

БЪЛГАРСКО СПИСАНИЕ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ
БРОЙ 1
2019

BULGARIAN JOURNAL OF EDUCATION
VOLUME 1
2019

**ПОЛИТИКАТА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО НА СТЕФАН
СТАМБОЛОВ ЗА МАТЕРИАЛНОТО ОСИГУРЯВАНЕ НА
УЧИТЕЛИТЕ 1887-1894**

ЕМИЛИЯ ЕНИЧАРОВА

Emilia Enicharova. THE POLICY OF THE GOVERNMENT OF STEFAN STAMBOLOV ON THE MATERIAL PROVISION OF TEACHERS 1887-1894

Резюме. В статията се представят мерките, предприети от правителството на Стефан Стамболов за стабилизиране на материалното положение на учителите в България.

Ключови думи: правителствена политика, учители, материално осигуряване

Summary. The article presents the measures taken by the Government of Stefan Stambolov to stabilise the material situation of the teachers in Bulgaria.

Key words: government policy, teachers, material provision

Гордостта и удовлетворението от успешната защита на Съединението не внася така нужното успокоение в обществото ни. Икономическите затруднения, които се задълбочават след Сръбско-българската война, изострят социалното напрежение, а това се оказва добра почва за разрастване и ожесточаване на станалите традиционни за българския обществено-политически живот междупартийни борби. Назрява поредната политическа криза.

На 26.08.1886 г., осъзнавайки безизходицата, в която се намира, заради допуснатите политически грешки, княз Александър Батенберг оповестява доброволната си абдикация и напуска България. В специална проклама-

ция е обявен съставът на назначеното от него регентство – Стефан Стамболов, Петко Каравелов и подполковник Сава Муткуров.

Политическото безвремие продължава цяла година. На 25.06.1887 г., свиканото в Търново Велико народно събрание избира за княз на България Фердинанд Сакскобургготски, а на 20.08.1887 г. е сформирано правителство на Народно-либералната партия с министър-председател Ст. Стамболов. Министър на народното просвещение е Георги Живков.

Първата редовна сесия на V ОНС е открита на 15 октомври с тронно слово на княз Фердинанд. Гласуван е бюджетът на Княжеството за финансовата 1888 г., като средствата, предвидени за МНП са в размер на 3 759 510 лв. – все още доста по-малко от средствата за всички останали министерства, а от тези за Военното министерство са осем пъти по-малко (Бюджетите на България, 2005: 27). Приети са нормативни актове за съдебната система, за окръжните съвети, Закон за амнистия на политическите престъпници, изключващ „главатарите и инициаторите”. На 14 декември е приет Закон за изстребление на разбойничеството и до 1889 г. проблемът е решен.

Още през лятото на 1888 г. е завършена и пусната в експлоатация железопътната линия Цариброд – София - Вакарел, която осигурява пряка връзка с Централна и Западна Европа. Започва мащабно изграждане на пътища. Специално внимание е отделено на вътрешната търговия. Пак през 1888 г. НС приема Закон за монопола върху солта и Закон за мерките и теглилките, с които се заменят старите мерни единици и се въвежда европейската мерна система (Стателова, Е., С. Грънчаров, 1999: 106).

Строят се железопътни линии (за периода на стамболовото управление общо 360 км.), откриват се 80 нови фабрики, оживява се търговията. През 1891 г. е приет Закон за снабдяване на армията с материали, въоръжение, облекло, храна и др., предимно местно производство, с което се поставя началото на положителна тенденция в покровителството от страна на държавата на местната индустрия (пак там).

През декември 1888 г. в София е открито Висшето училище.

В резултат на предприети специални финансови мерки, се откриват десетки нови читалища и народни библиотеки (виж подробно Цонева, П., 2018: 14-19; Цонева, П., 2018: 27-37; Цонева, П., 2017: 38-89).

Тази впечатляваща с мащабите си дейност, е съпътствана от сериозните усилия на правителството да модернизира и учебното дело в страната – на 14.12.1891 г. е приет Закон за народното просвещение (ДВ, бр. 17 от 23.01.1892 г.). Това е първият нормативен акт след Освобождението, регламентиращ в цялост обществените отношения в сферата на образованието в България.

Със Закона се създава нова структура на образователната система: I. Начално задължително и безплатно образование, обхващащо:

1. Детски училища с двегодишен срок на обучение, които са за деца от 3 до 6 годишна възраст (според разпоредбите задължителността на тези учебни заведения ще се въвежда постепенно).

2. Основни училища с 6-годишен срок на обучение, разделен на три курса: долен, среден и горен, всеки с 2-годишна продължителност.

II. Трикласни училища, чиито първи два класа дублират горния курс на основните училища.

III. Гимназии с два отдела – класически и реален с 5-годишен срок на обучение, чийто долен курс е тригодишен и съвпада с този на трикласните училища.

IV. Специални и професионални училища с тригодишен срок на обучение, които започват след втория курс на основното училище.

V. Висше образование.

Съгласно чл. 6 народните училища се издържат от държавата, окръжията, околиците или общините. За да се осигурят необходимите средства за строеж и ремонт на училищата, се постановява всяка община и всеки окръжен съвет да предвиждат в годишните си бюджети необходимите суми, а МНП, в съответствие с препоръката на окръжния училищен съвет, може да им отпусне помощи за тази цел (чл. 54-55). За 1891 г. в сметката на министерството са предвидени 200 000 лв. за подпомагане на общински училища (Бюджетите на България, 2005: 29).

Съгласно чл. 181 в бюджета на МНП се обособява специална сметка за издръжката на държавните училища, в която се заделят средства: „за съдържание личния състав в държавните училища; за наем здания, писмени и разни канцеларски принадлежности, телеграми, отопление, осветление, ведомости и други печатни книжа, изповед и причяствание на учениците,

водосвет и пр., купуване и репарация мобили, обдържание и поправка на зданията и сбирките, направа гимнастики, градини и обдържанието им, купуване учебни пособия и разноски по тях“ (Бюджетите на България, 2005: 29). Новост в положителна посока е решението на свършено бедните общини държавата занапред да отпуска целите учителски заплати (чл. 183). Същият подход се предвижда и за пограничните общини и смесените окръжия, в които, по преценка на МНП, също ще се отпускат целите учителски заплати (чл. 184) – по този член в бюджета на МНП за 1891 г. са предвидени 50 000 лв. (пак там). Посрещането на всички други разходи на общинските, околийските и окръжните училища за учебни пособия, училищна покъщнина, прислуга и др., остава задължение на съответните общини, околии или окръжия. Разходите се покриват освен чрез приходите от движими и недвижими имоти или капиталите, определени за поддържане на училището, от предвидените в общинските и окръжните бюджети суми за училищни разходи, от черковни приходи и от доброволни помощи, но и от следните нови източници: от училищния налог, който съставлява 5% от преките данъци и който се вписва в приходния бюджет и служи само за заплати на учителите; от ежегодни държавни помощи за учебни пособия; от 1/3 част от печалбата на земеделските каси – в сравнение с предишния закон тази вноска е повишена (чл. 185-186).

Официалните данни за средната годишна заплата на учителите за периода 1880/81 – 1890/91 г. сочат нейното намаляване – от 643 лв. средно годишно на 610 лв. (Доросиев, Л., УП, 1901, кн. 3: 874). Конкретната причина за това е, че в по-голямата си част, поради икономически затруднения, общините не са в състояние да изпълнят законовите разпоредби и съответно да осигурят целите учителски възнаграждения. Ето защо, с разпоредбата на чл. 182 на ЗНП от 1891 г. законодателят поставя началото на реформа в начина на осигуряване и изплащане на учителските заплати – две трети от заплатите на учителите в общинските, околийските и окръжните училища ще се изплащат от държавата. Нужната сума ще се вписва всяка година в бюджета на МНП, а останалата една трета част остава финансов ангажимент на съответните общини, околии и окръжия (чл. 182). Както посочва министър Ив. Шишманов тринайсет години по-късно, министър Г. Живков е бил дълбоко убеден, че „докато учителят не се освободи икономически, не може да се говори и за една правилна уредба на училищното дело“, и че причината, още тогава да не се вземе решение за пълно изплащане на учителските заплати от държавата, се състои в желанието на министър Живков да се съхрани връзката между държавата и

общините (Реч на г. Министъра на народното просвещение в защита на законопроектите по изплащане платките на учителите в народните основни училища, по заемите за постройка на училищни здания и по бюджетпроекта, УП, 1905: 631).

Освен нов механизъм за изплащането на заплатите и осигуряване на средства за тях, Законът предвижда близо два пъти по-високи възнаграждения – съгласно чл. 57 учителите в началните народни училища се разделят на редовни и временни, а редовните се разделят на три степени; първостепенните учители в градовете получават годишна заплата от 1800 лв., второстепенните – 1500 лв., третостепенните – 1200 лв.; в селата съответно – 1500, 1080, 840 лв. (чл. 68). Въведената разлика в заплащането, според населеното място, ще бъде в сила до края на века. Тя не може да бъде оправдана дори заради по-кратката учебна година в селата, която започва „по Димитровден“ и приключва „по Гергьовден“, като се имат предвид извънучилищните ангажименти на селските учители и своеволията от страна на местните власти, така широко практикувани предимно в селата. Може да се предположи, че целта е да се създаде предпоставка за вражда между селските и градските учители, като мярка за противодействие спрямо тенденциите за обединение на учителското съсловие.

Съгласно ЗНП новоназначените учители, които не са положили все още държавен изпит ще получават годишно 960 лв. в градовете и 720 лв. в селата, а за временните учители промяна в заплащането не се предвижда (чл. 69) – мярката е оправдана, тъй като има за цел да стимулира новоназначените и временните учители да се явят на предвидените със ЗНП изпити за ценз и да покрият изисквания по чл. 58.

По-богатите общини, по собствена преценка, могат да дават допълнителни възнаграждения на учителите (чл. 72) – тази възможност формално е за добро, но възникват въпросите: какви са обективните критерии, според които една община се определя или някой я определя като по-богата; дали въобще има смисъл от тази мярка, при положение, че тя е предвидена само като възможност, но не и като задължение на „по-богатите общини“; до колко справедлива е тази мярка по отношение на учителите, които работят в бедни общини ?

Учителите в средните училища също се разделят на редовни и временни, а редовните се делят на три степени. Заплатите са различни за столицата и останалите градове. Съгласно чл. 114 съществуващите общински, околийски или окръжни средни и специални училища се подпомагат от

държавата с две трети от сумата на учителските заплати. Тази разпоредба е в съответствие с предвидените в чл. 113 и чл. 119 ограничителни изисквания за откриване на нови средни учебни заведения, в които издръжката на учителския персонал ще бъде изцяло за сметка на съответната община, околия или окръжие.

Годишната заплата на третостепенните гимназиални учители в столицата е 3300 лв. и 3000 лв. в другите градове, за второстепенните съответно 4020 лв. и 3600 лв., за първостепенните съответно 4920 лв. и 4560 лв. Повишаването в степен става на всеки пет години, в зависимост от „показан успех в службата”. Заплатата на директорите в мъжките гимназии в столицата е 5580 лв., в другите градове е 5400 лв., а за трикласните училища е 4200 лв. Заплатата на директорките в девическите гимназии в столицата е 5400 лв., а в другите градове е 5040 лв. На лице е диференциран подход в определянето на заплащането на мъжете и жените директори, и в зависимост от населеното място, който може да бъде обяснен от една страна, с отношението към жената в обществения живот, а от друга страна, с желанието за внасяне на разединение между градското учителско съсловие (чл. 159, чл. 164-165).

Близо седем години, след като държавата поема ангажимента по осигуряването и изплащането на 2/3 от учителските заплати, разглеждайки въпроса за развитието на учебното дело в първоначалните училища, Л. Доросиев по изключително образен начин защитава предприетата реформа. Причината е, че някои „наши предни люде” се опитват да докажат, че това е грешка и че е трябвало въпросът с учителските заплати да си остане за решаване изцяло от общините: „По принцип никой, вярваме, не би бил против желанието, първоначалното училище да се намира в пълна зависимост от общината. Ала, от друга страна всеки, който е следил положението на народните ни училища; който знае, какво ще рече наше кметство и училищно настоятелство; който не е чужд на ужасната мизерия, която притискаше народния учител до 1892 г., притиска го и сега в първите четири месеца от всяка учебна година, много право кръстени от учителите с името „гладни месеци”; който е запознат с униженията и подигравките, на които са излагани учители и учителки пред общинари и училищни настоятели; който е получавал след 6-7 месечна работа по 25-30 лева арашлък за Великден; който е изпитвал тежкия срам на неизправен длъжник пред един неразбран и без понятие за човешко достойнство и учителски авторитет кредитор; който, при усилен умствен труд и при изработени за няколко месечна работа пари, се е превивал за пет стотинки и е гледал децата си на

Коледа и на Великден без нови дрешки и с окъсани обувки – всеки, казваме, който е запознат добре с нашите общинари и с положението на народния учител до 1892 г., би посрещнал едно такова желание, като една грозна пародия над народния учител, който не заслужава, освен съчувствието поне на ония, които могат да ценят неговия труд и са в състояние да разбират всичките мъчнотии, що се изпечват в пътя на призванието му. И действително, може ли да има по-голяма подигравка от това, да казваш на нещастника, че в нещастията е неговото щастие; че мизерията, в която е тлял толкова години, е лекът на неговите болки; че униженията и подигравките, отправяни към него от неразбрани хора, са стимулът за повдигането на неговия съсипан дух, на неговата разнебитена енергия, на вярата в бъднината, на предаността и привързаността към призванието му и към толкоз тежките и разнообразни задачи на последното! А да прибавяме ли към казаното и това, че ако доживеем деня, в който ще имаме нещастията да видим народните учители възвърнати в положението до 1892 г., скоро след това възвръщане ще имаме още по-голямото нещастие да видим и учебното дело в нашите народни училища тласнато с десетки години назад?” (Доросиев, Л., УП, 1899, кн. 9: 1033).

Решението за осигуряването и изплащането на 2/3 от учителските заплати от държавата, макар да не води до окончателно преодоляване на материалните проблеми на учителите, е от съществено значение. От тук нататък усилията на правителствата се насочват към контролиране и подпомагане на общините, а когато се налага и тяхното санкциониране, по повод изплащането на останалата 1/3 от учителските възнаграждения. В следващите десетилетия държавата въвежда все по-ефективни механизми, за да гарантира материалния интерес на учителите.

Правителството на Ст. Стамболов се заема и с усъвършенстването на пенсионното осигуряване на учителите и на 1.01.1892 г. влиза в сила Закон за пенсиите на учителите (ДВ, бр. 285 от 31.12.1891 г.). С този нормативен акт се намаляват с 5 годините, необходими за отпускане на пенсия и така всеки, който е учителствал 15 години, може да получи пенсия (чл. 1). Тя се изчислява по същите правила, както в Закона от 1888 г., но съобразно 15-годишен учителски стаж. Предвижда се на изчезнал или загинал учител, макар да не е спечелил право на пенсия, пенсионните влогове, които е направил през годините, да се връщат на наследниците му. Законодателят има предвид и случаите, при които учител е пострадал при изпълнение на служебните си задължения и поради това става нетрудоспособен да учи-

телства. При това положение, ако е служил по-малко от 5 години, получава инвалидна пенсия, равна на пенсията за 10-годишна служба, а ако е служил повече от 5 години, се отпуска пенсия за прослужени 15 години (чл. 9-10). И в ЗНП е предвидена подобна хипотеза, включена в принципната и изключително хуманна разпоредба, съгласно която, ако някой учител по случай обстоятелства, независещи от волята му, стане неспособен да изпълнява полезно своите задължения, той се уволнява за винаги от учителстване, но получава пенсия на общо основание (чл. 87 на ЗНП).

Законът за пенсиите урежда пенсионните възнаграждения и на учителите, които учителстват или са учителствали извън България в общински, екзархийски и архиерейски български училища. Техните пенсии, както и на инвалидите се изплащат от държавата (чл. 12-13).

Със Закона за пенсиите на учителите от 1892 г. се решават по-справедливо пенсионните въпроси и се разширява кръгът на имащите право на пенсия. Липсата на фиксирана възраст за пенсиониране, намаленият необходим професионален стаж за пенсиониране и разширеният обхват на пенсионното осигуряване, са пример за положителното отношение на държавата към просветното дело и учителската професия.

Правителството на Ст. Стамболов поставя началото на сериозна реформа в материалното осигуряване на учителите, свързана с постепенното въвеждане на централизирано изплащане на учителските заплати. Осигурявайки и изплащайки по-голямата част от учителските заплати, държавата цели финансова стабилизация на учителите и свеждане до минимум на зависимостта им от икономическото състояние на общините. Другият очакван позитивен ефект от промяната е да се увеличат възможностите на общините да отделят повече средства за строеж и поддръжка на училищните сгради и за обновяване на материалната им база.

Новост в политиката на правителството на Ст. Стамболов е да се отпускат стипендии на учители, отличили се със способности и „със своето усърдие в работата”, за „усъвършенстване по известна учителска специалност, във Висшето училище или в чужбина“ (чл. 89 на ЗНП). Бъдещите кабинети ще се придържат към тази линия, а когато икономическите предпоставки позволят ще разширят мерките в полза на материалната сигурност на учителското съсловие. Несправедливо е обаче разделението в заплащането на учителите в зависимост от населеното място.

Заслуга на кабинета на Ст. Стамболов е, че в годините на неговото управление бюджетът на МНП нараства – ако за 1888 г. е 3 759 510 лв., то за 1894 г. той вече е близо 2,5 пъти по-голям – 8 823 743 лв. Сравнението с бюджетите на някои от другите министерства е в полза на МНП – това показва не само чисто формално нарастване на разходите за просвета, не е и само знак, че държавата към онзи момент се замогва, а и че има положителна промяна в схващането на политиците за значението на инвестициите в образованието. Дори занаят ще има години, в които бюджетът на МНП ще бъде вторият по големина след този на Военното министерство (Бюджетите на България, 2005: 27-33).

„Стамболов пръв набелязва профила на цялостна стратегия за икономическия напредък на България след Освобождението. Каквито и да са забежките, отклоненията и увлеченията при осъществяването на възприетата стратегическа линия, нейните крайни резултати създават най-здравия темел за качествен исторически скок в развитието на страната през първото десетилетие на ХХ в.“ (Лалков, М., 2001: 93).

За съжаление предстоят години, през които, поради ред неблагоприятни вътрешни обстоятелства, ще се стигне до намаляване на средствата и заплатите и то не само в образователния сектор. Така, макар и временно, отчетената тенденция към по-пълно удовлетворяване на материалните потребности на учебното дело ще се окаже в застой.

ИЗВОРИ

1. Бюджетите на България. От архива на Министерството на финансите (1880-1947). (2005) Анотиран каталог. Съставители: Татяна Митова, Анна Босева, Кирил Георгиев, Яна Палъова, Ивелина Таушанова. Издава Министерство на финансите., С.
2. ДВ, бр. 17 от 23.01.1892 г.
3. ДВ, бр. 285 от 31.12.1891 г.
4. Доросиев, Л. Нашите първоначални училища преди и след Закона за народното просвещение от 14.12.1891 г. – Училищен преглед, 1901, кн. 3, с. 174
5. Доросиев, Л. Развитие на учебното дело в нашите първоначални училища. – Училищен преглед, 1899 г., № 9, с. 1033.
6. Лалков, М. (2001). България след Освобождението (1878-1912). Лекционен курс. С.
7. Реч на г. Министъра на народното просвещение в защита на законопроектите по изплащане платките на учителите в народните основни училища, по заемите за

постройка на училищни здания и по бюджетпроекта. – Училищен преглед, 1905, 628-664 с.

ЛИТЕРАТУРА

1. Стателова, Е., С. Грънчаров. (1999). История на нова България 1878-1944. т. III, Второ издание. С.
2. Цонева, П., 2018 Читалищното образование в България 1878-1989:
3. Цонева, П., 2018 Неформалното образование в България 1878-1989
4. Цонева, П., 2017. Тенденции в развитието на читалищното образование в България 1878-1944. – ГСУ, кн. Педагогика, т. 110, с. 38-89

проф. д-р Емилия Еничарова

ФП, СУ „Св. Климент Охридски“