

Риторика или изменение правил игры:

Социальный диалог и
трудовые отношения в
образовании в контексте
системы управления ЕС и
приватизации

Резюме проекта



Проект и его предпосылки

За последние десятилетия был достигнут глобальный консенсус в отношении центральной роли учителей в обеспечении качества систем образования. В этом отношении в европейском контексте можно было наблюдать некоторую напряженность в отношении политических установок. С одной стороны, сектор образования и преподавательские кадры были признаны ключевыми участниками процесса устойчивого экономического восстановления и роста, но, с другой стороны, инициативы в русле жесткой экономии оказали серьезное воздействие на системы образования и положение учителей и преподавателей во всей Европе. Учитывая глобальную тенденцию к либерализации и приватизации сектора образования, возникает вопрос, не подрывается ли статус образования как общественного блага комбинированным давлением реформ, технократического управления, сокращений бюджета и ограничения инвестиций.

Трудовые отношения и социальный диалог занимают центральное место в этих процессах. Существует широко распространенное мнение о том, что эффективные структуры для представительства педагогических кадров в разработке политики, социальном диалоге и коллективных переговорах между работодателями и работниками являются фундаментальным фактором, обеспечивающим эффективность реформ и высокое качество образования. После экономического кризиса и мер жесткой экономии Европейские институты вынуждены были признать, что ведение социального диалога должно стать приоритетной задачей, дабы преодолеть разочарование в демократических структурах, наблюдаемое во многих европейских странах.

К сожалению, объем сравнительных исследований, посвященных трудовым отношениям и социальному диалогу в сфере образования, остается ограниченным. Более того, существует значительный пробел в знаниях о взаимосвязи между тенденциями в реформировании образования, меняющимися формами трудовых отношений и социального диалога, и преподавательскими кадрами.

Чтобы восполнить этот пробел в этих знаниях, исследовательский проект «Социальный диалог и трудовые отношения в образовании: вызовы многоуровневого управления и приватизации в Европе» (IR-EDUREFORM) проследил, как трудовые отношения и социальный диалог на разных уровнях образования развивались в Бельгии (франкоязычной), Италии, Польше и Швеции, а также в системе многоуровневого управления Европейского Союза с начала финансового кризиса 2008 года. В этом отношении особый упор в проекте сделан на глобальную тенденцию к приватизации и либерализации в реформах образования, а также на основные новшества в архитектуре управления ЕС, связанные с принятием стратегии развития Европы до 2020 года, включая Европейский семестр, Европейский столп социальных прав (Социальные права как опора Европы) и оживление внимания к социальному диалогу с середины 2010-х годов.

Проект был осуществлен исследовательским консорциумом, в который входили Лёвенский католический университет (Бельгия), Неаполитанский университет имени Федерико II (Италия), Варшавский университет (Польша) и Европейский комитет профсоюзов образования (ETUCE), выполнявший роль координатора.

Полученные данные подчеркивают необходимость поместить развитие ситуации в странах-членах ЕС в контекст системы многоуровневого управления ЕС, для того, чтобы понять его сложную динамику, включающую полицентричное принятие решений политическими действующими лицами с различными горизонтами деятельности и относительную потерю контроля над ситуацией правительствами отдельных стран-членов.

Управление на европейском уровне

Проследивая политику Европейской комиссии в отношении учителей в период 2007-2020 годов, исследование выявляет тот факт, что **образование и профессиональное обучение занимают все более видное место в системе управления ЕС**, что нашло отражение в направлениях политики, определенных в рамках Европейского семестра, и в принципах Европейского столпа социальных прав.

Данные показывают, что политика Европейской комиссии в отношении учителей включает ряд **компонентов, ориентированных на приватизацию**, в том числе базовую систему показателей, продвигающих концепцию конкурентоспособности и ориентированности на результаты в европейских системах образования, поощрение государственно-частных партнерств, приверженность развитию европейской индустрии образовательных технологий, а также более активное привлечение частных инвестиций в образование с помощью финансовых инструментов ЕС.

Проект также демонстрирует интеграцию **или «институциональную смычку» между политикой ЕС и финансовыми инструментами**. Благодаря стратегии «Европа 2020», ряд уже существующих и новых инструментов политики позволил Европейской комиссии осуществлять **более непосредственное воздействие на ситуацию и предоставил ей беспрецедентные возможности** для проведения изменений.

Исследование ЕС выявляет **имеющую ключевое значение напряженность** между:

- риторикой, подчеркивающей **инклюзивность и участие [в политических процессах] заинтересованных сторон на всех уровнях**, в секторе образования и за его пределами, включая социальных партнеров, заинтересованные организации, деловое сообщество и другие заинтересованные стороны. В этом отношении признано, что учительская профессия и ее представители играют важную роль в разработке и проведении значимых реформ, в том числе посредством **социального диалога**.
- **инструментами политики, ориентированными на конкуренцию и эффективность работы**, которые сравнивают государства-члены и противопоставляют их друг другу, что проявляется с еще большей очевидностью в постоянном растущем наборе эталонных показателей и индикаторов эффективности. Эти инструменты используются в сочетании с мерами и санкциями, которые поддерживают нацеленность на проведение структурных реформ в государствах-членах, в секторе образования и за его пределами.

Сосредоточившись на секторе образования, проект показывает, что эта напряженность в системе управления ЕС **совершенно по-разному проявляется в государствах-членах**. В зависимости от экономического и политического контекста, сложившегося в той или иной европейской стране, риторика ЕС об интеграции и социальном диалоге может выглядеть пустой в глазах государства-члена, поскольку эти концепции вступают в противоречие с политическими мерами Европейских институтов.

В нынешнем контексте пандемии Covid-19 такие **несоответствия между риторикой и реалиями системы управления ЕС**, являются проблемой, требующей пристального внимания в ближайшие годы.

Исследование четырех конкретных ситуаций: Бельгия (франкоязычная), Италия, Польша и Швеция

Изменение моделей трудовых отношений и социального диалога в секторе образования

Четыре конкретные системы, ставшие объектом исследования, по-прежнему представляют разные традиции в области трудовых отношений и социального диалога. Проект обращает внимание на сложную картину трудовых отношений и социального диалога в секторе образования за последние десятилетия и выделяет четыре разных модели:

- Укрепление социального диалога в **Бельгии (FR)**, где вовлечение социальных партнеров в разработку политики можно было бы интерпретировать как способ узаконить растущее вмешательство государства в сектор образования.
- Постепенное ограничение сферы действия социального диалога и коллективных переговоров в **Италии**. В этой стране усиленный государственный контроль, меры жесткой экономии и управленческие реформы создают условия для постепенного перехода от централизованной и коллективно ориентированной системы трудовых отношений к процессу регулирования труда, схожему с тем, который существует в частном секторе, где децентрализованный является основной площадкой для мобилизации и переговоров на уровне отдельных предприятий и организаций.
- В **Польше** механизмы трудовых отношений и социального диалога в секторе образования продолжают испытывать давление из-за сочетания рыночно-ориентированного управления, неконфликтной манеры ведения коллективных переговоров и политически заряженного контекста.
- В **Швеции** сохраняется приверженность социальных партнеров и правительства организованному корпоративизму, основанному на двустороннем социальном диалоге и коллективных переговорах, которые, однако, со временем могут быть поставлены под вопрос из-за постепенного расширения присутствия и влияния частного сектора в сфере образования.

Трудовые отношения, социальный диалог и их связь с моделями реформы образования и приватизации

Во всех четырех системах проект выявил тенденцию к использованию новых подходов в государственном управлении к реформированию сектора образования, которые в некоторых случаях включают поддержку государственно-частных партнерств и приватизации. Тенденция проявляется в каждой системе по-разному из-за исторического наследия и текущего политического, экономического и социального контекста.

В **Бельгии (франкоязычной)** характер трехстороннего социального диалога в сфере образования был сформирован при более активном вмешательстве государства в сферу образования, например, посредством введения новых инструментов государственного управления сектором, таких как аттестация учителей. В некоторой степени вмешательство государства в последнее время идет вразрез со стремлением работодателей к большей автономии, и профсоюзы образования считают это совместимым с их целями по повышению статуса профессии учителя.

В **Италии** основные реформы государственного управления в последнее время были сосредоточены на децентрализации, усилении автономии школ, аттестации учителей и управлении эффективностью труда. Эти реформы привели к сокращению пространства для коллективных переговоров, разобщенности учителей и конкуренции между ними, увеличению полномочий директоров и созданию государственно-частных партнерств. В совокупности эти изменения привели к новым юридическим формам урегулирования претензий и споров, которые сигнализируют об отходе от устоявшихся форм коллективных переговоров и социального диалога.

В **Польше** невозможно определить четкую связь между трудовыми отношениями, социальным диалогом и политикой приватизации. Число частных учебных заведений медленно растет, и они, как правило, предоставляют учителям аналогичные трудовые договоры и условия, поскольку государственный сектор используется в качестве ориентира. Однако профсоюзы образования редко представлены в частных учреждениях, и с дальнейшей приватизацией социальный диалог рискует ослабнуть еще больше.

Швеция представляет собой интригующий пример страны, где организованный корпоративизм сосуществует с заметным расширением приватизации на всех уровнях образования с 1990-х годов. В качестве устоявшегося «фактического положения дел на местах», частное школьное образование (в том числе и на коммерческой основе) и другие формы взаимодействия образования и бизнеса, похоже, стали превращаться в норму и восприниматься как должное. В контексте масштабной реформы «первого учителя» («förstelärare»), начатой в 2013 году, возможность для различных толкований на местах и связанная с этим неясность в отношении того, как идентифицировать первых учителей, создали рынок для стандартов и основанных на подкрепленных фактическими свидетельствами решений, который мог бы преодолеть неопределенность и сложные вызовы, порожденные реформой.

Трудовые отношения, социальный диалог и приватизация образования и внутри образования в контексте системы управления Европейского Союза

Европейский Союз становится все более влиятельным игроком в формировании политики в отношении образования и учителей, в частности, используя Европейский семестр в качестве механизма продвижения реформ в соответствии с рыночными инструментами и потребностями и для вовлечения социальных партнеров и других заинтересованных сторон в консультации с Европейскими институтами и национальными политиками, а также осуществляя внедрение финансовых инструментов ЕС, поощряющих сочетание государственного и частного финансирования образования.

В **Бельгии (FR)**, европейский уровень все больше присутствует в образовательной политике. Реформа, получившая название «Пакт об образцовом ведении деятельности», была одобрена Европейской комиссией в рамках Европейского семестра как системная реформа, направленная на решение вопросов управления и неравенства. Процессы Европейского семестра способствовали развитию социального диалога с профсоюзами и работодателями, а также укреплению «профсоюзного фронта» на национальном уровне.

В **Италии**, ввиду нестабильной внутривнутриполитической ситуации в сочетании с высоким уровнем государственного долга, институты Европейского Союза, начиная с 2008 года, путем введения мер жесткой экономии и нового экономического управления на основе эталонных показателей и критериев эффективности, играли активную роль в приватизационных реформах в образовании и связанных с ними преобразованиях рынка труда. В этом смысле Европейский семестр предоставил важный механизм для проведения реформ, ориентированных на человеческий капитал, и его Рекомендации конкретным странам поддерживали идею создания национальной системы аттестации школ (2012-2013 гг.) и проведения реформы *Buona Scuola* в 2014-2015 годах.

Прочно укоренившаяся традиция социального диалога в **Швеции** отражена в отношениях с Европейской комиссией в рамках циклов Европейского семестра, в которых активно участвовали межотраслевые социальные партнеры. Правительство Швеции, по-видимому, играет центральную роль как посредник в отношениях между социальными партнерами и Европейской комиссией. Европейский семестр также послужил поводом для шведского правительства установить проведение регулярных встреч с социальными партнерами. Постоянные политические вопросы в Швеции, касающиеся низкой успеваемости учащихся, дефицита учителей и привлекательности профессии, постоянно решаются в контексте Семестра. Первая учительская реформа, также неоднократно упоминавшаяся в документах Семестра, подчеркивает сходство между риторикой Швеции и ЕС в том, что касается политики в отношении учителей и образования, включая политическую приверженность предоставлению пространства коммерческим субъектам для предложения решений. Тем не менее, изучение ситуации в этой стране не смогло выявить какие-либо примеры прямого влияния институтов ЕС на эту реформу.

Воздействие Европейского столпа социальных прав (ЕССП) на справедливые условия труда работников образования, их профессиональные prerogatives, социальный диалог, качество образования и равный доступ к нему

Полученные данные свидетельствуют о том, что реализация принципов и прав Европейского столпа социальных прав (EPSR) столкнется с серьезными вызовами по всей Европе.

В **Бельгии (франкоязычной)** новые реформы, инициированные государственным управлением, включающие системы аттестации учителей, оценочные показатели и управление эффективностью их труда, установленные между регулирующим их государством и государственными или частными школами (так называемая «контрактуализация»), внедрены либо совсем недавно, либо все еще разрабатываются, поэтому трудно предсказать последствия этих реформ для учителей и других работников образования. Тем не менее, переход на контрактные отношения может привести к снижению профессиональной автономии, в то время как системы индивидуальной оценки учителей могут усилить власть работодателей и ослабить позиции учителей при трудоустройстве, особенно в первые годы их карьеры, когда их занятость и без того является неустойчивой.

В **Италии** правительство, в соответствии с рекомендациями и требованиями ЕС, с конца 2000-х годов ввело комплекс мер, которые серьезно подорвали социальный диалог и снизили роль профсоюзов и работодателей как экономических и политических субъектов. Либерализация и приватизация в сфере образования негативно повлияли на профессиональную автономию учителей, условия труда, заработную плату, гарантии занятости и рабочую нагрузку. По сути, система, использовавшаяся для регулирования трудовых отношений на периферии рынка труда, начала действовать и в отношении основной массы работников, которые в значительной степени не были затронуты предыдущими реформами.

В **Польше** институты социального диалога существуют, но процессы по-прежнему страдают от отсутствия закрепленных норм. Члены профсоюзов в определенной степени согласны с тем, что социальный диалог поощряется и что социальных партнеров стимулируют к заключению коллективных соглашений по вопросам, касающимся работников, которых они представляют. Однако процессы консультаций, как правило, служат лишь фасадом для резких изменений в политике, что стало очевидным во время недавней волны реформ, меняющих структуру школы, которая определялась, в первую очередь, предпочтениями правящей партии. В некотором смысле, в Польше социальный диалог более эффективен в принятии решений на местном уровне. Таким образом, учителя в Польше пользуются значительной автономией в выполнении своих профессиональных обязанностей, а также имеют некоторое влияние на условия занятости и труда на своих рабочих местах.

ЕССП мало повлиял на положение дел внутри **Швеции**, хотя инициатива была запущена в 2017 году на Социальном саммите в шведском Гётеборге. И все же, поскольку Швеция относительно хорошо справляется с большинством параметров ЕССП, он не является важной точкой отсчета в шведской системе управления. Скорее, мы могли бы рассматривать ЕССП как пример стремления Швеции более широко влиять на социальную политику и модели социального диалога в Европе. Несмотря на то, что принципы ЕССП поддерживаются основными политическими деятелями в Швеции, первая учительская реформа свидетельствует, что и Швеция, страна с прочными традициями промышленной демократии, тоже сталкивается со сложными проблемами в построении новых и надежных путей карьерного роста, которые будут работать для отдельных учителей, для всей профессии в целом, и для достижения качественного и инклюзивного образования для всех.

