



ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ
ХИЛЕНДАРСКИ“

ПЕДАГОГИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПЕДАГОГИКА И УПРАВЛЕНИЕ НА
ОБРАЗОВАНИЕТО“

*Учителските синдикати като фактор за
формиране на макрополитиките в
училищното образование*

АВТОРЕФЕРАТ

Дисертационен труд за присъждане на образователната и научна степен
„доктор“ в

област на висше образование : 1. Педагогически науки;

професионално направление:

1.1. Теория и управление на образованието;

докторска програма „Управление на образованието“.

Докторант Юлиян Иванов Петров

Научен ръководител: проф. д-р Галин Борисов Цоков

ПЛОВДИВ

2017 г.

Дисертационният труд съдържа 206 страници. Текстът е структуриран в увод, три глави, изводи и препоръки, заключение, списък с използвана литература и приложения. Дисертацията включва 24 диаграми, 21 страници за 4 приложения и 7 страници библиография. Цитираните заглавия на литературните източници са 137, от които 91 на български и руски език, 46 на английски език и 10 интернет източника.

Дисертационният труд „Учителските синдикати като фактор за формиране на макрополитиките в училищното образование” е обсъден на разширено заседание на катедра „Педагогика и управление на образованието“ на Педагогическия факултет към Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“ и насрочен за защита.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 19.01.2018 г. от 14:30 часа в заседателната зала на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“.

Материалите по защитата са на разположение на Педагогическия факултет към ПУ „Паисий Хилендарски“.

Автор: Юлиан Иванов Петров

Заглавие: „Учителските синдикати като фактор за формиране на макрополитиките в училищното образование”.

Обща характеристика на дисертационния труд

Актуалност и значимост на проблема

Безспорен, общоизвестен и всепризнат факт е, че времето, в което живеем днес, е изключително динамично, бързо променящо се и налагащо все повече възможността за добри прогнози предимно в краткосрочен план. Образованието, обаче, е процес на дългосрочно планиране и изисква далновидност при подготовката на тези, които ще трябва да реализират бъдещето, но и на тези, които трябва да ги подготвят съответно за това бъдеще, т.е. двете най-важни страни на образователния процес – учениците и техните учители. Днес тази корелация не е достатъчна. Налага се да се впрегнат силите, знанията и волята на цялото общество, на институциите, на организациите, на всички хора, за да се отговори на новите предизвикателства, пред които ни изправя 21 век.

Успешното развитие на българското образование, ефективното моделиране и създаване на образователни политики, може да бъде възможно, при условие, че в процеса участват всички участници, според своя административен, експертен и професионален капацитет.

През последните 25 години България извърши /извършва/ т.нар. преход. Този процес се осъществява чрез много сериозни, бих казал революционни по същността си реформи, които дълбинно променят социалните структури и институции. Докато принципите на реформите /демократизация, деидеологизация, пазарна икономика и пр./ бяха консенсусни още от 90-те години на миналия век, това изобщо не може да се каже за пътищата за реализация и конкретните политики, чрез които те се осъществяват.

В сферата на образованието тази специфика, особено през 90-те години, се изразява в поредица от утвърдени и започващи /от даден екип/ политики, променящи се /от друг екип/ и незавършващи /от трети екип, който инициира принципно нови/ реформи. Показателни са две обстоятелства:

- Законът за народната просвета от 1991 г. е изменян и допълван над 30 пъти, а от 2015 е заменен с нов;
- От 1989 г. досега длъжността „Министър на образованието и.../ са заемали около 15 души, т.е. средната продължителност на мандатите им е под 2 години.

Като се има предвид и фактът, че образователната система по принцип е консервативна, при тези чести промени българското общество, учителството, а и синдикатите не си дават труд да вникват в нормативните документи, трудно възприемат промените и нерядко се надяват, че за хубаво или за лошо, поредните реформите могат да не се реализират.

Създаването на нормални /вместо казионните/ синдикати и усвояването не само на традиционните /силови/ механизми, а и на методите на социалния диалог в България се осъществи /осъществява/ в рамките на 1-2 десетилетия, докато в Западна Европа този процес се реализира за около 70-80 години и това се отразява, както на състоянието на синдикатите, така и на тяхната дейност.

Изследването на синдикалното участие в процеса на формиране на образователни политики е специфичен и недостатъчно изследван проблем, по който компетентността на населението като цяло е много ниска.

Обектът на дисертационното изследване е нивото на развитие на социалния диалог и възможностите за използване на неговия капацитет в българското образование.

Дисертационният труд фокусира съществуващи проблеми при формиране на образователните политики и изследва феномена социален образователен диалог.

Теза, обект, предмет, хипотези, цели, задачи и методи на изследването

Основна теза на изследването

Просветното дело в България от десетки години се развива без национална образователна стратегия, която да е припозната от всички политически сили и да е със законово гарантирана приемственост. Пада рейтингът на българския учител, на българското образование и социалната му значимост. Наложително е синдикатите, участващи в националния образователен диалог да се превърнат в трасьор и една от водещите страни в процесите по изграждане на политики.

Обект на изследването са макрополитиките по отношение на училищното образование в Република България.

Предмет на дисертационно изследване е участието на учителските синдикати във формиране на политиките по отношение на училищното образование в България.

Основни хипотези на изследването

Хипотезата 1. Допускаме, че има сериозни проблеми, свързани формулирането на политиките по отношение на училищното образование.

Хипотезата 2. Предполагаме, че голяма част от тези проблеми се дължат на факта, че макрополитиките се разработват без достатъчно участие на социалните партньори в лицето на учителските синдикати.

Предназначението на това изследване е да бъде използвано като източник на идеи за корекции в сега действащия модел на макрополитики в сферата на образованието.

Основна цел на настоящото дисертационно изследване е проучване, анализ, интерпретация и обобщаване в теоретичен, емпиричен и диагностичен план на информация за участието на учителските синдикати в изработване на политиките по отношение на училищното образование в България. На тази база - да се формулират предложения за промяна на модела за формулиране на макрополитики в сферата на образованието.

Задачи на изследването

За постигане на така формулираната цел следва да се обособят следните задачи:

1. Осъществяване на теоретично проучване на проблема макрополитиките в сферата на училищното образование.
2. Структуриране на методологията и изготвяне на изследователски инструментариум.
3. Провеждане на емпиричното изследване.
4. Статистическа обработка и представяне на резултатите от изследването.
5. Предлагане на възможности за формулиране на приоритети на участието на учителските синдикати в изработване на политиките по отношение на училищното образование в България.
6. Обобщения и изводи свързани с участието на учителските синдикати в изработване на макрополитики по отношение на училищното образование.

Методи на изследване

Можем да открием две групи методи:

методи за набиране на данни

- ✓ контент анализ на информационни източници

- ✓ анкета
- ✓ структурирано интервю
- ✓ експертна оценка
- методи за анализ на данни*
- ✓ теоретичен анализ
- ✓ анализ на нормативно-правни документи
- ✓ корелационен анализ
- ✓ дисперсионен анализ
- ✓ проверка на статистически хипотези

СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд се състои от увод, три глави, изводи и препоръки, заключение, списък на използваната литература и приложения. Обемът на основната част е 206 страници.

В **увода** се обосновава актуалността на проблема, обект на дисертационния труд, неговата значимост, полезност и необходимост. В него се очертават хипотезите на изследване, основната цел на дисертационния труд, конкретно поставените цели за изпълнение, както и методите на изследване.

В **първа глава** „Същност и особености в процеса на изработване на образователните политики“ се дефинират основни понятия като политика, мениджмънт на публичната сфера, национална образователна макро и микро политика в теоретичен контекст. Разглежда се спецификата на видовете образователни политики и философското им осмисляне, факторите в процесите на изработването и реализирането им. Тази част описва направленията, програмите и модернизацията в съвременния свят и в епохата на глобализация. Прави се обзор на принципите и подходите като основополагащи начала, от които държавата и политическите мрежи в

гражданското общество се ръководят при формирането и реализацията на образователната политика и изработването на училищното законодателство.

Втора глава „Макрополитики по отношение на училищното образование – световния опит и национални предизвикателства“ значението на международното сътрудничество в областта на образованието и международните организации като фактор за формирането на национални макрополитики в исторически и съвременен план. Обзорно са разгледани програмите на ЕС в областта на образованието. Разгледани са добрите практики при формирането на национални образователни макрополитики на водещи страни от целия свят и направления в макрополитиките на българското образование. Аналитично е представена ролята на учителските движения и синдикати в миналото и днес за определяне на училищните политики в България.

Трета глава „Емпирично изследване на синдикалното участие при формирането на образователни политики на микро и макроравнище“ е посветена на участието на учителските синдикати в подготовката и реализацията на политиките в областта на училищното образование – проучване и анализ на субектите /институциите и основните лица/, включени в процеса на формиране на макро и макрополитиките в сферата на образованието, на механизмите, чрез които тези субекти си взаимодействат, съществуващите модели, по които се формулират тези политики и по които се реализират те на практика. В дисертацията за теоретичното изследване са използвани методи, с помощта на които се прави теоретичен анализ на съществуващи стратегии, изследване на документи, съпоставяне на теории, обобщения и практики, както и формулирането на изводи и препоръки.

В заключението се прави крайна обосновка и описание на изследователската теза, както и обосновка на изпълнението на целите, задачите и потвърждението на изследователските хипотези.

Списъкът на използваната **литература и научни източници** съдържа всички използвани и цитирани източници, описани по азбучен ред и класифицирани по вид източник.

Приложенията съдържат: анкетна карта от национално проведеното анкетно проучване, насочено към установяването на ролята на Учителските синдикати като фактор във формиране на образователните политики на обществото, карта за експертна оценка за ролята на учителските синдикатите и ефективността на социалния диалог в образователната система, въпросник от проведените интервюта с чуждестранни синдикати и интервю с министри.

Резюме на съдържанието на дисертацията

ПЪРВА ГЛАВА. СЪЩНОСТ И ОСОБЕНОСТИ В ПРОЦЕСА НА ИЗРАБОТВАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНИТЕ ПОЛИТИКИ

Образованието и развитието на образователната система се превръщат в един от основните приоритети в националните политики на много държави. От "скритото съкровище" в края на XX и началото на XXI век, то се превърна в явното „оръжие" за икономическо и социално развитие, преодоляване на кризи и най-вече за бъдещ просперитет на една или друга държава.

Образователната политика е един от основните елементи от вътрешната политика във всяка една държава. Тя се разглежда и като процес на приемане от страна на държавата на определени отговорности по отношение на функционирането и развитието на образованието (в

модерното, демократично общество образованието се разглежда като едно от основните социални блага.

Основанията за промяната на приоритетите в образователната политика произтичат от влиянието на две по своя характер противоположни тенденции. От една страна функционирането на училищата като организации, изградени според изискванията на вече отминалото индустриално общество. Това ги прави прекалено йерархизирани, статични, методически дисциплиниращи, акцентиращи върху знанието и оттам все по-малко ефективни в условията на динамичния постиндустриален свят. В този смисъл в края на ХХ и началото на ХХІ век се отчитат проблеми във функциониране на училищните системи, периодични спадове, дори кризи във функционирането на средното образование и то в икономически развитите страни.

Върху процеса на изработване и осъществяване на образователната политика, силно влияние оказват традиции в съответната страна. Това на първо място са традициите в областта на обучението, възпитанието и функционирането на образователната система.

Образователната стратегия (стратегията за развитие на образованието) се определя като концепция, стояща в основата на образователната политика, провеждана от съответната държава, като ясно начертан план за бъдещо развитие в сферата на образование. Стратегията се реализира, чрез съответни законодателни и нормативни промени в системата на училищното образование.

Основни функции на образователната стратегия:

-идентифициране на основните тенденции и изменения в съвременното образователно пространство.

-разкриване на възможните алтернативи за дългосрочно образователно развитие, като измежду тях се избира най-благоприятната.

-непосредственото изготвяне на конкретно съдържание на стратегическата програма за осъществяване на образователно развитие от достигнатия етап до точно определен в перспектива хоризонт.

По принцип основните насоки на дадена образователна политика намират израз в училищното законодателство. Иновациите в законодателството са основен инструмент за осъществяване на макрополитики в областта на училищното образование.

В съвременната демократична държава училищното законодателство трябва да изразява не само политиката на управляващата политическа партия и мнозинството в парламента, а да съчетава в себе си интересите в сферата на образованието, както на различните социални групи и прослойки, така и на местните власти и неправителствени организации. Това от своя страна изисква изграждане на различни управленски нива и най-вече на централно, на партиципативни управленски органи с широко обществено участие, които да предлагат и да обсъждат проектозаконали и проектно нормативни документи, свързани с образователната система.

Основно съдържание на училищното законодателство е свързано с разрешаване на важни проблеми, определени от организацията и управлението на учебните заведения в рамките на един или друг образователен закон:

- Формулиране на главните образователни цели, които трябва да се постигнат при обучението и възпитанието на учениците;

- Задължителността на образованието, т.е. до каква степен /кой клас/ образованието е задължително за всички деца;

- Организацията на образователната система - видове училища и образователни степени, диференцираност и проходимост в рамките на образователната система; общо и професионално образование; изискване към квалификацията на директори и учители и начините на тяхното назначаване;

- Управление на образователната система - основни административни управленски органи, функциониращи на отделните управленски равнища: техния състав, функции, конституиране; наличие на партиципативни управленски органи на различни нива на образователната система, както и техните права и отговорности;

- Финансиране на учебните заведения - начин на финансиране на отделните видове училища: бюджетно /чрез субсидии от държавния бюджет; чрез местни данъци и такси; или смесена форма на финансиране/; определяне на възможности за извънбюджетно финансиране на учебните заведения.

Съдържанието на училищното законодателство включва нормативни актове, в които се регламентират въпросите на образованието.

- Актове произхождащи от законодателната власт: Конституция, Рамков закон за образованието, Специални закони за образованието

- Нормативни актове, произхождащи от изпълнителната власт: постановленията; решенията; правилниците; наредбите; инструкциите.

Индиректните инструменти на макрополитиките в сферата на училищното образование са тези, които не са пряко свързани с провеждането на широкомащабни реформи или промени в образователното законодателство. Те са насочени към осъществяването на програмни инициативи и проектни интервенции в определени елементи на образователните системи, на базата на което се постига подобряване на

качеството на училищното образование и се подпомага изпълнението на приети стратегии и предприети реформи.

ВТОРА ГЛАВА. МАКРОПОЛИТИКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ – СВЕТОВНИЯ ОПИТ И НАЦИОНАЛНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

В съвременния глобализиран свят все повече нараства значението на международното сътрудничество в областта на образованието. С утвърждаването на световната икономическа, научна, културна и политическа взаимозависимост, образованието играе все по-важна роля за социално-икономическия и технологичен напредък и за развитието на отделната личност. Съвременните образователни системи изпълняват широк набор от функции, както основни (обучение, възпитание, образование) така и непреки (квалификация, учене през целия живот). Така паралелно с процеса на глобализация се разгръща и процес на консолидация на световното образователно пространство. Този процес може да протича успешно само при наличието на благоприятна международна среда, свързана със система от международни документи по отношение на образованието, разработени от различни международни организации. Тези документи влияят съществено върху макрополитики по отношение на образованието и развитието на училищното законодателства в отделните страни.

Международните организации като фактор за формирането на национални макрополитики, са ЮНЕСКО, Световната банка, ОИСР и ЕС.

ЮНЕСКО разработва образователни политики и стратегии на международно и регионално ниво; осъществява образователни дейности,

предприема законодателни инициативи, свързани с изработването на правни актове по отношение на образованието на международно ниво. Други приоритети в дейността на световната организация са: приемане на международни документи (декларации), на конвенция, междуправителствени препоръки, разглеждане и одобряване на международни проекти и провеждане на конференции, посветени на различни аспекти на образованието.

Друга важна международна организация, чиято дейност в сферата на образованието оказва влияние върху развитието на съвременните образователни системи, е Световната Банка. Тя е създадена през 1944 г., като нейно седалище е Вашингтон, САЩ. Мисията на Световната банка е като финансова институция да се „бори с бедността в развиващите се страни от целия свят, чрез предоставя ресурси, финансова и техническа помощ, анализи и изграждане на капацитет, създаване на партньорства в обществения и частния сектор“.

Едно от стратегическите направления на дейност на Световната банка е образованието. Банката формулира този свой приоритет след 1962 г. Според банката, образованието трябва да се разглежда, като основно средство с справяне с бедността в световен мащаб. В това направление, Световната банка работи, с правителствата на отделните държави, по разработване на национални образователни политики, насочени към реформиране на образователните системи и тяхното интегриране със секторните икономически стратегии. Дейността на Световната банка, насочена към образованието, е свързана с пряко финансиране, аналитична работа и проектни интервенции.

Но дейността на Световната банка насочена към образованието, не е свързана само с кредитирането. Институцията съдейства за развитието на образованието в отделните страни, чрез изготвяне от специалистите на

банката, на доклади, технически съвети, научни изследвания, информационни бюлетини, провеждане на международни конференции.

Това, че образованието е приоритет в работата на Световната банка, се потвърждава и от факта, че през последните десет години, дейността на институцията в тази област, се основава на внимателно изработени и почти напълно приложени „Стратегии в сектор образование“.

Третата значима международна организация, която играе съществена роля в процеса на развитие на съвременното училищно образование, е Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Тя води началото си от Европейската организация за икономическо сътрудничество (ЕОИС), основана през 1948 г. за координация на помощта по плана Маршал, който трябвало да преустрои Западна Европа след Втората световна война. По-късно в организацията са включени държави извън Европа и през 1961 г. тя се преобразува в Организация за икономическо сътрудничество и развитие. Към 2010 г. в организацията членуват 33 държави.

Образованието е една от приоритетните области на дейност на ОИСР. Целта е да се изградят образователни системи, които допринасят за развитие на социалната стабилност и икономиката в отделните страни.

В сферата на образованието активностите на ОИСР се ръководят, координират и реализират от Дирекцията по образование. Дейността на Дирекцията по образование е свързана с: извършване на анализи, разработване на проекти, провеждане на международни конференции; поддържане на база данни за образователните системи, изготвяне на доклади; научни изследвания и публикации. Тези данни и анализи, получени основно при значими сравнителни проучвания, са солидна доказателствена база за извеждане на основните тенденции в развитието на образователните системи.

Важен акцент в дейността на Дирекцията по образование на ОИРС е провеждането на всеки три години на международното изследване на постиженията на учениците: «Програма за международно оценяване на учениците» (Programme for International Student Assessment (PISA)). Като цяло трябва да се отбележи, че за последните десет години «изследването PISA превърна в «златен стандарт» за измерване на качеството на образователните системи. Анализите разкриват най-успешните образователни системи, в които учениците показват най-високи резултати в отделните области и като цяло. Така в сравнителен план са определят основните характеристики на успешните училищни системи и се очертава траекторията на необходимите промени за подобряване на образованието в по-неуспешните. В този смисъл, резултатите от изследването се ползват от специалистите и институциите, изработващи образователните макрополитики в съответната страна, насочени към провеждане на училищни реформи.

Друго важно международното изследване, провеждано от ОИРС, е изследването за преподаване и учене TALIS. TALIS е дългосрочна програма на ОИРС, насочена към изследване на важни въпроси в училищните организации, оказва значимо влияние, върху процесите на формиране на националните макрополитики по отношение на образованието.

В рамките на Европейския съюз, интеграционните процеси в сферата на образованието протичат особено динамично през последните десетилетия и на практика подготвят функционирането на общоевропейското образователно пространство. Политиката на ЕС по отношение на образованието се основава на суверенността на страните членки и е насочена към определяне съдържанието и обхвата на образователните програми и организацията на образователните системи. **Образователната политика в европейската общност се провежда чрез**

два вида инструменти: директни (директиви на ЕС) и **индиректни** (програмни инициативи и проектни интервенции). Провеждане на политики в сферата на образованието, чрез директни инструменти «се ограничава в изработването на директиви в сферата на признаване на професионалното или висшето образование и в координация на правните и административните разпоредби на държавите членки за приемане и упражняване на самостоятелни дейности.

В Европейския съюз основен инструмент за обща образователната политика са различните програми. Тези индиректни инструменти на практика осъществяват политиките на Съюза в сферата на образованието, насочени към постигане на интеграцията между страните-членки, както и на включването на страните-кандидатки за членство.

Макрополитиките в българското образование имат дълбоки демократични традиции, като се наблюдава техния възход и приемственост в периода след Освобождението до 1944.

Наличието на динамика и приемственост, припознаването на образованието като обществен приоритет е визията на българското народно просвещение от края на IX и началото на XX век.

В първият четвърт век след Освобождението откриваме повече от дузина образователни закони, които ни убеждават във вярата на българското общество в просперитет, чрез образование и просвета.

Основните образователни макрополитики, създадени по това време способстват за икономическия и социален просперитет на младата българска държава. Така българското общество получава широк достъп до училищата, които са били задължителни за всяка община. Политиката по обхвата в училищата е съпроводена от политика по създаване на гражданско общество в следосвобожденска България, общество от граждани „...с нравствено възпитание и необходимите за живота познания...“

И ако първата половина на XX век се характеризира с политика на утвърждаване на гражданското образование, разцвет на професионалното образование, изграждане на физическа среда и огромен брой училища, които през 1946г. достигат до внушителния брой от 10 500, то в периода на комунистическия режим наблюдаваме коренна промяна в демократичните принципи. Липса на стратегия и постигнати резултати в реформиране на образователната система откриваме и след 1991г. През последният четвърт век откриваме един образователен закон, закон който бележи рекорден брой промени и липса на всякаква реформа и развитие на образованието в посткомунистическа България. Основната роля на ЗНП е деидеологизиране на образованието, като заедно с отхвърлянето на партийните идеологии, се утвърждава дефицит от граждански и духовни ценности, минимизира се ролята на възпитателния процес и се negliжира водещата роля на учителя в социализацията и възпитанието на деца и ученици.

Последният образователен закон /ЗПУО/ приет през 2015г. , очакван от цялото българско общество е многократно препоръчван от Европейската комисия и Световната банка.

Многобройни и амбициозни са въведенията в новия закон, а бъдещето ще покаже, дали тези нови политики ще доведат до реформа.

Възможна нова политика за динамично функциониране на закона, предполагаща бърза реформа е идеята да функционира без правилник за неговото прилагане. Поради това законът е широкообхватен, подробен, много добре е изразен стремежът към конкретност и точност чрез дефиниране на основните термини. **ЗПУО ще функционира на основата на 19 държавни образователни стандарта**, които не само заменят старите държавни образователни изисквания, но и чрез наредби ще бъдат новия локомотив на скоростта на действие на закона. Чрез тази иновация се скъсява драстично процедурата по промени на нормативната база в

системата и реформата в образователната сфера зависи изцяло от капацитета, социалния диалог и решителността на екипа на МОН.

Други опити за създаване на национални макрополитики с новия училищен закон са:

- Подкрепата на личностното развитие на децата и учениците;
- Нов модел на приобщаващото образование;
- Осигуряване на еднаква общообразователна подготовка;
- Идея за иновативни училища;
- Модела на субекта „Обществен съвет“;
- Управлението на качеството;
- Нова образователна структура;
- Училищната автономия.

Бъдещи макрополитики в българското образование можем да дефинираме:

- Политика за приоритетно финансиране с публични средства в унисон със световните норми и постижения на образователни системи като Япония, Китай, САЩ и др.;
- Политика по привличане и задържане на млади учители в системата;
- Дигитализация в системата на средното образование;
- Политика за анализ, реформиране и приоритет на професионалното образование – България 21 век.
- Политика за подбор и ценз в подбора на директорите на образователни институции.
- Политика за привличане и задържане на деца и ученици, останали извън обхвата на образователната система.

- Гражданско образование, социализация, възпитание и превенция на агресията между деца и ученици.
- Политика за рестартиране и реставриране на учителската професия в контекста на европейската визия за учител.
- Политика за баланс на половете в кадровия състав на педагогическите специалисти.

Ориентацията към тези макрополитики на Република България не е случайна. Подборът им е не само дан към общоевропейските тенденции в развитието на образователните системи и/или на общностни регулации на ЕС.

Става дума за реални проблеми на образователната ни система, които, макар и да не са породени само от нейното функциониране, като резултат пораждаат негативни явления, които се отразяват тежко не само на нея, но налагат своя отпечатък и върху икономиката и финансите, и върху културата, и върху здравеопазването и демографската картина на България, и върху националната сигурност, и върху намаляването на бедността и риска от социално изключване и т.н и т.н., и в крайна сметка рушат обществото като цяло.

Практически преди да се осъществят тези макрополитики, по всяка от тях вече са извършени сериозни проучвания, разработени са и са широко обсъдени и приети национални стратегии, въз основа на които:

- се разработват конкретни законодателни и подзаконови нормативни документи;
- пристъпва се към операционализирането им за по-ниски нива, така че те да могат да функционират като регионални, местни, училищни и т.н. политики.

Както вече отбелязахме, в модерната демократична държава държавната политика се реализира като **национална образователна политика** и се осъществява чрез механизмите на законодателната и

изпълнителната власт и с участието на всички заинтересовани слоеве на обществото, като стремежът е да се постигне максимален социален консенсус. По същество тя трябва да функционира и като конкретна програма, насочена към изменение състоянието на образователната сфера под влияние на вътрешно и външно политически фактори.

Само че ако се опитаме да анализираме именно националната образователна политика като цяло, като единен систематичен продукт, ще видим, че тя до голяма степен **отсъства**. Имаме макрополитика за баланс между половете сред педагогическите специалисти, за задържане на деца, останали извън обхвата на училището, за учене през целия живот и още ред такива...

Но имаме ли яснота къде искаме да отиде училището, как да изглежда, за какво ни е да се учим, имаме ли що годе ясна и що годе дългосрочна стратегия какво образование искаме и защо искаме тъкмо такава?

Налице е разработена и приета национална стратегия за развитие на научните изследвания. Въз основа на нея се зложиха приоритети, прие се съответния закон, начерта се пътна карта /план за действие/, разработиха се конкретни механизми и индикатори и критерии за оценка. През 2016 г. тази стратегия се актуализира и вече се виждат първите плодове от функционирането на национална политика за научните изследвания. Приблизително по този модел се развива системата на висшето образование, на професионалното образование и обучение и т.н.

Само че за предучилищното и училищното образование такава цялостна, балансирана и консенсусна стратегия няма. А както са знаели още древните, ако не знаеш къде искаш да отидеш, накъдето и да тръгнеш, няма да стигнеш.

Вярно е, че има национална програма за развитието на Република България 2020, в която има и подкритерии за образованието. Но за да има адекватни макрополитики по различни по-частни проблеми на

образователната система и съответно адекватно законодателство и действия на изпълнителната власт, следва наистина да има добре обмислена стратегия, отчитаща икономическите потребности и финансови ресурси, качествените характеристики на работната сила, етническата и образователната структура на населението, обществените потребности от човешки ресурси с хоризонт поне 10 години напред и много други. Едва когато успеем да формираме цялостна национална образователна политика, ще имаме гаранции, че и другите ни макрополитики са целенасочени, а не работим „на парче”.

Това е естествената логика на нещата и всяко отклонение от нея води до палиативни мерки и до решаване на едни проблеми, които след време като ги преодолеем, спокойно могат да генерират други проблеми. Ето защо е разбираемо, че след като се прие Законът за предучилищното и училищното образование, редица регионални общински структури /напр., Варна Самоков, Троян и др./, разработиха **именно Стратегии** за развитието на образованието, които сега служат за основа на формирането на регионалните политики и на макрополитиките на множество отделни образователни институции¹.

В исторически аспект първите организирани обществени професионални форуми, структурирани с цел вземане на колективни решения са учителските събори.

Учителските събори са своеобразен предшественик, не само на учителския синдикализъм, но и на колективните решения при формиране на политики.

В началото на ХХв. учителските организации са били факт, като приоритет в тяхната дейност са били борбата за запазване на придобитите

¹ Професионалната гимназия по електроника и химични технологии „проф. Асен Златаров” – Плевен прие „Стратегия за развитие на училището 2016-2020 година. Стратегията е обсъдена, подкрепена от община Плевен и има и план за действие и финансиране.

права и придобиване на нови. Влиянието на учителските профсъюзи във формиране на политики е било несъществено.

През периода на комунистическия режим е характерна почти пълна синдикализация, но формата, принципите и приоритетите на профсъюза е казионна и категорично се различават от световните синдикални традиции.

В началото на 90-те години на миналия век учителските синдикати стават десетки, но представителните, тези които могат да представляват и повлияват на национално и общинско ниво са два – учителски синдикат към КТ „Подкрепа“ и учителски синдикат към КНСБ. От този период се увеличава влиянието на „представителните“ синдикати, като техния капацитет е насочен към запазване и издигане на престижа на учителската професия.

В началото на 21в. се наблюдава изграждане на силни и влиятелни учителски синдикати, синдикати, които могат да запазят престижа на учителската професия и да се борят за европейска визия на професията учител. Учителската синдикална борба се характеризира от активен, но слаборезултатен синдикален диалог, но също и със способност за организиране на масови протести. Голяма стачка е организирана през 2005 година със социални искания.

Но в българската синдикална и политическа история остава най-голямата учителска стачка, започнала през септември 2007 година. Стачката парализира страната и поставя безпрецедентен рекорд по броя на участниците – 100 000 просветни работници стачкуват 45 дена за по-добро българско образование.

Организираната синдикална борба през годините на прехода е била преди всичко израз на колективната воля да се запази човешкото

достойнство, социалната справедливост, да се осигурят достойни условия на труд и живот за учителите и служителите.

ТРЕТА ГЛАВА. ЕМПИРИЧНО ИЗСЛЕДВАНЕ НА СИНДИКАЛНОТО УЧАСТИЕ ПРИ ФОРМИРАНЕТО НА ОБРАЗОВАТЕЛНИ ПОЛИТИКИ НА МИКРО И МАКРОРАВНИЩЕ.

Настоящата разработка е посветена на **участието на учителските синдикати в подготовката и реализацията на политиките** в областта на училищното образование. В теоретичен план това предполага проучване и анализ на субектите /институциите и основните лица/, включени в процеса на формиране на макро и микрополитиките в сферата на образованието, на механизмите, чрез които тези субекти си взаимодействат, съществуващите модели, по които се формулират тези политики и по които се реализират те на практика.

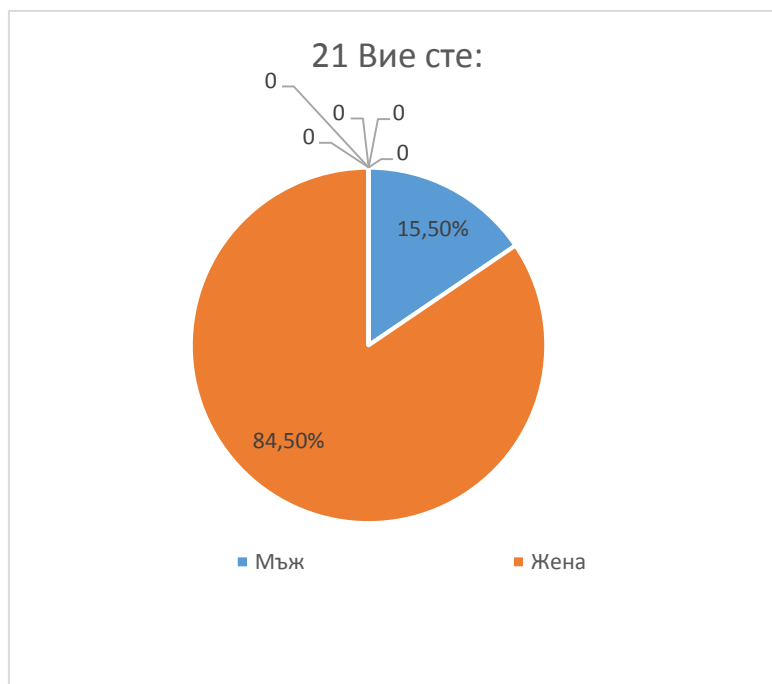
Методът на анонимна анкета, използван в настоящето изследване, даде възможност за обхват на възможно най-голям брой участници /897/ и беше предпоставка за максимално широк обхват на лицата, имащи отношение към изследваната проблематика. /Приложение 1/.

Въпросникът за експертна оценка се състоеше от 22 въпроса и даде възможност за многостранен анализ и синтез на изводите. Експертната оценка включи експертното мнение на синдикални лидери, педагогически специалисти с ръководни функции, педагози, регионални образователни експерти, началници на РУО, държавни експерти и зам.-министри от МОН. Беше проучено и анализирано мнението на 49 експерти чрез анонимна експертна карта /Приложение 2/. Обработката на данните се извърши чрез типологизиране на отговорите.

Проучването на международния опит се осъществи чрез международна анкета с участници от осем страни – Полша, Казахстан, Израел, Египет, Македония, Босна и Херцеговина, Словения и Кипър по ключови за изследването въпроси /Приложение 3/.

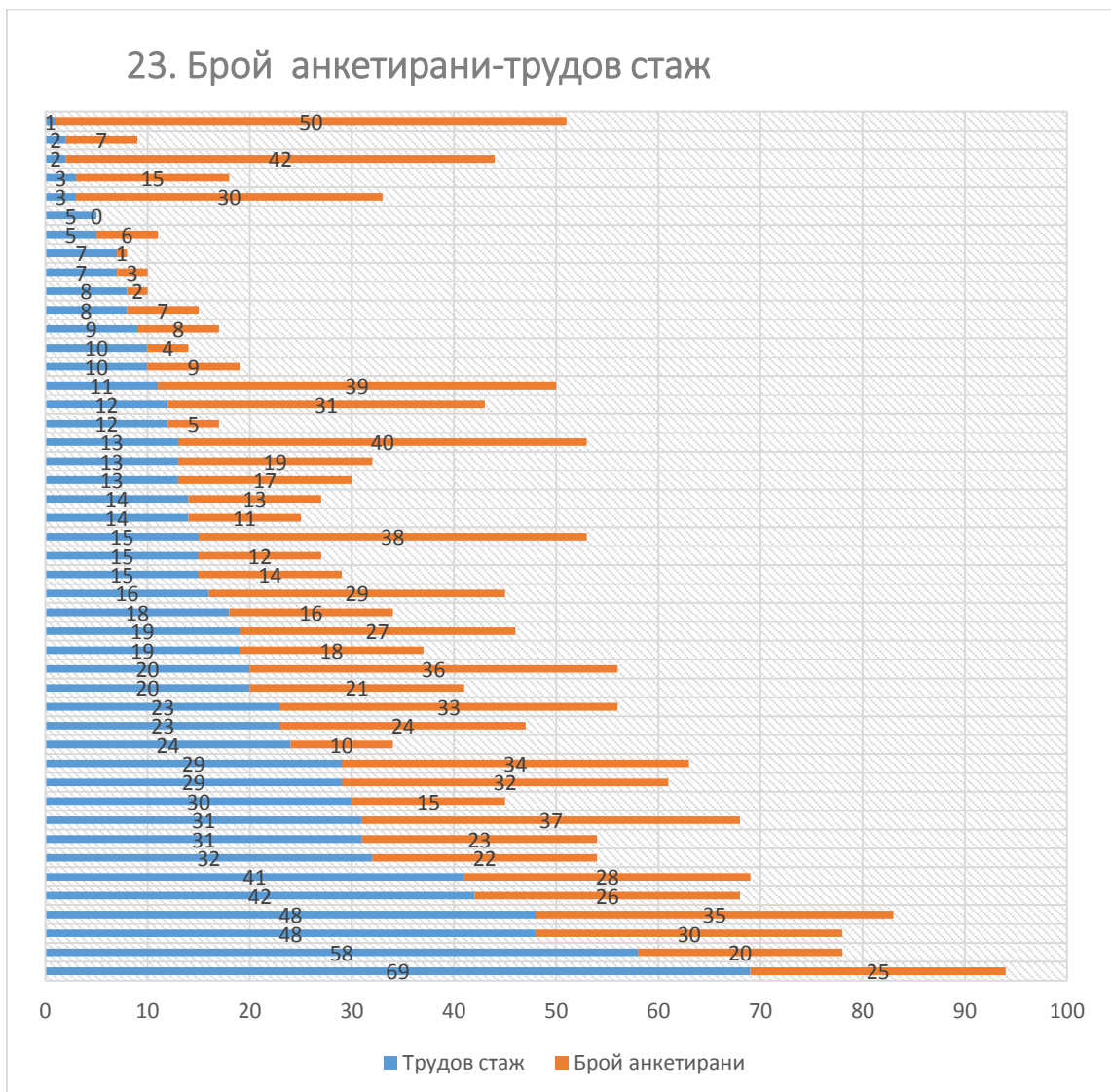
Поради спецификата на изследваната тематика, беше важно да се диагностицира мнението на всички участници в диалога. Затова в процеса се включиха бивши министри и настоящ министър на образованието и науката със своя лидерски поглед и анализ за важността на социалния диалог и ползването на неговите продукти за оформяне на политики. Тяхното участие стана посредством министерско интервю с участие на: проф. Анелия Клисарова, Меглена Кунева, проф. Сергей Игнатов, проф. Тодор Танев и Красимир Вълчев. Интервюто беше с 8 въпроса /Приложение 4/, които оформиха визията на политическия и държавен елит, относно важността на социалния диалог в образователната система.

ГРАФИКА №1: Разпределение на анкетираните по пол.



По **възраст, респ., трудов стаж** картината също приблизително съвпада с тази на реалната образователна система: очертава се отливът на младите кадри /около 10-ина % млади учители с преобладаващо мнозинство на по-възрастните/ и тенденцията на застаряване на педагогическия персонал. Със стаж от 25 до 30 години са 10,1 % от респондентите ни, а още 29,1 % имат трудов стаж по специалността над 30 години. Тоест спокойно може да се предположи, че 2 от всеки 5 педагогически специалисти е на 50 и повече години. Показателна в това отношение е Графика № 2

ГРАФИКА №2

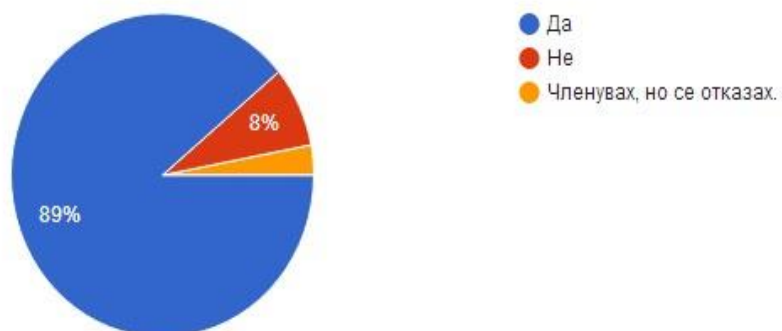


Може би единственото по-сериозно отклонение в характеристиките на генералната съвкупност по отношение формиралата се група на респондентите ни е свързана с членуването в синдикати и участието в синдикални дейности. По данни от преброяванията, в различните национално представени синдикати в образованието членуват около 80 % от педагогическите кадри. Делът на анкетираните синдикални членове, както е видно от Графика №3, обаче е 89 % от всички.

Графика № 3

1. Членувате ли в синдикална организация?

897 отговора



Изследването и диагностиката на проблемите по темата се осъществи във времевия прозорец от месец юли 2015г. до месец юни 2017г., като условно бихме могли да го разделим на:

Първа фаза – подготвителна – от месец септември 2015г. до месец май 2016г.

Втора фаза – работна – от месец май 2016г. до месец май 2017г.

Трета фаза – същинска – от месец декември 2016г. до месец юни 2017г.

За нуждите на изследването бе създаден електронен формуляр за проучване, чрез облачната платформа на Google с вградените функции на Microsoft Excel, електронна поща за кореспонденцията с родните и международни експерти. Аудио интервютата с министри бяха прослушани и анализирани.

С оглед по-добрата прегледност въз основа на данните /вече представени в графиките/ изготвихме една обобщена Таблица, която нагледно илюстрира тази особеност по ред други синдикални участия в комисии:

ТАБЛИЦА №1

ОЦЕНКА НА УЧАСТИЕТО И НА ВЛИЯНИЕТО НА СИНДИКАЛНИТЕ
ОРГАНИЗАЦИИ В ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИИ ЗА:

Комисия за:	Добра оценка на участието	Добра оценка на влиянието
Изработване на стратегии за развитие на образованието	47,1 %	32,0 %
Промени на нормативната уредба в образованието	47,7 %	35,2 %
Решаване на местни въпроси, засягащи учителите от училището/региона/	52,2 %	44,7 %
Изработване на държавни образователни стандарти	40,2 %	29,6 %
Преговори за КТД	62,5 %	58,1 %
Заплащане на труда на учители и директори	45,4 %	38,8 %
Подобряване на условията за труд	52,2 %	45,4 %
Участие в ОП „НОИР”	37,0 %	29,1 %
Превенция на рисковете на труда на учители и директори	42,6 %	34,8 %

Както се вижда от таблицата, с изключение на традиционните синдикални дейности /колективното трудово договаряне, заплащане и условия на труд/, където тази разлика е по-малка, във всички други дейности **оценката за участието на синдикалистите е по-висока от тази за постигнатите резултати от това участие** със средно 10-ина процентни пункта. За съжаление /или за радост?/, образно казано, „синдикалният глас” се чува относително по-слабо по стратегически за развитието на образованието и нормативното му осигуряване въпроси, т.е. по проблема за синдикалното участие във формирането на макрополитики.

Ако се опитаме да дефинираме най-кратко същността му, то бихме казали: работодателите, работниците и служителите, както и държавата /друг въпрос е, че и тя е работодател/, чрез свои **представители** договарят в **диалог** основните проблеми от взаимен интерес. Разбира се, този диалог, освен на национално равнище, има своите измерения и не по-малко значение и на регионално и на микрониво /отделно предприятие, звено/.

Състоянието на социалния диалог като един от основните, достъпни за синдикатите механизми за участие в регулирането на отношенията в образованието и по-специално в процеса на формирането на образователни политики, е от особено значение за оценката на синдикалната дейност. Ето защо неговото качество и ефективност бе обект на интерес, както в проведената анкета, така и като една от водещите теми на експертната оценка, проведени в рамките на нашето емпирично изследване. На избраните експерти от България бе зададен въпрос за оценка на състоянието и ефективността на социалния диалог в сферата на образованието, като при възможност бяха помолени да го сравнят със състоянието на диалога в други сфери на социалния живот.

Състоянието на социалния диалог като един от основните, достъпни за синдикатите механизми за участие в регулирането на отношенията в

образованието и по-специално в процеса на формирането на образователни политики, е от особено значение за оценката на синдикалната дейност. Ето защо неговото качество и ефективност бе обект на интерес, както в проведената анкета, така и като една от водещите теми на експертната оценка, проведени в рамките на нашето емпирично изследване. На подбраните експерти от България бе зададен въпрос за оценка на състоянието и ефективността на социалния диалог в сферата на образованието, като при възможност бяха помолени да го сравнят със състоянието на диалога в други сфери на социалния живот.

Емпиричната база, с която разполагаме, още сега ни позволява да очертаем два основни извода за състоянието на социалния диалог в процеса на формирането, изменението и спазването на нормативната уредба, независимо дали става въпрос за закон, постановление, правилник или дори вътрешни правила, решения на педагогически съвети, заповеди на директора и пр., отразяващи специфични особености на отделно учебно заведение.

Първо, което е и особено благоприятно, социалният диалог в процеса на подготовката и изменението на нормативната регулация е практически масов /в много голяма част от училищните звена/ и протича като правило с висока активност от страна на синдикатите. «Изразяват се позиции /интереси/ тече диалог и консултации, извършват се взаимни отстъпки между социалните партньори и накрая се стига до документ... регулиращ отношенията в образованието»². Ролята на учителските синдикати се оценява като «...значима при подготовката на промени в нормативната уредба...». Отчита се и важната роля на синдикатите «... след влизането на нормативните актове – дават се указания, отговаря се на поставени въпроси

² Виж по-подробно отговорите на въпрос № 3В от Приложение №2

и пр., ... при това отговорите са навременни, а не след месеци от обнародването...».

Проблематизират се основно два аспекта. **Първият** е свързан с **базата от педагогически кадри, включени в процеса на обсъжданията /диалога/** - «необходимо е да се обсъждат в по-широк кръг», «недостатъчна е инициативността», «не се обсъждат на най-ниските нива, от самите учители»³, «определено се наблюдава пасивност от страна на заетите в сферата с аргумент, че **предложенията не се вземат предвид**».

И тъкмо последната фраза резюмира **втория аспект** на проблемната ситуация: значителна част от експертите оценяват високо **процеса** на социалния диалог по отношение на нормативната уредба, но не и **результатите** от него. Показателни са отговори от типа на: «Много добре, но в етапа на подготовката...»; «като подготовка е ОК», но иначе «има какво да се желае»; «тече диалог... в него обаче води държавата ...и накрая се стига до документ.», регламентиращ отношения в образователната система.

Естествено, да се очаква, че всичко, което се е предложило от учителя X в училище Y на градчето Z, ще бъде възприето и отстоявано изцяло от синдикалната му организация, съответно после и от всички други институции и ще очарова така членовете на Парламента, че да го приемат до последната дума, е нереалистично. Нещо повече, това не се случва с предложенията на големи синдикални организации в образованието⁴ и всъщност в основата си противоречи на принципа на социалния диалог. Социалните партньори общуват помежду си **именно, за да съгласуват**

³ В същото време опитът на автора като синдикалист показва, че много често, особено в някои периоди от годината, низовите структури практически не са в състояние да организират обсъждания, да формулират становища и/или предложения за промени в разумни срокове, въз основа на които интересите и позициите на педагогическите специалисти да се защитават на национално ниво.

⁴ За да не давам пример със синдиката, който представлявам, ще цитирам интервю на колежата Я. Такева: „Синдикатът на българските учители одобрява 90 процента от закона, защото в действителност в него има много модерни и съвременни политики, но има и 10 процента, които силно ни притесняват.“ – В: <https://www.blitz.bg/article/43003>

позиции и интереси и като правило това става на базата на взаимни компромиси.

Второ, както и във всички други аспекти на социалния диалог, ролята на синдикатите **не е еднозначна във всички низови структури**. И в случая, макар и в по-ниска степен, диалогът се ограничава или е формален: „Не се съгласуват, освен ако не е необходим подпис”; „Диалогът е формален”; „...Директорът си формира комисия от свои хора, които да дадат предложения, естествено съгласувани с неговото мнение. Дори да присъства синдикалният председател /което не е за предпочитане, за да не се наруши спокойствието на ръководството/, пак се приема това, което ТЕ СА заложили.”

Ако се опитаме да обобщим, следва да подчертаем че макрополитиката за смяна на модела на финансиране на учебните заведения чрез т.нар. делегирани бюджети по принцип се възприема от синдикатите и те се стремят да участват активно в социалния диалог с партньорите си. В същото време **приложението на модела** с делегираните бюджети е недостатъчно обмислен, особено в стадия на разпределението му между училищата в една община, където се налага сериозен анализ на потребностите и възможностите на всяко от тях, но ресурсите за осъществяването на този анализ също не са налице във всяка община.

И накрая, макар и начина на разпределението на обществените средства за българското образование да е въпрос с особена важност за всички други макро и микрообразователни политики, основният проблем, отразяващ се върху оценките за функционирането на разпределителния модел чрез делегираните бюджети, е свързан **главно с размера на заделяните от обществото финансови ресурси**. Въпреки известното увеличение през последните няколко години, станалото вече хронично недофинансиране на образованието и свързаните с него състояние на материалната база, наличие /по-скоро отсъствие/ на съвременни средства

/вкл., дигитални/ за преподаване и пр., водят до отделяне на все по-съществени ресурси за тези нужди и съкращаване на възможностите за достойно заплащане на труда на педагогическия и непедагогическия персонал.

Разбираемо сегашните управляващи смятат, че синдикалния образователен диалог има капацитета за правилната реформа в системата. Красимир Вълчев: „Установените партньорски отношения, поддържането на диалог, базиран на конструктивни дебати и обсъждания, създават необходимите условия за продуктивна съвместна работа. Активните действия на учителските синдикални организации за признаване и защита на учителските права, нуждата от добри условия на труд, добро заплащане за жените и мъжете, достъп до обучение, квалификация и кариерно развитие ще помогнат учителската професия да стане по-привлекателна и повече млади хора да я изберат за тяхна кариера.“

Респондентите-министри са категорични, че синдикатите могат и трябва да бъдат фактор във формирането на глобалните образователни политики. Но въпреки това категорично твърдение, мненията им са нееднозначни, по-скоро теоретично заявени и в определена степен политизирани. Участието на синдикатите се признава и визира като гарант за прозрачност, публичност и демонстрация на консумиране на обществените инициативи, като задължение, наложено от европейските стандарти на модел на управление.

Заклучение. Изводи и препоръки.

Анализът на визираното изследване, наблюденията, обобщенията и международния опит показаха недвусмислено, **че изграждането на образователни макрополитики в системата на образованието, би било успешното само с участието на учителските синдикатите в условията на ефективен национален отраслов социален диалог.**

Респондентите обективно определиха наличието на **редица дефицити в съществуването на глобалните образователни политики**, несъвършенства на новия закон за предучилищното и училищно образование, останалите образователни закони и липса на генерална образователна стратегия.

В изследването изкрystalизира и един негативен феномен – **ползване на формални политики и механизми**, активен, но **фиктивен и безрезултатен социален диалог**. Това разделя българското образование от шанса да се реформира и гради европейски и световни стандарти.

Диагностиката на резултатите при направеното емпирично изследване потвърждава основните хипотези, поставени в дисертацията:

Хипотеза 1 – в дисертацията се доказва, че има сериозни проблеми, свързани с формирането на макрополитиките по отношение на училищното образование;

Хипотезата 2 – в дисертацията категорично се доказва, че голяма част от тези проблеми са свързани с това, че макрополитиките се разработват без достатъчно участие на социалните партньори в лицето на учителските синдикати.

Фокусът на настоящото изследване е силно насочен към втората хипотеза, която пък се обуславя на съществуването на първата. И докато за първата хипотеза са налични и досега безспорни доказателства на национално и световно ниво, то принос и заслуга на дисертацията е, че не

само фокусира вниманието върху втората хипотеза, но и показва пътя за решаване на показаните глобални проблеми.

Обобщенията на изследването, доведоха до следните изводи:

▶ Видовете респонденти потвърдиха, че няма глобална национална стратегия за българското образование, като приоритет и гаранция за устойчивост и просперитет. Липсва и национален образователен научен институт, който да се занимава с анализи, обобщения на българския и световен образователен опит. Анализи, които да се превърнат в предложения за реформи.

▶ Дисертационното изследване доказва липса на национална образователна политика, относно приоритетното финансиране на образователните дейности в Република България.

▶ Изследването потвърди дефицит на национална политика за привличане и задържане на добри професионалисти – педагогически специалисти в образователната система.

▶ Анкетираните определиха синдикалното участие в социалния диалог, като водещо, активно, резултатно и традиционно, тогава, когато се подготвят и подписват договорености и споразумения за по-добри условия на труд.

▶ Изследването установи наличие на значително нежелание за съобразяване и сериозни опити за negliжиране, стопиране и/или даже отстраняване на синдикатите и по-активната им роля в диалога.

Препоръки

▶ Според изследването социалният диалог за формиране на образователни политики в Република България трябва да се

префокусира на по-високо ниво и да включва представителните синдикати, Правителството /Всички заинтересовани министерства/ и съответните браншови работодателски структури.

▶ Необходимо е приемане на **закон за синдикатите или закон за социалния диалог**, които да гарантират регламент за ефективно прилагане на постигнатото в партньорството.

▶ Необходимо е изграждане на национална образователна стратегия, **адекватен на времето върховен закон/кодекс за образование**.

▶ Необходимо е да се **повиши ролята на синдикатите при подбора** и при задържането в системата на педагогическите кадри.

▶ **Необходимо, според изследването е изграждане на национален научен институт по образование**, който да анализира, обобщава, планира и предлага правилни стратегии и политики.

▶ Изследването на световния опит доказва нуждата в българската образователна система, да се **структурира модел за профилактика, превенция на професионалните заболявания** и задължително структуриране на компенсаторни механизми за съхраняване ефективността на учителската професия.

▶ Изследването доказва **необходимостта, да се ремонтира пълнотата на модела на социалния диалог**, с цел обективност и ефективност.

▶ Важно е синдикатите, участващи в националния образователен диалог да излязат от ролята на формален партньор, посредник или медиатор и да се превърнат в трасьор и **един от водещите в процесите по изграждане на политики**.

▶ Синдикалните лидери и активисти на низови нива, **задължително трябва да се развият своя синдикален и професионален капацитет**, за да

бъдат равностойни по влияние и компетентности на регионалните и държавни експерти.

ОСНОВНИ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Научно-теоретически приноси

1. Теоретично е проучен и анализиран българския национален образователен социален диалог и неговата роля и принос във формирането на макрополитики по отношение на училищното образование.

2. Осъществено е първото по рода си теоретично изследване на всички в йерархията участници в социалния диалог и разпределение на силата на тяхното влияние при вземане на решения.

3. На основата на емперично изследване на участието на учителските синдикати в подготовката и реализацията на политиките в областта на училищното образование са установени основните проблеми свързани с протичането на социалния диалог в сферата на образованието.

Приноси с приложен характер

1. Направената оценка на процеса при формиране на образователни политики в България, като са дефинирани недостатъците, които са били допуснати досега.

2. Формулирани са конкретни предложения към съответните институционни нива и социалните партньори за промяна на съществуващите и разработване на нови образователни макрополитики.

3. Отправени са препоръки и предложения за балансиране на влиянието на всички участници в националния образователен диалог.

Публикации, свързани с темата на дисертационния труд

1. Петров, Ю. Училищното образование и социалното партньорство – предизвикателство на нашето време. Статия в е-списание на ДИУУ СУ „Св. Климент Охридски“ <http://diuu.bg/emag/6530/> ;
2. Петров, Ю. Здравословните и безопасни условия на труд в сектора на образованието са предпоставка за качествено образование. Статия в списание „Нова наука“ ВУАРР Пловдив бр. 2 2017;
3. Петров, Ю. Що е Гражданското образование и има ли почва у нас? Статия в списание „Организация и управление на училището и детската градина“ бр. май-юни 2017