

БЪЛГАРСКО СПИСАНИЕ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ
БРОЙ 1
2014

BULGARIAN JOURNAL OF EDUCATION
VOLUME 1
2014

**SOS! МИНИСТЕРСТВО НА ОБРАЗОВАНИЕТО
ПИШЕ СТРАТЕГИЯ**

ГЕОРГИ Д. ДИМИТРОВ

Georgi D. Dimitrov. SOS! THE MINISTRY OF EDUCATION WRITES A STRATEGY

Abstract. This paper presents a critical analysis of the draft project of the Ministry of Education “Strategy for development of the higher education in Bulgaria 2014-2020”. The analysis reveals the methodological flaws and discrepancies in the empirical evidence on which the strategy is built. The grave problem is the inconsistency in the vision about those structural problems that the implementation of the strategy has to remedy. These shortcomings raise concerns about the capability of this strategy to guide the fruitful investment of the EU funds in the development of a Higher education system in this country.

Ключови думи: стратегия, висше образование, цели, система на висшето образование, ценности

Key words: strategy, higher education, goals, system of higher education, values

В отговор на настойчив натиск от ЕС, безапелационно заявяващ, че пари за социални политики могат да се харчат само ако е предварително ясна реалистична програма за постигане на ключово важни обществени цели, българското министерство на образованието изработи и предложи за публична дискусия документ, озаглавен „Стратегия за развитието на висшето образование в Р. България за периода 2014-2020 г.“. От този документ стават ясни две неща – 1) у нас ще се усвоява европейско финансиране от порядък на стотици милиони в това министерство, за разлика от досегашната ситуация, в която проектите по програма за развитие на човешките ресурси се управляваха, не особено успешно и не особено скандално, от министерството на труда и социалната политика; 2) образователното министерство няма капацитет да напише поне смислена стратегия, а дали има възможност да управлява целево публични средства е

известно още от времето на проваления Проект за модернизация на образованието. Такова остро обобщение се нуждае от аргументация:

1. Жанрът стратегия

Всеки, захванал се със стратегия за развитие на един публичен сектор, би трябвало да е наясно, че има фундаментална разлика между този писмовен жанр и пращане на писмо до Дядо Коледа. В исканията си към добрия старец може да развихриш желанията си – нито ще ги плащаш, нито има каквато и да е гаранция, че ще бъдат изпълнени. В истинската стратегия е точно обратното – понеже ще плащаме, трябва да приоритизираме само най-важното, което на всяка цена трябва да стане. Което ще рече да не мечтаем на воля, а да разпознаем ключовите причини, поради които в настоящия момент няма развитие. Така, отстранявайки тези корени на проблема, да сме сигурни, че развитието ще тръгне – защото сме създали подходящия институционален механизъм. Няма такова нещо в Стратегията.

Концепцията

В интерес на истината, тази стратегия не е по-различна от обичайните документи, които българските институции бълват под натиск от външни обстоятелства. Понеже упражнението е чисто имитативно, то дефицитът на академичен смисъл и управленски замисъл като правило не се забелязва. А работата е там, че всяка реалистична стратегия по същество е концепция за справяне с проблемите, което отвежда до ефективно решаване на изпълними задачи, а самото то вече е постигане на предварително поставените цели. Но това означава, че на първо място трябва да се върнем към значението на думата „концепция“ – тя означава *разбиране* спецификата на конкретната ситуация, която пряко предопределя и неотложните задачи, партньорите и противниците, а също и избора на инструменти за постигане на цели, изначално съдържащи се в тяхното решение. Целите не са произволни или въпрос на предпочитания; те произтичат от характера на проблема, с който трябва да се преборим. С други думи, и изходните проблеми, и целите, и задачите, а и показателите за тяхното изпълнение, би следвало да са елементи на *общо смислово цяло*, съобразно *особеностите на конкретната национална ситуация*. Би трябвало, но не са, а последиците от този фундаментален дефицит са далече отиващи.

Управленската немощ е брилянтно резюмирана в раздела „Мисия“, която би могла да обоснове връзката между общоприетите ценности и конкретните политически цели:

Ценностите

Разбира се, обществата не са планктон, подмятан от вълните на променящите се ситуации - поне хипотетично обществата, чрез избора си на политика, могат да променят живота си. Това означава, че във всяка конкретна национална ситуация има цял спектър от възможни развития и поради тази модалност в хода на събитията всяка политика трябва да заяви ценностите, които оправдават в очите на гражданството направения избор на конкретни цели. Тънкостта обаче е в това, че ценностите не са ни предзададени – от традиция или религия, а са въпрос на промислен консенсус между гражданите на националното общество. Издевателство би било да търсим собствено академичен промисъл в ценностите, които Стратегията декларира като своя отправна точка. Но пък умилителната жажда за консенсус е повече от фрапантна – висшето образование е обявено едновременно и за благо, и за услуга, (та да могат и „леви“ и „десни“ да се припознаят като поканени на обща софра)¹. „Благата“ и „услугите“ обаче са категориално несъвместими. Благата са универсални и безусловни – живот, свобода и пр., поради което се дължат всекиму, не са предмет на договор и няма как да се търси неустойка за лошото им качество. Обратното – услугите са само за онзи, който приеме договора за ползването им, срещу заплащане на цената, но и с възможността да се търси възмездие за лошо качество или неизпълнение на договора. Обявяването на висшето образование едновременно за благо и услуга практически изключва възможността направеният „ценностен избор“ да бъде отправна точка за *избор на политики* за развитие на висшето образование - определяне на *специфични* цели и приоритизиране на *адекватни за проблемната ситуация* задачи.

Целите

При такава огромна fuga в ценностния фундамент на Стратегията тя просто е обречена на произволност в целите си. Безспорно, те звучат благо – „подготовка на проактивни, иновативни и мотивирани специалисти; успешна професионална реализация на завършващите студенти; ви-

¹ На семинар в курорта „Боровец“ в началото на 2014 Клисарова, министър на образованието, междувременно обучи лоялните ѝ студентски организации как се пишат печеливши проекти по оперативната програма за развитие на висшето образование, която ... все още не е разписана или, най-малкото, е неизвестна на академичната общественост.

соки и приложими резултати от научните изследвания в икономиката; растяща конкурентоспособност на висшето образование и икономиката на знанието в европейски и глобален контекст.“

... Но и напълно безсмислено, защото големият проблем е да се намери отсъстващата в момента *политическа връзка* между цели на висшето образование у нас и целите на Стратегията съобразно състоянието на образователната ни система (в документа ни се заявява просто, че те съвпадат по подразбиране, а една управленска визия *трябва да докаже съответствието на програмните намерения със структурата на проблемната ситуация.*) Така се заобикаля главното управленско предизвикателство пред всяка българска стратегия за развитие на висшето образование - собствената *специфична цел* на Стратегията трябва да бъде **възвръщане на системата за висше образование в България към смисъла на висшето образование** в едно общество към съответния момент на неговото историческо развитие и съобразно контекста на неговата конкурентна среда. Посочването на съпадаща абстрактно всеобща цел, валидна за всички времена и народи, и на висшето образование („Създаване на модерна и ефективна система на висшето образование, в центъра на която е човекът с неговите личностни качества и интелектуален потенциал“), и на самата стратегия *само изглежда* като управленска глупост: при такъв универсализъм на целите Стратегията може да бъде буквално всякаква при конкретизацията и в наръч от мерки. Така удобно изчезва възможността да формулираме критерий за нейната обществена адекватност. Каква по благоприятна предпоставка, ако същинската политическа задача, решавана от документа, е безкритичното му приемане...

2. Фаталната липса на разбиране на ситуацията

От кумова срама или просто следвайки чуждестранния шаблон, МОН признава съществуване на проблеми в българското висше образование (далече след като е заявило трите си управленски приоритета, дарени ни от Господ, – чак на стр. 10 в раздел „обща характеристика на системата“). Важно е обаче как това е направено. Представена ни е картина на множество несвързани проблеми, паднали от небето – „**мрежа надвишава значително средните показатели на редица съпоставими с България страни от Европейския съюз (ЕС)** - като население и територия. Експанзията на висшите училища обаче не се е отразила благоприятно върху качеството и ефективността на образованието; изостава се с развитието на иновативния потенциал на системата; тя бавно реагира на динамично променящите се изисквания към квалификацията, мотивацията и професионалната кариера на специалистите с висше образование. Другият

проблем през последните години е заниженият контрол от страна на държавата върху количествения растеж на мрежата от висши училища, за сметка на качеството на обучението, реализацията на завършващите и ефективността на инвестициите в сектора. Всичко това спъва модернизацията на системата на висшето образование в България и развитието на университетската наука, в съответствие със световните критерии и европейските стандарти. Информацията по най-важните количествени показатели разкрива **сериозни вътрешни диспропорции в системата, както и растящи несъответствия с достигнатата степен на развитие средно за ЕС и за водещите страни в общността.**” (курсивът е на оригинала).

Къде е гаранцията, че тези нанизани на броеница проблеми няма да се разраснат по брой дълбочина, това остава най-голямата загадка на управленския документ. Т.е. на читателя на Стратегията умишлено е отказана възможността да направи смислов преход и да види в едно цяло проблемната ситуация и сюррията разнопорядкови мерки, които иначе са надлежно разписани.

Най-грижливо опазваната тайна е, че *наличното състояние на системата за висше образование е политически произведен резултат*. Формално Законът за висше образование императивно разпорежда финансирането да става въз основа на резултатите от акредитацията на образователните институции, но досега не се намери правителство, което да спазва тази норма. Днешните проблеми са резултат от преднамерено провеждана образователна политика през последния четвърт век с умопомрачителен консенсус между левите, десните и уж центристски правителства, които създадоха почвата висшето образование у нас да загуби качеството си и да стане изключително благоприятна среда за повсеместно разпространение на корупция във всевъзможни форми. Още преди десет години колектив от социолози в СУ доказва, че у нас всички университети у нас са заразени от тази патология – различават се само по дълбочината на проблема и във вариациите от най-често срещани корупционни практики („Антикорупция/Антиобразование“, София, Изток-Запад, 2004).

Наличната ситуация във висшето образование в България не е нормална, а катастрофална – намерете друга европейска страна, в която над 15 на сто от държавно субсидираните места за висшисти остават незаети... (поне тези данни ги има споменати в Стратегията). Оттук обаче следва, че целта не е да преминем от по-хубавото към прекрасното, а радикално да прекратим загиването. В документа няма да намерите и дума, че качеството на висшето образование е пряко производно от качеството на неговото управление и, естествено, ще намерите единствено пределно

абстрактен *намек за реформа на управление на системата за висше образование*.² Спрямо така дефинирана стратегическа управленска цел всичко би могло да се представи за успешно нейно изпълнение. Защото, уви, одитните институции на ЕС изискват доказване на резултат като основание за изплащане на сумите.

3. Подмяната на цели и операционализацията им в задачи

Липсата на съдържателен проблемен анализ като основа за Стратегията логично води до преднамерен отказ от доказване на връзките между приоритетите и специфичните задачи. Откъдето следва, че поставените в документа цели не са нашите, а са преписани от „чужда тетрадка“³:

„Първо, стимулиране на интереса към висшето образование и разширяване на достъпа, следвайки принципа, прилаган в ЕС за „широкия“ вход „и „тесния“ изход на системата (достигане на равнище от 36% завършили висше образование на възраст между 30 и 34 години през 2020 г.- при най-малко 40% за ЕС). Второ, съществено повишаване на качеството на обучението, насърчаване на мобилността на студентите, преподавателите и изследователите – съобразно европейските и световните критерии и стандарти. Трето, изграждане на устойчива и ефективна връзка между висшите училища и институциите на пазара на труда; като резултат - постигане на динамично съответствие между търсенето и предлагането на специалисти с висше образование.“ И т.н. до цели шест цели приоритета.

Само ако авторите на документа си бяха направили труда да прочетат поне официалните данни от НСИ, че към 2020 г. лицата с висше образование в посочената възрастова група ще бъдат над 40 на сто, ако не и повече⁴. Не би и могло да бъде другояче, при положение, че държавно определения прием за студенти е почти равен на успешно завършилите средно образование. Т.е. у нас не стават висшисти само лицата, които не завършват средно образование. Но Стратегията папагалски повтаря „средноевро-

² „реализиране на цялостен пакет от структурни промени в системата на висшето образование, вкл. въвеждане на нов модел за управление и финансиране ; цялостна актуализация на законовата и подзаконовата уредба , адекватна на новия модел; последователно и пълно приложение на критериите от Стратегията „Европа 2020“. Естествено, *добрите пожелания* не свършват дотук...

³ В раздела „Обосновка“(!) Стратегията най-безхитростно признава, *че се е ръководила на първо място от пет документа на Европейската комисия*. Не от проблемите на българската образователна система.

⁴ По данните на НСИ - **НЕТЕН КОЕФИЦИЕНТ НА ЗАПИСВАНЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО НА ВЪЗРАСТ 19-23 Г.** (Коефициентът е изчислен в проценти като отношение на броя на учащите на възраст 19-23 години, независимо от степента на образование, към броя на населението в същата възрастова група.) 2009/102010/112011/122012/1319 – 2341,142,542,643,3

пейски“ стандарти... и приоритета за предстоящи политики за „максимално разширен вход“ в системата за висше образование!

Още по-фрапантни са абсурдите от преписването на чужди приоритети, когато вземем на сериозно императивната връзка на висшето образование с динамиката на пазара на труда. Ако авторите бяха погледнали поне цитираните от самите тях данни от бюрата по труда, щяха да забележат вероятно, че през последните години търсенето на висшисти се колебае между 16 000 – 17 000 годишно. А завършващите висше образование са около 50 000. При тези данни не се изисква стратегическа мисъл, а умения по аритметика. За какво равнище на политическа отговорност може да говорим, когато Стратегията *тепърва ще разширява достъпа* до висше образование (срамежливо споменавайки, че съотношението преподаватели/студенти е драстично небалансирано в превес на преподавателите над средноевропейските норми за ефективност на обучението, но без да предоставят статистически данни). Много е интересно как *едновременно ще се разширява достъпа до висше образование и ще се реализира връзка с пазара на труда при тези структурни предпоставки*. Удобно се забравя, че в ЕС висшето образование включва изключително добре развита система от професионално образование – от кетъринг до коневъдство, спрямо което университетското е само важна, но по-малка част. У нас около 90 на сто от институциите за висше образование са университети. Следователно у нас е необходима **радикална структурна промяна на системата за висше образование**, за да се премахнат убиващите го диспропорции. Самата Стратегия признава „около 80% от професионалните направления и специалностите във висшите училища трудно се вписват в актуалната структура на най-търсените професии“. Дори и да допуснем най-благосклонно, че част от висшистите остават без работа, защото имат некачествено образование и неговото подобряване би направило притежателите му по-конкурентоспособни, структурният проблем с потребностите на пазара на труда у нас остава. Образно казано, дори всички да имат спринтьорските качества на Ивет Лалова, на фотофиниша ще стане ясно, че единственото свободно място за победител в състезанието е само за един от всички тичачи. А всъщност става дума за професионална и житейска реализация на десетки хиляди млади хора. Така се поддържа обаче непрекъсващ резервоар на ляв електорат. И разрастваща се емиграция на най-младите и образованите, която прави политическата тежест на малцинствата все по-решаваща. Публична тайна е, че МОН повече от десетилетие се управлява от ДПС.

Ако някой приема на сериозно връзката между системата за висше образование и пазара на труда, щеше ли да е безразличен към факта, че според официалните данни на НСИ през последните години у нас жените са около 60 на сто от всички завършващи висше образование – в десетки специалности: над 75 на сто. Макар равенството на половете да ключов политически приоритет в ЕС, по този въпрос в стратегията няма и дума.

Близко е до ума, че след като от Стратегията е отпаднала нейната вътрешно присъща цел – да създаде такава *система за висше образование, която да е способна да се саморегулира съобразно динамиката на обществените процеси и да поддържа качеството на висшето образование*, т.е. система, способна на устойчиво развитие, на нейно място ще дойдат заместители. Не един, а много - целите на развитието на системата се подменят от отделни индикатори за измерване на постижения, безотносително колко фантастични или просто фигуриращи в писмото до Дядо Коледа: „Република България ще провежда политика на нарастващо стимулиране на развитието на приложни научни изследвания през периода 2014-2020 година. Ще се засили приносът на иновациите в създаването на добавена стойност [...]. Ще се положат всички необходими усилия и ресурси, за да бъде създадено ново поколение учени, да се издигне общественият престиж на при/званието „учен“ . Основен приоритет ще бъде изграждането на икономика, основана на знанието, която да съчетава в себе си синергията на триъгълника „висше образование – научни изследвания - иновации“. Ако ви се струва малко, има и още: - „оптимизиране на общия брой на висшите училища - не с административен натиск, а чрез добре обмислени финансови и данъчни лостове (препоръчително е пилотен проект да стартира още през 2015-2016 г.); трансфер на добри европейски практики за насърчаване на интеграцията и обединението на висши училища на регионален и предметен принцип /примерът на Белгия, Финландия, Унгария и други страни от ЕС/; прекратяване на самоцелните практики за обявяване на авангардни или несвойствени специалности, единствено с цел привличане на студенти към съответното висше училище; стимулиране на интеграцията на български и чуждестранни висши училища за трансфер на доказали своята ефективност учебни програми по модерни и търсени специалности от младежите и бизнеса; Изпълнение на препоръката на ЕК към Националната програма за реформи и Конвергентната програма на България: до края на 2014 г. 80% от студентите да разполагат с осъвременена учебна програма.“ Има и капак на всичко: - „превър-

щане на България в силен и привлекателен регионален център на европейското висше образование в Югоизточна Европа.“ Или, ни повече, ни по-малко – България в изпълнение на Стратегията да „достигне и европейската цел: най-малко 40% завършили висше образование във възрастовата група на 30-34 годишните; намали с 60% младежката безработица и да смекчи негативните последици от т.нар. етническа безработица (главно сред младите роми); постигне амбициозната цел: български висши училища да намерят място сред първите 100 в европейската класация и сред първите 500 в световната класация.“

Дядо Коледа, нали си записваш, моля те?

4. Обезсмислянето на мерките

В отсъствието на смислени интегрални стратегически цели всяка от мерките, естествено, се превръща цел в себе си... Как така защо? Защото зад всяка от мерките би могло да стои финансиране. Ако и това не е пределно осезателна и разбираема „цел в себе си“, здраве да е. Много е вероятно поне част от многомилionenното финансиране да се разпределя на конкурсен принцип, вярно. Но при самоцелни мерки и известният най-вече с името си университет в крайстоличен град ще може да печели проекти, стига оперативната програма да се управлява от МОН.

Разбира се, поради тази причина е задължително още в Стратегията мерките да са отделни една от друга и цялото внимание да се съсредоточи върху тях – и сякаш „естествено“ биват *просто два вида*: „правилни“ и „неправилни“. А целият дебат на експертната публичност се фокусира върху преброяването на едните и другите или преместването на някоя измежду набелязаните мерки от единия куп в другия. Сякаш няма никакъв проблем в това, че „по принцип правилни“ мерки могат да са тотално неадекватни към специфичен обществен контекст; че мерките не са отделни институционални действия, а трябва да са цялостна системна политика, която цели да промени качеството на системата за висше образование в това общество. Следователно трябва да се намери – измисли и създаде – *институционален механизъм, който устойчиво и непартийно ще реализира такава образователна политика*. Следователно трябва да се почне от познаване на обществото, на системата за висше образование, а чак тогава да се обсъждат мерките. И в никакъв случай – не на парче! Освен ако същинската цел на тази стратегия не е да се вземат едни пари. На парче, щото иначе няма как, а не че няма желание...

*

Най-тъжното в настоящата ситуация не е качеството на програмния документ. Клисарова и подобните и толкова могат. Плашещото е качеството на публичния дебат, който появата на тази псевдо-стратегия предизвиква – при такова равнище на експертно обсъждане на министерските възжеления, в МОН мотаещите се лица няма и как да разберат, че са управленски непригодни. Защото управление на политиките за развитие на висшето образование са едни от най-сложните измежду всички публични политики...

проф. дсн Георги Д. Димитров
СУ „Св. Климент Охридски”
Философски факултет