

Проф. д-р Искра Белева\*

## НЕРАВЕНСТВАТА В ОБРАЗОВАНИЕТО И ТЯХНОТО ОТРАЖЕНИЕ НА ПАЗАРА НА ТРУДА В БЪЛГАРИЯ

Представена е съвременната дискусия за неравенствата, вкл. и тези в образованието. Очертани са взаимовръзките между образованието и пазара на труда. Проследено е развитието на основни индикатори в пазара на труда като работна сила, заетост, безработни, лица извън пазара на труда според различните степени на образование през периода 2008-2017 г. На тази основа образованието е определено като базов фактор за успешна трудова интеграция. Анализът на динамиката и структурата на пазарните индикатори позволява да се очертаят позитивни и негативни тенденции в развитието на неравенствата в пазара на труда, произтичащи от образователните характеристики на работната сила. Особено внимание е отделено на оценките на ключови параметри на Националната програма за развитие: България 2020 в европейски контекст, като е подчертано, че при някои показатели посоката на развитие е противоположна на желаната, а при други разликата със средноевропейските равнища се запазва висока. В контекста на очертаваните се тенденции в постигането на ключовите цели на България 2020 е направен опит да се оценят провежданите политики и най-вече тези, които имат за цел да насърчат трудовата интеграция чрез обучение и квалификация; политики, насочени към намаляване на социалните неравенства и приобщаване на рискови групи към трудова активност и устойчива заетост като безалтернативна форма за подобряване на стандарта на живот.

JEL: J11; J13; J61

*Ключови думи:* образование; пазар на труда; неравенства; политики

Протичащите през последните 30 години процеси в България съществено променят икономическата и социалната среда, в която се формират стереотипите на хората по отношение на образованието и на неговата роля в ценностната система на индивидите, семейството и обществото. Неравенствата в достъпа до образование и по-конкретно до качествено образование, както и формирането на нови стереотипи имат съществено значение за последващата трудова реализация и за качеството на живота.

Основната теза на изследването е, че приемайки неравенствата като неизбежен спътник на социално-икономическото развитие и на пазарното стопанство, нарастването им в съвременните условия има негативно отражение върху цялостното обществено-икономическо развитие и върху пазара на труда в частност. Затова *намаляването на тяхната динамика трябва да се осъзнае като необходимо условие за обществения прогрес и като индикатор за добро управление.*

---

\* ИИИ при БАН, секция „Макроикономика“, i.beleva@iki.bas.bg

*Целта на изследването* е, фокусирайки се единствено върху онези неравенства, които се задълбочават в българското общество през последните години по отношение на достъпа до образование въобще, и в частност до качествено образование, да се разкрие тяхното отражение върху качеството на работната сила като важна предпоставка за нейната трудова реализация. В рамките на така формулираната цел извън обсега на изследването остават редица други проблеми на системата на образование у нас и на образователното равнище на работната сила, което не намалява тяхната значимост и актуалност за съвременното ни развитие.

Като индикатори за нарастващи неравенства се използват показателите за заетост и социално развитие, вкл. и индикатори, свързани с образователното равнище на работната сила на страните-членки на ЕС (Employment and Social Developments in Europe, 2018). Изследвайки динамиката на показателите, се оценява посоката на развитие на дадена сфера, а чрез проследяване на позиционирането на България сред страните-членки на Европейския съюз се правят оценки за провежданите политики, свързани с намаляването на неравенствата в участието в образователната система, с равнището на образование и трудовата заетост.

### **Дискусията за неравенствата в световното, европейското и националното публично пространство**

Неравенствата са неизменна част от пазарната икономическа и социална среда, но когато те трайно нарастват и водят до засилване на икономическата и социалната поляризацията в обществото, това се превръща в пречка пред неговото развитие и в източник на социални конфликти. Дискусията за неравенствата в света все повече се оживява, провокирана от мнозина видни учени – нобеловите лауреати Пол Кругман (2009, 2013), Джоузеф Стиглиц (2014), Тома Пикети (2018), Ричард Уилкинсън и Кейт Пикет (2014), както и от посланията на Световния доклад за неравенството (World Inequality Report 2018) и Световния икономически форум (Давос, януари 2018).

Данните за Европа (вж. Employment and Social Developments in Europe 2018) показват, че през 2008 г. разликата между доходите на най-богатите и най-бедните 20% от населението е 6.5 пъти. През 2017 г. тя нараства до 8.2 пъти, което е най-голямото увеличение в рамките на ЕС от неговото създаване досега. Средната разлика за Съюза<sup>1</sup> е 5.2 пъти, като най-малка е ножицата в Чехия – едва 3.5 пъти, а Словения, Словакия и Финландия си разделят втората позиция – 3.6 пъти. Латвия, която отчита резултат от 6.3 пъти, се представя най-добре по отношение на намаляването на неравенството – през 2008 г. нейният коефициентът е 7.3.

В България дебатите по темата са провокирани както от научната общност и неправителствения сектор, така и от политическия и икономически управляващ

<sup>1</sup> Данните за повечето страни са за 2016 г.

елит. Има редица задълбочени аналитични изследвания (вж. например Христов, 2013; ИПИ, 2016; ИИИ, 2017), които дават изчерпателна характеристика на съществуващите проблеми, свързани с достъпа до образователната система, и за тенденциите в тяхното развитие. Икономическият доклад за президента „България: Социални предизвикателства и евроинтеграция“ (2007 г.) и проведената под патронажа на президента кръгла маса „Неравенства и бедност в България“ (2018 г.), както и редица публикации и експертни дебати показват, че научната общност у нас участва активно в тази дискусия, анализирайки националните особености на проблемите в търсене на адекватните политики за въздействие върху неравенствата.

Очертаването на дълбочината на съвременните неравенства в образованието и тяхното отражение върху пазара на труда е добра основа за преразглеждане на провежданите досега национални политики и за определяне на възможните насоки за тяхното намаляване.

### **Образованието и пазарът на труда**

Образованието е мощен двигател за развитие и е един от най-силните инструменти за намаляване на бедността и подобряване на равния достъп до здравеопазване, за равенството на жените, за общата социална стабилност. В Световния доклад за образование, отбелязвайки, че е налице съществен прогрес в процеса на привличане на децата в класните стаи, се подчертава, че все още 260 млн. деца в света са извън началното и средното образование (вж. World Development Report, 2018). В доклада, както и в редица други изследвания се акцентира върху нарастващото значение на образованието като фактор за по-добър живот, особено в условията на динамични икономически и социални промени. Придобиването на стабилни фундаментални знания и умения от децата е гаранция, че бъдещата работна сила ще може да се усъвършенства през целия си трудов живот. В този смисъл връзката между образователната система и пазара на труда става все по-тясна. Образователните характеристики на работната сила имат пряко отношение към качествения потенциал на трудовия пазар. Наличието на задълбочаващи се или увеличаващи се неравенства, формирани на основата на различни признаци (пол, образование, квалификация, етнос и др.), намаляват възможностите му за ефективно функциониране. Ранното отпадане на децата от училище предопределя нарастваща неграмотност на работната сила, а зад ниските ѝ функционални умения често прозира некачествено обучение.

Тези, а също и редица други въпроси са сигнали за проблеми на пазара на труда по отношение на предлагането на необразована и недостатъчно функционална работна сила. Това налага да се анализира тяхната дълбочина, което ще допринесе за ограничаване на негативните тенденции (там, където са налице), както и за намаляване на изоставането спрямо средноевропейското равнище (в случаите, когато има такова).

Значението на образователните качества на работната сила в България нараства изключително много днес, когато спадащото в резултат от тежките

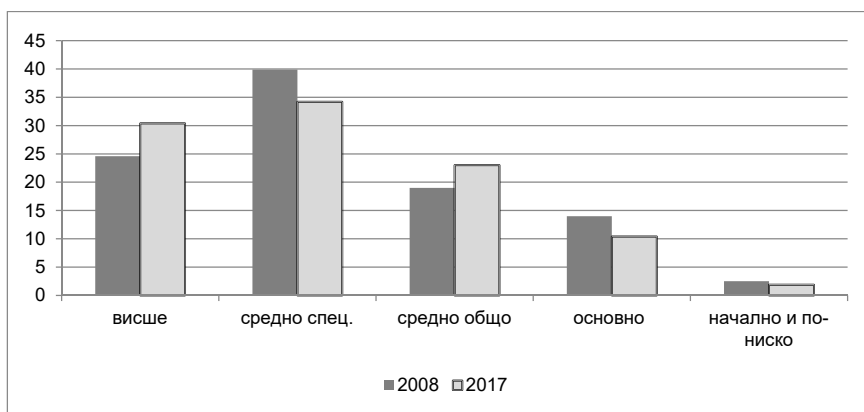
демографски процеси и емиграцията предлагане на труд се проявява все по-ясно и недостигът на работна сила се превръща в ограничител на икономическата активност на бизнеса и на възможностите за растеж на икономиката. В редица изследвания се подчертава тясната връзка между образованието и заетостта, като се посочва, че в групата на бедните преобладават лица с основно или по-ниско образование, както и такива без образование (вж. Световна банка и НСИ, 2003; ИПИ, 2016). Във връзка с това въпросите за политиките, свързани с намаляване на неграмотността и с поощряване на ученето, вкл. и чрез обучение през целия живот, са от съществена важност, доколкото чрез тях може да се съдейства за ограмотяването, за придобиването на подходящи умения и квалификации и за повишаване на пригодността на част от работната сила към потребностите на пазара на труда.

### Базовата роля на образованието за успешно включване в пазара на труда

Промените в образователната структура на работната сила (15 и повече години) през периода 2008-2017 г. показват позитивни тенденции към нарастване на дела на хората с висше и със средно общо образование и намаляване на дела на тези с основно и по-ниско. Същевременно *делът на лицата със средно специално образование спада* (от 58.9% през 2008 г. на 57.4% през 2017 г.), *вкл. на тези с придобита професионална квалификация* (от 39.9% през 2008 г. на 34.4% през 2017 г.). Тази тенденция не отговаря на търсенето на пазара на труда, което е показателно за нарастващия дефицит от квалифицирана работна сила, отчитан в България през последните четири години в период на икономически подем и устойчив растеж (фиг. 1).

Фигура 1

Промени в структурата на работната сила по образование (%)

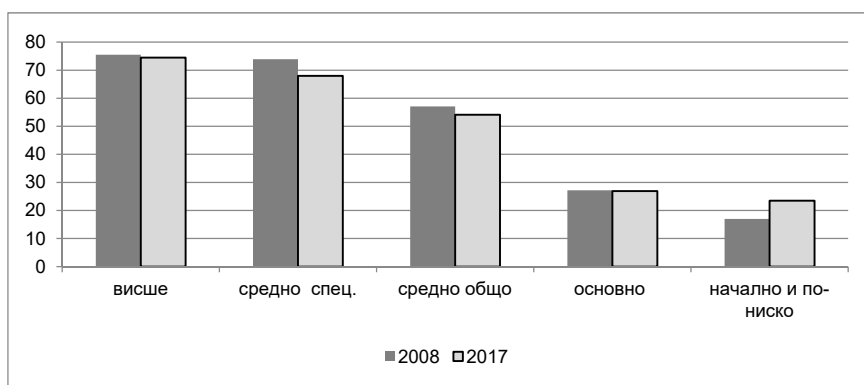


Източник. НСИ. Демографска и социална статистика. Пазар на труда.

Промените в коефициента на икономическа активност показват нарастване в ниските нива на образователната скала, т.е. на хората с начално и по-ниско образование. (фиг. 2).

Фигура 2

Промени в коефициента на икономическа активност на работната сила по степен на образование (%)



Източник: НСИ. Демографска и социална статистика. Пазар на труда.

Тази по-висока икономическа активност се стимулира от нарастващото търсене на труд, респ. от повечето възможности за намиране на работа в условията на икономическо оживление, но може да бъде насърчена също и от по-рестриктивната политика на социално подпомагане. Независимо от какво е предизвикана обаче, нарастващата активност на пазара на труда на лицата в най-ниските степени на образование е позитивна, защото ги изважда от „зоната на сивотата” и ги „легализира” за пазара на труда. По отношение на конкурентоспособността по образователен статус обаче тези хора са в неравностойно положение на пазара на труда. Това намира израз във високия дял на безработните с ниско образование – 14% за лицата с основно образование и 24% за тези с начално и по-ниско при общо ниво на безработица от 5.5% през второто тримесечие на 2018 г. (вж. НСИ. Демографска и социална статистика...), т.е. според образователното равнище *рискът от безработица при хората с ниско образование е от 3 до 6 пъти по-голям.*

Статистическите данни показват, че през изследвания период икономическата активност на висшистите спада с 1 пр.п. Намалението е незначително и може да се дължи както на структурни несъответствия между търсене и предлагане на висококвалифициран труд, така и на субективни лични решения за участие в предлагането на труд.

По-тревожна тенденция е понижаващата се икономическа активност на хората със средно специално образование, вкл. и с професионална квалификация, което илюстрира трайно установилата се на пазара на труда профе-

сионална дебаласираност. През периода 2008-2017 г. икономическата активност на лицата със средно общо образование спада от 57.1 на 54.1%. Трябва да се подчертае все по-голямата икономическа неактивност сред младите хора и особено сред младежите (15-24 години) които не участват нито в заетост, нито в обучение. Независимо че след края на кризата и започналото икономическо оживление (2013 г.) делът им намалява, равнището на показателя остава значително над средноевропейското (табл. 1).

Таблица 1

Дял на младежи (15-24 години), които не учат, не работят и не се квалифицират (NEET)

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
България	21.6	20.2	19.3	18.2	15.3
ЕС-28	13.0	12.5	12.0	11.6	10.9

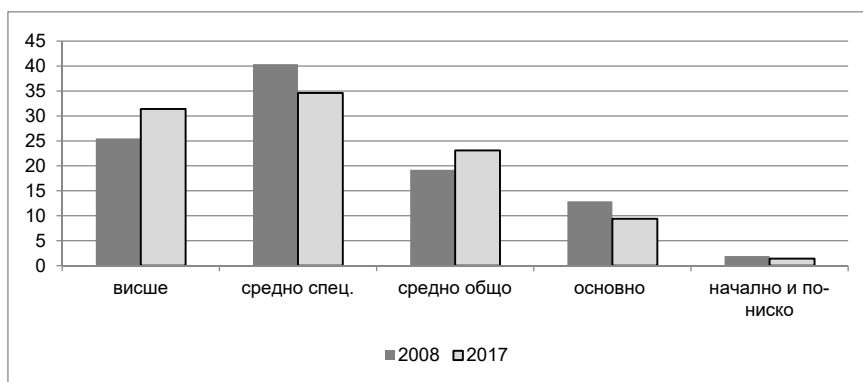
Източник. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/>.

Равнището на заетостта е един от основните социални индикатори, използван при анализа на трудовите пазари. То има и водещо значение при наблюдението на изпълнението на Стратегията на ЕС „Европа 2020“, в рамките на която целевото равнище е 75% за възрастова група 20-64 години през 2020 г.

Промените в образователната структура на *заетите* показват нарастващ дял на хората с висше образование, както и на лицата със средно общо и в по-малка степен, но все пак положително изменение на заетите с начално и по-ниско образование (фиг. 3).

Фигура 3

Промени в структурата на заетите по образование

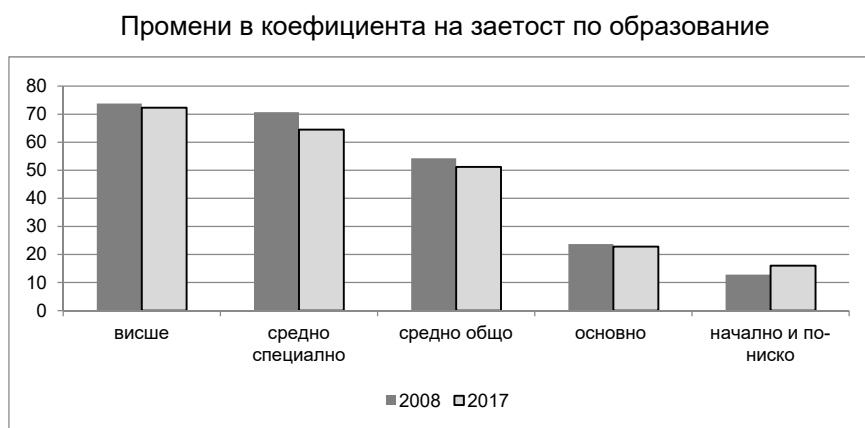


Източник. НСИ. Демографска и социална статистика, Пазар на труда.

Увеличаването на заетите в повечето равнища на образователната скала отразява експанзията в търсенето на труд във фаза на възходящо икономи-

ческо развитие в икономическия цикъл. Същевременно обаче са налице признаци на промяна, отразени в забавянето на нарастването на търсене на труд, въпреки че все още бизнесът отчита недостига на работна сила като ограничител на икономическата активност (фиг. 4).

Фигура 4



Източник. НСИ. Демографска и социална статистика, Пазар на труда.

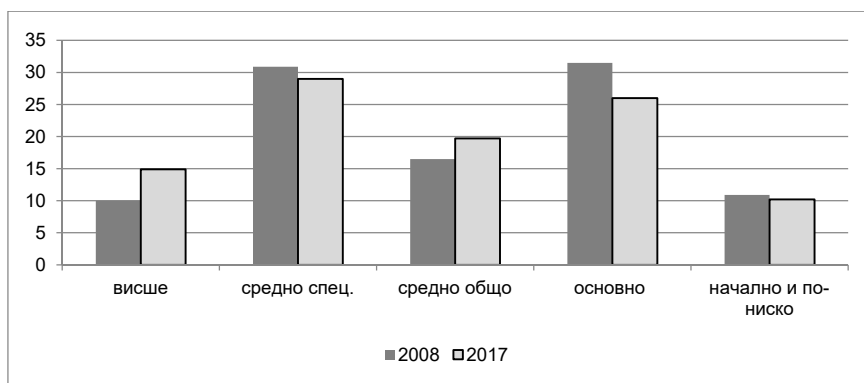
Проследяването на динамиката на коефициента на заетост през периода 2008-2017 г. позволява да бъдат направени следните изводи:

- Пазарът на труда все още не е „прегрял” и продължава да наема работна сила и да увеличава заетостта.
- Налице са обаче признаци на „пренасищане”, отразяващо се в понижаването на коефициента на заетост при хората с висше, средно и основно образование.
- Коефициентът на заетост продължава, макар и минимално, да нараства за лицата със начално и по-ниско образование.
- Ясно е очертана неконкурентността в заетостта по образователни равнища – при хората с основно и при тези с начално и по-ниско образование равнището на заетост е *от два до три пъти по-ниско*. Това означава, че те са в изключително неравноправна позиция по отношение на конкурентността им на пазара на труда поради слабите им образователни познания, респ. умения.

Промените в динамиката на образователната структура на *безработните* са представени на фиг. 5. От данните се вижда, че през 2017 г. се повишава делът на висшистите – до 14.9% (10% през 2008 г.) и на лицата със средно общо образование – до 19.7% (16.6% през 2008 г.), но намалява делът на хората с основно и начално и по-ниско образование, както и на тези със средно специално образование, вкл. и с професионална квалификация.

Фигура 5

Промени в структурата на безработните по образование

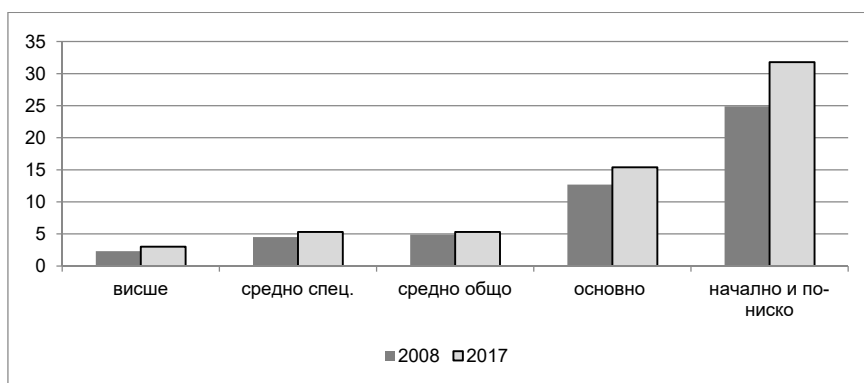


Източник. НСИ. Демографска и социална статистика, Пазар на труда.

Промените в коефициента на безработица по образователен признак ясно очертават степента на неконкурентност на необразованата и нискообразованата работната сила (фиг. 6). През 2017 г. безработните са предимно хората с основно (15.4%) и с начално и по-ниско образование (31.8%), при които равнището на безработица е между 3 и 5 пъти по-високо от средното за страната (6.2%).

Фигура 6

Промени в коефициента на безработица по образование



Източник. НСИ. Демографска и социална статистика, Пазар на труда.

Фиг. 6 е изключително илюстративна за това как с повишаването на образователното равнище нарастват възможностите за по-добро позициониране

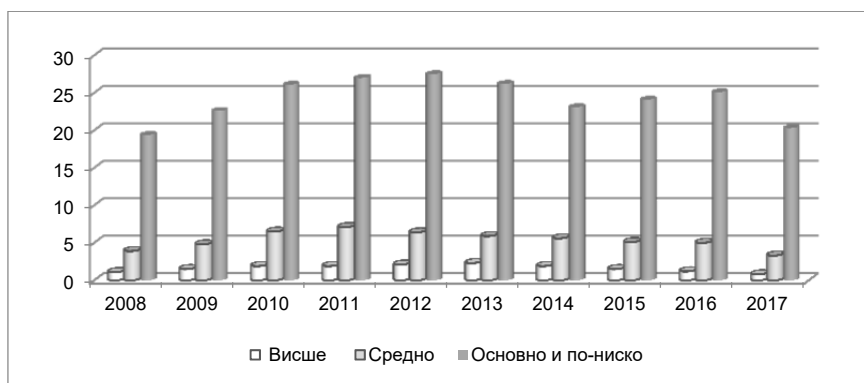


на индивидите на пазара на труда, респ. намаляват рисковете от трудова и социална маргинализация.

*Делът на хората в трудоспособна възраст извън пазара на труда, които не търсят работа, остава почти непроменен като равнище – и през 2008 г. (годината преди кризата), и през 2017 г. (година на стабилно развитие) той е около 22% от наличната работна сила. През периода на кризата (2009-2013 г.) този дял е нараствал до 30%, което сочи, че неговата динамика е зависима по-силно от икономическия цикъл и в по-малка степен – от личната мотивация на индивидите за включване в заетостта.*

Фигура 7

Лица, имащи готовност да започнат работа, но нетърсещи работа (%)



Източник. НСИ. Демографска и социална статистика, Пазар на труда.

Профилът на хората извън пазара на труда в трудоспособна възраст показва, че сред тях *преобладават лица с основно и по-ниско образование* – 19.4% през 2008 г. и 20.3% през 2017 г. Предвид тази устойчивост на групата на хората с ниско образование извън пазара на труда без желание за трудова интеграция/реинтеграция, провежданите политики за активация на икономически неактивните с ниско образователно равнище трябва да бъдат преосмислени с цел повишаване на тяхната ефективност. Същевременно трябва да се съблюдава стриктно и спазването на постановеното в чл. 53 от Конституцията на Р България изискване за *задължително училищното образование до 16-годишна възраст*. В този смисъл допускането на неучастие в училищно образование е противоконституционно, а негативните ефекти от това явление върху обществото и индивидите са огромни (само от финансова гледна точка обществото прави съществени разходи за тяхната социална интеграция, за последващо обучение, за социални помощи, за участие в програми за трудова интеграция и т.н.).

Предвид времевия интервал, в който се проявяват ефектите от отсъствието или от ниското равнище на образование на пазара на труда, натрупаните

досега проблеми с трудовата и социалната интеграция на тази група от работната сила ще се задълбочават с течение на времето. По аналогия на констатацията, че „бедността ражда бедност“, може да се твърди че „необразоваността отглежда необразованост“. Ето защо е наложително да се предприемат радикални мерки за прекъсване на възможностите за по-нататъшно неучастие на деца в обучение и разпространение на неграмотността.

### Стратегически цели „Европа 2020“ в областта на образованието и позиционирането на България по пътя на тяхното постигане

Представената оценка за постигането на целевите образователни индикатори се основава на данните от Годишния мониторингов доклад на ЕК за 2017 г. (вж. European Commission, 2017).

Данните на ежегодния мониторинг на образователните индикатори на ЕК показват *неблагоприятни тенденции към влошаване на стойностите* при ранно напусналите образование и обучение (18-24 години), както и бавно догонване на средноевропейските равнища на индикаторите за ранно обучение и грижи за деца (до 4 години); уменията на децата до 15 години в областта на четенето, математиката и природните науки; равнището на заетост на завършващите училище (20-34 години); обучението на възрастни (табл. 2).

Таблица 2

#### Целевите образователни индикатори – България и ЕС

Индикатори	България		ЕС	
	2013	2016	2013	2016
Ранно напуснали училище с основно и по-ниско образование (18-24 години) – общо	12.5	13.8	11.9	10.7
Дял на лица с висше образование (30-34 години) – общо	29.4	33.8	37.1	39.1
Ранно включване в образование и грижи (от 4-годишни до започване на училище)	87.1	89.2	93.9	94.8
Постижения под критичното ниво на умения на деца до 15 години в областта на:				
Четене	39.4	41.5	17.8	19.7
Математика	43.8	42.1	22.1	22.2
Природни науки	36.9	37.9	16.6	20.6
Заетост на завършващи училище (20-34 години) – ISCED 3-8	67.7	72.0	75.4	78.2
Учене през целия живот (25-64 години) – ISCED 0-8	2.0	2.2	10.7	10.8

Източник. European Commission, 2017, p. 4.

Оценката на посочените в Доклада тенденции е обобщена, както следва:

- В България е налице сериозен фокус върху „включващото“ образование, чийто израз е планираната ревизия на модела на финансиране на училищата с цел подкрепа на равенството и качеството (чрез насочване на допълнителни средства към училищата в уязвима позиция).

Неравенствата в образованието и тяхното отражение на пазара на труда в България

- Недостигът на базови умения (по критериите на PISA) е един от най-големите в ЕС. Това се дължи на комбинация от образователни фактори и налични неравенства.

- Прилага се нов подход за преодоляване на ранното напускане на училище. Предизвикателство остава интегрирането на ромите в образователната система, както и сегрегираните ромски училища.

- Предприети са сериозни стъпки за повишаване на привлекателността на учителската професия, а застаряването на учителския състав е във фокуса на управлението.

- Финансирането на висшето образование на основата на постигнати резултати е насочено към подобряване на качеството му и на адекватността към изискванията на пазара на труда.

Като допълнителни индикатори са посочени *финансирането на образованието* – то нараства *от 3.7% от БВП през 2013 г. на 4% през 2017 г.* (при средноевропейско равнище съответно 5 и 4%), както и *мобилността при обучението*, чиито стойности също са от 2 до 3 пъти по-ниски от средноевропейските (съответно за бакалаври и магистри).

Констатациите от Мониторинговия доклад на ЕК за 2017 г. в значителна степен потвърждават много от оценките и очакванията на българските експерти. Изследване от 2015 г. на ИИИ на БАН очертава основните области, в които се наблюдава изоставане от средноевропейското равнище по целеви показатели като дял на завършилите висше образование сред лицата на възраст 30-34 години; дял на учениците с постижения под критичния праг в областта на четенето, писането и природните науки и т.н. Приведени са и редица примери от национални и международни изследвания, насочващи вниманието към качеството на образованието и неговия обхват. Посочени са също нестабилните тенденции в динамиката на показателя за ранно отпадане от образование и обучение, трудностите в прехода от образование към училище, проблемите с кадровото обезпечаване на обучението и качеството на преподаване. Направени са заключения, че „въпреки положителните промени в постигането на ключови индикатори по отношение на качеството на образование и ученето през целия живот има съществено изоставане в реализирането на целите” (Зарева, 2015, с. 126).

Неравенствата и по-специално доходните имат пряко отношение към тези резултати. Според изследване на OECD от 2015 г. около 60% от учениците (65% в четене, 62.6% в математика и 59% в природни науки), които не успяват да покрият минималните критериите на PISA, са деца от семейства в дъното на социално-икономическата стълбичка на равнище на живот. Разликата в недостига на знания в посочените области между деца с доходи от най-високата скала на кварталните разпределения спрямо тези от ниските квартални скали е повече от 3 пъти, с особено ясно изразен регионален характер – 2.8% разлика в столиците, 15.8% в градовете и 30.3% в селските региони. В този

контекст показателите за България не са изключение, но са утежнени допълнително от демографските процеси – намаляващ брой деца и реформи в образователната система, водещи и до закриване на училища поради недостатъчен брой ученици. Изследване на Световна банка за България показва, че основната причина за ограничаването на обхвата на учениците от 1-4 и 5-8 клас е закриването на училища в малки населени места (вж. Световна банка, 2010, с. 36)

Изследване за обучението на възрастните (OECD, 2012) идентифицира наличието на т.нар. капан на ниската квалификация (the low-skills trap), който се изразява в това, че хората с ниска квалификация имат 5 пъти по-малка склонност за участие в обученията в сравнение с висококвалифицираните. Това означава, че 20% от населението на възраст 16-65 години (с равнище на квалификация 1 и по-ниско) са в „капана на ниската квалификация“. Тяхното мотивиране за участие във форми за нейното повишаване е крайно необходимо, предвид факта, че реално от ученето през целия живот повече полза имат висококвалифицираните и по-образованите лица. Във връзка с това предизвикателството пред политиците е да открият и да приложат именно такива политики, които да могат ефективно да ги измъкнат от този капан.

Цитираните, а и редица други международни и национални изследвания показват, че връзките между образованието и реализацията на пазара на труда са устойчиви и че бедните хора в неравностойно положение са ограничени както по отношение на достъпа до образование, така и в постигането на добри/високи резултати в учението и в трудовата си реализация. Затова се разработват разнообразни политики за подобряване на обхвата на децата в ранно обучение и грижи чрез по-нататъшно разширяване на мрежата от детски градини; осигуряване на по-голям обхват на децата в училище и намаляване на дела на отпадащите; повишаване на качеството на обучение и подобряване на усвояването на базови знания и умения (четене, математика, природни науки); издигане на качеството на висшето образование и адаптирането му към потребностите на пазара на труда; създаване на гъвкава система за обучение през целия живот. Тези политики трябва да консолидират усилията на обществото за извършване на последователни, но устойчиви промени в образованието, които да подкрепят едно по-успешно обществено-икономическо развитие на страната ни.

### **Националните политики за намаляване на неравенствата в областта на образованието като предпоставка за подобряване на конкурентоспособността на пазара на труда**

#### *Стратегически цели*

Жалоните на националната политика за преодоляване на неравенствата в образованието, за приобщаване към образование и обучение от ранна възраст и през целия съзнателен живот, за получаване на качествено образование, съответстващо на изискванията на пазара на труда, са целите на националната

политика, отразени в действащите национални стратегии и техните ежегодни планове за реализация, както и в редица подзаконови документи. У нас има 8 стратегически документа за всяка област от образованието:

- Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017-2030 г.

- Стратегия за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства (2015-2020 г.). Две от нейните четири цели са насочени към: (а) *пълноценна социализация на деца и ученици от етническите малцинства;* (б) *гарантиране на равен достъп до качествено образование за децата и учениците от етническите малцинства.*

- Стратегия за *ефективно прилагане* на информационни и комуникационни технологии в образованието и науката на Република България (2014-2020 г.).

- Национална стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността (2014-2020 г.). Постигането на основната цел („равнище на функционална грамотност, което ще осигури възможност за личностно и обществено развитие и ще спомогне за постигането на интелигентен, приобщаващ и устойчив растеж на икономиката“) включва и политики за *увеличаване на участието и приобщаването*. Един от инструментите за преодоляване на *социално-икономическата неравнопоставеност* е предоставяне на социални пакети за *повишаване на обхвата в предучилищно възпитание и подготовка, за задържане в училище и за грижи в ранна детска възраст.*

*Индикативните показатели за 2020 включват:*

90% от децата на възраст от 4 години до постъпването им в първи клас да бъдат обхванати в предучилищно възпитание и подготовка.

80% от децата в края на задължителната подготовка за училище да достигат училищна готовност.

Достигане на 80% постижимост на държавните образователни изисквания за учебно съдържание по български език и литература в началния етап, измерена чрез националното външно оценяване в края на IV клас до 2020 г.

Достигане на 65% постижимост на очакваните резултати от обучението по български език и литература, измерена чрез националното външно оценяване в края на VII клас.

Намален дял на 15-годишните ученици с постижения под критичния праг PISA до 30%.

Достигане на 60% постижимост на очакваните резултати от обучението по български език и литература, измерена чрез държавните зрелостни изпити по български език и литература.

80% от включените в курсове за ограмотяване и за усвояване на учебно съдържание от класовете в прогимназиалния етап възрастни да са завършили успешно обучението си.

- Стратегия за развитие на професионалното образование и обучение в Република България за периода 2015-2020 г.
- Национална стратегия за развитие на педагогическите кадри.
- Национална стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020 г.
- Стратегия за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система (2013-2020 г.). Основната цел е: *„Осигуряване на равен достъп и подкрепа за развитие и приобщаване в системата на предучилищното възпитание и подготовка и училищното образование на децата и младежите като предпоставка за равноправно социално включване и пълноценна личностна реализация и участие в развитието на местните общности и страната.“*

Национална цел 4 *„Дял на преждевременно напусналите образователната система под 11% до 2020 г.“* има важно значение за изпълнението на други национални цели – преди всичко в областта на образованието, заетостта и борбата с бедността. Повишаването на образователното равнище увеличава шансовете за намиране на работа (Национална цел 1 *„Достигане на 76% заетост сред населението на възраст 20-64 години до 2020 г.“*) и за осигуряване на доходи (Национална цел 5 *„Намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 хил. души до 2020 г.“*) и е предпоставка и необходимо условие за записване в следваща образователна степен – Международна стандартизирана класификация в образованието и увеличаване на броя на населението със завършено висше образование (Национална цел 4 в частта й за дела на 30-34-годишните със завършено висше образование – „36% до 2020 г.“).

Към тези национални стратегии в областта на образованието трябва да се добави и *Националната стратегия за заетост* и ежегодните национални планове за действие по заетостта – документи, в които се развиват пакети от програми, насочени към качествено развитие на работната сила чрез разнообразни форми на образование, обучение и квалификация. *Националният план за действие по заетостта 2018 г.* посочва качеството на работната сила и увеличаването на заетостта на неравнопоставените групи на пазара на труда като основни елементи от визията на политиката. Неравностойните групи на пазара на труда са ясно идентифицирани и включват безработните младежи, които нито се обучават, нито са заети; безработните без професионална квалификация; дългосрочно безработните, изгубили професионалната си пригодност след продължително отсъствие от заетост, и т.н.

Набелязаните стратегически цели (с изключение на Националната стратегия за развитие на научните изследвания, чийто срок е до 2030 г.) в посочените документи трябва да са във висока степен на завършеност до края на 2020 г., доколкото дотогава остават само две години. В този смисъл движението на показателите в противоположна на желаната посока повдига въпроси относно

това дали поставянето на част от стратегическите цели е надценило възможностите на капацитета, или е необходимо преосмисляне на използваните лостове за въздействие. За да се намери отговор на тези въпроси, се изисква мнението и оценките на експертите, познаващи детайлите в системата и механизмите на нейното функциониране.

В част от изброените стратегически документи неравенствата в достъпа до образование се визират пряко, когато става дума за: образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства; насърчаване и повишаване на грамотността; развитие на професионалното образование и обучение; учене през целия живот; намаляване на дела на преждевременно напусналите образователната система. Очертаването на тези неравенства прави политиките ясно адресирани. Постигането на видими и необратими резултати обаче засега е затруднено от факта, че те нямат превантивен характер, а трябва да решават трайно установили се недобри практики като: неучастие в образование или отпадане от училище; разминаване между получените знания и умения и реалните потребности на пазара на труда; трудности в прехода от училище към заетост; ниска степен на участие във форми за учене през целия живот и т.н.

Трябва да се подчертае, че според множество изследвания причините за наличието на негативни ефекти на образованието върху пазара на труда произтичат не толкова от образователната система, колкото от икономическите и социалните проблеми, породени при реформирането на обществената система след 1989 г. Същественният въпрос е дали на този етап от развитието ни се осъзнават ясно корените на проблемите и намират ли се правилните решения за тяхното преодоляване? До голяма степен отговорът на този въпрос е положителен, но има и области, в които все още се търсят по-ефективни механизми за въздействие:

● *Първо*, по отношение на механизмите за обезпечаване на *равенство в достъпа до образование* в условия на закриване на училища, изтичане на население от тези населени места, наличие на съществени регионални дисбаланси. Трябва да се преосмисли въздействието на финансовите рестрикции в системата и последиците върху достъпа до образование въобще и до качествено образование в частност. Използването на съвременните информационни и комуникационни системи може да съдейства за подобряване на достъпа до образование, но тяхното приложение засега не е достатъчно широко.

● *Второ*, във връзка с по-доброто балансиране на използваните политики за обезпечаване на *единство между включване и участие в образование и качество на образованието*. Необходимо е да се намери баланс между догонването на средноевропейските количествени показатели и поддържането на високо качество на обучението, доколкото притежаването на дипломи без покритие от знания не повишава конкурентността на индивидите на пазара на труда. Дебатът в това направление е нужен и е провокиран от високия дял учащи се под критичното ниво на знания в областта на четенето, матема-

тиката и природните науки. Покачването на заплатите на учителите с цел да се увеличи привлекателността на професията и да се засили тяхната мотивация, е само стъпка към повишаване на ефективността на образователната система. В този контекст насочването на повече средства за обучение към по-бедните региони е само част от усилията за създаване и обезпечаване на по-добри условия за обучение и за достъп до обучение.

● *На трето място, тревожна е разликата в регионален и етнически аспект на хората, които „никога не са посещавали училище“* (според преброяване на НСИ през 2011 г. съотношението по етнически групи е 1:8:11 съответно между българи, турци и роми). Данните от изследване на ПРООН/СБ/ЕС от 2011 г. посочват бедността като най-често отбелязваната причина за непосещаване на училище от ромските деца. Доклад на институт „Отворено общество“ от 2013 г. съобщава, че „едва 47% от децата от ромски произход се включват в образователната система и едва половината от включилите се завършват основно образование. Продължилите в средно образование деца от тази етническа група са само 12% (16-19 години) при 81% от останалите“ (Христов, 2013). Според друго изследване етнокултурният модел оказва съществено влияние върху участието в образование, като се обръща специално внимание на участието на момичетата след определена възраст (Черкелова, 2018, с. 105).

Сегрегацията и дискриминацията остават фактори, които пречат на равнопоставеността в достъпа и участието в образователния процес и често мотивират отпадането от училище. От такава гледна точка „значителна част от образователно-интеграционния и социализиращ потенциал на Стратегията за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства остава нереализиран“ (Стратегията за образователна интеграция..., с. 1), което налага развитие на по-разнообразни подходи и инструменти за въздействие. Една от насоките е *въвеждането на целодневното обучение в българското училище*, което да е от полза особено за учениците от уязвимите етнически групи, както и за децата от по-бедни семейства. *Ролята на общините* за повишаване на интеграцията на децата в образователната система може да се активизира чрез провеждане на разнообразни политики. В това отношение съществуват добри практики чрез *активното включване на читалищата* в различни извънкласни форми за обучение.

*Връзката на институциите с местните общности* при търсене на обществена подкрепа за провеждане на интеграционните политики може да се укрепи, като се превърне в устойчив обмен на информация и идеи. За подобряване на ефективността на сътрудничеството между институциите и родителите и привличането им като партньори в провеждането на интеграционните политики е добре наред с електронните форми на контакт да се прилагат и други начини за взаимно сътрудничество и връзка между деца, родители и учители.



● *Четвърто*, активната политика на пазара на труда включва значителен брой програми и мерки, насочени към активация на хората извън пазара на труда за участие в него чрез мотивиране и обучение, както и такива за трудова заетост и обучение и квалификация.<sup>2</sup> През последните години тези програми и мерки се финансират ежегодно от държавния бюджет в размер на 73 млн. лв., както и от голяма част от средствата по ОП „Развитие на човешките ресурси“. Може да се каже, че финансовият ресурс за обучение и квалификация с цел подобряване на качеството на работната сила и нейното развитие спрямо обективните промени в икономиката нараства във времето, особено през годините на усвояване на средства по ОП „Развитие на човешките ресурси“. Ролята на активната политика на пазара на труда в частта ѝ на подкрепа за развитието на човешкия потенциал обаче е ограничена и тя не може да замести пропуските от образователната система, а само частично ги компенсира, най-вече защото тази политика няма за цел да формира базови знания.

● *На следващо място* трябва да се отбележи *ученето през целия живот и участието на възрастните хора в обучение*. Ученето през целия живот като форма за подобряване на качеството на човешкия ресурс в съответствие с динамичните промени в икономическото развитие и изискванията на пазара на труда продължава да бъде проблемно като реализация въпреки наличието на пакет от политики в тази област, подкрепени през последните десет години и от средствата по оперативните програми. Налице са констатации, че *„въпреки липсата на съвременни работни умения на значима част от населението, все още е незадоволително участието на неграмотните и слабограмотни възрастни в обучение. Те често имат проблеми с основни умения, които са от ключово значение за успешната интеграция в днешните общества. Ето защо от първостепенна важност са осигуряването на достъп до висококачествени и достъпни курсове за ограмотяване на възрастни и на подходяща среда за компенсиране на проблемите в грамотността – на работното място и извън него“* (Национална стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността..., с. 5).

В европейски мащаб България заема последно място по дял на възрастни хора, участващи в различни форми на обучение – 2.2% през 2016 г., като има известно нарастване в сравнение с предходни години (1.6% през 2011 г.) при 10.8% за ЕС-28 през 2017 г. (9.1% през 2011 г.).<sup>3</sup>

В национален план отчетните документи показват намаляване на записаните възрастни за придобиване на различни степени на професионална квалификация. За учебната 2015-2016 г. броят им е незначителен – 2109 лица са записани за придобиване на първа степен на професионална квалификация и

<sup>2</sup> Вж. Национална програма "Активиране на неактивни лица", където като целеви групи се посочват: „неактивни лица..., нерегистрирани в ДБТ, обезкуражени лица и младежи до 29 години, които не работят, не търсят работа и не са регистрирани в ДБТ“ (МТСП, 2018, с. 31, Приложение 1).

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Lifelong\\_learning,\\_2011\\_a](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Lifelong_learning,_2011_a).

само 13 за придобиване на четвърта степен (вж. Годишен доклад 2015 по изпълнение на Националната стратегия за учене през целия живот..., с. 17). Националната цел е 5% за 2020 г., а средноевропейската цел от 15% е сериозно предизвикателство. Очевидно *действащата система трябва да се преосмисли по отношение на подобряването на координацията между участващите в нея, привеждането на програмите за обучение на възрастни в съответствие с потребностите на икономиката, както и по-доброто адресиране на програмите към отделни групи.*

Във връзка с това са необходими още усилия в областта на валидиране на придобито по неформален път знание. Трябва да се разширят начините за предлагане на форми на обучение, които да съответстват на интересите и на възможностите на заетите хора извън традиционните форми на вечерно и дистанционно обучение. Тази необходимост е отразена в Националната стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността, но все още не са намерени най-ефективните методи за практическа реализация, които да се приемат и да се използват за повишаване на пригодността за заетост, за подобряване на качеството на работната сила, производителността на труда и неговото заплащане.

\*

От представеното изследване могат да се направят следните *обобщения*:

- Приоритизирането на образованието като основен фактор за формиране на качествен човешки потенциал и за качествена заетост е правилна насока на политиката, която трябва да има устойчив и последователен характер.
- Социално-икономическите промени в България през последните 30 години са имали нееднозначен ефект върху равнопоставеността на хората по отношение на достъпа до образование и получаването на качествено образование. Те са съдействали за оформянето на „уязвими“ групи от част от населението на образователен признак, което поставя пречка пред тях по отношение на заетостта въобще и на качествената заетост в частност.
- Идентифицирането на образователните неравенства и дълбочината на тяхното негативно въздействие върху пазара на труда позволява адресирането на политики, имащи за цел намаляване на неравенствата, които са отразени в поредица от стратегически документи.
- Реализацията на целите на практика е затруднена от дълбочината и устойчивостта на проблемите, натрупани във времето. Затова и постигнатите успехи в отделни области са все още минимални и неустойчиви. Тенденциите в развитието на някои от процесите често имат посока, обратна на желаната. Догонването на средноевропейските равнища на редица показатели остава предизвикателство за следващите години.
- На активните политики на пазара на труда не бива да се гледа като на панацея за подобряване на качеството на работната сила и за нейната акти-

вация и трудова реинтеграция. Очакванията спрямо тези политики трябва да са премерени в рамките на техните цели, а именно да допринасят за приобщаване към пазара на труда и да съдействат за качествено адаптиране спрямо динамично променящото се търсене на труд.

- Ускоряването на реформите в онези сфери от образованието, където има тенденции към неустойчиво развитие и съществено изоставане от средно-европейските равнища, е наложително и изисква мобилизацията на цялото общество.

*Използвана литература:*

Зарева, И. (2015). Политики за развитие на човешкия капитал чрез образование в Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (приоритетни оси 3 и 4). В: *Годишен доклад на ИИИ на БАН 2015. Политиките за икономическо развитие в оперативните програми и Общата селскостопанска политика в периода 2007-2013 г.*

Пикети, Т. (2018) *Капиталът в XXI век*. С.: Изд. „Изток-Запад“

Стиглиц, Дж. (2014). *Цената на неравенството*. С.: Изд. „Изток-Запад“, [http://iztok-zapad.eu/uploads/materials/Pages\\_from\\_tzenata-01.pdf](http://iztok-zapad.eu/uploads/materials/Pages_from_tzenata-01.pdf)

Уилкинсън, Р. и К. Пикет (2014). *Паталогия на неравенствата*. С.: Изд. „Изток-Запад“

Христов, С. (2013). *Неравенствата в България, динамика, сравнителен анализ, причини*. С.: ИПИ [https://ime.bg/var/images/Inequality\\_full\\_text.pdf](https://ime.bg/var/images/Inequality_full_text.pdf)

Черкелова, Ст. (2018). Миграционния опит и нагласи към образованието на българските роми. *Население*, 1.

Krugman, P. (2009). *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. USA: „W. W. Norton“.

Krugman, P. (2013). Raise that wage. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2013/02/18/opinion/krugman-raise-that-wage.html>

Световна банка и НСИ (2005). *България: Предизвикателствата на бедността 2003*. С: НСИ.

ИИИ на БАН (2017). *Годишен доклад*.

ИПИ (2016). *Бедността в България: Образованието и заетостта като фактори за доходите и неравенствата*, [https://ime.bg/var/images/Bednost\\_bg\\_16\\_IME.pdf](https://ime.bg/var/images/Bednost_bg_16_IME.pdf)

Министерство на образованието и науката (2016). *Годишен доклад – 2015 за изпълнение на Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020 г.*

МОН. *Стратегия за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства (2015-2020)*, <https://www.mon.bg/bg/143>

МТСП (2018). *Национален план за действие по заетостта през 2018 г.*

НСИ. *Демографска и социална статистика. Пазар на труда*, [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg).

Национална стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността (2014-2020). Протокол № 43.5 на Министерския съвет от 22.10.2014 г.

Национална стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020. Решение № 12 на Министерския съвет от 10.01.2014 г.

Световна банка. (2010). *България: преглед на реформите в образованието, свързано с училищната автономия*.

Стратегия за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система (2013-2020). Протокол № 44.11 на Министерския съвет от 30.10.2013 г.

European Commission (2017). *Education and training monitor, Bulgaria, 2017*.

European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate (2018). *Employment and Social Developments in Europe 2018. Statistical Annex*. A Manuscript, completed in June 2018.

OECD. (2012). *Survey of Adult Skills (PIAAC)*.

World Development Report 2018: Education, <https://www.worldbank.org/en/topic/education>

24.10.2018 г.