

Споразумение за предоставяне на консултантски услуги за преглед на публичните разходи в областта на науката, технологиите и иновациите и подкрепа за изграждането на подход, основан на доказателства за Националната стратегическа рамка за развитие на образованието до 2030 г.

СТЪЛБ 2: Подкрепа за изграждането на подход, основан на доказателства за Националната стратегическа рамка за развитие на образованието до 2030 г.

**Професионално образование и обучение и учене през целия живот
в България: Ситуационен анализ и препоръки за основни насоки
на бъдещи политики**



Професионално образование и обучение и учене през целия живот в България

Ситуационен анализ и препоръки за основни насоки на бъдещи политики

ОТКАЗ ОТ ОТГОВОРНОСТ

Настоящият доклад е изготвен от служители и консултанти на Групата на Световната банка, която включва следните членуващи в нея институции: Световната банка (Международната банка за възстановяване и развитие (IBRD) и Асоциацията за международно развитие (IDA)), Международната финансова корпорация (IFC), Агенцията за многостранно гарантиране на инвестициите (MIGA) и Международния център за уреждане на инвестиционни спорове (ICSID), които представляват отделни юридически лица, всяко от които е организирано съгласно свой устав. Насърчава се използването на настоящия доклад за образователни и нетърговски цели. Съдържащите се в него констатации, тълкувания и заключения не отразяват непременно становищата на Изпълнителните директори на Световната банка или на представляваните от тях правителства. Докладът е изготвен, за да осигури консултативна подкрепа на Министерството на образованието и науката (МОН) на Република България и на Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ИА ОПНОИР) и не отразява непременно вижданията на правителството на България или на МОН.

БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящият доклад е изготвен от основен екип в състав: Хусейн Абдул-Хамид (старши специалист по образование, ръководител на екипа), Десислава Кузнецова (специалист по образование, ръководител на екипа за съвместни задачи), Алина Сава (старши специалист по образование), Дениса Мейросу (старши оперативен специалист) и консултантите Марго Хофтайзер, Деян Колев, Ромина Миорели, Радостина Ангелова, Асенка Христова, Мария Устинова, Уалид Мадхун, Кристина Николова, Йордан Йосифов, Велизар Стефанов, Стефан Лазаров и Борислав Златков. Адела Делчева (оперативен асистент) предостави административна подкрепа. Екипът получи ценни насоки от ръководството на Световната банка в лицето на Фабрицио Зарконе (постоянен представител на СБ за България) и Хари Антъни Патринос (ръководител на практика).

Екипът иска да благодари на Министерството на образованието и науката и на Изпълнителната агенция Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, които предоставиха информация, данни и обратна връзка при анализа на образователната среда.

Съдържание

Съдържание	4
Резюме	11
Увод	27
Национален контекст	28
Професионално образование и обучение	30
Стратегическа рамка на политиката в областта на ПОО	32
Достъп и завършване на ПОО	37
Равнопоставеност в системата на ПОО	46
Качество и съответствие на ПОО	51
Финансиране и управление на ПОО	62
Финансиране на ПОО със средства от фондовете на ЕС	71
Констатации от направения преглед и области, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките	74
Програмни политики и инвестиции в ПОО през периода 2014-2020 г.	80
Учене през целия живот	101
Логическа обосновка	101
Концептуална рамка на ученето през целия живот	102
Ученето през целия живот в България	105
Системата на предоставяне на учене през целия живот в България	112
Доставчици на обучение	112
Управление и финансиране	117
Стратегическа рамка на политиката	126
Изграждане на умения за учене през целия живот: Ключови аспекти на ученето през целия живот в училищна възраст	141
Образование и грижи в ранна детска възраст и УЦЖ	142
Преждевременното напускане на училище и слабите резултати в училище са от значение за УЦЖ	143
Учене до края на живота: Участие на възрастните в ученето през целия живот	155
Качество и съответствие на възможностите за учене през целия живот	179
Ключови препоръки и насоки за бъдещи политики	190
Приложения	193

Съкращения и акроними

ДЧ	Държава членка
ЕК	Европейска комисия
ЕКР	Европейска квалификационна рамка
ЕС	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
МОН	Министерство на образованието и науката
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НАПОО	Национална агенция за професионално образование и обучение
НСИ	Национален статистически институт
ОП НОИР	Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“
ПНУ	Преждевременно напускащи училище
ПОО	Професионално образование и обучение
ППОФ	Продължаващо професионално образование и обучение
ПРБ	Правителството на Република България
СБ	Световна банка
УЦЖ	Учене през целия живот
ЮНЕСКО	Организация на ООН за образование, наука и култура
AES	Изследване на образованието за възрастни
ISCED	Международна стандартна класификация на образованието
SVTS	Наблюдение на продължаващото професионално обучение

Списък на фигурите

Фигура 1: Аналитично-концептуална рамка за оценка на образователната система в България.....	28
Фигура 2. Коефициент на заетост в България през периода 2012-2020 г.....	29
Фигура 3.: Моментна снимка на състоянието на ПОО като част от общия процес на	30
Фигура 4. Брой на училищата, предоставящи ПОО, по видове	39
Фигура 5. Разпределение на учащите в системата на ПОО по местоположение	39
Фигура 6. Относителен дял на учениците, записани в професионални паралелки, спрямо общия брой на учениците в гимназиалния етап на средното образование ..	40
Фигура 7. Брой на учениците в общото средно образование и в ПОО, по учебни години.....	40
Фигура 8. Участие в общото средно образование и в ПОО (брой учащи, 2015/16 - 2018/19 г.).....	41
Фигура 9. Разпределение на учениците в ПОО според вида на училището (2009/10 - 2018/19 г.).....	42
Фигура 10. Разпределение на учениците по степен на професионална квалификация	43
Фигура 11. Коефициенти на отпадане от програми за ПОО и от общообразователни	45
Фигура 12. Разпределение на отпадащите от ПОО по местоположение на училището	45
Фигура 13. Коефициент на завършващите 12-ти клас (общо, за ООУ и за ПОО).....	46
Фигура 14. Прием в ПОО по пол (% , 2014/15 – 2018/19 г.).....	47
Фигура 15. Заетост на завършилите ПОО (в %, възрастова група 15-34 години,	53
Фигура 16. Коефициент на останалите извън системите на заетост, образование и обучение (NEET)	54
Фигура 17. Изготвяне на програми за ПОО: от Списъка на професиите до учебната програма	57
Фигура 18. Разпределение на учителите в системата на средното образование (2013-2018 г.)	59
Фигура 19. Дял на преподавателите по специфични за ПОО предмети.....	60
Фигура 20. Дял на преподавателите по специфични за ПОО предмети.....	60
Фигура 21. Държавни разходи за образование (% от БВП, за 2001, 2010 и 2017 г.)...	64
Фигура 22. Бюджет на ПОО като дял от общия годишен бюджет за училищно образование (в %, за периода 2011-2018 г.)	64
Фигура 23. Публично финансиране на ПОО в средното образование	65
Фигура 24. Външно финансиране като дял от общия бюджет за ППО (в %, 2011-2018 г.).....	66
Фигура 25. Разпределение на разходите за ПОО по категории (в %, 2018 г.)	67
Фигура 26. Разходи за ПОО по категории (в %, 2014-2018 г.)	67
Фигура 27. Стратегическо и оперативно планиране в областта на ПОО за периода 2021-2027 г.....	73
Фигура 28. Разходи за инвестиции по ОП и НП, специално насочени към ПОО.....	86

Фигура 29.: Оценка на съответствието на инвестициите с ключови политически предизвикателства	89
Фигура 30. Учене през целия живот в България: прилаган към момента подход и разширена визия	106
Фигура 31. Дял на населението в трудоспособна възраст (15-64 години) от общия брой на	108
Фигура 32. Дял на работодателите, които са заявили, че е било проблемно да намерят служители с необходимите умения и квалификации при попълването на незаети работни места	109
Фигура 33. Трудоспособно население с висока степен на завършено образование (пета или по-висока степен по Международната стандартна класификация на образованието ISCED), 2019 г. (в проценти)	110
Фигура 34. Прогноза за дела от трудоспособното население според степента на образование,	111
Фигура 35. Големите компании предлагат повече обучения на своите служители, но представляват много малък дял от общия брой компании в страната (2015 г.).....	116
Фигура 36. Управлението на ученето през целия живот в България – сложно и фрагментарно	119
Фигура 37. Инвестиции в ученето на възрастни, в милиони евро, България 2015/2016 г.	123
Фигура 38. Публични средства за интервенции, свързани с УЦЖ, по източник на финансиране.....	124
Фигура 39. Разпределяне на публични средства за свързани с УЦЖ интервенции по вид на интервенцията (в млн. лв.)	125
Фигура 40. Публично финансиране на свързани с УЦЖ интервенции по източник на средства, млн.лева	126
Фигура 41. Дял на ПНУ на възраст 18-24 години за 2019 година (в проценти).....	144
Фигура 42. Изменение на дела на ПНУ на възраст 18-24 години, включително националната.....	145
Фигура 43. Нива на заетост, безработица и желание за започване на работа за 2019 година.....	145
Фигура 44. Населението в България и ЕС по възраст и ниво на завършено образование, за 2019 година.....	146
Фигура 45. Дял на 15-годишните със слаби резултати по четене.....	147
Фигура 46. Дял на 15-годишните със слаби резултати по математика	148
Фигура 47. Дял на 15-годишните със слаби резултати по естествени науки	148
Фигура 48. Участие на населението на възраст 25-64 години във формално или неформално образование и обучение в страните от ЕС-27, 2019 г. (в %).....	156
Фигура 49. Участие на населението на възраст 25-64 години във формално или неформално образование и обучение в ЕС и България, вкл. цели за 2020 г. (в %) ..	157
Фигура 50. Участие във формално и неформално образование или обучение в България и в	157
Фигура 51. Участие на населението на възраст 25-64 години във формално или неформално.....	158
Фигура 52. Причини за неучастие на населението на възраст 25-64 години в желано или необходимо обучение, 2011-2016 г. (в %)	159

Фигура 53. Участие на населението на възраст 24-64 години в образование или обучение	160
Фигура 54. Записани в ПОО в България, разпределение по възраст	162
Фигура 55. Участие в програми за възрастни на Центрове за професионално обучение и професионални гимназии, по възрастови групи, 2019 г.	163
Фигура 56. Брой обучаеми на възраст над 16 години, придобили пълна или частична	164
Фигура 57. Брой записани в системата на висшето образование в България	165
Фигура 58. Дял на завършилите висше образование сред населението на възраст 30-35 години.....	166
Фигура 59. Участие на населението на възраст 24-64 години в образование и обучение през 12-те.....	167
Фигура 60. Участие на населението на възраст 25-64 години в неформално обучение през.....	168
Фигура 61. Карта на доставчиците на формално и неформално образование и обучение за възрастни по брой записани на възраст 25-64 години.....	169
Фигура 62. Участие на населението на възраст 25-64 години в информално обучение през 12-те месеца преди проучването, по възрастови групи (в %)	170
Фигура 63. Рамка за изготвяне на многостранен план за действие за образование и	175
Фигура 64. Процент от работната сила (на възраст 15-64 години) с начално и пониско или.....	181
Фигура 65. Дял от населението с поне основни цифрови умения, по възрастови групи,	183
Фигура 66. Заетост на населението на възраст 20-64 години.....	184
Фигура 67. Дял на придобилите степен на професионална квалификация в областите Информатика, Инженерство, Производство и преработка и Архитектура и строителство	184
Фигура 68. Обобщение на ключовите препоръки за основни насоки на бъдещите политики:	191

Списък на таблиците

Таблица 1: Структурни елементи в Списъка на професиите (2020 г.)	54
Таблица 2. Топ 10 на изучаваните специалности в рамките на ПОО през 2010 и 2019 г. ...	55
Таблица 3: Брой ученици на един преподавател по специфична професионална подготовка, според местоположението (2019-2020 г.).....	60
Таблица 4: Публични разходи на ученик в общото образование (ISCED 1-3) и ПОО (ISCED 3-5).....	64
Таблица 5: Разпределение на средствата от ЕС по категории разходи за ПОО (като % от финансирането от ЕС, 2014-2018 г.)	68
Таблица 6: Разпределение на средствата от ЕС по категории разходи за ПОО (като % от разходите по категории, 2014-2018 г.).....	68
Таблица 7: Предварителни констатации и теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиката	75

Таблица 8: Свързани с ПОО проекти по оперативната и национални програми и техните основни характеристики.....	82
Таблица 9: Инвестиции по ОП и НП насочени изцяло или частично към ПОО (2014-2020 г., брой проекти и заделен за тях бюджет)	85
Таблица 10: Поредици от НП и тяхната продължителност.....	87
Таблица 11. Доставчици на възможности за възрастните в България за формално учене през целия живот, към 2020 година	113
Таблица 12. Целеви стойности, заложи в НСУЦЖ (2014-2020 г.) и напредък по изпълнението им към момента.....	129
Таблица 13. Ключови инициативи, приети през последните години в България в областта на политиката за учене през целия живот	133

Списък на каретата

Каре 1: Използвани количествени данни и свързани с тях предизвикателства	31
Каре 2: Ръководна рамка на ЕС в областта на ПОО	33
Каре 3: Ключови елементи на Стратегията за развитие на ПОО 2015-2020 г.	35
Каре 4: ПОО в България – Управление и финансиране (ОИСР, 2019 г.):.....	69
Каре 5: ПОО в България – Управление и финансиране (ОИСР, 2019 г.):.....	70
Каре 6: Области на промяна през периода 2021-2027 г., разработени от Консултативния съвет по ПОО	73
Каре 7: Области на хоризонталната политика на правителството в сектора на професионалното образование и обучение:	81
Каре 8: Проекти по ОПНОИР и НП, насочени изцяло към ПОО (2014-2020 г.).....	85
Каре 9: НП „Модернизирание на системата на ПОО“	88
Каре 10: Преждевременно напускане на училище и отпадане от ПОО: необходимост от данни и ограничения пред вземането на решения, основани на факти	91
Каре 11: Подкрепа за дуалната система на обучение: надграждане върху опита и справяне с предизвикателствата.....	92
Каре 12: Рамка на индикаторите, базирани на концепцията SMART	98
Каре 13 . Ръководни принципи на основания на учене през целия живот подход.....	102
Каре 14. Осемте ключови компетентности в контекста на ученето през целия живот, определени в Препоръката на Европейския съвет от 2018 г.....	105
Каре 15. Закони, регламентиращи ученето през целия живот и образованието.....	121
Каре 16. Уроци от практиката I.....	132
Каре 17. Добра практика I.....	140
Каре 18. Добра практика II	141
Каре 19 Уроци от практиката II.....	149
Каре 20. Добра практика III.....	154
Каре 21. Добра практика IV	155
Каре 22 . Уроци от практиката III	170
Каре 23. Уроци от практиката IV	171
Каре 24. Значение на механизмите за признаване и валидиране в контекста на система за образование и обучение, ориентирана към УЦЖ	177
Каре 25. Добра практика V.....	178

Каре 26. Добра практика VI	179
Каре 27. Уроци от практиката V	185
Каре 28. „Подобряване на системата за привеждане на образованието и обучението за възрастни в съответствие с нуждите на икономиката и обществото” - варианти на политики за обсъждане	189
Каре 29. „Обучение на учители за работа в сектора на образованието за възрастни” - варианти на политики за обсъждане	190

Резюме

Настоящият доклад е изготвен в рамките на Споразумението от 12 февруари 2020 г., влязло в сила на 10 юни 2020 г., между Международната банка за възстановяване и развитие (Световната банка), Министерството на образованието и науката на Република България (МОН) и Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ИА ОПНОИР) за предоставяне на аналитични и консултантски услуги по две дейности: (1) Преглед на публичните разходи в областта на науката, технологиите и иновациите и (2) Подкрепа за изграждане на основан на доказателства подход за разработване на Национална стратегическа рамка за развитие на образованието до 2030 година. Техническата помощ в рамките на втория стълб има за цел да подпомогне българското Министерство на образованието и науката в разработването на политики, основани на доказателства в процеса на изготвяне на национална стратегическа рамка за развитие на образованието, както и да подкрепи процеса на разработване на Програма „Образование“ за програмен период 2021-2027 г., която е в процедура по неформално съгласуване. **Поставяйки акцент върху две области на политиката - Професионално образование и обучение (ПОО) и Учене през целия живот (УЦЖ), настоящият доклад предлага анализ на състоянието в двете области и отправя препоръки за насоки на бъдещи политики.**

Докладът има за цел да предостави аналитична база за разработването на бъдещи стратегии, приоритети и дейности в областта на ПОО и УЦЖ, включително и при структурирането и изпълнението на финансирана от ЕС подкрепа в тази област. Докладът предоставя моментна снимка на състоянието и ефективността на системата и обобщава извлечените поуки и препоръки от оценката на предишни програми в областта на ПОО и УЦЖ. По този начин докладът има за цел да подкрепи вземането на решения, основани на доказателства, както се препоръчва в публикуван неотдавна доклад на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).¹ Наред с това настоящият доклад има за цел да улесни отразяването на обратната връзка, получена от Европейската комисия относно представения наскоро проект на Оперативна програма „Наука и образование“ (ОПНО), посочваща необходимостта оперативната програма да се основава на анализ на постиженията и научените уроци.²

При анализа бе приложен системен подход за оценка на политиките, стратегическата рамка и основните измерения, обвързващи инвестициите с дългосрочни резултати. Работата по анализа започна с преглед на писмена документация и бази данни, съдържащи количествени и качествени данни от различни източници, включително от Министерството на образованието и науката (МОН), Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ИА ОПНОИР), Националния статистически институт (НСИ), Евростат, Европейския център за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP), Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Световната банка (СБ). Данните, събрани в рамките на този първоначален преглед, са допълнени с информация, предоставена по време на поредица от консултации със служители на МОН и ИА ОПНОИР и с допълнителни бази данни и документация, предоставени от двете институции.

¹ ОИСР. 2019 г. *Професионалното образование и обучение в България: управление и финансиране*. Прегледи на ОИСР на професионалното образование и обучение. Издателство на ОИСР, Париж.

² Европейска комисия. Май 2020 г. *Наблюдения на услугите на Комисията въз основа на проект на ОП „Наука и образование“*. Генерална дирекция „Заетост, социални въпроси и приобщаване“ на ЕК.



Настоящото състояние и ефективност на системата за ПОО бяха анализирани в пет направления: стратегическа рамка на политиката, достъп и завършване, равнопоставеност в системата на ПОО, качество и съответствие и финансиране и управление. Всеки раздел включва: препратки към поуките, извлечени от наскоро осъществени инициативи; обобщение на идентифицираните ключови предизвикателства; преглед на приоритетите, набелязани в текущия процес на формулиране на политики, имащи отношение към анализирани в раздела проблеми; препоръки за насоки на бъдещи политики, включително примери от добрите международни практики, които заслужават по-нататъшно обсъждане на следващите етапи от предоставяне на настоящата техническа помощ.

Професионално образование

В сектора на професионалното образование и обучение е налице редовно актуализирана стратегическа рамка на политиката. ПОО е обект на по-широки национални стратегии и политики за икономическо развитие, образование и учене през целия живот. Наред с тях са разработени стратегически документи, специално фокусирани върху ПОО като „Стратегия за развитие на ПОО в Република България 2015-2020 г.“, „План за действие за изпълнение на Стратегията за развитие на ПОО в Република България 2019 -2021 г.“ и Закон за професионалното образование и обучение (ЗПОО).

Стратегическата рамка на политиката формулира до голяма степен подходящи приоритети, но те са обект на твърде чести промени, като наред с това липсва яснота както по отношение на очакваните резултати, така и на прогнозните разходи. Стратегията подчертава, напълно уместно, значението на такива измерения като съответствие с търсенето, гъвкавост, участие на заинтересованите страни и хармонизация на равнище ЕС. В стратегията също така са посочени десет предизвикателства и четири приоритетни оси на въздействие, имащи за цел решаването на тези предизвикателства. Очакваното въздействие е описано доста общо, без да е преобразувано в измерими индикатори. Макар да включва измерими индикатори на ниво дейности, Планът за действие 2019-2021 г. не съдържа по-обща индикатори за измерване на непосредствените резултати (продукти) и на дългосрочните резултати. Като цяло това сериозно затруднява оценката на напредъка при изпълнението на стратегията. Освен това липсват документи, които да показват, че са разработени надеждни прогнозни разчети на разходите за прилагане на стратегията. Законът за ПОО, подобно на Стратегията, съдържа много от ключовите понятия за ПОО. Той обаче е изменен 27 пъти от приемането му през 1999 г. насам, което затруднява заинтересованите страни да останат в крак с промените.

Полаганите напоследък усилия за оптимизиране на мрежата от средни професионални училища са успешни и трябва да продължат. През последните години се наблюдава трайна тенденция към намаляване на броя на доставчиците на ПОО в средното образование. Въпреки това са налице сигнали за необходимост от по-нататъшна оптимизация на мрежата, като се има предвид, наред с другото, че над 41 процента от учениците в системата на ПОО са записани в професионални паралелки в училища, намиращи се в малки или много малки градове.

Предлагането на ПОО след завършване на средно образование е минимално и вероятно има потенциал да бъде разширено. Съществуващите в България 23 професионални колежа, които предоставят ПОО след средно образование, съставляват малко над 5 процента от всички училища в системата на ПОО. Особено като се има предвид, че все по-сложната и многообразна икономика

ще изисква по-високо ниво на умения, може да се обсъди необходимостта от разширяване на ПОО след завършване на средно образование.

Ключово предизвикателство пред ПОО остава ниският коефициент на задържане на учениците.

Представянето на ПОО по този показател, което е значително по-слабо в сравнение с общото образование, продължава да се влошава, ето защо необходимостта от специално внимание към подобряване на коефициентите на задържане и завършване в системата на ПОО е от решаващо значение. Със стойност от 21 процента коефициентът на отпадане за целия цикъл на обучение в системата на ПОО е много по-висок от този в общото средно образование, където процентът на отпадащите е 8.5.³ От своя страна коефициентът на завършване в ПОО е много по-нисък от този в общото образование (75.5 процента в ПОО при 94.7 процента в общото образование за 2017 г.). През последните години коефициентите на отпадане и завършване в ПОО са отбелязали драстично влошаване, докато в общото средно образование същите коефициенти са се подобрили. Това означава, че способността за задържане на учениците и вътрешната ефективност на сектора на ПОО са значително по-слаби в сравнение с общото образование и изискват специално внимание.

Делът на учащите в системата на ПОО е относително стабилен и съставлява близо половината от учениците от тази възрастова група. Правителството има за цел да увеличи дела на учащите в ПОО, но засега липсва ясна обосновка на тази цел, основана на нуждите на пазара на труда. От 2005 г. насам близо половината от учениците в гимназиалното образование са били записани в програми за ПОО. Непрекъснатият спад в броя на записаните ученици (с почти 30 процента между 2005 и 2016 г.) съответства на намалението, наблюдавано в общото образование и до голяма степен отразява демографските тенденции. Стратегията за развитие на ПОО си поставя за цел да увеличи включването в ПОО, но тази амбиция изглежда не е подкрепена от данни и анализ на търсенето на пазара на труда на завършили средно ПОО в сравнение с търсенето на завършили общо средно или висше образование.

Делът на учениците в ПОО, обучавани в средни общообразователни училища, нараства. Необходимо е внимателно проследяване, за да се гарантира осигуряването на подходящи преподаватели и инфраструктура. Делът на учениците от системата на ПОО, записани в паралелки за професионално обучение в общообразователните средни училища, непрекъснато се увеличава, достигайки от 5.2 процента през учебната 2015/16 година до 12.5 процента през 2018/19 година. Нарастващият дял на учениците, записани в професионални паралелки в общообразователните и обединените училища, засилва значението на мониторинга, който трябва да гарантира, че тези училища разполагат с подходящи преподаватели и техническо оборудване за осигуряване на качествено професионално образование, както и че предлагат достъп до обучение чрез работа.

Учениците от домакинства с по-нисък социално-икономически статус са в крайно неравностойно положение що се отнася до техния напредък и образователни постижения. Училищната сегрегация продължава да бъде проблем в България, която има един от най-високите индекси на социална сегрегация в училищата⁴ сред държавите-членки на ЕС.⁵ Високата концентрация на слабо

³ Това включва както отпадналите от задължителното училищно образование (възрастова група 14-16 години), така и преждевременно напусналите незадължителното образование в 11 и 12 клас (възрастова група над 16 години).

⁴ Индексът измерва училищната сегрегация като корелация между социално-икономическия статус на всеки ученик и средния социално-икономически статус на съответното училище.

⁵ Херера Соса et.al., 2018 г.



представящи се ученици от семейства в неравностойно положение може да е знак за наличието на сериозни неравенства във възможностите за достъп до качествено образование, предоставяно от различни училища. Социално-икономическият статус на учениците оказва силно влияние върху техния напредък и образователни постижения. Освен социална сегрегация, образователната система показва много високо ниво на академична сегрегация, до голяма степен породена от съществуващата система за селективен прием на учениците след 7 клас, основан на проверка на способностите.

Налице е необходимост от събиране на подходящи данни, които да се използват за разработване на политики, основани на доказателства, имащи за цел смекчаване както на неблагоприятните условия, в които са поставени учениците от домакинства с нисък социален статус, така и на други източници на уязвимост. Широките неравенства между ученици, идващи от домакинства с различен социално-икономически статус, поставят сериозни предизвикателства пред способността на образователната система да предостави равни възможности и качествено образование за всички. Въпреки това връзката между социално-икономическия статус и други видове уязвимост от една страна и участието в ПОО и образователните постиженията от друга все още не е достатъчно добре проучена и анализирана, което затруднява разработването и прилагането на адекватни политики за намаляване на съществуващите неравенства.

Съществуват достатъчно възможности за подобряване на събирането, анализирането и използването на информация за пазара на труда с цел подобряване на съответствието на ПОО с търсенето на професионални умения. Понастоящем данни, които биха послужили за оценка на качеството и съответствието на ПОО, не се събират и анализират систематично, което възпрепятства изготвянето на политики, основани на факти. Провеждани са различни инициативи за измерване и прогнозиране на търсенето на работна ръка и професионални умения, някои от които все още продължават, без обаче това да е довело до ефективно използване на надеждни данни за пазара на труда като база за вземане на решения относно предоставянето на ПОО.

Процесът от съставяне на Списъка на професиите за ПОО до изготвяне и въвеждане на актуализирани учебни програми може да бъде опростен, по-бърз и по-ефективен. Списъкът на професиите, включващ близо 600 специалности, трябва да бъде рационализиран и актуализиран (въз основа на надеждна информация за пазара на труда). За да се ускори твърде бавният в момента процес на изготвяне на нови учебни програми, има нужда той да бъде опростен, като успоредно с това се подобри капацитета за неговото изпълнение.

ПОО продължава да бъде базирано предимно в училищата, като по-малко от 10 процента от българските предприятия участват в процеса на професионално образование. Усилията за разширяване на обучението чрез работа са фокусирани най-вече върху дуалното ПОО. Дуалното образование се счита за „златен стандарт“ в обучението чрез работа, но е подход, който поставя високи изисквания към всички заинтересовани страни, поради което е труден за разгръщане в по-широки мащаби. Необходими са сериозни усилия за въвеждане на най-добрите международни практики в тази област и адаптирането им по подходящ начин към местния контекст, с което да се увеличи вероятността от успех.

Тенденцията на застаряване сред преподавателите по специфични за ПОО предмети в съчетание с ниската привлекателност на учителската професия за младите специалисти поставя сериозни предизвикателства пред училищата от системата на ПОО. Училищата в региони с по-висока концентрация на бедност и в селските райони изпитват сериозни затруднения при привличането на нови учители по ПОО и намирането на заместници на застаряващите преподаватели по



професионална подготовка, особено по технически и инженерни предмети. Малко е известно за техническия експертен опит на учителите в системата на ПОО. Преподавателите по специфични за ПОО предмети са освободени от изискването за придобита педагогическа квалификация, каквато се изисква от учителите по общообразователни предмети. Липсват данни доколко училищата за ПОО успяват да привлекат висококвалифицирани обучители. CEDEFOP счита професионализацията на учителите/обучителите в ПОО за основно предизвикателство пред системата за професионално образование.

В сравнение с останалите страни от ЕС публичните разходи за образование в България и особено разходите за ПОО са ниски. От 2001 г. насам по разходи за образование като дял от БВП България е сред четирите най-слабо представящи се държави-членки на ЕС. Отпусканият за ПОО дял от бюджета за училищно образование е отбелязал спад през последните години, а разходите за ПОО спрямо разходите за общото образование изглежда също намаляват. Общинските разходи играят все по-голяма роля в публичните разходи за ПОО. Нарастващ (и променлив) дял от бюджета на ПОО се пада на външни източници на финансиране. От 2011 до 2018 г. делът на общините в публичните разходи за ПОО е нараснал повече от три пъти, достигайки 37 процента, което отразява продължаващия процес на прехвърляне на собствеността върху част от професионалните училища от централната към местната власт. Делът на външното финансиране на разходите за ПОО е нараснал от 0.8 процента през 2011 г. до 12.3 процента през 2018 г. През този период са отбелязани силни колебания в дела на средствата от ЕС от общия размер на разходите за ПОО. Финансирането на ПОО от фондовете на ЕС е основно по линия на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ОП НОИР), както и на свързаната с регионалното развитие ОП „Региони в растеж“. През периода 2014-2020 г. секторът на ПОО е получил безвъзмездна финансова помощ в размер на 162.4 милиона лева (83 млн. евро) по процедурата „Подкрепа за професионалните училища в Република България“ на ОП „Региони в растеж“. Средства в размер на 29.1 милиона лева по ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ са отпуснати за проекти, насочени изключително към ПОО. Наред с това училищата и учениците от системата на ПОО са се възползвали от възможностите по различни други проекти на ОП НОИР, но липсват данни каква част от средствата по тези проекти са били насочени към ПОО.

Въздействие на инвестициите в ПОО със средства по национални програми и ОПНОИР

В хода на анализа бе извършен преглед и оценка на общо десет национални програми (НП) и шест проекта по ОП НОИР за периода 2014-2020 г. Някои от тях са насочени изключително към ПОО („изцяло насочени към ПОО“), докато други са насочени едновременно към ПОО и общото средно образование („частично насочени към ПОО“). Програмите бяха оценени по няколко ключови направления: основни характеристики като срок за изпълнение и бюджет; доколко са насочени към справяне с ключови предизвикателства и хоризонтални области на политиката; ефективност при избора на целевите групи; показатели за изпълнение и логика на съответната интервенция. Основните констатации от оценката са следните:

Налице е политически ангажимент за осигуряване на финансиране за ПОО. Органите на властта успешно са идентифицирали свързани със сектора на ПОО приоритети и използвайки комбинация от ОП и НП са успели да осигурят ресурс и да разпределят средства в сектора за изпълнение на тези приоритети.

По националните програми са заделени повече средства, предназначени специално за ПОО, отколкото по ОП. Инвестициите, насочени изцяло към ПОО, възлизат на 29.1 милиона лева за



периода 2014-2020 година. По-голяма част от тези средства са били отпуснати по НП (62 процента), докато по ОП са отпуснати 38 процента от общия размер на финансирането.

Остава неясно какъв дял от средствата по частично насочените към ПОО инвестиции са били заделени именно за ПОО, а не за общо образование. Общият размер на инвестициите в интервенции, насочени едновременно към ПОО и общото средно образование, възлиза на 339 милиона лева, по-голяма част от които са били реализирани по национални програми. Не е известно обаче какъв е делът на средствата, от които се е възползвал секторът на ПОО. Оказва се, че в нито един от въпросните проекти по НП и ОП не са заложили цели, насочени конкретно към ПОО от гледна точка на разпределението на бюджета или показателите за изпълнение.

При националните програми се наблюдава тенденция към тяхното продължаване за дълги периоди от време, което ги отдалечава от предназначението им на кратки иновативни пилотни програми за информиране на бъдещи реформи. От НП се очаква да служат като платформа за въвеждане на иновации и да бъдат с кратка (едногодишна) продължителност. На практика обаче изглежда тази цел не се постига. От общо десет прегледани поредици от НП пет се оказаха в процес на изпълнение в продължение на осем или повече години.

Целите и дизайнът на инвестициите в общи линии съответстват на ключовите цели на политиката, особено целите свързани с преподавателския състав. Налице е особено силен акцент върху насочването на инвестиции в развитие и управление на учителите.

Съществува обаче тревожна липса на яснота по какъв начин интервенциите ще се справят с преждевременното напускане на училище и неравенствата в ПОО. Програмите, насочени изключително към ПОО, не предвиждат значими по съдържание и обхват дейности за пряко насърчаване на задържането и равнопоставеността (а по-скоро предполагат постигане на косвено въздействие на интервенциите). Преки интервенции за справяне с преждевременното напускане на училище и липсата на равнопоставеност са включени в ОП и НП, частично насочени към ПОО. По отношение на тези инвестиции обаче липсва информация за дела на средствата, заделени за ПОО, както и за предвидените конкретно за ПОО дейности и цели.

Налице е липса на информация за резултатите и въздействието. Информацията за изпълнението на ОП и националните програми обикновено е от общ характер и засяга по-скоро процеса на изпълнение и постиженията на изхода отколкото дългосрочните резултати. Показателите също са ориентирани към процеса и постиженията без да измерват резултатите и въздействието. При всички прегледани интервенции липсват доклади за извършена вътрешна или външна оценка.

Включването на уроците, извлечени от предходни инвестиции, при планирането на нови проекти изглежда се осъществява по-скоро на *ad-hoc* база, отколкото на системна основа. Възможността за надграждане върху извлечените поуки очевидно е затруднена от липсата на доклади за оценка. При програмите, за които са правени оценки, подходът за гарантиране, че добрите практики и извлечените уроци ще бъдат включени при проектирането на нови инвестиции изглежда се прилага по-скоро на база *ad hoc*.⁶

Насочването на инвестиции към хоризонтални области на политиката е нееднозначно, с доста силен фокус върху учителите и осигуряване на качеството и слабо внимание към области като

⁶ Източник: проведени консултации между представители на МОН, ИА ОПНОИР и екипа на Световна банка относно НП „Модернизация на ПОО“, 18 септември 2020 г.



STEM, адаптиране към климатичните промени и наблюдение и оценка на въздействието. Добре застъпени са хоризонтални области на политиката като „учители и училищно ръководство“ и „качество на образованието“. По-голяма част от инвестициите са насочени към учителите, като успоредно с това се предвиждат и други дейности за повишаване качеството на образованието като подобряване на оборудването и учебните програми. Полагат се усилия за осигуряване на приобщаващ достъп до образование. Налице е относително силен фокус върху дигитализацията, скромнен фокус върху STEM и почти нулев фокус върху адаптацията към изменението на климата. За съжаление нито една от инвестициите не е насочена към наблюдение и оценка на въздействието като хоризонтална област на политиката.

Инвестициите са насочени към доста широко формулирани целеви групи като ученици, учители и училища в системата на ПОО. Изглежда липсва изрична насоченост към конкретни целеви групи, например уязвими ученици, както и ясно изразени усилия за справяне със съществуващите регионални различия. ОП и НП описват своите целеви групи в доста широки категории, например „ученици от началните и средните училища“ или „учители“. Наред с това, нито една от разгледаните интервенции не е изрично насочена към определени региони. В отделни случаи се посочват определени целеви подгрупи (напр. „ученици от началните и средните училища, включително ученици, изложени на риск от отпадане“). С някои изключения, от описанията на програмите и посочените индикатори в повечето случаи не става ясно как точно инвестициите са били насочвани към тези целеви подгрупи и доколко те действително са били обхванати.

Интервенционната логика на инвестициите може да бъде значително подобрена. Програмните цели, дейности и показатели могат да бъдат по-добре съгласувани, а рамката за изпълнение трябва да включва подходящи индикатори за постигнатите дългосрочни резултати. При индикаторите вече се наблюдава тенденция към предоставяне на повече данни за бенефициентите, които обаче могат да бъдат по-добре дезагрегирани, така че да отразяват специфичните за ПОО резултати и степента на обхващане на конкретни целеви групи.

Пет приоритетни цели на бъдещите реформи и интервенции в ПОО. Въз основа на оценката на текущата ефективност на ПОО се предлага всички бъдещи стратегии, реформи и програми за инвестиции да приемат за свой приоритет пет теми, идентифицирани като значими и трайни предизвикателства пред системата на ПОО:

1. Подобряване коефициентите на задържане и завършване (намаляване дела на преждевременно напусналите);
2. Подобряване на възможностите за равен достъп и завършване;
3. Подобряване на съответствието с пазара на труда;
4. Укрепване на развитието и управлението на учителите; и
5. Подобряване на достъпа, качеството и съответствието на обучението чрез работа.

Седем препоръки за засилване на въздействието на бъдещите инвестиции. Оценката на интервенциите в ПОО, финансирани по НП и ОП НОИР, послужи като основа за формулиране на следните препоръки:

1. Продължаване на линията на целенасочено инвестиране в ПОО, с което да се адресират ключовите цели на политиката в сектора;
2. Засилване на инвестициите за справяне с преждевременното напускане на училище като едно от ключовите предизвикателства пред ПОО;

3. Изрично подчертаване на отнасящите се за ПОО елементи при инвестициите, к които са насочени едновременно към общото и професионалното образование;
4. Подобряване на интервенционната логика и измерване на въздействието на всички инвестиции;
5. При насочване на инвестициите да се постави по-силен акцент върху уязвими групи ученици, изоставащи региони и приоритетни професии;
6. Създаване на стабилни механизми за събиране, обработка и докладване на данни, което да даде възможност за планиране на специфични за ПОО интервенции и разпределение на ресурси;
7. Използване на годишни национални програми за финансиране на краткосрочни пилотни проекти и на алтернативни програмни подходи за по-дългосрочни инвестиции.

Учене през целия живот

В България, както в много други страни, концепцията за учене през целия живот (УЦЖ) е обект на доста тясно разбиране⁷, макар че възприемането на по-всеобхватен подход би могло да донесе значителни ползи за страната. Проведените в рамките на този доклад анализи разкриха, че широко разпространеното разбиране за ученето през целия живот на практика се отнася до образованието за възрастни и по-специално до продължаващото професионално образование и обучение (ППОО). И все пак, един по-широк холистичен подход към ученето през целия живот изглежда особено подходящ във времена на бързи промени и несигурност, характеризиращи 21-ви век досега, включително настоящата криза, свързана с COVID-19, както и от гледна точка на предизвикателствата, пред които България е изправена по отношение на демографските промени и нарастващото търсене на по-високо квалифицирана и с по-добри умения работна сила.

Възприемането на по-всеобхватен подход към УЦЖ е свързано с най-малко три основни промени. На първо място подобен преход би изисквал ефективно включване на хоризонталните характеристики на УЦЖ във всички нива и форми на образование и обучение, т. е. ориентирано към учащите и основано на компетентностен подход. Второ, това би изисквало да се разшири фокуса на ученето през целия живот отвъд свързаното с работата обучение за възрастни, за да се засили акцента върху неформалното образование и обучение извън работна среда, включително и възможностите за неформално обучение, предлагани от такива субекти като библиотеки и спортни центрове. Трето, при интегрирането на тези по-различни форми на обучение в системата за образование и обучение на възрастни ще е необходима внимателна оценка и евентуално преформатиране на съществуващите образователни пътеки, така че да се гарантира предоставянето на възможности за обучение, отговарящи на индивидуалните нужди на всички желаещи да участват лица.

Възможности за учене през целия живот предоставят както институции от системата на формално образование, така и неформални доставчици. Във формалното обучение за възрастни най-голям дял се пада на центровете за професионално обучение, които са над 900 в страната. Професионалните гимназии, центровете за професионално обучение и колежите за ПОО⁸ предлагат обучения за възрастни, водещи до придобиване на професионална квалификация. Все още обаче, основните институции в България, предлагащи образование и обучение за възрастни чрез работа, са работодателите, като обучението, което те предлагат е преобладаващо неформално. Въпреки това, скорошно изследване на Световната банка сред предприятията

⁷ Институт на Юнеско за учене през целия живот (UNESCO-ILL) (2020 г.), *пак там*.

⁸ Професионалните училища предлагат обучение за лица на възраст до 16 г.

установи, че само 20% от фирмите в България предлагат формално обучение на своите служители.⁹ Нещо повече, според данните на Националния статистически институт в България, компаниите с над 250 служители са тези, които предлагат повече обучителни възможности на своите служители (78 процента от предприятията в тази група през 2015¹⁰); Все пак, само 0.2 процента от компаниите в България са в тази група.¹¹ Съществуват редица доставчици на общинско ниво, които предоставят възможности за неформално обучение за възрастни, несвързано с работата, докато обучението за възрастни с цел завършване на основно образование или повишаване на грамотността и уменията за смятане се осъществява главно от училищата. Не бяха открити регистри на тези доставчици на неформално обучение за възрастни, което предполага, че това е нововъзникващ и все още маргинален сектор в системата. Данни се събират за доставчици на неформални и несвързани с работата обучения, като например управляваните от Министерството на културата и Министерство на младежта и спорта, но те изглежда остават извън процеса на планиране на политиките за учене през целия живот, с изключение на споменаването им в свързани стратегически документи.

Управлението на сектора за учене през целия живот в България е сложно и фрагментарно.

Управлението на училищната система и системата на формалното образование е в компетенциите на Министерството на образованието и науката, което наред с това отговаря и за насърчаване на ученето през целия живот, определяне на стратегическите насоки за дейностите, свързани с УЦЖ и координация на процеса по разработване на Държавните образователни стандарти (ДОС).¹² Държавните образователни стандарти трябва да гарантират, че всички форми на образование и обучение на възрастни, включително ученето в общността или официално организираното обучение от работодатели, ако организираното от тях обучение е формално, отговарят по качество и съдържание на изискванията за присъжданите образователни степени и професионални квалификации. В Министерство на образованието и науката, дирекцията „Професионално образование и обучение“ отговаря за професионалните училища, в това число и тези, които предлагат обучение за възрастни, а дирекция „Съдържание на предучилищното и училищното образование“ управлява програмите за ограмотяване на възрастни (или програми „втори шанс“). Центровете за професионално обучение вместо това са в правомощията на Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО), която е към Министерския съвет. НАПОО издава лицензи на центровете за професионално обучение и участва в разработването на Държавните образователни стандарти като координира секторните съвети, които подготвят първия вариант на ДОС по професии и след това ги изпращат за становище в МОН. Центровете за професионално обучение, курсовете за възрастни в училищата за ПОО и курсовете за ограмотяване на възрастни от своя страна работят в тясна връзка с Агенцията по заетостта към МТСП.

Равнището на държавни инвестиции в продължаващо професионално образование и обучение за възрастни е твърде ниско, особено в сравнение с останалите страни от ЕС, като по-голям дял от инвестициите в обучение на възрастни се пада на работодателите. Публични средства се насочват предимно чрез активните политики на пазара на труда, които се координират от

⁹ World Bank. 2020. Bulgaria Public Expenditure Review, Draft July.

¹⁰ Bulgarian NSI: <https://www.nsi.bg/en/content/4925/enterprises-provided-cvt>.

¹¹ NSI, “Annual Data for Business Demography by size of the enterprise”

¹² В приетия през 2016 г. Закон за предучилищното и училищното образование в България се посочва, че образованието се извършва съгласно установените Държавни образователни стандарти (ДОС), по-рано известни като Държавни образователни изисквания. Такива изисквания са формулирани по отношение на резултатите от обучението и включват учебното съдържание, вида на училището, системата за оценяване, учебната документация, учебниците и учебните помагала, извънкласните и извънучилищни дейности, материалните, културните и екологичните условия, медицинското обслужване и медицинското и хигиенно образование в училищата и детските градини. Източници: ELANI, *Грамотността в България*, 2016 г.; интервюта с експерти.

Министерството на труда и социалната политика (МТСП). Продължаващото професионално обучение в средното и след средно образование се финансира от държавата, докато центровете за професионално обучение са предимно частни и обучението в тях се финансира от самите обучаеми, от техните работодатели или, в някои случаи, със средства от ЕСИФ. В повечето случаи обаче обучаемите сами покриват разходите за обучение в ЦПО¹³. Делът на инвестициите от страна на работодателите в обучението за възрастни е значително по-висок в сравнение с останалите страни от ЕС. През 2015/2016 г. работодателите в България са финансирани 80 процента от обучението за възрастни. В никоя друга държава от ЕС, с изключение на Румъния (86%), Люксембург (85%) и Малта (82%), делът на инвестициите на работодателите в тази област на политиката не е по-висок от този в България.

Публичните инвестиции в интервенции, свързани с ученето през целия живот се осигуряват със средства от европейските фондове, главно ЕСИФ, както и с национални средства. Средствата, отпуснати за интервенции свързани с УЦЖ са нараснали от 1049.3 милиона лева през програмния период 2007-2013 г. на 1272.3 милиона лева през периода 2014-2020 г. Средствата от Европейските фондове представляват значителна част от финансирането на интервенции, свързани с политиката на учене през целия живот в България през последните тринадесет години. Нещо повече, техният дял през настоящия програмен период е нараснал в сравнение с предишния, което поставя въпроса доколко е възможно да се постигне устойчивост на политиката в тази област без средства от фондовете на ЕС.

Съществуващата фрагментация в управлението на политиката за учене през целия живот изключва възможността за ефективно стратегическо планиране, изпълнение и мониторинг на стратегическите приоритети, включително за събиране на данни. През 2014 г., в контекста на новия финансов период на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), България, подобно на повечето държави-членки на ЕС, прие нова Национална стратегия за учене през целия живот (НСУЦЖ), която замести стратегията, обхващаща периода 2008-2013 г. Разликите във фокуса и приоритетите на двете стратегии включват разширяване на концептуалната рамка на ученето през целия живот на ниво стратегическо планиране и предлагане на по-добре дефиниран набор от показатели за измерване на напредъка по пътя към изпълнение на поставените приоритети. Същевременно обаче, връзката между предложените общи цели и действия и избраните конкретни цели и индикатори не е изрично посочена в нито една от двете стратегии.

Напредъкът към постигане на целите, определени в НСУЦЖ 2014-2020 г., е твърде скромнен, ако не и нулев. Липсата на напредък по индикатори е още по-фрапираща предвид факта, че работата за подобряване на повечето от тези индикатори е стартирала с предходната стратегия НСУЦЖ 2008-2013 г. Мониторингът на напредъка към изпълнение на целите и задачите, залегнали в НСУЦЖ, представлява сериозно предизвикателство поради междусекторния и междуинституционалния характер на политиката в областта на ученето през целия живот. Това може да е пречка за своевременно извличане на поуки и внасяне на корекции в политиката, тъй като може да води до претоварване със задачи и до трудности при координирането на дейността със служителите от други свързани с образованието и обучението звена в съответните държавни органи. Фрагментацията изглежда е в основата и на невъзможността да се изгради модел, при който да е ясно установено

¹³ Анализ на дейността на Центровете за професионално обучение и Центровете за информация и професионална ориентация. Презентация на NAVET, Национална конференция 2019 https://www.navet.government.bg/bg/media/Ref_lovech_analiz_CPO.pdf (данни от 2018 г.) и Европейски център за развитие на професионалното образование, професионалното образование и обучение в България, кратки описания, 2018 г. (данни за 2016 г.).

по какъв начин всяка отделна дейност се очаква да допринесе за постигането на поставените цели и показатели.

Макар децата в предучилищна възраст да се учат от заобикалящата ги среда и в неструктурирани условия, посещаването на формално предучилищно образование може да бъде свързано с по-добри шансове за учене през целия живот. В България данните потвърждават, че колкото по-дълго децата посещават предучилищно образование, толкова по-добре се представят в училище. До 2016 г. почти 80 процента от четвъртокласниците са посещавали детска градина в продължение на 3 или повече години. Резултатите на тази група по умения за четене са със 75 точки по-високи от резултатите на групата, които не са посещавали детска градина.¹⁴ Най-голямо значение за доброто представяне по-късно в училище има ролята на предучилищното образование за предоставяне на равни възможности на деца, чийто матерен език не е български. Следователно владенето на български език е ключова компетентност, на която трябва да се обърне внимание на етапа на предучилищно образование, тъй като по-късно тя влияе на резултатите в училище и по този начин може да повлияе както на отпадането, така и на придобиването на компетентност от ключова важност за ученето през целия живот, а именно изграждането на умения за учене.

Високият дял на хората в България, които напускат училище преди завършване на основно училищно образование, е в основата на недостига на работна ръка и умения на пазара на труда, както и на липсата на нагласи за учене през целия живот сред населението на страната. До 2019 г. близо 14 процента от населението на възраст между 18 и 24 години са напуснали обучението си преди да са завършили основно образование (нива 0-2 на ISCED). Това означава, че в момента България е страната с четвъртия най-висок дял на преждевременно напуснали училище в ЕС. Делът на лицата на възраст между 25 и 34 години с ниско образование също е по-висок в България, отколкото в ЕС. През 2019 г. в България 18 процента от тази възрастова група са завършили образование до ниво 2 на ISCED или по-ниско, а в ЕС този дял е бил 15 процента. В България напусналите преждевременно системата на образование са по-податливи на безработица и са по-малко заинтересовани от намиране на работа.

Недостигът на умения може да бъде свързан с ниските нива на образование, но от друга страна качеството на уменията на работната сила може да е следствие от слабо придобити чрез образование умения. От 2012 г. насамото нараства делът на 15-годишните, показали лоши показатели по четене, математика и природни науки. Четенето е най-критичната област - от 2012 до 2018 г. делът на младите хора без основни знания и умения, свързани с четенето, се е увеличил с 6.1 процентни пункта. Макар да е добре известно, че основаното на компетентности обучение е в центъра на всеки образователен подход, който има за цел да подготви учениците за учене през целия живот, един неотдавнашен анализ на Световната банка, посветен на въвеждането на компетентностен модели в образованието в България, отбелязва, че това не е изцяло осъществено при наскоро предприетата реформа на учебните програми в страната. Освен това, обучението на учители е едно от оставащите предизвикателства пред осигуряването на качествено образование в България, което да е ангажиращо и по този начин да поражда положително отношение към ученето.

Участието в образователни дейности на лица на възраст между 25 и 64 години е доста ниско в България. С едва 2 процента през 2019 г. България има най-ниските нива на участие на тази възрастова група в УЦЖ в региона след Румъния, както и много ниско участие на населението в трудоспособна възраст над 35 години. Така например, едва 0.8% от лицата във възрастовата група

¹⁴ Международно изследване на уменията за четене PIRLS, 2016 г., стр. 57.

между 35 и 54 години са участвали в някаква форма на образование или обучение през 2019 г. Възрастните с ниско ниво на образование също имат много ниски нива на участие в образование или обучение, което е ключово предизвикателство за България, тъй като тази група представлява 17.4% от населението в трудоспособна възраст (25-64 години), като същевременно търсенето на толкова ниско ниво на умения в страната намалява. Почти 60 процента от запитаните с ниска степен на образование посочват, че разходите са основна бариера пред тяхното участие във възможности за образование или обучение.

Участието на възрастни във формалното образование се осъществява чрез програми за ограмотояване и придобиване на аритметични умения (или програми за „втори шанс“) в училища, колежи и центрове за ПОО и в системата на висшето образование. В България събирането на данни за участието на възрастни в програми за втори шанс не е институционализирано в държавните институции. Известни данни се съдържат в технически доклади по проекта за ограмотояване на възрастни „Нов шанс за успех“ на ОП НОИР¹⁵ и в докладите за изпълнение на националния бюджет, но и в двата случая те се отнасят само до участието във финансираните от ЕС проект, като в зависимост от източника числата варират от 7 774 до 8 579 обучени лица. В коледите за ПОО през учебната 2019-2020 г. са записани 658 ученици (всички над 19 години)¹⁶. През същата година има 514 възрастни (на 16 или повече години), записани в обученията, водещи до пълна професионална квалификация, предлагана в курсове за възрастни, провеждани от ПОО училища.

През същата година повечето възрастни участват в обученията в центрове за професионално обучение, а не в курсове, предлагани в професионалните гимназии- 12 881 са записани в централите за ПОО за пълна степен на професионална квалификация. Освен това по-голямата част от възрастните преминават обучение по част от професия в централите за професионално обучение. През 2016 г. общо 77 251 възрастни на възраст 25-64 години са записани под каквато и да е форма на обучение в центрове за ПОО, включително цяла или част от професия. Центровете за професионално обучение имат значително повече записани, тъй като превъзхождат професионалните училища по численост и имат по-широко териториално покритие; те предлагат по-широк спектър от обученията, включително за лица с ниско образование, а много от обученията, които предлагат, са с кратка продължителност; те предлагат също и възможността за придобиване на квалификация по част от професия, което през последното десетилетие е все по-предпочитано от курсистите. Както в централите за ПОО, така и в курсовете за възрастни в професионалните гимназии, повечето от участниците са на възраст над 40 години, докато, както вече беше отбелязано, делът на възрастни с ниска квалификация под 34 години в България е по-висок от средния за ЕС, докато сред тези на 35 и повече години делът на възрастни с ниска квалификация е равен или е под средните стойности за ЕС.

По-голяма част от възрастните участват по-скоро в обученията за възрастни, предлагани от центрове за професионално обучение. тъй като ЦПО са повече на брой от професионалните училища, при тях не се изисква ниво на образование за записване в различните обучителни курсове, предлагат широка гама от обученията, както и възможност за придобиване на частична квалификация, която през последното десетилетие е все по-популярна. Важно е обаче да се отбележи, че макар ЦПО да са лицензирани и следователно част от системата за формално

¹⁵ Технически доклад по проект „Нов шанс за успех“, точка 3: Индикатори. Отчетената стойност е с натрупване, без дата, извлечена е през юни 2020 г.

¹⁶ НСИ - <https://cutt.ly/ZcXQwzZ> „Ученици в програми след средно образование, Данни за участието на възрастни (дефинирани като 25+) в колежи по възраст не са предоставени от НСИ.

образование и обучение, присъжданите от тях частични квалификации нямат формален статут. Що се отнася до висшето образование, участието на възрастни в него намалява от 2012 г. насам.

По-голяма част от образованието и обучението на възрастни се провежда в неформална среда.

Въпреки това нивата на участие на безработни в неформалното образование и обучение са обезпокоително ниски. През 2016 г. делът на заетите лица в неформалното образование е бил 31.6 процента, докато едва 3.5 процента от безработните са участвали в някаква форма на неформално образование. В България по-голяма част от неформалното образование и обучение се осигурява от работодателите и това се потвърждава от високия дял на участвалите във форми на неформално обучение, предлагани от тази категория доставчици. Това са заявили 63.5 процента от общия брой участници в неформалното обучение в България. Едва 1.7 процента са участвали във форми на неформално образование или обучение, организирани от синдикати, а 4.2 процента – във форми, предлагани от работодателски организации. България е страната в ЕС с най-висок дял на участвалите във форми на неформално образование и обучение, предоставяни от работодатели¹⁷.

Възможностите за учене през целия живот в България не са съобразени със специфичните нужди на населението, тъй като не съществуват системи за събиране на данни за тази категория учащи.

През 2014 г. в България е въведена Национална информационна система за учене на възрастни. Тя е насочена към мониторинг на сектора, но до 2015 г. системите за ООВ и УЦЖ са събирали информация само за издадени сертификати и присъдени квалификации, без данни по показатели за качество като коефициенти на завършване, резултати на пазара на труда или социални резултати на учащите по отношение на здравеопазване и благосъстояние или сближаване в рамките на общността. Липсват механизми за проследяване на качеството в образованието за възрастни, които да дават представа за областите, в които са необходими мерки за подобрене. Освен това, в България не се събират данни за уменията на възрастното население (например по програма PIAAC).

Наличните данни показват, че делът на хората в трудоспособна възраст с ниско ниво на образование в България е под средния за ЕС, но в същото време от 2014 г. насам този дял се е запазил почти непроменен, докато в ЕС намалява с относително бързи и стабилни темпове.

Освен това, при сравняване на младежките групи от населението става ясно, че делът на лицата на възраст между 25 и 34 с ниско образование, (които са напуснали училище непосредствено след завършване на основно образование или преди това) е по-висок в България в сравнение с ЕС, съответно 18% и 15% през 2019 г.¹⁸ Важно е да се отбележи, че делът на лицата във възрастовата група 25-34 г., които са завършили само основно или по-ниско образование в България (18%) е по-висок от същия дял във възрастовата група 18-24, където той е 14% през 2019 г.¹⁹ Тези сравнително ниски нива на образование в България сред младежите, и по-специално сред тези на възраст между 25 и 34 години, поставят необходимостта за по-голям фокус върху програми за втори шанс, които могат да им дадат възможност да повишат своите образователни постижения и нива на умения.

Специализирани изследвания разглеждат някои умения на възрастните в България. Макар че между образование и умения съществува значителна, но не и абсолютна корелация, изследванията показват, че по-ниското образование на ромите и други етнически групи води до

¹⁷ AES 2016/Eurostat: trng_aes_170

¹⁸ Eurostat

¹⁹ Eurostat

важни различия с уменията на етническите българи. Ромите и хората от други етнически групи (които се самоопределят най-вече като турци) имат по-ниски когнитивни и социално-емоционални умения от не-ромите. На свой ред безработните и неактивните лица имат значително по-лоши когнитивни, както и междуличностни умения, в сравнение с трудово заетите лица²⁰. Тези констатации подчертават важноста на предоставянето на възможности за учене през целия живот на групи в неравностойно положение и на лица останали извън пазара на труда. Единствените данни за основните умения на възрастното население, които редовно се събират в България, се отнасят до дигиталните умения, измервани чрез Индекса за цифрова икономика и общество (DESI)²¹. Тези данни сочат, че по повечето показатели България заема последно или близо до последното място.

Един от най-големите недостатъци в образованието за възрастни е липсата на цялостна система за обучение и оценяване на учителите и преподавателите. В допълнение към предизвикателствата в учителската професия като цяло, преподавателите, работещи с възрастни, попадат в същата професионална категория като останалата част от учителския персонал, което е случая също и с преподавателите, които работят с възрастни в професионалното образование (в професионалните училища и центрове за професионално обучение) без да се обръща достатъчно внимание на спецификата на образованието за възрастни и необходимостта от специална квалификация за професионалисти, работещи с уязвими групи от населението. Ниските нива на дигитални умения на българското население са валидни и за учителското съсловие. Без адекватно обучение по дигитални умения, което да е специално насочено към учителите, ще бъде трудно да вървим в крак с развитието в света на труда и да подготвим децата и учениците за тяхното бъдеще.

В съответствие с приоритетите в областта на ученето през целия живот определени в хода на текущите процеси на планиране на политиката на страната, отправените ключови препоръки за насоки на бъдещи политики в този доклад са фокусирани върху образованието и обучението на възрастни²². Същевременно е разгледано и предизвикателството за възприемане на по-широко разбиране за ученето през целия живот от сега съществуващото в страната, тъй като това би било от полза за насърчаване на населението, проявяващо склонност и готовност да се учи в бързо променяща се среда, предвид технологичните промени, които продължават да преформатират както света на труда, така и ежедневието на хората. Основните препоръки са както следва:

- 1. Фокус върху институционализирането на координирана структура на управление в тази област на политиката.** Това предполага надграждане на опита на международните, национални и регионални мрежи за учене през целия живот, разработени през последните години в страната, както и тяхното разширяване.

²⁰ Световна банка 2016. Проучването се основава на данни, събрани от Националното панелно проучване на приобщаващото общество за България, данните обхващат населението на възраст 18–65 години и са събрани през 2013 г.

²¹ Индекс на цифровата икономика и общество 2020, глава за човешкия капитал.

²² Национални стратегии за учене през целия живот за 2008-2013 г. и за 2014-2020 г.; Национална образователна рамка за 2021–2030 г. (приета от Министерския съвет на 24 февруари 2021 г.); Проект на оперативна програма „Образование“ на ЕСИФ за 2021–2027 г. към октомври 2020 г.; Препоръки на Европейската комисия и Съвета за отделни държави (всеки юни или юли) и доклади за държавите на (всеки януари или февруари) от януари 2019 г. до май 2020 г.; и интервюта със съответните политици в правителството на България.



2. **Поставяне на акцент върху укрепването и по-нататъшното развитие на система за професионално ориентиране.** Тази препоръка отчита акцента, който настоящата национална политика за учене през целия живот поставя върху образованието за възрастни и привеждането в съответствие с нуждите на пазара на труда, но също така отчита значението на годините в училищна възраст за насърчаване на ученето през целия живот.
3. **Насърчаване и подкрепа за предлагането на възможности за „втори шанс“ за образование на възрастни.** Това трябва да има за цел да допринесе за намаляване на високия дял на преждевременно напускащите училище и на възрастните с ниско ниво на образование.
4. **Разработване на многостранен план за действие за образование и обучение на възрастни.** Тази препоръка отговаря на приоритетното значение, което се отдава на образованието за възрастни и позволява да се обединят в ясно изразена форма различните предизвикателства, идентифицирани в процеса на работа върху настоящия доклад, като повишаване на квалификацията и преквалификация с фокус върху групите, по-малко участващи в УЦЖ и разширяване на образованието и обучението извън работното място.
5. **Подобряване на системите за събиране на данни и отчитане на дейностите, свързани с образованието и обучението на възрастни,** чрез възприемане на концептуално широк и междуинституционално координиран подход. Тази ключова препоръка е заложена в предложения многостранен план за действие.
6. **Специално внимание при разработването на дейности за насърчаване участието на групите, идентифицирани като по-слабо участващи в УЦЖ:** населението на възраст над 35 години, хората с ниско ниво на образование и безработните.
7. **Повишаване на гъвкавостта на системата за образование и обучение,** най-вече чрез подобряване на ефективността и функционалността на системата за валидиране и признаване на предишни знания. Това изисква тясно взаимодействие между ПОО и общото образование и същевременно с политиките, развивани от МТСП.
8. **Засилване на подкрепата за предоставяне на втори шанс за възрастни,** както е посочено в ключова препоръка 3, главно чрез гарантиране на неговата устойчивост и институционализация извън системата на подкрепа със средства от европейските фондове.
9. **Разработване на методология за осигуряване на качеството за цялата система на образование за възрастни.** Методологията трябва да бъде съгласувана и съвместима с методологиите за осигуряване на качество в ПОО и в общото и висшето образование, така че да е приложима към образованието и обучението на възрастни в по-широк смисъл.
10. **Редовно участие в международни програми за оценяване на уменията на възрастните като РІААС.** Това ще предложи възможност за по-добро идентифициране на пропуските в уменията на населението и за разработване на всеобхватни и целенасочени подходи за справяне с недостига на умения, за които съобщават работодателите.
11. **Обучение на учители и обучители, работещи по образователни програми за възрастни.** По-специално обученията трябва да дадат приоритет на придобиването на цифрови умения от учителите и усвояване на дигитални методи на обучение. Обучения на преподавателите в ПОО и



общото образование за прилагане на методи, които стимулират и мотивират ученето. Подобни усилия са ключови, за да се наложи хлестичен подход към ученето през целия живот в страната.

- 12. Подобряване на настоящата система за привеждане на образованието и обучението в съответствие с нуждите на пазара на труда.** Това следва да отчита освен нуждите на работодателите от работна сила, отговаряща на определена образователна степен и професионална квалификация и нивото на удовлетвореност на завършилите от използването на усвоените умения. Дейности в тази посока могат да надградят предложеното по горе за ПОО, отнасяно се до нуждите на пазара на труда.



Увод

Настоящият аналитичен доклад е изготвен в рамките на Споразумението от 10 юни 2020 г. между Международната банка за възстановяване и развитие (Световната банка), Министерството на образованието и науката на Република България и Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, което има за цел предоставяне на консултантски услуги в подкрепа на две дейности: (1) Преглед на публичните разходи в областта на науката, технологиите и иновациите и (2) Подкрепа за изграждане на основан на доказателства подход за Националната стратегическа рамка за развитие на образованието до 2030 година. Настоящият доклад е изготвен в изпълнение на дейностите по втория стълб и част от ситуационния анализ на образователната система. Акцент в него се поставя върху две области на политиката - **Професионално образование и обучение** и **Учене през целия живот**. Докладът отразява коментарите, получени от МОН и ЕА ОПНОИР към 25.02.2021 г.

Методологията на Световната банка за прилагане на системен подход бе използвана за извършване на структурна диагностика на образователната система и оценка на нейната целенасоченост, както и на способността ѝ да изпълнява поставените национални цели в рамките на жизнения цикъл на актуалната образователна стратегия и действащата оперативна програма. Оценката обхваща стратегическата рамка и рамката на политиките за всеки от двата подсектора, в които са посочени както общите за Европейския съюз цели, така и основните стратегически насоки за България. Изследвани са основни измерения, които в своята съвкупност определят ефективността на работа на системата по отношение на достъп и завършване, равнопоставеност, качество и съответствие, финансиране и управление. Анализът завършва с преглед на досегашната, текущата и бъдеща подкрепа за финансирането на сектора със средства от ЕС. Диаграмата по-долу представя рамката на извършената оценка. Като цяло диагностиката се основава на:

1. Преглед на резултатите въз основа на изпълнението на предходната стратегия и оценка на постигнатото и пропуснатите възможности. Това включва анализ на празнотите, посочване на подходящи сравнения, анализ на ефективността и възвръщаемостта на направените инвестиции, както и на възприятията.
2. Преглед на въздействието на новите публични политики и дейности през последното десетилетие и ролята им за изпълнение на благоприятстващите условия и подобряване резултатите на образователната система.
3. Систематичен преглед на програмите за инвестиции и стратегиите за тяхното изпълнение през жизнения цикъл на образователната стратегията и ОП НОИР 2014-2020 г. Прегледът изследва процеса на изготвяне на програмите, идентифицирането и използването на показатели, методологии и процедури за мониторинг и оценка, измерване на въздействието на програмите върху бенефициентите през целия жизнен цикъл, подобряване на процедурите, оценка на процеса на изпълнение на отделните нива.
4. Идентифициране на факторите, свързани с напредъка или липсата на такъв, обобщаване на направените изводи и отправяне на препоръки за бъдещи политики.

Методологията за оценка и анализ, използвана за нуждите на настоящия доклад, стъпва на: съответните документи за политиките, стратегическата рамка, оперативните програми, доклади за напредъка, проучвания и друга документация; интервюта с местни експерти, фокус групи и технически дискусии с експерти от Министерството на образованието и науката и Изпълнителна агенция ОПНОИР; документи за програмна оценка и оценка на въздействието (цели, изпълнение, резултати) въз основа на наличната информация; оценка на съответните политикономически измерения и организационна ангажираност.

Фигура 1: Аналитично-концептуална рамка за оценка на образователната система в България



Национален контекст

Скоро след като се присъединява към Европейския съюз (ЕС) през 2007 г. България е засегната от икономическата криза, обхванала региона през периода 2010-2012 година. След 2014 г. брутният вътрешен продукт (БВП) на страната започва да бележи ръст, който през периода 2016-2018 г. достига 3.7 процента отчасти благодарение на положителната динамика в износния сектор, който вследствие на подобрените външни условия и ръста на глобалната търговия. През 2019 г. БВП отбеляза ръст от 3.4 процента. България разполага с млад и енергичен частен сектор, който успешно се конкурира на международния пазар в области като машиностроене, производство на автомобилни части, информационни технологии и изнесени бизнес дейности.

От традиционно земеделска България се е превърнала в силно индустриализирана държава, чийто селскостопански сектор е с дял от едва 3.6 процента в БВП на страната и осигурява заетост на 7 процента от работната сила (Световна банка, 2019). Основни земеделски култури са слънчоглед, тютюн и пшеница. Индустрията от своя страна допринася за 23.8 процента от БВП, като на 30 процента от работната сила е осигурена заетост в промишлени отрасли, които според експертни прогнози се очаква да достигнат дял от 14 процента от БВП на страната (Световна банка, 2019). Най-динамични са секторите за производство на текстил, фармацевтични и козметични продукти, мобилните комуникации и софтуерната индустрия. От 1990 г. насам секторът на услугите е удвоил своя дял в българската икономика, достигайки 59.2 процента от БВП и осигурявайки заетост на 63 процента от работната сила. С над 9.3 милиона туристи, посетили страната през 2018 г., туризмът е един от най-бързо развиващите се сектори с дял от 11.7 процента в БВП и 11 процента от общата заетост.

Като цяло българската икономика продължава да е изправена пред проблем с ниските нива на заетост и участие на пазара на труда. Основните предизвикателства са свързани с трайно ниския коефициент на заетост, който със стойност от 52 процента е сред най-ниските в Европа (вж. Фигура 2). Въпреки общата тенденция към устойчиво нарастване през годините, от края на 2019 г. насам

този коефициент отбелязва лек . Националната цел, залегнала в програмата „Европа 2020“, е заетост на 70 процента от населението на възраст между 20 и 64 години. За България слабото участие на пазара на труда означава, че оставайки извън редиците на работната сила, хора в трудоспособна възраст не допринасят за икономическия растеж на страната.

Фигура 2. Коефициент на заетост в България през периода 2012-2020 г.



Източник: <https://tradingeconomics.com/bulgaria/employment-rate> , 2020 г.

България е страна с население от седем милиона души, 76 процента от които са съсредоточени в урбанизираните райони. Според Евростат населението на страната се очаква да намалее с половин милион до 2030 г. и с един милион до 2050 г., което изисква намиране на по-добър баланс между политическите реформи в образованието и икономиката. През последните две десетилетия населението на България е намаляло значително, най-вече поради фактори като ниска раждаемост и миграция, като успоредно с това бележи високи темпове на застаряване. През 2020 г. коефициентът на възрастова зависимост в България е 47.3 процента, което обяснява натиска, под който активното население е поставено от населението в „зависима“ възраст. По-малко от половината от населението трябва да произвежда за другата половина, главно деца и възрастни хора, което означава, че в основната си част тази половина трябва да е трудово заета. Негативните демографски тенденции, свързани със слабите социални, здравни и образователни обществени услуги, поставят едно от основните предизвикателства пред разработването, финансирането и внедряването на бъдещи системи. Наред с това е възможно жизненият стандарт на хората в риск от маргинализация, изключване, дискриминация и безработица да се влоши и тези групи да се нуждаят от по-силна подкрепа. Ако текущите прогнози се запазят, общият брой на децата и младежите в училищна възраст бързо ще намалее, което ще породи необходимост от образователни реформи за решаване на проблемите с качеството, достъпа, равнопоставеността и съответствието на образованието. Намаляващият брой на работещото и учещо население в България има непосредствени и дългосрочни последици за развитието на човешкия капитал и макроикономическата програма за насърчване на заетостта и икономическия растеж.

Професионално образование и обучение

Целта на тази глава е да предостави аналитичната база за изготвяне на широка концептуална рамка, която да залегне в основата на бъдещите стратегии, приоритети и дейности в областта на професионалното образование и обучение (ПОО), включително при планирането и изпълнението на финансираната от ЕС подкрепа за развитие на ПОО (вж. Фигура 3). Този кратък аналитичен преглед (моментна снимка) има за цел да представи както досегашните постижения, така и поуците от изпълнението на предходни програми, които да бъдат използвани на следващия етап от развитието и модернизацията на професионалното образование и обучение. По този начин анализът би подкрепил процеса на вземане на решения, основани на доказателства, както се препоръчва в публикуван неотдавна доклад на ОИСР.²³ Наред с това той има за цел да улесни отговора на получените от Европейската комисия коментари по неотдавна представения проект на Оперативна програма „Наука и образование“ (ОПНО), в които се посочва необходимостта ОПНО да се основава на анализ на постиженията и извлечените поуки.²⁴

Фигура 3.: Моментна снимка на състоянието на ПОО като част от общия процес на стратегическо планиране и програмиране на дейности в сектора



Анализът използва методология на системен подход за оценка на свързаните политики, стратегическата база и основните измерения, обвързващи инвестициите с резултати. Той започва с представяне на стратегическата и политическата рамка на ПОО, общите цели на ЕС и националните стратегии и политики на България за развитие на сектора. В следващите раздели се подлагат на анализ някои основни измерения, които в своята съвкупност определят ефективността на системата на професионално образование и обучение: достъп и завършване, равнопоставеност, качество и съответствие, финансиране и управление. Следващият раздел започва с кратък преглед на финансираната от ЕС подкрепа за ПОО в страната, след това прави обобщение на направените в хода на анализа констатации, допълнени от теми и въпроси, заслужаващи допълнителен анализ на политиката в рамките на евентуално по-дългосрочно изследователско усилие в сферата на

²³ ОИСР. 2019 г. *Професионалното образование и обучение в България: управление и финансиране*. Прегледи на ОИСР на професионалното образование и обучение. Издателство на ОИСР, Париж.

²⁴ Европейска комисия. Май 2020 г. *Наблюдения на услугите на Комисията относно проект на ОП „Наука и образование“*. Генерална дирекция „Заетост, социални въпроси и приобщаване“ на ЕК.



професионалното образование и обучение в България. Накрая се прави обобщение и оценка на резултатите от инвестиционната политика в сектора на ПОО през текущия стратегически период 2014-2020 г.

При анализа са използвани количествени и качествени данни. Това включва стратегически, както и други документи, предоставени от МОН, количествени данни от различни източници (вж. Каре 1) и доклади от външни източници, включително Европейския център за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP), ОИСР и Световната банка. Предоставени са констатации и е обърнато специално внимание на областите, за които може да се помисли за допълнително събиране и анализ на данни, а по отношение на областите, за които събраните данни позволяват, са направени предложения за насоки на евентуални бъдещи политики. В рамките на целия анализ тези констатации и предложения са обобщени под заглавие „*Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките*“.

Каре 1: Използвани количествени данни и свързани с тях предизвикателства

Основните количествени констатации в този доклад се основават на:

Данни от Националната електронна информационна система за предучилищното и училищно образование (НЕИСПУО), поддържана от МОН. МОН предостави специфични масиви от данни, адаптирани спрямо аналитичните нужди на един всеобхватен анализ на ПОО. Тези данни бяха частично анализирани и включени в настоящия проект.

Публично достъпна образователна статистика, предоставена от Националния статистически институт; Специализираната база данни BOOST на Световната банка, съдържаща подробна информация за публичните разходи по функции на национално и регионално ниво, предоставена от Министерството на финансите.

Различни масиви от данни на Евростат, включително съвместно събираните данни за образованието от Статистическия институт на ЮНЕСКО, ОИСР и Евростат (UOE), статистика за публичните разходи съгласно Класификация на функциите на държавното управление (COFOG) () и данни от Наблюдението на работната сила.

България разполага с изчерпателни административни регистри в образованието, предоставящи ценна информация и механизми за подкрепа, които да позволят планиране и вземане на решения в образованието. Съществуват обаче няколко основни предизвикателства по отношение на данните, които следва да се вземат предвид в контекста на този анализ:

Налице са несъответствия между данните за ПОО, предоставени от НЕИСПУО, данните на НСИ и на Евростат. Това се дължи главно на методологическите различия в събирането на данни. Административните данни, събирани в НЕИСПУО, се въвеждат директно от училищата и се актуализират редовно в хода на учебната година. В същото време данните на НСИ за образованието се събират ежегодно (октомври-ноември) въз основа на статистически въпросник, озаглавен „Отчет за училищата“ (НСИ е източник и на данните на Евростат). При наличието на различни методи за събиране на данни в различни периоди, ние сме използвали където е възможно данните на НЕИСПУО.

Съпоставимостта на данните във времето се затруднява от различни промени в националното законодателство. От учебната 2017/2018 година има прекъсване във времевите редове поради промени в Закона за предучилищното и училищното образование. Това компрометира съпоставимостта с предходни учебни години.

МОН започва да събира данни, предоставящи надеждна информация за социално-икономическия статус (СИС) на учениците едва през 2017 г., което означава, че анализът на ресурсите, процесите, продуктите и резултатите, свързани с равния достъп за по-продължителен период не е възможен.

Стратегическа рамка на политиката в областта на ПОО

Този раздел представя стратегическия контекст, който формира основата за оценка на различните измерения, представена в следващите раздели на настоящия анализ на ПОО. В него са обобщени стратегиите и целите на ЕС в областта на ПОО. Наред с това са разгледани актуалната българска стратегия за ПОО и свързания с нея план за действие, както и сега действащия Закон за професионалното образование и обучение (ЗПОО).

А. Стратегии и цели на ЕС в областта на ПОО

Текущи стратегии и цели на ЕС²⁵

Европейският съюз счита, че ПОО е ключов елемент от системите за учене през целия живот, който предоставя на гражданите знания, умения и компетентности, необходими за определени професии и за пазара на труда. ПОО отговаря на нуждите на икономиката и предоставя на учащите умения, важни за личностното развитие и за активната реализация в гражданското общество. Наред с това ПОО е в състояние да повиши ефективността на предприятията, конкурентоспособността, научните изследвания и иновациите и е важен аспект от успешните политики в сферата на заетостта, както и на социалната политика. Настоящите стратегии и цели на ЕС, свързани с ПОО, са залегнали в редица съобщения, заключения, препоръки и решения (вж. Каре 2). Институциите на ЕС, държавите членки, социалните партньори и доставчиците на ПОО се споразумяха за набор от цели, които да бъдат постигнати в периода 2015-2020 г.:

- **Учене чрез работа:** насърчаване на обучението чрез работа във всичките му форми, като се обръща специално внимание на професионалната подготовка (чиракуването), чрез участие на социалните партньори, предприятията, търговските камари и доставчиците на ПОО, както и чрез стимулиране на иновациите и предприемачеството.
- **Осигуряване на качество:**
 - Разработване на Европейска референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение **EQAVET** ([European Quality Assurance Reference Framework for VET \(EQAVET\)](#));
 - **Вземане на решения въз основа на доказателства:** установяване на постоянен поток от информация и обратна връзка в системите за ПОО въз основа на резултатите от обучението;
- **Достъп:** подобряване на възможностите за равен достъп до ПОО чрез осигуряване на по-голяма гъвкавост и пропускливост на системите; предоставяне на услуги за професионално ориентиране; и възможност за валидиране на неформалното и информалното (самостоятелно) учене.
- **Ключови компетентности:** укрепване на ключовите компетентности в учебните програми за ПОО и осигуряване на повече действителни възможности за придобиване или развиване на тези умения чрез начално и продължаващо професионално образование и обучение.
- **Учители:** въвеждане на системен подход и възможности за начално и продължаващо професионално развитие за учителите, обучителите и наставниците в сферата на ПОО, както в училищна, така и в работна среда.

²⁵ Вж. на Интернет страница: https://ec.europa.eu/education/policies/eu-policy-in-the-field-of-vocational-education-and-training-vet_en



Карта 2: Ръководна рамка на ЕС в областта на ПОО

Заклучения от Рига, 2015 г. относно нов набор от средносрочни цели в областта на ПОО за периода 2015-2020 г. в резултат на прегледа на краткосрочните цели, определени в Комюникето от Брюж от 2010 г.

Комюнике от Брюж, 2010 г. за засилено европейско сътрудничество в областта на професионалното образование и обучение за периода 2011-2020 г.

Решение (ЕС) 2018/646 на Европейския парламент и на Съвета от 18 април 2018 г. относно обща рамка за предоставяне на по-добри услуги в областта на уменията и квалификациите (Европас),

Препоръка на Съвета от 22 май 2017 г. относно Европейската квалификационна рамка (ЕКР) за учене през целия живот,

Препоръка на Съвета от 22 май 2018 г. относно ключовите компетентности за учене през целия живот,

Препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. за създаване на Европейска референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение (EQAVET),

Препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. за създаване на Европейска система за кредити в професионалното образование и обучение (ECVET),

Препоръка на Съвета от 20 декември 2012 г. относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене,

Препоръка на Съвета от 19 декември 2016 г. относно повишаване на уменията: нови възможности за възрастните,

Препоръка на Съвета от 20 ноември 2017 г. относно проследяването на дипломираните лица, и

Препоръка на Съвета от 15 март 2018 г. относно Европейска рамка за качествено и ефективно чиракуване.

Източник: Консултативен комитет по професионално обучение, 2018 г. *Становище за бъдещето на професионалното образование и обучение след 2020 г.*

Бъдещето на ПОО след 2020 г.²⁶

Консултативният комитет на ЕС по професионално обучение признава, че след 2020 г. променящите се и все по-нарастващи изисквания за умения, съчетани с икономическото, демографско и технологично развитие ще родят значителни предизвикателства и ще предоставят възможности за иновативни отговори от системите за ПОО. Предложената от Консултативния комитет бъдеща визия има за цел изграждането на такива системи за ПОО, които:

- насърчават заетостта, адаптивността, личностното развитие и активната реализация в гражданското общество;
- предоставят достъпни, привлекателни, високо ценени, иновативни и с гарантирано качество услуги за всички;
- са интегрирани, гъвкави, диверсифицирани, с осигурено качество и с управление, финансиране и ръководни принципи, които насърчават върховите постижения, приобщаването, ефективността и споделяната отговорност.

²⁶ Консултативен комитет по професионално обучение. 2018 г. *Становище за бъдещето на професионалното образование и обучение след 2020 г.*

Б. Национални стратегии и политики - общ преглед

ПОО е част от по-широки национални стратегии и политики за икономическо развитие, образование и учене през целия живот. Наред с това, следните ключови документи се фокусират специално върху ПОО:

- **Стратегия за развитие на ПОО.** Стратегията за развитие на професионалното образование и обучение в Република България за периода 2015-2020 г. е приета през 2014 г.;
- **Планове за действие в областта на ПОО.** Стратегиите за ПОО са придружени от планове за действие за тяхното изпълнение. Първият такъв план обхваща периода 2015-2017 г., а сега действащ е План за действие за изпълнение на стратегията за развитие на ПОО в Република България за периода 2019-2021 г.;
- **Закон за професионалното образование и обучение.** Законът за ПОО редовно се актуализира, като последните изменения са приети през 2018 г.²⁷

В. Преглед на сега действащата Стратегия за развитие на ПОО и Плана за действие за нейното изпълнение

Стратегията за развитие на ПОО идентифицира десет предизвикателства и четири приоритетни направления на въздействие. Стратегията признава ПОО като ключов фактор за устойчиво социално-икономическо развитие в Европа и подчертава, че системите за ПОО трябва непрекъснато да се подобряват в отговор на бързите икономически и обществени промени. Стратегията посочва, че развитието на българската система за ПОО трябва да бъде с фокус върху (1) превръщане на началното и продължаващото професионално образование и обучение в привлекателна възможност за учене; (2) осигуряване на гъвкав достъп до обучение и до придобиване на квалификация; (3) осигуряване на по-активно участие на заинтересованите страни в ПОО; и (4) координирано прилагане и управление на националните и европейски инструменти в областта на признаване на придобитите компетентности, осигуряване на качеството, мобилност и прозрачност на механизмите и процесите в областта на ПОО. По-нататък Стратегията се спира подробно на десетте предизвикателства и четирите приоритетни направления за въздействие, които подкрепят постигането на тези основни цели (вж. Каре 3 по-долу).

Очакваното въздействие е описано доста общо, без да е свързано с измерими показатели. Очакваното въздействие е представено най-вече от гледна точка на протичащите процеси („проведен мониторинг“) и посоката на резултатите („модернизирана инфраструктура“, „повишена заетост“), докато най-добрите практики в тази област биха препоръчали количествено (или по друг начин) измерими показатели, категоризирани в конкретни измерители за ресурси, продукти (междинни резултати) и крайни резултати. Планът за действие за периода 2019-2021 г. включва измерими показатели на ниво дейности, но липсват общи показатели за междинните и крайните резултати от тези дейности. Като цяло този подход ще затрудни много оценката на напредъка в изпълнението на стратегията. Националната стратегическа група под ръководството на МОН отговаря за мониторинга на изпълнението на стратегията, включително за изготвянето на доклади

²⁷ Законът за ПОО най-вероятно е придружен от подкрепящо законодателство и разпоредби. Освен това, функционирането на системата за ПОО се влияе от по-широки разпоредби, наред с другото, в областта на образованието и труда. Този раздел не цели да бъде изчерпателен, ето защо не е посочена нито една от тези разпоредби.

за изпълнение и мониторинг, с които да се определи степента на изпълнение на целите и да се проследи нивото на ефективност²⁸.

Към момента не разполагаме с документация, която да показва, че са разработени надеждни прогнозни разходи за изпълнение на стратегията. Ако действително липсват разчети, това допълнително би усложнило оценката на осъществимостта на стратегията.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- В бъдеще СБ би могла да обсъди с МОН възможностите за укрепване на разработката и мониторинга на бъдещи стратегии.

Карте 3: Ключови елементи на Стратегията за развитие на ПОО 2015-2020 г.

<p>Фокус: Превръщане на началното и продължаващото ПОО в привлекателна възможност за учене; Осигуряване на гъвкав достъп до обучение и придобиване на квалификация; По-активно участие в ПОО на ключовите заинтересовани страни; Координирано прилагане и управление на националните и европейски инструменти в областта на признаването на придобитите компетентности, осигуряване на качеството, мобилност и прозрачност на механизмите и процесите на ПОО.</p>
<p>Предизвикателства пред професионалното образование и обучение: Оптимизиране на училищната мрежа Повишаване привлекателността на професионалното образование и обучение Намаляване дела на преждевременно напускащите училище и на младежите с ниско образователно и квалификационно равнище Привличане на ученици за обучение по професии с придобиване на първа и втора степен на професионална квалификация и на ученици с високи образователни постижения за обучение по високотехнологични професии Изграждане на система за актуализиране на квалификациите на учителите и преподавателите по професионална подготовка по тяхната специалност от висшето образование Привличане на млади учители и преподаватели по професионална подготовка в системата на ПОО Разширяване на участието и отговорностите на ресорните министерства в изпълнението на държавната политика в областта на професионалното образование и обучение Разширяване на участието и отговорностите на социалните партньори в професионалното образование и обучение Участие в европейското пространство за образование и обучение с прозрачни квалификационни системи, позволяващи трансфер и натрупване на резултати от ученето, признаване на квалификации и компетентности и разширяване на транснационалната мобилност Осигуряване на лесно достъпни и висококачествени услуги за кариерно ориентиране на ученици и възрастни</p>
<p>Приоритетни направления на въздействие:</p> <p>Приоритетно направление 1. Осигуряване на качество и ефективност на ПОО 1.1. Организиране на професионално образование и обучение чрез работа (дуално образование) като форма на партньорство между професионална гимназия и работодател 1.2. Разширяване на прилагането на модулната организация на професионалната подготовка 1.3. Усъвършенстване на системата за управление на качеството на ПОО 1.4. Създаване на предпоставки за материална осигуреност на професионалната подготовка</p>

²⁸ В момента механизмът за наблюдение и изпълнение на стратегията за ПОО може да се определи като по-скоро слаб. Отсъстват както (а) доклади за мониторинг и изпълнение, така и (б) оценки на разходите за изпълнение на стратегията за ПОО.



1.5. Разработване на система за актуализиране и допълване на квалификацията на учителите и преподавателите по професионална подготовка по специалността им от висшето образование и подкрепа за кариерно развитие

1.6. Обучение на наставници за провеждане на практическо обучение в реална работна среда

Приоритетно направление 2. Подобряване на възможностите за достъп до ПОО

2.1. Въвеждане на „защитени“ професии

2.2. Разработване на пакет за специфична подкрепа на ПОО и осигуряване на гъвкавост и пропускливост на професионалното образование и обучение в училищата

2.3. Осигуряване на професионална подготовка на ученици и лица над 16 години със специални образователни потребности

2.4. Осигуряване на лесно достъпни и висококачествени услуги за кариерно ориентиране на учащи и възрастни

Приоритетно направление 3. Професионално образование и обучение в контекста на ученето през целия живот

3.1. Изграждане на система за валидиране на знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално и самостоятелно учене

3.2. Въвеждане на кредитна система в професионалното образование и обучение

3.3. Активизиране на включването на възрастни в обученията за придобиване на професионална квалификация и нейното непрекъснато осъвременяване, както и за придобиване на ключови компетентности за допълване на професионалните знания и умения в съответствие с приетата Национална стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020 г.

Приоритетно направление 4. Засилване на участието и отговорностите на всички заинтересовани страни за осигуряване на кадри с необходимата за икономиката квалификация
Активизиране на включването на социалните партньори в системата на ПОО.

Г. Закон за професионалното образование и обучение

В Закона за професионалното образование и обучение (ЗПОО) са залегнали редица основни концепции, но те търпят чести промени. Европейският център за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP) отбелязва, че макар много от ключовите постановки за ПОО да са залегнали в Закона за професионалното образование и обучение (напр. осигуряване на качество, обучение чрез работа, съответствие на ПОО с търсенето, валидиране на неформалното и самостоятелното учене и др.), степента, в която те намират практическо приложение се колебае. Законът за ПОО е променян 27 пъти от приемането му през 1999 г. досега. Въпреки че очевидната готовност за реформа е похвална, остава неясно доколко участващите заинтересовани страни успяват да са в крак с промените.

Последните важни поправки, приети през 2016 г., са фокусирани върху подобряване на гъвкавостта и мобилността и засилване на практическото обучение. Последните изменения на Закона за предучилищното и училищното образование, известни като реформа в образованието, предизвикаха промени в Закона за ПОО, известни като реформа в ПОО. Тяхната основна цел е да направят възможностите за образование по-гъвкави, позволявайки по-добра пропускливост и интеграция между общото образование и ПОО. Измененията също така промениха съотношението между теоретичното и практическото обучение в полза на последното, включително практиката в реална работна среда. [Източник: CEDEFOP]

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:



- Изглежда е налице разминаване между съдържанието на закона и реалностите, които се отнасят до неговото прилагане. Полезно би било да се направи преглед на слабите места, които възпрепятстват прилагането на законодателството, така че да могат да се разработят и приложат мерки за намаляване на несъответствието между документи и практика.

Достъп и завършване на ПОО

Този раздел прави преглед на достъпа до ПОО и напредъка на учениците (или липсата на такъв) в рамките на системата. Разглежда се броят на училищата и учениците в системата на ПОО, което да даде представа за мащаба на системата. Прави се също така оценка на това какъв брой от първоначално приетите ученици излизат от системата със съответните удостоверения за придобита професионална квалификация. Целта на тази оценка е не само да установи доколко системата на ПОО отговаря на нуждите на учениците, но също така да се оцени и степента на нейната вътрешна ефективност (напр. спрямо разходите).

А. Доставчици на ПОО

Професионалното образование и обучение се предоставя от професионални гимназии, училища по изкуствата, спортни и духовни училища, както и от професионални класове в общообразователните училища. Повечето професионални гимназии са държавни, докато общообразователните училища са предимно общински.

Оптимизирането на училищната мрежа (започнало след въвеждането през 2007/2008 г. на модел на финансиране, основан на делегирани бюджети и отразяващо демографските тенденции в страната) постепенно доведе до укрупняване на училищата, с повече възможности за обединяване на образователни ресурси и увеличаване на размера на класовете. И все пак нуждата от оптимизация остава. През последните години броят на доставчиците на ПОО непрекъснато намалява. За последните осем години (до учебната 2019/2020 година) този брой е намалял с около 14 процента (до 427 доставчици) спрямо 2012 г., когато общият им брой възлизаше на 494. Въпреки това са налице сигнали, че училищната мрежа отново се нуждае от оптимизация поради малкия брой ученици в класовете в много от по-малките населени места. Паралелното съществуване на средни училища, профилирани гимназии и професионални гимназии допринася за наличието на значителна конкуренция между тях за привличане на ученици и размива техните специфики.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Предвид демографските тенденции в страната, каква е необходимостта от по-нататъшна оптимизация на мрежата от доставчици на ПОО (включително възможна консолидация, клъстериране и/или работа в мрежа) и каква стратегия трябва да се приложи за постигане на това?
- Географско разпределение: подходящо ли е местоположението на доставчиците на ПОО, като се има предвид местонахождението на учениците (включително на малцинствените групи) и местоположението на фирмите.²⁹

²⁹ Бележка: за предоставящите ПОО училища е важно не само тяхното местоположение да е подходящо предвид местонахождението на (потенциалните) ученици, но също така да се намират в близост до предприятия, така че да се улесни обучението чрез работа и развитието на други форми на взаимодействие между училищата и работодателите.



Предлагането на професионално образование и обучение след средно образование е минимално. По-голямата част от доставчиците на ПОО в България са професионални гимназии (358). Съществуващите 23 професионални колежа, които предоставят ППО след завършване на средно образование, съставляват малко над 5 процента от всички училища, предлагащи професионално образование и обучение. За сравнение, през 2012/13 г. делът на професионалните колежи от общия брой училища в системата на ППО е нараснал на малко над 7 процента.

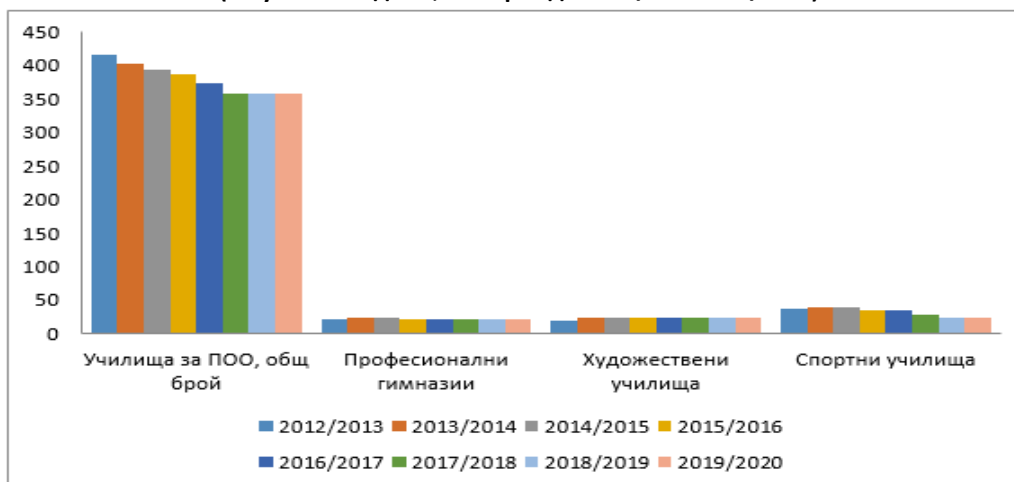
От всички ученици в системата на професионалното образование 41.3 процента учат в професионални паралелки в училища, намиращи се в малки или много малки градове³⁰, а други 4.4 процента посещават селски училища. Местната икономика в тези малки населени места е доминирана от микро и малък бизнес, и участието на работодателите в предоставянето на практическо обучение и на дуални форми на обучение е сериозно предизвикателство. Необходими са значителни усилия, за да се осигури достъп на учениците в системата на ПОО от малките населени места до практическо обучение на качествени работни места.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Как се стигна до тази оптимизация? Доколко е част от добре обмислена стратегия и доколко е резултат от промените в модела на финансиране?
- Доколко по-нататъшната оптимизация на мрежата от училища за ПОО и разработването на възможни „кълстери“ от такива училища е осъществим начин за предоставяне на качествено професионално образование и обучение в райони с преобладаващо малки населени места, изпитващи сериозни демографски предизвикателства, недостиг на учители по специфични професионални предмети и ограничени възможности за сътрудничество с местни работодатели?
- Какво е мястото на ПОО след средно образование в общия образователен пейзаж? Ограничават ли голямото предлагане на висше образование ролята на професионалните колежи след средно и преди висше образование? Предвид настоящия малък брой професионални колежи и очакваното нарастване в търсенето на усъвършенствани умения на пазара на труда, трябва ли да се разшири следгимназиалното образование?

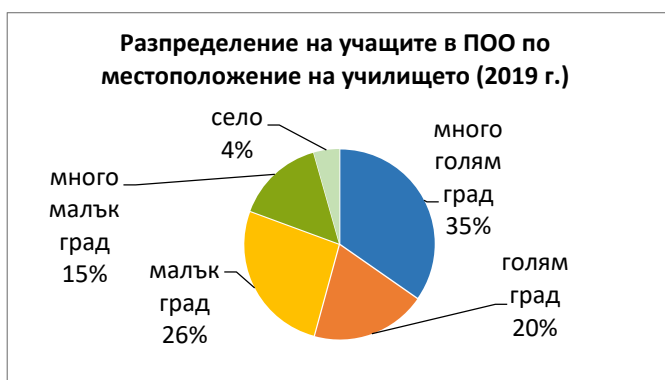
³⁰ Малки градове - от 10 000 до 50 000 жители, много малки градове - под 10 000 жители.

Фигура 4. Брой на училищата, предоставящи ПОО, по видове (по учебни години, за периода 2012/13 - 2019/20 г.)



Източник: НСИ

Фигура 5. Разпределение на учащите в системата на ПОО по местоположение на училището (2019/20 учебна година)³¹



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН и НСИ.

Б. Участие в системата на ПОО: записване

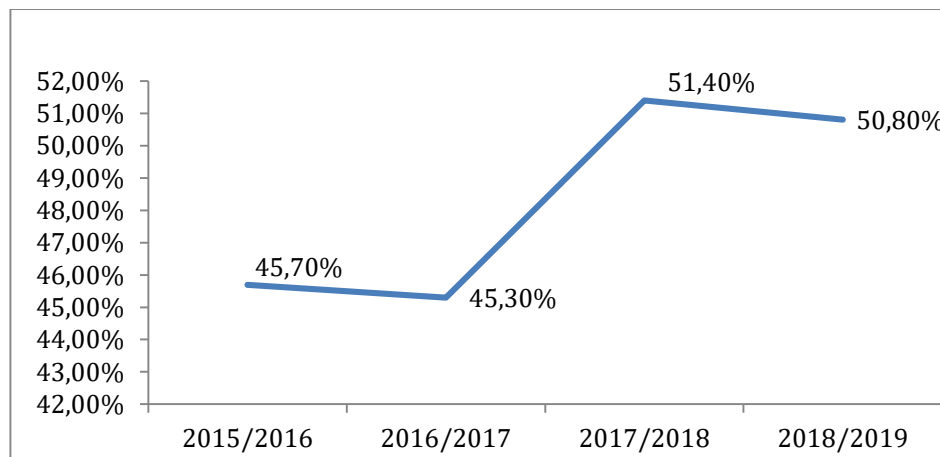
От 2005 г. насам близо половината от учениците в гимназиалната степен на средното образование³² са били записани в програми за ПОО. През повечето учебни години в периода след 2005/06 г. над половината от учениците в гимназиалната степен на средното образование са били

³¹ Градовете са групирани съгласно следната класификация: много голям град - над 100 000 жители, голям град - между 50 000 и 100 000 жители, малък град - между 10 000 и 50 000 жители, много малък град - по-малко от 10 000 жители.

³² Тези данни се отнасят за учениците от 8-ми до 12-ти клас. До 2017 г. записването в ПОО в гимназиалната степен започва от 9-ти клас, а записването в профилираните гимназиални класове (на профилираните училища) - от 8-ми клас. Това е променено по законодателен път през 2016 г. и е въведено на практика през 2017 г., когато записването в ПОО и профилираните класове започва от 8-ми клас. Въвеждането на тази нова структура е причина за прекъсване на времевите редове при повечето данни. Тази особеност е отчетена при настоящия анализ, като са направени необходимите корекции в съответните набори от данни.

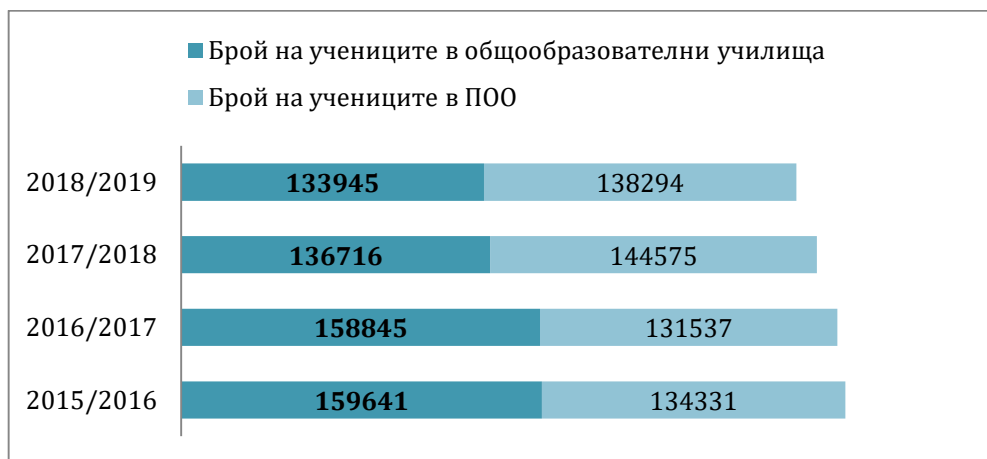
записани в професионални паралелки. След учебната 2015/16 година този дял варира в диапазона 40.3 процента и 51.4 процента (вж. Фигура 6 и Фигура 7).

Фигура 6. Относителен дял на учениците, записани в професионални паралелки, спрямо общия брой на учениците в гимназиалния етап на средното образование (по учебни години, 2015/16 - 2018/19 г.)



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН.

Фигура 7. Брой на учениците в общото средно образование и в ПОО, по учебни години

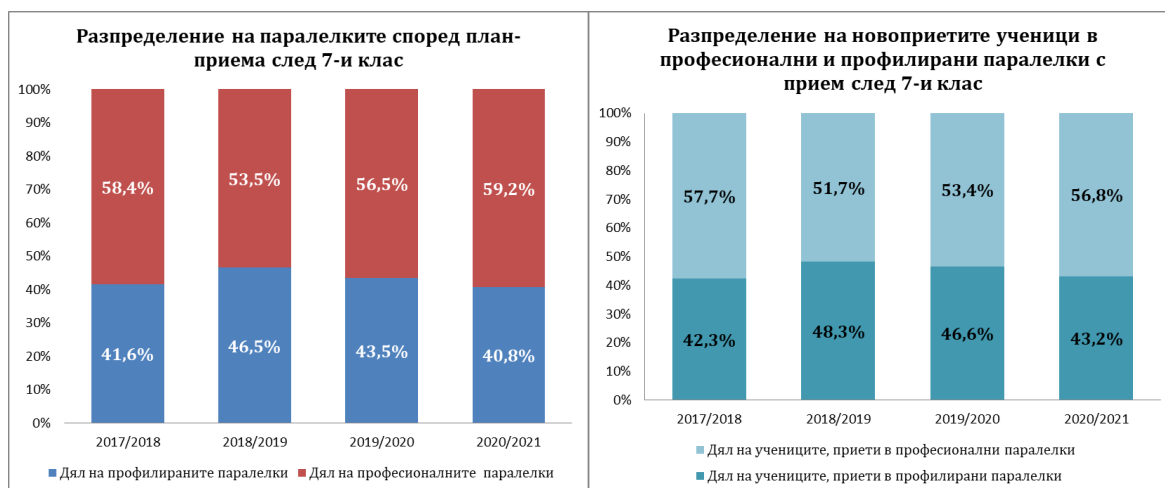


Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН

Между учебните 2005/06 г. и 2017/18 г. броят на учениците, записани в ПОО, отбелязва непрекъснат спад, общо с 29.4 процента за посочения период, което като цяло съответства на спада, наблюдаван в системата на общото образование. Тази тенденция до голяма степен отразява съществуващите демографски предизвикателства и тенденцията на намаляващото население в училищна възраст (Фигура 8).

Въпреки целевото увеличаване на дела на професионалните паралелки, все още не е предложен пакет от конкретни мерки за гарантиране на качеството на професионалната подготовка, включително чрез осигуряване на необходимата техническа инфраструктура и на достатъчно учители по специалните предмети в отделните населени места. В съответствие с целта за осигуряване на повече кадри с техническо професионално образование за нуждите на бизнеса,

през последните три години целенасочено се увеличава дела на професионалните паралелки за сметка на намаляване на дела на профилираните паралелки при при планиране на план-приема след седми клас. Това се осъществява чрез задаване от МОН на целеви стойности на съотношението на професионалните към профилирани паралелки за отделните области в страната. Така делът на професионалните паралелки в осми клас нараства от 53.5% през 2018/2019 учебна година до 59.2% от всички паралелки през 2020/2021 учебна година, а делът на новоприетите ученици в професионални паралелки се увеличава съответно от 51.7% през 2018/2019 учебна година до 56.8% през 2020/2021 учебна година.

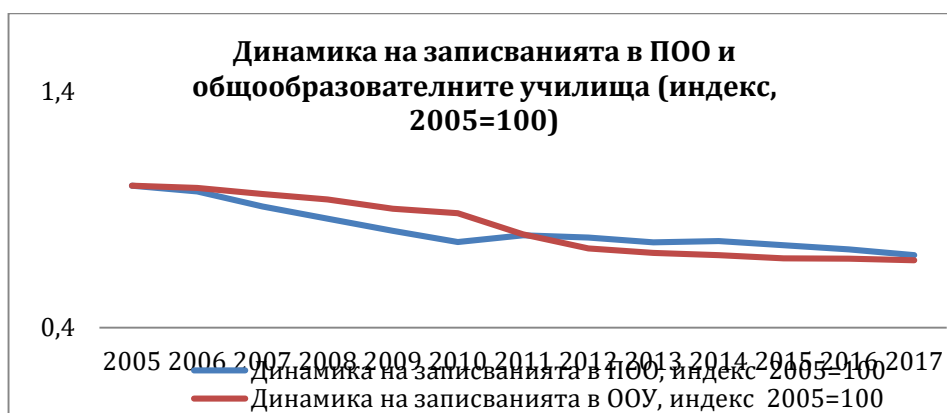


Източник: Изчисления въз основа на данни от МОН

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Счита ли се за подходящ делът на учениците в ПОО от общия брой ученици в средното образование или е за предпочитане той да е по-нисък/по-висок? Кои фактори се вземат предвид при определяне на това какъв е подходящият дял на ПОО спрямо общото образование?
- По какъв начин демографските тенденции влияят върху динамиката на записване в ПОО на местно ниво? Регионалната динамика на населението в училищна възраст и записванията в ПОО налагат ли реструктуриране на училищната мрежа за ПОО и сливане и клъстериране на доставчици на ПОО (от съседни региони)?

Фигура 8. Участие в общото средно образование и в ПОО (брой учащи, 2015/16 - 2018/19 г.)



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН.

Повечето ученици се насочват към ПОО в края на прогимназиалния етап (след 7 клас), но съществува възможност за влизане в професионална пътека и след първия гимназиален етап на средното образование (след 10 клас). Програмите за ПОО са с продължителност от две до пет години и включват общообразователна част (обхващаща основната програма на средното общо образование)) и професионална част. Завършилите ПОО получават свидетелство за професионална квалификация наред с диплома за завършено средно общо образование.

Нараства делът на учениците, записани в програми за ПОО, които се обучават в общообразователните училища. Необходимо е внимателно проследяване на тази тенденция, за да се гарантира наличието на подходящ преподавателски състав и инфраструктура. Предприетите през 2015 г. и 2016 г. нормативни промени създадоха възможност всички общообразователни училища да предлагат професионални програми. Непрекъснато нараства делът на учениците по професионална подготовка, записани в програми за ПОО в общообразователните училища, достигайки през 2018/19 г. 12.5 процента от 5.2 процента през 2015/16 г. (вж. Фигура 9). Понастоящем общообразователните и обединените училища предлагат класове за професионална подготовка предимно в професионални направления, за които не е необходимо специално оборудване и може да се използва наличният преподавателски състав (вж. Фигура 10 и Фигура 11). Същевременно, обаче, нарастващият дял на учениците, записани в професионални паралелки в общообразователните и обединените училища (наред с предлагането на дуално образование), засилва значението на мониторинга, с който да се гарантира, че тези училища ще разполагат с подходящи учители, техническо оборудване за осигуряване на качествено професионално образование, както и достъп до обучение чрез работа.

Фигура 9. Разпределение на учениците в ПОО според вида на училището (2009/10 - 2018/19 г.)



Източник: Изчисления на авторите въз основа на данни от МОН

По-голяма част от учениците в системата на ПОО се записват в програми за ниво 4 от Европейската квалификационна рамка (ЕКР). Делът на записаните за ПОО след средно образование (ниво 5 на ЕКР) е минимален. През 2018/19 г. 78 процента от учениците са били записани в квалификационно ниво 3, което съответства на ниво 4 от Европейската квалификационна рамка (ЕКР 4). През последните години се наблюдава постоянно нарастване на дела на учениците, записани за ниво ЕКР 4, като през 2015/16 г. делът на учениците на това ниво е бил 74 процента или с 4 процентни пункта по-нисък в сравнение с 2019 г. От своя страна делът на

учениците, записани в програми за ниво 3 на ЕКР е спаднал за същия период с 3 процентни пункта, от 22 на 19 процента. Делът на обучаващите се в нива 2 и 5 на ЕКР е трайно нисък. През целия разглеждан период делът на обучаващите се в ПОО след средно образование (ЕКР 5) се запазва под 1% (Фигура 10).

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Счита ли се за уместен високият и все по-нарастващ дял на учениците, записани за ниво ЕКР 4?
- Ниският брой записани за нива ЕКР 1 и ЕКР 5 е резултат от липса на търсене от страна на учениците или по-скоро от липса на училищен капацитет? Адекватен ли е малкият брой на учениците, записани за нива ЕКР 1 и ЕКР 5?
- Отговаря ли делът на учениците в съответните нива на ЕКР на целите, заложили в националната стратегия?
- Как се гарантира, че общообразователните училища, предлагащи ПОО, разполагат с подходящи учители и други ресурси, които да гарантират качествено образование?

Фигура 10. Разпределение на учениците по степен на професионална квалификация (2010 - 2019 г.)



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН

В. Участие в системата на ПОО: отпадане и завършване

Едно от основните предизвикателства пред ПОО е ниският дял на задържане на учениците. В ПОО процентът на отпадане е двойно по-висок от наблюденията в средното общо образование, докато коефициентът на завършване е много по-нисък в сравнение с този в общото образование. Това означава, че степента на задържане в системата на ПОО и нейната вътрешна ефективност са значително по-ниски в сравнение с общото образование.

От 2010 г. насам около 9 процента от учениците, които са били записани в ПОО през дадена година, не са се записали отново през следващата година³³. През 2018 г. близо 63 процента от всички отпаднали са от училища, намиращи се в малки градове или села (Фигура 12).

³³ Според данни на МОН. Технически тези ученици не се считат за незабавно отпаднали от националната статистика, тъй като те биха могли да продължат образованието си през следващата учебна година, а тези, които са били на възраст под 16 години, са задължени да продължат образованието си.

Коефициентът на отпадане през целия цикъл на програмите за ПОО е над 21 процента, много по-висок, отколкото в общото образование, където делът на отпадащите е 8.5 процента³⁴. Това означава, че един от всеки петима ученици, записали се в началото на гимназиалния курс на ПОО/ОО, не се е задържал в училище до края на програмата. От учениците в ПОО, които достигат до 12-ти клас, само трима от всеки четирима (75.5%) завършват средно образование (2017 г.). В общото образование коефициентът на завършване е с почти 20 процентни пункта по-висок, 94.7 процента (2017 г.) (вж. Фигура 11 и Фигура 13).

През последните години коефициентите както на отпадане, така и на завършване в ПОО драстично се влошиха, докато при общото образование тези коефициенти отбелязаха подобрение. Между 2012 г. и 2017 г. делът на отпадналите от ПОО ученици е нараснал със 74 процента. През същия период коефициентът на отпадане в общото образование е намалял с 28 процентни пункта. Резултатът е много съществена разлика между коефициентите на отпадане в общото образование и ПОО, докато през 2012 г. тази разлика все още е била под 2 процентни пункта. Коефициентът на завършване на средно образование в ПОО също е отбелязал значително влошаване през посочения период, от 82.8 процента през 2012 г. на 75.5 процента през 2017 г. В същото време коефициентът на завършване в общото образование е нараснал от 93.0 на 94.7 процента. В резултат на това, разликата в коефициента на завършване между ПОО и общото образование се е удвоила от (и без това високите) 10.2 процентни пункта на 20.2 процентни пункта (вж. Фигура 10 и Фигура 11).

Изпитните резултати от Националното външно оценяване, както и резултатите от Програмата за международно оценяване на учениците (PISA) показват по-висока концентрация на ученици с ниски академични резултати в училищата, предоставящи ПОО, отколкото в общообразователните училища. В същото време се очаква учениците в ПОО да изучават по-обширни учебни програми, тъй като професионалното образование в България обхваща учебните програми както на ОО, така и на ПОО. Комбинацията от сложни учебни програми и ниски постижения в крайна сметка може да доведе до обезсърчаване и загуба на мотивация от страна на учениците и да увеличи риска от отпадане.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Каква е причината за разликата в коефициентите на отпадане и завършване между ПОО и общото образование?³⁵ Каква е концентрацията на учениците в ПОО с нисък СИС, обусловен от образователния статус на родителите? Влияе ли това върху процента на отпадане, като се има предвид фактът, че преносът на образователно ниво между поколенията е един от най-силните фактори, определящи преждевременното напускане на училище в България, особено сред малцинствените групи?³⁶
- Каква е причината за задържането и завършването в общото образование да се подобряват, докато ефективността на ПОО значително да се влошава?
- Има ли информация какво се случва с учениците след тяхното отпадане от училище?

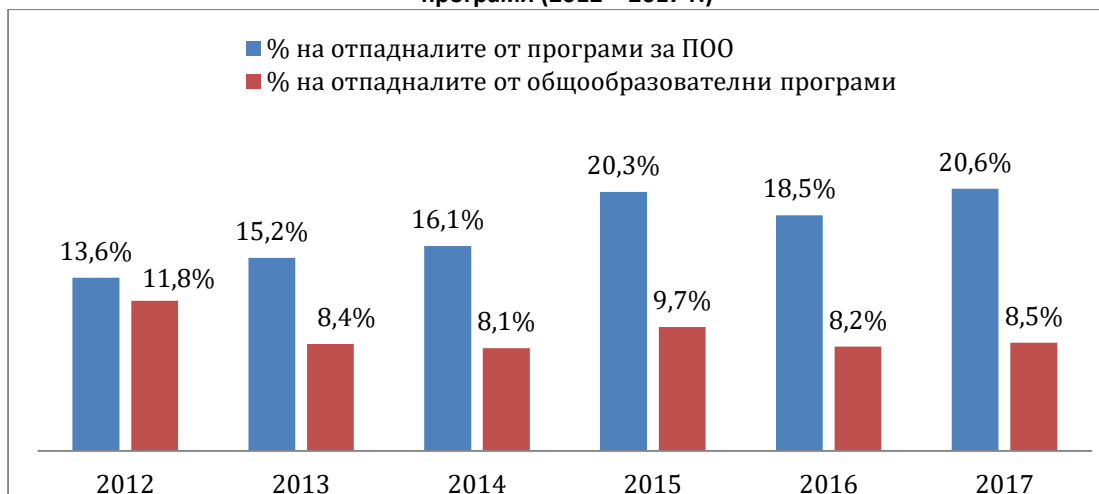
³⁴ Това включва както отпадане от задължителното училищно образование (възраст 14-16 години), така и преждевременно напускане на незадължителното образование в класове 11-12 (възраст над 16 години).

³⁵ Европейският център за развитие на професионалното обучение CEDEFOP счита решаването на проблема с преждевременното напускане за приоритет на българската система за ПОО. Центърът отбелязва, че високият коефициент на отпадане се дължи на „социално-икономически фактори, образователни затруднения и все повече в резултат на миграция (повече от половината отпаднали)“, позовавайки се на: Европейска комисия (2017b). *Монитор за образование и обучение 2017: България*. Достъпно на Интернет страница: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017-bg_en.pdf

³⁶ Европейска комисия, 2017 г.

- Каква е ролята на стратегията за ПОО и плана за нейното изпълнение в наблюдаваните модели? Какво работи и какво не?

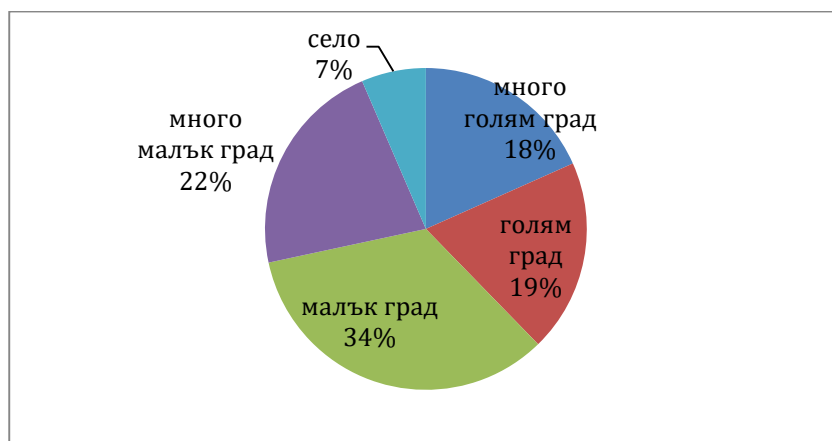
Фигура 11. Коефициенти на отпадане от програми за ПОО и от общообразователни програми (2012 – 2017 г.)



Бележка: Процентът на отпадналите се изчислява като дял от кохортата ученици, които са стартирали програма за ПОО/ОО, но не фигурират като записани в края на тази програма за дадена учебна година. Този процент дава индикация и за коефициента на задържане при съответните кохорти.

Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН.

Фигура 12. Разпределение на отпадащите от ПОО по местоположение на училището (за учебната 2018/19 г.)³⁷



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН и НСИ.

³⁷ Градовете са групирани съгласно следната класификация: много голям град - над 100 000 жители, голям град - между 50 000 и 100 000 жители, малък град - между 10 000 и 50 000 жители, много малък град - по-малко от 10 000 жители.

**Фигура 13. Коефициент на завършващите 12-ти клас (общо, за ООУ и за ПОО)
(2011/12 – 2017/18 г.)**



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от НСИ и МОН.

Равнопоставеност в системата на ПОО

Този раздел прави преглед на различната ефективност на системата за ПОО в зависимост от пола и принадлежността към различни групи в неравностойно положение и уязвими групи от населението. Това следва да позволи разработването на целенасочени политики, с които да се гарантира, че системата за ПОО обслужва нуждите на всички групи от населението. Най-общо, разглежданите групи включват лица от женски пол, от домакинства с нисък социално-икономически статус, от бедни семейства, селски райони, (етнически) малцинства и лица със специални образователни нужди.

А. Достъп до ПОО по групи от населението (по пол и социално-икономически статус)

1. Достъп по пол

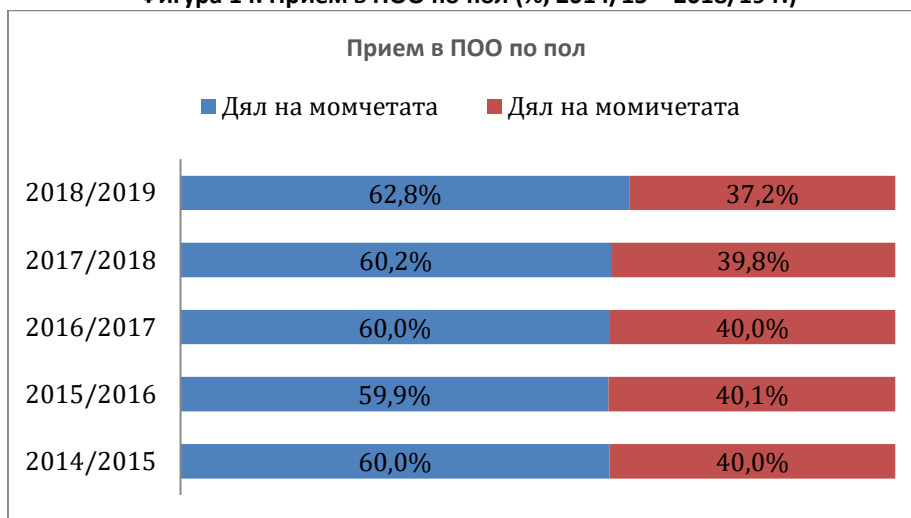
Момичетата са по-малко склонни да се записват в ПОО и техният дял е намалял през последните години. През 2018/19 г. 37.2 процента от учениците в училищата, предлагащи ПОО, са били от женски пол, при 40.0 процента през 2014/15 г. (Фигура 14). Европейската агенция за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP) отбелязва, че са налице различия между половете и при избора на програма за ПОО, като посочва, че „[мъжете] предпочитат програми, свързани с компютърни системи и програмиране (най-популярни), транспорт, селско стопанство, икономика и строителство“ и че „[жените] се записват по-често в икономически и административни програми (най-популярни), предоставяне на услуги (туризъм, хотелиерство и ресторантьорство), както и дизайн и производство на облекло“.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Един сравнителен анализ на дела на половете в ПОО и този в общото образование би могъл да покаже дали мъжкият пол е недостатъчно представен в общото образование (а това може да се окаже проблем, който се нуждае от разглеждане).

- Защо мъжете по-често избират ПОО и дали ли било уместно да се привличат за записване повече жени?
- Различия между половете при избора на програми: какви са причините и има ли вероятност това да окаже влияние върху заетостта и доходите?

Фигура 14. Прием в ПОО по пол (% , 2014/15 – 2018/19 г.)



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН.

2. Достъп по социално-икономически статус

Училищната сегрегация в България продължава да бъде проблем. Високата концентрация на ученици с нисък успех от семейства в неравностойно положение може да е знак за сериозни различия във възможностите за достъп до качествено образование, предоставяно от различни училища. Училищната система е до голяма степен склонна да сортира учениците по способности³⁸ и социално-икономически статус³⁹, като по този начин създава „кълъстери“ от ученици въз основа на техните характеристики⁴⁰. България има един от най-високите индекси на социална сегрегация в училищата⁴¹ сред всички държави-членки на ЕС⁴². Концентрацията на деца от бедни семейства (и от етнически малцинства) в някои квартали и общини е висока. Относителният дял на бедните деца (0-17 години) е над 50 процента в 83 от общо 265 общини⁴³. Изглежда, че бедността е силно свързана с концентрацията на ромите по местоживеене. Така децата от бедни семейства в крайна сметка ходят на училище с деца, които също са от бедни семейства. Около 60 процента от ромските деца посещават класове, където на практика всички или повечето от останалите ученици са роми⁴⁴. Освен това учениците в неравностойно положение са по-често концентрирани в училища с малък дял на ученици с високи постижения. Вероятността

³⁸ ОИСР, 2019 г.

³⁹ Херера Соса et.al. (2018 г.)

⁴⁰ ОИСР, 2019 г.

⁴¹ Този индекс измерва училищната сегрегация като корелация между социално-икономическия статус на всеки ученик и средния социално-икономически статус на съответното училище.

⁴² Херера Соса et.al., 2018 г.

⁴³ Картографиране на бедността, 2018 г., Национален статистически институт и Група на Световната банка.

⁴⁴ Агенция на ЕС за основните права (FRA), Второ проучване за положението на малцинствата и дискриминацията в Европейския съюз EU-MIDIS II, 2016 г.

ученици в неравностойно положение и ученици с високи постижения да бъдат записани в едно и също училище е по-малка от едно на всеки осем деца⁴⁵.

Социално-икономическият статус на учениците оказва силно влияние върху техния напредък и постижения както според данните от PISA, така и според националните статистически данни за образованието и пазара на труда. Освен социална сегрегация, образователната система демонстрира много високо ниво на академична сегрегация⁴⁶, предизвикана до голяма степен от общия за цялата система подбор след 7 клас, основан на способности, който сортира учениците според техните резултати от външното оценяване. Сортирането на деца по този начин допринася за сегментирането на училищата, като най-търсените училища са с по-висока вероятност да привличат най-обещаващите ученици (често от семейства с висок СИС, които са в състояние да правят сериозни инвестиции в частни уроци). Налице са и значителни разлики в добавената стойност на училищата в зависимост от: (i) владеенето на български език (със значително по-нисък принос на училището към постиженията на ромите и турскоговорящите ученици); (ii) образованието на родителите и (iii) трудовия статус на родителите.⁴⁷

Макар и да са налице някои данни, връзката между социално-икономическия статус и участието и постиженията в ПОО все още не е достатъчно проучена и анализирана. МОН започна да събира данни за семейния произход, предоставящи известна информация за социално-икономическия статус през 2017 г., когато започна да се отпуска специално финансиране за допълнителна подкрепа на училища с концентрация на уязвими ученици. Статутът на уязвимост се определя от ниското ниво на образование на родителите.⁴⁸ Въз основа на тези данни сме изчислили, че 24 процента от всички ученици в ПОО, за които са налични данни за семейството,⁴⁹ през 2018/2019 г. са имали нисък СИС. Данните от PISA за 2018 г. също показват голяма концентрация на ученици с по-нисък икономически, социален и културен статус (ИСКС) в средните професионални училища в сравнение с профилираните средни училища. Изглежда, че СИС е силен предиктор за резултатите от PISA в края на първата година от средното образование (9 клас), като разликите в индекса на ИСКС (ученик + училище) са до голяма степен причина за сериозните разлики в постиженията на учениците.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Макар съществуващи анализи (включително на Световната банка) да предоставят някои данни за ПОО и СИС, една целенасочена оценка на равните възможности за достъп би могла да бъде полезна за изследване както на разликите между общото и професионалното образование, така и на постиженията в ПОО на учениците с нисък СИС. Анализът би могъл да отговори на въпроси като: концентрират ли професионалните училища повече ученици с нисък СИС в сравнение с средните общообразователни училища и ако да, какви са механизмите, обуславящи това? Може ли СИС на учениците в ПОО да се използва като обяснителна променлива за значително по-високия

⁴⁵ ОИСР, 2019 г.

⁴⁶ ОИСР, 2019 г.

⁴⁷ Световна банка, 2019 г.

⁴⁸ Тези данни се събират на доброволни начала (родителите декларират СИС като попълват специален формуляр), което означава, че покритието е непълно. Но тъй като училищата получават допълнително финансиране въз основа на концентрацията на уязвимост, това ги стимулира коректно да събират възможно най-подробни данни.

⁴⁹ Тъй като родителите съобщават тези данни доброволно, покритието е непълно. Това е част от инициатива, въведена с отпускането на специално финансиране за допълнителна подкрепа на училища с концентрация на уязвими ученици. Статутът на уязвимост се определя от ниското ниво на образование на родителите.

коэффициент на отпадане и по-ниския коефициент на задържане в ПОО в сравнение с общото образование? Какви са ефектите от ранното проследяване и кариерното ориентиране върху избора между ОО и ПОО и между различни училища?

- Полезно би било да се сравнят (а) свързаните със СИС коефициенти на участие в ПОО за различните сегменти от системата на ПОО (по професионални направления) и между регионите и (б) свързаните със СИС коефициенти на завършване по предмети за различните сегменти от системата на ПОО (по професионални направления) и между регионите.
- Въз основа на констатациите от горните анализи могат да бъдат идентифицирани ключови области за подобряване на равнопоставеността по отношение на достъпа и да бъдат идентифицирани най-добри международни практики.
- Извън групите по пол, СИС и ромите, има ли други потенциално уязвими групи или такива в неравностойно положение? Ако да, какви данни за достъпа до ПОО са (или следва да бъдат) на разположение, които да помогнат за разработването на ефективни помощни интервенции и за включването на тези проблеми в стратегическите насоки и планове за сектора на ПОО?

3. Достъп на други уязвими групи

Не е ясно доколко и по какъв начин системата на ПОО обслужва нуждите на уязвимите деца и младежи, които е малко вероятно да завършат пълен цикъл на професионално образование. Вероятно има уязвими групи, които не желаят или не могат да завършат пълния цикъл на (ПОО) образование. Не е ясно до каква степен системата на ПОО отговаря на нуждите на тези групи, например предлагайки адаптирани или по-кратки курсове, целящи да осигурят на тези уязвими лица поне минимално необходимата подготовка за пазара на труда.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Счита ли се алтернативното (краткосрочно) образование и обучение за определени уязвими групи част от ПОО? Ако да, каква информация и данни са на разположение? Кои са важните политически теми, които трябва да бъдат разгледани?

Б. Резултати от ПОО по групи от населението

Липсват сравнителни анализи за резултатите от обучението на учениците от уязвимите групи и групите в неравностойно положение в системата на ПОО. Един такъв анализ би могъл, например, да направи оценка на показателите за завършване и отпадане по пол или СИС, което би послужило за разработване на политически интервенции в подкрепа на определени целеви групи. На екипа на Световната банка не е известно съществуването на анализи по тази тема. Към МОН бе отправено искане за предоставяне на данни, които биха позволили известен анализ по този въпрос.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Сред учениците в професионалните училища, как се представят учениците с нисък СИС в сравнение с учениците с (по-)висок СИС? Какво е представянето на учениците с нисък СИС в средните професионални училища в сравнение с учениците с нисък СИС в средните общообразователни училища? Какви са причините за относително слабото представяне?
- Въз основа на констатациите от горните анализи могат да бъдат идентифицирани ключови области за подобряване на равнопоставеността в представянето и да бъдат идентифицирани най-добрите международни практики.
- Освен по пол и СИС, съществуват ли други потенциално уязвими групи или групи в неравностойно положение? Ако отговорът е положителен, какви данни за тяхното представяне в системата на ПОО

са (или трябва да бъдат) на разположение, за да подкрепят разработването на ефективни помощни интервенции?

В. Избрани констатации относно политиките, влияещи върху равнопоставеността в системата на ПОО

По-долу е представена извадка от констатации в наличните анализи за начина, по който политиките влияят върху равните възможности за достъп до професионално образование и обучение и върху резултатите на учениците. Тази извадка не дава изчерпателна оценка на политиките. Така например, тя не включва оценка на усилията на правителството за подобряване на задържането в средното образование.

Системата за професионално образование и обучение изглежда поддържа както вертикална, така и хоризонтална мобилност. ОИСР отбелязва, че „успешно завършилите ПОО имат възможност да продължат образованието си във висше училище, както и в системата на ПОО след средно образование. През 2015 г. 93 процента от кохортата на учениците в средното ПОО в България са отговаряли на условията за директен достъп до висше образование при средно 66.7 процента за Европейския съюз“. Реформите в образованието подобриха мобилността и на по-ниските нива на ЕКР. „През 2017 г. делът на новозаписаните учащи в системата на ПОО за ниво 2 на НКР/ЕКР е нараснал почти пет пъти достигайки 6.4 процента при 1.3 процента през 2012 г., благодарение на образователната реформа, позволяваща по-голяма пропускливост на системата: завършилите вече могат да продължат обучението си в програми за ниво 3 и 4 на НКР/ЕКР или към пазара на труда.“

По всичко личи, че се предприемат редица мерки за финансова подкрепа на учащите в системата на ПОО. Сред страните от ЕС⁵⁰ България има най-висок дял на публични разходи за образование, предоставяни под формата на финансова помощ за домакинства и ученици от всички образователни степени и етапи⁵¹ (21.6% през 2016 г.). Схеми, осигуряващи социална подкрепа и други форми на помощ, се използват за насърчаване на учениците да останат в образователната система, включително стипендии, базирани на академичните резултати, социални помощи (или комбинация от двете), студентски заеми и др.⁵² През 2019 г. правителството въведе две нови стипендии за ученици, които се обучават в дуална форма на обучение и такива, записани за обучение по защитени специалности от професии или професии с очакван недостиг на квалифицирани специалисти на пазара на труда. CEDFOP отбелязва, че финансовата подкрепа за учащите в ПОО варира между 5 и 15 процента от минималната работна заплата за страната. Всички учащи в системата на ПОО имат право на отстъпки до 60 процента в обществения транспорт, съгласно решението на съответната община.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Един преглед на съществуващите схеми за финансова подкрепа, включително и на тяхното насочване и ефективност, изглежда би бил полезен, макар да е вероятно извън обхвата на анализ, който е насочен изключително към ПОО.

⁵⁰ Евростат, най-нови налични данни.

⁵¹ С изключение на ранното детско развитие.

⁵² Социалните помощи са за ученици без родители или с един родител. Стипендии въз основа на нуждите се предоставят на ученици със специални образователни потребности и на талантиливи учащи. Стипендии въз основа на постиженията се предоставят на ученици със средни оценки „отличен“ (над 5,50 от 6) през последния учебен срок. Съчетание от социални и базирани на резултатите стипендии се предоставя на ученици с месечен доход на домакинството под определен минимален праг и оценки над „много добър“ (над 4.50 от 6).



- Би било особено интересно да се анализира ефективността на финансирането, свързано с недостига на специалисти на пазара на труда. Идентифицирането на подходящите области и професии, към които да бъдат насочени финансовите стимули, изглежда интересно предизвикателство предвид липсата на достоверна информация и прогнози за пазара на труда.

Качество и съответствие на ПОО

Този раздел прави преглед на качеството и съответствието на системата за ПОО. Макар че „качество“ и „съответствие“ е не винаги лесно да се разграничат, те са отделни понятия: качеството на системата за професионално образование и обучение е свързано с това доколко ПОО успява да предостави на завършилите знанията и уменията, които те следва да придобият; съответствието е свързано с това доколко придобитите знания и умения отговарят на търсенето на пазара на труда.

А. Данни за качеството и съответствието на ПОО

Необходимите данни за оценка на качеството и съответствието на ПОО не се събират и анализират систематично, което възпрепятства разработването на политики, основани на факти. Механизми за оценка и мониторинг на качеството, основани на резултатите, липсват както на системно, така и на училищно ниво. Съответствието може да се измери чрез събиране на данни за заетостта и доходите от завършилите ПОО и от работодателите. Проучванията на работната сила предоставят обобщена информация (вж. по-долу), но за да се улесни вземането на решения, основани на солидни доказателства, е необходима по-подробна картина (напр. на ниво професионално направление или на училищно ниво).

По отношение на качеството, трудно се намират данни за резултатите от обучението. Така например, Програмата за международно оценяване на учениците PISA е насочена към ученици от възрастова група, която не предполага да са завършили ПОО. Имаше различни инициативи за по-добро проследяване на завършилите професионална подготовка, но все още липсва систематичен подход за разработване на цялостна и съгласувана система⁵³. В рамките на финансиран от ЕС проект⁵⁴ МОН разработи прототип⁵⁵ на индикаторна рамка за мониторинг на напредъка и управление на качеството на професионалното образование въз основа на административни данни за образованието и пазара на труда. Моделът обаче все още не се прилага.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Някои данни, необходими за оценка на качеството и съответствието на ПОО, не са налични, други, макар и да съществуват, не се използват систематично за нуждите на отчетността и политиката. Би било полезно да се разработи кратък анализ на нуждите и наличността от данни и да се

⁵³ Според неотдавнашен доклад на ЕК, България е една от страните с твърде ограничен напредък към изпълнение на препоръката на Съвета за проследяване на завършилите. Съществуват някои индивидуални инициативи на регионално ниво и на ниво доставчик на ПОО, но те са непоследователни и резултатите се използват главно за планиране на приема. В момента МОН въвежда пилотно прототип за проследяване на завършилите в три региона - Враца, Стара Загора и Бургас, съчетавайки образователни административни данни, данни за заетостта на пазара на труда и теренни изследвания. Резултатите от пилотния проект се очаква да бъдат използвани като модел за разработване на механизъм за проследяване на завършилите на ниво система.

⁵⁴ Проект „EQAVET: Визия за промяна (VIREO)“ № 586523-EPP-1-2017-BG-EPPKAZ-EQAVET-NPR.

⁵⁵ https://www.mon.bg/upload/20126/narachnik_25032019.pdf



направи преглед на това как събирането и анализът на данните могат да бъдат максимално подобрени.

- Преглед на текущи и планирани мандати и инициативи за редовно проследяване на завършилите ПОО. Прегледът би предоставил полезна информация за това доколко осъществими са перспективите за прилагане в ПОО на стабилен механизъм за основано на резултатите финансиране, включващ компонент за финансиране в зависимост от съответствието на предоставяното професионално образование на изискванията на пазара на труда (подобен компонент, свързан със съответствието на пазара на труда, отскоро се прилага в сектора на висшето образование).

Налице са достатъчно възможности за подобряване на събирането, анализа и използването на информация за пазара на труда с цел да се повиши съответствието на ПОО. Изглежда съществуват редица инициативи за измерване и прогнозиране на потребностите от работна сила и умения, намиращи се на различни етапи на проектиране и изпълнение, сред които количествени модели (CEDEFOP се позовава на макроикономически модел за средносрочни и дългосрочни прогнози), проучвания (CEDEFOP споменава за годишно проучване на работодателските нужди от умения за целите на краткосрочни прогнози) и дискуссионни форуми на различни административни нива. И все пак изглежда, че тези усилия все още не са довели до такова развитие, при което надеждни данни за пазара на труда да се използват ефективно като ориентир за вземане на решения относно предоставянето на ПОО. Така например ОИСР отбелязва следното: „Повтаряйки опасенията, повдигнати от ОИСР при едно от посещенията за извършване на преглед, Европейският съюз постави под съмнение достатъчността на заделените за ПОО ресурси, свързани по-специално с анализа и използването на информация за пазара на труда в процеса на обновяването на степените на професионална квалификация в ПОО (Eurydice, 2018 [20]; Министерство на образованието и науката на България, 2016 г. [18])”. В (проект на) окончателен доклад за Техническа подкрепа за прилагане на Националната квалификационна рамка, консултантската компания CINOP Advies отбелязва, че определянето на стандарти е затруднено както от „липсата на подходяща информация за пазара на труда и на инструменти за прогнозиране на нуждата от умения, което възпрепятства процеса на определяне на стандарти“, така и от ограниченото „участие на представители на браншови сектори и на специфични професии“.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Преглед на текущи и планирани задания и (пилотни) инициативи за прогнозиране на потребностите от умения; евентуално разработване на план за действие за увеличаване на ефективното събиране и използване на информация за пазара на труда.

Б. Заетост на завършилите ПОО

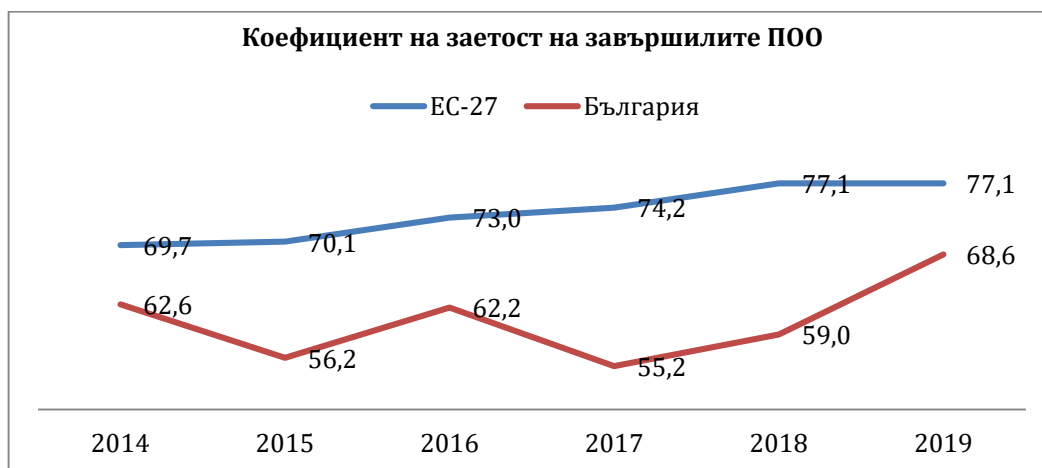
Съществува значително по-малка вероятност завършилите ПОО в България да бъдат наети на пазара на труда в сравнение с техните връстници в ЕС и коефициентът на тяхната заетост отбелязва по-бавен ръст. През 2019 г. 77.1 процента от завършилите ПОО в ЕС са били наети на работа в рамките на 1 до 3 години след завършване. В България този дял е 68.8 процента. Наред с това, в целия Европейски съюз равнището на заетост на завършилите ПОО през последните години бележи непрекъснато и стабилно подобрене, с годишен ръст от 1.5 процентни пункта от 2014 г. насам. Макар в България коефициентът на заетост на завършилите ПОО също да се е повишил през този период благодарение на ръста в икономиката и нарасналото търсене на работна ръка (средно с 1.2 процентни пункта годишно), през годините се наблюдават

значителни колебания, като в някои години равнището на заетост е достигало едва 55-56 процента (Фигура 15).

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Осигурява ли ПОО конкурентно предимство на пазара на труда спрямо общото образование?
- В каква степен резултатите от заетостта на завършилите ПОО се дължат на (а) качеството на предоставяното ПОО; б) адекватност на структурата и съответствие на ПОО с нуждите на пазара на труда; и (в) несъответствие на съществуващите умения?

Фигура 15. Заетост на завършилите ПОО (в %, възрастова група 15-34 години, 1-3 години след завършване, 2014-2019 г.)



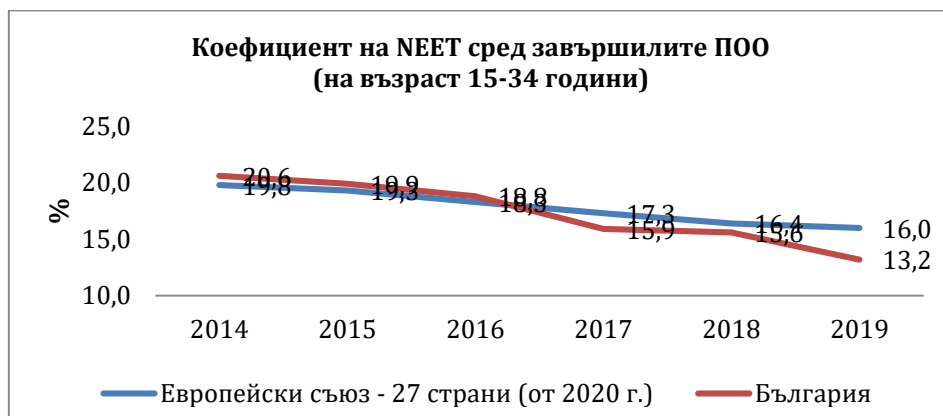
Бележка: ПОО в средното образование и след средно (но не висше) образование (нива 3 и 4)
 Източник: Евростат, [edat_lfse_24]

В България делът на завършилите ПОО, които са извън системите на заетост, образование или обучение (NEET), е доста под средното за ЕС. Тази констатация трудно може да намери обяснение. Това може да е знак, че завършилите ПОО българи, особено останалите без работа, често напускат страната. Коефициентът на заетост показва, че малко от завършилите ПОО намират работа, но от друга страна процентът на NEET показва, че малцина са неактивни. Едно от възможните обяснения е, че доста голям дял от завършилите ПОО „изчезват“ от екрана на националната статистика за образованието и пазара на труда, тъй като вероятно напускат страната с цел да продължат образованието си или да работят (Фигура 16).

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Анализ на данните за миграцията би могъл да хвърли светлина върху миграционните модели. Но тъй като вероятно този въпрос е важен и извън фокуса върху ПОО, може би е по-подходящо да се извърши подобен анализ през по-широка призма.

Фигура 16. Коефициент на останалите извън системите на заетост, образование и обучение (NEET) сред завършилите ПОО (% , възрастова група 15-34 години, 2014-2019 г.)



Източник: Евростат, [edat_lfse_21]

В. Предлагането на програми за ПОО: Списък на професиите

Списъкът на професиите в България, който включва близо 600 специалности, групирани в 47 професионални направления, се нуждае от рационализация и актуализиране. Списъкът на професиите за професионално образование и обучение (СП ПОО) в България съдържа 588 специалности, групирани в 245 професии и 47 професионални направления.⁵⁶ Счита се, че специалностите са прекалено фрагментирани, което налага необходимостта от тяхната рационализация и по-широко формулиране. СППОО не отразява развитието на професиите във всяка от професионалните области, поради което някои от съдържащите се в него професии са остарели, неуместни или несъществуващи на съвременния пазар на труда.⁵⁷ Липсата на подходяща и надеждна информация за пазара на труда се счита за сериозна пречка пред разработването на актуализиран списък на професиите.

Таблица 1: Структурни елементи в Списъка на професиите (2020 г.)

	Брой
Професионални направления (области на ПОО)	47
Професии	245
Специалности, вкл.	588
I степен на професионална квалификация (ниво 2 на НКР/ЕКР)	59
II степен на професионална квалификация (ниво 3 на НКР/ЕКР)	175
III степен на професионална квалификация (ниво 4 на НКР/ЕКР)	281
IV степен на професионална квалификация (ниво 5 на НКР/ЕКР)	73

Въпреки фрагментирания характер на специалностите и професиите, включени в списъка, 10 от професионалните области на ПОО обхващат около 64 процента от всички записани за професионално образование и обучение през 2019 г., докато 36 процента от записаните се

⁵⁶ Източник: Списък на професиите, Интернет страница <https://www.navet.government.bg/bg/aktualen-spisak-na-profesiite-za-poo/>, (посетена през юни 2020 г.).

⁵⁷ Източник: Проект на окончателен доклад за Техническа помощ за прилагане на НКР в ПОО - Продукт V (май 2019 г.), CINOP Advies.

разпределят между останалите 37 области на ПОО. Седем области на ПОО са неизменно сред топ десет на изучаваните специалности през последното десетилетие, но тяхното значение, измерено чрез дела на записаните ученици, постепенно се променя (Таблица 2). В съответствие с растящото търсене на цифрови умения и разрастването на аутсорсинг индустрията в сектора на информационните технологии, делът на записаните в областите компютърни науки и приложна информатика също непрекъснато нараства. Делът на записаните в областта машиностроене, металообработване и металургия също се увеличава, отразявайки до известна степен значението на тези отрасли за българската икономика и добре структурираните програми за партньорство между най-големите работодатели в сектора и местните професионални училища.⁵⁸ В същото време двете най-големи области на ПОО (хотелиерство, ресторантьорство и кетъринг и растениевъдство и животновъдство), привличащи над 20 процента от всички учащи в системата на ПОО, се свързват с нискоквалифицирани работни места, въпреки реструктурирането на икономиката и постепенно нарастващото значение на индустрии с по-висока добавена стойност, изискващи по-високи нива на умения.^{59,60} Делът на записаните в специалности на ПОО, свързани със строителството, се е свил значително през последното десетилетие (от 6.8% през 2010 г. на 3.5% през 2019 г.), докато делът на строителните работни места в структурата на заетостта постепенно се увеличава през последните години, достигайки 7.9 процента през 2019 г.⁶¹ Необходими са внимателно разработени мерки за повишаване съответствието на структурата на ПОО на пазара на труда, така че да се отговори на краткосрочния и средносрочния недостиг на умения и на несъответствието в уменията по последователен начин.

Таблица 2. Топ 10 на изучаваните специалности в рамките на ПОО през 2010 и 2019 г.

Структура на ПОО през 2010 г. (дял на учениците)		Структура на ПОО през 2019 г. (дял на учениците)	
Електроника, автоматика, комуникационна и компютърна техника	12.0%	Хотелиерство, ресторантьорство и кетъринг	12.9%
Хотелиерство, ресторантьорство и кетъринг	10.4%	Растениевъдство и животновъдство	8.0%
Музикални и сценични изкуства	2.0%	Електроника, автоматика, комуникационна компютърна техника	7.6%
Администрация и управление	9.1%	Моторни превозни средства, кораби и въздухоплавателни средства	7.6%
Електротехника и енергетика	8.9%	Администрация и управление	5.7%
Строителство	6.8%	Електротехника и енергетика	5.4%
Моторни превозни средства, кораби и въздухоплавателни средства	6.5%	Приложна информатика	4.9%
Растениевъдство и животновъдство	6.2%	Компютърни науки	4.6%
Производствени технологии – текстил, облекло, обувки и кожи	4.4%	Машиностроене, металообработване и металургия	3.5%
Счетоводство и данъчно облагане	4.3%	Строителство	3.5%

⁵⁸ Партньорски програми за ПОО се предлагат от КЦМ-2000, Асарел-Медет АД, Аурубис, Дънди прешъс металс и други предприятия.

⁵⁹ Industry Watch (2017 г.). Икономическо значение на професионалното образование и обучение за преход към пазара на труда. Доклад, изготвен за нуждите на Министерството на образованието и науката (непубликуван).

⁶⁰ Христова, А. (2020 г.) Международна мобилност в чиракуването: Фокус върху дългосрочната мобилност: България. Серия тематични разработки на Cedefop ReferNet, вж. на Интернет страница: http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/international_mobility_apprenticeship_Bulgaria_Cedefop_ReferNet.pdf

⁶¹ Национален статистически институт.

Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Преглед на професиите, прибавени или извадени от Списъка на професиите за ПОО през последните години с цел да се оцени динамиката и доколко списъкът отговаря на търсенето.⁶²
- Преглед на количествени данни за капацитета на системата за ПОО и действителния брой учащи, дезагрегирани, наред с другото, по специалност, професия и професионално направление, което ще помогне да се оцени i) в каква степен капацитетът на системата за ПОО съответства на търсенето на умения; и ii) в каква степен капацитетът на системата съответства на търсенето от страна на учащите по специалности, професии и пр.⁶³

Г. Съдържание на програмите: от Списъка на професиите до учебните програми

Преходът от Списъка на професиите за ПОО към добри учебни програми е сложен и многоетапен процес. Наличните анализи установяват различни слабости, които оказват негативно влияние върху качеството, съответствието и гъвкавостта на учебните програми. За да се разработи или актуализира една учебна програма, за съответната професия от списъка първо трябва да бъдат изготвени професионални стандарти, предоставящи ясна информация за необходимите професионални знания, умения и компетентности, които да послужат за основа на разработването на държавни образователни стандарти (ДОС)⁶⁴. След това МОН разработва рамкова програма, която включва структурата на учебната програма (модули) и съдържанието на учебните модули. МОН, с подкрепата на преподаватели от системата на ПОО и работодатели, разработва задължителната част от учебните програми за нови професии или форми на обучение, след което училищата следва да разработят в зададената рамка своите програми по начин, отразяващ спецификите на местния пазар на труда. Специфичната част на училищните програми се разработва от доставчиците на ПОО (Фигура 17.) Учебните програми включват график за обучение, разпределение между общообразователни и професионални предмети, изисквания за дипломиране и обяснителни бележки как да се гарантират резултати от обучението.⁶⁵ На практика обаче са идентифицирани редица предизвикателства:⁶⁶

- професионалните стандарти не са добре дефинирани;
- капацитетът за разработване на ДОС е ограничен;
- ДОС са толкова подробни, че ограничават възможността училищата да адаптират своите програми към регионалните и променящите се потребности на пазара на труда;
- Центровете за професионално обучение не се уведомяват директно, когато се правят промени в ДОС. Не са определени ясна процедура и срокове за адаптиране на обучението към новите стандарти.

⁶² Данни, поискани от МОН (15 юни 2020 г.)

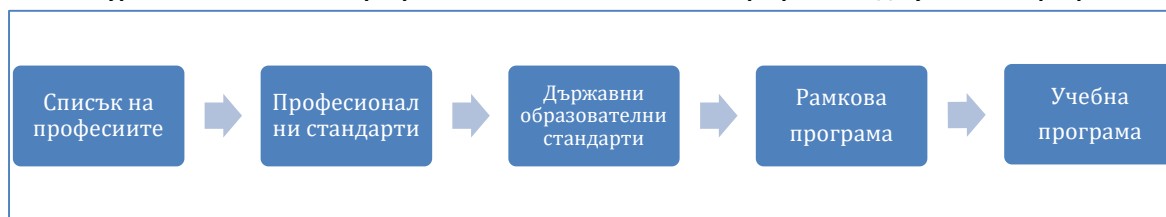
⁶³ Първоначалното намерение на екипа на Световната банка също беше да анализира капацитета на системата за ПОО, включително броя на предлаганите места в паралелките за ПОО, разпределени по специалност, професия и професионална област. След отправеното от наша страна искане да ни бъдат предоставени данни (на 15 юни 2020 г.) празнината в данните се запази, което не позволява такъв анализ. Наборът от данни за планиране на приема, предоставен от МОН, съдържа данни до 2015 г. От 2016 г. планирането на приема е децентрализирано и всяко регионално подразделение на образованието одобрява свой план за прием.

⁶⁴ CINOP Advies

⁶⁵ CEDEFOP

⁶⁶ Всички изредени по-долу предизвикателства са посочени в доклада на CINOP Advies.

Фигура 17. Изготвяне на програми за ПОО: от Списъка на професиите до учебната програма



Процесът от актуализация на Списъка на професиите за ПОО до разработване на нови учебни програми е бавен. Броят на професиите в СППОО е голям, процесът за разработване на нови учебни програми - тромав, а капацитетът на МОН / НАПОО - ограничен. До май 2019 г. са одобрени/валидирани едва 32 ДОС, които покриват по-малко от 6 процента от броя на професиите, залежали в СППОО.⁶⁷

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Данни за броя на актуализираните учебни програми през последните години.⁶⁸
- Преглед на възможностите за ускорено подобряване на качеството и съответствието на предлаганите програми за ПОО, от актуализацията на Списъка на професиите до разработването на учебните програми от училищата. Следва да се има предвид изразеното от ОИСР становище, че би било уместно да бъдат преразгледани правомощията на МОН, така че да се гарантира, че министерството ще може да съсредоточи вниманието си върху най-важните стратегически измерения на политиката.

Д. Учебно съдържание: баланс между общообразователни и технически предмети, между теория и практика

Наред с придобиването на професионална квалификация учащите в системата на ПОО имат възможността да завършат и общо образование. Поне на теория това значително увеличава техните възможности и изключва опасността ПОО да се възприема като „задънена улица“ в средното образование. Този подход улеснява вертикалната и хоризонталната мобилност, което има положителен ефект, особено за ученици от семейства в неравностойно положение. Същевременно обаче той може да постави предизвикателства, например при намиране на подходящия баланс между общообразователните и професионалните предмети в учебната програма.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Какъв е балансът между общообразователните и професионалните предмети? На каква основа се определя този баланс и доколко е подходящ, за да гарантира, че учениците ще постигат желаните резултати от обучението както в общообразователното, така и в професионалното измерение на учебната програма?

⁶⁷ CINOP Advies

⁶⁸ Информация за броя на актуализираните учебни програми е поискана от МОН на 15 юни 2020 г. Националният съвет по ПОО бе информиран, че през 2017 и 2018 г. в рамките на Националната програма „Осигуряване на модерна образователна среда“, Дейност 2: „Модернизирание на учебното съдържание“ са били разработени стотици учебни програми и програми за ПОО. Не е ясно как тези числа кореспондират с много по-малкия брой актуализирани ДОС.

Професионалното образование и обучение остава съсредоточено предимно в училищата, като едва под 10 процента от българските предприятия участват в този процес. Усилията за увеличаване дела на обучението чрез работа изглеждат основно фокусирани върху дуалното обучение. Практическото обучение е задължителна част на всички програми за ПОО, но не е задължително да се извършва в реална (а не симулирана) работна среда, с изключение на обучението по високотехнологични професии⁶⁹. Делът на практическото обучение варира в зависимост от нивото на ЕКР, като заема най-малко 70 процента от времето за обучение на ниво ЕКР 2; най-малко 60 процента при ЕКР 3 и поне 50 процента при нива ЕКР 4 и 5. От 2014 г. насам започва да се развива дуалното образование. Приети са законодателни промени, имащи за цел да се улесни дуалното ПОО, но както отбелязват CEDEFOP и ОИСР, прилагането му е предимно на проектна/пилотна база и моделът е (все още) неустойчив.⁷⁰ През учебната 2018/2019 година 3 884 ученици са били записани в 177 паралелки по дуално обучение.⁷¹ Най-много са чиракуващите в производството на машини и оборудване и в производството на облекло и мебели. ОИСР вижда възможности за „по-методична работа с работодатели на общинско и регионално равнище при използване на посреднически организации за намаляване на разходите, като същевременно се насърчава активното участие на преподавателите“.⁷²

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Относно практическото обучение: постигнат ли е като цяло необходимият дял на практическо обучение (напр. 60 процента при ЕКР 3)? Каква част от практическото обучение се провежда в училищата и каква в предприятията и какви са разликите между отделните доставчици и специалности? Какви процедури са въведени с цел да се гарантира, че вътрешнофирменото обучение е приведено в съответствие с изискванията за резултатите от обучението и че е правилно оценявано?
- По отношение на дуалното ПОО: какво показват числата? Какви са извлечените поуки? Какви са резултатите от обучението и заетостта спрямо тези на завършилите ПОО в училище?
- CEDEFOP смята разширяването на дуалното образование (отвъд проектите) за едно от основните предизвикателства пред ПОО. В някои случаи обаче дуалното ПОО се оказва твърде амбициозна цел, ето защо краткосрочните и средносрочните цели могат да включват и други подходи за вътрешнофирмено обучение и запознаване на учениците в ПОО със света на труда. Прилагат ли се/обмисля ли се въвеждането на подобни подходи?

В. Преподаватели в системата на ПОО: брой, разпределение, специализация и способности

Близо половината от всички учители в рамките на средното образование работят в системата на ПОО. Този дял постепенно намалява през последните години. През 2018 г. 49.2 процента от всички учители в средното образование са били заети в ПОО. Това отразява бавна, но трайна тенденция на спад след 2013 г., когато делът на учителите в ПОО все още е бил 51.5 процента (вж. Фигура 18).

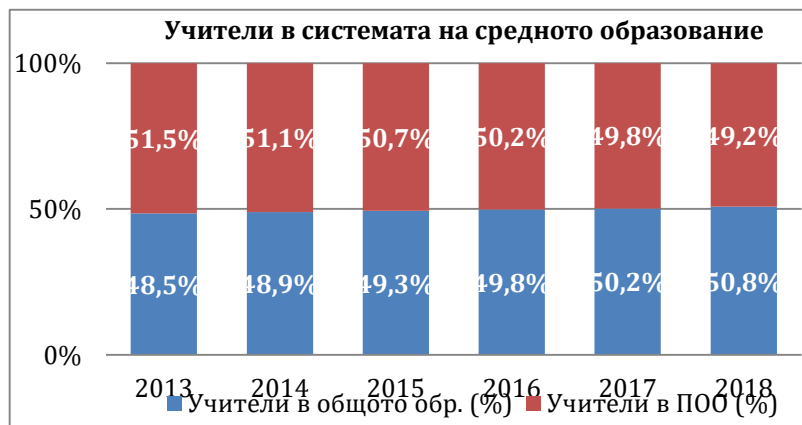
⁶⁹ Обучението в работна среда (WBL=Work-based learning), провеждано в училищни помещения като част от редовните занятия през учебната година, се нарича *учебна практика*. Времето за вътрешнофирмено обучение (например седмица или месец) в края на 11-ти и 12-ти клас се нарича *производствена практика*.

⁷⁰ Други форми на вътрешнофирмено обучение са „чиракуване за служители“ (от 1992 г.), с продължителност до шест месеца, включително гаранция за работа; и стажове от 6-12 месеца за хора до 29-годишна възраст, които вече са завършили ПОО или висше образование, но нямат трудов опит в професията (2014 г.). Тъй като тези мерки не са част от формалното ПОО, те не са обект на допълнително разглеждане в настоящия анализ.

⁷¹ Въз основа на публично обявени данни от Министерството на образованието и науката.

⁷² Бележка за авторите: вж. приложението към проекта за качество и съответствие от 22 юни 2020 г. за повече информация.

Фигура 18. Разпределение на учителите в системата на средното образование (2013-2018 г.)



Източник: Евростат [educ_uoe_perp01]

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- По-нататъшна дезагрегация на данните би била много полезна, например: дял на учителите по общообразователни предмети спрямо тези по професионални предмети; географско разпределение (напр. процентно съотношение между ученици и учители по училища или по региони), включително наблюдаваните тенденции и сравнение с общото образование; разлики по специалности/професии; сравняване на ПОО и общото образование по квалификация и възраст на учителите.⁷³

Средната възраст на преподавателите по професионална подготовка в средното ПОО е висока, докато в ПОО след средно образование тяхната средна възраст е значително по-ниска. През 2018 г. средната възраст на преподавателите по професионална подготовка в гимназиалното ПОО е била 50.6 години (спрямо 46.4 през 2013 г.). При преподавателите в ПОО след средно образование средната възраст е била значително по-ниска, 43.8 години през 2018 г. (спрямо 39.7 години през 2013 г.).

Застаряването на преподавателите по специфична професионална подготовка, съчетано с ниската привлекателност на учителската професия за млади специалисти, поставя сериозни предизвикателства пред училищата в системата на ПОО (Фигура 19). Бързо нарастващият дял на учителите по специфични за ПОО предмети, които са в предпензионна и пенсионна възраст (60 и повече години), поражда непосредствена необходимост от намирането на техни заместници и осигуряване на адекватен преподавателски състав в училищата за ПОО. Делът на преподавателите по специфични за ПОО предмети на възраст над 60 години се е увеличил от 2.4 процента през 2008 г. на 12.5 процента десетилетие по-късно (Фигура 19). Дискусии във фокус групи, проведени с директори на училища от системата на ПОО, показват, че училищата в региони с по-висока концентрация на бедност и в селските райони изпитват сериозни проблеми при привличането на нови учители по професионални предмети, както и при намирането на заместници на застаряващи преподаватели по ПОО (особено по технически и инженерни предмети). Индикация за съществуващите проблеми с преподавателския състав в ПОО дават и

⁷³ Искане за информация е отправено към МОН на 15 юни 2020 г. Тези данни ще помогнат, наред с другото, за анализ на динамиката на съотношението ученици/учители във времето.

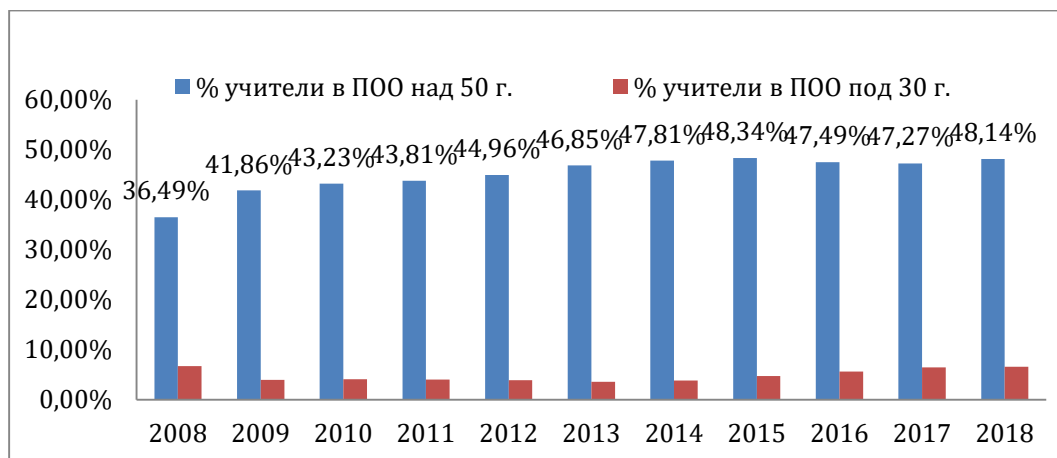
големите колебания в съотношението ученици -учител в малките градове и селата. Докато в големите градове на един учител по професионални дисциплини се падат между 16 и 24 ученици в ПОО, в малките градове броят на учениците, на които преподава един учител по ПОО варира между 8 и 37, а в много малките градове - между 4 и 63 ученици (вж. Таблица 3).

Фигура 19. Дял на преподавателите по специфични за ПОО предмети на възраст над 60 години



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН.

Фигура 20. Дял на преподавателите по специфични за ПОО предмети на възраст над 50 и под 30 години



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН.

Таблица 3: Брой ученици на един преподавател по специфична професионална подготовка, според местоположението⁷⁴ (2019-2020 г.)

	Средна стойност	Медиана	Минимална стойност	Максимална стойност
Много голям град	19.7	18.9	16.4	23.9

⁷⁴ Населените места са групирани съгласно следната категоризация: много големи градове – над 100 000 жители, големи градове – между 50 000 и 100 000 жители, малки градове – между 10 000 и 50 000 жители и много малки градове - под 10 000 жители.

Голям град	22.2	24.0	14.4	29.0
Малък град	22.3	21.5	7.7	36.6
Много малък град	19.4	18.6	3.7	62.5
Село	17.7	15.1	3.0	53.0

Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Как се съотнася възрастовата характеристика на преподавателите в ПОО към тази на учителите в общото образование? Съществуват ли разлики между преподавателите по общообразователни и по специфични за ПОО предмети? Има ли съществени разлики например по специалности или региони?

Малко се знае за техническата експертиза на учителите в системата на ПОО.

Преподавателите по професионална подготовка са освободени от изискванията за преподавателска квалификация, приложими към учителите по общообразователни предмети. Това има за цел да насърчи участието на висококвалифицирани специалисти от сферата на бизнеса в образователни дейности в системата на ППО.⁷⁵ Не разполагаме с информация доколко училищата, предлагащи професионално образование и обучение, са в състояние да привлекат такива висококвалифицирани лица, нито за приложимите към тях критерии като например продължителност на трудовия им опит в реална работна среда. CEDEFOP счита професионализацията на учителите и обучителите в ПОО за основно предизвикателство пред системата за ПОО.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Как се гарантира техническият и педагогическият експертен опит на учителите в ПОО? Съпоставимо ли е професионалното развитие на учителите в ПОО с това на учителите в общото образование? Притежават ли като цяло учителите по технически предмети в ПОО подходящ вътрешнофирмен опит?

Г. Осигуряване на качеството: акредитация, проверки, самооценяване

Към момента на изготвяне на този доклад не бяха налични анализи или оценки на мерките за осигуряване на качеството. По-долу е посочено какъв вид информация би било полезно да бъде получена, както и темите, които заслужават да бъдат обект на последващ анализ.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Каква е текущата стратегия за осигуряване на качеството в ПОО? Съществува ли съгласуван механизъм за акредитация, дейности за външна и вътрешна оценка и механизми, които да гарантират, че констатациите се използват за подобряване на предоставяното обучение?
- Какви са предприетите наскоро и планираните промени по отношение на осигуряване на качеството и направени ли са оценки и изводи?
- Съществуват ли несъответствия между „документи“ и „практика“? С други думи, какви са предизвикателствата пред изпълнението и как могат да бъдат решени?

Д. Оценка и сертифициране на учащите

⁷⁵ CEDEFOP

Към момента на изготвяне на този доклад липсваха налични анализи и оценки на оценяването и сертифицирането на учащите. По-долу се посочва какъв вид информация би била полезна за получаване, както и темите, които биха могли да бъдат разгледани в рамките на последващ анализ.

Темати, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Какви са текущите процедури за оценяване и сертифициране на учащите? В този контекст би било полезно да се направи преглед, наред с другото, на следните измерения: подхода за оценка на практическите умения и тяхната относителна важност в сравнение с теоретичните знания, както и степента, в която опитни работодатели и специалисти са ангажирани ефективно в процеса.
- Съществува ли система за сертифициране от индустрията по програми за ПОО наред с квалификациите, които се присъждат от държавната образователна система? Популяризират ли се такива практики?
- Какви са предприетите наскоро и планираните промени по отношение на осигуряване на качеството и направени ли са оценки и изводи? Съществуват ли несъответствия между „документи“ и „практика“? С други думи, какви са предизвикателствата пред изпълнението и как могат да бъдат решени?

Е. Инфраструктура, оборудване и учебни материали

В рамките на този доклад не са разглеждани анализи на адекватността на инфраструктурата, оборудването и учебните материали. По-долу се посочва какъв вид информация би била полезна за получаване, както и темите, които биха могли да бъдат разгледани в рамките на по-нататъшен анализ.

Темати, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Какво е настоящото ниво на адекватност на инфраструктурата, оборудването и учебните материали в сферата на ПОО? Как се определят минималните потребности по отношение на инфраструктура, оборудване и учебни материали? Колко често се актуализират стандартите?
- Има ли неравенства в разпределението по региони, училища или програми? Какви мерки са въведени и се прилагат, така че да се гарантира 1) на всички ученици минимално ниво на инфраструктура, оборудване и учебни материали; и че 2) неравенствата са сведени до минимум?
- Какви критерии се прилагат при разпределяне на финансирането за инфраструктура, оборудване и учебни материали в ПОО?

Финансиране и управление на ПОО

Този раздел разглежда финансирането и източниците на финансиране на професионалното образование и обучение, както и разходите за ПОО. Наред с това в него се прави първа стъпка към оценка на механизмите за финансиране и управление на ПОО, въпреки че тези елементи не бяха първоначално предвидени като част от настоящия анализ.

А. Финансиране: бюджети и разходи

В сравнение с други страни от ЕС, публичните разходи в България за образование и по-специално за ПОО са ниски. От 2001 г. насам България е сред четирите страни в ЕС с най-ниски разходи за образование като дял от БВП. През 2017 г. само Ирландия и Румъния са похарчили по-малко от 3.6 процента от БВП, колкото са били изразходвани в България. През същата година средната стойност за ЕС беше 4.6 процента от БВП, а в Белгия, Дания и Швеция разходите

надвишиха 6 процента. ОИСР и CEDEFOP отбелязват относително ниските разходи за ПОО в сравнение с други държави-членки на ЕС (Фигура 21). През 2014 г. България е похарчила за ПОО в гимназиалната степен на средното образование 0.47 процента от БВП при средно 0.54 процента за ЕС, т. е. близо 15 процента по-ниско от средното за общността.⁷⁶

Делът от бюджета за училищно образование⁷⁷, който се отпуска за професионално образование и обучение, е намалял през последните години, а разходите за ПОО спрямо тези за общо образование изглежда също намаляват. През 2018 г. делът на ПОО в бюджета за образование е с 12 процента по-нисък в сравнение с 2011 г. (през 2017 г. той е дори с 20 процента по-нисък от 2011 г.). При сравняване на разходите на ученик за ПОО с тези за общо образование, разходите за ПОО също изглежда намаляват. За всяка от годините през периода 2012-2016 г. разходите на ученик за ПОО в средното образование са били с 12 до 16 процента по-високи от тези за образование в общообразователните училища.⁷⁸ За разлика от това, през 2017 г. разходите на ученик за ПОО са били с над 10 процента по-ниски, отколкото в общото образование. През 2018 г. разходите за един ученик в ПОО и общото образование са били като цяло изравнени (Фигура 22 и Таблица 4).

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

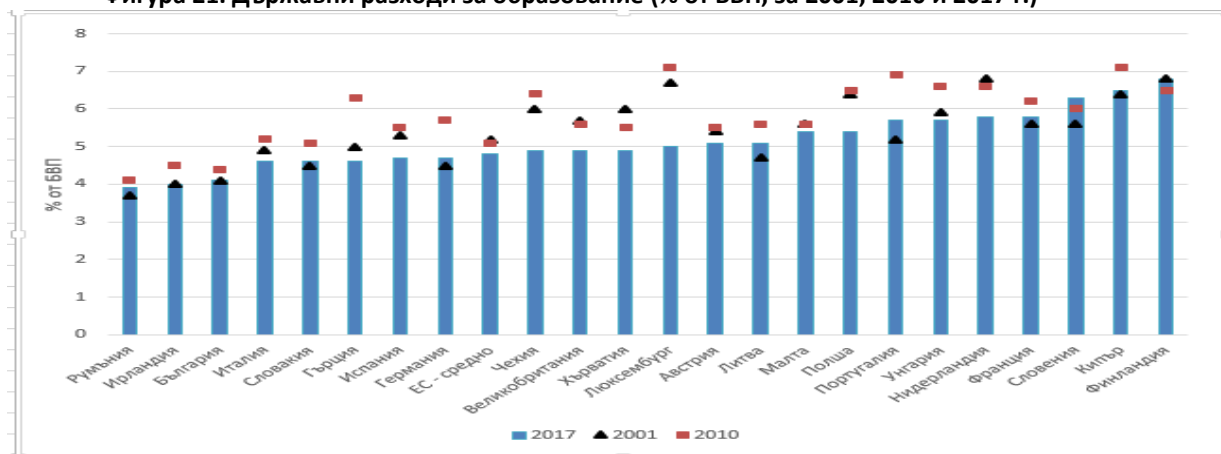
- Доколко спадът в разходите за ПОО (като дял от бюджета за образование и спрямо общото образование/ученик) е целенасочена стратегия или по-скоро се дължи на други причини (като относителни промени в броя на учениците или промени в модела за финансиране на един ученик, допълнително насочване на ресурс към общообразователните училища)? Какъв дял се счита за уместен?
- Какъв тип капиталови разходи са отбелязали спад, напр. за ново училищно строителство, ремонти на училища, за оборудване и пр.?
- Заслужава ли си да се направи специфичен за ПОО анализ на степента на усвояване на бюджетните средства (за оценка на степента на усвояване и структурен и количествен анализ на прекомерното или недостатъчно усвояване)?

⁷⁶ Докладът на ОИСР за управлението се позовава на Cedefop (2017 г.). Тъй като данните са от 2014 г., те могат да бъдат актуализирани в рамките на последващ анализ.

⁷⁷ „Бюджетът за училищно образование“ изключва бюджетите за висше образование и тези за развитие и грижи в ранна детска възраст.

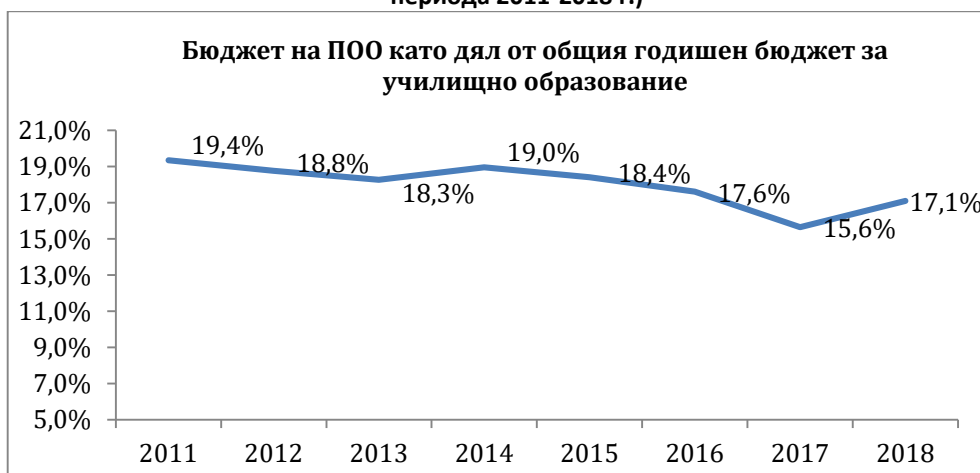
⁷⁸ Бюджетната класификация на България класифицира финансовите потоци по „функции“: детски градини, общообразователни училища, професионални училища и паралелки за ПОО в общообразователните училища и няколко функции, свързани с определени категории училища (по изкуствата, спортни училища, училища в затворите). Следователно тя не позволява разграничаване на общото гимназиално образование, тъй като то е групирано в „общообразователни училища“.

Фигура 21. Държавни разходи за образование (% от БВП, за 2001, 2010 и 2017 г.)



Източник: Евростат

Фигура 22. Бюджет на ПОО като дял от общия годишен бюджет за училищно образование (в %, за периода 2011-2018 г.)



Източник: Данни на Световната банка от базата данни BOOST.

Таблица 4: Публични разходи на ученик в общото образование (ISCED 1-3) и ПОО (ISCED 3-5)

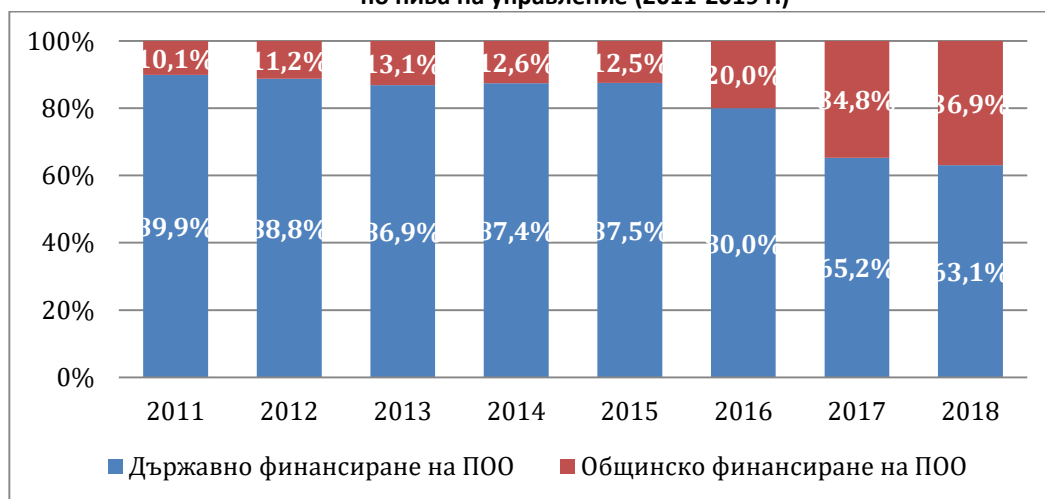
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Разходи на ученик в евро, общо образование (всички етапи)	877	963	998	970	1003	1213	1380
Разходи на ученик в евро, ПОО	996	1082	1162	1124	1127	1075	1401
Разходи на ученик, ПОО спрямо ОО	1.14	1.12	1.16	1.16	1.12	0,89	1.02

Общинското финансиране играе все по-важна роля в публичните разходи за ПОО. От 2011 до 2018 г. делът на публичните разходи за ПОО по линия на общинските бюджети е нараснал повече от три пъти, от 10.1 процента през 2011 г. на 36.9 процента през 2011 г. Обратно, делът на финансирането от централното правителство е намалял през същия период от 89.9 на 63.1 процента. Това развитие отразява текущия процес на прехвърляне на собствеността върху част от училищата, предоставящи ПОО (и съответното промяна на механизма за финансиране на делегирано от държавата ПОО) от централното правителство към органите на местното самоуправление (Фигура 23).

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Може ли да се предполага, че тази съществена промяна в източниците на публично финансиране е резултат от добре обмислена стратегия? Изпълнението следва ли предварително начертан план?
- Какъв дял от местното финансиране на ПОО се осигурява чрез фискални трансфери за делегирани дейности от държавния бюджет и какъв дял се състои от допълнително финансиране от други източници?
- Предвид нарастващото значение на общинското финансиране, ще бъде полезно да се анализират разходите за ПОО (общите и на ученик) на различните общини. Съществува ли риск прекомерното разчитане на общинско финансиране да изостри съществуващите географски неравенства?
- Предвид значителните промени, произтичащи от прехвърлянето на професионални училища на общинските власти и позволяващи на всяко средно училище да предоставя ПОО, какви са последиците що се отнася до наличието на подходящи учители и адекватна инфраструктура?
- Съпътствана ли е децентрализацията на финансирането от децентрализация на правомощията за вземане на решения? ОИСР отбелязва, че това може да не е така.
- Как се постига подходящ баланс между вземането на решения на местно ниво и стратегическите цели на национално ниво? Добре функциониращата система следва да постига значителна степен на съответствие между финансиране, автономия, капацитет за изпълнение и отчетност. Кои са силните и слабите страни на тези измерения при българската система за ПОО?

Фигура 23. Публично финансиране на ПОО в средното образование по нива на управление (2011-2019 г.)

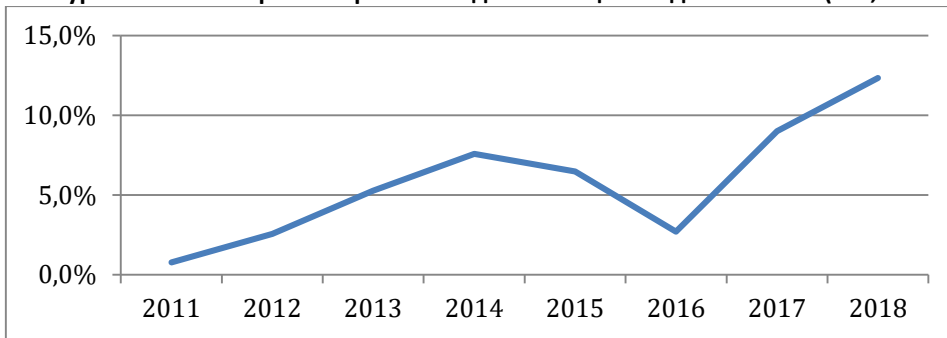


Източник: Данни на Световната банка от базата данни BOOST.

Все по-голям дял от бюджета за ПОО се пада на външно финансиране. Между 2014 и 2018 г. делът на външното финансиране е отбелязал значителни промени. Делът на външното финансиране на разходите за ПОО се е увеличил от 0.8 процента през 2011 г. на 12.3 процента през 2018 г. През този период има силни колебания в дела на финансирането от ЕС в общите разходи за ПОО. След последвалата тенденция на нарастване от 2011 до 2014 г., делът на финансирането от ЕС бележи рязък спад през 2015 и 2016 г., преди отново да се увеличи през 2017 г. (Фигура 24). [Бележка: Финансирането от ЕС за системата на ПОО е разгледано допълнително в следващия раздел.]



Фигура 24. Външно финансиране като дял от общия бюджет за ППО (в %, 2011-2018 г.)



Източник: Данни на Световната банка от базата данни BOOST.

Училищата, предоставящи ПОО, могат да генерират допълнителни приходи, но не е ясно доколко това се случва на практика. ОИСП отбелязва, че училищата могат да реализират собствени приходи, например чрез дарения от работодатели (включително и в натура). В хода на анализа не попаднахме на данни, отразяващи степента, в която това се случва.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

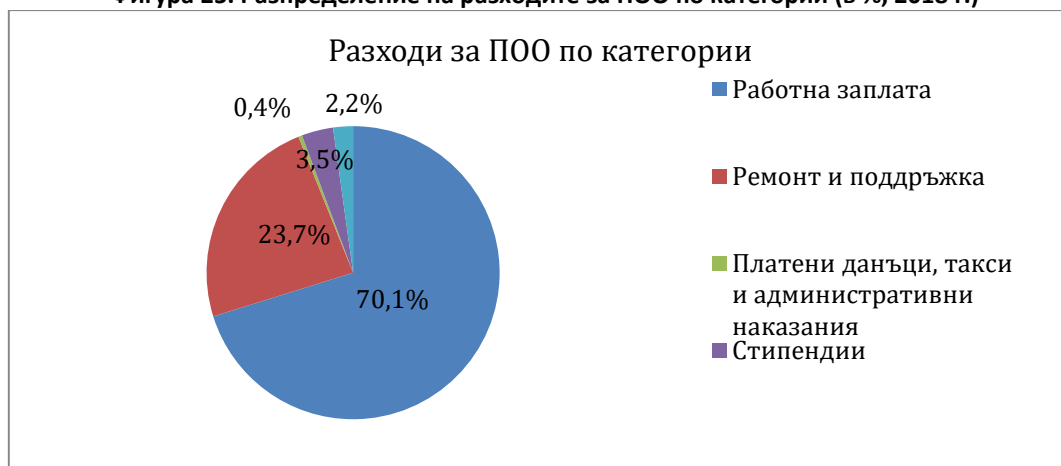
- Съществуват ли данни за допълнителни източници на приходи на доставчици на ПОО, напр. принос на частния сектор, дейности за генериране на доходи или такси?
- Приети ли са и прилагат ли се някакви мерки за насърчаване на генерирането на приходи от училищата, предоставящи ПОО, например чрез улесняване или стимулиране на търговски дейности? Съществуват ли законови пречки пред училищата, предоставящи ПОО, да извършват търговска дейност и да използват получените от нея приходи за финансиране на училищни дейности?

От общите разходи за ПОО 94 процента се разпределят за разходи за труд, ремонти и поддръжка. Останалите 6 процента се разпределят главно за стипендии и придобиване на дълготрайни активи. През 2018 г. разходите за труд (включително заплати и осигурителни вноски) съставляват 70.1 процента, а разходите за поддръжка и ремонт - 23.7 процента от общите разходи. Много по-малък е делът на отделените средства за стипендии (3.5%) и придобиване на дълготрайни активи (2.2%). Между 2014 и 2018 г. се наблюдават колебания в дела на различните категории, но като цяло относителното разпределение се запазва в сходни граници (вж. Фигура 25 и Фигура 26).

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Счита ли се за подходящо настоящото разпределение на дела на основните категории разходи? Очакват ли се повече или по-малко значителни промени за последните години във връзка с текущите тенденции или въздействието на текущи и планови политики?

Фигура 25. Разпределение на разходите за ПОО по категории (в %, 2018 г.)



Източник: Данни на Световната банка от базата данни BOOST.

Фигура 26. Разходи за ПОО по категории (в %, 2014-2018 г.)



Източник: Данни на Световната банка от базата данни BOOST.

В периода 2014-2018 г. по-голяма част от средствата от ЕС са използвани за покриване на разходи, свързани с персонала (заплати и социалноосигурителни вноски), поддръжка и стипендии. През последните години (2017-2018 г.) голям дял от средствата от ЕС (съответно 34.6% и 41.7%) са били използвани за извършване на капитален ремонт.

Разпределението на средствата от ЕС⁷⁹ между различните категории разходи показва значителна променливост през годините. Така например, ако през 2015 г. цели 35 процента от всички европейски средства, предоставени за ПОО, са били изразходвани за заплати и други свързани със заплащането разходи, този дял е спаднал рязко до 7.2 процента през следващата година (2016). В същото време делът на общите средства от ЕС, използвани за поддръжка, рязко е нараснал от 38.7 процента през 2015 г. на 89.8 процента през 2016 г. Същият модел на нестабилност в разпределението се наблюдава и по отношение на финансирането на стипендии (Таблица 5).

⁷⁹ Всички процедури за предоставяне на безвъзмездни средства.

През 2018 г. финансирането от ЕС осигурява основния дял (85 процента) от общите средства за ремонти и една трета от средствата за капиталови инвестиции. През 2018 г. финансирането от ЕС покрива също приблизително една пета от общите разходи за стипендии и за ремонт. Делът на разходите за труд, покрити с финансиране от ЕС, е сравнително малък.

От 2014 г. насам ЕС поема все по-голям дял от разходите за придобиване и особено за ремонт на активи. Делът на разходите за ремонти, покрити със средства от ЕС, се е увеличил изключително много, от не повече от 1.1 процента годишно през периода 2014-2016 г. до над 80 процента през 2017 и 2018 г. Наред с това, със средства от ЕС се финансира все по-голям дял от придобиването на активи, който от по-малко от 4 процента годишно през периода 2014-2016 г. е нараснал до 15.5 процента през 2017 г. и 35.8 процента през 2018 г. През същия период делът на разходите за стипендии, покрити със средства от ЕС, е намалял от 38.5 процента през 2014 г. на 21.9 процента през 2018 г. (вж. Таблица 6).

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Счита ли се за уместно настоящото разпределение на финансирането от ЕС по категории разходи? Очакват ли се някакви повече или по-малко значителни промени за последните години във връзка с текущите тенденции или въздействието на текущи и планови политики?
- Отразява ли нестабилността в разпределението на средствата от ЕС по разходни категории планирането на политики или на *ad hoc* проекти? Съществува ли стратегия за осигуряване на устойчивост на потоците, финансирани от ЕС, за различните категории разходи?
- Как нестабилните потоци от финансиране от ЕС влияят върху „редовното“ финансиране на съответните категории от национални източници?

Таблица 5: Разпределение на средствата от ЕС по категории разходи за ПОО (като % от финансирането от ЕС, 2014-2018 г.)

(дял от общия размер на средствата от ЕС)	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Разходи за заплати на държавни служители и служители по други правоотношения	20.2%	18.8%	1.5%	16.1%	12.7%
Други разходи, свързани със заплащане на труда	12.7%	11.4%	5.1%	3.0%	3.5%
Задължителни осигурителни вноски, заплащани от работодателя	5.4%	4.9%	0.7%	3.9%	3.1%
Поддръжка	36.8%	38.7%	89.8%	38.4%	25.5%
Стипендии	23.1%	24.7%	0.6%	0.9%	6.2%
Субсидии за нефинансови предприятия	0.4%	1.1%	0.2%	0.7%	0.9%
Капитален ремонт на дълготрайни материални активи	0.2%	0.0%	0.3%	34.6%	41.7%
Придобиване на дълготрайни материални активи	1.1%	0.5%	1.9%	2.5%	6.3%

Бележка: Взети са предвид всички процедури за отпускане на безвъзмездни средства от ЕС.

Източник: Данни на Световната банка от базата данни BOOST.

Таблица 6: Разпределение на средствата от ЕС по категории разходи за ПОО (като % от разходите по категории, 2014-2018 г.)

(дял от разходите по категории)	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Разходи за заплати на държавни служители и служители по други правоотношения	3.0%	2.2%	0.1%	2.6%	3.0%
Други разходи, свързани със заплащане на труда	16.8%	12.3%	2.1%	5.1%	8.1%



Задължителни осигурителни вноски, заплащани от работодателя	3.7%	2.6%	0.1%	2.8%	3.2%
Поддръжка	14.1%	13.7%	14.2%	20.9%	17.9%
Заплатени данъци, такси и административни наказания	0.0%	0.5%	0.1%	0.1%	0.6%
Стипендии	38.5%	34.5%	0.6%	2.6%	21.9%
Капитален ремонт на дълготрайни материални активи	0.4%	0.0%	1.1%	81.1%	84.8%
Придобиване на дълготрайни материални активи	3.8%	1.9%	3.0%	15.5%	35.8%

Източник: Данни на Световната банка от базата данни BOOST.

Б. Финансиране: механизми

Докладът на ОИСР за управлението и финансирането на ПОО за 2019 г. предоставя няколко констатации и препоръки, свързани с механизмите на финансиране. Те се отнасят главно до финансовата автономия и капацитета на администрациите на по-ниско ниво, споделянето на разходите между доставчиците на ПОО и работодателите и подобряването на формулата за финансиране, включително с цел насърчаване принципа на равнопоставеност (Каре 4).

Каре 4: ПОО в България – Управление и финансиране (ОИСР, 2019 г.): констатации и препоръки относно механизмите на финансиране

Финансовата автономия на местно ниво може да бъде подобрена. Финансовата автономия на поднационално и училищно ниво може да бъде укрепена, така че да се повиши съответствието с пазара на труда, стига капацитетът за управление на отговорностите, свързани с финансирането, да бъде правилно развит. Понастоящем голям брой подробни правила насочват училищата как да изразходват своите ресурси. [...] Тъй като основната част от разходите е предварително дефинирана от наредби, училищата разполагат с ограничени възможности да коригират разходите според местните обстоятелства. [...] Училищата разполагат с финансова автономия само по отношение на ограничен брой дейности като ремонт и модернизация на училищните сгради.

Сътрудничеството между работодатели и училища може да бъде засилено и по-специално по отношение на дуалното обучение в рамките на училищни програми. Това е важно средство за споделяне на разходите. Относно експериментирането с модели на чиракуване: трябва внимателно да се подхожда към финансовите стимули, насочени към работодателите. В случай, че бъдат предприети, публичните инвестиции трябва да се основават на доказателства за разходите и ползите за работодателите по сектори и да имат за цел да оптимизират развитието на уменията на обучаемите.

Може да се направи повече по въпроса за равенството. Регионалните различия са значителни, тъй като преждевременното напускане на училище поставя по-големи предизвикателства в по-малките градове и селските райони, отколкото в големите градове. Необходимо е преразглеждане на формулата за финансиране, така че да се подобри равнопоставеността и приобщаването на уязвимите групи, тъй като някои ученици се нуждаят от по-голяма подкрепа от други.

Солиден механизъм на финансиране: България използва формула за финансиране за определяне на средствата за ПОО. Формулата отчита броя на учащите, регионалните различия и разликите между програмите за ПОО. Тя представлява солидна основа, върху която да се надгражда по-нататък. Неотдавна във формулата бе включено основаното на резултати финансиране на училищата.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Какво е виждането на МОН относно отправените в доклада на ОИСР препоръки? Предприети ли са/ще бъдат ли предприети последващи действия за реформи в политиката?



- Стратегическо финансиране: до каква степен процесите на разпределяне на публични средства насърчават постигането на целите, залегнали в стратегията за развитие на ПОО? Как може да се подобри съответствието между стратегическите цели и разпределението на финансирането?
- Могат ли доставчиците на ПОО да генерират собствени ресурси от (полу) търговски дейности и да ги използват по свое усмотрение?

В. Управление

Докладът на ОИСР за управлението и финансирането на ПОО за 2019 г. предоставя няколко констатации и препоръки, свързани с управлението (Каре 5). Те се отнасят главно до прекалено разширените правомощия на централно ниво, ограниченията в капацитета на различни административни нива, необходимостта от засилване на мерките за отчетност и на политиките, основани на доказателства и недостатъчно ефективното участие на заинтересованите страни.

Каре 5: ПОО в България – Управление и финансиране (ОИСР, 2019 г.):
констатации и препоръки относно управлението

Правомощия и капацитет на национално равнище. Управлението на ПОО е прекалено централизирано. Правителството не разполага с достатъчно капацитет да изпълнява адекватно всички свои задачи. МОН отделя твърде много време и ресурси за детайлни административни задачи, свързани например с неговата собственост върху стотици училища, предоставящи ПОО и с прегледа на стотици учебни програми (включващ тромави процеси).

Правомощия и капацитет на местно равнище. С цел да отговори по-добре на търсенето, България следва политика на разширяване на автономността при вземане на решения на местно равнище. Но капацитетът на местните участници да действат в контекста на повишена гъвкавост е предизвикателство. Макар регионите, общините и училищата да участват в управлението на ПОО, техните задачи са ограничени. Автономността на поднационално ниво трябва постепенно да се увеличава за онези институции, които са с доказан капацитет да поемат повече отговорности. След това доставчиците могат да се ангажират по-тясно с местните работодатели, което ще позволи освобождаване на капацитет на национално равнище за по-добро стратегическо управление на системата на ПОО, за да се гарантира съответствие с нуждите на пазара на труда.

Отчетност. Засилената автономия на местно равнище трябва да бъде придружена от проследяване на входните променливи и разработване на подробни разпоредби за местните участници към изграждане на отчетност чрез насърчаване на развитието на култура на преглед на резултатите и непрекъснато усъвършенстване, и разработване на партньорски форми на обучение за местните участници.

Вземане на решения въз основа на доказателства. Налице са слабости, свързани със събирането и използването на данни и доказателства. Данните и доказателствата трябва да бъдат публично достъпни и използвани от управленските структури на различни нива в системата за информирано вземане на политически решения. В момента липсва механизъм за проследяване на завършилите ПОО, който да предоставя данни за икономическата възвръщаемост. По-добър набор от данни трябва да е на разположение на всички нива на управление, които трябва да разполагат с капацитет за вземане на решения на тази база. [...] Инвестирането на ресурс в картографиране на съществуващите данни за резултатите от ПОО и тяхното предоставяне за горните цели е от решаващо значение за правилно насочване на системата - за България това може бързо да донесе видими ползи.

Ангажиране на заинтересованите страни. Необходимо е да се предприемат стъпки за разширяване участието на социалните партньори на секторно и местно равнище, като се гарантира, че заинтересованите страни разполагат с достатъчен капацитет да изпълняват своите отговорности. Институционализираното сътрудничество между социалните партньори и правителството в областта



на ПОО се осъществява най-вече чрез НАПОО и е насочено към преразглеждане на професиите и предлагане на нови. Сътрудничеството все още е преобладаващо организирано на общонационално ниво. Както секторното, така и децентрализираното сътрудничество между социалните партньори и властите е твърде ограничено. На регионално ниво се провеждат консултации със социални партньори, но консултативните органи, в чиито рамки това се случва, не са специфични за ПОО, а регионите играят незначителна роля в осигуряването на тесен контакт между пазара на труда и училищата. Сътрудничеството между социалните партньори и училищата, предоставящи ПОО, не е институционализирано и варира значително. Предизвикателствата в сътрудничеството със социалните партньори изглежда са свързани с капацитета.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Какво е вихдането на МОН относно отправените в доклада на ОИСР препоръки? Предприети ли са/ще бъдат ли предприети последващи действия за реформи в политиката?
- Като се имат предвид положените досега усилия, какви са оставащите причини за липсата на ефективно ангажиране на заинтересованите страни и как тези причини могат да бъдат преодоляни?
- Ползена следваща стъпка би могло да бъде извършването на по-всеобхватен преглед на пълномощията, капацитета и механизмите за отчетност на различните административни нива и въз основа на международната практика да бъдат предложени реформи за укрепване на цялостното управление на сектора. Що се отнася до вземането на решения, основани на факти, може да се разработи по-задълбочен преглед, включително и препоръки, с цел да се засили събирането, анализването и използването на подходящи и надеждни данни за вземане на решения.

Финансиране на ПОО със средства от фондовете на ЕС

Този раздел прави преглед на предишни и текущи проекти в подкрепа на ПОО с финансиране от ЕС, както и на предложени планове за използване на средства от ЕС за подобряване ефективността на ПОО в бъдеще.

А. Предишни и текущи проекти в подкрепа на ПОО, финансирани от ЕС

Финансирането чрез фондовете на ЕС е важен източник на финансиране за ПОО, което се осъществява по две различни оперативни програми (ОП). Финансирането на професионалното образование и обучение със средства от ЕС се счита за важен принос към цялостната стратегия за модернизация на ПОО. По-голяма част от европейското финансиране за ПОО се осигурява по свързаната с образованието Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ и по Оперативна програма „Региони в растеж“, която е свързана с регионалното развитие.

Финансирането на ПОО по ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ е както специално насочено към ПОО, така и част от по-широки интервенции. Например дейностите, разработени специално за ПОО, включват подкрепа за развитие на дуалното образование и предоставяне на стажове за ученици от професионалните училища. По-общите области на инвестиции, свързани с образованието, които също оказват значително влияние върху ПОО, включват, наред с другото, подкрепа за професионално ориентиране, квалификация на педагогически специалисти и целево финансиране в подкрепа на интеграцията на деца и ученици от етнически малцинства.

Финансирането на регионалната образователна инфраструктура е един от основните приоритети на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г. В рамките на този приоритет е осигурено финансиране от ЕС за модернизация и надграждане на материалната база и техническото оборудване в училищата за ПОО. За периода 2014-2020 г. финансирането от ЕС, осигурено по процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ „Подкрепа за професионалните училища в Република България“ в рамките на ОП „Региони в растеж“ е в размер на 162.4 млн. лева (83 млн. евро), предоставени на 32 бенефициенти. В зависимост от собствеността на училищата за ПОО съществуват различни подходи за осигуряване на това финансиране. Финансирането за модернизация на инфраструктурата на държавните професионални училища (групирани на регионален принцип) се осигурява чрез МОН. В случаите с общински училища, финансирането на конкретни училищни проекти се предоставя чрез съответната община.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Преглед на свързаните с ПОО проекти по ОП „Региони в растеж“, включително на техните цели, дейности и въздействие;
- Преглед до каква степен дейностите по двете оперативни програми са добре съгласувани и приведени в съответствие, така че оптимално да допринесат за изпълнение на целите на правителството в областта на ПОО и евентуално отправяне на предложения за препоръки за засилване на тяхната съгласуваност.
- Свързване на отделните проекти с нестабилността на финансирането от ЕС по категории разходи, разгледани в раздел 5 от настоящия анализ.

Б. Бъдеща подкрепа за ПОО със средства от ЕС

Министерството на образованието и науката, с участието на заинтересовани страни от системата на ПОО, стартира процеса на планиране относно използването на бъдещо финансиране от ЕС в подкрепа на ПОО за периода 2021-2027 г. Предложенията за използване на бъдещо финансиране от ЕС за подпомагане на сектора на ПОО са отразени в проекта на Оперативна програма „Наука и образование“ (ОПНО)⁸⁰ и в проектозаклученията на Консултативния съвет по ПОО⁸¹. Свързаното с ПОО съдържание в проекта на ОПНО и заключенията на Консултативния съвет по ПОО са до голяма степен съгласувани по отношение на идентифицираните общи цели, области на промяна и мерки (вж. Фигура 27). Изглежда също така, че са приведени в съответствие и с настоящата стратегия за ПОО.

⁸⁰ Източник: проект на Приложение V – Образец на програми, подкрепяни от ЕФРР (цел „Инвестиции за растеж и работни места“), ЕСФ +, Кохезионния фонд и ЕФМДР - член 16, параграф 3.

⁸¹ Източници: (1) проект на Вариант 4 след дистанционни консултации с членовете на Консултативния съвет по ПОО; (2) презентация „ПОО 2030 - Приоритети, одобрени от Консултативния съвет по ПОО“, април 2020 г.

Фигура 27. Стратегическо и оперативно планиране в областта на ПОО за периода 2021-2027 г.



В наличната документация все още липсва яснота по редица аспекти, включително и ясна концептуална рамка, която да включва реалистични показатели за ефективност и ясно проследима верига на резултатите, базирана на разбиране на текущите резултати и ограничения, както и на яснота за това как предложените дейности ще допринесат за постигане на желаните резултати. В своите коментари по проекта за ОПНО Европейската комисия препоръчва в него да се посочи по какъв начин предложените за финансиране от ЕС дейности са залегнали в общата национална програма и изрично да се включи анализ на постиженията и научените уроци до момента. Комисията отбелязва, че показателите все още са в процес на разработване.⁸² Понастоящем списъкът с предложени мерки е дълъг (вж. Каре 6) и не е ясно до каква степен представлява реалистично описание на това, което действително може да бъде постигнато през периода 2021-2027 г.

Теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките:

- Преглед на подкрепата, която Световната банка може да предостави за укрепване на концептуалната рамка на предстоящата ОП.

Каре 6: Области на промяна през периода 2021-2027 г., разработени от Консултативния съвет по ПОО

СЪДЪРЖАНИЕ НА ПОО

Законодателни промени - нов Закон за ПОО;

Актуализиране на СППОО в съответствие с икономическите нужди и промените на пазара на труда (опростяване, интегративни професии);

Опростяване на административните процедури за Държавните образователни изисквания за ПОО;

Програми за ПОО и програми, базирани на интердисциплинарен подход и интегративни знания и умения - комбинация от професионални умения с ключови компетентности;

Цифрови учебни ресурси, споделени знания (електронни платформи за ПОО).

⁸² Обобщени коментари на ЕК, проект Наука и образование, 2021-2027 г.



ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПОО

Създаване на секторни съвети за умения;
Центрове за високи постижения в ПОО;
Подход на партньорска проверка за осигуряване на качеството в ПОО;
Съвместни промоционални кампании;
Увеличаване на участието в дуалното ПОО;
Въвеждане на съвместни програми между училища за ПОО и университети с цел улесняване процесите на преход (включително трансфер на кредити).

СЪТРУДНИЧЕСТВО СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Създаване на секторни съвети за умения;
Центрове за високи постижения в ПОО;
Подход на партньорска проверка за осигуряване на качеството в ПОО;
Съвместни промоционални кампании;
Увеличаване на участието в дуалното ПОО;
Въвеждане на съвместни програми между училища за ПОО и университети с цел улесняване процесите на преход (включително трансфер на кредити).

УПРАВЛЕНИЕ И ФИНАНСИРАНЕ

Индикатори и механизми за осигуряване на качеството (включително инструменти на ЕС като EQAVET);
Координация със заинтересованите страни в различни консултативни формати;
Финансиране въз основа на ефективност и ефикасност (включително мерки за проследяване на завършилите ПОО);
Споделени финансови отговорности на секторно ниво;
Допълнително финансиране за училища, работещи предимно с уязвими групи учащи.

Констатации от направения преглед и области, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиките

Таблица 7 по-долу обобщава основните наблюдения от предходните раздели. Налице са няколко констатации, насочващи към важни предизвикателства, които трябва да бъдат разгледани. Това включва слабото представяне на ПОО по отношение на задържането на учениците, наличието на системни ограничения пред подобряване на съответствието в предоставянето на ПОО и необходимостта от съгласуване на капацитета и механизмите за отчетност с мандатите на административните нива. В такива области, в които предизвикателствата са ясно идентифицирани въз основа на наличните данни, следваща стъпка би могъл да бъде по-задълбочен преглед на причините за тези предизвикателства, съчетан с предоставянето на международни добри практики и изготвянето на препоръки за подходящи реформи.

В други области на ПОО ще са необходими допълнителни данни и анализ, за да се предостави основана на факти оценка на силните и слабите страни. Такъв е случаят например с темата за учителите и други важни входни параметри и процеси, които определят качеството на предоставянето ПОО. Идентифицираните области, които заслужават по-нататъшно изследване, са многобройни, като редица от тях ще изискват в една или друга степен значително събиране на първични данни, които да послужат за основа на анализа. Като се има предвид, че за тези дейности ще са необходими време и ресурси, предложените по-долу теми могат да послужат като изходна информация за разработването на по-дългосрочна програма за изследване на политиките в областта на ТПОО.

Таблица 7: Предварителни констатации и теми, заслужаващи по-нататъшен анализ и обсъждане на политиката

ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ	ТЕМИ, ЗАСЛУЖАВАЩИ ПО-НАТАТЪШЕН АНАЛИЗ И ОБСЪЖДАНЕ НА ПОЛИТИКАТА
<p>1. Стратегическа и политическа рамка на ПОО</p> <p>Стратегията за ПОО формулира визията за сектора и я въплъщава в политики и мерки. Очакваното въздействие е описано по-общо и не е отразено в измерими показатели. Изглежда липсват разходни разчети.</p> <p>Законът за ПОО съдържа ключови понятия, но е обект на чести изменения и съществува разминаване между съдържанието на законодателството и реалностите на място.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Преглед на документацията относно разчетите на разходите за изпълнение на стратегията. Преглед на мониторинговите доклади от Националната стратегическа група. Укрепване на процеса на разработване и наблюдение на бъдещи стратегии. Идентифициране и отстраняване на слабостите, които пречат на прилагането на законодателството.
<p>2. Достъп и завършване на ПОО</p> <p><i>Достъп</i></p> <p>Броят на учащите в системата на ПОО е намалял значително поради демографските тенденции (около 30 процента от 2005 г. насам). Оптимизацията на училищната мрежа дава резултати, но все още не е завършена.</p> <p>Близо половината ученици от гимназиалния етап на средното образование са записани в програми за ПОО.</p> <p>По-голямата част от учениците в ПОО са записани в програми на ниво 4 по ЕКР.</p> <p>Предлагането на ПОО след средно образование е минимално.</p> <p><i>Завършване</i></p> <p>Решаващо предизвикателство за ПОО е ниският коефициент на задържане на учениците. Процентът на отпадналите в ПОО е над два пъти по-висок от този в общото образование, а коефициентът на завършване е много по-нисък.</p>	<p><i>Достъп</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Каква е оптималната стратегия за продължаване процеса на оптимизация, като същевременно се поддържа адекватен достъп? Какъв дял на учениците в ПОО в системата на средното образование се счита за подходящ? Как се определя това? Счита ли се подходящ високият и все по-нарастващ дял на учениците от ниво 4 по ЕКР? Как се съотнася дялът на учениците от отделните нива по ЕКР към целите на националната стратегия? Предвид предполагаемото нарастващо търсене на усъвършенствани умения на пазара на труда, трябва ли да се разшири ПОО след завършване на средно образование? <p><i>Завършване</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Какво причинява разликите между коефициентите на отпадане и завършване в ПОО и в общото образование? Защо задържането и завършването са се подобрили в общото образование, докато в ПОО са отбелязали рязко влошаване? Каква роля имат в това отношение

<p>През последните години както коефициентът на отпадане, така и на завършване в ПОО са отбелязали драстично влошаване, докато в общото образование тези показатели са се подобрили.</p>	<p>стратегията за ПОО и планът за действие? Кои техни аспекти се оказват ефективни и кои не? Има ли информация какво се случва с бившите ученици след отпадането им от ПОО?</p>
<p>3. Равнопоставеност в системата на ПОО Учениците от женски пол са по-малко склонни да се записват в ПОО и техният дял е намалял през последните години. Социално-икономическият статус на учениците (СИС) оказва силно влияние върху техния напредък и образователни постижения, но връзката между СИС (и други измерения на уязвимостта), участието в ПОО и постигнатите учебни резултати все още не е добре проучена. Училищната сегрегация продължава да бъде проблем. Високата концентрация на слабо представящи се ученици от семейства в неравностойно положение насочва към неравнопоставеност по отношение на достъпа до качествено образование, предоствяно от различни училища. Не е ясно дали и по какъв начин системата на ПОО се грижи за онези уязвими деца и младежи, които е малко вероятно да завършат пълен цикъл на професионално образование.</p>	<p>Един по-задълбочен анализ, фокусиран върху равнопоставеността, може да запълни пропуските в знанията и да предостави препоръки за засилване на интервенциите за подобряване на равните възможности по отношение на достъпа и представянето, въз основа на национални и международни добри практики. В рамките на анализа може да бъде направен преглед на разликите между общото образование и ПОО и на относителните постижения на учениците от уязвими групи в ПОО. Това би включило анализ на данни с цел дезагрегиране на резултатите от представянето на уязвимите групи ученици, идентифициране на причините за слабо представяне, преглед на силните и слабите страни на досегашни и текущи интервенции за подкрепа и предоставяне на препоръки по отношение на политиката. Счита ли се за част от ПОО алтернативното (краткосрочно) образование и обучение за определени уязвими групи? Ако да, каква информация и данни са на разположение по тази тема? Кои са важните въпроси на политиката, които трябва да бъдат решени?</p>
<p>4. Качество и съответствие на ПОО <i>Съответствие</i> Относително нисък процент на заетост в сравнение с ЕС. Слабото събиране, анализ и използване на информация за пазара на труда не позволява да се идентифицират нуждите от умения и да се оцени значението на ПОО. Процесът от изготвяне на Списъка на професиите до актуализиране на учебните програми е бавен и страда от различни слабости (като липса на ангажираност на</p>	<p><i>Съответствие</i> Данни за капацитета на системата на ПОО за прием на учащи и за техния действителен брой, дезагрегирани по специалности и пр., така че да се оцени доколко капацитетът е приведен в съответствие както с търсенето на умения на пазара на труда, така и с търсенето на ПОО от страна на учащите. Събирането на данни за пазара на труда, както и текущи и планирани инициативи за събиране на такива данни могат да подпомогнат</p>

работодателите), в резултат което програмите не се актуализират така, че да отговарят на текущите нужди на пазара на труда.

Качество

ПОО остава съсредоточено предимно в училищата. Липсата на изчерпателни анализи не позволява да се извърши надеждна оценка на входните параметри и процедурите, необходими за осигуряване на качествено и отговарящо на потребностите ПОО, включително по отношение на капацитета и разпределението на учителите, механизмите за осигуряване на качество, процедурите за оценка и сертифициране, както и инфраструктура, оборудване и учебни материали.

разработването на план за действие за увеличаване на ефективното събиране и използване на информация за пазара на труда.

Преглед на възможностите за ускорено подобряване на качеството и уместността на предлаганото ПОО, от преразглеждане на Списъка на професиите до разработване на учебни програми от училищата.

чество

Програми за ПОО: Постигнат ли е подходящ баланс между общообразователните и специфичните за ПОО предмети? Заема ли практическото обучение необходимия дял в програмите? Каква част от него се провежда в производствени и търговски предприятия?

Дуално ПОО: Какви са научените уроци? Какви са резултатите от заетостта в сравнение със завършилите ПОО в училище? Други възможности за насърчаване на обучението чрез работа освен дуалното ПОО?

Учители в ПОО: Какъв е делът на учителите по общообразователни предмети спрямо тези по професионални предмети; какъв е коефициентът ученици-учител по училища или региони; разлики по специалности и пр. Развитие на учителите в ПОО в сравнение с тези в системата на общото образование. Притежават ли като цяло учителите по технически предмети в ПОО подходящ опит, придобит в реална работна среда?

Осигуряване на качество, оценяване и сертификация: Наличен ли е съгласуван механизъм за акредитация, оценяване и сертификация? Какви са досегашните и предвидените бъдещи промени; направени ли са оценки, извлечени ли са поуки; какви са предизвикателствата пред изпълнението?

Инфраструктура, оборудване и учебни материали в ПОО: минимални стандарти, текущо съответствие, справедливост в разпределението, определящи фактори при разпределяне на финансирането?

С нарастващия дял на учащите в системата на ПОО, които се обучават в общообразователни училища, как се гарантира, че тези училища разполагат с адекватен преподавателски състав и инфраструктура?

5. Финансиране и управление на ПОО

Финансиране

Публичните разходи за ПОО в България са относително ниски в сравнение с останалите страни от ЕС и изглежда следват тенденция на намаляване.

Общинските средства и европейските фондове придобиват все по-голямо значение за финансирането на ПОО. 94 процента от общите средства за ПОО се изразходват за работни заплати, ремонт и поддръжка.

Налице са силни годишни колебания в използването на фондовете на ЕС за ПОО. През периода 2014-2018 г. фондовете на ЕС са били използвани предимно за работни заплати, поддръжка и стипендии. През 2018 г. със средства от ЕС са покрити 85 процента от общите разходи за ремонти и една трета от капиталовите инвестиции. От 2014 г. насам със средства от фондовете на ЕС се покрива все по-голям дял от разходите за придобиване и най-вече ремонт на активи.

Констатациите на ОИСР относно финансирането на ПОО се отнасят до финансовата автономия и капацитета на администрациите на по-ниско ниво, споделянето на разходите между доставчиците на ПОО и работодателите и укрепването на формулата за финансиране, включително с цел насърчаване на равнопоставеността.

Управление

Констатациите на ОИСР относно управлението се отнасят до прекалено широките правомощия на централно ниво,

Финансиране

Какви са целите по отношение на финансирането: дял на ПОО от общия бюджет за образование; дял на разходите за ПОО по категории разходи, източници на финансиране и пр.?

Върви ли по план преминаването към общинско финансиране? Какъв дял от местното финансиране на ПОО се осигурява от бюджетни трансфери и какъв от допълнително финансиране от други източници? Възможно ли е прекомерното разчитане на общинско финансиране да изостри съществуващите географски неравенства?

Има ли данни за допълнителни източници на приходи на доставчиците на ПОО, напр. принос на частния сектор, дейности за генериране на доходи или такси?

Могат ли училищата да генерират и задържат (търговски) приходи?

Счита ли се уместно настоящото разпределение на финансирането от ЕС по категории разходи? Съществува ли стратегия за осигуряване устойчивост на потоците, финансирани от ЕС, за различните категории разходи? Как променливостта на фондовете на ЕС влияе върху предоставянето на ПОО?

Какво е виждането на МОН относно препоръките в доклада на ОИСР? Предприети ли са/ще бъдат ли предприети последващи действия за реформиране на политиката?

До каква степен процесите на разпределяне на публични средства допринасят за постигане целите на стратегията за ПОО? Как може да се подобри съгласуването между стратегическите цели и разпределението на финансирането?

Управление

Какво е виждането на МОН относно отправените в доклада на ОИСР препоръки? Предприети ли са/ще бъдат ли предприети последващи действия за реформиране на политиката?

<p>ограниченията в капацитета на различни административни нива, необходимостта от засилване на мерките за отчетност и изготвянето на политики основани на доказателства и недостатъчно ефективното ангажиране на заинтересованите страни.</p>	<p>Какви са причините за слабото участие на заинтересованите страни и как това може да бъде преодоляно? Преглед на мандатите, капацитета и механизмите за отчетност на различните административни нива и предлагане на реформи за цялостно укрепване на управлението на сектора. Преглед и препоръки за засилване на събирането, анализа и използването на подходящи и надеждни данни, които да послужат за основа на вземане на решения. Предвид прехвърлянето на професионалните училища на общинските власти и даването на възможност на всички средни училища да предоставя ПОО, какви са последиците от гледна точка на наличието на адекватен преподавателски състав и инфраструктура?</p>
<p>6. Финансиране на ПОО със средства от ЕС ЕС е важен източник на средства за ПОО по две оперативни програми: ОПНО и ОП „Региони в растеж“. МОН, с участието на заинтересовани страни от системата на ПОО, е стартирало процеса на планиране на усвояването на средства от ЕС за развитие на ПОО през програмния период 2021-2027 г. Наличните документи все още се отличават с липса достатъчно яснота в няколко аспекта, включително ясна концептуална рамка с реалистични показатели за резултати и отчетливо очертана верига на резултатите, базирана на ясно разбиране на текущите резултати и ограничения, както и яснота как предложените дейности ще допринесат за постигане на желаните резултати.</p>	<p>Преглед на свързаните с ПОО проекти по ОП „Региони в растеж“ и ОП НОИР, включително техните цели, дейности и въздействие; Преглед до каква степен дейностите по двете ОП са добре съгласувани и приведени в съответствие, така че да допринесат оптимално за постигане целите на правителството в областта на ПОО и евентуално предлагане на препоръки за засилване на тяхното съгласуване. Установяване на връзка между отделните проекти и нестабилността на финансиране от ЕС по категории разходи, разгледани в раздел 5 от настоящия анализ. Преглед на подкрепата, която СБ може да предостави за укрепване на концептуалната рамка на предстоящата ОП.</p>

Програмни политики и инвестиции в ПОО през периода 2014-2020 г.

Този раздел прави оценка на степента, в която образователните политики и инвестиции през периода 2014-2020 г. са допринесли за постигане целите на политиката в областта на ПОО и идентифицира ключовите фактори, определящи ефективността в това отношение. След представяне на приложното поле и използваната методология се прави общ преглед на инвестициите, обект на анализа. След това се пристъпва към преглед на ефективността на свързаните с ПОО инвестиции по ключови направления. Разделът завършва с отправяне на препоръки.

А. Приложно поле и методология на прегледа

Според споразумението между правителството на България и Световната банка прегледът на политиките и интервенциите в областта на ПОО обхваща съответните инвестиции по ОП НОИР 2014-2020 г. (ОП) и по Национални програми (НП), изпълнявани през разглеждания период. Съгласно същото споразумение, анализът включва преглед на степента, в която инвестициите са успели да се справят с регионалните различия в резултатите от образованието, идентифицираните хоризонтални области на политиката и въздействието на инвестициите върху конкретни целеви групи.⁸³ Основните стъпки в провеждането на анализа са представени по-долу.

Избор на инвестиции за преглед: 16 оперативни и национални програми, които са изцяло или частично насочени към ПОО. Прегледът включва 6 инвестиции, които са насочени изключително към ПОО, включително 3 проекта (или проектни модули) по ОП и 3 поредици от НП⁸⁴. Наред с това в него са включени инвестиции, от които се очаква ПОО да се възползва, макар да не насочени изключително към сектора. Избраните десет такива „частични инвестиции в ПОО“ включват 3 проекта по ОП и 7 проекта по НП. В Таблица 8 по-долу, която обобщава основните характеристики на прегледаните проекти, е отразен техния бюджет и период на изпълнение, дали са насочени изключително или частично към ПОО и дали са били в центъра на консултациите.

Събиране на данни. Документацията за всички разглеждани инвестиции беше събрана онлайн и предоставена от ИА ОПНОИР и МОН. Тя включва, наред с останалото, споразумения за безвъзмездна финансова помощ и технически доклади по ОП, данни от онлайн информационната система за управление и мониторинг на средствата от ЕС в България ИСУН 2020⁸⁵, описания на НП, годишни доклади за изпълнението на НП и годишни доклади за изпълнение на целите на политиката на МОН. Освен това бяха проведени консултации с представители на МОН и ИА по избрани теми, включително проекти по ОП като „Подкрепа за дуалната системата на обучение“ и „Ученически практики - Фаза 1“, поредицата НП „Модернизация на системата за професионално образование“, както и относно интервенции за справяне с преждевременното напускане на училище в ПОО.

⁸³ Споразумение за предоставяне на възмездни консултантски услуги за преглед на публичните разходи в областта на науката, технологиите и образованието и подкрепа за изграждане на основан на доказателства подход за Националната стратегическа рамка в образованието 2030 г., 12 февруари 2020 г.

⁸⁴ Макар технически НП да са годишни програми, много НП със сходни цели и дизайн се прилагат за няколко поредни години. Така например НП за квалификация се прилагат ежегодно от 2008 г. насам. В този преглед те са категоризирани като „поредица“ от НП и са оценени колективно.

⁸⁵ <http://2020.eufunds.bg/en/0/0>

Подход към анализа на данните. Беше извършен систематичен преглед на всички интервенции по набор от ключови измерения:

- **Основни функции** като продължителност и бюджет.
- **Справяне с ключови политически предизвикателства:** бе извършена оценка на целите, на планираните и действително реализираните дейности и на резултатите от всички инвестиции, като бе поставен фокус върху степента, в която те са се справили с ключови политически предизвикателства. Прегледът прави оценка дали приоритетните предизвикателства са изрично включени в целите на проекта, дали дизайнът на проекта е подходящ за справяне със зададените приоритети, дали показателите измерват изпълнението по тези приоритети и доколко резултатите от проекта са оказали положително въздействие върху приоритетните области.
- **Адресиране на хоризонтални области на политиката:** насочване и въздействие на интервенциите върху хоризонталните области на политиката, както са определени от правителството (вж. Каре 7).
- **Целево насочване:** идентифициране на планираните крайни бенефициенти; оценка доколко дизайнът и показателите на проекта позволяват ефективно насочване към крайните бенефициенти; всякакви данни за това дали проектът е бил ефективно насочен към крайните бенефициенти; оценка на регионалното насочване.
- **Индикатори и интервенционна логика:** преглед на годността на проектните индикатори и широка оценка на логиката на интервенциите.

Каре 7: Области на хоризонталната политика на правителството в сектора на професионалното образование и обучение:

1. Приобщаващо образование
2. Качество на образователния процес
3. Учители и училищно ръководство
4. STEM, наука и иновации
5. Дигитализация и свързаност
6. Адаптиране към измененията на климата и зелени инвестиции
7. Информационни системи и системи за наблюдение
8. Финансиране, мрежи и администриране
9. Нужда от изграждане на институционален капацитет

Констатации и препоръки. В резултат от направения анализ бяха формулирани констатации, основани на доказателства и свързани с тях препоръки, които са обобщени по-долу.

Таблица 8: Свързани с ПОО проекти по оперативната и национални програми и техните основни характеристики

Категория	Наименование	Насочен изцяло или частично към ПОО	Статус	Период	Бюджет за целия срок на изпълнение (млн.)	Бюджет за 2014-2020 г. (млн.) ⁸⁶
Проекти по ОП НОИР	Подкрепа за дуалната система на обучение	Изцяло	В изпълнение	2020-2023 г.	24.4	4.9 ⁸⁷
	Ученически практики – Фаза 1	Изцяло	Приключил	2016-2019 г.	7.0	6.4
	Въвеждане на Европейската система за кредити в професионалното образование и обучение	Изцяло	Отменен	2017 г.	2.0	0
	Подкрепа за успех	Частично	В изпълнение	2019-2021 г.	127.8	83.0 ⁸⁸
	Квалификация за професионално развитие на педагогическите специалисти	Частично	В изпълнение	2019-2021 г.	19.9	9.7 ⁸⁹
	Система за кариерно ориентиране в училищното образование	Частично	Приключил	2016-2018 г.	5.2	5.4
НП	Модернизиране на системата на професионалното образование	Изцяло ⁹⁰	В изпълнение	2008-2020 г.	31.3	12.3
	Обучение за ИТ кариера	Изцяло	В изпълнение	2017-2020 г.	2.2	2.2
	Оптимизиране на училищната мрежа: модул ПОО ⁹¹	Изцяло	Приключила	2009-2017 г.	7.8	3.3
	Оптимизиране на вътрешната структура на персонала	Частично	В изпълнение	2018-2020 г.	134.3	134.3
	ИКТ в системата на предучилищното и училищното образование	Частично	В изпълнение	2008-2020 г.	99.1	79.7
	Ученически олимпиади и състезания	Частично	В изпълнение	2009-2020 г.	29.3	18.1
	Квалификация	Частично	В изпълнение	2009-2021 г.	6.9	4.8

⁸⁶ При ОП тази категория показва действителните разходи. При НП тя показва средствата, разпределени от бюджета. Категорията „Бюджет“ отразява общия планиран бюджет за инвестицията, дори когато тя не е насочена изключително към ПОО. Така че за инвестиции, които са изцяло насочени към ПОО, бюджетът отразява пълния размер на сумата, отпусната за ПОО. При проекти, частично насочени към ПОО, категорията отразява пълния размер на средствата по проекта, като не е известно какъв дял от тази сума е заделен за ПОО.

⁸⁷ Данни от информационната система, 3 ноември 2020 г.

⁸⁸ Данни от информационната система, 3 ноември 2020 г.

⁸⁹ Данни от информационната система, 3 ноември 2020 г.

⁹⁰ От 2008 до 2015 г. НП „Модернизация на системата на професионалното обучение“ е насочена изключително към ТПОО. През периода 2016-2020 г. модулът за ПОО в НП „Осигуряване на съвременна образователна среда“ е насочен изключително към ПОО.

⁹¹ Предоставените тук данни се отнасят изключително до модула за ПОО на НП „Оптимизиране на училищната мрежа“. Така например, бюджетът от 7.8 млн. е само за този модул и представлява 3.7% от общия бюджет на тази НП за периода 2009-2017 г.

	Подпомагане за общините за реализиране на дейности за образователна десегрегация и недопускане на вторична сегрегация	Частично	В изпълнение	2019-2020 г.	2.0	2.0
	Заедно за всяко дете	Частично	В изпълнение	2018-2020 г.	1.0	1.0
	ИТ бизнесът преподава	Частично	В изпълнение	2019-2020 г.	1.0	1.0

Б. Общи наблюдения върху включените в прегледа интервенции

Избраните проекти по оперативни и национални програми, които бяха обект на извършения преглед, позволяват да се направят редица широкообхватни наблюдения относно техния брой и бюджети, баланса между НП и ОП и между инвестициите, насочени изцяло или частично към ПОО, както и относно целите на националните програми. Тези наблюдения са обобщени по-долу както следва:

1. Налице е политически ангажимент за подпомагане на сектора на ПОО и за тази цел са заделени съответните финансови средства.
2. Инвестициите, насочени изключително към ПОО, възлизат на 29.1 милиона лева за периода 2014-2020 г. Повечето от тези средства са насочвани по-скоро по НП (62 процента), отколкото по ОП (38 процента). По отношение на бюджета, с най-голяма тежест е поредицата от НП „Модернизиране на системата за професионално образование“, която заема над 40 процента от общото финансиране на инвестиции, насочени изключително към ПОО.
3. Прегледаните инвестиции, насочени едновременно към общото образование и ПОО, възлизат общо на 339 милиона лева от 2014 г. насам. От наличната документация не може да се направи извод каква част от тези средства са били разпределени за ПОО, нито как тези инвестиции са повлияли на учениците, учителите и училищата в ПОО.
4. При националните програми се наблюдава тенденция към ежегодното им подновяване и от тази гледна точка изглежда не успяват да постигат целта си чрез краткосрочно пилотиране на иновативни идеи да служат за информиране на бъдещи реформи.

1. Политически ангажимент и финансиране на ПОО

Налице е политически ангажимент за подкрепа на сектора на ПОО. Властите са успели да идентифицират свързани с ПОО приоритети и да заделят финансов ресурс за тяхното реализиране, разпределяйки средства в сектора чрез комбинация от оперативни и национални програми.

2. Инвестиции, насочени изцяло към ПОО:

Три инвестиции по НП и два системни проекта по ОП, насочени изключително към ПОО, са изпълнени или са в процес на изпълнение през периода 2014-2020 г. Националните програми, насочени изцяло към ПОО, включват на първо място „Модернизиране на системата на професионалното образование“, която от 2008 г. насам предоставя финансиране на доставчиците на ПОО. От 2008 до 2015 г. „Модернизиране на системата на ПОО“ е отделна НП, а от 2016 г. нататък ПОО се финансира чрез модул, който е част от НП „Осигуряване на модерна образователна среда“. „Обучение за ИТ кариера“ е друга НП, насочена изключително към ПОО. На трето място, НП „Оптимизиране на училищната мрежа“ включва модул, който е специално насочен към системата на ПОО. ОП НОИР финансира проект „Ученически практики - Фаза 1“, фокусиран върху предоставянето на практически умения на учащите в системата на ПОО чрез насърчаване на обучение чрез работа и създаване на обучителни компании, който се изпълнява през периода 2016-2019 г. През 2020 г. той е надграден от проект „Подкрепа за дуалната система на обучение“, имащ за цел укрепване на дуалното ПОО.

В рамките на ОП НОИР е инициран пети проект, насочен изцяло към ПОО, който е отменен поради липса на напредък. Изпълнението на проект „Въвеждане на европейска система за кредити в ПОО“ е предвидено да започне през 2017 г., но проектът е отменен в края на същата година без никакви разходи от разпределения за него бюджет.

Каре 8: Проекти по ОПНОИР и НП, насочени изцяло към ПОО (2014-2020 г.)
ОПНОИР:

- Подкрепа за дуалната система на обучение (2020-2023 г.)
- Ученически практики – Фаза 1 (2016-2019 г.)
- Въвеждане на Европейската система за кредити в професионалното образование и обучение (2017 г., отменен)

Национални програми (НП):

- Модернизиране на системата на ПОО (2008-2020 г.)
- Обучение за ИТ кариера (2017-2020 г.)
- Оптимизиране на училищната мрежа – Модул ПОО (2009-2017 г.)

Общият бюджет на интервенциите по ОП НОИР и НП, насочени изключително към ПОО, възлиза на 29.1 милиона лева за периода 2014-2020 г., като по-голяма част от тези средства са отпуснати по национални програми. От общата сума, отпусната за специално насочени към ПОО интервенции, 62 процента (17.8 млн. лв.) са по НП, спрямо 38 процента (11.3 млн. лв.) по ОП (вж. Таблица 9.). Най-големият проект от гледна точка на разходите през същия период е „Модернизиране на системата на професионалното образование“, по който са усвоени 42 процента (12.3 млн. лв.) от цялото финансиране на проекти, насочени специално към ПОО (вж. Таблица 8.2 и Фигура 28).

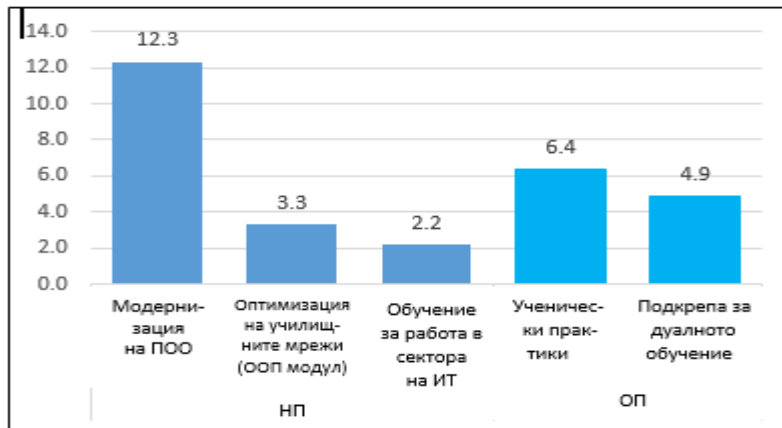
Таблица 9: Инвестиции по ОП и НП насочени изцяло или частично към ПОО (2014-2020 г., брой проекти и заделен за тях бюджет)

	Брой проекти		Бюджет 2014-2020 г. (млн.)**	
	ОП НОИР	НП	ОП НОИР	НП
Изцяло насочени към ПОО	3*	3	11.3	17.8
Частично насочени към ПОО	3	7	98.1	240.9

* Включва и проекта по ОП за квалификационната рамка, който е прекратен без никакви разходи.

** За ОП това отразява действителните разходи до 3 ноември 2020 г. (както е отразено в „Информационната система за управление и мониторинг на средствата от ЕС в България 2020“ (<http://2020.eufunds.bg/en/0/0>). За НП данните отразяват разпределения бюджет.

Фигура 28. Разходи за инвестиции по ОП и НП, специално насочени към ПОО (2014-2020 г., в млн. лв.)



3. Инвестиции, насочени частично към ПОО:

Наред с инвестициите, насочени изцяло към ПОО, има и редица интервенции, насочени по-широко към образователната система, от които системата на ПОО може да се възползва. Не е налична обаче информация дали и как тези инвестиции достигат до училищата, учителите и учениците в системата на ПОО. От 16 прегледани инвестиции, 10 са насочени към множество сегменти на образователната система, включително ПОО. Така например, текущият проект „Квалификация за професионално развитие на педагогическите специалисти“ по ОП има за цел да подобри капацитета на педагогическия персонал в общите и професионалните училища. Той обаче не си поставя за конкретна цел да достигне до учителите в ПОО. В същото време категорията на учителите в ПОО обхваща (а) учители по общообразователни предмети, (б) учители по предмети, специфични за ПОО, и (в) учители, които съчетават преподаване както по общообразователни, така и по предмети, свързани с ПОО, поради което често потребностите от непрекъснато професионално развитие на тези различни групи се различават значително. Освен това, индикаторите по проекта измерват броя на педагогическия персонал, който се възползва от дейностите по проекта, без обаче да прави разлика между учителите в ПОО (както по общообразователни, така и специфични за ПОО предмети) и в общото образование. Друг пример е НП „Оптимизиране на вътрешната структура на персонала“. Тази НП има за цел да подобри ефективността на публичните разходи за образование чрез оптимизиране на вътрешната структура на персонала в предучилищните институции и училищата. Тъй като значителен (и увеличаващ се) дял на учителите в ПОО се доближава до пенсионна възраст, тази програма може да бъде важен източник за финансиране на компенсациите на учителите в ПОО в случай на пенсиониране. Не е известно обаче колко училища и учители в системата на ПОО се възползват от програмата, нито по какъв начин тези дейности са подобрили ефективността на професионалното образование.

През периода 2014-2020 г. инвестициите в интервенции, които са насочени частично към ПОО, възлизат на 339 млн. лв., по-голямата част от които са по национални програми. Не е известно какъв е делът на средствата, от които се е възползвала системата на ПОО. Бюджетите на НП, насочени частично към ПОО, възлизат на 71 процента (240.9 млн. лв.) от общия размер на средствата, заделени за тези интервенции. Останалите 29 процента (98.1 млн. лв.) са изразходвани по проекти на ОП НОИР (вж. Таблица 9 по-горе). Нито една от съответните НП и проекти по ОП

нямат конкретни цели, свързани с ПОО по отношение на разпределението на бюджета или показателите.

Финансирането, частично насочено към ПОО, се осигурява главно чрез инвестиции по три проекта: НП „Оптимизиране на вътрешната структура на персонала“ (134.3 млн. лв.), проект „Подкрепа за успех“ по ОП (83 млн. лв.) и НП „ИКТ в системата на предучилищното и училищното образование“ (79.7 млн. лв.). Взети заедно тези проекти представляват 87.6 процента от всички прегледани интервенции, които са частично насочени към ПОО. Останалите седем проекта по НП и ОП, насочени частично към ПОО, са финансирани останалите 12.4 процента, като сумите варират от 1 милион лева (НП „Заедно за всяко дете“ и „ИТ бизнесът преподава“) до 18.1 милиона лева (НП „Ученически олимпиади и състезания“).

4. Националните програми като катализатор на реформи

Националните програми не успяват да постигнат своята цел за пилотно прилагане на иновации, което да послужи за информиране на бъдещи реформи или по-мощни интервенции. Както бе посочено по време на проведените консултации, основното предназначение на НП е да позволят пилотно прилагане на нови идеи, което да послужи за информиране на бъдещи реформи и инвестиции чрез други инструменти, например проекти по ОП. В този смисъл от НП се очаква да послужат за въвеждане на иновации и да бъдат с кратка (едногодишна) продължителност⁹². На практика обаче тази цел изглежда не е постигната. От десетте прегледани поредици от НП пет се оказаха в процес на ежегодно изпълнение в продължение на осем или повече години. Само една от разгледаните НП е приключила („Оптимизиране на училищната мрежа“, като тя е прилагана в течение на 8 години до 2017 г.). Останалите девет поредици от НП продължават да се изпълняват и до този момент (вж. Таблица 10). НП „Квалификация“ е допълнена от по-мощния проект „Квалификация за професионално развитие на педагогическите специалисти“ по ОП и двата проекта вече се изпълняват едновременно. Най-голямата и най-дълго изпълнявана НП, която е насочена изключително към ПОО, „Модернизиране на системата на професионалното обучение“, прилича по-скоро на структурен поток от приходи в ПОО, отколкото на средство за иновации и пилотно тестване (вж. Каре 9, което описва по-подробно НП „Модернизиране на системата на ПОО“).

Таблица 10: Поредици от НП и тяхната продължителност

Поредици от НП	Брой години в изпълнение	Етап на изпълнение	Период на изпълнение
Модернизиране на системата на професионалното образование	12	В изпълнение	2008-2020 г.
ИКТ в системата на предучилищното и училищното образование	12	В изпълнение	2008-2020 г.
Квалификация	12	В изпълнение	2009-2021 г.
Ученически олимпиади и състезания	11	В изпълнение	2009-2020 г.
Оптимизиране на училищната мрежа: модул ПОО	8	Приключила	2009-2017 г.
Обучение за ИТ кариера	3	В изпълнение	2017-2020 г.
Оптимизиране на вътрешната структура на персонала	2	В изпълнение	2018-2020 г.
Заедно за всяко дете	2	В изпълнение	2018-2020 г.

⁹² Източник: консултации между представители на МОН, ИА ОПНОИР и екипа на Световната банка относно НП „Модернизация на системата на ПОО“, 18 септември 2020 г.



Подпомагане за общините за реализиране на дейности за образователна десегрегация и недопускане на вторична сегрегация	1	В изпълнение	2019-2020 г.
ИТ бизнесът преподава	1	В изпълнение	2019-2020 г.

Каре 9: НП „Модернизиране на системата на ПОО“

Националните програми за развитие на образованието са отделен *стълб на финансиране* в рамките на системата на финансиране на образованието в България. Средствата се разпределят чрез предоставяне на безвъзмездно финансиране за училищата в съответствие със специфични цели или чрез финансиране на централно изпълнявани проекти. НП са считани за гъвкав механизъм за осигуряване на ресурс за интервенции и училищни дейности, които не могат да бъдат финансирани по линия на институционалното финансиране чрез единни разходни стандарти или чрез други целеви фискални трансфери за (i) извършване на дейности, насочени към образованието и възпитанието на децата и учениците; (ii) равен достъп до училищно образование и подпомагане развитието на детската личност и (iii) развитие на детски градини, училища и центрове за подкрепа за личностно развитие. НП се приемат ежегодно, но всъщност повечето от тях осигуряват дългосрочни финансови потоци в подкрепа на повтарящ се набор от цели и дейности. Както бе посочено по време на консултациите относно НП „Модернизацията на системата на ПОО“, проведени с представители на МОН и ИА ОПНОИР, НП като цяло са предназначени да осигурят финансиране за пилотно прилагане на иновативни идеи и тестване на нови модели, което да послужи за информиране на бъдещи реформи и по-мощни инвестиции чрез други инструменти като например проекти по ОП. Подобен иновативен аспект на НП обаче не личи в правните актове, установяващи модела на финансиране на училищното образование.*

НП „Модернизиране на системата на професионално обучение“ е най-голямата правителствена програма, насочена специално към ПОО. През последните 12 години тя осигурява редовно финансиране на оборудване и инфраструктура за ПОО. Програмата обаче не успява да еволюира в по-мощна интервенция. Осем години след стартирането на първата самостоятелна годишна НП „Модернизиране на системата на ПОО“, тя се превръща в модул на НП „Осигуряване на модерна образователна среда“, с което годишното финансиране постепенно намалява.

Общите цели на програмата са да осигури условия за равен достъп до ПОО и да подобри качеството на образователния процес. По-конкретно, тя има за цел да осигури учебна среда, отговаряща на нуждите на пазара на труда чрез финансиране от бюджета и работодателите. В продължение на почти десетилетие дизайнът на НП се основава изцяло на инвестиции в инфраструктура (специфично за ПОО оборудване, машини, софтуер, превозни средства и др.). През 2018 г. тази дейност е допълнена с дейности за модернизиране на съдържанието (например учебни програми и национални изпити за специалности съгласно СПОО). През 2019 г. е добавена трета дейност, фокусирана върху разработването и/или адаптирането на учебни помагала за специалности от Списъка на професиите. Не беше предоставена документация, която да изясни логиката на тази интервенцията или рамката на резултатите. Така например, остава неясно как двете най-нови дейности допринасят за подобряване на равнопоставеността в ПОО.

Заложените в НП индикатори се фокусират върху непосредствените резултати, например брой финансирани училищни проекти, установени партньорства с работодатели, разработени/актуализирани планове за обучение и разработени учебни помагала). Отсъстват индикатори за действителното придобиване на конкретно оборудване или броя на учениците, които използват това оборудване, както и индикатори за резултатите.

* Закон за предучилищното и училищното образование и Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

В. Резултати от инвестициите в повишаване на ефективността на ПОО

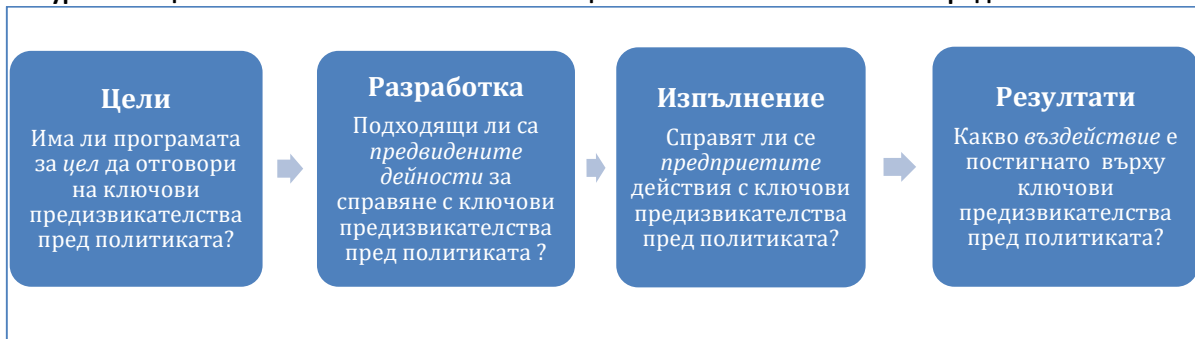
1. Съответствие с ключови цели на политиката

Както бе посочено по-горе в доклада, настоящата стратегия за развитие на ПОО за периода 2015-2020 г. формулира широка визия за ПОО и я преобразува в набор от стратегически цели, приоритетни области на въздействие, дейности и мерки (вж. Раздел 1). Стратегическите цели са съсредоточени около създаването на оптимални възможности за учащите да придобият необходимите професионални и граждански умения по устойчив начин. Предвид оценката на текущата ефективност на системата за ПОО, направена в предходните глави на доклада, това означава, че в идеалния случай инвестициите трябва да адресират следните ключови политически цели:

- 1) Подобряване коефициентите на задържане и завършване (намаляване дела на преждевременно напусналите);
- 2) Подобряване на равнопоставеността по отношение на достъп и завършване;
- 3) Подобряване на съответствието с нуждите на пазара на труда;
- 4) Засилване на развитието и управлението на педагогическия състав; и
- 5) Подобряване на достъпа, качеството и съответствието на обучението чрез работа.

За да се оцени до каква степен последните инвестиции в ПОО отговарят на тези ключови политически предизвикателства, бе направен преглед доколко техните цели, дизайн, изпълнение и резултати отговарят на всяка от горните цели на политиката (Фигура 29). Констатациите от тази оценка са представени по-долу.

Фигура 29.: Оценка на съответствието на инвестициите с ключови политически предизвикателства



Целите на програмите в общи линии са приведени в съответствие с ключовите цели на политиката. Някои инвестиции имат за цел увеличаване на приема в ПОО, което е цел на държавната политика, но липсва ясна обосновка. Целите на оперативните програми са описани в съответните споразумения за отпускане на безвъзмездни средства. Целите на НП са отразени в годишните документи на НП, приети от Министерския съвет. Целите на НП са съобразени с по-широките цели на политиката на МОН. Въпреки наличната писмена документация, целите на НП и ОП не винаги могат да бъдат ясно изведени. Например изброените „цели“ в Споразумението за отпускане на безвъзмездни средства не винаги са в съответствие с целите на инвестицията, посочени в „описанието на проекта“ на същия документ. НП не винаги са подходящо и последователно съобразени с годишните цели на политиката на МОН. Така например, макар НП „Модернизирание на системата за ПОО“ да финансира сходни инвестиции

през годините, през 2017 г. и 2018 г. тя е категоризирана в рамките на годишна цел на политиката „Развитие на партньорства със заинтересованите страни в ПОО“, докато през 2019 г. е категоризирана в рамките на цел „Повишаване на уменията в областта на предприемачеството, информационните технологии и активността“.

Въпреки предизвикателствата, свързани с ясното идентифициране на целите на инвестициите, прегледаните интервенции са в общи линии в съответствие с целите и стратегиите на ЕС и правителството, както и с идентифицираните пет ключови политически предизвикателства. Подчертано голям е броят на инвестициите, които имат за цел да подкрепят усилията във връзка с ключовото политическо предизвикателство „Развитие и управление на педагогическия състав“. НП поставят особено силен фокус върху учителите, като 7 от 10 прегледани НП включват компонент за развитие и управление на учителския състав. Целите както на оперативните програми, така и на националните програми редовно включват и справяне с ключовите политически предизвикателства, свързани със съответствието на пазара на труда, преждевременното напускане на училище и равнопоставеността. Ключовото предизвикателство за насърчаване на обучението чрез работа е изрично формулирана цел и в трите разгледани ОП, но е по-слабо застъпено в НП.

Отделни интервенции включват като изрична цел засилване на участието в ПОО.⁹³ Въпреки това, както е отбелязано в Раздел 2 на настоящия доклад и потвърдено от служители на МОН, понастоящем липсва достатъчно обосновано разбиране за това какъв би бил подходящият брой или дял на учащите в системата на ПОО. Следователно не е ясно дали увеличаването на броя на учащите в ПОО е подходяща цел.

Разработването на програмите е също до голяма степен съобразено с ключовите предизвикателства пред политиката, поставяйки още по-силен фокус върху учителския състав, но с по-слабо внимание към преждевременното напускане на училище и равнопоставеността. Инвестициите могат да постигнат целите си само ако техният дизайн е подходящ.⁹⁴ Прегледът на ОП и НП показва, че техните цели и разработка са не винаги добре съгласувани. Това означава, че при някои интервенции са посочени цели, които не са ясно отразени в техния дизайн. Така например, дизайнът на прегледаните оперативни програми е с по-слабо изразен фокус върху ключовите предизвикателства, свързани с равнопоставеността и задържането, отколкото се предполага от техните цели. В някои други случаи програмите са съставени по такъв начин, че да отговорят на ключови политически предизвикателства, различни от посочените в техните цели. Например НП „Оптимизиране на училищната мрежа“, която финансира дейности за предотвратяване на отпадането от училище, има отделен модул за приобщаващо образование, въпреки че подобряването на равнопоставеността и задържането в училище не са изрично упоменати в целите на програмата.

Съдейки по техния дизайн, интервенциите продължават да бъдат до голяма степен съобразени с предизвикателствата пред политиката. При някои интервенции в дизайна дори е налице по-силно изразен фокус върху развитието на учителския персонал, отколкото в целите, тъй като при ОП е налице тенденция за включване на дейности насочени към учителите дори и когато това не е ясно

⁹³ Проектите по ОП, които имат за изрична цел увеличаване броя на учениците в ПОО, са „Подкрепа за дуалната система на обучение“ (който е прекратен) и „Въвеждане на Европейска система за кредити в ПОО“.

⁹⁴ Информация за дизайна на ОП е предоставена в споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства и в техническите доклади. За НП такава информация е налична в решенията на Министерски съвет за одобряване на националните програми за развитие на образованието за съответната година.

залегнало в посочените цели. Планираните дейности в това отношение включват, наред с другото, развитие на ключови учителски компетентности, повишаване на мотивацията на учителите, подобряване на привлекателността на учителската професия и подпомагане на иновативни учителски практики. От друга страна, дизайнът на интервенциите е малко по-слабо насочен към справяне с преждевременното напускане на училище и равнопоставеността, отколкото се предполага от техните цели.

Налице е тревожна липса на яснота по какъв начин интервенциите адресират проблемите с преждевременното напускане на училище и неравенствата в ПОО. Дизайнът на програми, които са насочени изключително към ПОО, не включва съществени дейности за пряко насърчаване на задържането и равнопоставеността. По-скоро те възприемат подхода на непрякото въздействие, при който например подобреното качество на преподаването или на учебните материали би подобрило мотивацията на учениците, което от своя страна би довело до намаляване броя на отпадналите. Въпреки че това допускане не е съвсем неправдоподобно, предизвикателствата, свързани с преждевременното напускане на училище и неравнопоставеността са толкова значителни, че биха оправдали съществени по мащаб преки интервенции. Такива преки интервенции например са предвидени при проектирането на частично насочени към ПОО проекти и програми като ОП „Подкрепа за успех“ и НП „Заедно за всяко дете“. Но при тези инвестиции информацията за разработването на програмата не показва какъв дял от финансирането е предназначен за отпускане на ПОО, нито как дейностите ще бъдат съобразени със спецификите на предоставянето на ПОО в сравнение с общото образование (вж. Каре 10).

Каре 10: Преждевременно напускане на училище и отпадане от ПОО: необходимост от данни и ограничения пред вземането на решения, основани на факти

Анализът на Световната банка ясно посочва преждевременното напускане на училище (ПНУ) като ключово предизвикателство пред ПОО. Ето защо, в допълнение към прегледа на документацията за националните програми и проектите по ОП НОИР, насочени към решаване на проблемите с ПНУ, екипът проведе консултации с експерти от дирекцията на МОН, отговаряща по въпросите на ПОО. Това доведе до редица констатации относно наличието на слабости в системата, затрудняващи вземането на основани на доказателства решения, които са обобщени както следва:

Редица инвестиции в България, финансирани от национални и европейски фондове, имат за цел да увеличат подкрепата за преодоляване на проблема с отпадането от задължителното училищно образование. Липсват обаче доказателства за това кои мерки водят до промяна и за кого, включително що се отнася до мерките, насочени към ПОО.

Властите не разполагат с достатъчно информация, която да послужи за информирано вземане на решения. Това затруднява: (а) идентифицирането на учащи, които са изложени на най-голям риск от ПНУ и на програми за ПОО с висок дял на отпадналите; (б) разбиране на причините за отпадане; (в) проследяването на ПНУ, (г) разработване на ясно насочени специфични за ПОО интервенции за бобра с ПНУ, и (д) наблюдение и оценка на резултатите. Необходим е добре разработен и съгласуван механизъм за събиране на данни, който да гарантира набавянето на достоверна и последователна информация за ПОО, която (а) захранва система за ранно предупреждение, (б) осигурява данни за нуждите на интервенции, насочени към борба с ПНУ в ПОО, (в) позволява координацията на интервенционните мерки и г) дава възможност за систематичен мониторинг и оценка.

Дирекция ПОО на МОН изглежда няма ясен мандат, правомощия или ангажимент за справяне с преждевременното напускане на училище. Отговорността за тези аспекти изглежда е възложена другаде. Дирекцията изглежда не е оправомощена да ръководи или да допринесе за изпълнението на функции, свързани с (а) планиране, проектиране и изпълнение на интервенции, насочени към ПНУ,

и (б) наблюдение на резултатите, анализ и оценка на въздействието на целевите политически интервенции за намаляване на ПНУ в ПОО.

Както при много други оперативни и национални програми, на интервенциите насочени към ПНУ липсва ясна вътрешна интервенционна логика, показваща връзката между цели, дейности и резултати, както и обуславяща ги „теория на промяната“, която обяснява как отделните дейности ще доведат до очакваните непосредствени резултати (т. е. до продукта на изразходването на ресурси чрез политически интервенции), до трайни резултати (т. е. променено отношение и поведение на отпадналите ученици или ученици в риск от отпадане) и въздействия (желаната социална промяна). Интервенциите са насочени както към общо образование, така и към ПОО, без да има изрично посочени бюджет, дейности и цели за професионалното образование и обучение. Интервенциите не разграничават ясно мерките за превенция, насочени към рисковите фактори, интервенционните мерки, подпомагащи учащите по време на тяхното обучение по ПОО, и компенсаторните мерки, целящи да реинтегрират отпадналите в програмите за ПОО и да ги задържат в системата за професионално образование и обучение.

Липсва достатъчно информация за изпълнението и резултатите, така че да се оцени доколко инвестициите действително са допринесли за справяне с ключовите предизвикателства пред политиката. Информацията за изпълнението на оперативната и националните програми обикновено е от общ характер и засяга по-скоро стъпките от процеса и параметрите на изхода отколкото постигнатите резултати.⁹⁵ По отношение на инвестициите, които са частично насочени към ПОО, липсва налична информация, която би позволила да се разграничат дейностите, насочени към ПОО, от насочените към общото образование. Индикаторите са ориентирани към процеса и изходните параметри без да измерват резултатите (вж. по-долу раздела за индикаторите), липсват и налични доклади за проведена вътрешна или външна оценка на прегледаните интервенции.⁹⁶

Отчитането на поуките, извлечени от предходни инвестиции, при планирането на нови проекти изглежда по-скоро на база ad-hoc, отколкото системно. Възможността за надграждане върху научените уроци очевидно е затруднена от липсата на доклади за оценка. Там, където съществуват оценки на съответните програми, изглежда се прилага на база ad hoc подходът за гарантиране, че добрите практики и научените уроци ще бъдат включени в проектирането на нови инвестиции. Това е илюстрирано в Каре 11, използвайки примера с дизайна на проект „Подкрепа за дуалната система на обучение“ по ОП.

Каре 11: Подкрепа за дуалната система на обучение: надграждане върху опита и справяне с предизвикателствата

Проектът „Подкрепа за дуалната система на обучение“ по ОП НОИР (проект за дуално ПОО) стартира през 2020 г. Целта му е (а) популяризиране и разширяване обхвата на дуалното образование; (б) подобряване на компетентностите на учителите в ПОО и педагогическите умения на представителите на работодателите; в) подобряване на прехода към пазара на труда на завършилите ПОО и (г) подобряване на отношенията ученик-училище-родител-работодател. Проектите за дуалното образование надграждат два други скоростни проекта:

⁹⁵ Информация за изпълнението на ОП е предоставена в техническите доклади. За националните програми такава информация може да се открие в годишните доклади за изпълнението на НП и годишните доклади за изпълнение на целите на политиката на МОН.

⁹⁶ Предвиждат се външни оценки за 3 национални програми („Оптимизиране на училищните мрежи“, „ИКТ в системата на предучилищното и училищното образование“ и „Ученически олимпиади и състезания“). Процедурата и сроковете за тяхното изготвяне са неизвестни.

- **Подкрепения от Швейцария проект „DOMINO“**, реализиран през периода 2015-2019 г., който въвежда дуалното обучение в България.¹
- **Проект „Ученически практики“ по ОП НОИР - Фаза 1** (2016-2019 г.), подкрепил, наред с останалото, създаването на над 1800 партньорства между ПОО и бизнеса, в резултат на което над 3800 ученици се записват в паралелки по дуално обучение.

Усилията за укрепване и разширяване на дуалното ПОО в България бяха оценени чрез преглед на наличната документация и консултации с представители на Изпълнителна агенция ОПНОИР и МОН. Една от основните констатации е, че дизайнът на новия проект за дуално ПОО има за цел отчитане и надграждане върху уроците, научени от предишните програми. От наличните документи обаче не става ясно до каква степен дизайнът на новия проект способства за постигане на тази цел. В Споразумението за отпускане на безвъзмездни средства на програмата „Подкрепа за дуалната система на обучение“ се отбелязва, че дизайнът на програмата има за цел да надгражда „натрупания положителен опит и добри практики“ от проектите „Ученически практики“ и DOMINO. Споразумението обаче не подчертава изрично кои конкретни практики са възприети, кои са допълнително подкрепени и кои прекратени. Окончателният доклад за преглед на проекта DOMINO описва редица силни страни, извлечени поуки и оставащи предизвикателства, които биха могли да послужат като стабилна основа за дизайна на новия проект. Липсва обаче документация, която да изяснява дали са били извлечени поуки от предишните програми и как те са включени в новия дизайн на проекта. Освен това някои оставащи предизвикателства, които бяха идентифицирани при предишните проекти, изглежда остават нерешени, примери за което са посочени по-долу:

В Доклада за окончателния преглед на проекта DOMINO се отбелязва, че в някои аспекти дизайнът на новата програма „Дуално ПОО“ изглежда се отклонява от добрите практики, установени по проекта DOMINO в областта на партньорското сътрудничество. Докладът отбелязва, че „системите проявяват естествена тенденция на връщане към предишното си поведение, ако не са съзнателно контролирани и ако силите на промяната нямат достатъчно дълъг ефект върху тях. Системата на професионално обучение в България също показва ясни тенденции на отклонение особено от толкова важната култура на сътрудничество по отношение на дуалното обучение след края на проекта. Новият проект за насърчаване на дуалното професионално обучение със средства от ЕС е разработен по начин, който напълно противоречи на новата култура на партньорство, развита в рамките на проекта DOMINO. Ритъмът на заседанията и дневният ред на Консултативния съвет остават недокрай изяснени и неговата стабилност като такъв не е гарантирана.“²

Според информацията, предоставена по време на консултациите, проектът за подкрепа на дуалното обучение планира да развие дългосрочни регионални партньорства /мрежи между общини, регионални отдели на образованието, местни училища, социални партньори и местни работодатели за координирано изграждане на капацитет и развитие на регионално дуално образование. Това ще отговори на основните препоръки в доклада за преглед на DOMINO. В същото време обаче описанието на настоящото споразумение за безвъзмездна помощ не посочва целеви инвестиции в изграждане на местен капацитет.

Основен принцип, прилаган при проекта за дуално ПОО, е работодателите да споделят отговорностите за финансиране и провеждане на дуално обучение и да не получават публично финансиране. Липсва обаче предварителна оценка на общия размер на инвестициите, който би осигурил на работодателите безпрепятствено предоставяне на дуално обучение, както и на свързаните с това предизвикателства по отношение на разходите и ползите, особено що се отнася до малките и средни предприятия. По-скоро се очаква приносът на работодателите да бъде определен по време на изпълнението на проекта чрез обсъждане между училището и предприятието. Както се посочва в Окончателния преглед, опитът по проекта DOMINO показва, че основните стимули за работодателите да участват са корпоративните социални отговорности и възможността да развиват и задържат бъдещите си служители в ситуация на нарастващо търсене и ограничено предлагане на квалифицирана работна ръка. Предвид дълбочината и продължителността на очакваната икономическа криза след пандемията от Ковид-19 възниква риск от намаляване на стимулите и влошаване на финансовата жизнеспособност на работодателите. Необходимо е този риск да бъде

отчетен и да бъдат взети адекватни мерки. В противен случай това може да попречи на цялостната устойчивост на дуалния модел.

¹ Официалното наименование на този проект е „Швейцарска подкрепа за въвеждане на принципите на дуалното обучение в българската система за професионално образование“. Той е реализиран по Българо-швейцарската програма за сътрудничество.

² „Окончателен преглед на проекта DOMINO“, октомври 2019 г. Бизнес фондация за образование и консултантска компания KEK CDC Consultants, от името на Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество и проекта DOMINO.

2. Съответствие с хоризонталните области на политиката

Хоризонтални области на политиката като „преподавателски състав и училищно ръководство“ и „качествено образование“ са добре застъпени при разглежданите инвестиции, макар тяхното въздействие върху тези области да е несигурно. По-голяма част от инвестициите са насочени към учителския състав, предвиждайки наред с това и други дейности за повишаване качеството на образованието като подобряване на оборудването и съдържанието на учебните програми. По отношение на учителите изглежда са предвидени показатели за преките резултати от изпълнението като например брой на учителите, преминали обучение⁹⁷; брой на учителите, участващи в съвместни проекти с ИКТ компании⁹⁸; и брой на учителите, получаващи обезщетения⁹⁹. По отношение на качеството на образованието са налични показатели за броя на разработените учебни програми и учебни помагала. И при двете хоризонтални области на политиката обаче не съществуват показатели за дългосрочните резултати, поради което действителното въздействие на мерките върху тези хоризонтални области остава неясно.

Политиката за приобщаващ достъп до образование също е застъпена, без обаче да има яснота по отношение на обхвата и въздействието. Както вече бе посочено по-горе, принципът на равнопоставеност в образованието е залегнал в целите на немалко инвестиции, а така също и в техния дизайн, макар и по-слабо. Действителното въздействие на инвестициите върху тази област на ПОО е обаче неясно, тъй като липсва информация относно специфичните за ПОО дейности в рамките на частично насочените към ПОО инвестиции и при нито една от инвестициите не са налице показатели за постигнатите дългосрочни резултати.

Поставен е сравнително силен акцент върху дигитализацията, скромнен акцент върху STEM и почти нулев акцент върху адаптацията към изменението на климата. Акцент върху дигитализацията е налице най-вече в националните програми, три от които са фокусирани изключително върху информационните технологии („ИТ бизнесът преподава“, „ИКТ в системата на предучилищното и училищното образование“ и „Обучение за ИТ кариера“). Акцентът върху STEM, науката и иновациите (извън ИТ) е по-малко ясен, но е възможно различни инвестиции да включват STEM като фокус при тяхното изпълнение. Така например, проект „Подкрепа за дуалната система на обучение“ по ОП е възможно да е ориентиран към подпомагане на кариерното развитие в областта на STEM, а НП „Квалификация“ да дава приоритет на предмети в областта на науката и математиката. Дали това обаче е наистина така не може да бъде изведено от наличната информация за дизайна на програмите, нито от техните показатели. Липсват индикации, че някоя

⁹⁷ Тези индикатори са налични например за НП „Квалификация“ и НП „ИТ бизнесът преподава“.

⁹⁸ НП „ИТ бизнесът преподава“.

⁹⁹ НП „Оптимизиране на вътрешната структура на персонала“.

от разгледаните инвестиции включват акцент върху адаптацията към климатичните промени или върху зелените инвестиции.

За съжаление нито една от инвестициите не е насочена към хоризонтална област „наблюдение и оценка на въздействието“. Някои инвестиции включват дейности за изграждане на институционален капацитет (най-вече чрез обучение), други предвиждат укрепване на информационните системи, но нито една не поставя изричен акцент върху мониторинга и оценката на въздействието. Това е доста неуместно, като се има предвид, че настоящата липса на оценяване и оценки на въздействието затруднява до голяма степен оценката на ефективността на каквито и да било политики и инвестиции.

3. Целеви групи бенефициенти (включително регионално насочване)

Като цяло инвестициите са насочени към учениците, учителите и училищата в системата на ПОО. Изглежда липсва ясна насоченост към конкретни целеви групи, като уязвими групи ученици, например. ОП и НП описват своите целеви групи в доста широки категории. Споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства по ОП включват описание на „целевата група“, към която спадат бенефициентите. Тук е налице тенденция описанията да включват не само крайните бенефициенти (например учащи), но и по-широка група участници, които се очаква да се възползват от инвестициите. Така например, проект „Подкрепа за успех“ по ОП определя като целеви групи педагогическите специалисти, представителите на неправителствени организации и социалните работници. Като цяло идентифицираните целеви групи са доста широки. Проектите по ОП, които са отчасти насочени към ПОО, обикновено включват като бенефициенти „учениците от начални и средни училища“.¹⁰⁰ Проектите по ОП, които са изцяло насочени към ПОО, идентифицират като целева широката група „учащи в ПОО“. В някои случаи се акцентира върху конкретна фокусна група в допълнение към по-широката целева група. Например ОП „Подкрепа за дуалната система на обучение“ е насочена към „обучаващи се в системата на ПОО, особено по професии от решаващо икономическо значение“, а ОП „Подкрепа за успех“ е насочена към „учащи в основното и средното образование, включително такива в риск от отпадане“. В тези случаи инвестициите наистина разграничават определени важни целеви групи, без обаче да имат за цел да са насочени изключително към тях.

Не са предвидени изрични действия за справяне с регионалните различия. Нито една от прегледаните инвестиции няма за своя изрична цел или намерение преодоляването на регионалните различия, а наличните показатели не позволяват да се оценят постиженията и резултатите по региони.

Инвестициите са достигнали до предвидените широки групи бенефициенти, макар да не е налична изчерпателна информация за всички разгледани случаи. Като цяло програмите са съставени по начин, който позволява те да достигнат до предвидените широки целеви групи от ученици, учители и училища. Заложените в програмите индикатори предоставят информация за обхвата на инвестициите, макар тя да не е изчерпателна. Дванадесет от общо шестнадесет прегледани инвестиции имат индикатори¹⁰¹ и всички те включват някакъв измерител за обхват на целевите групи, макар и не винаги пълни. Така например, ОП „Ученически практики“ - Фаза 1 включва индикатор за броя на учениците, които са се възползвали от вътрешнофирмено

¹⁰⁰ Такъв е случаят например с ОП „Подкрепа за успех“.

¹⁰¹ При четири НП изобщо липсват показатели.

обучение, но не предоставя информация за броя на учениците, които са се възползвали от обучение в „учебни предприятия“, въведено в професионални училища с финансиране по ОП.

Често остава неясно дали инвестициите са достигнали до конкретни целеви подгрупи. За инвестиции с идентифицирани конкретни целеви подгрупи са налице смесени доказателства доколко техният дизайн се е оказал подходящ за достигане до тези групи. Така например, ОП „Система за кариерно ориентиране в училищното образование“ има за цел да достигне, наред с други целеви групи, до ученици, изложени на риск от отпадане. От описанието на програмния дизайн обаче не става ясно как точно инвестициите ще достигнат до учениците в риск, а индикаторите по програмата не предоставят данни за тази подгрупа, така че не може да се оцени до каква степен целта е постигната. От друга страна, ОП „Подкрепа за успех“ включва индикатор, който измерва броя на учениците в риск от отпадане, които са включени в програмни дейности.

4. Индикатори и логика на интервенциите

От прегледаните 16 инвестиции само при 12 са предвидени индикатори, но всички те са по-скоро свързани с измерване на изпълнението и постиженията на изхода, отколкото на постигнатите крайни резултати. Всички проекти по ОП съдържат индикаторна рамка, докато при 4 от 10-те национални програми такава липсва.¹⁰² Наличните индикатори обикновено предоставят информация за изпълнението, постиженията на изхода и бенефициентите. Липсата на индикатори за крайните резултати предполага, че рамката на постигнатите резултати не предоставя информация за въздействието на интервенциите върху ключовите предизвикателства пред политиката. Изключение прави проект „Подкрепа за развитие на дуалната система на обучение“ по ОП, включващ индикатор за крайни резултати, който ще измерва дела на учениците, които са наети на работа или са самонаети шест месеца след завършване.

Програмните цели, дейности и индикатори могат да бъдат съгласувани по-добре. Индикаторите не винаги са добре съобразени с програмните цели и/или дейности. Това означава, че наборът от индикатори не може да постигне целта си да осигури подходяща картина за ефективността на проекта, защото например индикаторите не предоставят информация за важни аспекти от проектните дейности. Това от своя страна затруднява или дори прави невъзможно да се извърши оценка на въздействието, ефективността и ефикасността на интервенциите. Например:

- НП „Модернизиране на системата на професионално образование“: за разлика от повечето разгледани НП и ОП, тази важна инвестиция не включва индикатор, измерващ броя на учениците, които са се възползвали от тези средства.
- НП „Оптимизиране на училищната мрежа“: както целите, така и дейностите по програмата са с фокус върху приобщаването, равните възможности и задържането в училище, но индикаторите не измерват нито постиженията на изхода, нито резултатите от програмните дейности.
- Проект „Ученически практики“ по ОП: предвижда дейности, фокусирани върху придобиването на трудов опит от учащите чрез стажове в реални фирми или в създадени в училищата „учебни предприятия“. Индикаторите измерват броя на обучаващите се в реална работна среда и броя на учебните предприятия, но не и броя на учениците, придобили опит в учебните предприятия.

¹⁰² Списък на НП, при които липсват показатели.

Индикаторите обикновено предоставят общи данни за бенефициентите, макар че биха могли да бъдат по-добре дезагрегирани, така че да отразяват специфичните за ПОО резултати и обхвата на конкретни целеви групи. Например:

- Както вече беше посочено, индикаторите за инвестициите, насочени както към общообразователни, така и към професионални училища, не отразяват специфичните за ПОО постижения и резултати;
- Индикаторите при инвестиции, насочени конкретно към уязвими групи, не винаги предоставят информация дали тези групи са били обхванати. Така например, проект „Система за кариерното ориентиране в училищното образование“ по ОП е специално насочен към ученици, „изложени на риск от отпадане и със специални образователни потребности“. Индикаторите обаче измерват общия брой на обхванатите ученици, без да разграничават тези конкретни групи. Изключение прави проект „Подкрепа за успех“, който измерва броя на учениците, застрашени от преждевременно напускане на училище, които участват в дейности по проекта.
- Индикаторите не винаги предоставят информация за обхванатите целеви групи. Например индикаторите по проект „Подкрепа за дуалната система на обучение“ измерват броя на учащите в системата на дуално образование. Фокусът на проекта обаче е върху професиите, които се считат от решаваща важност за икономиката, а подобно разграничение не се прави от индикаторите.
- Макар по-голяма част от интервенциите, насочени към ПОО, да си поставят за цел подобряване на съответствието с нуждите на пазара на труда, повечето интервенции не предвиждат индикатори, които измерват съответствието или не включват работодателите като важен бенефициент (изключение прави ОП „Подкрепа за дуалната система на обучение“, която включва индикатор за дела на заетите ученици).

Оценката на програмните индикатори, базирана на концепцията SMART, показва, че индикаторите като цяло са измерими, времево-обвързани и постижими, но че тяхната специфичност може да бъде подобрена и са налице съществени проблеми във връзка с тяхната уместност. Индикаторите на тези програми, които са предвидили такива, могат да бъдат количествено определени (*измерими*), а рамката на резултатите показва кога се очаква да бъдат постигнати целите (*времево-обвързани*). Въз основа на програмите, които са завършени или се изпълняват в продължение на няколко години, може да се направи извод, че целите като цяло са изпълнени (*постижими*). Индикаторите са насочени към конкретни области за подобрене, но както бе споменато по-горе биха могли да бъдат по-добре дезагрегирани, така че да улавят данни за специфичните за ПОО резултати и степента на обхват на конкретни целеви групи (*специфични*). Нещо повече, отсъствието на индикатори за резултатите, съчетано с редовната липса на съответствие между рамката за резултатите и целите и дейностите на програмата, означава, че наборът от индикатори не измерва онези измерения, които биха дали възможност правилно да се оцени изпълнението на програмата (вж. Каре 12 за описание на измеренията, които се оценяват по рамката SMART).

Каре 12: Рамка на индикаторите, базирани на концепцията SMART

Рамката SMART за определяне на ключови индикатори за ефективност означава, че целите трябва да са специфични, измерими, постижими, уместни и времево-обвързани. В долната таблица е дадено кратко описание на тези измерения.

Описание на измеренията на показателите SMART

Термин	Описание
Специфичност	Насоченост към конкретна област на подобрение.
Измеримост	Индикаторът може да бъде количествено определен.
Постижимост	Реално могат да се постигнат резултати, ако са налични необходимите ресурси.
Уместност	Налице е силна корелация с целта.
Времева обвързаност	Посочва кога трябва да се постигне резултат.

Г. Препоръки

1. **Продължаване линията на целенасочено инвестиране на ресурси в професионалното образование и обучение, с което да се адресират ключовите цели на политиката в сектора.** Заделянето както на национални ресурси, така и на средства от фондовете на ЕС за развитие на ПОО е от съществено значение и с подчертана целесъобразност, ето защо следва да продължи. Наред с това правителството трябва да продължи усилията за привеждане на програмните цели в съответствие с целите на националната политика и на политиките на ЕС, макар че в това отношение може да се наложи известна промяна в баланса:
 - Към настоящия момент не съществува ясно аргументирана и основаваща се на доказателства обосновка на целта за подобряване на включването в ПОО. Препоръчва се инвестициите в ПОО да не поставят силен акцент върху увеличаване броя на учениците, докато правителството не разработи аргументирана позиция за това какъв би бил подходящият брой или дял на учащите в системата на ПОО;
 - Седем от 10-те прегледани НП включват инвестиции в развитие и управление на преподавателския състав. Налице е възможност тези интервенции да бъдат приведени в по-добро съответствие с реалните нужди от продължаващо професионално развитие на различни групи учители. В този контекст следва да се обмисли дали няма да бъде по-ефективно инвестициите в развитие на педагогическите специалисти да се фокусират в по-малък брой НП. Например би било подходящо да се разработи програма за обучение и преквалификация на учители по специфични за ПОО предмети, при което както обхватът на учителите, така и обхватът на професионалните области и умения, по които те се обучават, да се основават на ясно разбиране за приоритетите в справянето с недостига на умения, търсени на пазара на труда.
2. **Засилване на инвестициите за справяне с преждевременното напускане на училище като едно от ключовите предизвикателства пред ПОО.** Нужен е ясен фокус върху усилията за намаляване на преждевременното напускане на училище в системата на професионалното образование и обучение. Ако инвестициите за преодоляване на преждевременното напускане на училище в ПОО продължат да са интегрирани като част от по-широки програми, насочени към общото образование (както е в момента), тогава те трябва да включват ясно формулирани специфични за ПОО цели, бюджетни средства, дейности, показатели, механизми за изпълнение и механизми за отчетност (вж. също и Препоръка 3 по-долу). Друг вариант, който може да се

обмисли, е да се разработят програми, които са насочени изключително към решаване на проблема с преждевременното напускане на училище в ПОО (вместо да са част от интервенции, насочени към общото образование). Така или иначе, дизайнът на интервенциите, насочени към ПОО трябва да отчита специфичните характеристики на сектора, които го отличават от общото образование и налагат нуждата от специално разработени и съобразени с тези специфики интервенции. Това е свързано както със специфичните характеристики на учениците в системата на ПОО (които обикновено са по-силно изложени на риск от отпадане), така и със специфичния характер на професионалното образование и обучение (със силен фокус върху практическите умения).¹⁰³

3. **Изрично подчертаване на отнасящите се за ПОО елементи при всички инвестиции, както насочените изключително към ПОО, така и насочените към общото образование.** Значителна част от инвестициите в ПОО са комбинирани в една и съща НП или ОП с инвестиции в общото образование, например инвестиции, насочени към справяне с преждевременното напускане на училище или фокусирани върху развитието и управлението на педагогическия състав. При този род „комбинирани“ инвестиции трябва да е ясно кои са специфичните за ПОО елементи. Това означава, че трябва да е ясно какви са специфичните за ПОО цели, бюджет, дейности и индикатори. По отношение на процеса е важно също така да се определят механизмите за изпълнение и механизмите за отчетност, свързани със специфичните за ПОО инвестиции, тъй като те могат да се различават от тези, свързани с общото образование.
4. **Подобряване на интервенционната логика и измерване на въздействието на всички инвестиции.** Инвестициите трябва да се отличават с ясна последователност и съответствие между програмни цели, дейности и показатели. За да може да се оцени доколко инвестициите постигат своите цели по достатъчно ефикасен начин, рамката на резултатите трябва да включва подходящи за целта индикатори. В зависимост от инвестиционните цели това могат например да бъдат индикатори, измерващи дела на задържане и завършване при учащите и особено на такива в риск (свързани с отпадането от училище и равните възможности); индикатори за заетостта на завършилите и удовлетворението на работодателите от представянето на завършилите ПОО (свързани със съответствието на пазара на труда); и индикатори за придобити умения и променени нагласи и поведение на учителите (свързани с инвестиции, насочени към преподавателския състав). Оценяването на програмите и системното използване на резултатите от оценките за информиране на по-нататъшни интервенции трябва да бъдат неразделна част от дейността на министерствата за осъществяване на реформи.
5. **При насочване на инвестициите поставяне на по-силен акцент върху уязвими групи ученици, изоставащи региони и приоритетни професии.** Фокусът върху уязвими групи ученици трябва да бъде по-силен и по-ясно изразен, което означава, че повече инвестиции трябва да бъдат насочени към подкрепа на тези групи и че тези инвестиции трябва да имат ясна интервенционална логика (вж. също Препоръка б), която да се основава на ясно разбиране на различните причини за тези уязвимости и произтичащите от тях специфични ограничения (напр. причинена от бедност уязвимост изисква различен подход от уязвимостта, основана на пола или свързана с увреждания). Понастоящем на всички инвестиции липсва *регионален* фокус, следователно той трябва да бъде въведен. И накрая, което е особено важно, инвестициите в ПОО трябва да бъдат по-добре насочени към обучение в онези професионални области и умения, от които има най-

¹⁰³ МОН вече използва Инструментариума на CEDEFOP за справяне с преждевременното напускане на училище в ПОО, който може да послужи като източник на допълнителни съображения и насоки.

голяма нужда. Това означава да се даде приоритет на подобряване и/или разширяване на обучението в професионални области, за които има силно неудовлетворено търсене на работна сила (на национално или местно ниво) и ярко изразени слабости в качеството и уместността на предоставяното обучение.

- 6. Създаване на надеждни механизми за събиране, обработка и докладване на данни, което да даде възможност за планиране на специфични за ПОО интервенции и разпределение на ресурси.** Националната електронна информационна система на предучилищното и училищното образование (поддържана от МОН) предоставя добра основа за разработване на съгласуван механизъм за събиране и обработка на данни, който да осигурява достоверна и последователна информация за ПОО, даваща възможност за (а) редовно детайлно проследяване на коефициентите на записване и завършване на ПОО; (б) мониторинг на отпадналите и идентифициране на ПНУ (на ниво система, ПОО, регионално и училищно ниво); в) идентифициране и мониторинг на уязвимите групи в ПОО (особено по отношение на СИС); г) подкрепа за разработване и насочване на подходящи интервенции в ТПОО; д) подкрепа за съгласуване на интервенционните мерки, финансирани по различни ОП и НП и е) систематичен мониторинг и оценка на ОП и НП. По-конкретно, установяване на ясни протоколи за събиране на данни и разработване на прозрачна информационна система, осигуряваща а) данни за мониторинг на НП/ОП; (б) данни за оценка на НП/ОП; и (в) отчитане на резултатите от изпълнението на НП/ОП. За да се осигури привеждане на ОП/НП в по-добро съответствие с нуждите на работодателите, интервенциите следва да се фокусират върху предоставянето на: (а) значими и надеждни прогнозни данни за нуждите на пазара на труда от различни професии; б) изчерпателни данни за предвиждане на потребностите от умения; (в) редовни данни за проследяване на завършилите ПОО.
- 7. Използване на годишни национални програми за финансиране на краткосрочни пилотни проекти и на алтернативни програмни подходи за по-дългосрочни инвестиции.** Годишните национални програми не са подходящи за финансиране на инвестиции, които обхващат по-дълъг период, тъй като не позволяват стабилно дългосрочно планиране и наблюдение. Поради това инвестициите, които изискват дълъг срок на изпълнение, следва да се предоставят чрез програмни инструменти с по-дълъг период на изпълнение. Така годишните национални програми ще могат да се съсредоточат върху осигуряването на краткосрочно финансиране за иновации и пилотни проекти. По този начин, при условие че са добре наблюдавани и редовно оценявани, националните програми могат да бъдат много полезен инструмент за информирани бъдещи по-мощни и по-дългосрочни програми и решително да допринесат за ефективността и ефикасността на бъдещите инвестиции в ПОО.

Учене през целия живот

Изводите и констатациите, представени в настоящата глава, са направени въз основа на комбинация от анализ на политиките, събиране на количествени данни и провеждане на интервюта с експерти, участващи в изпълнението на политиките. Анализирани са широк набор от документи, обхващащи както европейски документи с изразени позиции и препоръки към отделните държави, така и национални стратегии, интернет страниците на министерствата и агенциите и доклади по проекти, финансирани със средства от ЕС и осъществявани в България. Черпени са данни от различни източници, включително глобални бази данни като показателите за развитие на Световната банка, европейски статистически служби като Евростат и национални бази данни, както и данни, събирани и обработвани от българския Национален статистически институт и приложимите бази данни, поддържани от държавните органи – министерства и агенции, каквато е базата данни, управлявана от Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО). Бяха проведени интервюта с представители на държавните структури, участващи в осъществяването на политиките в областта на ученето през целия живот (УЦЖ) – служители от дирекция „Професионално образование и обучение“ на Министерството на образованието и науката (МОН) и дирекция „Политика на пазара на труда и трудова мобилност“ на Министерството на труда и социалната политика, както и директора на НАПОО. Проведено беше и интервю със заинтересовани страни от неправителствения сектор, включени в реализирането на място на избран проект, финансиран по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ОП НОИР) 2014-2020 г.¹⁰⁴

Настоящата глава се състои от седем раздела, включително настоящото въведение:

- **Раздел 2** представя подхода на УЦЖ и значението му в случая на България;
- **Раздел 3** разглежда съществуващата система за УЦЖ в страната по отношение на доставчици на обучение, управление, финансиране и стратегическа рамка на политиката;
- **Раздел 4** анализира ключови аспекти на УЦЖ в училищна възраст;
- **Раздел 5** се фокусира върху участието на възрастни в УЦЖ;
- **Раздел 6** разглежда въпроси, свързани с качеството на УЦЖ; и
- **Раздел 7** обобщава установените ключови предизвикателства и представените препоръки за насоката на политиките.

Всеки раздел включва: препратки към поуки, извлечени от наскоро осъществени инициативи в тази област; обобщение на установените ключови предизвикателства; преглед на приоритетите, набелязани в процеса на формулиране на настоящата политика и имащи отношение към анализирани в раздела проблеми; и препоръки за насоките на политиките, включително примери от добрите международни практики за по-нататъшно обсъждане по време на следващите етапи от предоставяне на настоящата техническа помощ.

Логическа обосновка

Настоящият раздел представя ключовите характеристики на холистичното разбиране за УЦЖ и показва защо подход към образованието и обучението, базиран на такова всеобхватно разбиране, е особено подходящ за България. Първата част очертава принципите на

¹⁰⁴ Членовете на екипа на Световната банка са благодарни на всички интервюирани, които отделиха от времето си за участие в проведените срещи и любезно се отзоваха на допълнителните последващи въпроси и имейли.

съществуващото широко разбиране за ученето през целия живот и за кратко се спира върху развитието на това понятие във вижданията на Европейския съюз. Втората част представя възприятието за ученето през целия живот в страната към момента и предложената визия за система, в която ученето през целия живот се тълкува по-широко. Посочват се и начините, по които основаният на УЦЖ подход към образованието и обучението може да отговори на основните предизвикателства, които понастоящем съществуват в българската образователна система, най-вече по отношение на степента на нейното съответствие в контекста на бързо настъпващите технологични промени, застаряването на населението и неговото намаляване като цяло.

Концептуална рамка на ученето през целия живот

На фона на бързо настъпващите технологични промени УЦЖ се очертава като подход от критична важност за образованието и обучението, тъй като то допринася не само за подобряване на пригодността за заетост и предприемачеството, но и за стимулиране на личностното развитие на индивида и способността му да функционира като активен член на своята общност. Преминаването към основан на УЦЖ подход към образованието и обучението е особено подходящо за 21-ви век с характерните за него бързо случващи се промени и все по-голяма несигурност. Ако учещите „се научат как да учат“ и са достатъчно мотивирани, ще бъдат подготвени да се изправят срещу нови и сложни проблеми. Така те не само ще бъдат способни да използват наученото в условията на променяща се и изпълнена с предизвикателства среда, но и ще бъдат в състояние да се освобождават от наученото и наново да се учат в стремеж към преодоляване на непредвидени проблеми.

Каре 13 . Ръководни принципи на основания на учене през целия живот подход към образованието и обучението

- Фокусира се върху поощряването и подпомагането на реализацията на отделния човек като учещ през целия живот.
- Насърчава изграждането на гъвкави и пропускливи системи за учене, които да позволяват обособяването на различни персонализирани учебни пътеки.
- Тези пътеки могат да включват формално и неформално обучение и самостоятелно учене.
- Развитието на компетентности, а не просто предаването на знания или технически умения, е в същността на разработването на учебните програми и планирането на учебната среда и педагогическите практики.
- Обръща се специално внимание на многообразието от учещи и техните образователни потребности и учебни контексти.

Основаният на учене през целия живот подход към образованието и обучението се фокусира върху поощряването и подпомагането на реализацията на отделния човек като учещ през целия живот. Развитието на компетентности – не просто на знания или технически умения – е в

същността на учебните програми, учебната среда и педагогическите практики при този подход. Гъвкавите и пропускливи системи за учене, позволяващи обособяването на различни персонализирани учебни пътеки, също са от основно значение при системите за образование и обучение, които са възприели подход на учене през целия живот. Наличието на различни гъвкави учебни пътеки допринася за по-широкото участие в дейности, които повишават и осъвременяват уменията и компетентностите на населението с цел намиране на по-добра работа или просто заради радостта от удовлетворяване на жаждата за знания.¹⁰⁵

Формите за учене от гледна точка на УЦЖ са формалното и неформалното обучение и самостоятелното учене. Училищата, университетите и обучителните институции са примери за формално обучение. Неформалното обучение също се осъществява в институции и се организира с помощта на учебни планове, но такъв тип обучения не водят непременно до придобиване на квалификация. Структурираното обучение на работното място е пример за неформално обучение. При самостоятелното учене учещите често *възнамеряват* да учат, но учебният процес не е структуриран в такава степен или учещият го структурира сам. Самостоятелната форма на учене може да включва дейности, осъществяващи се в семейна среда, на работното място и в ежедневието на учещия. От учещите се очаква да участват в различни дейности за учене през целия жизнен цикъл, от ранно детство до пенсионна възраст, отвъд стените на традиционните образователни институции.

Следователно ученето през целия живот не следва да се тълкува само като учене след училищна възраст. Това означава, че дори по отношение на децата в училищна възраст и младите хора разработените дейности за учене отвъд стените на училището и извън формалните учебни програми следва да се разглеждат като част от собствените им учебни пътеки. Освен това при основания на УЦЖ подход към образованието и обучението принципите на базираното на компетентности преподаване и поставянето на фокуса върху индивидуалните потребности и специфичната среда на отделния учещ следва да обхващат всички нива и всички форми на образование и обучение, от предучилищното възпитание и подготовка до висшето образование, както и формалното, неформалното и информалното учене. **Многообразието, с което се характеризират учещите и индивидуалната им среда, заема централно място в основания на УЦЖ подход към образованието и обучението.** Тъй като ученето може да се осъществява в различна форма и във всеки един момент от живота, от тази гледна точка трябва да се вземат предвид различните начини, по които учат учещите. Учещите трябва да се разглеждат не само в контекста на индивидуалните им нужди, но и на конкретната заобикаляща ги среда. Преподаването на компетентности трябва да бъде свързано със специфичната среда на учещия по начин, който да му позволява да е на нивото на тези компетентности в процеса на учене, като това трябва да намери отражение не само върху методиката и учебните програми, но и върху реализацията в практиката на всеки отделен учещ, което от своя страна е свързано с качеството и уместността на наученото. Възприемането на разнообразните характеристики на учещите – от физически до когнитивни и емоционални различия – като отправни точки за структурирането на преподаването вместо като пречки за ученето показва потенциала на основания на УЦЖ подход да постигне по-широко участие във възможностите за учене.

¹⁰⁵ UNESCO-ILL (2020) „Изграждане на култура на учене през целия живот. Принос към инициативата „Възможности за бъдещето на образованието“. Доклад: Трансдисциплинарни експертни консултации“. Институт за учене през целия живот на ЮНЕСКО (UNESCO-ILL): Хамбург, стр. 12.

За да се изградят учениците като учещи през целия живот е необходимо да се измести фокусът от учителите като проводници на знание и акцентът да се постави върху способността на учещия да учи и научава. Изхождайки от подхода на УЦЖ, основната цел на образованието е да се даде на учещия необходимата основа и мотивация да продължи да учи през целия си живот. Формалните образователни институции полагат основите на ученето през целия живот, като предлагат както знанията, така и уменията, необходими на учещите, за да си осигурят непрекъснат достъп до възможности за учене. Това предполага разширяване на обхвата на формалното образование от преподаване предимно на знания по конкретна предметна област до включването на обучаване в компетентности от съществено значение за изграждането на обучаемите като учещи през целия живот. Тези компетентности са не само знания, а и умения, ценности, нагласи и отношения. Затова основаният на УЦЖ подход към образованието се определя като базиран на компетентности.

От средата на 90-те години на 20-ти век Европейският съюз (ЕС) отдава все по-голямо внимание на възприемането на основан на УЦЖ подход при разработването на образователните политики. Първите стъпки към възприемането на подхода се предприемат с решението 1996-та година да бъде определена за Европейска година на ученето през целия живот и с публикуването през същата година на Стратегията за учене през целия живот¹⁰⁶. През 2006 г. са публикувани първите препоръки относно ключовите компетентности за учене през целия живот, върху които държавите членки (ДЧ) следва да се фокусират, за да гарантират, че населението ще се приспособи „към един бързо променящ се и силно взаимосвързан свят“¹⁰⁷. През 2018 година тези препоръки са актуализирани, тъй като „все повече работни дейности подлежат на автоматизация, [а] технологиите играят по-голяма роля във всички сфери на труда и живота...“¹⁰⁸ Европейският съюз изтъква значението на компетентностно базираното образование и дефинира списък с осем ключови компетентности в контекста на УЦЖ (описани в Каре 13) с цел изграждане на обща референтна рамка, която държавите членки (ДЧ) да ползват при изготвянето на политиките.

¹⁰⁶ Съвет на Европа (1996), в българската Национална стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020 година.

¹⁰⁷ ПРЕПОРЪКА 2006/962/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 18 декември 2006 година относно ключовите компетентности за учене през целия живот. Официален вестник на Европейския съюз (ОВ L 394, 30.12.2006 г., стр. 10—18) [приложение].

¹⁰⁸ ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА от 22 май 2018 година относно ключовите компетентности за учене през целия живот (текст от значение за Европейското образователно пространство) (2018/С 189/01).

Каре 14. Осемте ключови компетентности в контекста на ученето през целия живот, определени в Препоръката на Европейския съвет от 2018 г.

- (1) езикова грамотност
- (2) многоезикова компетентност
- (3) математическа компетентност и компетентност в областта на точните науки, технологиите и инженерството
- (4) цифрова компетентност
- (5) личностна компетентност, социална компетентност и компетентност за придобиване на умения за учене
- (6) гражданска компетентност
- (7) предприемаческа компетентност
- (8) компетентност за културна осведоменост и изява

Ученето през целия живот в България

Ученето през целия живот в България, както и в много други държави¹⁰⁹, до момента е тълкувано твърде тясно. Анализът на стратегическите документи и политиките, както и разясненията, направени по време на интервютата с ключови експерти, представители на държавните органи, показват, че в общия случай разбирането на понятието (на практика) приравнява ученето през целия живот към ученето на възрастни и конкретно към водещото до получаване на професионална квалификация продължаващо професионално образование и обучение (ППОО) или към насочените към придобиване на конкретни умения обучения на работното място. Фокусът върху образованието за възрастни „Втори шанс“, с което се предоставя на възрастни учещи възможност за завършване на задължителното ниво на образование и повишаване на нивото на основните им умения – предимно езикова и математическа грамотност – постепенно се очертава като второ ключово измерение на УЦЖ.

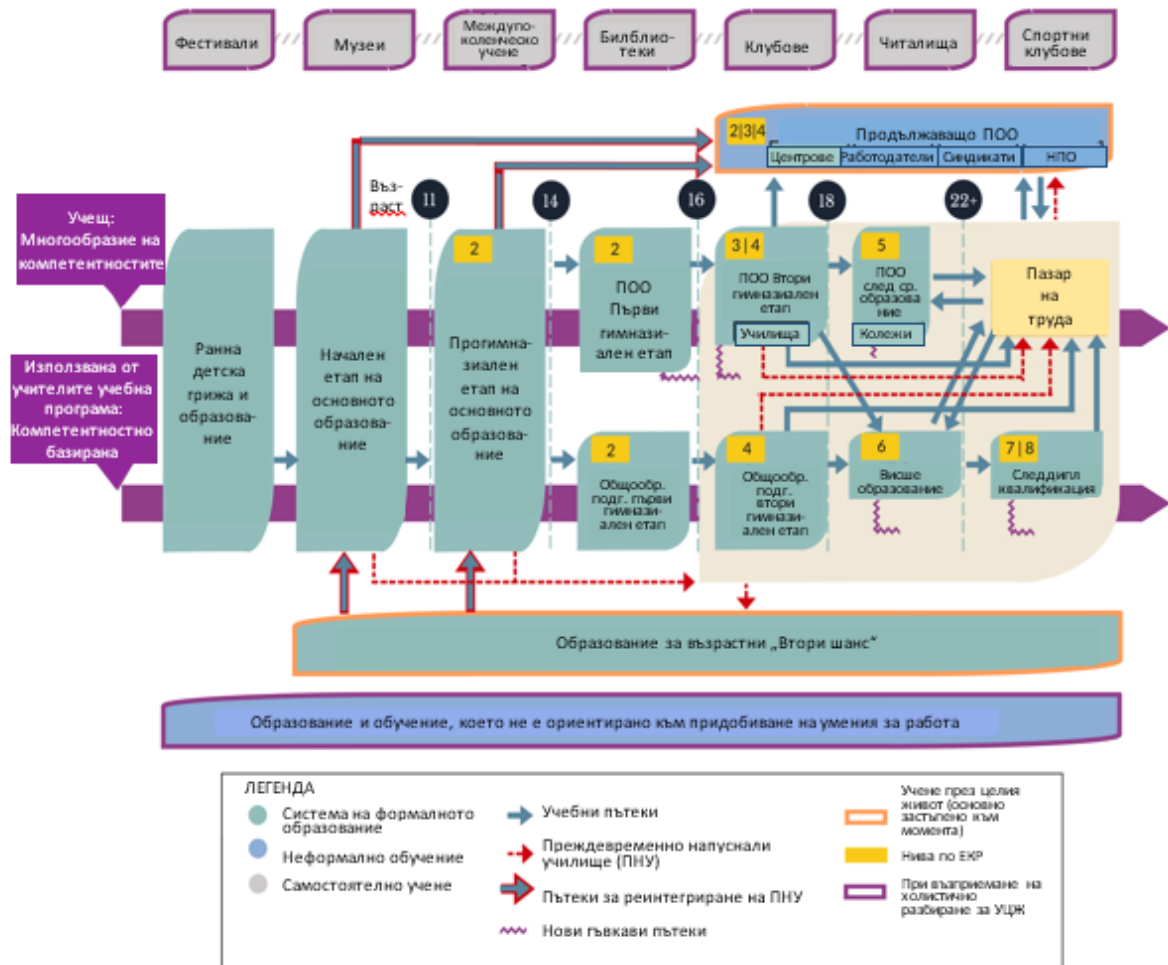
На характеристиките на основания на УЦЖ подход като подход, прилаган на всяко равнище на образование и спрямо различните форми на обучение, е обърнато по-малко внимание при планирането и осъществяването на инициативите за УЦЖ в страната. Тези характеристики включват преди всичко процеси на реформа в учебните програми, които да доведат до базирано на компетентности преподаване; възприемане на такива подходи в системата на формалното образование, които да поставят учещия в центъра на учебния процес; разширяване на възможностите за участие в дейности за учене отвъд училищната система, включително за деца в училищна възраст, както и на възможностите за обучение за възрастни, надхвърлящо придобиването на необходими за работа умения.

Няколко реформи, въведени през последните години, сочат, че е възможно да започва да се заражда едно по-разширено разбиране за ученето през целия живот, надхвърлящо

¹⁰⁹ UNESCO-ILL (2020), *нак там*.

разбирането за образованието и обучението за възрастни. Набляга се на усилието да се приведат всички видове и равнища на образование в съответствие с потребностите от умения на пазара на труда. В допълнение към това се наблюдава начален напредък в посока реструктуриране на образователната система в система, предлагаща компетентностно ориентирано образование, както и напредък в посока изграждане на по-гъвкави учебни пътеки чрез процесите на признаване и валидиране на наученото в резултат на участие в различни форми на обучение и учене. Въпреки това, и както е подробно представено в Раздели 3 и 4, нито една от тези мерки не е осъществена напълно и успешно на практика.

Фигура 30. Учене през целия живот в България: прилаган към момента подход и разширена визия



Източник: Авторите от екипа на Световната банка

Фигура 30 представя възприетия към момента подход към УЦЖ в системата за образование и обучение в България, както и до какво би довела замяната му с по-холистично разбиране за ученето през целия живот. Оранжевите рамки показват върху кои аспекти в момента е поставен фокусът на изготвянето на политиките в България. Във фокуса са ППОО за възрастни учещи – лицата над задължителната училищна възраст, т.е. лицата, навършили 16 години – и, в по-малко напреднала фаза, образованието за възрастни „Втори шанс“ и курсовете за ограмотяване.

Възприемането на по-холистичен подход към УЦЖ е свързано с промяната на три основни аспекта, маркирани в лилаво на **Error! Reference source not found.** На първо място, възприемането на такъв холистичен подход би означавало действителното интегриране на взаимосвързаните характеристики на УЦЖ – поставянето на учещия в центъра на учебния процес и базираното на компетентности преподаване – на всички образователни нива и във всички форми на обучение. На второ място, този подход би изисквал по-сериозно да се наблегне на предлагането на неформално образование и обучение, което не е ориентирано към придобиването на умения за работа, както и на възможности за самостоятелно учене от различни институции и организации като библиотеки, спортни центрове и други подобни. На трето място, за да се интегрират тези различни форми на учене в образователната и обучителната система, ще бъде необходима внимателна оценка на съществуващите образователни пътеки с оглед възможни реформи, чрез които да се осигурят условия за създаване на индивидуални учебни пътеки за всички учещи. Съществуващата структура на доставчиците на възможности за УЦЖ в България, както и равнищата на участие, са анализирани съответно в секциите Системата на предоставяне на учене през целия живот в България, и Изграждане на умения за учене през целия живот от настоящия доклад.

„... предизвикателствата, пред които е изправена България във връзка с демографските промени и нарастващото търсене на работна ръка с по-високи квалификации и по-добри умения подсказват, че възприемането на по-широк подход към ученето през целия живот би могло да допринесе за отключване на конкурентоспособността и стимулиране на иновациите в страната.“

Възприемането на по-холистичен подход към УЦЖ би било от съществена полза за България. УЦЖ се очертава подходящ подход към образованието в условията на настъпващите с бързи темпове промени и несигурността, с която се характеризира 21-ви век досега, включително свързаната с COVID-19 криза, в която се намираме в момента.

В допълнение към това, предизвикателствата, пред които е изправена България с оглед на демографските промени и нарастващото търсене на работна ръка с по-високи и по-добри квалификации подсказват, че възприемането на по-широк подход към УЦЖ би могло да допринесе за отключване на конкурентоспособността и стимулиране на иновациите в страната.

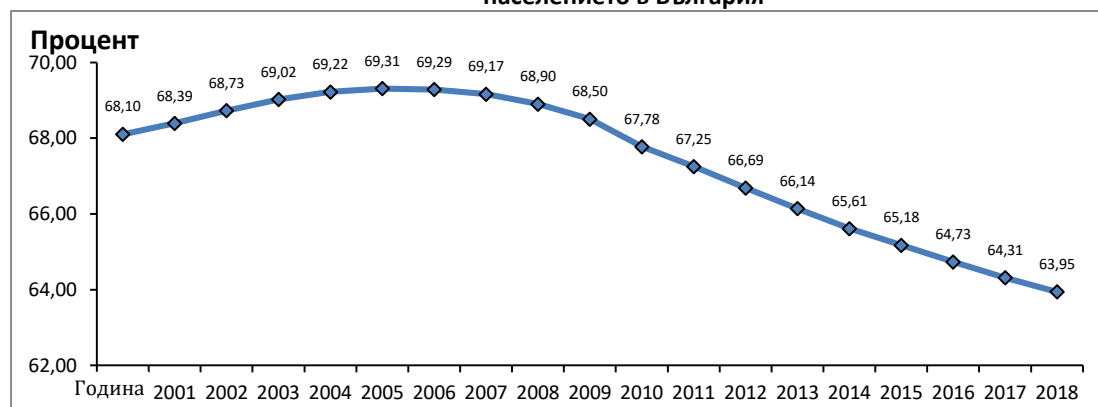
Демографските тенденции в България се характеризират със застаряване на населението, намаляване броя на населението в трудоспособна възраст в резултат на тенденциите враждаемостта и значително нарастване на емиграцията сред тази възрастова група. Към 2018 г. дялът на населението на възраст 65 или повече години в България (22 процента) е над средното равнище за ЕС (20 процента). Този дял показва, че населението в тази възрастова група се е увеличило с почти 5.5 процентни пункта в сравнение с 2000 година. Едва пет европейски държави са със сходен или по-висок дял на населението в тази възрастова група от България: Италия (23 процента) и Германия, Финландия, Гърция и Португалия (22 процента).¹¹⁰ Населението в активна трудова възраст в България (данните са за лицата на възраст от 15 до 64 години) намалява през последните 20 години и особено от 2009 г. насам. За периода 2001-2019 г. населението в тази

¹¹⁰ База данни DataBank на Световната банка, може да се види на Интернет страница: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS?end=2019&locations=EU-BG&start=2000>

възрастова група е отбелязало спад от 17 процента, като от 5.37 милиона е намаляло на 4.44 милиона.¹¹¹

Делът на населението в трудоспособна възраст спрямо общия брой на населението също е намалял значително през последните няколко десетилетия. От максималните 69.3 процента през 2005 г. този дял е намалял до 63.9 процента през 2019 г. (Фигура 31). Спадът се дължи отчасти на рязкото снижаване на раждаемостта през периода от средата на 70-те години на 20-ти век до 1997 година. През този период броят на ражданията е спаднал от 17.4 на 7.7 на 1 000 жители, а това са и годините, през които са родени голям брой от хората, съставляващи работната сила в момента. Оттогава насам раждаемостта донякъде се е възстановила, достигайки средните за ЕС равнища от около 10 родени на 1 000 жители (2010 г.).¹¹² Въпреки това изгледите населението в трудоспособна възраст в България да се увеличи не са добри поради трайната тенденция на емиграция.

Фигура 331. Дял на населението в трудоспособна възраст (15-64 години) от общия брой на населението в България



Източник: Авторите от СБ въз основа на данни на НСИ.

Анализът на миграционните тенденции от 2007 година насам ясно показва значителното повишаване на емиграцията и отражението ѝ върху населението в трудоспособна възраст. Докато през 2007 г. едва 2 958 души са напуснали България, то през 2019 г. тази цифра достига почти 40 000, което означава, че емиграцията се е увеличила с 12.5 процента през този период. Темпът на нарастване сред населението в активна трудова възраст за периода е още по-висок – близо 14 процента. От 2009 г. насам лицата на възраст между 20 и 39 години съставляват около две трети от общия брой на напусналите страната. До 2012 г. България напускат значително повече жени. След тази година и досега емигриращите мъже са малко над 50 процента от общия брой на напускащите България.¹¹³

Редица проучвания от последните години сочат, че за предприятията в България недостигът на работна ръка и по-специално на квалифицирани работници е основен източник на

¹¹¹ Изчисления на авторите от СБ въз основа на данни на Националния статистически институт (НСИ) на България: https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/query.jsf?x_2=1168

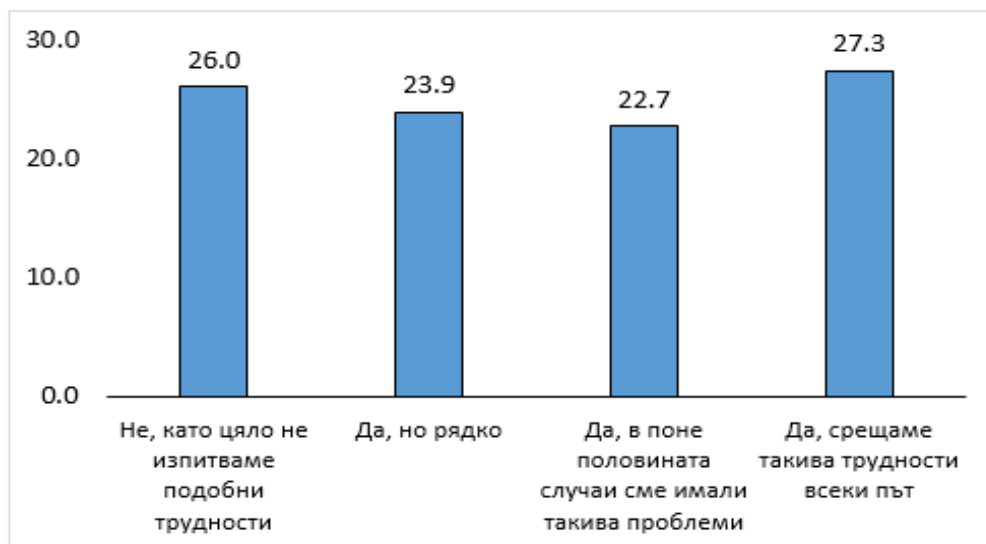
¹¹² Световна банка, база данни DataBank: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.CBRT.IN?locations=BG-EU&view=chart>

¹¹³ Изчисления на авторите от Световната банка въз основа на данни на НСИ (България). https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/result.jsf?x_2=120

безпокойство.¹¹⁴ Проучване на Евростат на фирмите, проведено през 2018 г.¹¹⁵ показва, че 45 процента от българските предприятия вярват, че недостигът на работна ръка ограничава тяхното производство, а проучването на Световната банка на предприятията в България за 2019 г. установява, че недостатъчно квалифицираната работна сила е едно от най-големите ограничения на бизнес средата в страната, като 22 процента от анкетираните фирми докладват за предизвикателства при намирането на квалифицирани работници, което е по-високо от средните за Европа и Централна Азия 13 процента.¹¹⁶ Проучване на българското Министерство на труда и социалната политика, проведено в началото на 2020 г.¹¹⁷ показва, че повече от половината от работодателите изпитват трудности при намирането на служители. Те заявяват (**че или** винаги (27.3 процента), или в половината от случаите (22.7 процента) трудно намират служители с необходимите умения и квалификации, когато трябва да попълнят свободните си позиции.

Фигура 32), че или винаги (27.3 процента), или в половината от случаите (22.7 процента) трудно намират служители с необходимите умения и квалификации, когато трябва да попълнят свободните си позиции.

Фигура 32. Дял на работодателите, които са заявили, че е било проблемно да намерят служители с необходимите умения и квалификации при попълването на незаети работни места



Източник: МТСП, Проучване относно възможностите за повишаване на доходите от труд и насърчаване на заетостта на продължително безработните и неактивните лица. Клиент: МТСП, Теренно проучване: „Глобал Метрикс“, м. март 2020 година.

В действителност в България 17.4 процента от лицата на възраст 25-64 години (приблизително 677 000 души) са нискоквалифицирани. В същото време броят на наличните работните места, за

¹¹⁴ Световна банка (2020), България. Оценка на нуждите на страната и на комбинацията от политики в областта на науката технологиите и иновациите, Проект на Преглед на решенията, м. юли.

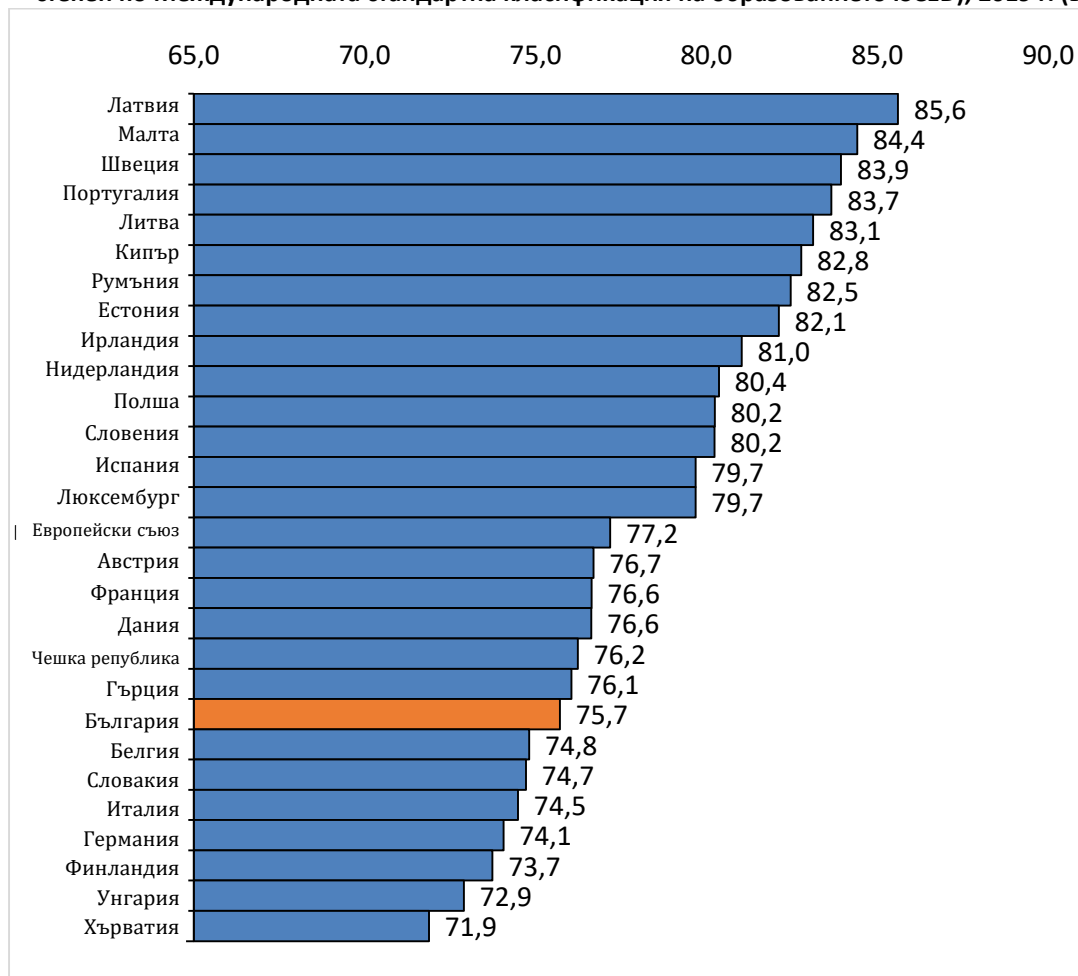
¹¹⁵ Световна банка (2020 г.), *пак там*.

¹¹⁶ Световна банка (2020 г.), *пак там*.

¹¹⁷ Министерство на труда и социалната политика, Проучване относно възможностите за повишаване на доходите от труд и насърчаване на заетостта на продължително безработните и неактивните лица, 2020 г.

които се изисква елементарно ниво на умения, е едва наполовина броя на нискоквалифицираните лица (357 000). Към момента делът от работната сила в България на работещите, които притежават образователна степен по-висока от „бакалавър“, е относително нисък в сравнение със средното за ЕС. В това отношение България е на 7-мо място от дъното на таблицата сред всички 27 държави членки на ЕС (Error! Not a valid bookmark self-reference.33). Това недвусмислено извежда на преден план нуждата от значително повишаване на квалификацията и преквалификация в страната,¹¹⁸ преди всичко поради факта, че се прогнозира търсенето на висококвалифицирана работна ръка да нарасне през идното десетилетие, като в същото време се очаква да намалее търсенето на ниско- и средноквалифицирани работници (Фигура 34 34).¹¹⁹

Фигура 33. Трудоспособно население с висока степен на завършено образование (пета или по-висока степен по Международната стандартна класификация на образованието ISCED), 2019 г. (в проценти)

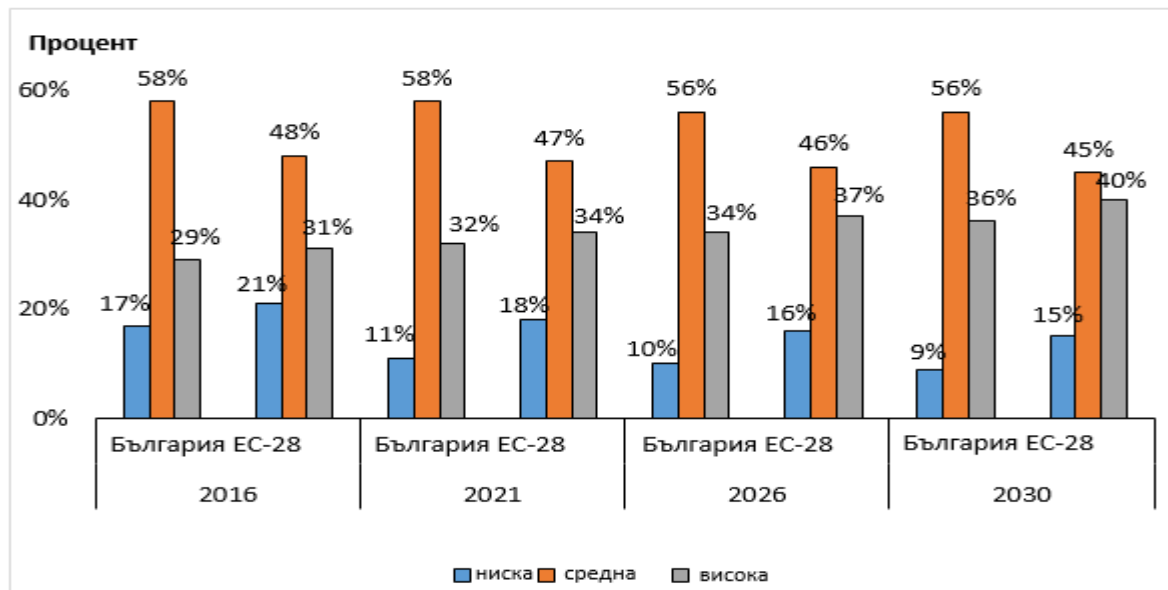


Източник: : „Показатели за световно развитие“ (World Development Indicators – WDI)

¹¹⁸ Мониторинг на образованието и обучението (2019 г.), България, стр. 9.

¹¹⁹ Световна банка (2020 г.), *пак там*.

Фигура 34. Прогноза за дела от трудоспособното население според степента на образование, 2016-2030 г.



Източник: Европейски център за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP). Прогноза за уменията. България. 2018 г.

Освен от демографските предизвикателства недостигът на работна ръка и на умения се обуславя от още няколко фактора. Процентът на преждевременно напусналите училище (ПНУ) в България е сред най-високите в ЕС, а младите хора в страната трайно показват незадоволителни резултати на международните изпити, оценяващи основните умения, още от първото провеждане на такива изпити в страната. Освен това, дори при завършилите задължително образование формите на преподаване и учене поставят фокус върху предаването на знания по конкретна предметна област, вместо върху това учещите да развият умения за учене и придобиване на нови компетентности. Всичко това означава, че повечето лица са не само недостатъчно подготвени за навлизане на пазара на труда, но и че вероятността да изградят нагласа за учене през целия живот от самото начало е незначителна. В действителност равнищата на участие на възрастните в образованието и обучението, както и желанието и готовността им да участват, са ниски в страната.

Що се отнася до придобиването на умения извън постигнатата степен на образование или показаните резултати в училище, към момента липсва достатъчно информация за нивото на владеене от възрастното население в страната на основни умения като езикова и математическа грамотност.

„...повечето лица са не само зле подготвени за навлизане на пазара на труда, но и вероятността да изградят нагласа за учене през целия живот от самото начало е малка.“

България не участва в международни изследвания на уменията на възрастните като изследването за напредъка в областта на международната четивна грамотност (PIRLS) или изследванията в рамките на програмата „Умения за пригодност за заетост и производителност“ (STEP) и такива изследвания не се провеждат и на национално ниво. Единствените налични данни относно основните умения се отнасят до цифровите умения, като последните такива данни показват, че тези умения са особено ниски. През 2019 г. България е на последно място или близо до него по

повечето показатели, формиращи Индекса за навлизането на цифровите технологии в икономиката и обществото (DESI) и отнасящи се до цифровите умения. Това се отразява не само на възможностите на трудовия пазар и икономическата конкурентоспособност на икономиката, тъй като търсенето на такива умения все повече се увеличава, а означава също и че за тези лица са на разположение по-малко варианти за обучение, под формата на цифрово-подпомагано преподаване и учене, предвид това, че този формат се повече се ползва – особено след като пандемията от COVID-19 му даде допълнителен тласък.

В следващия раздел докладът представя още подробности относно системата за учене през целия живот, посветени на по-задълбочен анализ на изброените фактори, обуславящи съществуващия към момента недостиг на квалифицирани кадри в България. Разделът, разглеждащ ученето през целия живот в училищна възраст, се спира върху ПНУ и ниското ниво на придобиване на основни умения като бъдещи тревога обстоятелства, докато разделът за ученето през целия живот за възрастни изследва различни аспекти на ниските равнища на участие на възрастните в образованието и обучението в страната, а разделът за качеството и уместността на ученето през целия живот предлага повече подробности относно нивата на уменията на възрастното население в България. По-подробният анализ на тези и други теми, свързани с аспектите на УЦЖ в рамките на годините в училищно образование - като качество и уместност - са разгледани в отделния анализ на ситуацията, изготвен по настоящия RAS, който разглежда предучилищното и общото образование и учителите.

Системата на предоставяне на учене през целия живот в България

Настоящият раздел разглежда структурата на доставчиците на възможности за възрастните в България за учене през целия живот, управлението и финансирането на областта на политиката за учене през целия живот и стратегическата рамка и въведените в последно време ключови мерки на политиката. В раздела се посочва, че повечето доставчици на възможности за възрастните за учене през целия живот са центрове за ПОО, които предлагат само професионални квалификации, и се отбелязва, че това обучение се финансира предимно със собствени средства на учещите. Работодателите са основните доставчици на неформално обучение за възрастните, но малките предприятия предлагат значително по-ограничени възможности за учене. Управлението на сектора е сложно и фрагментарно, а съществена част от средствата за учене през целия живо идва от европейски източници. Стратегическото планиране и изпълнение за текущия период, както и за предишния, не е довело до съществени резултати по отношение на заложените в стратегиите цели. Отчасти това е свързано с липсата на достатъчна материална и институционална подкрепа, а може да се проследи и връзка с някои интервенции и инвестиционни решения, които не допринасят по недвусмислен начин за постигане на целите и задачите, поставени в стратегическите документи.

Доставчици на обучение

Доставчиците на възможности за учене през целия живот включват институциите на формалната образователна система, както и доставчиците на неформално обучение, както е показано на Таблица 11. Ако съответният орган в сферата на образованието в страната е оправомощил институциите и одобрил програмите им чрез акредитиране или лицензиране, те се считат за част от формалната образователна система. Доставчиците на възможности за неформално обучение включват институции и организации, предлагащи курсове с различно

съдържание и продължителност за всички възрастови групи, като тези курсове не водят обаче до придобиване на официално призната степен. Те могат да бъдат на разнообразна тематика, от курсове за изучаване на чужд език до курсове по информационни технологии, предлагани от работодателите обучения в процеса на работа и ръководени от музеите образователни програми по история на изкуството. Обикновено тези курсове не водят до придобиването на официално призната образователна или квалификационна степен.

Формалната система за образование и обучение в България към момента се състои от общо 5 258 институции. От тях 4 216 са формални институции, които предлагат услуги в диапазон от образование в ранна детска възраст до средно образование – 1 840 детски градини и 2 376 училища, сред които 1963 общообразователни училища, 358 професионални училища, 25 училища по изкуствата, 21 спортни училища и 9 специални училища¹²⁰. В допълнение, образование след средното се предлага в 52 институции на висшето образование, разпределени между висши училища и университетски колежи, и 23 професионални колежи с прием след средно образование, които предлагат професионално обучение и придобиване на професионална квалификация, но не и степен на общо образование. И на последно място, възможности за обучение, водещо до придобиването на професионална квалификация, се предлагат от Центровете за професионално обучение (ЦПО), които се лицензират от НАПОО и към момента наброяват 967. Докато по-голямата част от училищата и институциите с прием след средно образование са държавни и общински, ЦПО са предимно частни.

Възможностите за възрастните в България за учене през целия живот се предлагат най-вече под формата на обучение, водещо до придобиване на професионална квалификация и обучение за придобиване и повишаване на основните умения.¹²¹ Формалните образователни институции и учебни програми, предлагащи възможности за учене на възрастни, са представени в Таблица 11. Следва да се има предвид, че за възрастни се приемат лицата над възрастта, на която теоретично следва да се завърши първи гимназиален етап в България (16 години).

Таблица 11. Доставчици на възможности за възрастните в България за формално учене през целия живот, към 2020 година

Вид доставчик	Описание		Брой доставчици
	Изискване за прием	Предлагана образователна или квалификационна степен	
Професионални училища	ЕКР2	Средно образование, втори гимназиален етап; Продължителност: 2 години (теоретично до възраст 17-18 години); Води до ЕКР 3 или 4 и ISCED 3;	358
Професионални колежи	ЕКР3 или 4	Образование след средно образование, но не висше; Продължителност: 2 години, (теоретично до възраст 19-20 години); Води до ЕКР 5 и ISCED 4;	23

¹²⁰ NSI: <https://www.nsi.bg/sites/default/files/publications/education2020.pdf>

¹²¹ Закон за насърчаване на заетостта, <https://www.az.government.bg/pages/zakoni/> [достъпът до документа е осъществен на 27.11.2020 г.]

ЦПО	За придобиване на квалификационно ниво ЕКР2 се изисква само основно образование, начален етап (ЕКР1/ISCED 1)	Обучение за придобиване на квалификация; Продължителност: варира от 6 месеца до 2 години; Води до ЕКР 2, 3, или 4;	967	360 предлагат пълна квалификация 607 предлагат само частична квалификация
Училища, предлагащи образование за възрастни „Втори шанс“	Средно образование, първи гимназиален етап (ISCED2) или по-ниско	Може да бъде основно образование, начален или прогимназиален етап, или средно, първи гимназиален етап 1; Като цяло целта е да се достигнат минималните изисквания за нивото съгласно ISCED/ЕКР, за да се добие право на достъп до обучение, водещо до професионална квалификация или да се завърши задължителното формално образование;	Не са установени	
Университети и самостоятелни колежи	Средно образование, втори гимназиален етап, от професионално или общообразователно училище	Висше образование; Продължителност: 3 години за „професионален бакалавър“ и 4 за „бакалавър“; 2 години за „магистър“ и над 4 за докторантурите; Води до ISCED и ЕКР 6, 7, 8;	52	

Източник: Авторите от Световната банка, въз основа на данни от „Мониторинг на образованието и обучението 2020 (България)“, Българския Национален статистически институт (НСИ), Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО) и интервюта с експерти от държавните органи (министерства и агенции).

Училищата, осъществяващи професионално образование и обучение, ЦПО и професионалните колежи¹²² предлагат обучение за възрастни, водещо до придобиване на професионална квалификация. В същото време съгласно действащото законодателство в България обучението в ЦПО води единствено до квалификации, осигуряващи достъп до пазара на труда, но не и до придобиване на образователна степен. В допълнение към това в ЦПО учещите могат да избират между обучение за придобиване на пълна квалификация и обучение, водещо до частична квалификация (т. е. квалификация по конкретна част от професия). Обучаеми, получили квалификация от ЦПО и желаещ да получи образователна степен, трябва да положи отделен изпит. Най-ниското квалификационно ниво, давано от ЦПО, е ЕКР2, което е равносилно на нивото по ЕКР, постигано при завършване на средното образование, а именно ISCED3. Следователно обучаеми, получили квалификация на ниво ЕКР2, може при желание да положи изпит и да получи диплома за средно образование.

¹²² Учещите, подлежащи на задължително образование (до 16 години) се обучават за придобиване на професионална квалификация в професионални гимназии, училища по изкуствата, духовни училища, спортни училища и училища към затворите.

Освен професионалните училища, професионалните колежи и ЦПО и други институции в България предоставят свързано с работа неформално обучение, а в случай че получат разрешение от НАПОО могат да предоставят и формално обучение. Това са министерства, общини, университети, многопрофилни болници, организации на работодателите и на работниците и служителите, както и отделните работодатели. Идентифицирани са седем (7) такива доставчици на обучение. Това са Националният център за повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти (НЦПКПС); Българо-германският център за професионално обучение; центровете за специална образователна подкрепа; Асоциацията на индустриалния капитал в България (АИКБ); Българската стопанска камара – Съюз на българския бизнес (БСК); Конфедерацията на независимите синдикати в България (КНСБ); Конфедерацията на труда „Подкрепа“; и Федерацията на дружествата за разпространение на знания.

Въведени са различни форми на записване в програмите за обучение, предлагани от всички тези доставчици. Те включват дневна, вечерна и почасова форма, както и вариант за самостоятелно учене. Въведени са и формите на дистанционното учене – чрез кореспонденция или онлайн – и обучение чрез работа (за програми, предлагащи дуална система на обучение в училищата за ПОО). Всяка обучителна институция решава кои от тези различни режими на учене да предложи, както и какъв брой обучаеми да запише, като може да съгласува варианти и със самите кандидати. Не всички програми обаче се предлагат във всяка от формите, като най-популярната форма на учене във втори гимназиален етап на ПОО е дневната. Тази форма е предпочетена от 85.9 процента от обучаемите в системата на ПОО през 2017 година.¹²³

В България, основните институции, предлагащи обучение за възрастни и такива, които имат за цел да развият умения, които се нужни за професите (продължаващо професионално развитие или CVET), са работодателите, като предлаганото обучение е предимно неформално. Към 2015 година 11 793 предприятия в България предлагат обучение за своите служители.¹²⁴ Образованието, което предоставят и предлагат на служителите си, се състои основно от обучение чрез работа, обикновено ориентирано към придобиване на технически умения и квалификации. Обученията могат да бъдат финансирани изцяло или частично от дружествата (пряко или непряко, например като провеждат учебните дейности в работно време или като финансират необходимото оборудване) и да се провеждат както на територията на дружеството, така и извън него. Когато обаче предлаганите от дружествата обучения са част от програми за дуално образование или схеми за стаж, провеждани в партньорство с формални образователни институции, те се считат за част от формалната система. Неотдавнашно проучване на предприятията на Световната банка установи, че едва 20 процента от фирмите в България предлагат формално обучение на служителите си. Това равнище е по-ниско от средните за Европа и Централна Азия 31 процента. Изключение правят фирмите от производствения сектор, 63 процента от които предлагат обучения, което пък е по-високо от средните за Европа и Централна Азия 50 процента.¹²⁵

¹²³ CEDEFOP (2018 г.), Професионално образование и обучение в България. Кратко описание, стр. 29

¹²⁴ НСИ (България): <https://www.nsi.bg/en/content/4925/enterprises-provided-cvt>

¹²⁵ Световна банка (2020 г.), Преглед на публичните разходи в България, проект от м. юли.

„... макар повече от 80 процента от предприятията с 10 или повече заети лица в България да са с между 10 и 49 заети, по-малко от половината от тези малки фирми предлагат някаква форма на обучение на своите служители.“

Въпреки това обаче в България ППО се предлага предимно от големите фирми, а те съставляват много малка част от предприятията в страната. Представените във Фигура 6 данни на НСИ за предприятия с 10 или повече заети лица показват, че близо 80 процента от фирмите с над 250 заети им предлагат възможности за учене, но толкова големи са едва 2.3 процента от

предприятията в България. Обратно, макар повече от 80 процента от предприятията с 10 или повече заети лица в България да са с между 10 и 49 заети, по-малко от половината от тези малки фирми предлагат някаква форма на обучение на своите служители.¹²⁶ Освен това в това изследване на НСИ не са обхванати данни за обученията, осигурени от фирмите с по-малко от 10 заети лица, а те съставляват 91 процента от общия брой на предприятията в България,¹²⁷ което може да означава, че тези цифри фалшиво изкривяват в положителна посока процента на реално предоставяните от работодателите в страната обучения.

Според проучване на българският Национален статистически институт за продължаващо професионално обучение (ППО), през 2015 г. 11 793 компании с 10 или повече служители са предоставили обучения на своите служители. И все пак, предприятия с 10 или повече служители представляват, както илюстрира Фигура 35, само малък дял (8,1%) от всички компании в България. По-голямата част от компаниите в България имат 9 или по-малко служители (91,8 процента), но данните за обученията, предоставяни от компании с по-малко от 10 служители, не се събират от това проучване на НСИ. Освен това компаниите с над 250 служители предлагат повече възможности за обучение на своите служители (78 процента); все пак само 0,2% от компаниите в България са с такава големина.

Фигура 35. Големите компании предлагат повече обучения на своите служители, но представляват много малък дял от общия брой компании в страната (2015 г.)



Източник: НСИ

¹²⁶ НСИ (България): <https://www.nsi.bg/en/content/4925/enterprises-provided-cvet>

¹²⁷ Изчисления на автори на Световната банка въз основа на данни на НСИ, които могат да се видят на Интернет страница: https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/query.jsf?x_2=1158

На ниво местни общности са организирани редица доставчици на възможности за неформално учене, което не е пряко свързано с работата. В България е развита традицията на читалищата – културни центрове в местните общности, предлагащи неформални обучения. Те осигуряват и библиотечна услуга и достъп до интернет, което създава условия за самостоятелно учене в малките градове и селата.¹²⁸ През 2020 година в България има 3699 регистрирани читалища.¹²⁹ През същата година в България има и 160 музея, които, отново през 2020 година, са организирани над 50 000 лекции, над 2000 изложби и над 500 читателски клуби.¹³⁰ Създадени са и 3214 спортни клуби, които осигуряват както структурирани, така и самостоятелни спортни занимания.¹³¹

Образованието за възрастни с цел завършване на основно образование или повишаване на основни умения като езикова и математическа грамотност се ръководи от училищата. Курсове за ограмотяване могат да се провеждат и от международни неправителствени организации (НПО), особено курсове, насочени към етническите малцинства или уязвимите групи, но те обикновено не водят до официални образователни степени или квалификации. НСИ не събира данни за броя училища, предлагащи образование за възрастни „Втори шанс“ или курсове за ограмотяване, което би могло да означава, че тази област на политиката е развита едва в начална фаза или е маргинална в стратегическо отношение. Преди прехода към пазарна икономика през 1990 година не се счита за необходимо да се организират форми на образование за възрастни за овладяване на основни умения, тъй като е задължително участието в образователната система или в някаква форма на заетост, а образованието на свой ред е задължително едва до 8-ми клас, тоест до 13-годишна възраст вместо до 16 години, каквато е задължителната възраст от 1990 година насам.¹³² В контекста на тези проекти могат да бъдат използвани публични средства (от национално финансиране или фондове на ЕС) за материали и помагала.

Управление и финансиране

Министерството на труда и социалната политика (МТСП) и Министерството на образованието и науката (МОН) споделят отговорностите по управлението на образованието за възрастни и ученето през целия живот в България.

- **МТСП** разработва, координира и провежда държавната политика за запазване и насърчаване на заетостта и обучението на възрастни и се стреми да гарантира задоволяване на нуждите на пазара на труда. За тази цел МТСП, съвместно с другите министерства и социалните партньори разработва ежегодно Национален план за действие по заетостта. Националният съвет за насърчаване на заетостта към МТСП обсъжда списъка на професиите, по които следва да се проведе професионално обучение на безработни лица без осигурено работно място.
- **МОН** провежда държавната политика в областта на професионалните училища и колежи, включително образованието за възрастни. Наред с другите си функции, МОН поддържа Регистъра на институциите в системата на доставчиците на обучение за придобиване на професионална квалификация; утвърждава план-приема в държавните институции за ПОО, включително

¹²⁸ Национална стратегия за учене през целия живот (2014 година), стр. 24.

¹²⁹ Интернет страница: <https://chitalishta.com/?act=regions>

¹³⁰ <https://www.nsi.bg/en/content/4659/museums-and-organized-events>

¹³¹ http://registers.mpes.government.bg/registers/r1_clubs

¹³² Тази информация се изясни в процеса на интервюиране на ключови експерти, представители на държавните органи, и беше допълнена с данни от Преглед на публичните разходи: Образованието - състояние, проблеми и възможности, Министерство на финансите, 2003 година с. 5. Поради случаи на COVID-19 не беше възможно да се проведат интервюта с експерти по въпросите на курсовете за ограмотяване на възрастни.

държавните и общинските ЦПО; и одобрява програми за обучения, водещи до придобиване на квалификация. МОН отговаря и за утвърждаването на Списъка на професиите за професионално образование и обучение и всеки две години предлага за приемане от Министерския съвет списък със защитени специалности от професии и приоритетни професионални направления, изготвен въз основа на прогнозите на МТСП за недостига на специалисти на пазара на труда. Тези списъци се определят от МОН по отношение както на ПОО, така и на висшето образование. МОН отговаря и за инициативите по „Ограмотяване на възрастни“ и поддържа база данни с информация относно участието на възрастните в образованието.

Освен на МОН и МТСП, финансирането и управлението на културните институции и спортните организации в местните общности е поверено и на Министерството на културата и Министерството на младежта и спорта. Тези институции и организации са не само част от мрежата на доставчици на учене през целия живот и образование за възрастни в България – те са доставчици от критична важност на възможности за учене за лица от всички възрасти. Предлагат както неформално и несвързано с работата обучение, така и възможности за самостоятелно учене.

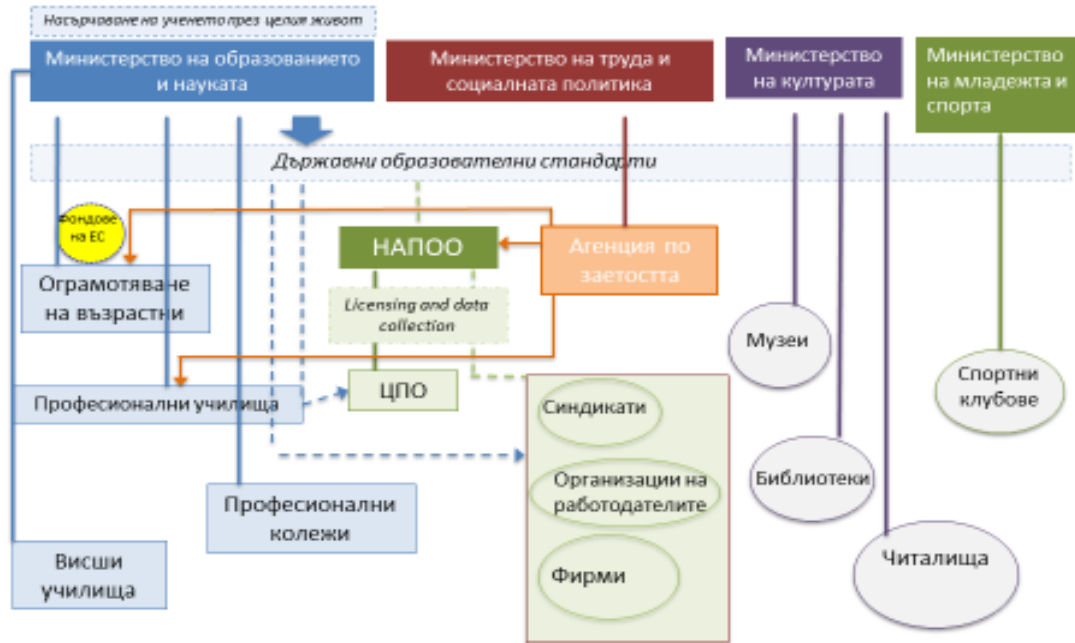
В различните аспекти на управление на образованието и обучението на възрастни по отношение на ориентираното към работата обучение участват и други министерства и национални ведомства и организации, сред които Министерството на здравеопазването и други отрасли министерства и структури, както и организациите на работодателите и на работниците. Тези министерства и организации участват в съставянето и актуализирането на Списъка на професиите за професионално образование и обучение и правят предложения за включване в списъка на защитени и насърчавани професии. Някои министерства са пряко отговорни за обучителните институции, попадащи в тяхната сфера на компетентност.

Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО) отговаря за издаването на лицензии за разрешаване дейността на центровете за професионално обучение (ЦПО). Тя поддържа регистър на ЦПО и на издадените и отнети лицензии, както и на центровете за информация и професионално ориентиране (ЦИПО). НАПОО разработва и предлага на министъра на образованието и науката за утвърждаване Списъка на професиите за професионално образование и обучение и държавните образователни стандарти, които съответстват на обучението, необходимо за придобиването на квалификация по тези професии. НАПОО също така определя индикатори и показатели, с помощта на които ЦПО да предоставят ежегодна информация за дейността си, както и да ги ползват за собствените си вътрешни процеси на самооценка на качеството. НАПОО има и отговорности във връзка с валидирането и признаването на професионалните умения и компетентности – оказва подкрепа на институциите за ПОО, които ръководят процесите по валидиране, и насърчава международното признаване на професионалните квалификации.

Агенцията по заетостта (АЗ) към Министерството на труда и социалната политика отговаря за ориентирането на търсещите работа лица към подходящи обучения, които могат да повишат тяхната пригодност за заетост. Териториалните ѝ поделения са свързващото звено между бъдещите обучаеми, предимно безработни или икономически неактивни лица, и предлаганите от ЦПО обучения, професионалните гимназии и курсовете за ограмотяване на възрастни. АЗ поддържа и тесни връзки с предприятията, за да идентифицира техните потребности от определени квалификации и умения и да насочи тези учещи към по-търсени от работодателите

квалификации, като взема предвид и наклонностите, интересите, заложите и дарбите на всеки отделен човек.

Фигура 36. Управлението на ученето през целия живот в България – сложно и фрагментарно



Източник: Авторите от Световна банка

Управлението на сектора за учене през целия живот в България, така както е организирано към момента е сложно и фрагментарно. Както е показано на **Фигура 36** управлението на системата на училищното и формалното образование е в сферата на компетентност на Министерството на образованието и науката (МОН). МОН отговаря и за насърчаването на ученето през целия живот в системата, както и за определянето на стратегическите насоки на тази област на политиката, като дирекция „ПОО“ е най-активно участващата структура на министерството, натоварена с осъществяването на промоционални дейности, свързани с ученето през целия живот и образованието за възрастни. Същевременно Министерството на образованието координира разработването и актуализирането на държавните образователни стандарти (ДОС)¹³³, определящи ръководните принципи, чрез които се гарантира, че образованието и обучението, навсякъде, където се предоставя такова – включително на ниво местни общности или организации на трудовия пазар (предприятия, синдикати или камари на работодателите), ако

¹³³ Законът за предучилищното и училищното образование в България от 2016 година посочва, че образованието се осъществява в съответствие с установените държавни образователни стандарти – познати по-рано като държавни образователни изисквания. Тези изисквания се формулират с оглед на резултатите от обучението и обхващат учебното съдържание, вида училище, системата на оценяване, документирането на образованието, учебниците и учебните помагала, извънкласните и извънучилищните дейности, материалните условия, културната среда, условията на околната среда, медицинските грижи и образованието по хигиенни правила и норми за здравословен начин на живот в училищата и детските градини. Източници: Европейска мрежа за грамотност (ELINET), Грамотността в България, 2016 г.; интервюта с експерти.

осигуряваните от тях обучения са формални, съответства на необходимото качество и съдържание според изискванията за присъжданите степени. На последно място, Министерството на образованието отговаря за курсовете за ограмотяване на възрастни, но не е конкретизирана една отговорна структура в министерството, като управлението на сектора по-скоро се фокусира върху управлението на средствата от инвестиционните фондове на ЕС, които досега са разпределени за проекти с фиксиран срок по програми за образование за възрастни „Втори шанс“.

Отговорността върху различните образователни институции, които предлагат образование и обучение за възрастни, също е разделена. В рамките на МОН дирекцията за ПОО отговаря за училищата за ПОО, включително тези, които предлагат курсове, насочени към възрастни, а Дирекцията за предучилищно образование и съдържание, отговаряща за общото образование, поддържа връзка с училищата, предлагащи програми за ограмотяване на възрастни. Центровете за професионално обучение вместо това са в правомощията на Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО), която е към Министерския съвет. НАПОО издава лицензи на центровете за професионално обучение - както и други организации за обучение, които осигуряват формално обучение, водещо до професионална квалификация. Центровете за професионално обучение, курсовете за възрастни в училищата за ПОО и курсовете за ограмотяване на възрастни от своя страна работят в тясна връзка с Агенцията по заетостта към МТСП.

В момента няма система за осигуряване на качеството за ограмотяване на възрастни или за професионалните училища и центрове за ПОО и съответните им програми. НАПОО участва в разработването на Държавните образователни стандарти (ДОС), като координира секторните съвети, които подготвят първото предложение на ДОС, което се изпраща на МОН. Те се представят на МОН за разглеждане. Държавните образователни стандарти се използват като насока за осигуряване на качество както в професионалните гимназии, така и в центровете за професионално обучение. Съществуват и учебни програми за образование „втори шанс“ за възрастни, които са разработени в контекста на финансираните от ЕС проекти за ограмотяване на възрастни и се състоят от адаптиране на програмите към образователните потребности на възрастните. В допълнение към издаването на лицензи, НАПОО притежава информационна система, която събира данни като записвания, завършили и видове квалификации, предлагани в лицензираните доставчици. И все пак системата за осигуряване на качеството в ПОО е премахната през 2016 г. с одобрението на Закона за предучилищното и училищното образование¹³⁴. Законът установява, че трябва да се разработи методология за осигуряване на качеството в ПОО, но това все още не е реализирано. Регионалните образователни звена на МОН имат съвещателни и контролни функции в училищата за ПОО и представляват основния системен инструмент за осигуряване на качество в училищата за ПОО. Няма подобна система за ЦПО и другите лицензирани от НАПОО доставчици, съществуваща центрове за ПОО и други доставчици, лицензирани от НАПОО. Те разработват своята вътрешна система за оценка на качеството въз основа на системата от показатели, предоставени от НАПОО и представят на НАПОО годишни доклади (самостоятелно докладвани, чрез самооценка), базирани на система показатели за оценка на качеството, съдържащи се в Информационната система на НАПОО. НАПОО поддържа само регистър и данни, отчитани от Центровете за професионално обучение, които лицензира, но не осъществява посещения при доставчиците на обучение с цел осигуряване на качеството.

¹³⁴ SG No. 68 of July 30, 1999, article 42 (Amended, SG No. 103/2002), point 2a (New, SG No. 36/2009, amended, SG No. 61/2014), accessed April 30, 2020.

В областта на висшето образование, официалният орган, отговорен за външното осигуряване на качеството на висшите училища (ВУ), е Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА). Използваната от НАОА методика следва правилата и процедурите, приети в Европейското пространство за висше образование, като в последно време усилията са насочени към пълното хармонизиране на методиката на НАОА с Европейските стандарти и насоки за осигуряване на качеството, утвърдени през 2015 година (ESG 2015). НАОА единственият орган в България, който може да акредитира ВУ и така да им предостави правото да присъждат степени за висше образование. Оттук се прави допускането, че за всички предлагани от ВУ курсове, които са пригодени под някаква форма за нуждите на по-възрастните студенти, ще се изисква акредитация от НАОА.

Каре 15. Закони, регламентиращи ученето през целия живот и образованието за възрастни в България

Закон за предучилищното и училищното образование (от 2015 година, в сила от 18 юли 2017 г., последно изменен на 18 септември 2020 г.). Урежда процеса на управление на качеството, включително осигуряване на качеството на продължаващото образование и обучение.

Закон за професионалното образование и обучение (обн. ДВ. бр. 68 от 30 юли 1999 г., последно изменен ДВ. бр. 21 от 13 март 2020 г.) Определя целите задачите на системата на професионалното образование и обучение, както и структурата ѝ и европейския ѝ характер. Урежда въпроси, свързани с организацията, институциите, управлението и финансирането на системата на професионалното образование и обучение.

Закон за висшето образование (обн. ДВ. бр. 112 от 27 декември 1995 г., последно изменен и допълнен ДВ. бр. 17 от 25 февруари 2020 г.) Урежда устройството, функциите, управлението и подходите към финансирането на висшето образование в страната. Определя целта на висшето образование, а именно подготовката на висококвалифицирани специалисти над средното образование и развитието на науката и културата.

Закон за развитието на академичния състав в Република България (обн. ДВ. бр. 38 от 21 май 2010 г., последно изменен, изм. ДВ. бр. 17 от 25 февруари 2020 г.) Урежда обществените отношения, свързани с придобиване на научните степени и за заемане на академичните длъжности в Република България. Определя принципите за придобиване на научните степени и заемане на академичните длъжности.

Закон за кредитиране на студенти и докторанти (обн. ДВ. бр. 69 от 5 август 2008 г., последно изменен, ДВ. бр. 107 от 24 декември 2014 г.) урежда условията и реда за кредитиране на студенти и докторанти с държавна финансова подкрепа. Основната цел на закона е да се подобрят условията за достъп до висше образование.

Закон за насърчаване на заетостта (обн. ДВ. бр. 112 от 29 декември 2001 г., последно изменен, ДВ. бр. 21 от 13 март 2020 г.) въвежда възможности работодателите да финансират продължаващо професионално образование и обучение. Насърчава наемането на нови служители и разкриването на работни места за стажуване.

Закон за признаване на професионални квалификации (обн. ДВ. бр. 13 от 8 Февруари 2008 г., последно изменен ДВ. бр. 85 от 24 октомври 2017 г.)

В България има четири източника на финансиране за образование и обучение на възрастни: държавният бюджет, Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), работодателите и самите обучаеми. Освен това редица програми за обучение, насочени към уязвими групи, се финансират със средства от международно сътрудничество. На фигура 36 с плътни линии е обозначено как се осигурява държавното финансиране за образование и обучение като тези линии изобразяват институцията, която отговаря за тяхното управление. Средствата от държавния бюджет в България, отделяни за образование, са малко. През 2018 година разходите от бюджета за образование в България достигат общо 3.5 процента от БВП¹³⁵. Отбелязва се подобрене в сравнение с предишни години, но въпреки това равнището на заделените за образование публични средства остава сред най-ниските в ЕС, както показва фигура 21 от предходната глава, посветена на професионалното обучение.

Докато продължаващото ПОО на равнището на средно и след средното образование се финансира от държавата, ЦПО са предимно частни и обучението се самофинансира от учещите. Някои от учещите могат да получат стипендии или ваучери за обучение, с които да покрият тези разходи, например по линия на проекти по финансираната от ЕС Оперативна програма за период 2014-2020 г. или разходите да бъдат покрити като част от програмата. Но в повечето случаи обучаемите заплащат обученията в ЦПО. Данните от различни източници показват, че през 2016 г. 53 процента¹³⁶ от обученията и 60% през 2018 г.¹³⁷ са самофинансирани. В системата на висшето образование 14 от 52 ВУ (27 процента) са частни и не получават държавно финансиране. Учащите обаче плащат такси и в държавните висши училища. Що се отнася до финансирането по линия на ЕС, за програмния период 2014-2020 г. в тези висши училища е осигурена стипендиантска програма на разположение на отговарящите на критериите за допустимост учащи. Курсовете за ограмотяване на възрастни, както е показано на Фигура 36, до момента се финансират предимно със средства от ЕСИФ.

Равнището на инвестиции в свързаното с работа обучение за възрастни в България е ниско в сравнение с останалите държави от ЕС. Наличните цифри показват, че за 2015/2016 г. в обучението за възрастни в страната са инвестирани едва 177 милиона евро.¹³⁸ Само пет от 28-те държави в ЕС са инвестирали по-малко в образованието за възрастни от България през същата година: Естония (133 млн. евро), Литва (117 млн. евро), Латвия (81 млн. евро), Кипър (77 млн. евро) и Малта (55 млн. евро). Размерът на инвестициите, направени от България в образованието за възрастни, е 170 пъти по-малък от инвестициите на Германия, която е на първо място сред

¹³⁵ Eurostat, in Education and Training Monitor 2020, Bulgaria Report: https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/et-monitor-report-2019-bulgaria_en.pdf

¹³⁶ European Center for the Development of Vocational Education, Vocational Education and Training in Bulgaria, Short descriptions, 2018

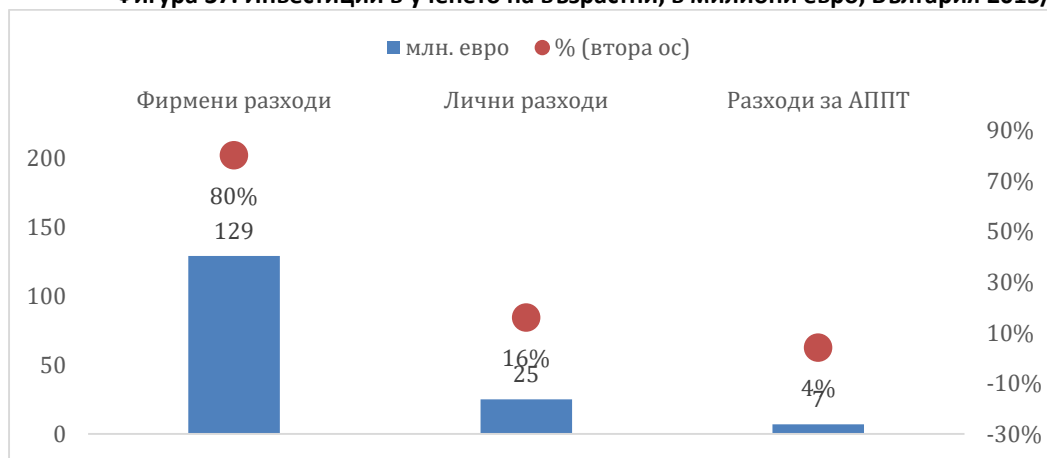
¹³⁷ Analysis of the activity of the Centres for Professional Training and Centers for Information and Professional Orientation. NAVET presentation, National Conference 2019 https://www.navet.government.bg/bg/media/Ref_lovech_analiz_CPO.pdf (data from 2018)

¹³⁸ Възможно е тези данни да са непълни, тъй като от тях са изключени инвестициите в образованието за възрастни, направени в рамките на формалната образователна система (курсове за ограмотяване на възрастни „Втори шанс“ и втори гимназиален етап на средно образование), както и инвестициите, направени от предприятия от общественния сектор и фирми с под 10 заети лица. Както беше обяснено и по-горе обаче, тенденцията в България е малките фирми да инвестират по-малко в обученията, като много голяма част от обученията за възрастни се провеждат в ЦПО, които на свой ред са свързани с областта на активна политика на пазара на труда (АППТ), попадаща в сферата на отговорност на МТСП, а не на МОН.

държавите членки на ЕС по инвестиции в обучение за възрастни за дадената година (26 155 млн. евро), следвана от Франция (21 713 млн. евро) и Италия (9550 млн. евро).¹³⁹

В България съществена част от инвестициите в обученията за възрастни се дължат на работодателите, като делът им в този вид инвестиции в страната е особено значителен в сравнение с останалите държави от ЕС. За периода 2015/2016 г. работодателите в България са финансирани 80 процента от обученията за възрастни. Няма друга държава членка на ЕС, с изключение на Румъния (86 процента), Люксембург (85 процента) и Малта (82 процента), в която полагащият се на работодателите дял от инвестициите в тази област на политиката да е по-висок, отколкото в България. В същото време делът на разходите от държавния бюджет за активни политики на пазара на труда насочени към обученията на възрастни възлиза на едва 4 процента. Само в Словакия приносът на държавата към активните политики на пазара на труда (АППТ) под формата на учене на възрастни е по-малък – 2 процента.¹⁴⁰

Фигура 37. Инвестиции в ученето на възрастни, в милиони евро, България 2015/2016 г.



Източник: Автори на Световната банка, въз основа на данни от „Мониторинг на образованието и обучението 2019 г.“, Фигура 35.

Налични са само частични данни за разходите за обучение на възрастни извън обучението чрез работа и образованието след средно (но не висше) образование. Прегледаната литература сочи, че в България съществуват сериозни финансови пречки пред достъпа до образование за възрастни различно от финансираните от работодателите обученията.¹⁴¹

Публичните инвестиции в интервенции, свързани с УЦЖ, се осъществяват с европейски средства предимно по линия на ЕСИФ, както и с национални средства. Финансите, заделени за свързани с УЦЖ инициативи, са нараснали от 1049.3 млн. лева за програмния период 2007-2013 г. на 1272.3 млн. лева за периода 2014-2020 година. Увеличението е пропорционално за двата основни източника на средства, като и в двата периода делът на европейското финансиране е малко над една четвърт. Увеличението на средствата от ЕСИФ за втория програмен период

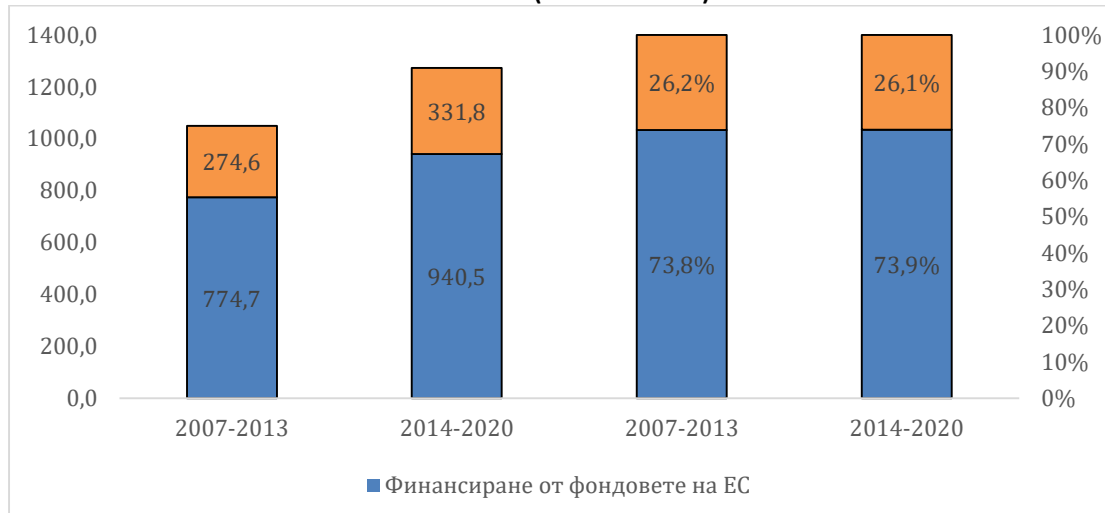
¹³⁹ Европейска комисия (2019 г.), Мониторинг на образованието и обучението 2019 г., Люксембург (м. август), стр. 76.

¹⁴⁰ Европейска комисия (2019 г.), Мониторинг на образованието и обучението 2019 г., Люксембург (м. август), стр. 76.

¹⁴¹ Бояджиева, П., Илиева-Тричкова, П., Стоилова, Р., Киров, В., Йорданова, Г., Ненкова, Д. (2019). Образование на възрастни, насочено към хора от уязвими групи в България: предизвикателства и възможности. Доклад в рамките на проекта ENLIVEN.

отразява включването на нова интервенция за развитие на учениците, насочена към насърчаването на извънкласни и извънучилищни дейности, както и по-голям размер на средствата за повишаване на грамотността на възрастните. Увеличени са и националните средства, заделени за мерки за обучение на възрастни по Националния план за действие по заетостта, насочвани чрез Агенцията по заетостта.

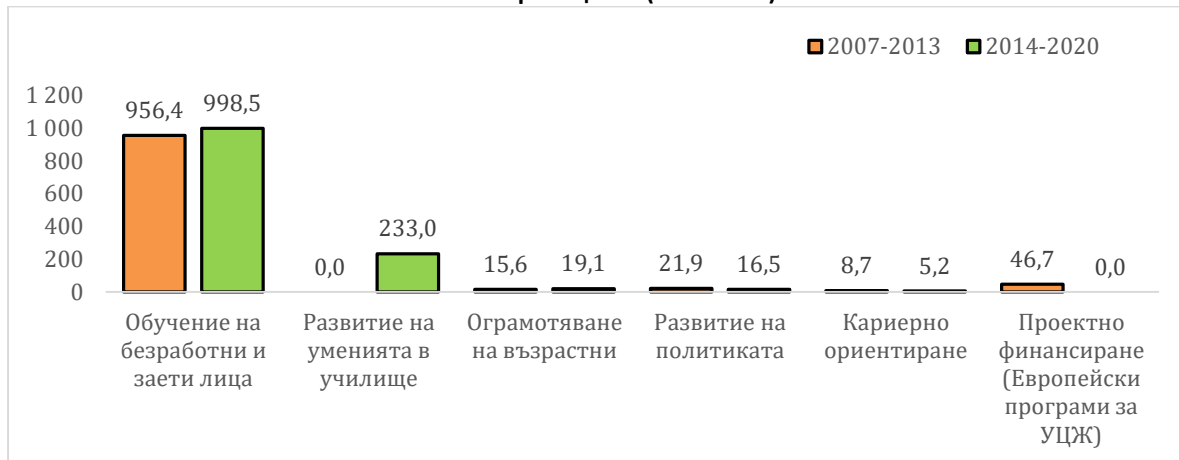
Фигура 38. Публични средства за интервенции, свързани с УЦЖ, по източник на финансиране (в млн. лв. и %)



Източници: Доклади по отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за всяка от годините от 2007 до 2020 фискална година, Унифицирана информационна система за управление на структурните инструменти на ЕС в България за периода 2007-2013 година, Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България за 2020 година, Национални планове за действие по заетостта за всяка от годините от 2007 до 2020 година.

По-голямата част от публичното финансиране на свързани с УЦЖ инициативи се разпределя за обучение за заети и незаети лица с фокус върху специфичните умения за работа. Тези обучения могат да бъдат посветени на развитието на умения, преквалификация, мотивиране и активиране и подкрепа за наемането на работа на различни целеви групи със специфични потребности (включително хора с увреждания, лица, които не са нито в образование или обучение, нито в заетост (NEET), безработни младежи, хора над 50-годишна възраст). Финансирането на други мерки като ограмотяване на възрастни или кариерно ориентиране е в значително по-малък размер (Фигура 39). Средствата за разработване на политики намаляват за периода 2014-2020 г. с намаляването на средствата за УЦЖ, определени за МОН от държавния бюджет. Това означава намаляване на средствата за дейности като стратегическо планиране (включително изготвяне на планове за действие и анализи, както и поддържане на инструмента за мониторинг и оценка „Национална информационна система за учене на възрастни“), координиране на мрежите от заинтересовани страни и организиране на информационни събития и разпространение на материали.

Фигура 39. Разпределяне на публични средства за свързани с УЦЖ интервенции по вид на интервенцията (в млн. лв.)

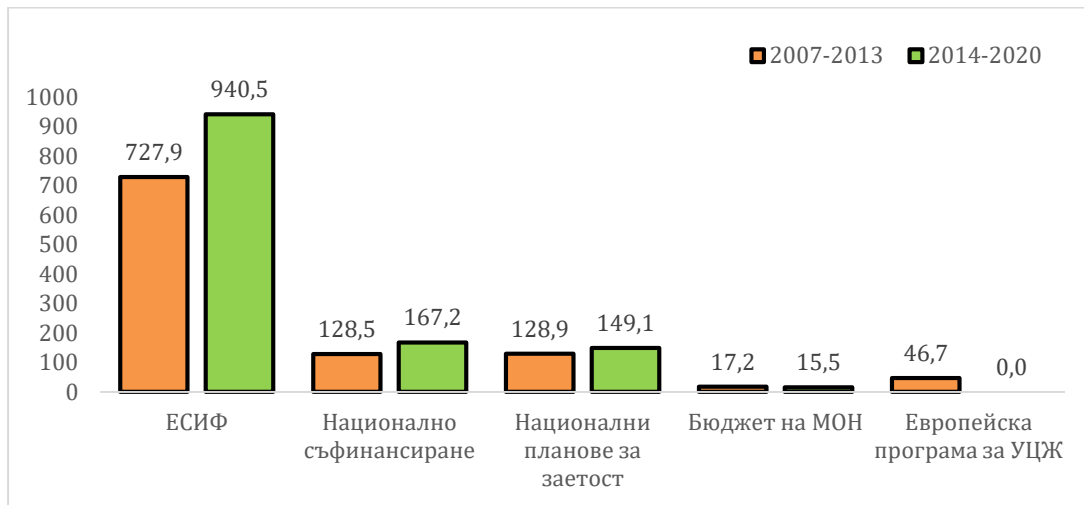


Източници: Доклади по отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за всяка от годините между 2007 до 2020 фискална година, Унифицирана информационна система за управление на структурните инструменти на ЕС в България за периода 2007-2013 година, Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България за 2020 година, Национални планове за действие по заетостта за всяка от годините между 2007 до 2020 г.

Съществена част от финансирането на свързаните с УЦЖ интервенции в България през последните тринадесет години се формира от европейски средства. Освен това теглото им е увеличено в текущия програмен период в сравнение с предишния, както е видно от **Фигура 40**. Това повдига въпроса дали е възможно да се постигне устойчивост на политиката в тази област без средства от ЕС. Допълването с национално съфинансиране е от съществена важност, за да могат мерките да обхванат по-голям дял от целевите групи, дефинирани във финансираните по ЕСИФ проекти, и следователно да се постигнат националните цели за УЦЖ.

По много от стратегическите и конкретни цели, заложи в Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020 година, не са последвали пряко свързани с тях мерки и финансиране. Като цяло годишните планове за изпълнение на стратегията се съсредоточават повече върху административните и координационните мерки, които са важни за политиките, но често липсват дейности, непосредствено предизвикващи промяна или водещи до решения на идентифицирани проблеми. В бъдеще стратегическото планиране и планирането на действията следва да се осъществяват след внимателно обмисляне на връзките между структурирането на интервенциите и тяхното финансиране и целите и задачите, поставени на стратегическо равнище.

Фигура 40. Публично финансиране на свързани с УЦЖ интервенции по източник на средства, млн.лева



Източници: Доклади по отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за всяка от годините в периода от 2007 до 2020 фискална година, Унифицирана информационна система за управление на структурните инструменти на ЕС в България за периода 2007-2013 година, Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България за 2020 година, Национални планове за действие по заетостта за всяка от годините в периода от 2007 до 2020 г.

Стратегическа рамка на политиката

През 2014 г., в контекста на стартирането на новия финансов период на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), подобно на повечето държави членки на ЕС България приема нова Национална стратегия за учене през целия живот. Тази Национална стратегия за учене през целия живот (НСУЦЖ) определя стратегическата рамка на държавната политика за образование и обучение за периода 2014-2020 година.

НСУЦЖ за периода 2014-2020 г. е изготвена след изтичането на срока на действие на предшестващата я стратегия за учене през целия живот – Националната стратегия за УЦЖ за периода 2008-2013 година. Разликите във фокуса и приоритетите, приети в двете стратегии, са израз на разширяването на разбирането за ученето през целия живот на равнище стратегическо планиране. Стратегията от 2008 г. разглежда УЦЖ като непрекъснат процес на учене през целия живот на човека, но при определянето на насоките на политиките за различните етапи на развитие на личността се дефинират дейности само за средните училища, включително предлагащите професионално образование и обучение, за висшето образование и за ученето за възрастни, дефинирано като учене, в което може да участва всеки, който е на 16 и повече години при нужда от актуализиране на уменията. В стратегията за периода 2014-2020 г. фокусът е разширен така, че да включва и предучилищното и основното образование. Освен това към двата ключови приоритета на стратегията за периода 2008-2013 г. – подобряване на възможностите за достъп до и осигуряване на качество и ефективност на ученето през целия живот – НСУЦЖ за периода 2014-2020 г. добавя още два, единият от които свързан с иновациите в образованието и обучението, а другият – със стимулирането на образование и обучение, съобразено с

потребностите на пазара на труда. По отношение както на фокуса, така и на приоритетите в НСУЦЖ от 2014 г. е видимо разширяването на разбирането за ученето през целия живот.

„В бъдеще стратегическото планиране и планирането на действията следва да се осъществяват след внимателно обмисляне на връзките между структурирането на интервенциите и тяхното финансиране и целите и задачите, поставени на стратегическо равнище.“

Що се отнася до дейностите и областите на въздействие, предложени в стратегиите за учене през целия живот съответно от 2008 и от 2014 година, то във втората са по-силно застъпени контекстуалните фактори отвъд структурата на системата на образованието и обучението. В НСУЦЖ от 2014 г. значението, което в предходната стратегия се отдава на реформата в учебните програми, е подчинено

на придобиването на ключови компетентности. На свой ред тези ключови компетентности в документа от 2014 г. са свързани с повишаването на постиженията на учещите, на което също се отдава голямо значение. Откроява се и нов момент, будещ особена загриженост – проблемът с преждевременно напусналите училищната система. Обучението на работното място, изведено като ключов подприоритет в стратегията от 2008 г., в НСУЦЖ от 2014 г. е разгледано като само един от няколко възможни подхода, сред които е и засилване на връзките с работодателите с цел постигане на по-добро съответствие на образованието с потребностите на икономиката. Освен това в стратегията от 2014 г. се изтъква и важността на създаването на условия за постигането на заложените цели и като възможни области на действие се посочват координирането на взаимодействието на заинтересованите страни в областта на политиката за учене през целия живот и развитието на възможности за неформално и самостоятелно учене.

При по-подробно разглеждане на НСУЦЖ на България за периода 2014-2020 г. се открояват осем области на въздействие (действие). Първата област на въздействие се отнася до създаването на функционираща среда за учене през целия живот, като конкретизира, че стратегията взема предвид всички нива на образование. Необходим е фокус върху личните и професионалните цели на учещия, поради което от съществена важност са изграждането на по-гъвкави учебни пътеки и насърчаването на участието на учещите във форми на учене извън рамките на формалната образователна система с подкрепата на Националната квалификационна рамка (НКР). Останалите области на въздействие са свързани с различните образователни нива – предучилищното възпитание и подготовка, преждевременното напускане на училище (ПНУ) в системата на общото образование, ПОО и в частност гарантирането на заетост на получилите такова образование и висшето образование. Свързващите (трансверсални) аспекти на ученето през целия живот също са включени в списъка на областите на въздействие, като обхващат: ключовите компетентности на всички образователни нива, неформалното обучение и самостоятелното учене и значението на координирането на заинтересованите страни за управлението на добре функциониращата среда за учене през целия живот.

НСУЦЖ за периода 2014-2020 г. добавя девета ключова компетентност за учене през целия живот за страната. Ключовите компетентности, определени в НСУЦЖ, включват осемте ключови компетентности, приети в стратегията за периода 2008-2013 г. съгласно препоръките на ЕС от съобщението на ЕК от 2006 г. (по-късно актуализирани от ЕК през 2018 г. - вж. Каре 16) и добавят девета ключова компетентност. Деветата ключова компетентност е свързана с придобиването на умения за подкрепа на устойчивото развитие и за здравословен начин на живот.

За всяка от тези области на въздействие (действие) НСУЦЖ за периода 2014-2020 г. определя набор от дейности, необходими за преодоляване на идентифицираните за съответната област проблеми. За създаването на функционираща среда за учене през целия живот, например (Област на въздействие 1), в стратегията се предлага, наред с други дейности, прилагане на НКР и разработване на секторни квалификационни рамки, както и въвеждане на система за валидиране и признаване и на система за кредити в областта на ПОО, съвместима с въведената във висшето образование. В случая на ПНУ и образователните постижения в общото образование като повод за тревога (Област на въздействие 3), някои от дейностите включват Разработване и прилагане на система за ранно предупреждение за предотвратяване на преждевременното напускане на училище; въвеждане на електронен регистър на учениците до завършване на средно образование; и създаване на подходящи учебни пътеки за улесняване реинтегрирането във формалната образователна система на преждевременно напусналите училище.

НСУЦЖ за периода 2014-2020 г. е замислена като всеобхватна стратегия за образователния сектор, поради което по същото време или след нея са разработени още девет тематични образователни стратегии¹⁴². Тези стратегии са разработени с намерението да засегнат конкретни теми и проблемни области, свързани с постигането на целите на НСУЦЖ, като са свързани с определени аспекти от нея. Стратегията за насърчаване и повишаване на грамотността за периода 2014-2020 г. например се фокусира върху резултатите, които учениците в училищна възраст показват по дадено основно умение, свързано с една от ключовите компетентности в контекста на ученето през целия живот така, както са дефинирани от ЕК и българската НСУЦЖ. Стратегията за активен живот на възрастните хора свързва активния живот и здравето на възрастните хора с участието в социалния живот, включително в доброволчески дейности, както и тяхното възползване от възможности за учене през целия живот, включително техническо обучение и обучение, свързано с работата, като по този начин се гарантира по-дългото им участие на пазара на труда.

НСУЦЖ от 2014 г. предлага по-добре дефиниран набор от индикатори за измерване на напредъка по изпълнението на заложените приоритети в сравнение със стратегията от 2008 г., но и в нея не е ясно показана връзката между предложените цели и дейности с индикаторите и избраните конкретни цели и задачи. Докато стратегията от 2008 г. представя просто списък от единадесет индикатора, НСУЦЖ от 2014 г. включва и отправни референтни стойности и целеви стойности за списъка от избрани индикатори. Документът от 2014 г. дава и дефиниции и референтни източници за всеки индикатор и ги свързва с различните области на действие от стратегията. Но макар НСУЦЖ за периода 2014-2020 г. да включва таблица, описваща връзката между приоритетите на стратегията и избраните индикатори, липсва ясна обосновка и не става ясно по какъв начин дейностите, заложили за всяка конкретна област на въздействие, ще доведат до напредък към постигане на заложените целеви стойности.

¹⁴² Тематичните стратегии, свързани с НСУЦЖ, са: (1) Стратегия за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система (2013 -2020 г.); (2) Национална стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността (2014-2020 г.); (3) Стратегия за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства (2015-2020 г.); (4) Стратегия за ефективно прилагане на информационни и комуникационни технологии в образованието и науката на Република България (2014-2020 г.); (5) Стратегия за развитие на професионалното образование и обучение в Република България за периода 2015-2020 г.; (6) Национална стратегия за развитие на педагогическите кадри (2014-2020 г.); (7) Стратегия за развитие на висшето образование (2014-2020 г.); (8) Национална стратегия за развитие на научните изследвания (2017–2030 г.); (9) Национална стратегия за активен живот на възрастните хора (2019-2030 г.).

НСУЦЖ за периода 2014-2020 г. залага единадесет конкретни цели, които следва да се постигнат до 2020 година. Тези единадесет цели са разписани в Таблица 12. В допълнение към това стратегията предлага още две цели, свързани с участието в неформално обучение и самостоятелно учене: увеличаване дела на населението на възраст 25-64 години, участващи в неформално обучение, от 24.4 процента през 2011 г. на 38.0 процента през 2020 г. и увеличаване дела на населението на възраст 25-64 години, участващи в самостоятелно учене, от 12.5 процента през 2011 г. на 18.0 процента през 2020 година.

Напредъкът в посока изпълнение на заложените в НСУЦЖ за периода 2014-2020 г. конкретни цели е обаче твърде скромнен, а понякога изобщо липсва. Изключение представлява напредъкът, постигнат по отношение на целевата стойност за заетостта. Що се отнася до най-важния индикатор от гледна точка на УЦЖ в образованието и обучението за възрастни, „Участие на населението на възраст 25-64 години в ученето през целия живот“, напредъкът е минимален. Стойността не само, че е все още твърде далеч от целевите 5 процента, но е и едва 0.5 процентни пункта над отправната референтна стойност от 1.5 процента (вж. Таблица 13).

Липсата на напредък по тези индикатори е още по-тревожна на фона на факта, че работата по повечето от индикаторите в НСУЦЖ за периода 2014-2020 г. е стартирала още от Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2008-2013 година. С изключение на два индикатора от списъка на НСУЦЖ за периода 2014-2020 година – индикаторът за заетостта и този за неграмотността – всички останали се ползват, наред с други, за измерване на напредъка по изпълнението на целите и в стратегията за периода 2008-2013 година. Недостатъчният напредък, отбелязан към 2019 г. по показатели, включени както в стратегията за учене през целия живот за периода 2008-2013 г., така и в тази за периода 2014-2020 година, е сигнал за трайна липса на подобрение в продължение на дванадесет години в области на ученето през целия живот, които нееднократно са определяни за национални стратегически приоритети. В следващите раздели на настоящия доклад е представен по-подробен анализ на индикаторите, измерващи напредъка по изпълнение на заложените в НСУЦЖ за периода 2014-2020 година цели.

Таблица 12. Целеви стойности, заложен в НСУЦЖ (2014-2020 г.) и напредък по изпълнението им към момента

ИНДИКАТОР		РЕФЕРЕНТНА СТОЙНОСТ (2012 г.)	ЦЕЛЕВА СТОЙНОСТ (2020 г.)	Напредък към 2019 г.
Деца, обхванати в предучилищно образование от 4-годишна възраст до 1-ви клас		87.8%	90%	82.4% *
Намаляване дела на ПНУ на възраст 18-24 години		12,5%	11%	13.9%
Намаляване на дела на 15-годишните със слаби постижения [т. е. под ниво 2 в скалата на PISA]	По четене	39.4%	30%	47.1%*
	По математика	43.8%	35%	44.4%*
	По природни науки	36.9%	30%	46.5%*
Увеличаване броя на завършилите в области като информатика и техника (напр. в сферата на производството, архитектурата, строителството)		няма	Най-малко 60%	41.01%*

Увеличаване дела на завършилите висше образование сред лицата на възраст 30-34 години		26.9%	36%	32.5%
Повишаване на равнището на заетост сред населението на възраст 20-64 години		63%	76%	75%
Увеличаване на участието в УЦЖ на населението на възраст 25-64 години		1.5%	5%	2%
Намаляване на дела на неграмотните <i>[източник на дефиницията и отправната стойност: Преброяване 2011]</i>	15-19 години	2%	1.5%	Няма данни
	20-29 години	2.3%	1.5%	Няма данни

* 2018

Източник: Национална стратегия на България за учене през целия живот (НСУЦЖ) и Евростат.

Мониторингът за определяне степента на напредъка по изпълнението на общите и конкретни цели, поставени в НСУЦЖ, е трудна задача поради междусекторния и междуведомствен характер на областта на политиката за учене през целия живот, като това може да възпрепятства необходимото преразглеждане и адаптиране на политиката. В допълнение към това фрагментарността на управлението на ученето през целия живот в България води до претоварване за служителите със задачи и координационни дейности, разпределени основно в други свързани с образованието и обучението структури в съответните държавни органи. Например служителите в дирекция „ПОО“ на МОН, които са натоварени с най-много отговорности в областта на насърчаването на ученето през целия живот в страната, трябва да събират данни и информация от други министерства, като Министерството на културата например, за могат да оценяват напредъка и подходите към участието в културни дейности, или се налага да координират с НАПОО работата по проследяване на напредъка по създаването на възможности за учене през целия живот за безработните или за преждевременно напусналите образователната система (ПНУ). Възможно е предизвикателствата в процесите на мониторинг и оценка на стратегията да са изключили възможността за промяна или коригиране на предприеманите действия и мерки за изпълнение на изведените в стратегията приоритети и съответно възможността за постигане на поставените цели.

В допълнение към това, проследяването на напредъка чрез мониторинг на инвестициите в ученето през целия живот също се оказва трудно. Екипът на Световната банка опита да проследи напредъка, постигнат по отношение на изпълнението дейностите, заложи през 2014 в НСУЦЖ, чрез анализ на държавния бюджет, но това се оказва наистина изключително трудно, тъй като в многобройни линии на финансиране са обхванати отделни аспекти, свързани със стратегията за учене през целия живот, но тези аспекти не са представени в дезагрегирана форма като такива в бюджетната информация. Освен това, макар използваните за дейности, свързани с учене през целия живот средства по линия ЕС да могат да бъдат проследени и обединени в този анализ, няколко финансираня за образование идват от международни донори и за тях е необходимо отделно проследяване. Тези наблюдения по отношение на затрудненията при оценката на напредъка по изпълнението на целите за ученето през целия живот още веднъж подчертават

необходимостта от намиране на по-координирани подходи към управлението на политиката в този сектор в България.

„Недостатъчният напредък, отбелязан към 2019 година по показатели, включени както в стратегията за учене през целия живот за периода 2008-2013 година, така и в тази за периода 2014-2020 година, е сигнал за трайна липса на подобрение в продължение на дванадесет години в области на ученето през целия живот, които нееднократно са определяни за национални стратегически приоритети.“

Друга причина за затрудненията при оценката на напредъка по изпълнението на общите и конкретните цели, заложи в НСУЦЖ за периода 2014-2020 г., е свързана с планирането на политиката. Поради фрагментарното стратегическо планиране и планиране на политиката, е възможно в споменатите по-горе тематични стратегии, свързани с НСУЦЖ, да липсват конкретни цели и индикатори, а общите цели да са дефинирани по различен начин. Стратегията за активен живот на възрастните хора

например не включва ясни конкретни цели и не предлага индикатори, чрез които да се проследява напредъкът по отношение постигането на заложените визия и приоритети. Това също е следствие от фрагментарното управление на сектора, което се отразява на резултатите от планирането на отделните политики.

Въпреки бюрократичните пречки и затрудненията, породени от недобрата координация, които трябва да се преодолеят за целите на оценката на напредъка в областта на политиката за учене през целия живот, българското правителство е изготвило няколко доклада за изпълнението във връзка и с двете стратегии за УЦЖ. За 2014 и 2015 г. са изготвени Годишни доклади за изпълнението,¹⁴³ а по отношение на НСУЦЖ за периода 2014-2020 г. в момента е в процес на подготовка окончателен доклад за оценка на изпълнението, като се очаква той да бъде публикуван през м. март 2021 г. Подобен доклад, „Оценка на въздействието на Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2008-2013 г.“, е публикуван и през 2014 г. във връзка с предходната НСУЦЖ.¹⁴⁴

Определени са редица ключови мерки, насочени към основните приоритети на НСУЦЖ за периода 2014-2020 година. Сред тях са развитие на координирана система за кариерно ориентиране, въвеждане на дуална система на образование, разширяване на предлаганите възможности за извънкласни дейности в училищата, създаване на защитени и приоритетни професии за ПОО и висше образование, приемане на система за валидиране и признаване, осигуряване на курсове за ограмотяване на възрастни и развитие на система за мониторинг на образованието за възрастни в страната, както и на мрежа от заинтересовани страни в областта на образованието за възрастни. В Таблица 13 са описани накратко определените мерки. Някои от мерките са представени по-подробно в следващите раздели, като мерките, насочени към ученето през целия живот в училищна възраст (Изграждане на умения за учене през целия живот), участието на възрастни в образование и обучение (Учене до края на живота: участие на възрастните в УЦЖ) и качеството и уместността на ученето през целия живот (Качество и съответствие на възможностите за учене).

¹⁴³ <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=880>

<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=476>

¹⁴⁴ https://www.mon.bg/upload/6629/otsenka_LLL_strategy_28_01_2013.pdf

Каре 16. Уроци от практиката I

Европейската платформа за обучение за възрастни EPALЕ и Националната координационна група за учене през целия живот

Националната служба за подкрепа на Електронната платформа за учене на възрастни в Европа EPALЕ в България е създадена през 2014 година към Министерството на образованието и науката (МОН) като част от ролята му на национален координатор в изпълнение на Европейската програма за учене на възрастни в България.

EPALЕ е онлайн платформа, в която различни заинтересовани страни – включително специалисти, експерти, лидери, доставчици на образование, учители и обучители на регионално, национално и европейско равнище – разискват различни теми и обменят опит и информация за различни събития. Платформата не е замислена за участие на учещи.

EPALЕ е инициатива на Европейската комисия и е финансирана по програмата „Еразъм +“.

Успоредно с това в България през 2014 година се създава Националната координационна група за учене през целия живот в съответствие със заложената в НСУЦЖ за периода 2014-2020 година дейност за създаване на „Съвет“ за УЦЖ.

Координационната група е консултативен орган, чиито основни задачи са разработване на свързани с УЦЖ стратегически документи и мониторинг на изпълнението на НСУЦЖ за периода 2014-2020 година, както и подкрепа на дейността на националния координатор за учене на възрастни. По-конкретните задачи в рамките на основните включват: изготвяне на годишните планове за действие в изпълнение на стратегията и годишния доклад за изпълнението ѝ и внасянето им в Министерския съвет (до 30 юни), както и разработването на политики за учене на възрастни, включени в обща съгласувана рамка.

Групата има и отговорности, свързани с изпълнението на свързани с НСУЦЖ дейности като разработване на Национална платформа за УЦЖ, повишаване на осведомеността относно ползите от ученето на възрастни, подобряване на взаимодействието със заинтересованите страни и улесняване обмена на добри практики.

Положителни развития

Взаимодействието със заинтересованите страни и промоционалните дейности като организирането на семинари за споделяне и разискване на добри практики са допринесли за повишаването на осведомеността сред ключови заинтересовани страни, участващи в доставянето на образование за възрастни.

Редица доклади и анализи са изготвени от мотивирани заинтересовани страни на регионално и секторно равнище.

Създадена е система за събиране на данни относно образованието за възрастни.

Нерешени въпроси

Изготвянето на конкретни стратегии, планове за изпълнение и доклади за мониторинг и оценка е ограничено основно поради недостатъчните материални и човешки ресурси.

Анализите и насоките за политиките, произтичащи от взаимодействието със заинтересованите страни и обратната връзка от практиката не са включени в процеса на вземане на решения относно политиките в сектора.

Системата за събиране на данни относно образованието за възрастни се поддържа без връзка с останалите свързани с областта бази данни, управлявани от министерствата и агенциите, а актуализирането ѝ изисква устойчива финансова и институционална подкрепа.

Таблица 13. Ключови инициативи, приети през последните години в България в областта на политиката за учене през целия живот

<p>Национален план за действие по заетостта през 2020 г.</p>	<p>Цели да повиши квалификациите на безработните лица от неравнопоставените групи чрез обучение и субсидирана заетост, най-вече в общини с високи равнища на безработица. Някои програми се предвижда да обхванат и заетите лица. Тези програми се финансират със средства от ЕСИФ за периода 2014-2020 г. по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР). Основен проблем, установен по отношение на този План, е намаленото предлагане на обученията за възрастни, насочени към хората с увреждания и малцинствените групи.</p>
<p>Закон за насърчаване на заетостта (2001 г., 2017 г.)</p>	<p>Обн. 2001 г., изм. и доп. 2017 г.. Залага възможности за финансиране на продължаващо образование и обучение от работодателите, наемане на нови служители и разкриване на работни места за стажуване. Дефинира възможностите за финансиране от държавния бюджет на обученията за обучители на възрастни, разработване на учебни материали и дейности, свързани с организирането на подбора и оценяването на институциите, предлагащи образование за възрастни. Дейностите се организират и финансират от Агенцията по заетостта.</p>
<p>Система за валидиране и признаване на неформално и самостоятелно придобити знания, умения и компетенции в сектора на ПОО</p>	<p>От 1 януари 2015 г. е в сила Наредба № 2 от 13.11.2014 г. на министъра на образованието и науката за условията и реда за валидиране на професионални знания, умения и компетентности. Центровете за професионално обучение, които планират да извършват валидиране съгласно чл. 5, ал. 3 от Наредбата, е необходимо да конкретизират в правилниците за дейността на ЦПО процедурата по валидиране, задълженията и отговорностите на участниците в процеса на валидирането. Съгласно чл. 15, ал. 1 от Наредбата центровете за професионално обучение се задължават да уведомят писмено Националната агенция за професионално образование и обучение най-малко една седмица преди датите за провеждането на изпитите. Наръчникът за валидиране на професионална квалификация, придобита чрез неформално и самостоятелно учене е разработен в рамките на проект BG051PO001-4.3.03 „Създаване на система за идентифициране и признаване на неформално придобити знания, умения и компетентности“, финансиран по ОПРЧР. Връзка: http://validirane.mon.bg/</p>
<p>Координирана система за кариерно ориентиране</p>	<p>Цели да предостави на заинтересованите учещи информацията относно избора на възможности за учене. Изградена е по проект, финансиран със средства от ЕСИФ в началото на текущия финансов период. В момента представлява национален онлайн портал, представящ галерия от услуги за кариерно ориентиране, предлагани от регионалните центрове в подкрепа на самостоятелното разработване на учебни пътеки. Съдържа информация за образователните нива, видовете обучение, възможностите за хоризонтална и вертикална пропускливост в системата. Системата съдържа и база данни с възможност за търсене, която помага на бъдещите обучаеми да направят самооценка на уменията си спрямо професиите. Включена е опция за избор на лична консултация чрез регистрация в портала. Националният портал за кариерно ориентиране на учениците е създаден в рамките на проект BG05M2OP001-2.001-0001 „Система за кариерно ориентиране в училищното образование“, финансиран от Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейските структурни и инвестиционни фондове.</p>

<p>Въвеждане на дуалната система на образование¹⁴⁵</p>	<p>Създадена с наредба № 1 (2015 г.),¹⁴⁶ която урежда условията и реда за провеждане на обучението чрез работа (дуално обучение). Наредбата регламентира назначаването на наставник от организацията, който преминава специално обучение и участва в разработването и актуализирането на учебните програми за практическо обучение в реална работна среда на обучаеми, навършили 16 години. Мяжката цели да даде на обучаемите актуални технически умения, както и да развие у тях допълнителни „меки умения“, необходими на работното място, като умения за работа в екип и организационни умения. Дуалната система на обучение е и опция, по-привлекателна за учещи, по-предразположени към практическо, отколкото към теоретично обучение, като така разширява обхвата на участниците, тъй като отговаря на потребностите на многообразие от профили на учещи и има потенциала да снижи броя на ПНУ и да изгради положителен подход към ученето.</p>
<p>Защитени и приоритетни професии</p>	<p>Мяжката цели насърчаване на записванията в системите на ПОО и висшето образование в специалности по професионални направления, за които МТСП прогнозира недостиг, но които са необходими за икономическото и общественото развитие на страната. Основана се на освобождаването от такси и предоставянето на стипендии за изучаването на специалности, водещи до съответните квалификационни и образователни степени. Първият списък е представен през 2014 г. и е актуализиран през 2018 г. Сред защитените професии в списъците са включени например учители и здравни специалисти, както и архитекти и специалисти по ИКТ.</p>
<p>Национална система за мониторинг на сектора на образованието за възрастни</p>	<p>Разработването ѝ започва през 2013 г., като през 2014 г. вече е изградена Национална информационна система за учене на възрастни. До 2015 г. системата на ООВ и УЦЖ събира само информация относно издадените сертификати или квалификации, и не следи качествени показатели като процент на завършилите, резултати на пазара на труда или социални резултати в области като здраве и благосъстояние и сближаване в общността.</p>
<p>Ежегодно провеждане на Дни на ученето за възрастни и други промоционални събития</p>	<p>Организиран се в България от 2013 г. Целта е да се популяризират възможностите за учене и ползите от ученето на възрастни за населението и заинтересованите страни. От 2008 година се организирант информационни дни и семинари за насърчаване на УЦЖ и Програмата за учене през целия живот на Европейския съюз. Сред другите промоционални събития са: семинари, конференции и кръгли маси със заинтересованите страни на национално и местно ниво. Наред с насърчаването и популяризирането тези събития целят и развиване на умения за провеждане на мониторинг и създаване на партньорства, както и обмяна на добри практики.</p>

¹⁴⁵ Погледнете прегледа на дуалното професионално образование в главата Професионално образование и обучение

¹⁴⁶ Наредба № 1 ОТ 8 септември 2015 Г. за условията и реда за провеждане на обучение чрез работа в сила от 11.09.2015 г. Издадена от Министерството на образованието и науката Обн. ДВ. бр. 70 от 11 септември 2015 г., изм. и доп. ДВ. бр. 40 от 15 май 2018 г.

<p>Проект в областта на ограмотяването на възрастни „Нов шанс за успех“ (2008-2013 г.)</p>	<p>Проектът е насочен към хора, които не са завършили образование, както и към безработни и неграмотни лица. Разработва цялостен модел за образование в областта на ограмотяването на възрастни, който включва методология за провеждане на обучението (учебни планове, учебни програми, учебни пакети), обучителен процес, тестове и сертифициране. Обучението е реализирано под формата на курсове за ограмотяване и общи курсове за достигане на прогимназиалния етап на основното образование. Към м. септември 2014 г. над 16 000 души са участвали в обучение за завършване на начален етап на основно образование и етапи от средното образование.</p>
<p>Обучения за възрастни, преминали курсове за ограмотяване</p>	<p>Финансирането е предимно със средства от ЕСИФ, допълвано с публични средства (за разработване на учебни материални), финансирани от работодателите и такси, дължими от участниците в курсовете. Осигурява обучение за безработни лица чрез чиракуване и стажуване. Като допълваща мярка и с цел повишаване ефекта на социалното включване и включването в заетост след курсовете за ограмотяване за същите целеви групи се организират обучения, конкретно насочени към повишаването на мотивацията, подобряване на уменията за търсене на работа и по-добро презентирание на собствените квалификации.</p>
<p>Проект в областта на ограмотяването на възрастни „Нов шанс за успех“ (2016-2020 г.)</p>	<p>Стартиран е през 2016 г. и обхваща периода до 2019 г., като надгражда над опита, натрупан с проекта в областта на ограмотяването на възрастни за финансов период на ЕС 2008-2013 г. и отново ползва финансиране предимно по линия на ЕСИФ. Дейностите по проекта са сходни с дейностите по същия проект от предходния финансов период. Основната новост, въведена с този проект, е дейността по разработване и пилотно прилагане на система за валидиране и признаване на предишно учене за целите на образованието за възрастни „Втори шанс“.</p>
<p>Участие в мрежата EPALE</p>	<p>Министерството на науката и образованието в България участва в Националните служби за подкрепа (NSS) на Електронната платформа за учене на възрастни в Европа EPALE. EPALE е подкрепяна от ЕС онлайн общност, чиято цел е обменът на добри практики и научноизследователска дейност в областта на ученето през целия живот в региона.</p>
<p>Създаване на Националната координационна група за учене през целия живот</p>	<p>Създадена е през 2014 г. Координира дейността и провежда консултации с държавните институции, гражданското общество и синдикатите и работодателските организации на национално ниво относно реализирането на националните политики в областта на ученето през целия живот и обучението и образованието на възрастни. През 2014 г. е изготвен Комуникационен план за взаимодействие на заинтересованите страни в областта на УЦЖ и ООВ в опит да се изгради съгласуван управленски подход и да се отворят комуникационните канали между заинтересованите страни за сътрудничество. Планът дефинира основните цели и приоритети на комуникациите на национално ниво с цел постигане на оптимална публичност и информационна синергия на всички нива.</p>

Източник: Автори на Световната банка, въз основа на отговори, предоставени от българското правителство на ЮНЕСКО в контекста на изследователската дейност, проведена за изготвяне на Третия глобален доклад за обучението и образованието на възрастни (GRAEL) на Института за учене през целия живот на ЮНЕСКО (UNESCO-UIL) и допълнено с информация от доклада „Мониторинг на образованието и обучението 2019 г.“ и * от доклада на Европейската мрежа за грамотност (ELINET) от 2016 година „Грамотността в България“, стр. 11.

Обобщение на наблюденията върху системата на ученето през целия живот в България: управление и стратегическа рамка

Доставчици на обучение

- По-голямата част от формалното обучение за възрастни се предоставя в центровете за професионално обучение, като в страната има над 900 ЦПО
- По-голямата част от неформалното обучение за възрастни се осигурява от фирмите, но големите фирми предлагат значително повече обучения на служителите ли от малките фирми, а в същото време последните съставляват над 90 процента от предприятията в България
- Образователни програми за ограмотяване на възрастни и даване на втори шанс се организират в началните и средните училища, но не са открити регистри за тези доставчици на обучение, което говори, че този сектор е едва в начална фаза на развитие или е само от маргинално значение в системата.
- Данни за доставчиците на неформални и непряко свързани с работата обучения, като обученията координирани и финансирани от Министерство на културата и Министерство на младежта и спорта, се събират и са налични, но не се вижда друга връзка между тях и сферата на планиране на политиките в областта на ученето през целия живот освен споменаването им в тематичните стратегически документи.

Управление и финансиране

- Управлението на областта на политиката за учене през целия живот е прекомерно усложнено и фрагментарно, което възпрепятства осъществяването на ефективно стратегическо планиране, реализирането и мониторирането на стратегическите приоритети и събирането на данни.
- Липсва механизъм за осигуряване на качеството за конкретните области на ПОО и ученето на възрастни.
- Равнището на инвестициите на държавата в обучението на възрастни и продължаващо ПОО, особено в сравнение останалите държави от ЕС, е много ниско и се канализира предимно чрез активни политики на пазара на труда, координирани от МТСП.
- Доста съществена част от средствата, заделени в България за свързани с УЦЖ интервенции, се дължи на европейски средства през последните тринадесет години, което поражда въпроса дали е възможно да се постигне устойчивост на политиката в тази област без средствата от ЕС.

Стратегическа рамка на политиката

- Слабият напредък по изпълнението на целевите стойности на индикаторите, заложи за 2020 г. в НСУЦЖ за периода 2014-2020 г., е особено тревожен предвид факта, че подобни индикатори вече са залагани в предходната стратегия за учене през целия живот, стартирала през 2008 г.
- Стратегията за периода 2014-2020 г. взема предвид междусекторния характер на областта на политиката за учене през целия живот и се свързва с няколко различни стратегии, което от своя страна усложнява допълнително процеса на мониторинг и оценка на постигнатия напредък. Това на свой ред вероятно е направило невъзможно коригирането или внасянето на изменения по действията и мерките, предприемани за изпълнение на изведените в стратегията приоритети и съответно постигането на поставените цели.

- По отношение на стратегическото планиране, връзките, свързващи всяка предложена мярка с постигането на поставените цели и показатели биха могли да бъдат по-ясно изразени, което би улеснило идентифицирането на пречките и нуждата от препланиране в процеса на изпълнение.

Приоритети и насоки на политиките, определени в хода на текущите процеси на изготвяне на политиките относно системата на ученето през целия живот в България

Документът Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021-2030 г.)¹⁴⁷ (Стратегическа рамка) поставя специално ударение върху междуинституционалните инициативи в приоритетна област 6, посветена на ученето през целия живот. Апелира се за синхронизиране действията на МОН, общините и професионалните училища с тези на МТСП, на Агенцията по заетостта и на местния бизнес „за „затваряне на кръга“ от услуги“. Не са включени обаче конкретни действия в списъка от цели и групи мерки за този приоритет. Освен това от начина, по който са дефинирани субектите, между които трябва да се осигури координация, личи трайно предпочитане на едно по-тясно разбиране за ученето през целия живот като обучение за придобиване на необходими за работа умения.

В препоръките на Европейската комисия и на Съвета за България от последните две години се открояват два момента, будещи тревога по отношение на управлението и финансирането на ученето през целия живот. Първият се отнася до бъдещия загриженост факт, „че много инициативи за обучение на възрастни продължават да бъдат основани на проекти, [което] поставя под въпрос тяхната устойчивост и стратегическия подход“.¹⁴⁸ В предишни свои доклади Съветът е отбелязвал и че това „подчертава необходимостта от по-стратегически подход от страна на органите и работодателите“.¹⁴⁹ Вторият момент, който буди безпокойство, е свързан с финансирането. Съветът споменава, че инвестициите в образованието не само остават ниски за стандартите на ЕС, но и не са адекватно насочени, нито са в достатъчна степен ориентирани към резултатите.¹⁵⁰ Освен това въпреки че насочването на активните политики на пазара на труда се е подобрило, равнището на средствата, отпуснати за обучение, е все още недостатъчно.¹⁵¹

Последната версия на Оперативната програма за образование за периода 2021-2027 г. представя данни, които показват, че финансирането със средства от ЕС на проекти, изпълнявани на системно ниво, осигурява по-добра координация и устойчивост на инвестициите. Вътрешната оценка, извършена през 2019 г. от Управляващия орган на средствата от ЕС сравнява двата вида процедури, финансирани по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ОП НОИР) за 2014 г. – проекти, осъществявани на системно ниво, които се предоставят директно на всички училища, например за участие на целеви групи от населението, и такива на конкурентен подбор, по които всички училища могат да кандидатстват за участие, но само избраните получават финансиране. Един от основните изводи от оценката е, че

¹⁴⁷ Приета от Министерския съвет през Февруари 2021

¹⁴⁸ Доклад за България, Европейски семестър, м. февруари 2020 г., стр. 40.

¹⁴⁹ Доклад за България, Европейски семестър, м. януари 2019 г. (актуализиран през м. май), стр. 43.

¹⁵⁰ Доклад за България, Европейски семестър, м. февруари 2020 г. стр. 39.

¹⁵¹ Доклад за България, Европейски семестър, м. януари 2019 г. (актуализиран през м. май), стр. 11.

процедурите, изпълнявани чрез системен подход, гарантират, че подходите се разработват и координират на по-широко ниво, постигат по-висока ефективност и ефикасност, имат по-плътен регионален и териториален обхват и могат да бъдат подложени на по-добре систематизиран мониторинг, тъй като данните и регистрите по тях са систематизирани в МОН.

Въз основа на тези анализи, в проекта на ОП 2021-2027 г. се казва, че ще се възприема балансиран подход към преценяването на вида процедура, който да се използва за отделните инвестиционни приоритети, като за инвестициите в образованието за възрастни се избира принципът на конкурентния подбор. В дефиницията на намесите на фондове и съответните видове действия по специфичната цел, свързана с ученето през целия живот, **СЦ VI**, фокусът попада върху ограмотяването на възрастни и се предлага да се надгради над постигнатия успех от реализирания чрез системен подход проект „Ограмотяване на възрастни“ („Нов шанс за успех“), финансиран по ОП НОИР 2014-2020 г., но да се намали обхватът му, като се приложи процедура за конкурентен подбор. Това е оправдано, предвид нуждата от засилено партньорство на регионално ниво за реализиране на дейностите по ограмотяване на възрастни, но като че ли не взема под внимание фрагментарния към момента характер на областта на политиката за учене през целия живот в България, както и потенциала на проектите, изпълнявани чрез системен подход да допринесат за развитието на по-координирани инициативи, които по-лесно се мониторираат и водят до по-голяма устойчивост.

Препоръки за насоките на политиките и вариантите за програми, върху които системата на ученето през целия живот в България да се фокусира

С оглед на предизвикателствата по отношение на насоките на политиките, установени по отношение на различни аспекти на планирането на политиките в областта на образованието и обучението към момента, ключовата препоръка към системата на учене през целия живот е да се фокусира върху институционализирането на координирана управленска структура в тази област. Това означава стъпване върху опита на международните, националните и регионалните мрежи в сферата на ученето през целия живот, развити през последните години в страната, и надграждане над този опит. Тук се включва участието на България в Електронната платформа за учене на възрастни в Европа EPALЕ, създаването на Националната координационна група с регионални подразделения, работещи по въпросите на ученето през целия живот в страната, и изграждането на база данни за събиране на информация за мониторинг и оценка на политиките в областта на образованието за възрастни. Всички тези инициативи са изброени в Таблица 13 и разгледани по-подробно в Каре 16 по-долу.

Като допълнителна препоръка към политиките, в процеса на планиране и структуриране на действията и мерките, които ще се предприемат за изпълнение на стратегията в областта на образованието могат да се използват теории на промяната. На основата на установени несъответствия в споменатите по-горе стратегически цели, дейности и конкретни цели биха се извличали ползи за следващия период на

Ключова препоръка 1

Фокусиране върху институционализирането на координирана управленска структура за ученето през целия живот.

изпълнение като се използват теории на промяната, тъй като тези теории спомагат за визуализиране на причинно-следствените вериги, които свързват намесите с резултатите. Теориите на промяната могат да се използват и в процеса на планиране на дейностите с финансиране по Европейските социални инвестиционни фондове в рамките на Оперативната програма за образование за периода 2021-2027 година.

Координирацият орган за ученето през целия живот би обхванал съществуващите към момента инициативи в областта на ученето през целия живот и посредством координиране на различните участници в сектора би допринесъл и за преодоляване на допълнителните трудности, идентифицирани в настоящия раздел:

- ✓ Може да допринесе за разширяване обхвата на ученето през целия живот така, че към фокуса му основно върху разкриването на възможности за учене, свързано с работата, да се добави по-активно участие в учене в различни организации и пространства в местните общности.
- ✓ Може задълбочено да проучи пречките пред участието в учене през целия живот и да разработи начини за преодоляването им.
- ✓ Може да засили връзките между образованието и обучението от една страна и света на труда от друга, като играе водеща роля в координирането на разработването на ДОС, адекватни на ПОО, както във формалната, така и в неформалната сфери.
- ✓ Може да проследява и координира различните участници, необходими за процесите на привеждане на длъжностните характеристики в съответствие с актуализацията на съдържанието на учебните програми.
- ✓ Може да играе водеща роля при разработването на механизъм за осигуряване на качеството за цялата система на учене през целия живот, включително неформално и дистанционно обучение, предоставяне на възможности за ограмотяване на възрастни и ПОО.
- ✓ Може да се фокусира върху изграждане на разбиране за различните профили на учещите, които се включват в учене през целия живот, чрез регулярно и координирано събиране на данни и развитие на стратегии за персонализиране на предложенията спрямо нуждите и средата на учещия.
- ✓ Може да гарантира, че в подходите към образованието и обучението в училищна възраст са застъпени основните принципи на ученето през целия живот, като присъстват в учебните програми, във формите на доставяне или организация на обучението и в обучението на учители.
- ✓ Може да продължи да организира промоционални събития относно важността на ученето през целия живот, като Деня на възрастния учещ, но да включи и фокус върху извънкласните учебни дейности и неформалните обучения за учениците в училищна възраст.

Организацията, структурата и функциите на този координиращ орган трябва да се обмислят много добре, за да се гарантира, че създаването му не предполага просто формиране на поредния бюрократичен слой или форум за разисквания. Вместо това този орган следва да осъществява надзор и да създава условия за постигане на конкретен напредък и реално подобряване на междусекторното вземане на решения и оценяването, разширявайки понятието за учене през целия живот, като се въвеждат ефективни мерки за увеличаване на предлагането и участието във възможности за учене през целия живот, обхващащи всякакви възрасти, характеристики на отделния учещ и видове учене.

За да се изясни кои са най-добрите варианти за България могат да се проучат няколко въпроса, сред които, например: Какви ресурси за взимане на решения и финансови средства са налични на регионално и местно равнища? Доколко е ефективно участието на заинтересованите страни в планирането на политиките? Какви функционални пречки съществуват в системата, които биха могли да възпрепятстват ефективното планиране и прилагане на политиките? В помощ на това проучване, в Карета 17 и 18 са представени три различни международни добри практики.

Карета 17. Добра практика I

Координиране на УЦЖ чрез Секторен съвет за умения и Местни центрове на знанието, Полша

В доклада на Полша се съобщава за работа със Секторни съвети за умения в областите здравеопазване, строителство, финанси, туризъм, мода, интернет технологии и автомобилна индустрия, включително електромобилна. Целта на тези съвети е да засилят сътрудничеството между образователните институции и пазара на труда така, че компетентностите на възрастните учещи (обучаваните служители) да отговорят на потребностите на работодателите.

Полша съобщава и че Местните центрове на знанието и образованието, създавани в слаборазвитите области на страната, осъществяват връзката между предоставянето на ООВ и нуждите на местните общности.

Като част от пътеката за гражданско образование, включена в Националната програма за подкрепа на развитието на гражданското общество, се въвежда подкрепа за народните университети като още един стратегически подход на Полша за засилване участието на заинтересованите страни.

Националната мрежа на народните университети, която се състои от организации с нестопанска цел, предлагащи ООВ в селски райони, се стреми, въз основа на принципите на Николай Грюндвиг, да развие народните университети като центрове за ООВ.

Каре 18. Добра практика II Координация чрез процесите на мониторинг и оценка, Нидерландия

Правителството на Нидерландия работи в тясно сътрудничество с една НПО (фондация „Да чета и пиша“) по съставянето, осъществяването и ръководенето на политики и програми за основни умения на възрастни. Самото правителство полага сериозни усилия в посока постигане на политически консенсус и ангажираност от страна на редица министерства, като налице е и по-обща тенденция на политиките в Нидерландия към децентрализация, което означава, че общините следва да играят по-съществена роля във формирането на политиките, докато ролята на централната власт е по-скоро да създава условия за тяхното прилагане. Като следваща стъпка отговорните за разработването на политиките на национално равнище използват строги методи на изследване за мониториране и оценяване на резултатите, отбелязват ефективните практики и връщат тази информация обратно на ниво местна власт.

Политиката „Език за цял живот“, например, започва да се прилага в шест региона през 2012 г., със сериозен акцент върху партньорството между различните организации. Политиката обединява подходите „отдолу-нагоре“ и „отгоре-надолу“ с увеличени усилия в посока създаване на по-ефективни местни инфраструктури за образование на възрастни за формиране на основни умения. Местните хъбове за огромяване са най-видимото проявление на ориентираната към партньорства политика: това са центрове, формирани в местните общности, които се помещават в библиотеки, болници и други обществени пространства и в които потенциалните възрастни обучаеми могат да открият бюра за помощ, разполагащи с доброволци обучители, които да ги ориентират и да направят оценка на грамотността им. Ролята на правителството на национално ниво е да следи отблизо различните аспекти на осъществяване на този процес с помощта на внимателно разработени показатели за мониторинг и техники за оценка на качеството.

Изграждане на умения за учене през целия живот: Ключови аспекти на ученето през целия живот в училищна възраст

Ученето през целия живот не се изчерпва само с участието на възрастни в образованието и обучението, а включва и подготвянето на децата и учениците да бъдат учещи през целия си живот – хора, които имат инструментите и мотивацията да се адаптират и да се учат отново, когато обществото и икономическите условия се променят. Като училищни образователни системи, възпитаващи умения за учене през целия живот, могат да се опишат системи, в които:

1. Ключовите компетентности, свързани с основните умения (грамотност в областта на родния език, математиката и природните науки и дигитални умения) се придобиват от всички;
2. Ключовите компетентности по свързващите (трансверсални) или т.нар. „меки умения“ (като придобиване на умения за учене, умения за работа в екип, активно гражданско участие, познания по чужди езици и други) са включени в учебните програми и се научават чрез широкото им използване в процесите на преподаване и учене;
3. Учителите са обучени да използват педагогически методи, насърчаващи творчеството, устойчивостта, увереността в собствените способности, и иновативността;
4. Процесът на планиране и вземане на решения относно съдържанието и формата на предоставяне на обучението поставя в центъра индивидуалните характеристики на всеки учещ.

Образование и грижи в ранна детска възраст и УЦЖ

Децата в предучилищна възраст учат от обкръжаващата ги среда и в неструктурирани форми, като това включва, наред с другото, семействата им, ежедневиия опит, групите за игра и детските площадки. От голямо значение за ученето през първите години от живота са семейната и общностната среда. Те формират контекста, в който детето прави своите първи стъпки, полагащи основите на придобиването на ключови компетентности за цял живот – езиковата и социална компетентност. Жизненоважно в този етап на развитие на децата е в семейството да има финансова и емоционална стабилност. Също толкова важно е осигуряването на адекватни обществени пространства, благоприятстващи и мотивиращи ученето. При възприемането на основан на УЦЖ подход към образованието тези фактори не бива да се пренебрегват.

В допълнение към това посещаването на някаква форма на формално предучилищно образование се свързва с по-голяма вероятност лицето да участва в учене през целия живот. Както показват международните изследвания PIRLS, TIMMS и PISA¹⁵², колкото по-дълго време посещават децата детска градина или предучилищна група, толкова по-високи са постиженията им в училище.¹⁵³ Резултатите от Програмата PISA на свой ред показват, че учениците, които показват слаби резултати на 15-годишна възраст, са във висок риск от отпадане изобщо от училище.¹⁵⁴ Данните от участието на възрастни в образование и обучение, представени в следващия раздел, показват, че участието на лицата с по-високо образователно равнище е по-голямо.

Данните за България потвърждават, че колкото по-дълго децата посещават предучилищна група, толкова по-добре се справят в училище. Към 2016 година близо 80 процента от четвъртокласниците са посещавали детска градина 3 или повече години. Резултатите от оценяването на уменията за четене на тази група са със 75 точки по-високи от резултатите на тези, които не са посещавали.¹⁵⁵ Що се отнася до уменията по математика и точни науки, тази група показва по-високи резултати от тези на непосещаващите – с 35 точки повече по математика и със 70 точки повече по природни науки.¹⁵⁶

Все пак най-важната полза от посещаването на предучилищна група за добрите резултати по-късно в училище е изравняването на условията за децата, чийто майчин език не е български. Нивото на владеене на езика на тестиране оказва сериозно влияние върху постиженията на

¹⁵² Изследването за напредъка в областта на международната четивна грамотност PIRLS оценява уменията за четене и се провежда от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР); международното изследване на уменията по математика и природни науки TIMSS измерва постиженията на учениците в тези познавателни области и се провежда от Международната асоциация за оценяване на постиженията в образованието (IEA). И двете обхващат учениците от 4. клас. Програмата за международно оценяване на учениците PISA оценява уменията по четене, математика и природни науки на 15-годишните ученици и се провежда от ОИСР.

¹⁵³ Национален доклад с резултатите, изводите и заключенията от анализа на данните за България от PIRLS 2016 г., стр. 57; Национален доклад с резултатите от участието на България в Международното изследване на уменията по математика и природни науки TIMSS 2015 г. на учениците от 4. клас, стр. 65.

¹⁵⁴ ОИСР (2016 г.), Ученици със слаби резултати: защо изостават и как да им се помогне да успеят, PISA, издателство на ОИСР, Париж, стр. 34.

¹⁵⁵ PIRLS 2016, стр. 57.

¹⁵⁶ TIMSS 2015, стр. 65.

учениците по четене,¹⁵⁷ но не само – отразява се и на резултатите по математика и природни науки. По математика и природни науки четвъртокласниците, обхванати от изследването TIMMS, които почти никога не говорят български език вкъщи (18 процента), показват резултати съответно с 28 и с 56 точки по-ниски от резултатите на учениците, които винаги говорят на български език вкъщи, а учениците, които никога не говорят български език вкъщи (6 процента), показват резултати, по-ниски с 69 и със 100 точки. При все това анализът, проведен от българското правителство относно резултатите от PISA 2012 г. за страната показва, че участието в поне двугодишно предучилищно образование преди постъпването в училище увеличава математическите резултати със средно 19 точки при децата, които говорят друг език у дома.¹⁵⁸

„...най-важната полза от посещаването на предучилищна група за добрите резултати по-късно в училище е изравняването на условията за децата, чийто майчин език не е български.“

Следователно предучилищното образование трябва да включи два основни аспекта на ученето през целия живот: самостоятелното обучение и придобиването на основни умения като грамотност. От гледна точка на ученето през целия живот една от ключовите характеристики на учещите, която трябва да се

вземе предвид, е майчиният език на децата, и това трябва да се отрази в съставянето на учебните програми и методиките. Придобиването на социални и други трансверсални умения трябва да може да се осъществява не само в рамките на учебните програми и дейностите, свързани с предучилищното образование, но да се случва и извън тях – в извънкласните дейности, в общностите и в семействата.

Преждевременното напускане на училище и слабите резултати в училище са от значение за УЦЖ

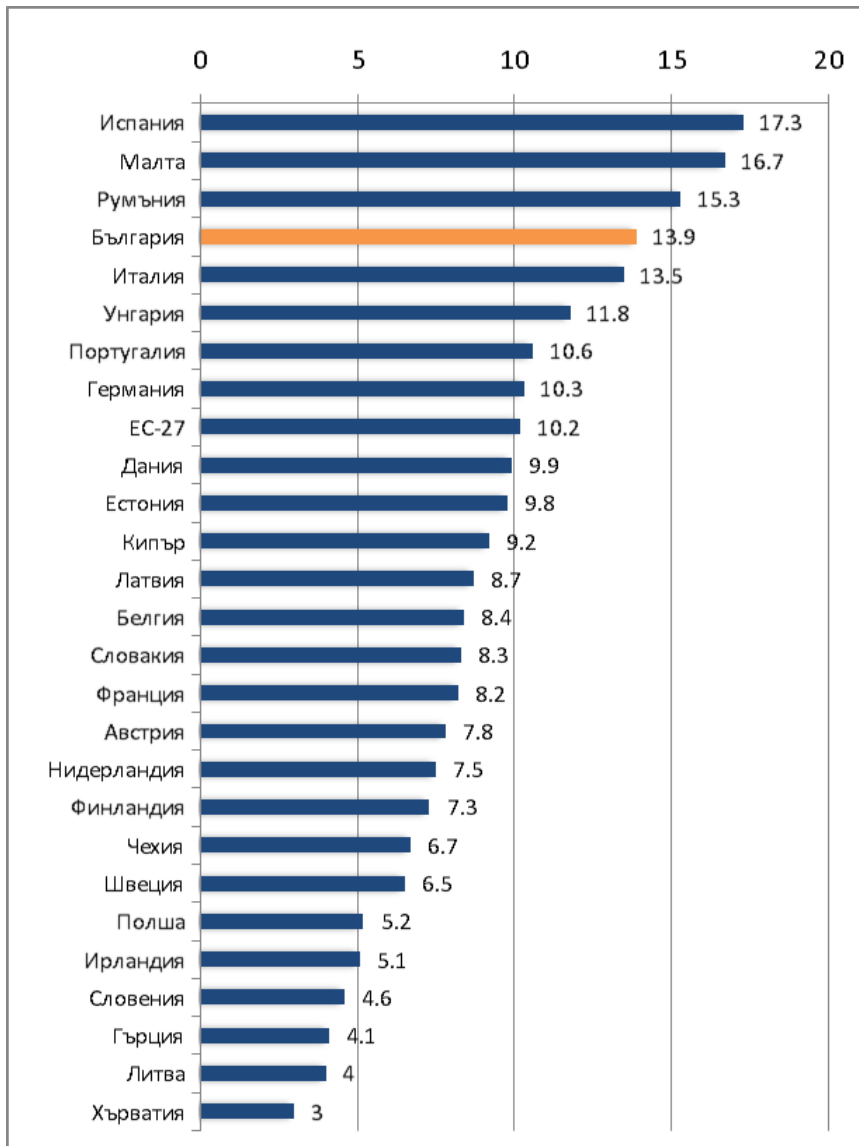
Големият дял на напускащите системата преди завършване на основно образование в България е основен проблем, водещ до недостиг на работна ръка и квалифицирани кадри и пречателно изграждането у населението на страната на нагласа за учене през целия живот. Към 2019 г. почти 14 процента от лицата на възраст 18-24 години са напуснали образователната система без да завършат основно образование (ISCED 0-2). Това означава, че България към момента е на четвърто място по този показател в ЕС (Фигура 41). По-специално, по-голям дял отпадат сред учениците в средните професионални гимназии, както е отбелязано на Фигура 11 от предишния раздел за ПОО.

Делът на ПНУ към момента е по-висок и спрямо нивото си от преди почти десетилетие, въпреки отбелязаното известно подобрение на показателя през 2017 и 2018 година. Докато през 2012 г. дяловете на преждеременно напусналите училище в България и в ЕС като цяло са сходни в процентно изражение (съответно 12.5 процента и 12.7 процента), оттогава насам този дял в България е нараснал, докато в ЕС намалява (Фигура 42). В резултат на това разликата между България и ЕС по отношение на ПНУ постепенно се увеличава.

¹⁵⁷ PIRLS 2016 г., стр. 63.

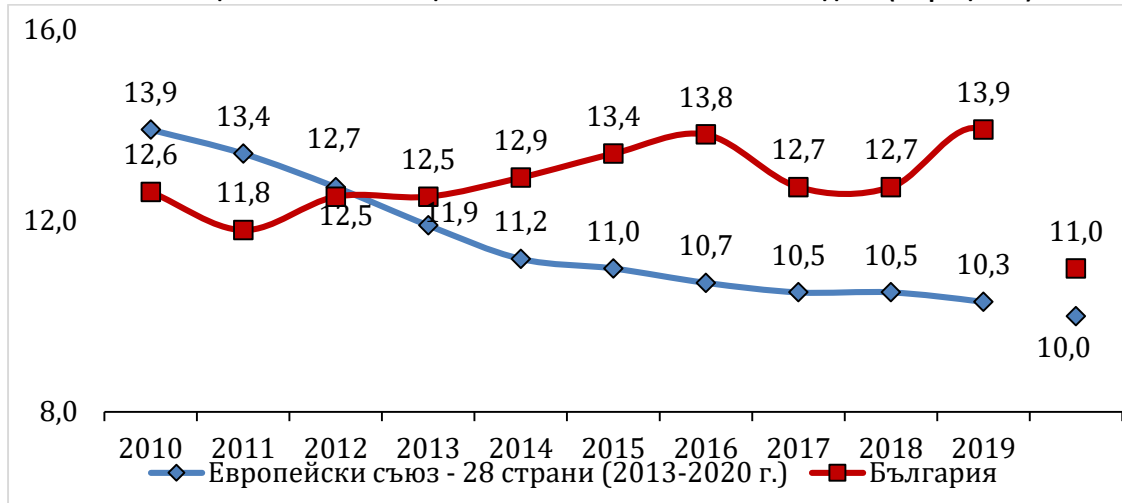
¹⁵⁸ Анализ на социално-икономическото развитие на България 2007-2017 г. за определяне на националните приоритети за периода 2021-2027 г., одобрен с РМС № 196 от 11.04.2019 г.

Фигура 41. Дял на ПНУ на възраст 18-24 години за 2019 година (в проценти)



Източник: Евростат

Фигура 42. Изменение на дела на ПНУ на възраст 18-24 години, включително националната целева стойност и целевата стойност на ЕС за 2020 година (в проценти)

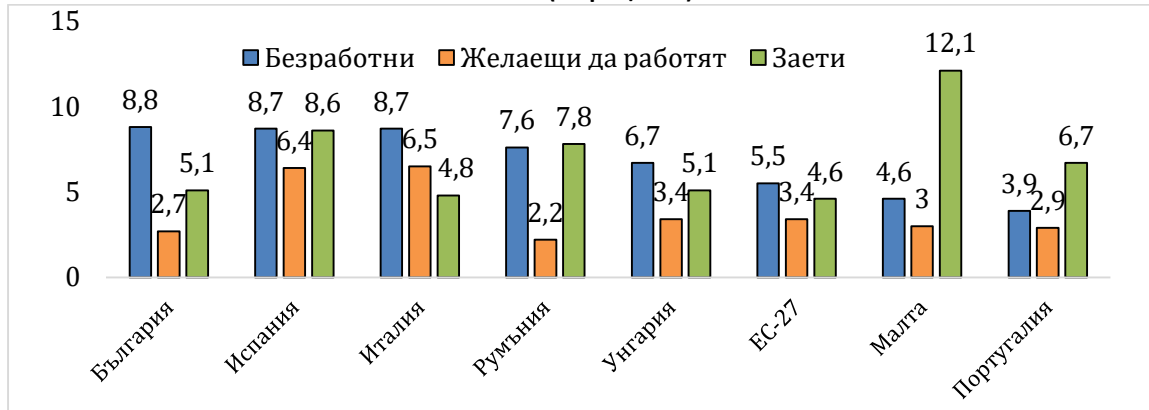


Източник: Евростат

Напусналите преждевременно образователната система са с по-голяма вероятност да останат безработни в България и в същото същевременно показват по-малък интерес към намирането на работа. Сравнението с държави членки на ЕС със сходни високи равнища на ПНУ показва, че България е с най-високи равнища на безработни ПНУ. Подобно е положението в Италия, Испания и в по-малка степен Румъния. В същото време заетостта на ПНУ в последните две държави е по-висока, отколкото в България (**В допълнение** към това делът от ПНУ на заявителите, че искат да работят, независимо от това дали в момента активно търсят работа или не, е по-голям в Испания и Италия отколкото в България. Едва 2.7 процента от ПНУ в България са заявили такова желание, докато в Италия и Испания този процент е 6.5. От страните с високи равнища на ПНУ само в Румъния делът на заинтересованите да работят е по-нисък, отколкото в България (2.2 процента).

Фигура 43). В допълнение към това делът от ПНУ на заявителите, че искат да работят, независимо от това дали в момента активно търсят работа или не, е по-голям в Испания и Италия отколкото в България. Едва 2.7 процента от ПНУ в България са заявили такова желание, докато в Италия и Испания този процент е 6.5. От страните с високи равнища на ПНУ само в Румъния делът на заинтересованите да работят е по-нисък, отколкото в България (2.2 процента).

Фигура 43. Нива на заетост, безработица и желание за започване на работа за 2019 година (в проценти)

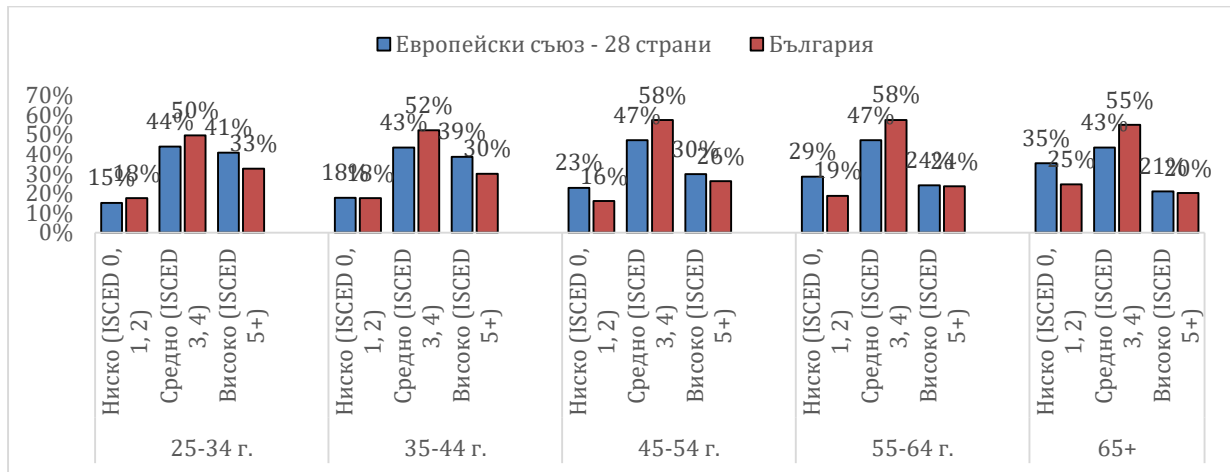


Източник: Евростат

Делът на лицата на възраст 25-34 години с ниско ниво на образование, които са напуснали образователната система непосредствено след завършване на основно образование или преди това, е по-висок в България, отколкото в ЕС. Фигура 44 показва, че през 2019 г. 18 процента от лицата от тази възрастова група в България са завършили образование до ниво 2 или по-ниско по ISCED, докато в ЕС техният дял е 15 процента. Струва си да се отбележи, че делът на лицата на възраст 25-34 години, напуснали образователната система преди завършване на основно образование, е по-висок от този на лицата на възраст 18-24 години, които са напуснали училище преждевременно съгласно дефиницията за ПНУ както е илюстрирано на фигура 42.

Важно е също така да се отбележи, че в Европейския съюз, както е показано на Фигура 44, колкото по-ниска е възрастовата група, толкова по-висок е делът на лицата в нея с високо ниво на образование и по-нисък този на лицата с ниско образователно равнище. Обратно, в България при възрастовите групи 25-34 години и 35-44 години се наблюдава по-висок дял на лицата с високо ниво на образование в сравнение с възрастовата група на лицата на 45 и повече години, но делът на високообразованите сред най-младите възрастни (25-34 години) не е съществено по-голям от техния дял във възрастовата група с 5 години над тяхната (35-44 години). Налага се заключението, че макар делът на среднообразованите в България и в ЕС да спада сред най-младите поколения, в България в резултат на това се покачва процентът на лицата, постигнали ниско образователно ниво, вместо да се увеличи делът на тези с високи образователни постижения. Намирането на пътеки за реинтегриране на преждевременно напусналите образователната система включително на възраст над 25 години би могло да е решаващо за повишаване нивата на квалификация на българското население и следване на темпото, с което се развиват тенденциите за повишаване на квалификациите в ЕС.

Фигура 44. Населението в България и ЕС по възраст и ниво на завършено образование, за 2019 година (в проценти)



Източник: Евростат

Недостигът на квалифицирана работна ръка може да е свързан с ниските нива на завършено образование, но може да се дължи и на качеството на уменията и квалификацията на работната сила. Това на свой ред може да е следствие от недобро усвояване на тези умения в процеса на получаване на образование. Трайната тенденция на слаби резултати при младите възрастни на тестовете по международната програма PISA, оценяваща основните умения по четене, математика и природни науки и уменията за решаване на проблеми на 15-годишните ученици, е отражение на това недобро усвояване. Слабите резултати в училище не само водят до недостатъчна квалифицираност и невъзможност за използване на възможностите на пазара на труда, но са и знак, че системата не насърчава учениците да учат.

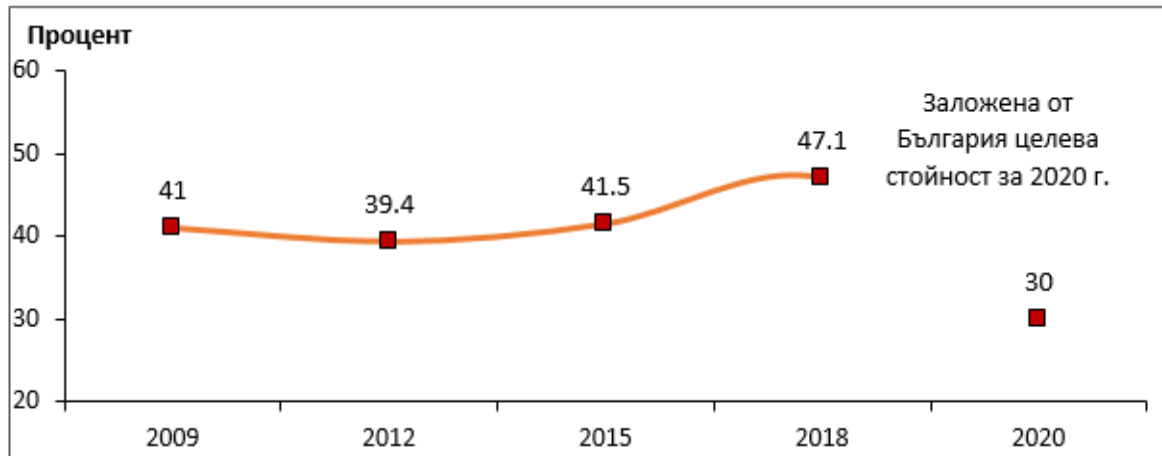
От 2012 година насам делът на 15-годишните, със слаби резултати съответно по четене, математика и природни науки расте. В резултат на това България се отдалечава от набелязаните в НСУЦЖ конкретни цели за 2020 година. И в трите оценявани области резултатите се влошават след стартирането на НСУЦЖ, вместо обратното. За периода от 2012 до 2018 година делът на младите хора без базови знания и умения, свързани с четенето, се е увеличил с 6.1 процентни пункта. Сравнено с данните за постиженията по математика и природни науки четенето е най-критичната област по отношение на поставените национални цели.

„Слабите резултати в училище не само водят до недостатъчна квалифицираност и невъзможност за използване на възможностите на пазара на труда, но са и знак, че системата не насърчава учениците да учат.“

Националната цел за намаляване дела на 15-годишните със слаби резултати по математика също няма да бъде постигната до 2020 година. Целевата стойност, която следва да се достигне, е 35 процента, като през 2018 година делът им е малко над 44 процента. Въпреки че за периода 2009-2015 година е постигнат напредък в опитите да се обърнат тенденциите и броят на младите

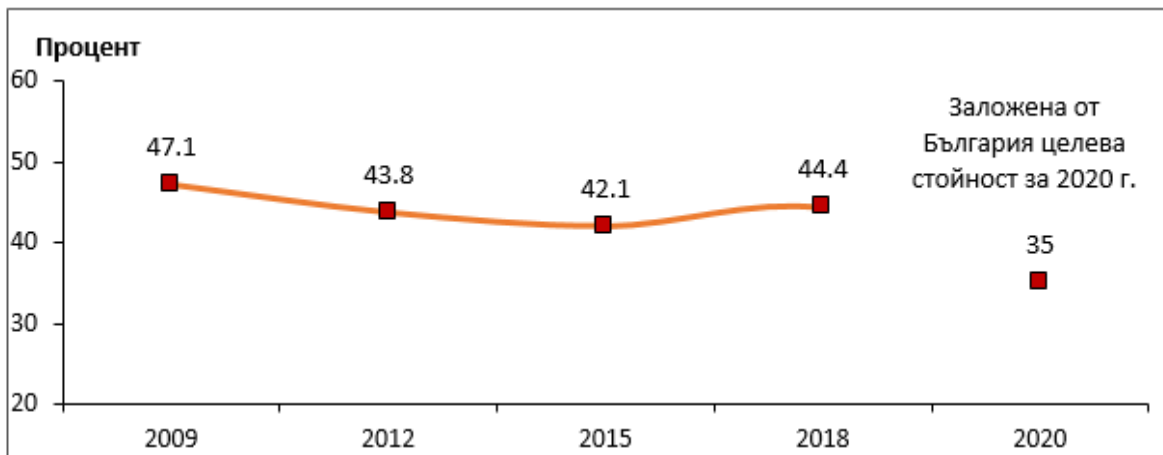
хора с ниски постижения намалява с 2.7 процентни пункта, през 2018 година отново се наблюдава ръст на техния дял, като той достига 44.4 процента.

Фигура 45. Дял на 15-годишните със слаби резултати по четене



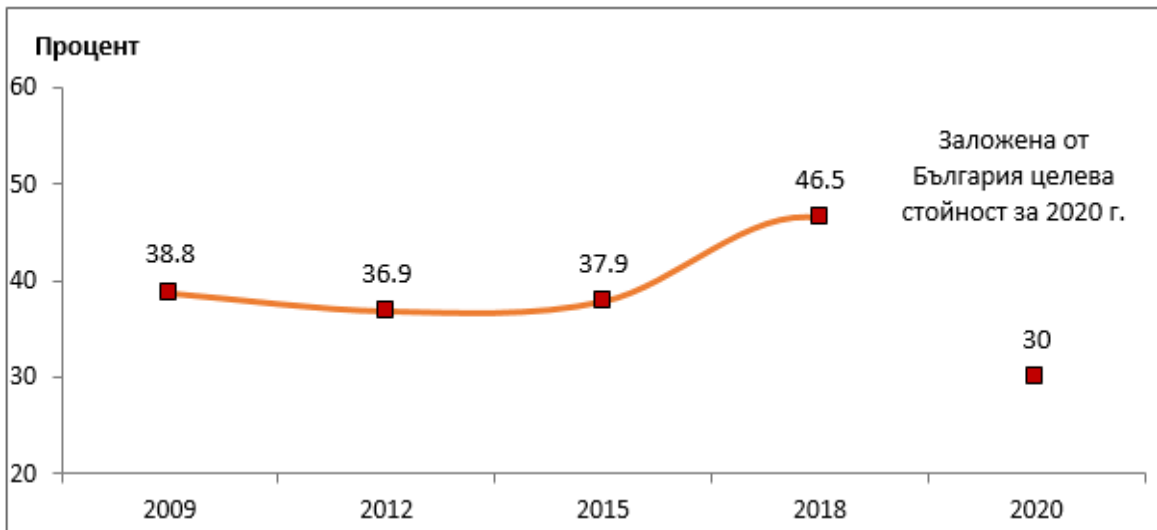
Източник: Евростат

Фигура 46. Дял на 15-годишните със слаби резултати по математика



Източник: Евростат

Фигура 47. Дял на 15-годишните със слаби резултати по естествени науки



Източник: Евростат

Базираното на компетентности преподаване е основен компонент от подхода към образованието, насочен към възпитаване у учениците на умения за учене през целия живот и готовност да се приспособяват и преквалифицират в бързо променящата се среда. Наскоро извършен от Световната банка анализ на въвеждането на базираните на компетентности подходи в образованието в България отбелязва, че ключовите компетентности са изброени само в една от областите на въздействие на НСУЦЖ, но и че подходът не е приложен при последните реформи на учебните програми в страната. При последните реформи на учебните програми в областта на общото образование ключовите компетентности са въведени паралелно с програмите за изучаване на конкретни предметни области, без обаче да са интегрирани в тях.¹⁵⁹ В НСУЦЖ компетентностите са упоменати в една от областите на въздействие по следния начин: „Повишаване на качеството на училищното образование и обучение за придобиване на ключовите компетентности“¹⁶⁰ Формулировката на тази фраза, показва, че на ключовите компетентности се гледа само като на резултат от доброто качество на образованието, а не като на съставна част от образователния процес.

Каре 19 Уроци от практиката II

Кариерното ориентиране и извънкласните дейности в училищата

Два различни проекта за училищата, финансирани по ОП НОИР за периода 2014-2020 година, са насочени към аспекти на ученето през целия живот: „Кариерно ориентиране“ и „Твоят час“.

Цел на проекта за кариерно ориентиране е разработването на система за кариерно ориентиране в средните училища на 28-те административни области в България. Действащ е до 2016 година. Сред основните резултати и ефекти са разработването и пилотното стартиране на система за кариерно ориентиране на училищно равнище; създаването на инструменти за ранно кариерно

¹⁵⁹ Лазаров и Кузнецова (2019). Базираното на компетентности учене в българската образователна система. Проект по линия на доверителен фонд на Европейската комисия и Европейската банка за възстановяване и развитие: Пътна карта за развитие и реформиране на политиките за учителите. Окончателен информационен доклад. м. юли 2020 г. Непубликуван, стр. 8.

¹⁶⁰ Подчертано в оригинала.

ориентиране за учениците в риск от отпадане и въвеждането на национален портал за кариерно ориентиране (<http://orientirane.mon.bg>)

Проектът „Твоят час“ цели да допринесе за повишаване на образователните постижения, като развие творчески компетентности и преодолее образователните затруднения на учениците. Стартира след края на „Кариерно ориентиране“ и към момента е действащ. „Твоят час“ дава възможност на учениците да създават извънкласни дейности по интереси, като тези дейности попадат в предварително определени тематични области като науки, здравно образование, изкуства или предприемачество, но учениците сами разработват предложенията си според предпочитаните от тях сфери.

Интервюта със заинтересованите страни, участващи в процеса на реализация на тези проекти, показваха, че изборът на извънкласни дейности съвпада с професията, към която учениците биха се насочили в бъдеще, така че този проект на практика се явява отчасти продължение на предходния го фокусиран върху кариерното ориентиране проект.

Положителни развития:

Деца, участвали в проекта за кариерно ориентиране, продължават образованието си, макар и да принадлежат към уязвими групи от населението, характеризиращи се с висок дял отпаднали от системата лица и лица с ниско образование, като ромски общности и прослойки с ниски доходи.

Проектът „Твоят час“ успява да генерира интерес към образование и учене сред учениците с ниски резултати и в риск от отпадане, но също така е използван като форма за продължаване на предшествания го проект за кариерно ориентиране.

Нерешени въпроси

Слаба устойчивост:

След края на финансирането проектът „Кариерно ориентиране“, само някои общини и училища продължават дейностите

Ключови дейности като онлайн платформа или посещения на място не могат да бъдат изпълнени поради недостатъчно материални и човешки ресурси.

Обучението на учителите в България остава предизвикателство и затруднява осигуряването на качествено и ангажиращо образование, което изгражда положителна нагласа към ученето.

Ниските заплати и непривлекателните условия на труд, израз на което е например липсата на достатъчно възможности за професионално развитие, са основните фактори, поради които хората се въздържат да изберат учителската професия.¹⁶¹ В резултат на това учителският състав не се подновява, а към момента основният дял от учителите в страната са над 50-годишна възраст. През 2017 година правителството увеличи учителските заплати с 15 процента и обяви намерението си да прави още увеличения през следващите години до 2021 година.¹⁶² Мяроката цели да привлече млади учители към професията. За 2020 година са предвидени минимални увеличения в рамките на възможното за всички педагогически длъжности.

Обобщение на основните предизвикателства по отношение на аспектите на ученето през целия живот, застъпени в училищното образование в България

- Владеенето на български език е основна компетентност, на която трябва да се обърне внимание в процеса на предучилищното възпитание и подготовка, тъй като по-късно тя се отразява на

¹⁶¹ Европейска комисия (2019 г.), Мониторинг на образованието и обучението 2019 г., Люксембург (м. август).

¹⁶² Професионално образование и обучение в България. https://www.cedefop.europa.eu/files/4161_bg.pdf

резултатите в училище и по този начин може да се отрази на коефициента на отпадане от училище и на усвояването на ключова компетентност за ученето през целия живот – изграждането на умения за учене.

- Делът на преждевременно напусналите училище в България е висок не само сред възрастовата група 18-24 години, а и сред по-горните възрастови групи и най-вече във възрастта 25-34 години, където стойностите за България са по-високи от средното за ЕС.
- Кариерното ориентиране и организирането на извънкласни дейности с подкрепата на средства от ЕС са инициативи, успешно насърчили продължаването на образованието, но са налице сериозни проблеми по отношение на устойчивостта им.
- Базираните на компетентности учебни програми са възприети само частично в България. Учещите трябва да бъдат подтиквани да си поставят предизвикателства и да повишават резултатите си, а преподаването трябва да е насочено към изграждане на компетентности, а не да се ограничава до предаването на знания по конкретна предметна област
- Липсва привлекателност на учителската професия, което води до ниско качество на преподаването и ученето и липса на ангажираност у учениците, както и ниско ниво на овладяване на уменията. Малкото възможности за развитие са един от факторите, заради които учителската професия е неатрактивна за младите.

Приоритети и насоки на политиките, определени в хода на текущите процеси на изготвяне на политиките относно аспектите на ученето през целия живот, застъпени в училищното образование в България

В актуалния към момента проект на документа от национално значение, озаглавен Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021-2030 г.) (Стратегическа рамка), са включени редица предложения за мерки в приоритетната област, посветена на ученето през целия живот, които са свързани с представените по-горе предизвикателства. Предлага се създаването на интегрирана система за кариерно ориентиране, но като допълващ елемент към професионалното образование и обучение за учащи и възрастни. По същество Стратегическата рамка апелира за гарантиране на достъп до образование и обучение за лицата, които не са успели да завършат средно образование. Включени са и допълнителни дейности в посока подобряване качеството на преподаването. Очевидно е обаче, че фокусът на предложените дейности е върху професионалното образование и обучение и образованието за възрастни.

В Препоръките на Европейската комисия и на Съвета за България от последните две години се отбелязват няколко насоки, свързани с откритите по-горе ключови предизвикателства относно аспектите на образованието в училищна възраст, свързани с ученето през целия живот. Препоръките наблягат на нуждата от подобряване на приобщаващото, достъпно и качествено образование и грижи в ранна детска възраст.¹⁶³ Счита се, че образованието и грижите в ранна

¹⁶³ Доклад за България, Европейски семестър, м. януари 2019 г. (актуализиран през м. май), стр. 76.

детска възраст играят „ключова роля за създаването на равни възможности и подобряването на когнитивните умения и водят евентуално до намаляване на вероятността от ниски постижения и преждевременно напускане на училище“.¹⁶⁴

Европейските препоръки изтъкват високия цял на ПНУ, с който България трябва да се справи. През 2019 г. отбелязват нуждата от предотвратяване на ПНУ и предлагат решаване на проблема посредством целенасочен подход,¹⁶⁵ като посочват, че преждевременното напускане на училище има „отрицателни последици за бъдещата пригодност за заетост и резултатите на пазара на труда“.¹⁶⁶ В последните препоръки фокусът е върху особено високия процент ПНУ в селските райони и сред ромите. Отбелязва се междуинституционалният механизъм, възприет в България за идентифициране на непосещаващите училище деца и връщането им в образователната система, както и пренасочването на фокуса върху предотвратяване на отпадането от училище предимно чрез задържане на интереса на децата в класната стая и преодоляването на пропуските в обучението, което е в съответствие на финансираните със средства от ЕСИФ проекти (проекта по ОП НОИР „Подкрепа за успех“). Под въпрос се поставя обаче наскоро въведената мярка, обвързваща социалната помощ с посещаването на училище, „тъй като с нея не се обръща внимание на първопричините за преждевременното напускане на училище“.¹⁶⁷ Европейските препоръки от последните две години само бегло споменават нуждата от осъществяване на програми за даване на втори шанс на възрастни, които не са завършили основно образование или не са преминали задължителното обучение според изискванията в страната.¹⁶⁸

По отношение на образователните резултати европейските препоръки посочват, че България инвестира недостатъчно средства в предучилищното и началното образование, които са от решаващо значение за създаването на равни възможности от ранна възраст.¹⁶⁹ Увеличаването на инвестициите би могло да допринесе за преодоляване на значителното влияние на социално-икономическия статус върху постиженията на децата в училище в страната.¹⁷⁰ Освен това в последния документ от поредицата Препоръки за отделните държави се отбелязва, че повишаването на качеството на предоставяното образование и обучение и по-добре квалифицираната работна ръка ще бъдат от критична важност в етапа на възстановяване от кризата, свързана с COVID-19.¹⁷¹

Качеството на преподаването също заема централно място в европейските препоръки от последните две години. Акцентира се върху нуждата от подобряване както на първоначалната подготовка на учителите и обучителите, така и на програмите за продължаващо образование, с цел насърчаване на новаторските методи на преподаване и новаторското съдържание¹⁷², и се

¹⁶⁴ Доклад за България, Европейски семестър, м. февруари 2020 г., стр. 47.

¹⁶⁵ Доклад за България, Европейски семестър, м. януари 2019 г. (актуализиран през м. май), стр. 76.

¹⁶⁶ Препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на България за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2019 г. 5 юни 2019 г., стр. 7.

¹⁶⁷ Доклад за България, Европейски семестър, м. февруари 2019 г., стр. 38

¹⁶⁸ Доклад за България, Европейски семестър, м. януари 2019 г. (актуализиран през м. май), стр. 76

¹⁶⁹ Препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на България за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2019 г. 5 юни 2019 г., стр. 7.

¹⁷⁰ Доклад за България, Европейски семестър, м. януари 2019 г. (актуализиран през м. май), стр. 45.

¹⁷¹ Препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на България за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2020 г. 20 май 2020 г.

¹⁷² Доклад за България, Европейски семестър, м. януари 2019 г. (актуализиран през м. май), стр. 76.

отбелязва необходимостта от подобряване на условията на труд на персонала в сферата на образованието¹⁷³. Макар да отчита факта, че неотдавна в страната продължаващата квалификация става задължителна за учителите в училищата и се обвързва с кариерното развитие, Европейският съвет отбелязва, че са необходими мониторинг и оценка на качеството и ефективността на такива обучения.¹⁷⁴

В последната версия на Оперативната програма за образование за периода 2021-2027 г. се изразяват виждания, сходни с тези в националната стратегическа рамка за образованието по отношение на ученето през целия живот като обхващащо изключително само професионалното образование и обучение и образованието за възрастни.

Препоръки за насоките на политиките и възможните програми с фокус върху аспектите на ученето през целия живот, застъпени при децата в училищна възраст

С оглед на установените предизвикателства и извлечените поуки от практиката, както и с оглед на отбелязаните насоки на политиките, се предлагат две ключови препоръки. Първо, фокусиране върху укрепването и доразвиването на системата за кариерно ориентиране и второ, насърчаване и подкрепяне на предлагането на възможности за образование за възрастни „втори шанс“, с което да се допринесе за намаляването на високия дял на ПНУ и възрастни с ниско образователно равнище.

Тези две ключови препоръки вземат предвид факта, че в текущите процеси на формиране на политиките в национален план се отдава предпочитание на инициативи за учене през целия живот, фокусирани върху образованието за възрастни и привеждане на квалификациите и уменията в съответствие с потребностите на пазара на труда. В същото време тези препоръки надхвърлят този фокус на политиките, като надграждат над опита в страната с проекти в областта на кариерното ориентиране, които са насърчили организирането на извънкласни дейности в училищата и по този начин са подчертали значението на неформалното обучение и на ключовите компетентности, свързани с ученето през целия живот, като творческото изразяване и усвояването на умения за учене. Освен това се препоръчва кариерното ориентиране да не се съсредоточава само върху професионалното образование и обучение и преход към пазара на труда, а да обхваща и общото образование и продължаващото образование и обучение. По същия начин, насърчаването на участието на възрастните в образование „втори шанс“ предполага разширяване на обхвата на ученето през целия живот отвъд свързаното с работата обучение.

Ключова препоръка 2

Фокусиране върху укрепването и доразвиването на системата за кариерно ориентиране.

¹⁷³ Препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на България за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2019 г. 5 юни 2019 г., стр. 7.

¹⁷⁴ Доклад за България, Европейски семестър, м. февруари 2020 г., стр. 39.

Още три препоръки се извеждат въз основа на установените предизвикателства и насоки на политиката. На първо място, подготовката на учителите и изготвянето на учебните програми в областта на образованието и грижите в ранна детска възраст (ОГРДВ) трябва специално да вземат предвид преодоляване на затрудненията в ученето, дължащи се на невладеене на български език. На второ място, следва да се увеличат усилията в посока интегриране на ключовите компетентности за учене през целия живот в предучилищните и училищните програми така, че да се осъществи преходът от преподаване, базирано изцяло на предаването на знания, към преподаване, базирано на компетентности. На трето място, в унисон с най-новите европейски препоръки, да се гарантира участието в новоразработените схеми за продължаваща квалификация на учителите и тяхното качество, като в същото време се актуализира и се осигури високото качество и на първоначалната подготовка на учителите. От ключово значение е във фокуса да попадне повишаването на дигиталните умения на учителите, особено в контекста на тласъка, който пандемията от COVID-19 даде на онлайн обучението.

Ключова препоръка 3

Насърчаване и подкрепяне на предлагането на образование за възрастни „втори шанс“.

Редица варианти за разработване на програми могат да се използват за прилагане на практика на тези две ключови препоръки под формата на интервенции на политиката. Може да се помисли например за подходи, използващи стратегии за поведенчески промени с помощта на отправянето на кратки и ясни послания и на социалните медии, като гръбнак на възможна стратегия за насърчаване на участието във възможности за образование за възрастни „втори шанс“. За да се случи това, трябва да се проучат някои въпроси и необходими предварителни условия: нужни ли са промени в законодателната рамка, за да се гарантира и улесни реинтегрирането в системата на лицата над възрастта за задължително училищно образование? Кои групи от населението попадат в тази категория и как може предлаганото образование и обучение да отговори на нуждите им? Училищата, които предлагат възможности за втори шанс, близо ли са до местоживеенето на нискоквалифицираните лица? Какви са пречките тези лица да се върнат в образователната система, както и възможните ползи от това (възприемани като такива или действително съществуващи)? В Каре 20 е представен отличен пример за добра международна практика, която може да се вземе предвид при последващите обсъждания на изготвянето на варианти за тези интервенции на политиката.

По отношение на кариерното ориентиране ще бъде необходимо допълнително проучване на успехите и нерешените въпроси във връзка с реализираните проекти, финансирани по линия на ЕС. За тази цел трябва да се проведат интервюта и да се организират фокус групи с различни заинтересовани страни, участващи в осъществяването на проектите „Кариерно ориентиране“ и „Твоят час“, без да се забравя, че акцентът трябва да се постави върху това как системата, изградена като резултат от проектите, може да бъде интегрирана по по-устойчив начин в системата на образованието. В каре 21 е представен пример за международна практика, която може да се вземе предвид в етапите на разработване на мерките по препоръчаните за тези политики насоки.

Каре 20. Добра практика III

Система за образование за възрастни и продължаващо обучение, Дания

През 1996 година, успоредно с редовната система, Дания въвежда система за образование за възрастни и продължаващо обучение, която дава шанс на възрастни учещи да получат средно или висше образование. При много от вариантите на предлаганото обучение обучаемите могат да комбинират учебни модули от богато разнообразие от курсове (включително неформално обучение, провеждано в независими институции) на различна тематика. Лицата, придобиващи професионална квалификация в Центровете за обучение за нуждите на пазара на труда, например, могат да избират да се обучават както в богатата гама курсове за професионално обучение, така и по предметите, предлагани от общообразователната система.

Това дава възможност на учещите да приспособяват програмите за образование и обучение към собствените си нужди и интереси. Образованието и обучението може да бъде предоставяно под формата на кратки програми за професионално обучение (отворени семинари или програми, организирани като учебни часове и с продължителност от половин ден до шест седмици), като обикновено се провеждат в рамките на работното време, но понякога и вечер или през почивните дни. Има възможност за учебни дейности и на работното място или под формата на дистанционно обучение. Гъвкавият и разнообразен характер на ученето помага за преодоляване на пречките пред участието на възрастни учещи с ограничено време поради работни или домашни задължения.

Източник: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3da9613a-en/index.html?itemId=/content/component/3da9613a-en#section-d1e7966>

Каре 21. Добра практика IV

Интегриране на кариерното ориентиране в училищата чрез залагане на индикативни показатели за добро кариерно ориентиране, Англия

През 2013 година английското правителство възлага проучване, чиято цел е да идентифицира възможните начини за подобряване на кариерното ориентиране в страната. Индикативните показатели за добро кариерно ориентиране са разработени въз основа на доклад, изготвен вследствие на международни посещения, анализи на добрите практики, въведени в английските училища, и всеобхватен преглед на наличната литература.

Докладът извежда осем индикативни показатели: (1) Стабилна програма за кариерно развитие; (2) Оползотворяване на информацията относно възможностите за кариерно развитие и пазара на труда; (3) Съобразяване с потребностите на всеки отделен ученик; (4) изграждане на връзки между научаваното в рамките на учебните програми и кариерното развитие; (5) Срещи с работодатели и служители; (6) Поставяне в работна среда; (7) Запознаване със следгимназиалното образование – висше и друго; (8) Индивидуално консултиране.

Набляга се и на ролята, която играят родителите и лицата, които полагат грижи за децата, по отношение на кариерното ориентиране, както и на важноста на подкрепата за лицата със специални образователни потребности и увреждания, на използването на подходящи данни за

целите на кариерното ориентиране и на нуждата от училищни лидери в областта на кариерното ориентиране.

Източник: <https://www.qatsby.org.uk/education/focus-areas/good-career-guidance>

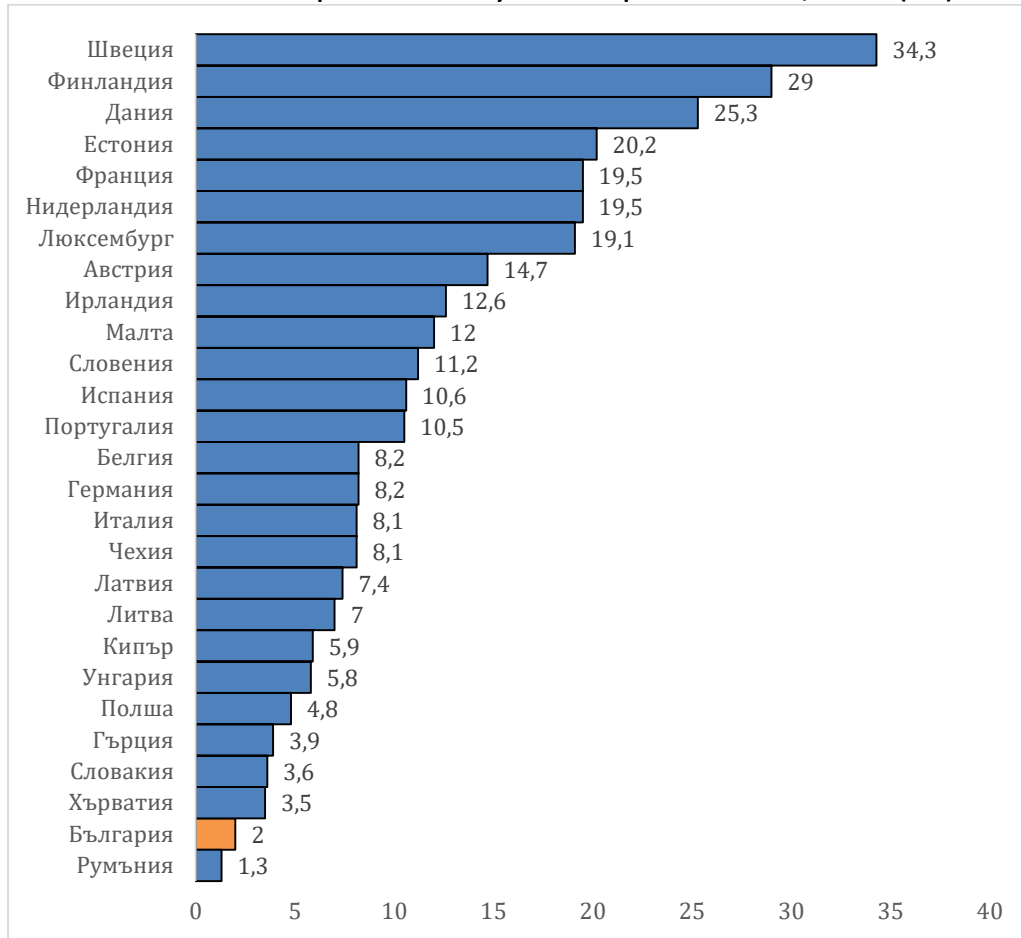
Учене до края на живота: Участие на възрастните в ученето през целия живот

В съответствие с дефинираната в НСУЦЖ основна цел, свързана с участието на възрастните в образование и обучение, този раздел се фокусира върху възрастовата група от населението между 25 и 64 години. Трябва да се отбележи обаче, че в България за възрастни са считани навършилите 16 години, ето защо някои препратки извън горната възрастова група са включени в случаите, когато границите на възрастовите групи при използваните данни варират, както и с цел по-добре да се определи по какъв начин анализираният аспекти засягат различни по възраст групи от населението. Последното е особено валидно за опитите да се установи какво е участието на възрастни над теоретичната възраст на завършващите средно образование в страната (18 години) и е в съответствие с международните показатели за участие на възрастните в образование и обучение.

Участие във формално и неформално образование и обучение

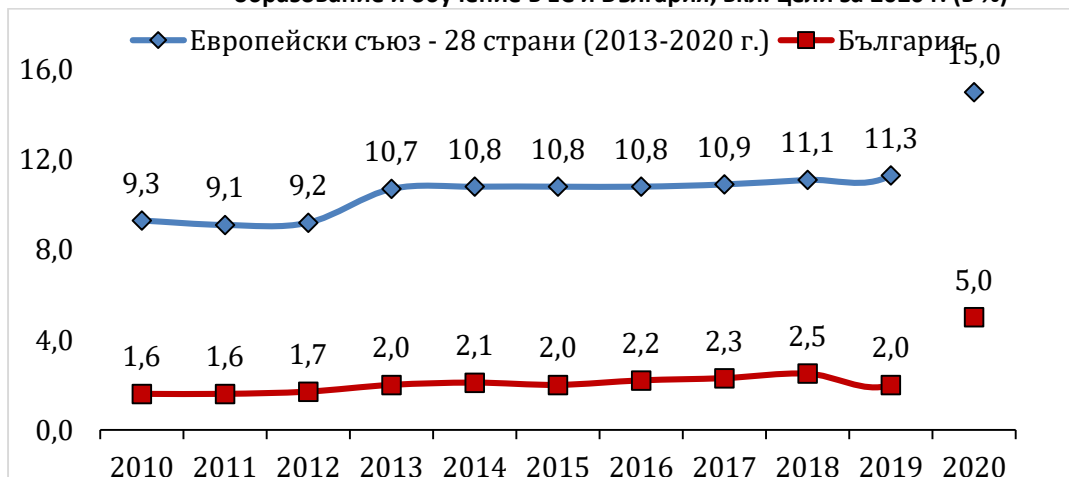
В България участието на населението на възраст между 25 и 64 години в образователни дейности е доста ниско. С участие от едва 2 процента през 2019 г. България е страната в региона, която наред с Румъния има най-ниски нива на участие на тази възрастова група в образование и обучение (Фигура 15). Определената в НСУЦЖ 2014-2020 г. целева стойност за този показател е 5 процента, но от приемането на стратегията насам е постигнат незначителен напредък. Изглежда България е била на път към скромно подобряване на тези нива на участие към момента на приемане на НСУЦЖ, но впоследствие напредъкът се оказва твърде бавен, като 2019 г. е белязана от връщане към стойностите от 2015 г. Наред с това, тъй като участието в обучението на тази възрастова група се е подобрило средно за ЕС от 2012 г. насам, разликата между България и Европа в това отношение е по-голяма сега, отколкото към момента на одобряване на стратегията

Фигура 48. Участие на населението на възраст 25-64 години във формално или неформално образование и обучение в страните от ЕС-27, 2019 г. (в %)



Източник: Евростат (Наблюдение на работната сила, LFS)

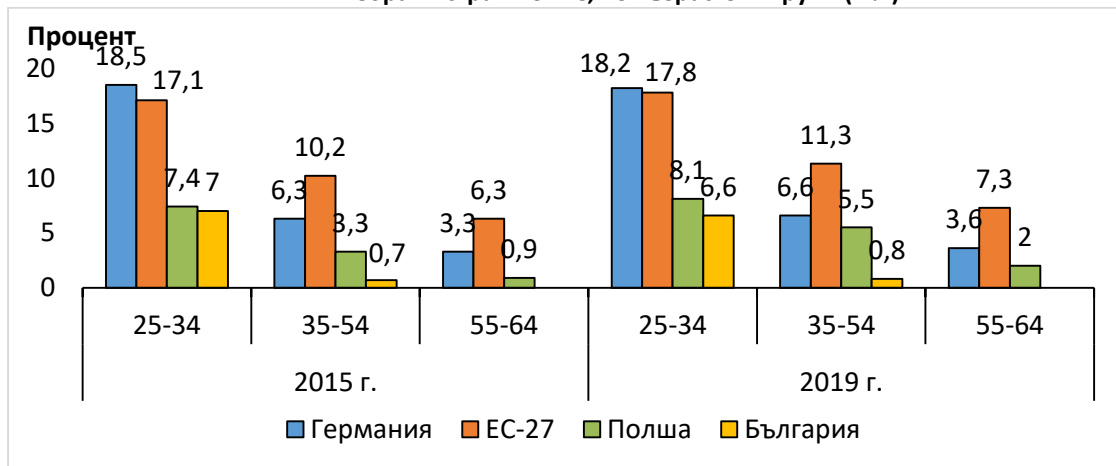
Фигура 49. Участие на населението на възраст 25-64 години във формално или неформално образование и обучение в ЕС и България, вкл. цели за 2020 г. (в %)



Източник: Евростат (LFS)

Най-голям дял на участие във формалното и неформалното образование и обучение в България има населението на възраст 25-34 години. Това е модел, който се повтаря както средно за ЕС, така и в страните с по-високи нива на участие. Прави впечатление и много ниското участие на населението на възраст над 35 навършени години. Едва 0.8 процента от възрастовата група 35-54 навършени години са участвали през 2019 г., докато участието на лица над 55 години е било близо до нулата. Това представлява значително предизвикателство, тъй като тези групи от населението биха могли да се възползват от актуализирането на своите знания и умения, но от друга страна означава, че в България има място за увеличаване на участието на възрастните в образованието, ако се предоставят възможности за учене през целия живот, съобразени с нуждите на тези възрастови групи.

Фигура 50. Участие във формално и неформално образование или обучение в България и в избрани страни от ЕС, по възрастови групи (в %)



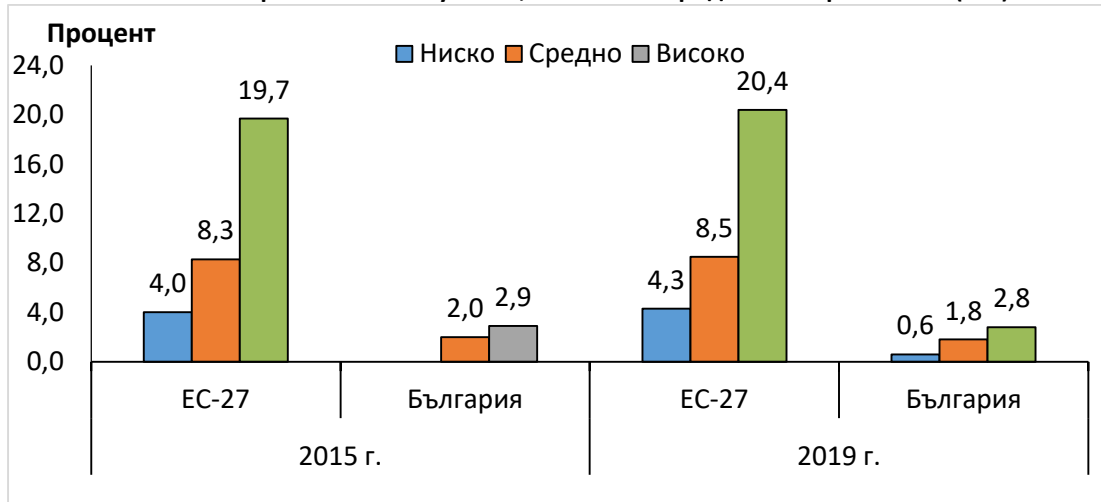
Източник: Евростат (Наблюдение на работната сила, LFS)

Възрастните с ниско равнище на завършено образование имат много нисък коефициент на участие в образованието и обучението. През 2019 г. едва 0.6 процента от тази група възрастни със завършено основно или по-ниско образование са участвали в някаква форма на образователна дейност през четирите седмици, предхождащи проучването. В същото време обаче, макар все още да включва много малък брой участници, само при тази група възрастни участието през 2019 г. е било по-високо в сравнение с 2015 г. Възрастните с високо равнище на образование (висше или по-високо) са почти с една трета по-склонни да участват в образование и обучение, отколкото тези със средно равнище на образование (средно образование).

Ниското ниво на участие в образованието и обучението на лица с ниски нива на умения представлява ключово предизвикателство пред България. Тези лица представляват 17.4 процента от населението в трудоспособна възраст (25-64 години), докато търсенето на подобно ниско ниво на умения в страната намалява.¹⁷⁵ През 2016 г. в рамките на проучването „Образование и обучение за възрастни“ (2011) почти 60 процента от анкетираните с ниско образователно равнище са посочили разходите като основна бариера пред тяхното участие в образование или обучение за възрастни.

¹⁷⁵ Европейска комисия (2019 г.), Мониторинг на образованието и обучението 2019 г., България, Люксембург; стр. 9.

Фигура 51. Участие на населението на възраст 25-64 години във формално или неформално образование и обучение, по ниво на придобито образование (в %)



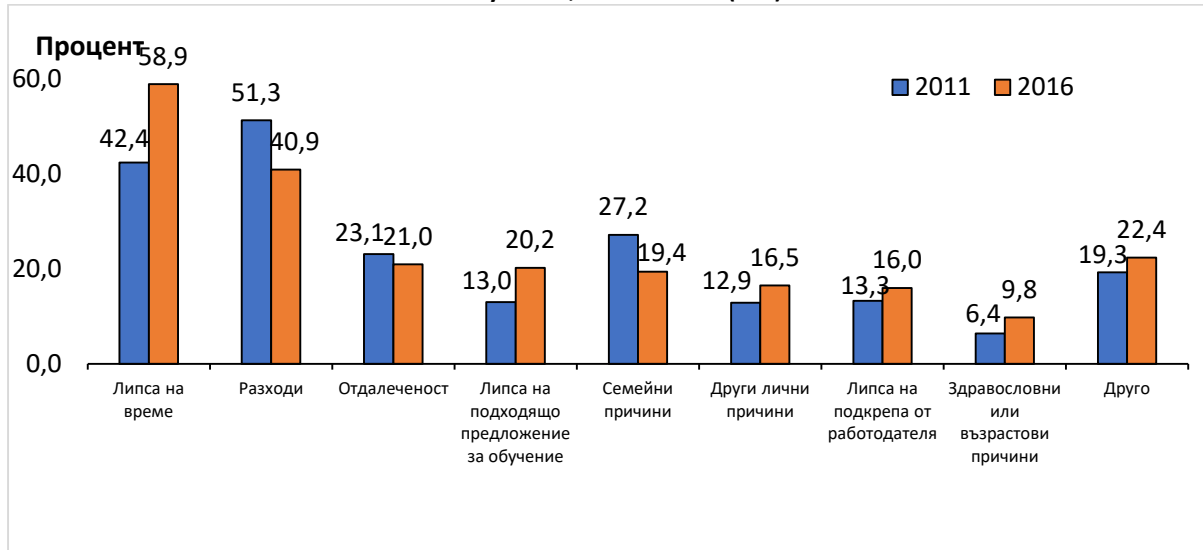
Източник: Евростат (Наблюдение на работната сила, LFS)

В допълнение към посочените разлики в участието по демографски характеристики, в рамките на проучването „Образование и обучение за възрастни“ (AES) бяха събрани мнения от анкетираните възрастни относно причините за тяхното неучастие в образование и обучение. Според една от направените важни констатации едва 11.5 процента от населението на възраст между 25 и 64 години са заявили, че са имали желание или необходимост да участват в обучение през предходните 12 месеца, но не са успели да сторят това.¹⁷⁶ Както е илюстрирано на Фигура 52, основните причини за неучастие са на първо място липсата на свободно време за обучение (58.9%), следвано от високи разходи за курсовете (40.9%).

Причината за неучастие, отбелязала най-голям ръст през 2016 г. в сравнение с 2011 г. е липсата на време, докато цената на курсовете от основна пречка за участие се е превърнала във втората най-често сочена причина за неучастие. Липсата на време е била посочена като причина за неучастие от 42 процента от анкетираните през 2011 г., а най-важната причина за неучастие през същата година е била цената на курсовете, като 51 процента от анкетираните са посочили, че именно поради тази причина не са участвали в обученията, в които са имали желание или е било необходимо да участват. Липсата на курсове, отговарящи на нуждите и предпочитанията на анкетираните, също е с нараснал дял сред причините за неучастие за периода от 2011 до 2016 г., като през 2011 г. е посочена от 13 процента от участниците в проучването, а през 2016 г. - от 20 процента. За сметка на това, според отговорите на анкетираните, делът на семейните причини като пречка за участие е намалял от 27 процента през 2011 г. на 19 процента през 2016 година.

¹⁷⁶ НСИ (2016 г.) Основни резултати от проучването „Образование и обучение за възрастни“ (трета вълна на проучването), стр. 5.

Фигура 52. Причини за неучастие на населението на възраст 25-64 години в желано или необходимо обучение, 2011-2016 г. (в %)

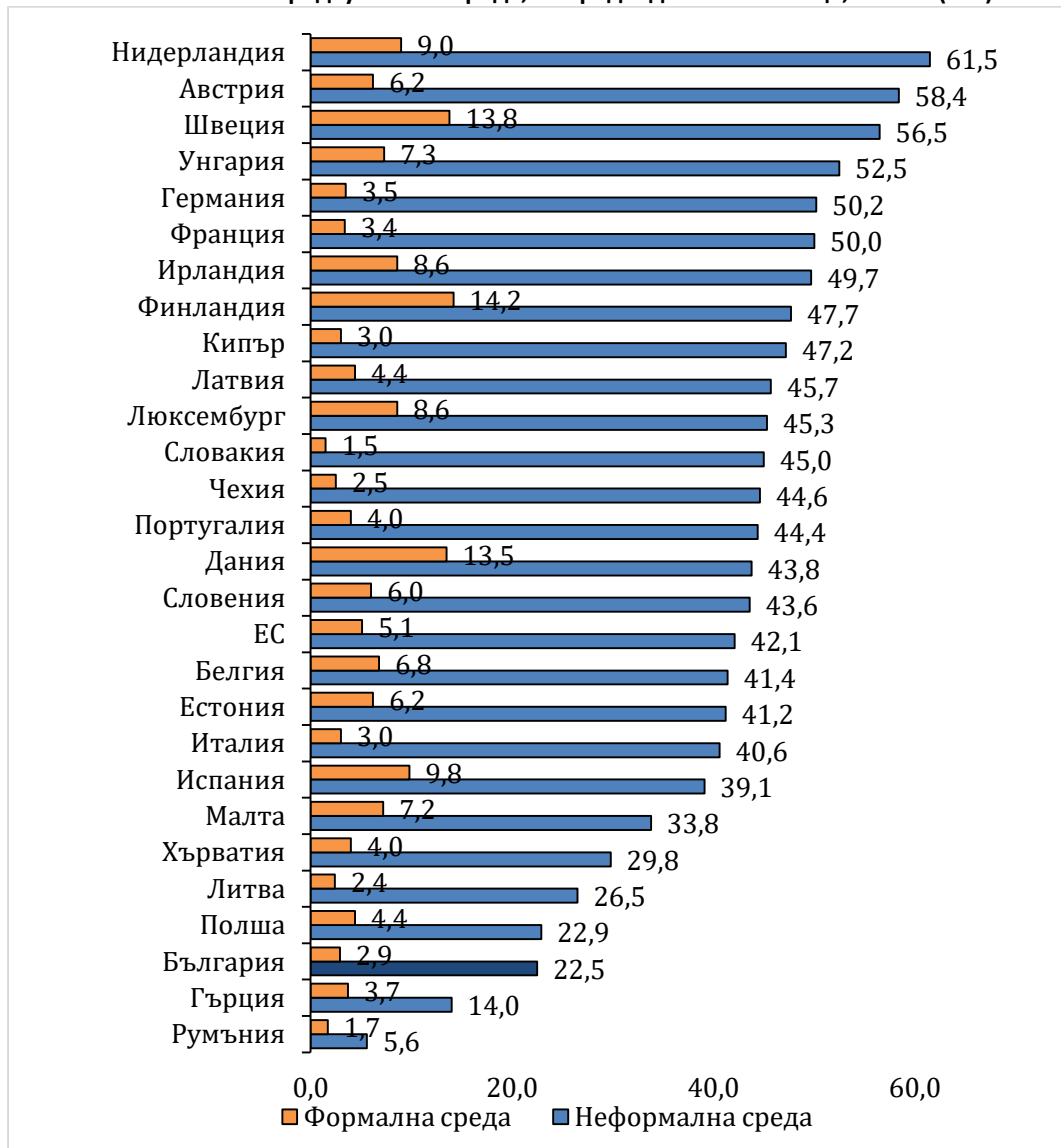


Източник: Евростат (Изследване на образованието и обучението за възрастни, AES, 2016 г.)

Фокус върху формалното образование и обучение за възрастни

Един по-внимателен поглед върху средата, в която се провежда образованието и обучението за възрастни в България показва, че това до голяма степен се случва в неформални условия. Същото е положението и в останалите държави-членки на ЕС. Делът на участвалите във формалното образование през 2016 г. от всички лица на възраст 25-64 години в България е представлявал 12.9 процента от участвалите в неформалното образование в страната, което също е в съответствие със средното за ЕС от 12.1 процента.

Фигура 53. Участие на населението на възраст 24-64 години в образование или обучение според учебната среда, за предходните 12 месеца, 2016 г. (в %)



Източник: Евростат (Изследване на образованието и обучението за възрастни, AES)

Участието на възрастни във формалното образование може да се осъществява под формата на програми за езикова и математическа грамотност. Тези програми позволяват на възрастните да повишат своите основни умения, да подобрят образователните си постижения, а оттам евентуално и своята пригодност за заетост, доколкото това би могло да доведе до придобиване на по-висока професионална квалификация от постижимата с ниско ниво на образование.

Събирането на данни за участието на възрастни в програми за ограмотяване или „втори шанс“ не е институционализирано от българските власти. В замяна на това такива данни бяха открити

в техническите доклади по проекта за ограмотяване на възрастни „Нов шанс за успех“¹⁷⁷ на ОП НОИР и в докладите за националния бюджет, но и в двата случая те се отнасят само до участието в този проект, финансиран от ЕС. Дори и да има други примери или рамка, в която се провеждат курсове за завършване на основно или задължително средно образование за възрастни, такива данни не бяха открити нито в НСИ, нито в наскоро разработената база данни „Образование за възрастни“, хоствана от МОН.

„... само 0.8 процента от лицата на възраст между 35 и 54 години са участвали през 2019 г., а участието на тези на възраст над 55 години е било близо до нула. Това представлява значително предизвикателство, защото от една страна тези групи от населението биха могли да се възползват от възможността за актуализиране на своите умения и знания, но от друга страна това означава, че има място за увеличаване на участието на възрастните в образованието в България, ако се предоставят възможности за учене през целия живот, съобразени с нуждите на тези възрастови групи.“

От друга страна, малкото съобщавани данни за участието в образованието, даващо втори шанс на възрастни, се отличават с непоследователност. Според техническите доклади на финансирания по ОП НОИР проект, в курсове за придобиване на компетентности на ниво прогимназиален етап са участвали 5 500 души, докато във всичките три предложени етапа на обучение са участвали общо 7 774 души. Не е ясно обаче колко от тях са едно и също лице, преминало през трите етапа - 3 392 души са участвали в първия етап, 1 627 във втория и 2 755 в третия етап. Отчетът за бюджета за 2018 година¹⁷⁸ съдържа дезагрегирани данни за участие в курсове

за придобиване на компетентности за начално образование (5-7 клас) и курс за компетентности за по-ниско от средно образование (8-10 клас) само за 2018 г. По този начин чрез натрупване от данните в бюджетните отчети за 2018 г.¹⁷⁹ е формирана цифрата от 8 579 души. Тази цифра обаче е в противоречие с по-ниската цифра от 7 774, която фигурира в Технически доклад от юни 2020 година.

Участието на лица на възраст между 25 и 64 години в професионалното образование и обучение (ПОО) представлява важен дял от учащите в системата на ПОО в България. Както показва фигура 54, общият брой на записаните в ПОО в периода 2013 до 2016 г., независимо от възрастта¹⁸⁰, непрекъснато намалява - от 232 020 на 209 067, успоредно намалява и броят на записаните на възраст 25-64 години сред обучаващите се в професионално обучение. През 2013 г. 94 608 от учащите в системата на ПОО в България (в професионалните гимназии и в центровете за професионално обучение) са на възраст над 25 години, което представлява почти 42 процента от всички учащи в този тип образование, докато през 2016 г. броят на записванията при тази възрастова група е намалял на 77 251, което за същата година е съставлявало 37 процента от

¹⁷⁷ Технически доклад, Проект „Нов шанс за успех“, точка 3: Индикатори, отчетена стойност с натрупване, без дата, извлечено м. юни 2020 г.

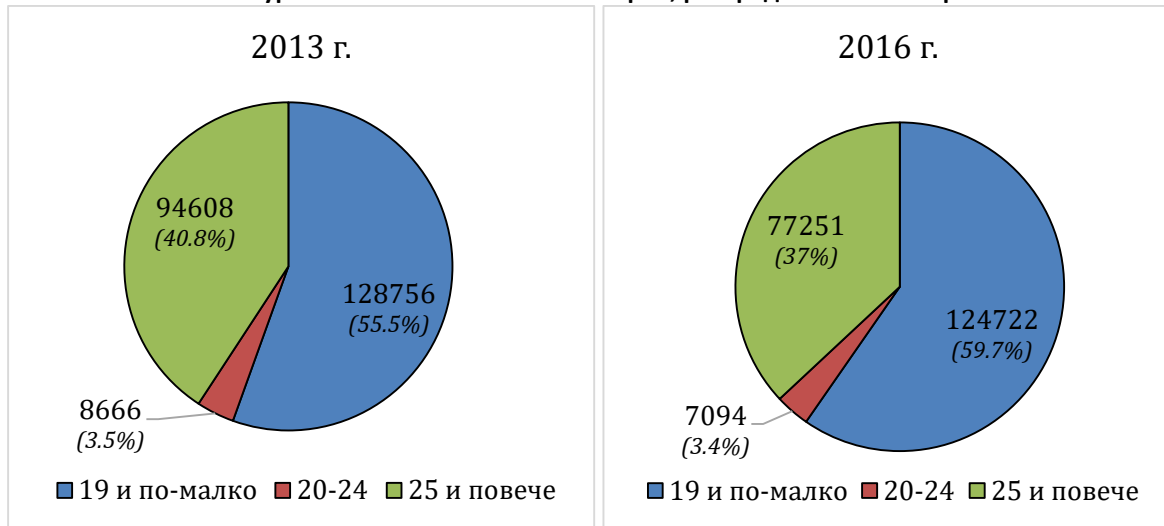
¹⁷⁸ Доклад за изпълнението на програмния бюджет към 31.12.2018 г. на Министерството на образованието и науката, публикуван на shorturl.at/nwV07

¹⁷⁹ Доклад за изпълнението на програмния бюджет към 31.12.2018 г. на Министерството на образованието и науката, публикуван на shorturl.at/nwV07

¹⁸⁰ Включително обучаеми в центрове за професионално обучение (записани в квалификационна форма за цяла или част от професия) и обучаеми в професионални гимназии (записани както в редовни образователни програми, така и в квалификационни програми за възрастни).

учащите в системата на ПОО. Следователно участието в ПОО на лица на възраст 25 години или по-малко се е увеличило от малко над 59 процента през 2013 г. на 63 процента през 2016 г. Динамиката от 2013 до 2016 г. подсказва, че е необходимо специално внимание, за да се разбере защо възрастните участват по-малко в тази форма на образование.

Фигура 54. Записани в ПОО в България, разпределение по възраст



Източник: Авторите от СБ въз основа на данни от Министерството на образованието и науката, НАПОО; Професионалното образование и обучение в България, CEDEFOP.

Повечето възрастни участват в курсове, предлагани от центрите за професионално обучение на възрастни, отколкото в програми на училищата, предоставящи професионално образование. Ако разгледаме само тези, които са записани в програми за професионална квалификация по цяла професия, през 2019 г. 12 881 възрастни (на възраст 16 и повече години) са били записани в центрове за професионално обучение при едва 514 лица, записани в курсове за възрастни в училища, предлагащи професионално образование и обучение. Това кореспондира с факта, че центрите са повече на брой от училищата за ПОО, както е показано в Таблица 13 по-горе. Освен това, според мненията, събрани чрез интервюта с експерти в областта на образователната политика, липсата на изисквания за степен на образование за достъп до различни обучения, предлагани в центрите за ПОО, по-голямото разнообразие от курсове, предлагани в центрите, по-кратката продължителност на тези обучения и по-широкото териториално покритие обясняват тази голяма разлика в записванията. В колежа за обучение на лица след завършено средно образование през учебната 2019-2020 са записани 658 ученика (всички над 19 години).¹⁸¹

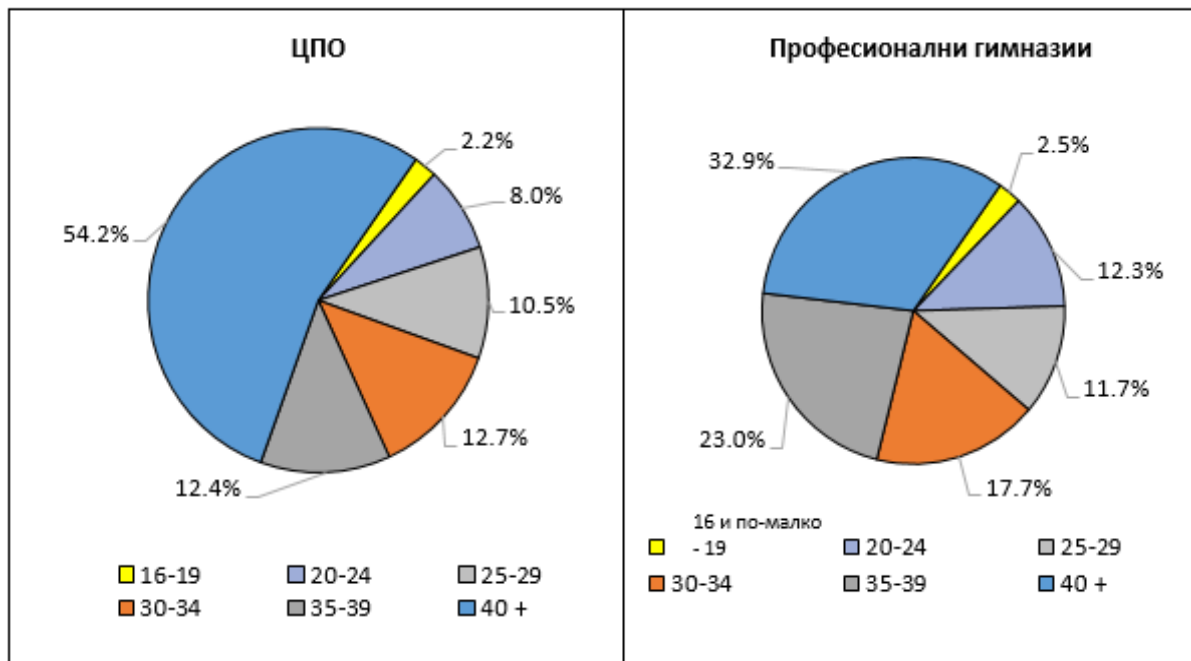
Аналогично на тенденциите в целия сектор на ПОО, участието в програми за обучение на възрастни е намаляло както в центрите за ПОО, така и в училищата, предлагащи професионално образование и обучение. През 2014 г. 1 777 и 568 повече възрастни в сравнение

¹⁸¹ NSI -- <https://cutt.ly/ZcXQwzZ> " Ученици в програми след средно образование "

с 2019 г. са записани за придобиване на цяла професия съответно в центровете и в училищата за ПОО. Това обаче за училищата за ПОО представлява спад с над 50 процента.¹⁸²

Възрастовата структура на записаните в курсове за възрастни, предлагани от Центровете за професионално обучение (ЦПО) и професионалните гимназии, очертава както сходни модели, така и някои различия, които си струва да бъдат отбелязани. На първо място, участниците на възраст над 25 години, каквото е определението за възрастни, използвано от международни проучвания като LFS и AES, измерващи участието на възрастните в образование и обучение, представляват 90 процента от обучаемите в ЦПО (11,560 обучаеми лица) и 85 процента в програмите за обучение на възрастни, предлагани от професионалните гимназии (438 обучаеми лица) (фигура 55)¹⁸³. Второ, както в центровете, така и в училищата за ПОО най-голям дял от участниците са на възраст над 40 години. В същото време, повече от половината от участващите в обученията на центрове за ПОО са на възраст над 40 години, докато в професионалните училища лицата в този възрастов диапазон представляват малко над една трета от обучаващите се. Това е интересно и се нуждае от внимание, тъй като, както беше отбелязано по-рано, делът на възрастни с ниска квалификация под 34-годишна възраст в България е по-висок от средния за ЕС, докато сред тези 35 или повече години, делът на възрастни с ниска квалификация е равен или под средното за ЕС (виж Фигура 44).

Фигура 55. Участие в програми за възрастни на Центрове за професионално обучение и професионални гимназии, по възрастови групи, 2019 г.



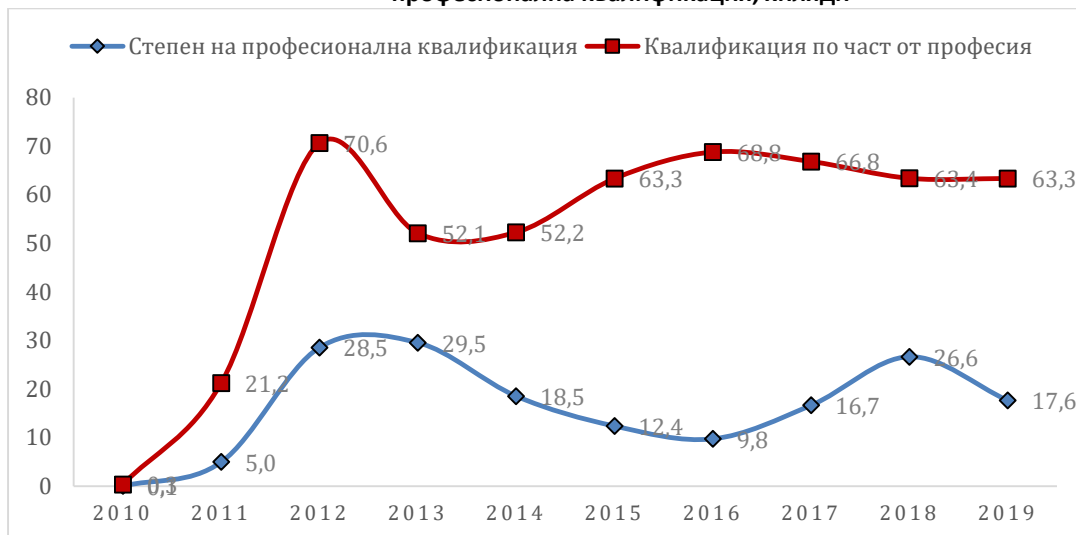
Източник: Авторите от СБ въз основа на данни, предоставени от НСИ.

¹⁸² Изчисления на екипа на Световната банка върху данни от НСИ, предоставени на фигура 55.

¹⁸³ Не бяха открити данни за записани в редовни програми на средни училища за ПОО, които да са над теоретичната гимназиална възраст (16-19 години) и в частност данни за възрастовата група 25-64 години, обхваната в международни проучвания за участието на възрастните в образование и обучение (LFS и AES).

През последното десетилетие броят на придобилите частична квалификация се увеличава в сравнение с броя на придобилите пълна професионална квалификация. Квалификация по част от професия се предлага само от официално лицензираните Центрове за професионално обучение (ЦПО). Това означава, че частичните квалификации са неформални, които обаче, при завършване на образование на по-късен етап, могат да доведат до придобиване на пълна квалификация. Няма стандартизирани дефиниции за квалификация по част от професия, като да се използва от различните доставчици по отношение на изискванията за времево натоварване или съдържание. Това изключва възможността за прехвърляне, мобилност и напредък към пълна квалификация. Тези частични квалификации обаче могат да осигурят по-добра пригодност за заетост или напредване в кариерата, тъй като работодателите оценяват уменията, придобити чрез обучение извън официалните сертификати. Освен това частичните квалификации са важна възможност за учащите да развият своите индивидуални учебни пътеки. И все пак, по отношение на напредъка към пълна квалификация, осигуряването на адекватно функциониране на системите за валидиране и признаване е от решаващо значение. Както е показано в каре 5, все още трябва да бъдат разгледани редица въпроси, за да се гарантира това.

Фигура 56. Брой обучаеми на възраст над 16 години, придобили пълна или частична професионална квалификация, хиляди



Източник: НАПОО <https://www.navet.government.bg/bg/statistika-na-obuchenite-litsa/>

Участието във висшето образование в България проявява тенденция на намаляване от 2012 г. насам. Това може да е резултат от демографските тенденции, включително от нарастващия брой на българите, учещи в чужбина,¹⁸⁴ или въвеждането на мерки за ограничаване на достъпа до програми, за които има слабо търсене пазара на труда,¹⁸⁵ което вероятно е свързано с въвеждането на защитените и приоритетни професии, споменати по-рано. Между 2012 и 2017 г.

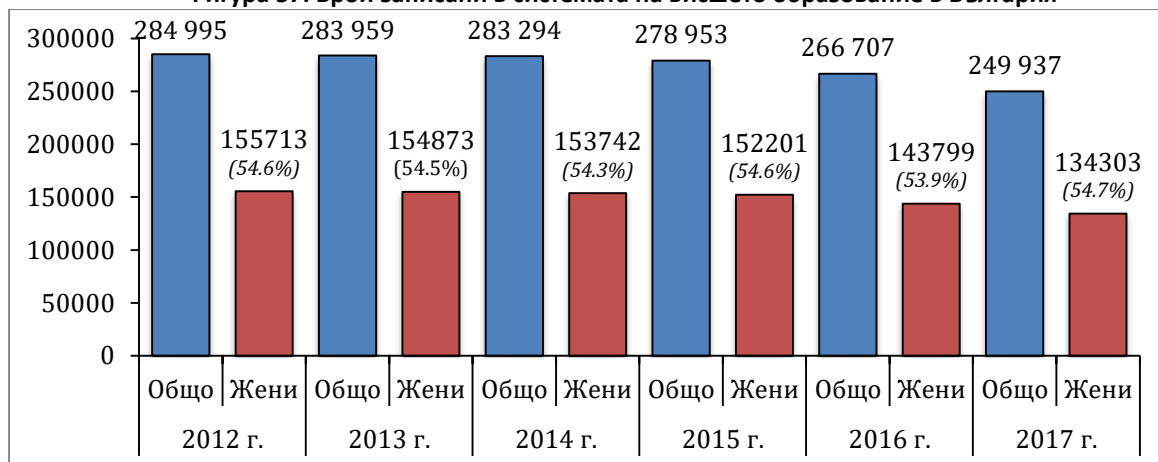
¹⁸⁴ 8.1 процента от завършилите средно образование в България през 2017 г. впоследствие са завършили висше образование в чужбина (Европейска комисия, „Мониторинг на образованието и обучението“ 2019 г., доклад за България, стр. 7).

¹⁸⁵ Европейска комисия, „Мониторинг на образованието и обучението“ 2019 г., доклад за България, стр. 7.

броят на записаните в системата на висшето образование е намалял с 12.3 процента - от 284 995 на 249 937 (Фигура 57). Съществува и известен дисбаланс между половете при участието във висшето образование, тъй като около 54 процента от студентите, записани през периода 2012 и 2017 г., са жени. Това обаче е в съответствие с дела на жените от записалите се във висшето образование средно за ЕС.

Що се отнася до участието на лица от възрастовата група над 25 навършени години във висшето образование, първоначалните констатации показват, че то е несъществуващо. Стойностите са по-ниски или съответстват на средните стойности за ЕС за участието на възрастовата група на 26-34 годишните и са малко над средното за ЕС при участниците на възраст между 35 и 39 години. Данните от 2018 г. за записаните в бакалавърски програми, магистратури и докторантури (нива от 5 до 8 на Международната стандартна класификация на образованието ISCED) показват, че през тази година в България във висши училища са били записани 9.1 процента от лицата на 26 години, 6.3 процента от лицата на възраст 28 години и 4.3 процента от възрастовата група 30-34 години. От групата на възраст 35-39 години в тази степен на образование в България са били записани 3 процента.¹⁸⁶ Сравнението с Европейското пространство за висше образование (ЕПВО) показва, че през 2014 г. 13 процента от записаните в системата на висшето образование в България са били на 30 или повече години, което е под средното ниво от 15.7 процента за ЕПВО за тази година и същевременно представлява спад в сравнение с 2012 г., когато записаните от тази възрастова група са съставлявали 18.3 процента от всички записани студенти в България. Този спад от 5.3 процентни пункта е четвъртият най-голям за страните от ЕПВО след Андора, Кипър и Турция.¹⁸⁷

Фигура 57. Брой записани в системата на висшето образование в България



Източник: Авторите от СБ въз основа на данни от базата данни EduStats на Световна банка.

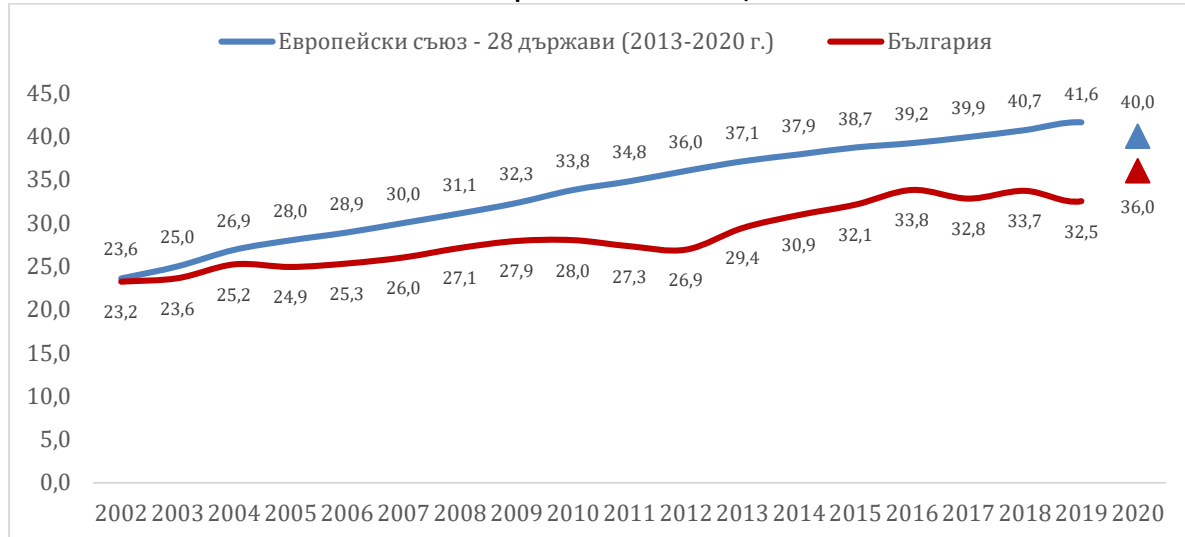
България отбелязва бавен напредък по пътя към постигане на целите в сферата на висшето образование за 2020 година, залегнали в Националната стратегия за учене през целия живот. Към 2019 г. делът от населението на възраст 30-34 години със завършено висше образование остава под 33 процента, така че е много малко вероятно зададената цел от 36 процента да бъде постигната през следващата година (Фигура 58). България изглежда е на правилен път към постигането на тази цел, тъй като от 2012 г. делът от населението със завършено висше

¹⁸⁶ Евростат

¹⁸⁷ Европейска комисия/Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура (EACEA)/Eurydice (2018) https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/default/files/structural_indicators_2018.pdf

образование е започнало да нараства с добри темпове. Въпреки това след 2013 г. не са регистрирани подобрения, като стойностите за миналата година са отбелязали връщане близо до нивата от 32.1 процента за 2015 г. И докато до 2013 г. разликата между България и средната стойност за ЕС изглежда да е намалявала, в момента разликата е толкова голяма, колкото е била през 2012 г. или 9.1 процентни пункта.

Фигура 58. Дял на завършилите висше образование сред населението на възраст 30-35 години в ЕС-28 и България и поставените цели за 2020 г.



Източник: Евростат.

Разбирането на факторите, довели до спиране на напредъка към постигане на целите за 2020 г., изисква в бъдеще да бъдат изследвани бариерите пред достъпа, напредъка и завършването на висше образование в България. Първоначалните наблюдения говорят за необходимостта от въвеждане на квоти за ограничаване на записването в специалности с по-ниски перспективи за заетост, както вече бе посочено по-горе, но също така показват и ниския дял на хора в неравностойно положение сред записаните във висшето образование.¹⁸⁸

Фокус върху неформалното обучение за възрастни

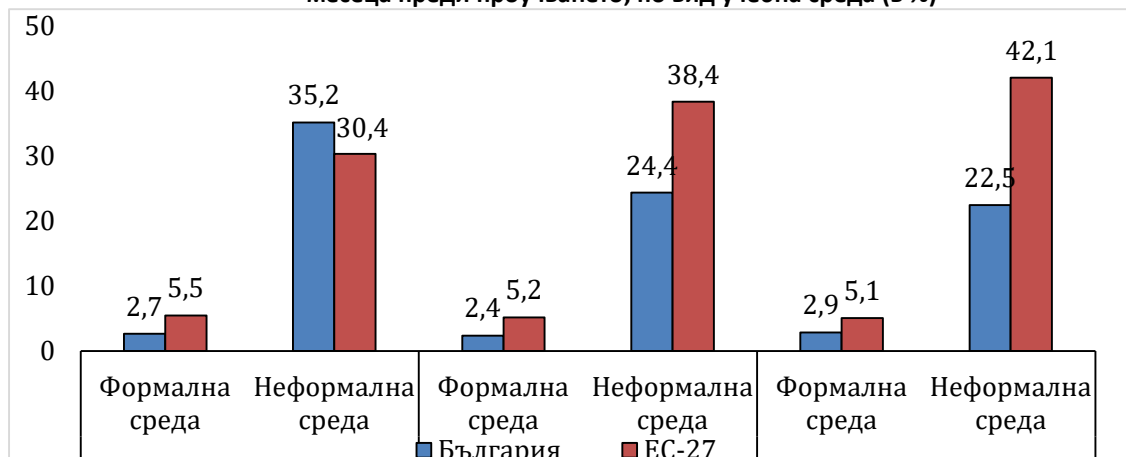
Макар участието на възрастните в неформалното обучение да заема значително по-важно място от обучението, провеждано във формални условия, включването на възрастните в учене в неформални условия бележи непрекъснат спад от 2007 г. насам. За разлика от това, в Европейския съюз участието в неформалното образование и обучение постоянно нараства и докато през 2007 г. участието в неформалното обучение е било по-високо в България, отколкото в ЕС, през 2011 г. тази тенденция е претърпяла обрат. В България 35.2 процента от възрастните са декларирали, че са участвали в неформално образование през 2007 г., но техният дял през 2011 г. е спаднал на 24.4 процента, за да достигне през 2016 г. още по-ниските 22.5 процента. Към 2016

¹⁸⁸ В доклада си от 2019 г. за мониторинга на образованието и обучението в България Европейската комисия констатира, че по-малко от 2 процента от студентите, които се записват в бакалавърски програми в България, са от семейства, в които нивото на образование на родителите е ниско (Европейска комисия, „Мониторинг на образованието и обучението“ 2019 г., доклад за България, стр. 7).

г. разликата между България и средната стойност за ЕС е била три пъти по-голяма от разликата, регистрирана през 2007 г.

Данни от проучването „Образование и обучение за възрастни“ (AES) показват, че макар и ниско участието на възрастни в ученето във формални условия в България се е запазило стабилно от 2007 г. насам. Вероятно данните отразяват само участието на възрастни в курсове за втори шанс, тъй като участието им във формалното професионално образование и обучение, както е показано по-горе, е отбелязало спад. Това обаче може да се нуждае от допълнително уточняване, тъй като броят на участниците в курсове за ограмотяване/втори шанс за възрастни е малък.

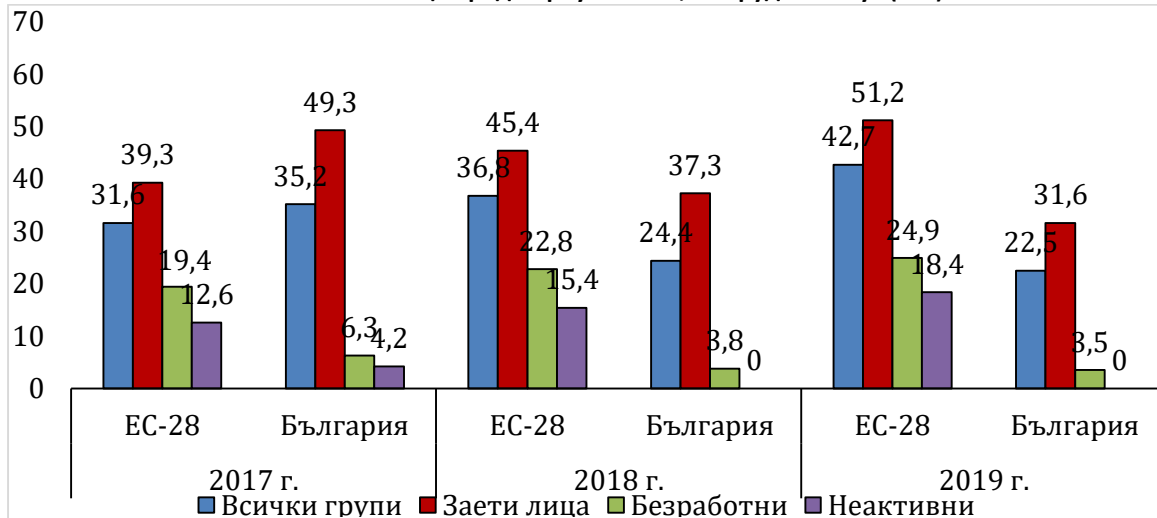
Фигура 59. Участие на населението на възраст 24-64 години в образование и обучение през 12-те месеца преди проучването, по вид учебна среда (в %)



Източник: Евростат (AES)

Ниските нива на участие на безработни в неформалното образование и обучение са обезпокоителни. През 2016 г. делът на заетите лица в неформалното образование е бил 31.6 процента, продължавайки тенденцията на спад от 49.3 процента през 2007 г. до 37.3 процента записани през 2011 г. В същото време обаче през 2016 г. едва 3.5 процента от безработните са участвали в неформалното обучение, което е почти наполовина от дела на участието на безработни през 2007 г. (6.3 процента) и с 21 процентни пункта под средното за ЕС. Това означава, че именно тези, които биха могли да се възползват повече от възможностите за усвояване на нови или актуализиране на вече придобити умения, са с най-ниско ниво на участие в неформалните форми на обучение.

Фигура 60. Участие на населението на възраст 25-64 години в неформално обучение през 12-те месеца преди проучването, по трудов статус (в %)



Източник: Евростат (AES)

В България работодателите играят изключително важна роля за предоставянето на неформално образование и обучение за възрастни и това се потвърждава от високия дял на участвалите във форми на неформално обучение, предлагани от тази категория доставчици. Това са заявили 63.5 процента от общия брой участници в неформалното обучение в България, следвани от 17.5 процента посещавали дейности в институции, предлагащи неформално образование. Едва 1.7 процента са участвали във форми на неформално образование или обучение, организирани от синдикати, а 4.2 процента – във форми, предлагани от работодателски организации. България е страната в ЕС с най-висок дял на участвалите във форми на неформално образование и обучение, предоставяни от работодатели. Сред останалите страни от ЕС най-близо по този показател са Унгария и Словакия, където делът на заявите, че са участвали в образователни или обучителни дейности, предоставяни от работодатели, е съответно 57.9 и 48.8 процента.¹⁸⁹

Опитът за картографиране на доставчиците на продължаващо образование и обучение за възрастни въз основа на броя на записаните ясно показва размера на неформалния сектор и значението на работодателите. Както е показано на Фигура 61. през 2015 и 2016 г. общо 547 286 лица са участвали в неформално обучение, предлагано от работодатели, докато 330 720 са посещавали форми на обучение, предлагани от различни други субекти, включително работодателски организации и синдикати. Това означава, че над 42 процента от всички участвали в неформалното обучение през посочения период са били обучавани от работодатели. Както вече бе посочено, по-голяма част от обученията са предлагани от големи педприятия и фирми. Редица неформални обучения се организират от институции за формално образование и обучение, включително Центровете за професионално обучение, които предлагат курсове за придобиване на частична квалификация.

¹⁸⁹ AES 2016/Eurostat: trng_aes_170

Картографирането показва, че Центровете за професионално обучение (ЦПО) са най-важният доставчик на формално образование и обучение за възрастни, съдейки по броя на записванията. През 2016 г. броят на записаните в ЦПО е 73 443,¹⁹⁰ което означава, че те обхващат повече от две трети (66%) от възрастното население, включено в образование и обучение в страната. Останалата трета са записани във форми на обучение, предлагани от различни доставчици, включително професионални училища и колежи.

Фигура 61. Карта на доставчиците на формално и неформално образование и обучение за възрастни по брой записани на възраст 25-64 години¹⁹¹



Източник: Авторите от Световна банка въз основа на данни от проучванията AES 2016, CVTS 2015, данни на НАПОО за 2016 г. и данни на НСИ за населението на възраст 25-64 години.

Фокус върху информалното учене за възрастни

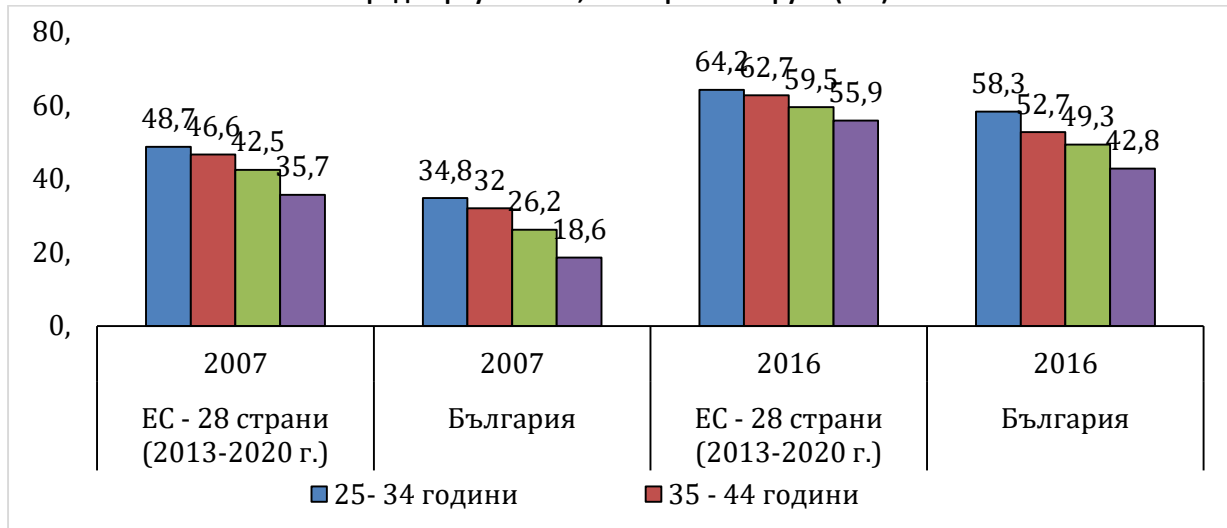
През периода от 2011 до 2016 г. участието в информалното (самостоятелно) учене е отбелязало ръст както в България, така и в ЕС. Формите на информално учене в България включват междупоколенческо учене, четене, използване на телевизия, радио или видео, като най-използвано средство са компютрите. През 2016 г. 35.7 процента от всички участвали в някаква форма на информално обучение в България през 12-те месеца преди да бъдат интервюирани (вж. Фигура 62) са осъществявали това с помощта на компютър. Следват използването на телевизия, радио и видео (33.3%) и на печатни материали (27.7%). Ученето от приятел на семейството или от колеги е посочено от 14 процента от интервюираните, докато най-малко популярно се оказва

¹⁹⁰ Данни на НАПОО.

¹⁹¹ За да бъдат сравними цифрите, за референтна е приета възрастовата група 25-64 години, а за референтна година – 2016-та, така че да има съответствие с Проучването за продължаващо професионално обучение (CVTS), чиито последни данни са за 2015 г. Ако бъде включена групата на 16-24 годишните, броят на записаните в Центровете за ПОО през 2016 г. нараства на 84 857 (собствени изчисления).

ученето чрез обиколки с екскурзовод, например в музеи или чрез посещение на учебни центрове, включително библиотеки (съответно с 10.4 и 6 процента).¹⁹² Макар основни участници в тези форми на учене да са най-младите, по-възрастното население се включва в този вид учебни дейности повече, отколкото във формалното или неформалното образование и обучение.

Фигура 62. Участие на населението на възраст 25-64 години в информално обучение през 12-те месеца преди проучването, по възрастови групи (в %)



Източник: Евростат (AES)

Каре 22 . Уроци от практиката III

Програма за оgramотяване на възрастни „Нов шанс за успех“

Проектът, финансиран по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 г., има за цел предоставянето на възможност на неграмотни хора да получат достъп до общо образование и професионално обучение, с което да се улесни включването им на пазара на труда. Проектът се изпълнява в продължение на 3 години - от 2016 до 2019 г.

Проектът надгражда върху вече приключилия проект „Нов шанс за успех“, финансиран по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (2007 – 2013 г.).

Основните дейности по проекта са както следва:

Организиране и провеждане на курсове за оgramотяване на възрастни и курсове за придобиване на компетентности от прогимназиалния етап на началното образование (5-7 клас) и от първия гимназиален етап (8-10 клас).

Осигуряване на възможности за продължаване на образованието в гимназиалния етап на средното образование чрез дистанционно обучение.

¹⁹² Доклад за проучването (AES).

Разработване и пилотно внедряване на система за валидиране на неформалното обучение и информалното учене чрез оценка на съответствието на придобитите компетентности с изискванията за завършване на клас, етап или степен на образование.

Друга важна дейност по проекта е насърчаване и повишаване на осведомеността за нуждите и ползите от подобряването на грамотността.

През 2018 г. общо 33 училища провеждат курсове за придобиване на компетентности от началния етап на основното образование, а 60 училища провеждат курсове за придобиване на компетентности от прогимназиалния етап на образование. Според изготвения междинен технически доклад, към 2019 г. учебните програми вече са били адаптирани за възрастни и 5 500 учащи от общо 10 000 за целевата група са участвали в курсове. Не са издадени сертификати за валидиране на завършването, при общо 80 планирани, а системата за дистанционно обучение е все още на етап разработване.

Други нерешени проблеми

Макар „неграмотните“ да са целевата група на проекта, не става ясно точно кое ниво на грамотност се използва за определяне на условията за допустимост. Етапите на образование могат да определят по-точно условията за допустимост и да гарантират, че се използват ясни показатели за проследяване на резултатите.

Изглежда че предлаганите възможности за обучение се усвояват слабо, макар че този извод може да се нуждае от допълнително потвърждение чрез интервюта с участниците в изпълнението на проекта.

Източници: Грамотност на възрастни-1 (2016-2019 г.); Споразумение за безвъзмездна помощ, Грамотност на възрастни-1 (2016-2019 г.); Технически доклад (междинен); и Доклад за бюджета за 2018 г.

Каре 23. Уроци от практиката IV

Система за валидиране и признаване на предишно обучение

В България е одобрена система за валидиране и признаване на знания и умения, придобити извън официалната образователна система. Тя се основава на проверка на съответствието с Държавните образователни стандарти (ДОС) за придобиване на квалификация по професия, които са дефинирани като единици резултати от ученето. Системата позволява на обучаемите да натрупват кредити, които могат да бъдат прехвърляни в различни специалности на една и съща професионална област. Всички акредитирани доставчици на ПОО имат право да провеждат процедури по валидиране.

Процесът на валидиране протича в три основни стъпки:

1. Кандидатите представят доказателства за своите умения, знания и компетентности на доставчика, провеждащ процедурата по валидиране.
2. Кандидатите се явяват на изпит, за да се провери на колко единици резултати от ученето, определени в ДОС, отговарят.

3. В зависимост от броя единици, които кандидатът е доказал на изпита, доставчикът на образование издава сертификат за съответната квалификация или образователна степен.

Разходите за валидиране се поемат от обучаемия, неговите работодатели или в някои случаи със средства по национални или международни проекти.

Нерешени въпроси

Данни на НАПОО показват, че през 2016 г. 257 души са придобили професионална квалификация чрез процедура на валидиране (105 пълни квалификации и 152 по част от професия), което представлява само 2.9 процента от всички квалификации, придобити през 2016 г.

Въпреки въвеждането на процедура по валидиране, броят на квалификациите, получени чрез валидиране, се очаква да остане стабилен, на ниво около 300 годишно.

Слабото възприемане на възможността за валидиране може да се дължи на факта, че процедурата е дълга и понякога отнема по-кратко време да се премине през целия курс на обучение, водещо до желаната квалификация.

Цената на валидирането може да се окаже по-висока от цената за обучение и съществуват повече възможности за получаване на финансова подкрепа за записване в обучение, отколкото за покриване на разходите за валидиране. Системата е разработена с фокус върху ПОО и придобиването на професионална квалификация, но се основава на ДОС, каквито досега са разработени предимно за общото образование.

Не е ясно как системата за валидиране на предварителни знания, разработена за реинтеграция на възрастните в основното или прогимназиалното средно образование, е съчетана със системата за валидиране на ПОО.

Възможностите на гъвкавост на цялата система за образование и обучение, въведени с този механизъм за валидиране, изглеждат ограничени, тъй като неговата система на кредити позволява трансфери само в рамките на една и съща професионална област.

Слабото сътрудничество с бизнеса и бавният напредък в разработването на координиран подход за осигуряване на качеството в сектора на ПОО, може да възпрепятстват адекватното функциониране на приетата система за валидиране и признаване на придобити знания.

Обобщение на идентифицираните ключови предизвикателства пред ученето през целия живот в рамките на училищното образование в България

- В България участието в образование и обучение за възрастни е слабо и през последните години бележи спад. Двете групи от населението, които участват по-слабо от останалите, са тези на възраст над 35 години и тези с ниско ниво на образование.
- Участието във формално образование в секторите на ПОО и висшето образование е отбелязало спад и е слабо при възрастовата група над 25 години.
- Участието в неформално образование или обучение е намаляло сред различните групи по възраст, ниво на образование и трудов статус, но особена загриженост поражда ниското участие на безработните, което продължава да намалява, тъй като то би могло да им осигури умения, необходими за навлизане на пазара на труда.
- Въведената система за валидиране и признаване на предишно обучение все още се нуждае от корекции, за да заработи ефективно, така че да ускори повишаването на квалификацията и

преквалификацията на работната сила. Това е особено важно с оглед на нарастващия брой обучаващи се, които избират да получат само частични квалификации.

- Събирането на данни за участието в програмите за ограмотяване на възрастни и втори шанс не е институционализирано; данните събрани от различни източници сочат, че участието в тези програми е много слабо. Като се има предвид отчитаният недостиг на умения в страната, както и прогнозите за бъдещо търсене, които сочат към нарастваща нужда от по-високи умения, би било от решаващо значение да се обърне внимание на събирането на данни, което да позволи наблюдение на напредъка.

Приоритети и насоки на политиката по отношение на участието на възрастните във възможности за учене през целия живот

Настоящият проект на Национална стратегическа рамка за развитие на образованието (2021-2030 г.) очертава в Приоритетна област 6: Учене през целия живот редица групи мерки и дейности, свързани с посочените по-горе предизвикателства. Те включват необходимостта от подобряване на механизмите за валидиране на знания и умения в областта на професионалното образование и обучение, придобити чрез неформално обучение или информално учене; разширяване на системата за ограмотяване на възрастни, включително осигуряване на достъп до образование и обучение на лица, които не са завършили средно образование; и насърчаване и прилагане на система за пренос на кредити, позволяваща гъвкави пътеки за научни изследвания и придобиване на магистърски степени.

В специфичните препоръки на Европейската комисия и Съвета за България се изразява загриженост относно три основни групи въпроси, свързани с предизвикателствата пред участието на възрастните в образование и обучение. На първо място, препоръките подчертават значението на преодоляването на неравенствата при участието в образование или обучение и възможностите за повишаване на уменията. Става дума преди всичко за ромите и други групи в неравностойно положение, както и за съществуващите регионални различия. В препоръките към страната от юни 2019 г. например се посочва необходимостта да се „*[п]овиши пригодността за заетост чрез засилване на уменията ... по-специално що се отнася до ромите и други групи в неравностойно положение*“.¹⁹³ В доклада за Европейския семестър от същата година се казва, че „*все още е налице огромна разлика между регионите по отношение на човешкия капитал*“.¹⁹⁴ На второ място се поставя специален акцент върху повишаването на квалификацията и преквалификацията и необходимостта от повече усилия в тази посока.¹⁹⁵ Тези усилия се разглеждат като инструмент за връщане на хората към работа в условията на постпандемична криза и за „*подготовка на работната сила за предизвикателствата и възможностите, произтичащи от цифровизацията*“.¹⁹⁶ И на трето място препоръките отбелязват, че инициативите за обучение на възрастни продължават да са предимно проектно базирани, т. е. да

¹⁹³ Доклад на ЕК със специфични за всяка държава препоръки на Съвета (CSR), юни 2019 г., стр. 8.

¹⁹⁴ Препоръка към страната (Европейски семестър), януари 2019 г. (актуализирана през май), стр. 55.

¹⁹⁵ CSR, 2019 г. (актуализиран през май), стр. 45.

¹⁹⁶ CSR, май 2020 г.

не се финансират със средства от националния бюджет, което поставя под въпрос тяхната устойчивост и стратегическа насоченост.¹⁹⁷

В последния проект на Оперативна програма „Образование“ за периода 2021-2027 г. специфичната цел за учене през целия живот е изцяло насочена към ограмотяване на възрастните. Един от трите приоритета на програмната стратегия, предложени в проекта за ОП, Приоритет 3, е фокусиран върху усилията за постигане на добри резултати по показател „Участие на населението на възраст 25-64 години в ученето през целия живот“.

Предложената интервенция за използване на ЕСИФ по специфичната цел за учене през целия живот възпроизвежда ключовите дейности на проекта за ограмотяване на възрастни, финансиран по ОП НОИР 2014-2020 г. Основната разлика е в предложението проектът да бъде поставен на конкурентна основа, вместо да бъде управляван на системно ниво и достъпен за всички училища, както е в момента. Това контрастира със загрижеността относно ефикасността и устойчивото въздействие на споменатия по-рано състезателен подход, както и със съображенията, изразени в европейските препоръки относно ниската устойчивост на инициативите за ограмотяване на възрастни в страната, подкрепяни със средства по програмни проекти. Приносът на тези дейности към приетия показател за Приоритет 3 на стратегическата програма може да се очаква да бъде минимален, особено ако броят на участниците в настоящия проект за грамотност на възрастни се приеме за референтна стойност, освен ако не бъде допълнен с други мерки на национално ниво, каквито стратегията за развитие на образованието предлага по отношение на насърчаване на участието на възрастни в неформални и информални форми на обучение.

Препоръки за основни насоки на бъдещи политики и възможни програми за участие на възрастните в учене през целия живот

Отчитайки предизвикателствата, идентифицирани в настоящия раздел, както и приоритетите, набелязани в рамките на текущия процес на планиране на образователните политики в България, първата от отправените тук ключови препоръки е свързана с разработването на многостранен план за действие за образование и обучение на възрастни. Тази препоръка отговаря на приоритетното място, което се отделя на образованието за възрастни в настоящите процеси на планиране на политиките по отношение на ученето през целия живот и позволява да се обединят в ясно изразена форма различните предизвикателства, идентифицирани както в рамките на тези процеси, така и в настоящия доклад. **Фигура 63** илюстрира в широки граници това предложение за модел на многостранен план за действие.

С оглед включване на посочените по-горе политически приоритети и предизвикателства се препоръчва планът да се разработи около две основни цели: (1) усъвършенстване на процесите на повишаване на квалификацията и преквалификация във връзка с работата и (2) разширяване на участието във възможностите за

Ключова препоръка 4

Разработване на многостранен план за действие за образование и обучение на възрастни

¹⁹⁷ Препоръка към страната (Европейски семестър), февруари 2020 г., стр. 40, и Препоръка към страната (Европейски семестър), януари 2019 г. (актуализирана през май), стр. 43.

учене през целия живот извън професионалната квалификация. Това трябва да стъпи върху два стълба: (А) благоприятстващи условия и (Б) подход на ясно насочване. Първата цел се отнася до подобряването на настоящата система за учене през целия живот, фокусирана върху обучението и развитието на умения. Втората цел е насочена към необходимостта да се разшири този фокус и да се увеличи участието на възрастните в образованието и обучението чрез по-активно включване във възможности, предоставяни от общините и официалната образователна система, включително програми за втори шанс и висше образование. Благоприятстващите условия по първи стълб на плана включват правната рамка, финансовото осигуряване и събирането на данни. Подходът на ясно насочване по втори стълб се отнася до усилията за включване на онези групи от населението, които участват по-слабо и които биха спечелили най-много от участието си, както и за адекватно определяне профила и средата на обучаемите, което би позволило да им бъде осигурено най-подходящото обучение. Този подход се отнася и до необходимостта от обучение на учителите в подходи и техники, ангажиращи възрастните обучаеми и адекватни на техните специфични профили и среда.

Фигура 63. Рамка за изготвяне на многостранен план за действие за образование и обучение на възрастни



Източник: Авторите от Световна банка.

Значението на синергията между целите и стълбовете на този модел трябва да бъде ясно подчертано и отразено в дизайна на конкретните дейности, които ще прилагат модела на практика. Макар целта за повишаване на квалификацията и преквалификация да се отнася главно до подготовката за бъдещия свят на труда, а тази за разширено участие в обучението извън рамките на професионалната квалификация да предвижда включване в културни дейности и втори шанс за образование за възрастни, тези две цели са взаимосвързани, тъй като втората цел би могла да осигури свързващите (трансверсални) умения за работа, ниво на образование, необходимо за включване в пътеки за повишаване на квалификацията, както и повишаване на мотивацията и готовността за учене и адаптиране към обществени и икономически условия, които могат да възникнат. Освен това, процесите на събиране и отчитане на данни трябва да бъдат проектирани

във формат, който позволява планиране и наблюдение. Наличието на актуални анализи на данни е от съществено значение за идентифициране на групите от населението, които имат най-голяма нужда от повишаване на квалификацията и достъп до възможности за обучение, както и за определяне профила на членовете на тези групи. Данните са от решаващо значение и за извършване на оценка на напредъка в изпълнението на дейностите и постигането на двете основни цели.

Останалите ключови препоръки във връзка с участието на възрастните в учене през целия живот са стратегически свързани с рамката на многостранния план за действие:

- Подобряване на системите за събиране на данни и отчитане на дейностите, свързани с образованието и обучението на възрастни, чрез възприемане на концептуално широк и междуинституционално координиран подход. Тази ключова препоръка е заложена в основите на предложения рамков план за действие.
- В процеса на разработване на дейности в сектора за образование и обучение на възрастни, отделяне на специално внимание на насърчаване участието на групите, идентифицирани в настоящия анализ като по-слабо участващи: населението на възраст над 35 години, с ниско ниво на образование и безработните.
- Повишаване гъвкавостта на системата за образование и обучение най-вече чрез интегриране посредством акредитация и привеждане в съответствие с НКР на увеличаващото се предпочитание за придобиване на частична квалификация и подобряване на ефективността и функционалността на системата за валидиране и признаване на придобити по-рано знания.
- Засилване на подкрепата за предоставяне на обучение за втори шанс за възрастни, както е посочено в Ключова препоръка 3, като най-вече се гарантира неговата устойчивост и институционализиране извън подкрепата от европейските фондове. Това може да стане под формата на допълнителни дейности, които да генерират повишаване на способностите вътре в системата, като например разработване и изпълнение на програми за обучение на учители, специализирани в обучението на възрастни, или подпомагане откриването на

Ключова препоръка 5

Подобряване на системите за събиране на данни и отчитане на дейностите, свързани с образованието и обучението на възрастни, чрез възприемане на концептуално широк и междуинституционално координиран подход.

Ключова препоръка 6

Насърчаване участието на групите, идентифицирани като по-слабо участващи: населението на възраст над 35 години, хората с ниско ниво на образование и безработните.

Ключова препоръка 7

Повишаване гъвкавостта на системата за образование и обучение чрез интегриране на частичните квалификации и подобряване на системата за валидиране и признаване на знания.

Ключова препоръка 8

Гарантиране на устойчивост и институционализиране на образованието за даване на „втори шанс“ на възрастните.

вечерни класове в началните и средните училища, което да предложи допълнително заплащане на съществуващия или новонает персонал.

Ключова интервенция, която би могла да бъде допълнително проучена с цел подобряване или прилагане, е свързана със системата за валидиране и признаване на придобити по-рано знания. Системите за валидиране и признаване са от решаващо значение за осигуряване на гъвкавост и пропускливост в системите за образование и обучение, а това от своя страна позволява по-бързо приспособяване на предлаганото обучение към нуждите на пазара на труда и обществото, както и за повишаване на квалификацията и преквалификация на населението с оглед личностно развитие. Укрепването на системата е от решаващо значение в контекста на нарастващия брой възрастни, които избират да получат частична квалификация.

Желателно е изграждането на всеобхватна система за валидиране и признаване на знания, която да обхваща общото образование, професионалното обучение, включително обучението, предлагано от работодатели и други доставчици, както и висшето образование. За тази цел в ДОС следва да бъдат добавени някои специфични аспекти, свързани с ПОО, като успоредно с това настоящата система за валидиране трябва да се комбинира със системата, разработена за нуждите на проекта за ограмотяване на възрастни, която е по-скоро фокусирана върху основни умения като езикова и аритметична грамотност. Използването на европейски инструменти като EuroPass и приемането на различни видове удостоверения за квалификация,¹⁹⁸ включително удостоверения за микро-кредити (частична квалификация), са възможни инструменти за интегриране в системата. В Каре 24 са представени случаи на използване на микро-кредитиви в Австралия и Нова Зеландия.

В процеса на усъвършенстване на съществуващата система за валидиране и признаване в България трябва да бъдат проучени редица въпроси. Следва например да се отговори на

Каре 24 **Error! No sequence specified..** Значение на механизмите за признаване и валидиране в контекста на система за образование и обучение, ориентирана към УЦЖ

- Тези механизми са ключова характеристика на политиките на образователните системи, които възприемат цялостен подход към ученето през целия живот.
- Те позволяват да се преодолеят различията между формална, неформална и информална образователна среда.
- Те осигуряват гъвкавост и пропускливост на системата, позволявайки на обучаемите да персонализират избраните учебни пътеки според своите нужди, предпочитания и специфична среда.
- Те създават предпоставки за разширяване на участието във възможности за обучение и допринасят за повишаване на уменията на населението.

¹⁹⁸ Изготвен неотдавна работен документ на ОИСР очертава три категории алтернативни удостоверения за квалификация: сертификати, цифрови значки и микрокредитиви. ОИСР. (2020 г.). „Появата на алтернативни удостоверения за квалификация“, Париж, Франция: Работен документ на ОИСР № 216.

въпроса кои са тези, които избират пътя на валидиране пред участие в обучение – дали това са хора с някаква форма на уязвимост като етнически малцинства, или са хора живеещи в географски отдалечени райони, или безработни? Също така би било важно да се разбере дали придобиването на квалификация чрез валидиране улеснява повторното влизане в системата и до каква степен разходите по процедурата за валидиране сравнено с други фактори възпрепятства прибягването до тази процедура.

Що се отнася до частичните квалификации, тяхната акредитация би могла да подобри гъвкавостта на системата, като създаде допълнителни възможности за хората да изградят свои собствени учебни пътеки. В момента частична квалификация се присъжда само от Центровете за професионално обучение, но това може да бъде въведено и в професионалните гимназии и колежи. В Дания това вече е характерно за професионалното училищно образование. В този случай, например, обучението по професионална квалификация, завършващо със сертификат за „ветеринарна медицинска сестра“, има по-кратък вариант, при който се получава сертификат за „помощник на ветеринарна медицинска сестра“, който може да бъде получен при завършване на задължителното образование. Логиката на тази система е, че квалификацията е гравивен елемент, който се обогатява и надгражда с практика в света на труда.

Първите стъпки в проучването на тази възможност за България ще изискват по-добро разбиране на начина, по който частичните квалификации са използвани в момента - кой ги предпочита пред пълните квалификации? Как се гледа на тези квалификации на пазара на труда? Връщат ли се по-късно хората с частична квалификация, за да завършат обучението си и получат пълна квалификация?

Каре 25. Добра практика V
Микро-кредити, Австралия и Нова Зеландия

Австралия

Микро-кредити ще се получават по „нов пакет за финансиране“ на места в университетите, подкрепяни от Британската общност, който ще бъде разработен през следващите пет години. Отделно от това правителството е заделило 4.3 милиона австралийски долара за „обслужване на едно гише за микро-кредити“, като предлага на студентите „национална платформа за сравняване на резултатите от курса, неговата продължителност, начин на провеждане и стойността на получените кредитни точки“ (макар че се твърди, че правителственият уебсайт за търсене на курсове вече предоставя тази услуга).

Фондация за млади австралийци. „Учене през целия живот и преквалификация: Обещанието за микро-кредитиви“. Достъпно на Интернет страница <https://www.fya.org.au/2018/09/21/lifelong-learning-and-reskilling-the-promise-of-microcredentials/>

сп. Times Higher Education. „Микро-кредитивите заемат „постоянно място“ в Австралия след пандемията.“ Достъпно на Интернет страница <https://www.timeshighereducation.com/news/micro-credentials-permanent-fixtue-australia-post-pandemic>

Нова Зеландия

Правителството на Нова Зеландия наскоро завърши съвместно с три организации няколко пилотни проекта за микро-кредити в опит да разбере тяхната стойност и начина, по който биха могли да

подкрепят работната сила в бъдеще. През 2018 г. Нова Зеландия завърши пилотен проект с присъждане на микро-кредити, който имаше за цел да проучи как те могат да бъдат използвани в системата за образование, обучение и квалификация в страната. Този пилотен проект беше реализиран в сътрудничество с доставчик на онлайн образование, политехническа институция и неправителствена организация.

В рамките на пилотната програма бе установено, че микро-кредитите са много полезни и сега те се прилагат като част от квалификационната рамка на Нова Зеландия, позволяваща признаването на този нов тип признаване на ученето.

Квалификационен орган на Нова Зеландия. „Пилотни проекти с микрокредитиви.“ Достъпно на <https://www.nzqa.govt.nz/about-us/future-state/quality-assurance/micro-credential-pilots/>

Каре 26. Добра практика VI

Подаване ръка на възрастните за участие в програма за втори шанс в образованието, Естония

Програма: Работа в общността (подкрепа за връщане към образование) (2013-2015 г.)

Целева група: Родители (с малки деца), които имат ниско ниво на образование

Общ преглед: Курсове за повишаване на осведомеността, озаглавени „Втори шанс“, бяха проведени в рамките на пилотен проект в окръг Пярну, Естония (март-юни 2016 г.). Основната цел на дейността беше да подпомогне родителите с ниско ниво на образование да се върнат в образователната система и да продължат обучението си. Достигането до целевата група, мотивирането на нейните членове да излязат от зоната си на комфорт и да участват в обучението се оказа най-предизвикателната задача.

Локализирането на целевата група се осъществи чрез общностни мрежи и личен контакт под ръководството и организацията на MTÜ Noore Vanema Perekeskus (НПО „Семеен център за млади родители“). В работата се включиха организации за обучение, детски ясли, местният отдел на Естонския фонд за осигуряване за безработица и Центърът за кариерно консултиране Rajaleidja („Намиране на път“). Беше уредена грижа за децата. Участниците в програмата бяха информирани за възможностите за обучение и заетост и предприеха учебни пътувания до гимназии за възрастни и професионални училища. Организаторите анализираха способностите, нуждите и желанията на участниците, както и съществуването на служби за подкрепа и поддръжници. Осем от 20 участници започнаха обучение. Опитът, придобит от пилотните дейности и модела на участие на общността, послужиха като основа за започване на подобни набори от курсове за обучение в девет окръга. Целта е да се включат поне 180 родители от целевата група.

Източник: ERASMUS +, Добри практики при прилагането на Европейската програма за обучение на възрастни, 2012-2016 г.

Качество и съответствие на възможностите за учене през целия живот

Този раздел се фокусира върху качеството и съответствието на възможностите за учене през целия живот, като отделя специално внимание на образованието и обучението за възрастни и

на уменията на възрастното население. Както беше посочено по-рано, липсват механизми за осигуряване на качеството, съобразени със спецификите на сектора на образование и обучение на възрастни, както и достатъчно данни за резултатите. От малкото открити данни става ясно, че нивото на умения на възрастните в България е ниско, особено сред етническите малцинства. Липсата на данни обаче изключва възможността за всякакъв анализ относно степента, в която е обърнато внимание на каквато и да е форма на обучение на възрастни. Въз основа на ниските нива на участие на възрастните във възможности за образование и обучение може да се направи извод, че до момента образованието за възрастни е без особен принос като инструмент за повишаване на ниското ниво на умения сред населението.

Недостатъчно събиране и докладване на данни

По отношение на резултатите е важно да се подчертае, че не бяха установени данни за коефициентите на завършване сред възрастното население, участващо във формалното или неформалното образование и обучение. Тук влиза броят на придобилите свидетелства за базови нива на образование след участие в програми за втори шанс, коефициентите на завършване на професионални и технически училища, както и данни за завършилите висши училища по възраст.

Възможностите за учене през целия живот в България не са съобразени с конкретните нужди на възрастното население, тъй като не съществуват системи за събиране на данни за тази категория учащи. От 2014 г. в България съществува Национална информационна система за учене на възрастни. Тя е насочена към мониторинг на сектора, но до 2015 г. системите за ООВ и УЦЖ са събирали информация само за издадени сертификати и присъдени квалификации, без данни от показатели за качество като коефициенти на завършване, резултати на пазара на труда или социални резултати на учащите по отношение на здравеопазване и благосъстояние или сближаване в рамките на общността. Липсват механизми за проследяване на качеството на образованието за възрастни, които биха могли да дадат представа за областите, в които е необходимо предприемане на мерки за неговото подобряване.

В България не се събират данни за уменията на възрастното население. Страната не участва в оценяването по програми PIAAC¹⁹⁹ и STEP и не бяха открити данни за национални инициативи за измерване на уменията на възрастното население. Представа за нивата на умения сред българското население може да се извлече от дела на работещите с незавършено основно образование или от коефициентите на преждевременно напусналите училище.

Налични данни за нивата на умения на възрастното население

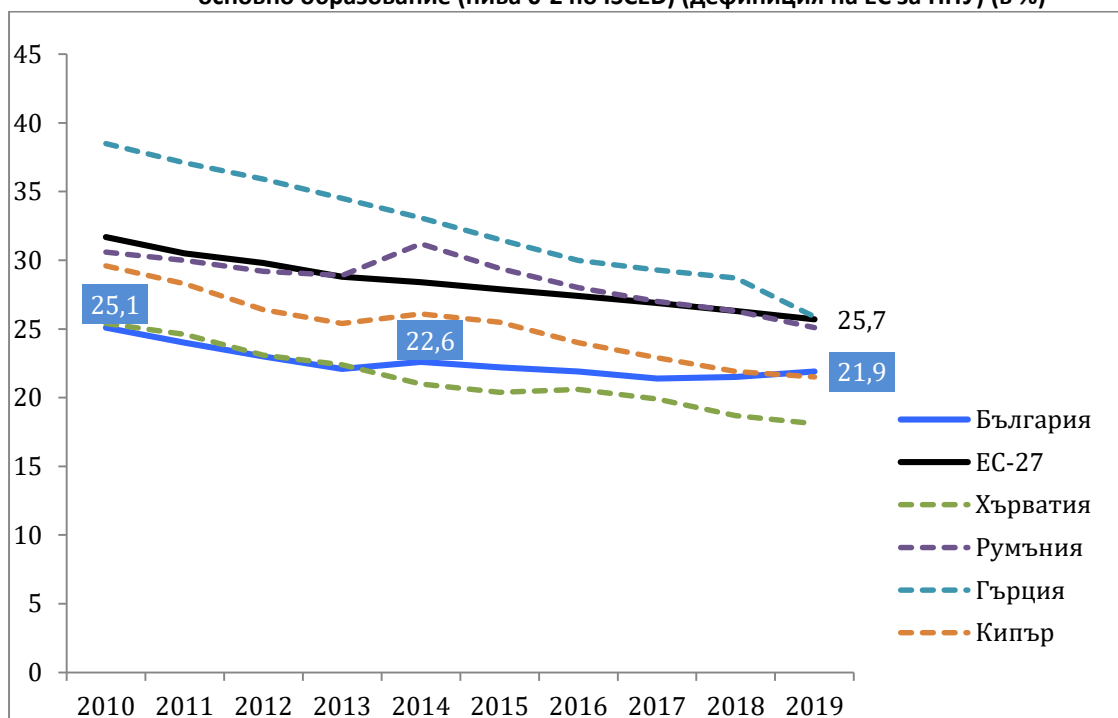
Основна причина за недостига на работна ръка и умения в България е големият брой напускащи системата на образование преди завършване на задължителното училищно образование. През последните години България пропусна да направи значителни подобрения, с които да се намали броят на незавършилите основно образование (нива 0-2 по ISCED), които се считат за преждевременно напуснали училище (ПНУ). През 2019 г. почти 23 процента от населението в трудоспособна възраст (15-64 години) в България са напуснали образователната система преди

¹⁹⁹ Програма за международно оценяване на компетентностите на възрастни, ОИСР.

завършване на тези базови нива. При липса на редовно оценяване на уменията на възрастните може да се приеме, че най-малко 20 процента от населението е с ниски основни умения.

Делът на хората в трудоспособна възраст с ниско ниво на образование в България е под средното ниво за ЕС, но същевременно този дял се запазва относително стабилен, особено след 2014 г., намалявайки само с 0.7 процентни пункта. За разлика от България, в ЕС този дял намалява с по-бързи и по-стабилни темпове, от 30.5 процента през 2010 г. на 25.7 процента през 2019 г. В същото време, при сравняване на напредъка, постигнат от страните присъединили се към ЕС след 2004 г., които са имали същия или по-висок дял на ПНУ в състава на тяхната работна сила от дела на България преди десетилетие, се оказва, че всички те с изключение на Румъния са отбелязали по-голямо подобрене от България.

Фигура 64. Процент от работната сила (на възраст 15-64 години) с начално и по-ниско или основно образование (нива 0-2 по ISCED) (дефиниция на ЕС за ПНУ) (в %)



Източник: Евростат

Фактът, че делът от населението със завършено само основно образование се е запазил непроменен през последните 8 години в България, докато средно в ЕС е намалял, е огледално отражение на факта, че при сравняване на младото население по ниво на образование се оказва, че образованието на българите е по-ниско от това в ЕС. Както е показано на Фигура 44 по-горе, в България 18 процента от населението на възраст между 25 и 34 години са получили най-много прогимназиално образование, докато средното за ЕС по този показател е 15 процента от посочената възрастова група. Постоянният дял от населението с ниски образователни постижения е пряко следствие от високия дял на преждевременно напускащите училище, който бе обсъден по-горе и както е показано на Фигура 41 представлява 14 процента от населението на възраст между 18 и 24 години, което е четвъртият най-висок дял в ЕС. На последно място, този постоянен

дъл е свързан с ниското ниво на участие и предлагане на програми за втори шанс, които могат да позволят на възрастните да влязат отново в образователната система и да повишат своите образователни нива.

През 2016 г. Световната банка публикува оценка на когнитивните и социално-емоционалните умения на българското население в трудоспособна възраст.²⁰⁰ Макар между образование и умения да съществува значителна, но не и абсолютна корелация, проучването установява, че по-ниското образование на ромите и други етнически групи води до важни различия в уменията с етническите българи. В рамките на проучването ромите и лицата от други етнически групи (които най-често се самоопределят като турци) системно са показвали по-ниски резултати от не-ромите за всички изследвани категории когнитивни и социално-емоционални умения. Освен това се оказва, че заетите лица притежават по-добри умения от лицата останали без работа. Безработните и неактивните лица са показали значително по-слаби когнитивни умения (напр. работна памет, умения за четене, езикова и математическа грамотност), умения за работа и учене, както и междуличностни умения в сравнение със заетите лица. Тези констатации подчертават важноста на предоставянето на възможности за учене през целия живот на групи в неравностойно положение и на лица останали извън пазара на труда.

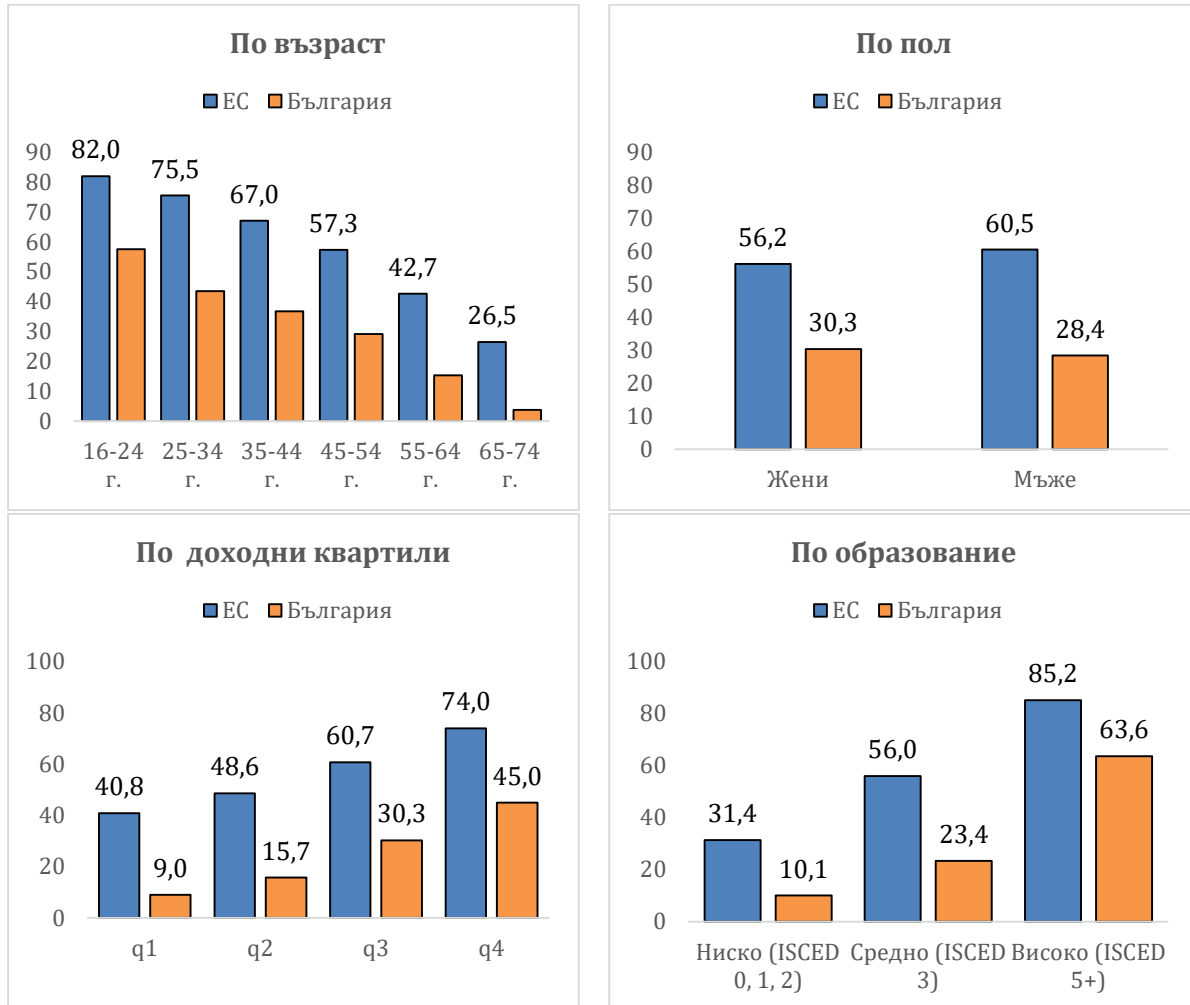
Единствените данни за основните умения на възрастното население, които редовно се събират в България, се отнасят до цифровите умения, измервани чрез индикаторите на Индекса за цифрова икономика и общество (DESI). В последното издание на този индекс България се класира на последно или близо до последното място по повечето показатели, свързани с дигиталните умения. Така например, по отношение на основните софтуерни умения се оказва, че само 31 процента от българите и 35 процента от румънците имат поне основни софтуерни умения. Това са двете държави в дъното на класацията. Средната стойност за ЕС е 61 процента. Предприятията непрекъснато предоставят обучения на своя персонал за развитие или надграждане на уменията в областта на ИКТ. През 2018 г. общо 24 процента от предприятията са осигурили обучение по ИКТ за своя персонал. Лидери в тази област са Финландия и Белгия, където съответно 36% и 37% от предприятията са осигурили такъв род обучения. В България предоставянето е било значително по-ниско, като едва 10 процента от предприятията са осигурили на своя персонал подобни обучения.²⁰¹

Нивата на дигитални умения на българското население варират според възрастта, образованието, доходите и пола. И все пак, разглеждайки населението с поне основни цифрови умения се оказва, че при нито една от групите нивата на цифрови умения на българското население не са по-високи от тези в ЕС. Разликата с ЕС е по-слабо изразена сред най-младите, хората с висше образование, с по-високи нива на доходи и сред жените. Най-малка разлика с ЕС се установява при населението с висше образование, но все пак остава разлика от 21 процентни пункта. В България хората с висше образование са групата с по-висок дял сред населението с поне основни цифрови умения. Разликите в нивото на образование водят до най-големи разлики по отношение на основните цифрови умения. Разликата между групата с висше образование и тези с ниско ниво на образование е 53.5 процентни пункта.

²⁰⁰ Световна банка (2016 г.). Изследването се основава на данни, събрани през 2013 г. от Националното панелно проучване на приобщаващото общество за България (BLISS), обхващащо населението на възраст 18-65 години.

²⁰¹ Индекс за цифрова икономика и общество (DESI) 2020 г., глава „Човешки капитал“.

Фигура 65. Дял от населението с поне основни цифрови умения, по възрастови групи, ниво на образование, доходи и пол

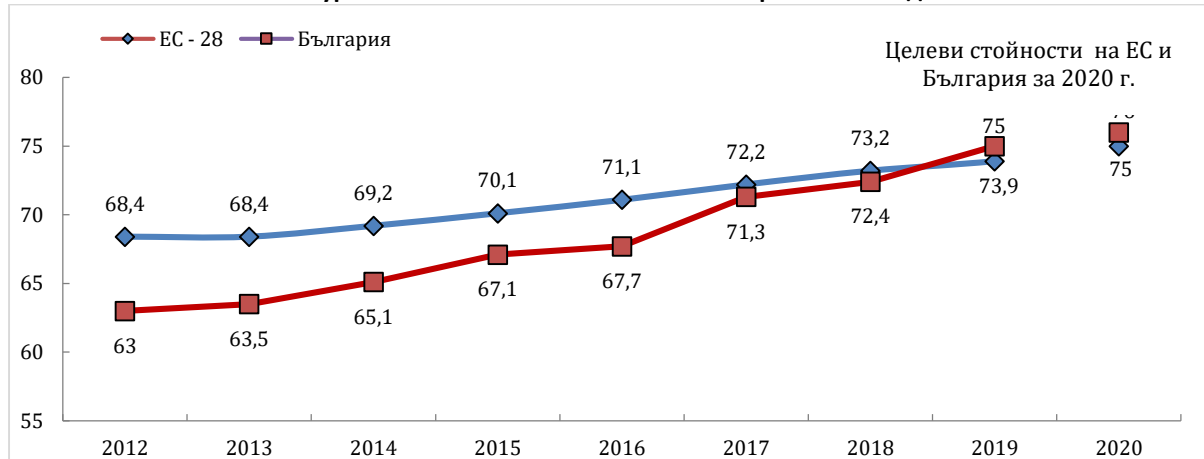


Източник: Авторите от СБ въз основа на данни за индекса DESI, 2019 г.

Съответствие на резултатите от ученето през целия живот

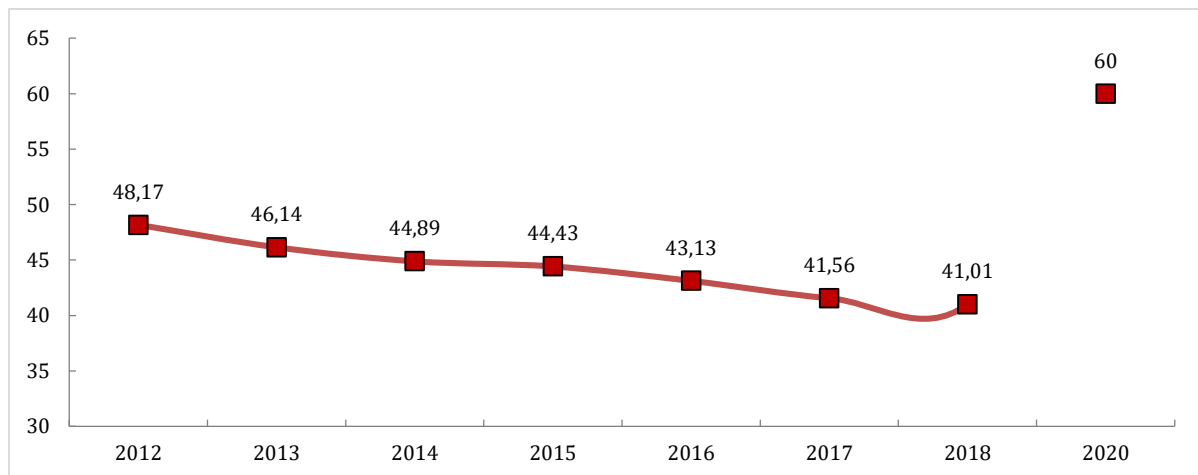
Въпреки дефицитите по отношение на нивото на образование на населението и неговите основни и т. н. „меки“ умения, от 2012 г. насам заетостта в страната непрекъснато бележи ръст. През периода 2012-2019 г. делът на заетите е нараснал от 63 на 75 процента при национална цел от 76 процента заетост за 2020 г. Ако тенденцията на нарастване се запази и през следващата година след прилагане на стратегията, постигането на поставената национална цел за 2020 г. е напълно възможно.

Фигура 66. Заетост на населението на възраст 20-64 години



Източник: НСИ.

Фигура 67. Дял на придобилите степен на професионална квалификация в областите Информатика, Инженерство, Производство и преработка и Архитектура и строителство



Източник: НСИ.

Очакваният брой квалификации в съответните области на специализация, както е посочено в НСУЦЖ 2014-2020 г., не е материализиран. От 2012 г. до 2018 г. делът на придобилите степен на

професионална квалификация в България е намалял със 7.16 процентни пункта, достигайки 41.01 процента през 2018 г. Това е много далеч от поставената национална цел за 2020 г. от 60 процента. Емиграцията и намаляващият интерес към обучението са някои от възможните фактори, обуславящи тези резултати.

Един от най-големите недостатъци в образованието за възрастни е липсата на цялостна система за обучение и оценяване на учителите и обучителите. В допълнение към предизвикателствата в учителската професия като цяло, учителите, работещи с възрастни, попадат в същата професионална категория както и останалата част от учителския персонал какъвто е случая и с обучители, работещи с възрастни в професионалното обучение (в професионалните училища, както и центрове за професионално обучение), без да се обръща достатъчно внимание на спецификата на образованието за възрастни и необходимостта от специална квалификация за професионалистите, работещи с уязвими групи. До 2015 г. обучението на учители или обучители за работа с възрастни е било доста ограничено и е провеждано основно без откъсване от работа. Понастоящем в България не съществуват програми за първоначално образование или обучение на учители за работа с възрастни и не се изисква придобиване на специална квалификация преди започване на работа в сектора на образованието за възрастни.²⁰² Обучението на обучители или учители в сектора на образованието за възрастни не е специализирано, а за преподаване в сектора не се изисква определена квалификация.

Ниските нива на цифрови умения на българското население са валидни и за учителското съсловие. Без адекватно обучение по дигитални умения, което да е специално насочено към учителите, ще бъде трудно да се върви в крак с промените в света на труда и децата и учениците да се подготвят за тяхното бъдеще. От друга страна дигиталната пропаст между учителите и техните ученици може да попречи на мотивацията и участието в учебните процеси. Участието в международни проучвания като PIAAC (Програма на ОИСР за междуранордно оценяване на уменията на възрастните) би позволило да бъдат оценени ключови умения на учителите.

Каре 27. Уроци от практиката V

Защитени специалности и приоритетни професионални направления

През 2016 г. е въведена система за насърчаване на записването в професионални направления, за които се очаква да има търсене на пазара на труда и за които настоящите нива на записване са ниски. Успоредно с това, редица специалности, по които броят на записаните е нисък, но се считат за стратегически важни, са определени като защитени професии. Тази схема е въведена както в средното ПОО, така и във висшето образование.

Определянето на списъка с приоритетни професионални направления се основава на прогнозата на МТСП за нуждите на пазара на труда, която се допълва от съответните дирекции на МОН след консултации и проучвания сред работодателите. Този списък се актуализира всяка година. Понастоящем ключовите приоритетни области включват например преподаване и здравеопазване.

Насърчаването на записванията в защитени специалности или приоритетни професионални направления се основава на модел на финансови стимули. Моделът включва осигуряване на

²⁰² Отговори на анкетата в рамките на проучването GRAEL III.

допълнителни средства за институциите, които предлагат образование или обучение в тези направления, под формата на одобряване и финансиране на повече свободни места, а във висшето образование това се допълва със стипендии или освобождаване от такси за обучение за студенти, които се записват в тези направления.

Теми за по-нататъшен анализ

Системата все още не е постигнала очакваното нарастване на броя на завършилите тези специалности, но е възможно да е все още рано за оценка.

Ежегодното актуализиране на списъка изглежда не е свързано с използването на данни, тъй като такива се събират на всеки 4 години.

Методите за изследване на нуждите на работодателите могат да бъдат подобрени с по-систематични проучвания и допълнени с проследяване на заетостта на завършилите.

Обобщение на идентифицираните основни предизвикателства пред качеството и съответствието на ученето през целия живот

- Липсва механизъм за събиране и докладване на данни, който може да се използва за наблюдение на качеството на осигуряването и на резултатите от образованието за възрастни. Това включва отсъствие на редовно събиране на данни за уменията на възрастните, например в рамките на програмата PIAAC, както и за резултатите на пазара на труда или по-нататъшните резултати от образованието и обучението на възрастни, които се записват допълнително в учебни дейности.
- Различия в познавателните и социално-емоционалните умения между етническите малцинства и етническите българи.
- Ниски дигитални умения по различни социално-демографски показатели, макар че групата с по-висока степен на образование се откроява с по-висок дял от поне основни цифрови умения.
- Поставените цели за привеждане на образованието в съответствие с нуждите на пазара на труда до момента не са реализирани.
- Качеството на преподаване е проблем във всички сектори на образованието и обучението в България, но се откроява фактът, че в България не съществуват програми за обучение на учители за възрастни.

Приоритети и насоки, идентифицирани в рамките на текущите процеси на изготвяне на политики по отношение на качеството и съответствието на обучението през целия живот

Последният проект на Национална стратегическа рамка за развитие на образованието 2021-2030 г. обръща специално внимание на обучението на учители в сектора на образованието за възрастни. Сред действията, насочени към създаване на условия за подобряване на предоставянето и участието в учене през целия живот, стратегията включва дейности, свързани с насърчаване на участието в учене в различни учебни условия, подобряване на обучението на учителите и укрепване на партньорствата със заинтересованите страни. По-специално две от

дейностите се отнасят до необходимостта от обучение на учителите по специалности в рамките на квалификационни курсове и по педагогически умения за работа с млади хора и възрастни, включително чрез изграждане на професионални общности от учители/обучители за обмен на добри практики в образованието за възрастни.

В препоръките на Европейската комисия и на Съвета за България многократно се посочва значението на мерките за повишаване на качеството и съответствието с нуждите на пазара на труда на образованието и обучението в България. Препоръките на ЕС подчертават и необходимостта от фокусиране на усилията върху осигуряването на основни и цифрови умения и върху насърчаването на приобщаващо образование и обучение.²⁰³ В друг набор от препоръки се отбелязва, че е постигнат ограничен напредък в „*подобряване на качеството, съответствието на пазара на труда и развитието на приобщаващо образование и обучение, по-специално по отношение на ромите и други групи в неравностойно положение*“.²⁰⁴ В последните препоръки за страната се подчертава загриженост във връзка с ниските нива на цифрови умения, като се посочва, че „*подобряването на цифровите умения, например чрез по-висока съгласуваност на учебните степени и програми с нуждите от цифрови умения, би могло да помогне за адаптиране както към промените на пазара на труда, породени от цифровизацията, така и към необходимостта от дигитална работа от разстояние*“.²⁰⁵

Последният вариант на Оперативна програма „Образование“ 2021-2027 г. формулира образованието за възрастни като специална цел на политиката за учене през целия живот, но липсват конкретни насоки за необходимостта от подобряване или гарантиране на качеството на предоставяне на този род образование. По-конкретно, не се споменава необходимостта от обучение на учители за работа с възрастни и се говори само за подкрепа при прехода към пазара на труда. Посочено е, че работата в тази посока трябва да се координира с Агенцията по заетостта, така че може да се допусне, че нуждите на пазара на труда ще бъдат отчитани, но отново не е споменато изрично качеството на обучението и доколко то отговаря на очакванията на работодателите или обучаемите.

[Препоръки за основни насоки на бъдещи политики и възможни програми по отношение на качеството и съответствието на ученето през целия живот](#)

С оглед на идентифицираните предизвикателства и приоритетите, набелязани в рамките на текущия дебат за планиране на политиката, ключовата препоръка по отношение на качеството в ученето през целия живот е да се разработи методология за цялостно осигуряване на качеството в образованието за възрастни. Тази методология трябва да бъде съгласувана и съвместима с методологията за осигуряване на качеството в ПОО и в общото и висшето образование, така че да бъде широко приложима в сектора на образование и обучение на възрастни. Тя може да бъде разработена в

Ключова препоръка 9

Разработване на съгласувана методология за осигуряване на качество в системата за образование и обучение на възрастни.

²⁰³ Препоръки на Съвета (Европейски семестър), януари 2019 г. (актуализирани през май!), стр. 76.

²⁰⁴ Препоръки на Съвета (Европейски семестър), февруари 2020 г., стр. 5.

²⁰⁵ Препоръки за страната, май 2020 г.

съответствие с референтната рамка, показателите и подходите на EQAVET,²⁰⁶ както и със съществуващите български ДОС, лицензионни процеси в ПОО и настоящата методология за осигуряване на качеството във висшето образование. Методологията може да бъде интегрирана в многостранния план за действие, предложен като ключова препоръка 4 по-горе и свързана към системата за събиране на данни за мониторинг и оценка на системата за образование на възрастни, предложена в ключова препоръка 5.

С оглед редовно проследяване на нивото на умения на възрастните в страната се препоръчва България да участва в международни програми за оценяване като PIAAC. Това ще предложи добри възможности за идентифициране на пропуски в уменията на населението и разработване на всеобхватни и целенасочени подходи за справяне с недостатъчното ниво на умения, отчитано от работодателите в страната. В същото време това ще бъде от полза за повишаване качеството на образованието и обучението, тъй като ще позволи оценка на нивото на компетентност на учителите по ключови умения и ще допринесе за разработването на планове за повишаване на квалификацията и преквалификация на учителския персонал в страната.

Ключова препоръка 10

Редовно участие в международната програма PIAAC за оценяване уменията на възрастните.

За повишаване на привлекателността и качеството на образованието за възрастни е необходимо въвеждане на специализирано обучение за учители по преподаване на възрастни и подобряване на съответствието на образованието и обучението за възрастни с нуждите на пазара на труда. Както бе отбелязано по-рано, обучението за учители може да се разглежда като мярка, допълваща многостранния подход, предложен в ключова препоръка 4. Каре 28 представя за обсъждане редица възможни варианти във връзка с тази линия на действие. По-специално, в обучението трябва да се даде приоритет на придобиването на цифрови умения от учителите и на дигиталните методи на обучение. Това ще допринесе за повишаване на цифровите умения сред възрастното население като цяло.

Ключова препоръка 11

Обучаване на учителите в умения за преподаване на възрастни.

Ключова препоръка 12

Подобряване на съществуващата система за привеждане на образованието и обучението за възрастни в съответствие с нуждите на пазара на труда.

Усилията за по-добро привеждане на образованието и обучението в съответствие с нуждите на пазара на труда трябва да надхвърлят анализа на търсените от работодателите професионални квалификации и образователни степени. Така например, включването в анализа на информация за нивото на удовлетвореност на завършилите от прилагането на усвоените умения може да допринесе за преодоляване на разминаването между предлаганото образование и обществените потребности. От друга страна, подобна информация може да помогне за по-нюансирано разбиране на факторите, които биха подтикнали учащите да повишат нивото на своето

²⁰⁶ Препоръка за създаване на Европейска референтна рамка за осигуряване на качество, <https://www.eqavet.eu/What-We-Do/European-Quality-Assurance-Reference-Framework/Overview>

образование и умения. Каре 29 включва редица аспекти, които биха могли да бъдат обсъдени във връзка с подходите към засилване на съответствието на образованието и обучението за възрастни с нуждите на икономиката и обществото.

Каре 28. „Подобряване на системата за привеждане на образованието и обучението за възрастни в съответствие с нуждите на икономиката и обществото”- варианти на политики за обсъждане

Подход, който е по-скоро ориентиран към резултатите от обучението и придобитите компетентности, отколкото към определени специалности, може да осигури на завършилите набор от свързващи (трансверсални) умения, които да повишат тяхната пригодност за заетост в различни сектори и професии. Несъответствията между придобитата специалност и сектора на заетост могат да бъдат отстранени чрез професионално обучение или допълнително образование след завършване.

В допълнение към това, с оглед повишаване привлекателността на някои професии за бъдещите обучаеми могат да бъдат провеждани „Дни на кариерата“ в партньорство с ключови заинтересовани страни от съответния икономически сектор.

По-нататъшно привеждане в съответствие на професионалното и висшето образование с нуждите на икономиката чрез увеличаване на участието на работодателите и други заинтересовани страни в разработването и предоставянето на учебните програми.

Що се отнася до ПОО, може да се наложи да се преразгледа структурата на приема в професионалното образование и да се предложат кратки учебни програми за широки професии, подобни на възможността за придобиване на „квалификация по част от професия“.

Засиленото привеждане в съответствие изисква добре функционираща система за мониторинг на резултатите на завършилите и актуализиране на учебните програми и обучението на учителите.

Каре 29. „Обучение на учители за работа в сектора на образованието за възрастни“ - варианти на политики за обсъждане

Въвеждане на кредити в системата за предварително обучение на учители, фокусирано върху преподаването на възрастни.

Подобряване на предоставянето на обучения на работното място за повишаване на квалификацията, което да даде възможност за непрекъснато професионално развитие на учителите и обучителите в сектора на образованието за възрастни.

Въвеждане на мерки за насърчаване на практикуващите да се възползват от възможностите в образованието за възрастни като се запишат в система за обучение на педагогически специалисти, базирана на кредити или обучение на работното място.

Разработване на системи за проследяване на нуждите от образование и обучение, както и на бариерите пред възрастното население за участие във възможностите за образование и изготвяне на учебни програми и обучения за учители въз основа на получената информация.

Ключови препоръки и насоки за бъдещи политики

В настоящия доклад бе представен анализ на определени аспекти на ученето през целия живот, възприемано като цялостен подход към образованието и обучението. В него се подчертава, че поради преобладаващото в момента разбиране за ученето през целия живот, разработването на политики и интервенции е фокусирано върху професионалното обучение на възрастните и че едва напоследък започва да се проявява зараждащо се внимание към грамотността на възрастните.

През призмата на едно по-широко разбиране за ученето през целия живот, ситуационният анализ разглежда управлението на тази област на политиката и анализира три ключови аспекта на ученето през целия живот в училищна възраст. По отношение на управлението, най-важната констатация се отнася до институционалната фрагментация при планирането и управлението на тази област на политиката. Що се отнася до анализирания аспекти на ученето през целия живот в училищна възраст, те включват положените основи от системата за образование и грижи в ранна детска възраст, най-вече по отношение на езиковите и социални умения; проблемите с отпадането от училище и ниските резултати на общообразователно ниво, които засягат кариерното развитие на възрастните и възможностите им за учене през целия живот; както и настоящите ограничения пред българската образователна система по отношение на преподаването, основано на компетентности.

По-нататък ситуационният анализ разглежда текущото състояние на ученето през целия живот като се фокусира върху участието на възрастните в образование и обучение и неговото качество и съответствие. Основните констатации се отнасят до ниското и все по-намаляващо ниво на участие на възрастните в образование и учене, особено на тези с по-ниско ниво на образование и на възраст над 35 години, както и до липсата на механизъм за осигуряване на качество в сектора. Анализът отбелязва ключовата роля, която работодателите имат в момента като доставчици на

възможности за обучение на възрастни, докато участието в не-свързано с работата учене изглежда е значително по-ниско. Липсата на данни за уменията на възрастните пречи за адекватно проследяване на пропуските и недостига на умения сред населението, докато недостатъците във функционирането на наскоро разработената система за валидиране и признаване на предишни умения не допринасят за по-гъвкав и бърз подход за повишаване на квалификацията на работната сила и поддържането ѝ в крак с развитието на пазара на труда.

В съответствие с приоритетите за ученето през целия живот, идентифицирани в рамките на текущите процеси на политическо планиране в страната, формулираните от настоящия анализ ключови препоръки за насоки на бъдещи политики са фокусирани върху образованието и обучението на възрастни. Същевременно е разгледано и предизвикателството за възприемане на по-широко концептуално разбиране на ученето през целия живот от сега съществуващото в страната, тъй като това би било от полза за насърчаване на населението, проявяващо склонност и готовност да се учи в бързо променяща се среда, предвид технологичните промени, които продължават да играят определяща роля както в света на труда, така и в ежедневието на хората. Ключовите препоръки бяха дефинирани и с цел разработване на добре координиран и интегриран подход, който да генерира полезни синергични взаимодействия в хода на практическото изпълнение на отделните дейности, свързани с тези препоръки. На фигура 33 долу са показани всичките дванадесет ключови препоръки, предложени в настоящия доклад, като в жълто са подчертани онези от тях, които изискват висока степен на съгласуваност.

В ситуационния анализ бяха включени и редица предложения за възможни варианти на политики и международни добри практики, които заслужават по-нататъшно обсъждане. Те включват поредица от въпроси, които могат да бъдат зададени с оглед оценка на тези възможности в контекста на националните условия в България и настоящите инвестиционни и политически приоритети. Очаква се тези предложения да послужат на следващите етапи от работата по предоставяне на аналитични услуги на българското правителство, които ще бъдат фокусирани върху изготвянето на конкретни програмни предложения в изпълнение на стратегическата рамка за образованието, както и върху усъвършенстване на инвестиционните предложения във връзка с изготвянето на новата Оперативна програма, финансирана от ЕСИФ.

Фигура 68. Обобщение на ключовите препоръки за основни насоки на бъдещите политики:

Ключова препоръка 1

Фокусиране върху институционализирането на координирана структура на управление на ученето през целия живот.

Ключова препоръка 2

Акцент върху укрепването и по-нататъшното развитие на системата за кариерно насочване и развитие.

Ключова препоръка 3

Насърчаване и подкрепа за предлагането на програми „втори шанс“ за възрастни.

Ключова препоръка 4

Разработване на многостранен план за действие за образование и обучение на възрастни.

Ключова препоръка 5

Подобряване на системите за събиране на данни и отчитане на дейностите, свързани с образованието и обучението на възрастни, чрез възприемане на концептуално широк и междуинституционално координиран подход.

Ключова препоръка 7

Повишаване гъвкавостта на системата за образование и обучение чрез интегриране на частичните квалификации и подобряване на системата за валидиране и признаване на знания.

Ключова препоръка 9

Разработване на съгласувана методология за осигуряване на качество в системата за образование и обучение на възрастни.

Ключова препоръка 6

Насърчаване участието на групите, идентифицирани като по-слабо участващи: населението на възраст над 35 години, хората с ниско ниво на образование и безработните.

Ключова препоръка 8

Гарантиране на устойчивост и институционализиране на образованието за даване „втори шанс“ на възрастните.

Ключова препоръка 10

Редовно участие в международната програма PIAAC за оценяване уменията на възрастните.

Ключова препоръка 11

Обучаване на учителите в умения за преподаване на възрастни.

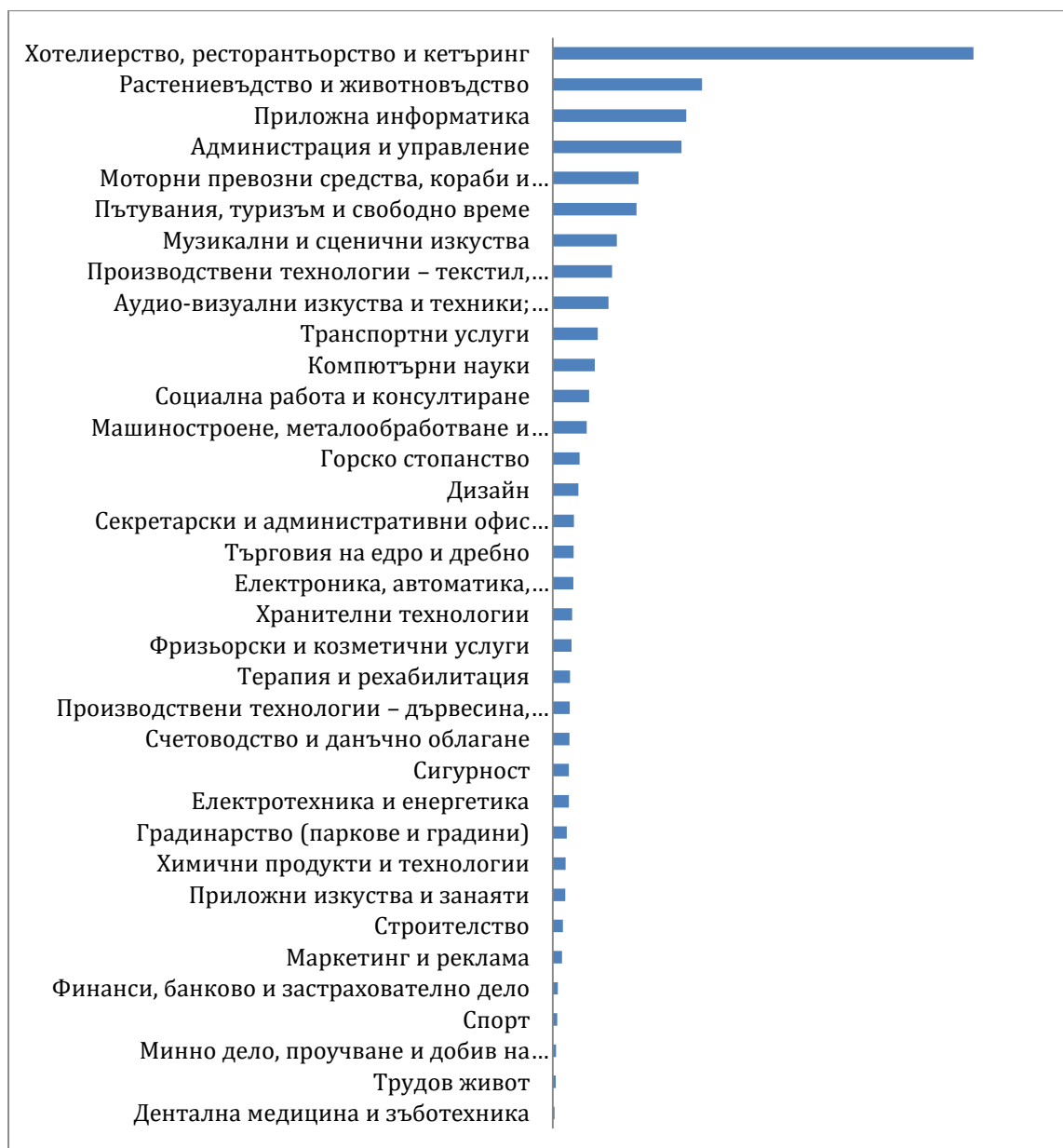
Ключова препоръка 12

Подобряване на съществуващата система за привеждане на образованието и обучението за възрастни в съответствие с нуждите на пазара на труда.

Приложения

Приложение 1: Разпределение на учениците, обучаващи се в професионални паралелки на общообразователните и обединените училища по области на ПОО (2019-2020 учебна година)

Фигура А1.1: Разпределение на учениците, обучаващи се в професионални паралелки на общообразователните училища, по области на ПОО (2019-2020 учебна година)



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН.

Приложение 1: Разпределение на учениците, обучаващи се в професионални паралелки на общообразователните и обединените училища по области на ПОО (2019-2020 учебна година)

Фигура А1.2: Разпределение на учениците, обучаващи се в професионални паралелки на обединените училища, по области на ПОО (2019-2020 учебна година)



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от МОН.

Приложение 2: Разпределение на учащите в системата на ПОО по професионални направления за 2010 г. и 2019 г.

Структура на ПОО през 2010 г. (дял на учащите по професионални направления)		Структура на ПОО през 2019 г. (дял на учащите по професионални направления)	
Електроника, автоматика, комуникационна компютърна техника	12.0%	Хотелиерство, ресторантьорство и кетъринг	12.9%
Хотелиерство, ресторантьорство и кетъринг	10.4%	Растениевъдство и животновъдство	8.0%
Музикални и сценични изкуства	2.0%	Електроника, автоматика, комуникационна и компютърна техника	7.6%
Администрация и управление	9.1%	Моторни превозни средства, кораби въздухоплавателни средства	7.6%
Електротехника и енергетика	8.9%	Администрация и управление	5.7%
Строителство	6.8%	Електротехника и енергетика	5.4%
Моторни превозни средства, кораби и въздухоплавателни средства	6.5%	Приложна информатика	4.9%
Растениевъдство и животновъдство	6.2%	Компютърни науки	4.6%
Производствени технологии – текстил, облекло, обувки и кожи	4.4%	Машиностроене, металообработване и металургия	3.5%
Счетоводство и данъчно облагане	4.3%	Строителство	3.5%
Машиностроене, металообработване и металургия	3.5%	Спорт	3.4%
Финанси, банково и застрахователно дело	3.1%	Производствени технологии – текстил, облекло, обувки и кожи	2.9%
Хранителни технологии	2.7%	Счетоводство и данъчно облагане	2.8%
Приложна информатика	2.6%	Хранителни технологии	2.7%
Пътувания, туризъм и свободно време	2.3%	Пътувания, туризъм и свободно време	2.7%
Фризьорски и козметични услуги	1.3%	Дизайн	2.4%
Дизайн	1.1%	Фризьорски и козметични услуги	2.0%
Компютърни науки	0.3%	Финанси, банково и застрахователно дело	1.9%
Спорт	0.1%	Музикални и сценични изкуства	1.7%
Аудио-визуални изкуства и техники; производство на медийни продукти		Аудио-визуални изкуства и техники; производство на медийни продукти	1.5%
		Секретарски и административни офис дейности	1.5%

Секретарски и административни офис дейности	1.4%	Химични продукти и технологии	1.4%
Химични продукти и технологии	1.6%	Горско стопанство	1.3%
Горско стопанство	1.8%	Транспортни услуги	1.3%
Транспортни услуги	0.9%	Производствени технологии – дървесина, хартия, пластмаси и стъкло	1.2%
Производствени технологии – дървесина, хартия, пластмаси и стъкло	1.9%	Архитектура, урбанизъм и геодезия	0.9%
Архитектура, урбанизъм и геодезия	0.0%	Градинарство (паркове и градини)	0.9%
Градинарство (паркове и градини)	0.9%	Ветеринарна медицина	0.6%
Ветеринарна медицина	0.9%	Търговия на едро и дребно	0.6%
Търговия на едро и дребно	0.1%	Изящни изкуства	0.5%
Изящни изкуства	0.8%	Приложни изкуства и занаяти	0.4%
Приложни изкуства и занаяти	0.2%	Социална работа и консултиране	0.3%
Социална работа и консултиране	0.1%	Терапия и рехабилитация	0.3%
Терапия и рехабилитация	0.0%	Технологии за опазване на околната среда	0.2%
Технологии за опазване на околната среда	0.7%	Минно дело, проучване и добив на полезни изкопаеми	0.2%
Минно дело, проучване и добив на полезни изкопаеми	0.1%	Маркетинг и реклама	0.2%
Маркетинг и реклама	0.2%	Медицинска диагностика и лечебни технологии	0.1%
Медицинска диагностика и лечебни технологии	0.0%	Религия	0.1%
Религия	0.0%	Сигурност	0.1%
Сигурност	0.1%	Библиотечно-информационни науки и архивистика	0.0%
Библиотечно-информационни науки и архивистика	0.0%	Трудов живот	0.0%
Трудов живот	0.0%	Дентална медицина и зъботехника	0.0%
Дентална медицина и зъботехника	0.0%	Науки за земята	0.0%
Науки за земята	0.0%	Рибно стопанство	0.0%
Рибно стопанство	0.0%	Здравни грижи	0.0%
Здравни грижи	0.0%	Услуги за дома	0.0%
Услуги за дома	0.0%		