

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

проф. д-р Искра Белева

Институт за икономически изследвания, БАН

„Неравенството в доходите е един от основните залози и проблеми пред световното стопанство.

А достъпът до качествено образование като че ли става все по-труден и скъп,
което изначално предопределя резултата от професионалните усилия на хората,
отразен в доходите впоследствие.”

Икономически бизнес-форум в Давос, 2018

Увод

Основната *теза на този доклад е, че приемайки* неравенствата като неизбежен спътник на социално икономическо развитие и пазарното стопанство, тяхното нарастване в съвременните условия има негативно отражение върху цялостното обществено-икономическо развитие и пазарът на труда в частност. Затова *намаляването на динамиката им и на ножницата между двата полюса трябва да се приема като необходимо условие за обществения прогрес и индикатор за доброто управление.*

Протичащите в последните тридесет години промени в България съществено промениха икономическата и социална среда, в която се формират стереотипите на българите по отношение на образованието, неговото значение за индивидите и ролята му в ценностната система на българското семейство и общество. Ролята на неравенствата в обществото при формиране на тези стереотипи е съществена по отношение на последващата трудова реализация и качеството на живота.

Целта на този доклад е да постави акценти на онези неравенства, които се задълбочават в обществото ни в последните години по отношение на достъпа както до „качествено” образование, така и до образование въобще; да разкрие ефектите, които проблемите на достъпа и качеството на образованието имат върху трудовата реализация на работната сила. Като индикатори за нарастващи неравенства с негативни влияния върху пазара на труда се използват общоприетите показатели за образование в ЕС. Чрез проследяване на динамиката на показателите се оценява посоката на развитие на дадена сфера, а чрез проследяване на позиционирането на страната ни сред

страните-членки на европейската общност се правят оценки за провежданите политики за намаляване на неравенствата в образованието и в трудовата реализация.

1. Дискусията за неравенствата в световното и европейското публично пространство

Неравенствата са неизменна част от пазарната икономическа и социална среда, но когато те трайно нарастват и водят до засилване на икономическата и социална поляризацията в обществото, тяхното развитие се превръща в пречка пред неговото развитие и източник на социални конфликти. Дискусията за неравенствата в света все повече се оживява, провокирана от редица видни учени (нобелови лауреати Пол Кругман, 2013, Джоузеф Стиглиц „Цената на неравенството“, Тома Пикети „Капиталът в XXI век“), посланията на Световния доклад за неравенството (World Inequality Report 2018) и Световния икономически форум (Давос, януари 2018), редица научни трудове („Патология на неравенството” на Ричард Уилкинсън и Кейт Пикет, 2014).

В европейски контекст данните показват, че през 2008 г. разликата между доходите на най-богатите и най-бедните 20% от населението е 6.5 пъти. През 2017 г. разликата нараства до 8.2 пъти, което е най-голямото увеличение в рамките на Съюза. Средната разлика за Европейския съюз е 5.2 пъти (данните от повечето страни са за 2016 г.). Най-ниска е ножицата в Чехия – едва 3.5 пъти. Словения, Словакия и Финландия си разделят втората позиция със съвсем малка разлика от първата – 3.6 пъти разлика. Латвия, която отчита резултат от 6.3 пъти, се представя най-добре в намаляването на неравенството, тъй като през 2008 г. коефициентът е бил 7.3.

В национални рамки разговорите по темата са провокирани предимно от научната общност и неправителствения сектор и в по-малка степен от политическия и икономически управляващ елит. Налице са достатъчно аналитични изследвания, които дават изчерпателна характеристика за съществуващи неравновесия в образователната система и за тенденциите в тяхното развитие.¹

Дискусията за неравенствата, предложена на тази кръгла маса, провеждаща се под патронажа на Президента на Републиката, би дала своя принос чрез очертаване на дълбочината на съвременните неравенства в образованието, тяхното отражение върху пазара на труда, социално-икономическото развитие като цяло и върху живота на

¹ Годишен доклад на ИИИ на БАН, 2017; поредица от изследвания на ИПИ, отразени на сайта на институцията като Неравенствата в България, динамика, сравнителен анализ, причини, 2013; Разрези на бедността – образованието и заетостта като фактори на кризата на доходите и щастието в България, 2016.

отделните индивиди. Съществен принос би било посочването на възможни насоки за тяхното намаляване, допълващи провежданите сега национални политики.

2. Образованието и пазарът на труда

Световният доклад за образование 2018 г. (World Development Report 2018: Education) посочва, че образованието е мощен двигател за развитие и един от най-силните инструменти за намаляване на бедността и подобряване на равния достъп до здравеопазване, за равенството на жените, както и за общата социална стабилност. Отбелязвайки, че е налице съществен прогрес в процеса на привличане на децата в класните стаи, се подчертава, че все още 260 млн. деца са извън началното и средното образование (<https://www.worldbank.org/en/topic/education>). Този доклад, както и редица други изследвания, показват, че значението на образованието като фактор за по-добър живот нараства непрекъснато 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 пазара на труда. Наличието на задълбочаващи се или нарастващи неравенства, формирани на основата на различни признаци (пол, образование, квалификация, етнос и др.) намаляват възможностите му за ефективно функциониране. Затова е важно да се анализират наличните образователни неравновесия на пазара на труда, да се очертае тяхната дълбочина и да се посочат възможности за преодоляване на тенденциите на задълбочаване им (там където има такива), както и за намаляване на изоставането спрямо средноевропейското равнище (там където има такова).

Значението на образователните качества на работната сила нараства изключително много днес, когато намаляващото предлагане на труд в резултат от тежките демографски процеси се проявява все по-ясно и недостигът на работна сила все повече се превръща в ограничител на икономическата активност на бизнеса и на възможностите за растеж на икономиката. Тясната връзка между образование и заетост се посочва в редица изследвания, като се подчертава, че в групата на бедните преобладават хората с основно или по-ниско образование, както и хора без образование.² В тази връзка въпросите за политиките, свързани с обучението през

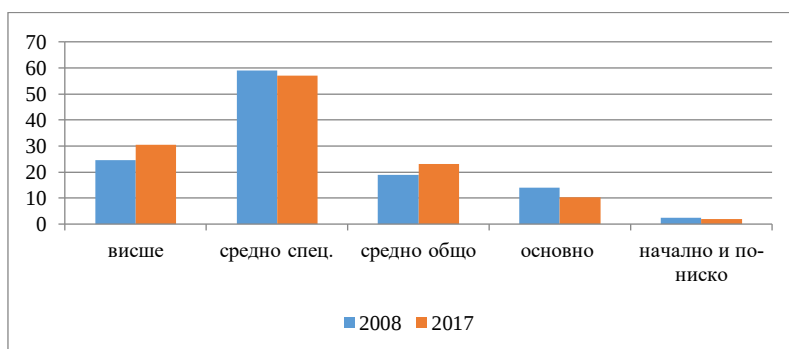
² Бедността в България 2003, Световна банка и НСИ; Разреси на бедността... 2016, ИПИ.

целия живот, имат съществено значение, доколкото чрез тях може да се съдейства за ограмотяване, придобиване на умения и квалификации, които да направят тази неравностойна група по-пригодна за потребностите на пазара на труда.

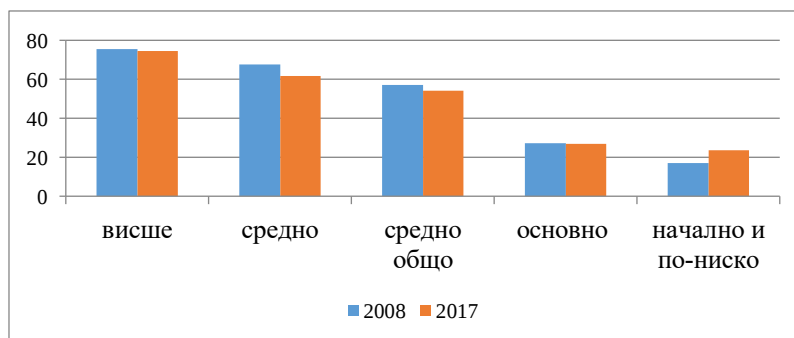
3. Базовата роля на образованието за успешно включване в пазара на труда

Промените в образователната структура на **работната сила** в периода 2008-2017 г. показват позитивни тенденции на нарастване на дела на хората с висше образование, както и на хората със средно общо образование и намаляване на дела на тези с основно и по-ниско. Същевременно в образователната структура на населението делът на хората със средно специално образование намалява (от 58.9% през 2008 г. на 57.4% през 2017 г.), вкл. на този на хората с професионална квалификация (от 39.9% през 2008 г. на 34.4% през 2017 г.). Тази тенденция не е позитивна и нейните негативни влияния се проявяват особено силно в условия на висок дефицит от квалифицирана работна сила на пазара на труда, какъвто има в страната ни в последните четири години в период на икономически подем и устойчив растеж (Фигура 1).

Фигура 1. Промени в структурата на работната сила по образование (%)



Фигура 1.1. Промени в коефициента на икономическа активност на работната сила по образователен признак (%)



Източник: НСИ, Демографска и социална статистика, Пазар на труда, www.nsi.bg.

Промените в коефициента на икономическа активност показват нарастване в ниските нива на образователната скала, т.е. на хората с основно и с начално и по-ниско образование (Фигура 1.1). Тази активност може да бъде резултат както от повечето възможности за намиране на работа, така и от по-рестриктивната политика на социално подпомагане. Независимо от какво е предизвикана, нарастващата активност на пазара на труда на хората в най-ниските степени на образование е позитивна, защото ги изважда от „зоната на сивотата” и ги „легализира” за пазара на труда. Същевременно обаче тези хора не са достатъчно конкурентоспособни по образователен статус и се включват в групата на хората в неравностойно положение на пазара на труда. Тази им неравностойност намира израз във високия дял на безработните с ниско образование – 14% за хората с основно образование и 24% за тези с начално и по-ниско през второто тримесечия на 2018 г. при общо ниво на безработица от 5.5%.³ Т.е. според образователното равнище *рискът от безработица при тези с ниско образование е от 3 до 6 пъти по-висок*.

Намаляването на икономическата активност на хората с висше образование с 1 пр.п. може да е резултат от редица фактори, вкл. структурни несъответствия или лични причини, докато намаляващата икономическа активност на хората със средно специално, вкл. и с професионална квалификация, илюстрира трайно установилата се на пазара на труда професионална дебаласираност. Икономическа активност на хората с основно образование спада, както и при хората със средно общо образование (от 57.1 на 54.1%). Нарастващата икономическа неактивност сред тези групи, и особено в тази на младите хора е тревожна. Това важи особено силно за младежите (15-24 г.) които не участват нито в заетост, нито в обучение. Независимо, че делът им намалява след края на кризата и започналото икономическото оживление (2013г.), равнището на показателя остава значително над средноевропейското равнище (Таблица 1).

Таблица 1. Дял на младежи (15-24 г.), които не учат, не работят и не са на стаж (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

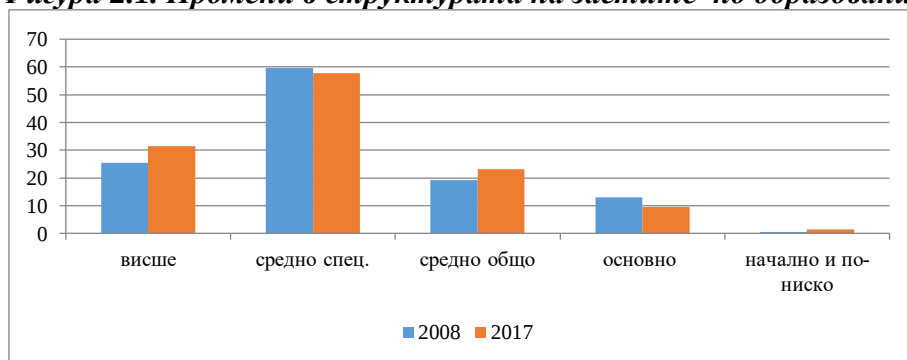
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/>.

³ НСИ, Демографска и социална статистика, Пазар на труда, www.nsi.bg

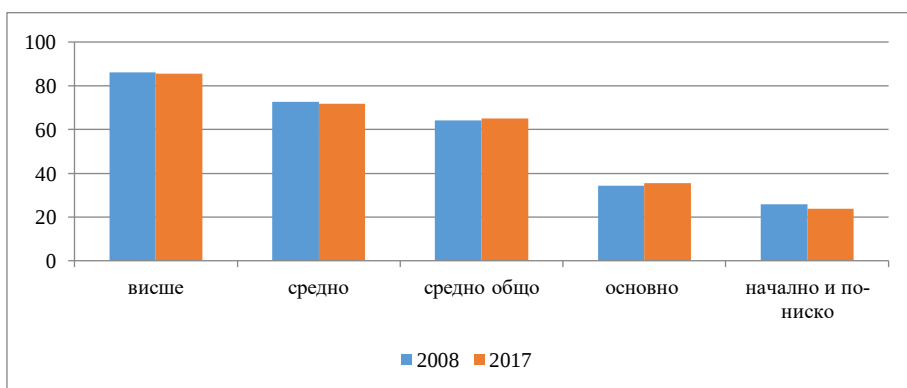
Равнището на заетостта е един от основните социални индикатори за аналитични цели при изучаването на трудовите пазари и е един от водещите индикатори за наблюдение на изпълнението на Европейската стратегия 2020. Да напомним, че целевото равнище в рамките на тази стратегия е 75% (за възрастова група 20-64 г.) за 2020 г.

Промените в образователната структура на **заетите** показва 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 (Фигура 2). Като цяло нарастването на заетите във всички равнища на образователната скала отразява експанзията в търсенето на труд във фаза на възходящо икономическо развитие в икономическия цикъл. Същевременно трябва да се отбележи, че са налице признаци на промяна, отразени в забавянето на нарастването на търсене на труд, въпреки че все още бизнесът отчита недостиг на работна сила като ограничител на икономическата активност.

Фигура 2.1. Промени в структурата на заетите по образование



Фигура 2.2. Промени в коефициента на заетост по образование



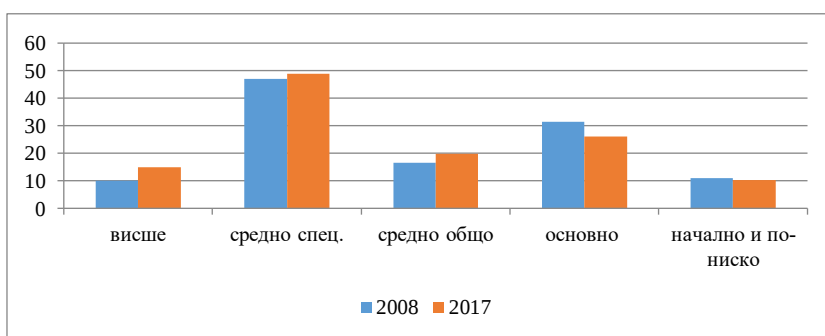
Източник: НСИ, Демографска и социална статистика, Пазар на труда, www.nsi.bg.

Динамиката на коефициента на заетост в 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 за обаче признаци на „пренасищане”, отразяващо се в понижаването на коефициента на заетост при хората с висше и средно специално образование и тези с начално и по-ниско образование.
- Коефициентът на заетост продължава, макар и минимално, да нараства за хората със средно общо и основно 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 тези хора са в изключително неравнопоставена позиция по отношение на конкурентността им на пазара на труда поради ниските им образователни познания, респ. умения.

Промените в динамиката на образователната структура на **безработните** са отразени на Фигури 3 и 3.1. Те показват, че в структурата на безработните през 2017 г. настъпват промени, свързани с нарастване на дела на хората с висше образование до 14.9% (10% през 2008 г.), на тези със средно общо образование до 19.7% (16.6% през 2008 г.) и намаляване на дела на хората с основно и начално и по-ниско образование, както и на хората със средно специално образование, вкл. и на тези с професионална квалификация.

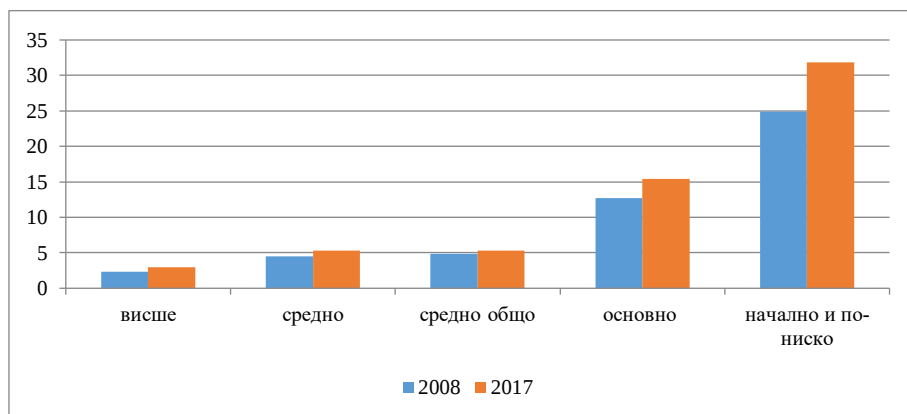
Фигура 3. Промени в структурата на безработните по образование



Източник: НСИ, Демографска и социална статистика, Пазар на труда, www.nsi.bg.

Промените в коефициента на безработица по образователен признак ясно очертават в каква степен образователните характеристики на работната сила предопределят неравнопоставеността на пазара на труда за част от работната сила (Фигура 3.1). През 2017 г. това се предимно *хората с основно образование* (15.4%), 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 3.1. Промени в коефициента на безработица по образование



Източник: НСИ, Демографска и социална статистика, Пазар на труда, www.nsi.bg.

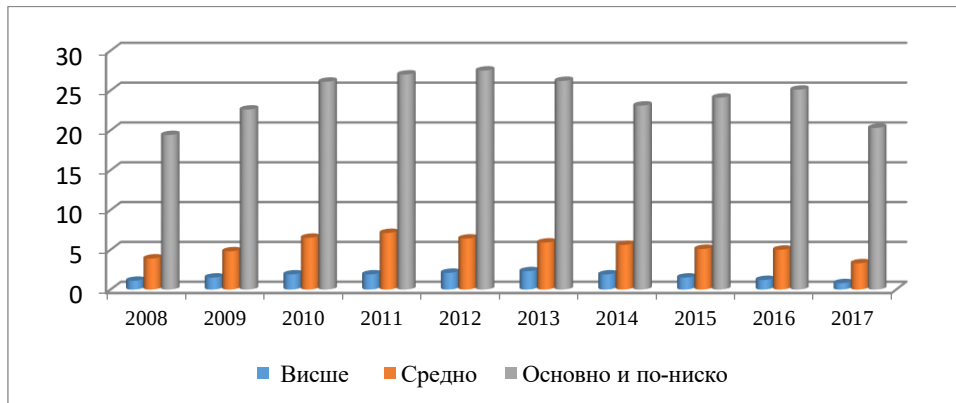
Фигура 3.1 е изключително илюстративна за това как с повишаването на образователното равнище възможностите за по-добро позициониране на индивидите на пазара на труда нарастват, респ. намаляват рисковете от трудова и социална маргинализация.

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

Профилът на хората извън пазара на труда в трудоспособна възраст показва, че сред тях *преобладават хора 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. Наред с това спазването на задължителност на училищното образование до 16 годишна възраст съгласно чл.53 от Конституцията на РБългария трябва да се съблюдава стриктно. Компромисите в тази насока са не само противоконституционни, но техните негативни ефекти върху обществото и индивидите са огромни (неподлежащи на оценка поради многоаспектността на проявлението им). Предвид времевия интервал, в който се проявяват ефектите от отсъствието или от ниското образование на пазара на труда,

натрупаните вече нетагиви ще се увеличават ако не се предприемат радикални решения за прекъсване на възможностите от по-нататъшно неучастие на деца в образование и разпространение на неграмотността.

Фигура 4. Лица, имащи готовност да започнат работа, но не търсещи работа (%)



Източник: НСИ, Демографска и социална статистика, Пазар на труда, www.nsi.bg.

4. Стратегически цели Европа 2020 в областта на образованието и позиционирането на страната ни по пътя на тяхното постигане

Оценката на постигането на целевите образователни индикатори, направена в тази част на доклада, се основава на данните, отразени в годишния мониторингов доклад 2017 г. на ЕК (Education and training monitor 2017, Bulgaria, European Commission).

Данните на ежегодния мониторинг на образователните индикатори на ЕК показват *неблагоприятни тенденции на влошаване на стойностите* при ранно напусналите образование и обучение (18-24 г.); както и бавно догонване на средноевропейските равнища на индикаторите за ранно обучение и грижи за деца (до 4 г.); уменията на децата до 15 години в областта на четенето, математиката и природните науки; равнище на заетост на завършващите училище (20-34 г.) (ISCED 3-8), обучението на възрастни (ISCED 0-8) (Таблица 2).

Оценката на посочените тенденции в доклада е обобщена както следва:

- Налице е сериозен фокус на „включващото“ образование в България, 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).
- Недостигането на базови умения (по критериите на PISA) е едно от най-високите в ЕС. То е следствие на комбинация от образователни фактори и налични неравенства.

- Прилага се нов подход за преодоляване на ранното напускане на училище. Интегрирането на ромите в образователната система остава предизвикателство, както и сегрегираните ромски училища.
- Предприети са стъпки за съществено нарастване 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.

Таблица 2

Индикатори	България		ЕС	
	2013	2016	2013	2016
Ранно напуснали училище с основно и по-ниско образование (18-24) – общо	12.5	13.8	11.9	10.7
Дял на лица с висше образование (30-34) – общо	29.4	33.8	37.1	39.1
Ранно включване в образование и грижи (от 4 г. до училище)	87.1	89.2	93.9	94.8
Постижения под критичното ниво на умения на деца до 15 г. 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) – ISCED 3-8	67.7	72.0	75.4	78.2
Учене през целия живот (25-64) – ISCED 0-8	2.0	2.2	10.7	10.8

Източник: Education and training monitor, 2017, Bulgaria, EC, p. 4.

Като допълнителни индикатори се посочва *финансирането на образование* – то нараства *от 3.7 (2013г.) на 4% (2017г.) от БВП*, (средноевропейско равнище 5 и 4% респективно), както и мобилността при обучението, чийто стойности също остават по-ниски от средноевропейските от 2 до 3 пъти (съответно за бакалаври и магистри).

Посочените констатации от мониторинговия доклад на ЕК 2017 г. в значителна степен потвърждават много от оценките и очакванията, направени от експерти в страната.⁴ Изследване от 2015 г. на ИИИ на БАН посочва основните области, в които се наблюдава изоставане от средноевропейското равнище по целеви показатели като дял на завършили висше образование сред лицата на възраст 30-34 г.; дял на ученици с постижения под критичния праг в областта на четенето, писането и природните науки и т.н., като се привеждат и редица примери от национални и международни изследвания,

⁴ И.Зарева, "Развитие на човешкия капитал чрез образование в ОП „Развитие на човешките ресурси“ (приоритетни оси 3 и 4)+ в Годишен доклад на ИИИ на БАН (2015 г.) на политиките за икономическо развитие в оперативните програми в периода 2007-2013 г.

насочващи вниманието към качеството на образованието и неговия обхват. Отбелязват се и нестабилните тенденции в динамиката на показателя за ранно отпадане от образование и обучение, трудности в прехода от образование към училище, проблеми с кадровото обезпечаване на обучението и качеството на преподаване. Правят се 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”.⁵

Неравенствата и по-специално доходните неравенства имат пряко отношение към посочените 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 стълбца на равнище на живот. Недостигът на знания в посочените области между деца с доходи от най-високата скала на квантилните разпределения спрямо тези от ниските квантилни 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 могат да бъдат изключение, допълнително утежнени от демографските процеси на 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 основна причина за намаляване на обхвата на учениците от 1-4 и 5-8 клас е закриването на училища в малки населени места.⁶

Изследване за обучението на възрастните (Survey of Adult Skills (PIAAC), 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-ниска склонност за участие в обучения в сравнение с тези с висока квалификация. Т.е. 20% от населението на възраст 16-65 г. (с равнище на квалификация 1 и по-ниско) са в „капана на ниската квалификация”, като реално от ученето през целия живот имат повече полза по-високо квалифицираните и образовани. Като предизвикателство пред политиците остава да намерят онези политики, които да могат ефективно да ги измъкнат от този капан.

⁵ Зарева, И. (2015). Политики за развитие на човешкия капитал чрез образование в ОП „Развитие на човешките ресурси”, ПО 3 и 4. – В: Годишен доклад 2015, Икономическо развитие и политики в България, оценки и очаквания, с. 126.

⁶ Световна банка. (2010). България: преглед на реформите в образованието, свързано с училищната автономия. с. 36.

Тези 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 имат ограничения 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, повишаване на обхвата на децата в училище и намаляване на дела на отпадащите от училище; повишаване на качеството на обучение и подобряване на усвояването на базови знания и умения (четене, математика, природни науки); повишаване 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.

5. Националните политики за намаляване на неравенствата в областта на образованието като предпоставка за равностойно участие на пазара на труда

5.1. 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, 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. Налице са 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 четирите ѝ 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 оgramотояване и за усвояване на учебно съдържание от класовете в прогимназиалния етап възрастни да са завършили успешно обучението си.

- Стратегията 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 влияние за изпълнение 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 г. до 2020 г.“) и осигуряването 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 броя на населението със завършено висше образование (Национална цел 4 в частта ѝ 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, 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 за заети, безработните без професионална квалификация, дългосрочно безработните хора, изгубили професионалната си пригодност след продължително отсъствие от заетост и т.н.

Набелязаните стратегически цели до 2020 г. (с изключение на *Националната стратегия за развитие на научните изследвания, до 2030 г.*) в посочените документи трябва да са във висока степен на завършеност, доколкото до края на 2020 г. остават две години. В този смисъл движението на показателите в противоположна на желаната посока поставя въпроси за това дали поставянето на част от стратегическите цели е надценило възможностите на капацитета, или е необходимо преосмисляне на използваните лостове за въздействие. Поставянето на тези въпроси изисква мнението и оценките на експертите, познаващи детайлите в системата и механизмите на нейното функциониране.

В част от посочените стратегически документи неравенствата в достъпа до образование се визират пряко, когато става въпрос 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 дела на преждевременно напусналите образователната система. Посочването на тези неравенства прави политиките ясно адресирани, но постигането на

видими и необратими резултати засега се затруднява от факта, че тези политики нямат превантивен характер, а трябва да решават трайно установили се недобри практики на неучастие в образование или отпадане от училище, разминаване в 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 редица изследвания причините за наличието на негативни последици на образованието върху пазара на труда произтичат не само от образователната система, колкото от икономическите и социалните проблеми, породени при реформирането на обществената система в периода след 1989 г. Същественият въпрос е дали на този етап от развитието ни ясно осъзнаваме корените на проблемите и намираме ли правилните решения за тяхното преодоляване? В значителна степен отговорът на този въпрос е положителен, но има и области, в които все още се търсят по-ефективни механизми за въздействие в няколко области:

На първо място става въпрос за механизми 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. Въздействието на финансовите рестрикции в системата и последиците върху достъпа до образование въобще и до качествено образование, в частност, следва да се преосмисли. Използването на съвременните информационни и комуникационни системи може да съдейства за подобряване на достъпа до образование, но тяхното приложения засега не намира достатъчно широко приложение.

На второ място е въпросът за по-доброто балансиране на използваните политики за обезпечаване на единство между включване и участие в образование и качество на образованието. Необходим е баланса между догонването на средноевропейските количествени показатели и поддържането на високо качество на обучението, доколкото притежаването на дипломи без покритие от знания не повишават конкурентността на индивидите на пазара на труда. Дебатът в това направление е нужен и е провокиран от високия дял на учащи се под критичното ниво на знания в областта на четенето, математиката и природните науки. Повишаване на заплатите на учителите и насочването на повече средства към по-бедните региони следва да се приемат като първи крачки в политиките към намаляване на неравенствата в обезпечаване на условия за качествено образование.

На трето място, тревожна е разликата по регионален и етнически признак на хората, които „никога не са посещавали училище“ (според данните от преброяване на

НСИ през 2011 г. съотношението по етнически групи е 1:8:11 съответно между българи, турци и роми). Данни от изследване на ПРООН/СБ/ЕС 2011 г. посочват бедността като най-често отбелязваната причина за непосещаване на училище от ромските деца. Доклад на Отворено общество 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 г.) при 81% от останалите деца”.⁷ Според друго изследване, етнокултурният модел оказва съществено влияние върху участието в образование, като се обръща специално внимание на участието на момичетата в образование след определена възраст.⁸ Сегрегацията и дискриминацията остават фактори, които пречат на равнопоставеността в достъпа и участието в образователния процес и често пъти мотивират отпадането на училище. В този смисъл „значителна част от образователно-интеграционния и социализиращ потенциал на Стратегията за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства остава нереализиран”⁹, което налага развитие на по-разнообразни подходи и инструменти за въздействие. Една насока е ускореното въвеждане на целодневното обучение в българското училище, което би трябвало да е от полза за учениците от уязвимите етнически групи, както и за децата от по-бедни семейства. Ролята на общините за преодоляване на сегрегацията може да се активизира чрез провеждане на разнообразни интеграционни политики, съдействащи за подобряване на качеството на образованието чрез активното включване на читалищата под формата на 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 на институциите с родители и привличането им като партньори в провеждането на интеграционните политики е добре наред с електронните форми на контакт да се прилагат и други форми 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

⁷ Христов, С. (2013). Неравенствата в България – динамика, сравнителен анализ, причини. Доклад, публикуван на сайта на „Отворено общество”.

⁸ Черкелова, Ст. (2018). Миграционния опит и нагласи към образованието на българските роми. – Население, 1, с. 105.

⁹ Стратегия за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства 2015-2020, с. 1.

в него чрез мотивиране и ограмотяване, както и такива за трудова заетост и обучение и квалификация. Тези програми и мерки се финансират от държавния бюджет в размер на 73 млн.лв. ежегодно през последните години, както и от значителна част от средствата по ОП"Развитие на човешките ресурси". Може да се каже, че значителен финансов ресурс се насочва към обучение и квалификация за подобряване на качеството на работната сила и нейното развитие спрямо обективните промени в икономиката. Ролята на активната политика на пазара на труда в частта и на подкрепа за развитието на човешкия потенциал обаче е ограничена и тя не може да замести, а само частично да компенсира пропуските от образователната система, най-вече защото тази политика няма за цел да формира базови образователни качества.

На следващо място трябва да се отбележи ученето през целия живот и участие 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 и от средствата по оперативните програми в последните десет години. 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”*.¹⁰

В европейски мащаб страната ни 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.)¹¹

В национален план отчетните документи показват намаляване на записаните възрастни за придобиване на различни степени на професионална квалификация (за учебната 2015/2016 броят им е незначителен: 2109 лица са записани за придобиване на първа степен на професионална квалификация, а само 13 лица – за придобиване на

¹⁰ Национална стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността (2014-2020), с. 5.

¹¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Lifelong_learning,_2011_a.

четвърта степен на професионална квалификация).¹² Националната цел е 5% за 2020 г., а средноевропейската цел от 15% е значително предизвикателство. Очевидно е необходимо преосмисляне на действащата система по отношение на подобряване на координацията между участващите в системата, преосмисляне на програмите за обучение на възрастни спрямо потребностите на икономиката, по-добро адресиране на програми спрямо отделни групи.

В тази връзка са необходими още усилия в областта на валидиране на неформалното обучение и самостоятелното учене. Необходими са по-широки възможности за предлагане на форми на обучение, които да съответстват на интересите и 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 е намерила най-ефективните форми на практическа реализация, които да се приемат и използват за повишаване на пригодността за заетост, подобряване на качеството на работната сила, производителността на труда и заплащането му.

В заключение могат да се направят няколко *обобщения*:

- Приоритизирането на образованието като основен фактор за формирането 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 страната в последните тридесет 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 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 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

¹² Годишен доклад 2015 по изпълнение на Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020 г., 2016, с. 17.

развитието на някои от процесите често пъти 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 трябва да се гледа като на панацея за подобряване на качеството на работната сила и да нейната активация и трудова реинтеграция. Очакванията спрямо тези политики трябва да са премерени в рамките на нейните цели, а именно за извършват 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 на неустойчиво развитие и съществено изоставане от средноевропейските равнища, е наложително и изисква мобилизацията на цялото общество.

Използвана литература

1. Бедността в България, Световна банка и НСИ, С, 2003 г.
2. Education and training monitor 2017, Bulgaria, European Commission.
3. Годишен доклад на ИИИ на БАН, 2017.
4. Стратегия за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства (2015-2020).
5. Национална стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността (2014-2020).
6. Национална стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020.
7. Стратегия за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система (2013-2020).
8. Неравенствата в България, динамика, сравнителен анализ, причини, 2013.
9. Разрези на бедността – образованието и заетостта като фактори на кризата на доходите и щастието в България, 2016.
10. Световна банка. (2010). България: преглед на реформите в образованието, свързано с училищната автономия.
11. Survey of Adult Skills (PIAAC), 2012.
12. Зарева, И. (2015). Политики за развитие на човешкия капитал чрез образование в ОР „Развитие на човешките ресурси”, ПО 3 и 4. – В: Годишен доклад 2015, Икономическо развитие и политики в България, оценки и очаквания, с. 126.
13. Черкелова, Ст. (2018). Миграционния опит и нагласи към образованието на българските роми. – Население, 1.

14. Годишен доклад 2015 по изпълнение на Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020 г., 2016.
15. Национален план за действие по заетостта през 2018 г., С., МТСП