

ЯК ПЛАТИТИ ВЧИТЕЛЯМ:

ТРИ ПРИКЛАДИ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ ОПЛАТИ ПРАЦІ ВЧИТЕЛІВ У СХІДНІЙ ЄВРОПІ

Ян Герчинський, Анзорі Баркалає, Ромас Туроніс



ГОБРАЗОВИЙ ЛИСТ ЗА СІЧЕнь*20
Табельний №..... 292381
П.І.Б.....
Прова.....
ПІДРОБІЛ.....
Типова нарахування : 4555,10
Платя розрахунок : Відсутні
ЗРАТОВИЙ №..... 14920

Сума нараховано	Дні	Група/Фонд	Сума	Вид утримання	Сума	
003 Грошове наванта	21	75,60	30,00	1012,24	037 Зарплата	3544,87
004 За звичайн	15	24,00		271,00	038 Аванс	3700,00
010 Куртаж	21	75,60		169,06	040 Професійна	114,52
012 Залишк	21	75,60		484,50	046 Податок з доходу	2061,58
027 Виплата грош	21	75,60		831,84	410 Відрахувань збір	171,78
660 Інші нарахован						290,21
112 За мес-організа	21	75,60		458,10		
126 Оплати послугам	15	24,00		3017,02		
210 Надбавка 120%	21	75,60		3875,62		

Всього нараховано: 11427,10 Всього утримано: 1 52,10



Swedish Association
of Local Authorities
and Regions



Швеція
Sverige

ЯК ПЛАТИТИ ВЧИТЕЛЯМ:

**Три приклади реформування
національних систем оплати праці
вчителів у Східній Європі**

ПУБЛІКАЦІЇ ШВЕДСЬКО-УКРАЇНСЬКОГО ПРОЕКТУ
«ПІДТРИМКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ»

- А. Ткачук, *«Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції»*, 2015
- М. Гербст, Я. Герчинський, *«Децентралізація освіти у Польщі: Досвід 25 років»*, 2015
- А. Сеїтосманов, В. Мархлевський, О. Фасоля, *«Методичні рекомендації щодо створення системи управління освітою об'єднаних територіальних громад»*, 2016
- Д. Янг, *«Місьцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії»*, 2016
- Р. Шиян, *«Децентралізація освіти у Польщі. Досвід для України»*, 2016
- Я. Герчинський, *«Фінанси освіти в Україні: окремі стратегічні питання»*, 2017
- В. Мархлевські, О. Процак, *«Стратегія розвитку освіти в громаді»*, 2018
- А. Сеїтосманов, В. Мархлевський, О. Фасоля, *«Старша профільна школа: кроки до становлення. Методичні рекомендації»*, 2019
- А. Сеїтосманов, В. Мархлевський, О. Фасоля, *«Автономія як шлях до ефективного менеджменту»*, 2020

Шведсько-український проект
«Підтримка децентралізації в Україні»

ЯК ПЛАТИТИ ВЧИТЕЛЯМ:

**Три приклади реформування
національних систем оплати праці
вчителів у Східній Європі**

Редактор: Ян Герчинський

Автори:

Анзорі Баркалая

Ромас Туроніс

Ян Герчинський

УДК 336.145.1
Г41

Герчинський Я., Баркалая А., Туроніс Р.

Як платити вчителям: Три приклади реформування національних систем оплати праці вчителів у Східній Європі / Герчинський Я., Баркалая А., Туроніс Р. – К., 2021. – 170 с.

ISBN 978-617-7854-50-9

У цій публікації представлені поглиблені огляди недавніх реформ національних систем оплати праці вчителів трьох країн регіону, Польщі, Литви та Естонії, порівняльний огляд та висновки для українських реформаторів. Огляди демонструють політичний та інституційний контекст, а також конкретні рішення, прийняті в різних країнах, зокрема окрему роль директорів шкіл, засновників шкіл та уряду у визначенні заробітної плати кожного вчителя.

Книга написана для українських політиків, експертів та реформаторів у галузях управління, фінансування та децентралізації освіти.

УДК 336.145.1

Матеріал підготовлений у рамках шведсько-українського проекту "Підтримка децентралізації в Україні", що фінансується Шведським агентством міжнародного розвитку SIDA

ISBN 978-617-7854-50-9

© SALAR 2021

| ЗМІСТ

Розділ 1. Порівняльний огляд

Ян Герчинський7

Розділ 2. Естонія

Анзорі Баркалая29

Розділ 3. Литва

Ромас Туроніс87

Розділ 4. Польща

Ян Герчинський127

Розділ 5. Висновки для українських реформаторів

Ян Герчинський161

Про авторів166

РОЗДІЛ 1. ПОРІВНЯЛЬНИЙ ОГЛЯД

Ян Герчинський

ПОРІВНЯЛЬНИЙ ОГЛЯД

Зміст

Введення	10
1.1 Децентралізація освіти	12
1.2 Освітні досягнення	14
1.3 Зарплата вчителів та час викладання	17
1.4 Відхід від системи ставок	21
Висновки	22
Посилання	24

Перелік таблиць

Таблиця 1. Базові дані про країни	12
Таблиця 2. Системи місцевого самоврядування	13
Таблиця 3. Індикатори фіскальної децентралізації	13
Таблиця 4. Витрати на освіту як частка ВВП (2017)	14
Таблиця 5. Розподіл видатків на державну початкову та середню освіту	17

Перелік діаграм

Діаграма 1. PISA бали за читання 2009–2018	15
Діаграма 2. PISA бали за математику 2009–2018	16
Діаграма 3. PISA бали за науку 2009–2018	16

Діаграма 4. Початкова річна заробітна плата вчителів за рівнем навчального закладу (євро)	18
Діаграма 5. Середньорічна заробітна плата вчителів за рівнем навчального закладу (євро)	18
Діаграма 6. Середньорічна зарплата директорів шкіл за рівнем навчального закладу (євро)	19
Діаграма 7. Кількість навчальних днів у навчальному році за рівнем освіти	20
Діаграма 8. Кількість навчальних годин на навчальний рік за рівнем освіти	20

Введення

Вчителі є головним надбанням будь-якої системи освіти (OECD 2005). Для забезпечення якісної освіти необхідні мотивовані, добре підготовлені вчителі, які тісно співпрацюють. Тому національна система оплати праці вчителів повинна забезпечувати постійне наповнення педагогічної професії здібними випускниками університетів та запобігати відтоку хороших вчителів до інших галузей економіки, зокрема сфери послуг чи промисловості, де їхні навички та досвід можуть набагато краще винагороджуватись.

Крім того, велика кількість досліджень свідчить про те, що вища заробітна плата вчителів сприяє поліпшенню результатів навчання, хоч деякі з них неоднозначні (Hanushek, Rivkin 2006) і вони дотримуються за умови, що збільшення зарплати вчителів не призведе до зменшення інших шкільних ресурсів (Greaves, Sibieta 2019). Вища заробітна плата вчителів пов'язана з кращими результатами учнів на зовнішніх тестах (Dolton, Marcenaro-Gutierrez 2011), меншим відсотком вибуття учнів (Hendricks 2014) та вищим рівнем вчителів на ринку праці, включаючи вступ до професії, тривалість роботи, мобільність та невихід на роботу (Leigh 2012). Вихід учителів із професії призводить до втрати досвіду та людського капіталу, збільшення витрат на заміщення (Synar, Maiden 2012). Отже, рівень зарплати вчителів важливий для належного функціонування освітніх систем.

Водночас зарплата вчителів є домінуючою статтею витрат в освіті. У країнах ЄС частка загальної винагороди персоналу (заробітної плати) у загальних витратах державних установ початкової та середньої освіти становить у середньому 78% (див. таблицю 5), однак вона коливається від 61% у Чеській Республіці до 94% у Греції (OECD 2020). Частка зарплат вчителів, які фактично проводять заняття, становить у середньому 63%. Відповідно, зарплата вчителів – це 80% від усіх заробітних плат в освіті.

Також зауважимо, що більшість країн використовує національні системи зарплати вчителів (або системи штатів – у США), регулюючи як рівень заробітної плати, так і конкретні фактори, від яких вона залежить (Galgóczy, Glassner 2008, ЕС 2019). Це, як правило, індивідуальні особливості вчителів (освіта, багаторічний досвід, конкретні завдання у школах), а не предмет, що викладається, місце розташування школи або особливості учнів (наприклад, іммігранти чи учні меншин). Національні системи часто є результатом національних угод і мають важливі наслідки, оскільки в такому випадку зарплата вчителів є досить рівномірною по всій країні, а заробітна плата у виробничому секторі та сфері послуг суттєво відрізняється залежно від юрисдикції. Таким чином, у великих містах заробітна плата вчителів може бути нижчою за зарплату в інших сферах, тоді як у бідніших сільських муніципалітетах вона часто набагато вища (Britton, Propper 2016, Podgurski 2010).

Національні системи оплати праці вчителів, як правило, є результатом тривалої еволюції та рідкісних радикальних реформ і сильно залежать від місцевого законодавства, традицій та культури. З часом вони ускладнюються, їх порівнювати непросто, адже досвід однієї країни не може бути застосований повністю в інших країнах. Тож не дивно, що матеріалів та досліджень про національні системи оплати праці вчителів недостатньо.

Тим не менше для країни, яка серйозно розглядає питання реформи національної системи оплати праці вчителів, досвід таких реформ у сусідніх країнах може бути актуальним. Особливо це стосується країн, що мають спільне походження у не надто далекому минулому, зокрема країн перехідної економіки Східної Європи. Тридцять років тому ці держави порвали з радянською моделлю управління та розпочали демократичний перехід. Хоча їх системи освіти спочатку були подібними одна до одної, пізніше почали розвиватися різними шляхами (Herbst, Wojciuk 2016). Як свідчать приклади в цій публікації, реформи в різних країнах проходили різними темпами. Хоча всі країни з перехідною економікою розпочали з реформ навчальної програми та методологій викладання, реформи управління та фінансів були більш складними, а реформи систем оплати праці вчителів тим більше (див., наприклад, Radó 2001, Davey 2002, Bischoff 2009). Як показують приклади в цій публікації,

реформа зарплат вчителів відбулася у Польщі у 2002 році, в Естонії – 2013, у Литві – 2018 році.

Мета цієї книги – надати українським політикам, управлінцям, вчителям та широкій громадськості доступний огляд національних систем оплати праці вчителів в Естонії, Литві та Польщі. Усі три країни є важливими орієнтирами для України: Польща є її західним сусідом, що має довгу спільну історію, Естонія та Литва були радянськими республіками, як і Україна, до 1990 року. Всі три є державами-членами Європейського Союзу, що відповідає сучасним прагненням України. Ці три країни радикально децентралізували свої структури управління, запровадили далекосяжні реформи освіти та продемонстрували значні поліпшення у міжнародних освітніх дослідженнях, таких як PISA. І нарешті – усі троє докорінно реформували свої системи оплати праці вчителів після падіння комунізму.

Порівняльний огляд спочатку зосереджений на стані децентралізації освіти у трьох країнах, результатах їх освіти, вимірених міжнародними дослідженнями, а потім про зарплату вчителів та час викладання. В останньому розділі ми пропонуємо короткі коментарі щодо їх систем оплати праці вчителів.

1.1. Децентралізація освіти

В Естонії, Литві та Польщі освіта є децентралізованою, а відповідальність за управління освітою та фінанси, включаючи виплату зарплати вчителям, покладено на органи місцевого самоврядування. Тому структура органів місцевого самоврядування має особливе значення для освіти у всіх трьох країнах. Основні дані про країни наведені нижче у таблиці 1.

Таблиця 1. Базові дані про країни

	Естонія	Литва	Польща
Населення	1 329 000	2 794 000	38 383 000
Столиця	Таллінн	Вільнюс	Варшава
Населення столиці	445 000	580 000	1 790 000
Відсоток населення, що проживає у столиці	33,5%	20,8%	4,7%
Щільність населення	29,4	44,1	122,7
ВВП на душу населення (PPP USD)	\$37 605	\$38 751	\$35 651

Естонія та Литва – невеликі країни, у столиці яких проживає значна частина їх населення, однак вони мають значно нижчу щільність населення, ніж Польща. Естонія та Литва порівняно за своїм ВВП на душу населення значно забезпеченіші країни, тоді як Польща бідніша приблизно на 10%.

Їх системи місцевого самоврядування так само значно відрізняються, як показує таблиця 2. Середнє населення оцінюється без столиці.

Таблиця 2. Системи місцевого самоврядування

	Естонія	Литва	Польща
Рівні місцевого самоврядування	1	1	3
Кількість одиниць місцевого самоврядування першого рівня	79	60	2 478
Середнє населення в місцевому самоврядуванні першого рівня	11 333	37 525	14 773
Середня площа місцевого самоврядування першого рівня	572	1 055	126

Найбільші одиниці місцевого самоврядування (першого рівня) розташовані у Литві як за кількістю населення, так і за середньою площею. Незважаючи на високу щільність населення, польські органи місцевого самоврядування мають у середньому набагато менші площі.

Показники фіскальної децентралізації наведені нижче в таблиці 3. Витрати державного управління обчислюються як консолідована вартість без міжурядових трансфертів. Місцеві органи влади включають регіональний (або обласний) рівень, якщо це застосовне.

Таблиця 3. Індикатори фіскальної децентралізації

	Естонія	Литва	Польща
Витрати державного управління як частка ВВП	39,11%	34,05%	41,71%
Витрати місцевого самоврядування як частка ВВП	9,43%	8,10%	14,14%
Місцеві витрати як частка загальнодержавних витрат	24,12%	23,78%	33,91%

Величина державних видатків (консолідована) вказує на «розмір уряду». Середній показник для ЄС становить 45,88%, а скандинавські країни або Франція мають від 50% до 55%. Тому розмір уряду трьох обраних країн є досить невеликим, особливо для Литви. Середня частка місцевого самоврядування у країнах ЄС становить 13%. Польща найбільш де-

централізована у фінансовому плані порівняно з Естонією чи Литвою, а отже, набагато більша частка видатків державного управління здійснюється на місцевому рівні.

Витрати на початкову та середню освіту за рівнем освіти в обраних країнах представлені нижче в таблиці 4.

Таблиця 4. Витрати на освіту як частка ВВП (2017)

	Частка у всіх видатках на освіту:			
	Початкова	Базова середня	Старша середня	Початкова та середня
Естонія	1,5%	0,7%	0,7%	2,9%
Литва	0,8%	1,0%	0,4%	2,2%
Польща	1,6%	0,7%	0,8%	3,1%
Держави-члени ЄС/ОЕСР	1,3%	0,9%	1,0%	3,2%

Витрати на освіту Польщі перебувають на середньому рівні у ЄС, але видатки Естонії та особливо Литви – нижчі. Це, безумовно, пов'язане з вищою середньою зарплатою вчителів (див. діаграму 5), оскільки вони становлять основну статтю витрат на освіту (див. таблицю 5).

Як обговорювалось у трьох тематичних дослідженнях, органи місцевого самоврядування фінансують та управляють більшістю державних навчальних закладів, включаючи виплату зарплати вчителям. Нещодавно Естонія почала створювати мережу регіональних загальноосвітніх шкіл, а Польща розширила мистецькі школи та великі сільськогосподарські професійні училища. Більше того, уряди Естонії та Литви керують деякими спеціальними школами. Однак вони у всіх трьох випадках представляють лише незначну частину національних систем освіти.

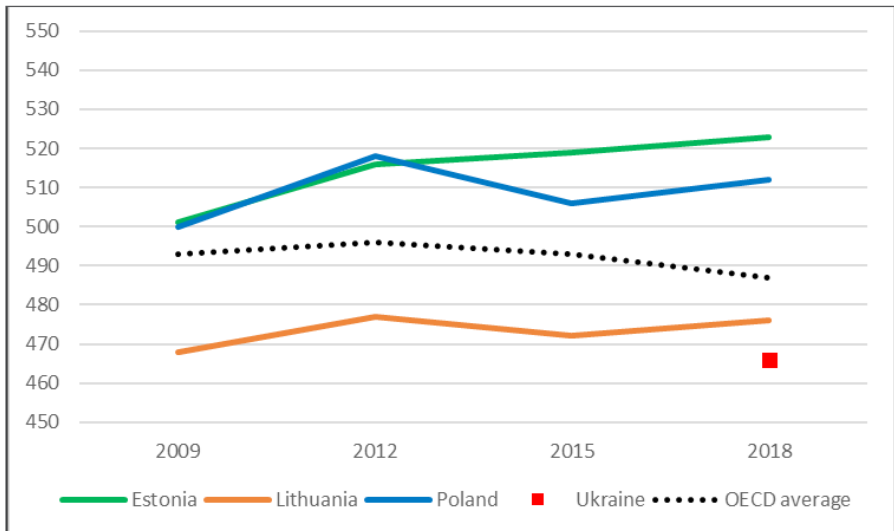
1.2. Освітні досягнення

Перш ніж ми обговорюватимемо освітні досягнення, необхідно зауважити, що якість освіти, виміряна міжнародними оцінками, є наслідком усіх освітніх реформ, змін навчальних планів, адаптації навчальної практики та розвитку мотивації учнів. Реформи заробітної плати вчителів прямо не стосуються навчання учнів, хоча у довгостроковій перспективі можуть впливати на те, хто обирає і хто залишається у професії вчителя.

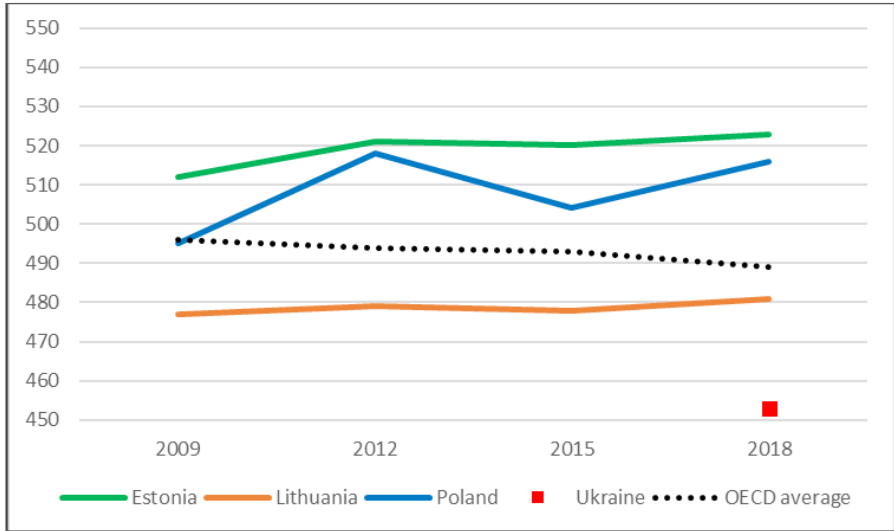
Є три основні міжнародні програми оцінювання учнів: PISA, PIRLS та TIMMS. Естонія не брала участі в PIRLS і лише один раз брала участь у TIMMS, тому ми повідомляємо лише про їх результати в PISA. Естонія та Литва почали брати участь у PISA із 2009 року, тому дані подаються за період з 2009 по 2018 рр.

Наступні три графіки демонструють еволюцію оцінок PISA у трьох країнах поряд із середнім показником ОЕСР у читанні (діаграма 1), математиці (діаграма 2) та науці (діаграма 3). За 2018 рік також представлений результат України.

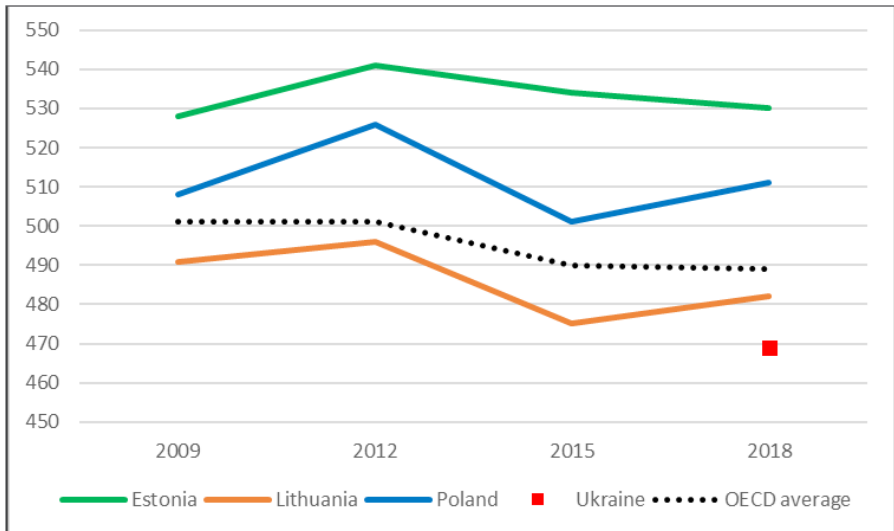
Діаграма 1. PISA бали за читання 2009–2018



Діаграма 2. PISA бали за математику 2009–2018



Діаграма 3. PISA бали за науку 2009–2018



У всіх трьох країнах бали з читання та математики зростали, тоді як у науці вони обмежено знизились у 2015 році.

1.3. Зарплата вчителів та час викладання

Спочатку ми розглядаємо частку заробітної плати вчителів у всіх видатках на державну освіту (що охоплюють початкову, середню, професійну та фахову передвищу освіту, а також будь-які регульовані курси після закінчення середньої школи, не класифіковані як вища освіта, ISCED 5, 6, 7)¹. Наступна таблиця 5 показує розподіл видатків на освіту, показник С6.3 of OECD Education at a Glance. До категорії «Зарплата вчителів» належать усі педагогічні працівники, які фактично проводять уроки, «Інші зарплати» включають директорів шкіл, допоміжний педагогічний персонал та технічний персонал.

Таблиця 5. Розподіл видатків на державну початкову та середню освіту

	Частка у всіх видатках на освіту:			
	Всі зарплати	Зарплати вчителів	Інші зарплати	Витрати не на зарплату
Естонія	72%	46%	26%	28%
Литва	80%	56%	24%	20%
Польща	74%			26%
Держави-члени ЄС/ОЕСР	78%	63%	16%	22%

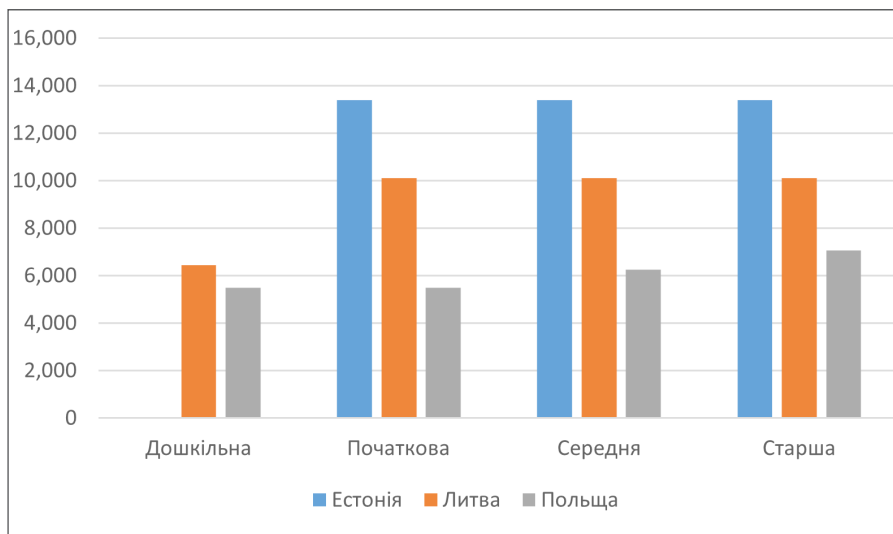
Про рівень зарплати вчителів та директорів у країнах ЄС повідомляється у публікації Eurydice (ЄС 2020). Наступна діаграма 5 показує стартову річну зарплату у трьох країнах за рівнем освіти, до сплати податків та соціальних внесків (дані стосовно дошкільних закладів для Естонії відсутні).

Найнижча початкова річна зарплата у Польщі, але вона також єдина є залежною від рівня освіти. Більша зарплата у середніх школах є результатом місцевої політики.

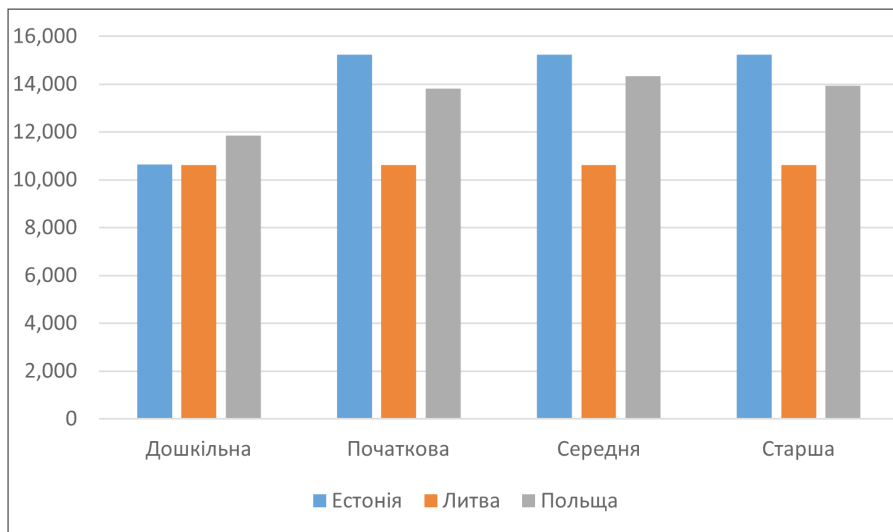
Середньорічні фактичні зарплати всіх вчителів до оподаткування за рівнем освіти наведені у діаграмі 5.

¹ Для країн, у яких такі регульовані курси є частиною системи освіти.

Діаграма 4. Початкова річна заробітна плата вчителів за рівнем навчального закладу (євро)



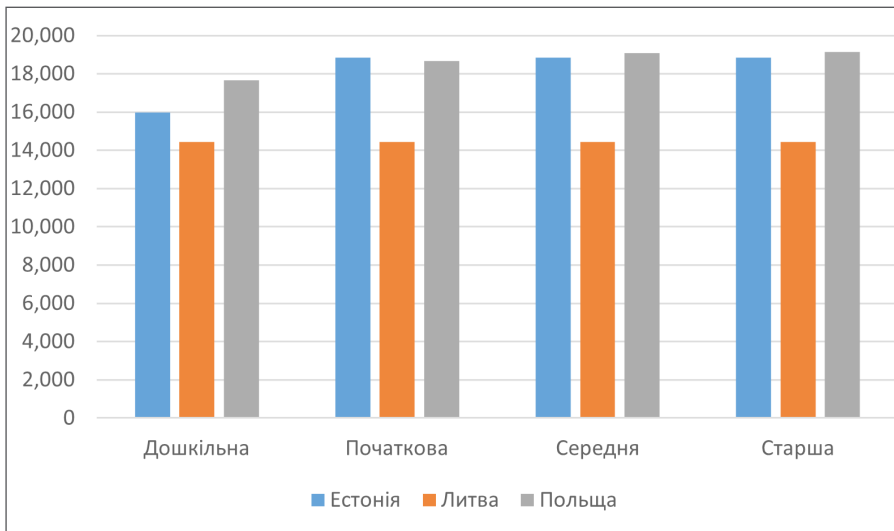
Діаграма 5. Середньорічна заробітна плата вчителів за рівнем навчального закладу (євро)



Як зазначено і в діаграмі 4, лише в Польщі середні зарплати залежать від рівня освіти. Порівняння вказаних вище двох графіків також свідчить, що просування зарплат від початківців до вчителів наприкінці їхньої кар'єри найвище у Польщі. Хоча початкова зарплата в Польщі найнижча серед трьох країн, середня зарплата близька до естонської та вище литовської. Це відображає великі різниці в зарплатах для різних рівнів прогресу вчителів (див. розділ 4.2).

На наступній діаграмі 6 ми відображаємо середньорічну зарплату директорів шкіл за рівнем навчального закладу (євро).

Діаграма 6. Середньорічна зарплата директорів шкіл за рівнем навчального закладу (євро)

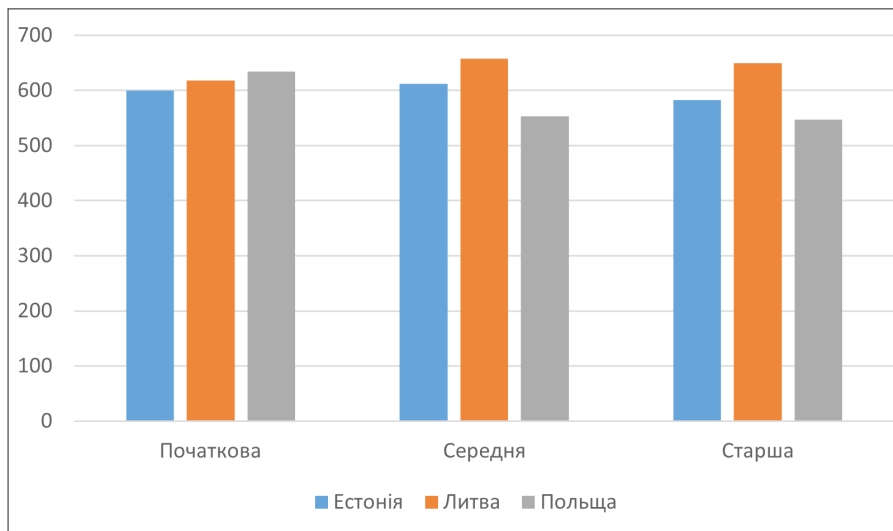


Польські директори шкіл мають найвищі зарплати серед трьох країн, і вони суттєво залежать від рівня освіти, на відміну від Естонії та Литви.

Необхідно попередити читача, що, хоча ці порівняння ґрунтуються на об'єктивних даних, вони можуть ввести в оману через різні завдання вчителів та різну купівельну спроможність євро. Крім того, зарплату потрібно порівнювати з фактичним часом викладання. Далі наведено середні фактичні навчальні дні протягом навчального року за рівнем освіти (показник враховує не тільки старт та початок навчального року, але й усі канікули).

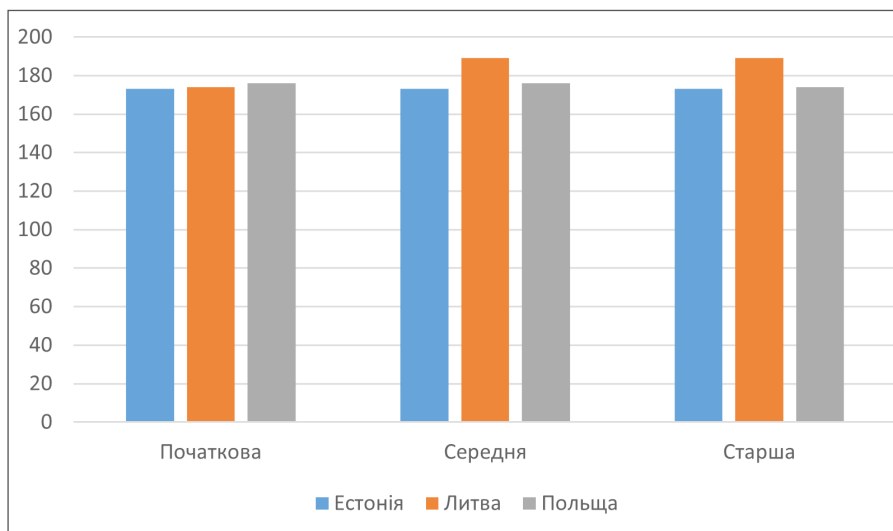
Кількість днів у навчальному році для викладання однакова для всіх трьох країн та рівнів освіти, за винятком литовських вчителів середньої освіти, які проводять у школах приблизно на 15 днів більше, ніж їхні ко-

Діаграма 7. Кількість навчальних днів у навчальному році за рівнем освіти



леги в Естонії та Польщі. Іншим важливим показником робочого часу є середня кількість навчальних годин, наведена нижче у діаграмі 8.

Діаграма 8. Кількість навчальних годин на навчальний рік за рівнем освіти



Попри те, що вчителі початкових класів витрачають приблизно однаковий час у навчальному році безпосередньо на викладання, очевидно, що у середніх школах литовські вчителі проводять значно більше уроків, а польські – набагато менше. У базовій середній освіті польські вчителі витрачають на 20% менше часу, ніж їхні колеги в Литві. Це особливо вражає, коли порівнюють їх середню зарплату (див. діаграму 5), хоча потрібно брати до уваги і невикладацькі обов'язки вчителів.

1.4. Відхід від системи ставок

Ключова різниця між Естонією та Литвою, з одного боку, та Польщею, з іншого, пов'язана з тим, що і Естонія, і Литва були республіками-членами Радянського Союзу, і як такі в 1990 році успадкували радянську систему оплати праці вчителів, так звану *систему ставок* (це також стосується України).

Система ставок по суті визначає індивідуальну зарплату вчителів на основі щотижневого навчального навантаження, призначеного вчителю (та деяких інших факторів, таких як кількість учнівських зошитів, перевірених вчителем). Таким чином, це створює значну нестабільність оплати праці вчителів з року в рік і серйозно обмежує автономію вчителя. Система ставок отримала значну увагу з боку дослідницького співтовариства (UNICEF 2011, Steiner-Khamsi 2016). Визначено один позитивний аспект системи ставок, а саме те, що вона дуже гнучка щодо навчальних годин. Однак дослідження виявили зниження якості викладання, спричинене системою оплати праці (UNICEF 2011):

- В усьому регіоні система ставок призводить до фрагментованої зарплати вчителя з досить низькою базовою зарплатою,
- Багато надбавок та підвищень, більшість із яких додають мало до загальної зарплати вчителів,
- Зарплата непрозора і непередбачувана,
- Зарплата неприваблива для молодих вчителів (низька початкова зарплата)
- Зарплата неприваблива для досвідчених вчителів (через 15-20 років вчителі досягають максимуму),
- Вчителі шукають роботу поза школою (сезонний пропуск, викладацька професія не є пріоритетом),

- Вчителі шукають плату у батьків (приватне репетиторство власних учнів, подарунки від батьків),
- Вчителі шукають додаткові навчальні години, що іноді призводить до дуже тривалого робочого тижня (викладання інших предметів, змагання за додаткові години),
- Школи тримають «стратегічні вакансії» та використовують кошти з них, щоб збільшити зарплату зайнятих вчителів.

Перехід від системи ставок до сучасної, більш гнучкої системи оплати праці вчителів виявився надзвичайно складним. Як показують тематичні дослідження в цьому виданні, в Естонії це було досягнуто реформою 2013 року, а в Литві, після невдалої спроби в 2004 році, лише реформами 2016 року. Однак ці труднощі не обмежуються лише Естонією та Литвою. Система ставок виявилася стійкою до реформ у всіх країнах, що вийшли з Радянського Союзу, опір чинився переважно самими вчителями. Вчителі звикли до неї і розглядають її як справедливую систему оплати праці. У Литві вчителі оголосили страйк у 2018 році, щоб зупинити реформу. Інший відповідний приклад - Киргизія, де реформа 2011 р. була зрештою невдалою, і протягом двох років фактично була повторно запроваджена система ставок (Belyavina 2016, Steiner-Khamsi, Belyavina 2017). З іншого боку, монгольська реформа системи ставок у 2007 році була успішною (ЮНІСЕФ 2012). Це показує, що за умови належної підготовки можливо здійснити підготовку та реалізацію таких реформ.

Висновки

Представлені вище об'єктивні та порівняльні показники естонської, литовської та польської систем освіти демонструють лише частину загальної картини. Як свідчать три тематичні дослідження, включені до цієї публікації, національні системи оплати праці вчителів, як і інші системні аспекти освіти, є результатом складних політичних процесів та конфліктів, вбудованих у різний соціальний, культурний та законодавчий контекст. Зміна урядів, а іноді навіть зміна міністра освіти, впливає на дискусії, плани, реформи та варіанти досягнення консенсусу. Найекстремальнішою версією таких конфліктів є страйки у школах. Дійсно, останніми роками вчителі проводили національні страйки у Болгарії (2007), Литві (2018) та Польщі (2019).

Тому не дивно, що дискусії навколо освіти у кожній країні фокусуються на різних темах і мають різний характер. Хоча в кожній державі профспілки вчителів завжди домагаються збільшення зарплат вчителям, а національні уряди в умовах жорстких бюджетних обмежень протистоять цим вимогам, конкретні форми оплати праці вчителів та найбільш проблемні питання у кожній країні відрізняються. Ці відмінності також видно з трьох тематичних досліджень.

В Естонії ключовою темою дискусій було питання зміцнення позицій директора школи як ключового агента підвищення якості школи. Реформатори скасували тижневе навантаження вчителів і зробили зарплату вчителів незалежною від кількості уроків або досвіду викладання. Натомість їх зарплата тепер може залежати (і в багатьох випадках залежить) від складності викладання та предмета, який викладається. Щоб запобігти зловживанням, естонські реформатори визначили мінімальну національну зарплату вчителів. Але кількість навчальних годин на тиждень, інші завдання у школі та рівень заробітної плати кожного вчителя визначається директором школи.

Крім того, естонські реформатори стикалися з нестачею вчителів, особливо природничих та математичних дисциплін. Підвищення заробітної плати всіх вчителів було б раціональною реакцією на політику, але дуже дорогою. Покладення на директорів шкіл відповідальності за узгодження індивідуальних зарплат із зацікавленими вчителями-кандидатами дало змогу вирішити цю проблему також.

У Литві ключовою темою дискусій було визначення завдань та видів діяльності, за які вчителям платять гроші. Починаючи з успадкованої радянської моделі оплати праці вчителів лише за кількість проведених занять на тиждень, литовські реформатори повільно розширювали включені завдання, а в результаті тривалого процесу кілька разів змінювали визначення. Очевидно, це важлива дискусія про те, що означає працювати вчителем. Більш детальні визначення зменшують автономію вчителя та його професійний статус. Нещодавні зміни з метою більш ширшого визначення, як задокументовано у розділі 3, посилили автономію вчителя.

Крім того, литовські реформатори для вирішення проблеми незначної кількості випускників, які бажають стати вчителями, запровадили систему, за якою у перші два роки роботи в школі вчителям зменшили кількість викладацьких завдань і призначили певні фінансові премії.

У Польщі ключовою темою дискусій завжди було те, хто буде встановлювати індивідуальні зарплати вчителям і якою буде автономія у прийнятті таких рішень. У цьому випадку профспілки доводили важливішу роль національного уряду, а реформатори освіти хотіли делегувати

значні повноваження місцевим органам влади як засновникам шкіл. Роль та ініціатива директорів шкіл у цій галузі завжди були обмеженими. Важливим питанням дискусій був контроль за процесом. Після довгих дебатів, як обговорювалося у главі 4, нинішній консенсус надав інструменти контролю національному уряду у формі загальнодоступних спеціальних звітів про бюджет щодо фактичної зарплати вчителів. Це свідчить про обмеження довіри як до директорів шкіл, так і до органів місцевого самоврядування.

Крім того, польські реформатори хотіли винагородити кращих вчителів вищими зарплатами, але знали, що кількість років, проведених у школі, не є хорошим показником якості викладання. Для вирішення цієї проблеми вони запровадили систему професійного прогресу вчителів, описану в главі 4. Це створило значну диференціацію зарплат окремих вчителів, як і передбачалося, але наразі вона стала громіздкою, бюрократичною системою, яку досить важко виправити.

Більш конкретні деталі цих захоплюючих дискусій, включаючи деякі елементи історичних наративів, можна знайти у тематичних дослідженнях цієї публікації.

Посилання

L. Artige, L. Cavenaile (2019), Public Education Expenditures, Growth and Income Inequality, available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2759093

R. Belyavina (2016), Why Incentives Don't Pay: Introducing Bonus Pay in the Kyrgyz Republic and the Undoing of Reforms, Educational Studies (2016) 2, p. 40-61, available at: <https://vo.hse.ru/en/2016--2/185895275.html>

C. Bischoff (ed.) (2009), Public Money for Public Schools. Financing Education in South eastern Europe, Open Society Institute, Budapest, available at: https://www.academia.edu/9328191/The_First_Careful_Step_Education_Decentralization_and_Finance_in_the_Republic_of_Macedonia

J. Britton, C.I. Propper (2016), Teacher pay and school productivity: Exploiting wage regulation, Journal of Public Economics, 133, pp. 75-89 available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/82307388.pdf>

K. Davey (ed.) (2002), *Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries*, Open Society Institute, Budapest

P. Dolton, O. Marcenaro-Gutierrez.(2011), *If you pay peanuts do you get monkeys? A cross-country analysis of teacher pay and pupil performance*, *Econ. Policy* 26 (65), 5–55 , available at: https://www.academia.edu/14992018/If_you_pay_peanuts_do_you_get_monkeys_A_cross_country_analysis_of_teacher_pay_and_pupil_performance

European Commission (2019), *Teachers' and school heads' salaries and allowances in Europe – 2017/18*, Publications Office of the EU, available at: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/teachers-and-school-heads-salaries-and-allowances-europe-201718_en

B. Galgóczi, V. Glassner (2008), *Comparative study of teachers' pay in Europe*, ETUI-REHS Research Department, available at: <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Teachers%20Pay%202008%20Report.pdf>

E. Greaves, L. Sibieta (2019), *Constrained optimisation? Teacher salaries, school resources and student achievement*, *Economics of Education Review*, Elsevier, vol. 73(C), , available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272775718306162?via%3Dihub>

E. Hanushek, S. Rivkin (2006), *Teacher Quality*, in: *Handbook of the Economics of Education*, vol. 2, North Holland, available at: <http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%2BRivkin%202006%20HbEEdu%202.pdf>

M. Hendricks (2014), *Does it pay to pay teachers more? Evidence from Texas*, *J. Public Econ.* 109, 50–63, available at: <https://faculty.smu.edu/millimet/classes/eco7321/papers/hendricks%202014.pdf>

M. Herbst, A. Wojciuk (2016), *Common legacy, different paths. The transformation of educational systems in the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland*, *Journal of Comparative and International Education*, 47:1, 118-132, available at: <http://www.euroreg.uw.edu.pl/pl/zespol,mikolaj-herbst#publikacje>

A. Leigh (2012), *Teacher pay and teacher aptitude*, *Econ. Educ. Rev.* 31, 41–53, available at: <http://andrewleigh.org//pdf/TeacherPayTeacherAptitude.pdf>

M. Nose (2015), *Estimation of Drivers of Public Education Expenditure: Baumol's Effect Revisited*, IMF Working Paper WP 15/178, available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15178.pdf>

E. Vegas, C. Coffin (2015), *When Education Expenditure Matters: An Empirical Analysis of Recent International Data*, *Comparative Education Review* 59 (2), 289-304, available at: https://www.researchgate.net/publication/276421255_

[When Education Expenditure Matters: An Empirical Analysis of Recent International Data](#)

OECD (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing, and Retaining Effective Teachers*, OECD Publishing, Paris, available at: http://www.nefmi.gov.hu/letolt/nemzet/oecd_publication_teachers_matter_english_061116.pdf

OECD/The World Bank (2015), *OECD Reviews of School Resources: Kazakhstan 2015*, OECD Publishing, available at: <https://www.oecd.org/countries/kazakhstan/oecd-reviews-of-school-resources-kazakhstan-2015-9789264245891-en.htm>

OECD (2020), *Education at a Glance: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>, indicators available at <https://stats.oecd.org/>

OECD PISA (2003-2020), reports and technical materials available at: <http://www.oecd.org/pisa/publications/>

OECD Fiscal Decentralization Database, available at: <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>

M. Podgursky (2010), *Teacher Compensation and Collective Bargaining*, in: *Handbook of the Economics of Education*, vol. 3, 279-313, Elsevier, available at: <https://mospace.umsystem.edu/xmlui/bitstream/handle/10355/10170/TeacherCompensationCollective.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

P. Radó (2001), *Transition in Education. Policy Making and the Key Educational Policy Areas in the Central-European and Baltic Countries*, Open Society Institute, Budapest, available at: <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/708900cc-6a05-40d8-9e0e-3d6b33cb7342/rado.pdf>

G. Steiner-Khamsi (2016), *Teach or Perish: The Stavka System and its Impact on the Quality of Instruction*, *Educational Studies* (2016) 2, p. 14-39, available at: <https://vo.hse.ru/en/2016--2/185906021.html>

G. Steiner-Khamsi, R. Belyavina (2017), *Eliminating the Stavka system in Kyrgyzstan: Rationale, Impact, and Resistance to Change*, in: Akiba, M., LeTendre, G. (Eds.), *International handbook of teacher quality and policy*, Routledge and Taylor, London and New York, available at: https://www.researchgate.net/publication/332344628_Eliminating_the_Stavka_System_in_Kyrgyzstan_Rationale_Impact_and_Resistance_to_Change_in_the_Post-Soviet_Era

E. Synar, J. Maiden (2012), *A Comprehensive Model for Estimating the Financial Impact of Teacher Turnover*, *Journal of Education Finance* 38 (2), pp. 130-144

UNICEF (2011), *Teachers: A Regional Study on Recruitment, Development and Salaries of Teachers in the CEECIS Region*, Geneva: UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, available at: <https://www.academia.edu/7076958/UNICEFceecis2011>

UNICEF Mongolia (2012), *Teachers in Mongolia. An empirical Study on recruitment, Professional Development, and Retention of Teachers*, Ulaanbaatar Mongolia, available at: <https://www.gitasteinerkhamshi.org/applied-analytical-work>

ОЭСР/Всемирный банк (2015), *Обзор ОЭСР школьных ресурсов: Казахстан, 2015*, OECD Publishing, Париж, available at: <http://documents1.worldbank.org/curated/pt/280631468184451642/pdf/100524-RUSSIAN-PUBLIC-Reviews-of-School-Resources-Kazakhstan-RUS.pdf>

Белявина Р. И. (2016), Почему финансовое стимулирование невыгодно: совершенствование качества преподавания или торпедирование реформ в Кыргызской Республике, *Вопросы образования* (2016) 2, p. 40–61, available at: <https://vo.hse.ru/2016--2/185895275.html>

Штайнер-Хамси Г. (2016), Учить, чтобы выжить: оплата труда по ставке и ее воздействие на качество преподавания, *Вопросы образования* (2016) 2, p. 14–39, available at: <https://vo.hse.ru/2016--2/185906021.html>

РОЗДІЛ 2. ЕСТОНІЯ

Анзорі Баркалая

| ЕСТОНІЯ

Зміст

Вступ	33
2.1 Контекст	34
2.1.1 Система місцевого самоврядування в Естонії.	35
2.1.2 Естонська система освіти	38
2.1.3 Час роботи вчителя та співвідношення «учень-вчитель».....	40
2.1.4 Основи фінансування загальної освіти	43
2.1.5 Дошкільна освіта.....	46
2.1.6 Загальна освіта	47
2.2 Опис поточної системи	49
2.2.1 Мінімальна та середня заробітна плата вчителів ..	49
2.2.2 Надбавки для окремих вчителів	53
2.2.3 Роль директора школи у визначенні заробітної плати окремих вчителів	55
2.2.4 Регулювання та рівень заробітної плати директорів шкіл	57
2.2.5 Загальноосвітні компоненти цільових субвенцій.....	58
2.3 Процес упровадження поточної системи	60
2.3.1 Контекст реформування зарплат та навантаження вчителів у 2013 році.....	60
2.3.2 Основна мотивація реформування зарплат вчителів у 2013 році	63
2.3.3 Підготовка та впровадження нової системи зарплати вчителів	65
2.3.4 Основні виклики та ключові фактори успіху	70
2.3.5 Основні результати та висновки реформи оплати праці вчителів.....	71
Додаток А. Правове регулювання професії вчителя.....	77

А.1. Законодавчі вимоги, щоб стати вчителем та директором школи	78
А.2. Формальні оцінювання вчителя	78
А.3. Призначення та звільнення директорів шкіл.	80
Список літератури	82
Звіти	82
Нормативно-правові акти	83
Урядові нормативні акти	83
Інше	84

Список діаграм

Діаграма 1. Еволюція співвідношення «учні–вчителі» у загальноосвітніх школах (1998–2017)	42
Діаграма 2. Розподіл учнів початкових шкіл за засновником (2005-2020).	43
Діаграма 3. Розподіл учнів середніх шкіл за засновником (2005-2020).	44

Список таблиць

Таблиця 1. Структура місцевого самоврядування першого рівня в Естонії до та після реформи 2017 р.	36
Таблиця 2. Основні субвенції для місцевих органів влади Естонії у бюджетних 2018, 2019, 2020 рр. (млн євро)	37
Таблиця 3. Розподіл учителів за відсотком навантаження	41
Таблиця 4. Частка дітей у комунальних та приватних дошкільних закладах (2008–2019)	46
Таблиця 5. Кількість учнів у базових та середніх школах за засновником школи (2019)	48
Таблиця 6. Частка учнів у базових та середніх школах за засновником школи (2019)	48
Таблиця 7. Мінімальна зарплата вчителів 2011–2020 (євро)	50
Таблиця 8. Середня щомісячна зарплата вчителя (євро)	51

Таблиця 9. Середньомісячна заробітна плата вихователів дошкільних закладів у двох повітах 2014, 2019 рр (євро).....	52
Таблиця 10. Розрахункова та фактична місячна заробітна плата за повітами, 2018 (євро)	59
Таблиця 11. Заходи щодо здійснення реформи оплати праці вчителів	65
Таблиця 12. Показники педагогічного колективу	66
Таблиця 13. Рівні професійного розвитку вчителів.....	80

Вступ

Після здобуття незалежності Естонія радикально змінила свою систему освіти: замість успадкованої радянської централізованої системи встановлення заробітної плати вчителів створила вкрай децентралізовану систему з мінімальним державним регулюванням, в якій ключову роль відіграють директори шкіл. Сучасна естонська система має багато спільного зі скандинавською моделлю встановлення зарплати вчителям. Мета цієї глави – обговорити цю видатну реформу.

За останні роки Естонія прогресувала у міжнародних порівняльних дослідженнях знань учнів, зокрема таких, як PISA. Європейська Комісія зазначає, що *«незважаючи на добрі результати, Естонія постійно ставить під сумнів і розглядає свої слабкі місця, щоб стати ще більш результативною, засновуючи свою освіту на доказовій політиці та ефективному використанні європейських коштів. Естонія приділяє особливу увагу рівності та інклюзивності: кожна школа має координаторів, які надають послуги учням з особливими потребами і мають мандат надавати додаткову персональну підтримку, щоб запобігти відмові учнів від навчання, щоб ніхто не залишався позаду. Обов'язкове відвідування школи до закінчення школи або до досягнення учнем 17 років та висока автономія шкіл, які зобов'язані проводити самооцінку кожні три роки сприяють досягненню високих показників»* (ЕС 2019). Не можна

стверджувати, що реформа зарплат вчителів сприяла цьому успіху, але безумовно добре мотивовані та впевнені в собі вчителі дуже важливі для будь-якої державної системи освіти.

У 2014 році Естонія прийняла свою Стратегію навчання впродовж життя 2020 (MER 2014), розроблену для впровадження підходу до навчання, який підтримує індивідуальний та соціальний розвиток кожного учня, набуття навчальних навичок, творчості та підприємництва на всіх рівнях та у всіх видах освіти. Ця мета безпосередньо пов'язана зі стратегічною метою забезпечити відповідність оцінки роботи та заробітної плати вчителів і директорів кваліфікаційним вимогам та результатам роботи.

В Естонії школи мають значні повноваження у прийнятті рішень щодо розробки навчальних планів та організації навчання та відповідають за щонайменше половину рішень, які стосуються організації навчання, планування, структури, управління ресурсами та управління персоналом.

На розвиток естонської системи освіти вплинули дві тенденції: з одного боку – тенденція до максимальної автономії учнів, вчителів, шкіл та засновників шкіл, з іншого – завдяки принципу конвергенції, незалежно від того міська чи сільська місцевість, існує потреба у забезпеченні якісної освіти по всій країні. Пошук найбільш прийняттого та ефективного балансу між двома тенденціями є неминучим і складним питанням політики.

У цьому розділі ми коротко описуємо основні аспекти естонської системи встановлення зарплати вчителям. У розділі 2.1 – наводимо короткий огляд загальноосвітніх навчальних закладів та нормативних актів, що стосуються їх функціонування та фінансування. У розділі 2.2 – обговорюємо ключові елементи сучасної системи зарплат вчителів та директорів в Естонії. У розділі 2.3 – обговорюємо процес упровадження реформи та визначаємо її основні виклики та фактори успіху.

Додаткові матеріали та дані, використані в цьому розділі, містяться у Звіті, Barkalaja (2000), доступному в Інтернеті.

2.1. Контекст

У першому розділі ми розглядаємо естонську систему місцевого самоврядування, а також базовий контекст системи освіти в країні.

2.1.1. Система місцевого самоврядування в Естонії

Однією з перших системних реформ, проведених в Естонії після здобуття незалежності, було створення сучасної системи місцевого самоврядування (Olle, 1996, Trabucso 2015). Після прийняття основних принципів місцевого самоврядування, 1 січня 1990 року набрав чинності Закон про основи місцевого самоврядування¹. Для набуття статусу місцевого самоврядування із законними правами та обов'язками, що впливають із цього, у сільських, міських та районних рад виникла нагальна потреба розробити статuti, плани розвитку та первинну структуру, щоб мати можливість виконувати покладені на них функції. Статус місцевого самоврядування надавав спеціально сформований експертний комітет з адміністративної реформи.

До осені 1993 року згідно із Законом про організацію місцевого самоврядування всі адміністративні одиниці першого рівня набули статусу місцевого самоврядування, і в результаті було сформовано 255 його одиниць. Місцеве самоврядування в Естонії спочатку складалося з двох рівнів: міста та сільські муніципалітети – перший рівень (213 одиниць) та повіти як другий рівень (42 одиниці).

Після адміністративної реформи 2017 року було створено діючу одно-рівневу систему місцевого самоврядування з новою законодавчою базою для її організації та фінансування. Мета цієї реформи – посилення потенціалу органів місцевого самоврядування щодо надання державних послуг, використання можливостей розвитку регіонів, підвищення конкурентоспроможності та гарантування більш рівномірного регіонального розвитку. Повіти залишились як підзвітні підрозділи з децентрованими офісами уряду. Декілька завдань діючого самоврядування повітів, переважно координаційних, були передані асоціаціям органів місцевого самоврядування, утвореним на основі повітів.

На сьогодні в Естонії нараховується 15 міст та 64 сільських муніципалітети (загалом 79 одиниць), всі з них мають однаковий правовий статус. Незалежно від розміру та назви органи місцевого самоврядування виконують подібні функції по всій Естонії і повинні пропонувати однакові послуги своїм мешканцям. У наступній таблиці 1 наведено порівняння першого рівня місцевого самоврядування у 2016 та 2017 роках.

1 Див. перелік основних нормативно-правових актів нормативно-правової бази освіти у посиланнях.

Таблиця 1. Структура місцевого самоврядування першого рівня в Естонії до та після реформи 2017 року

	До 2017	Після 2017
Загальна кількість органів місцевого самоврядування	213	79
Органи місцевого самоврядування з населенням менше 5 тисяч	169	17
Органи місцевого самоврядування з 5–11 тис. жителів	28	36
Органи місцевого самоврядування з понад 11 тис. жителів	16	26
Середня кількість населення місцевого самоврядування	6 349	16 835
Медіана населення місцевого самоврядування	1 887	7 558
Середня площа місцевого самоврядування	204 км ²	550 км ²

Хоч адміністративна реформа 2017 року призвела до певної конвергенції (однорідності), розміри органів місцевого самоврядування все ще відрізняються. Столиця Таллінн – найбільша за чисельністю населення; сільський муніципалітет Сааремаа – найбільший за територією. Органи місцевого самоврядування з найменшою кількістю населення розташовані на невеликих островах у Західній Естонії.

Закон про організацію місцевого самоврядування (прийнятий у 1993 р.) визначає функції, обов'язки та організацію місцевого самоврядування, а також їх відносини з державними органами. Закон про фінансове управління місцевого самоврядування (прийнятий у 2020 році) передбачає принципи підготовки, прийняття, виконання та звітування про бюджети місцевого самоврядування, заходи щодо забезпечення фінансової дисципліни та принципи усунення ризику складної фінансової ситуації.

Відповідно до статті 6 «Функції та компетенції місцевого самоврядування» Закону про організацію місцевого самоврядування «функції місцевого самоврядування включають організацію, у сільській місцевості або місті, утримання дошкільних установ, базових шкіл, середніх шкіл, позашкільних закладів, бібліотек, громадських центрів, музеїв, спортивних споруд, притулків, будинків пристарілих, закладів охорони здоров'я та інших місцевих установ, якщо такі установи належать місцевій владі. Оплата зазначених витрат таких установ з державного бюджету чи інших джерел може бути встановлена законом».

Кожне місто та кожен сільський муніципалітет мають самостійний бюджет. Доходи місцевих органів влади складаються з податків, субвенцій,

продажу послуг та інших доходів. Естонські органи місцевого самоврядування дуже залежать від національного уряду за доходами, тому що більше 80% надходжень до бюджетів здійснюється із субвенцій та трансфертів (Santiago et al. 2016).

Вирівнююча субвенція призначена для гармонізації бюджетних можливостей муніципалітетів з різними рівнями доходів, включаючи витрати на освіту.

Цільова субвенція складається з декількох галузевих спеціальних компонентів, включаючи загальну освіту, дошкільну освіту, позашкільну освіту, утримання місцевих доріг та низку служб соціального забезпечення. Загальноосвітній компонент призначений для фінансування таких видатків:

- Зарплати шкільних вчителів
- Витрати на директорів шкіл та їх заступників
- Надання шкільних обідів
- Навчальна література
- Специфічна освітня діяльність
- Підвищення кваліфікації вчителів.

Іноді цільова субвенція включає також інвестиційні кошти на будівництво чи оновлення шкільних приміщень.

Як показує таблиця 2, загальна освіта є найбільшим компонентом цільових субвенцій.

Таблиця 2. Основні субвенції для місцевих органів влади Естонії у бюджетних 2018, 2019, 2020 роках (млн євро)

	2018	2019	2020
Вирівнююча субвенція	90	102	107
Цільові субвенції	516	546	561
Освітній компонент цільових субвенцій	314	341	353

Компонент цільової субвенції щодо заробітних плат учителів – це окрема субвенція з державного бюджету засновникам шкіл. Це обговорюємо у зазначеному нижче розділі 2.2.5.

2.1.2. Естонська система освіти

Естонська освітня система розділена на чотири рівні:

1. Дошкільна освіта – надається у дитячих садках та інших закладах для догляду за дитиною.
2. Початкова освіта (1–6 класи), а також базова освіта (7–9 класи) є обов'язковими в Естонії.
3. Середня освіта (10–12 класи) може бути завершена в гімназії (загальноосвітня школа) або в середній професійно-технічній школі.
4. Вищу освіту можна здобути у три способи: професійно-технічна вища освіта, дипломний рівень (прикладний) вищої освіти або академічна вища освіта.

Муніципалітети зобов'язані гарантувати місце у дошкільному закладі за місцем проживання дитини для всіх дітей у віці від 1,5 до 7 років.

Батьки можуть вільно вибирати дитячий заклад, однак за умови наявності у ньому вільних місць. Вони також можуть обрати тип дошкільного навчального закладу – приватний чи муніципальний. Дошкільні заклади для догляду за дитиною повинні мати ліцензію на освіту, яку можна перевірити на вебсайті Естонської інформаційної системи освіти.

Що стосується зарахування дітей до дошкільних установ для догляду за дітьми, то пріоритет надається дітям, які постійно проживають у локальному муніципалітеті, а потім – дітям, батьки яких працюють у цьому муніципалітеті. Дітей з інших територій приймають, якщо є вільні місця. Заява на зарахування має бути подана до дошкільного навчального закладу якомога раніше.

Муніципалітети також зобов'язані забезпечити базову освіту для всіх дітей шкільного віку, які проживають на території міста чи муніципалітету. Місцева влада призначає школу для кожної дитини на території, де вона живе. Основними критеріями призначення школи є близькість школи до будинку, брат або сестра, які вже відвідують ту саму школу, і, якщо це можливо, – вибір школи батьками.

Базову освіту можна отримувати вдома за запитом батьків або за станом здоров'я. Батьки можуть вимагати, щоб прийом їхньої дитини до школи відклався на один рік, якщо дитина не досягла необхідної готовності до школи за станом здоров'я.

Дистанційне навчання доступне для осіб віком щонайменше 17 років, а в особливих випадках і за рекомендацією консультативної комісії – для молодших школярів теж.

Середня освіта базується на базовій освіті і поділяється на загальну середню освіту, яку забезпечують гімназії, та середню професійну освіту, яку забезпечують професійно-технічні навчальні заклади. Загальна середня освіта – це сукупність знань, умінь та навичок, викладених у національній програмі для середніх шкіл, засвоєння якої є передумовою для подальшого навчання в університетах та професійно-технічних навчальних закладах. Середня освіта не обов'язкова.

Старша загальноосвітня школа – це загальноосвітня школа, яка переходить від базової школи і навчання у якій триває три роки. Історично зумовлено, що середні школи, які складаються з 1–12 класів (тобто період навчання триває 12 років), переважали в Естонії. Починаючи з 2010 року, уряд активно сприяє старшим державним загальноосвітнім школам, які забезпечують виключно середню освіту, для досягнення більш високої якості та створення ефективнішої мережі шкіл. Міністерство освіти та досліджень ініціювало створення державних старших загальноосвітніх шкіл, де навчання здійснюється в 10–12 класах, у регіональних центрах. Відповідно до Закону про базові та старші середні школи до 2023 року кожен повіт повинен мати щонайменше одну державну вищу середню загальноосвітню школу.

Старші загальноосвітні школи для дорослих дають можливість здобути середню освіту всім дорослим насамперед у форматі заочного навчання. Заочне навчання робить більший акцент на самостійній роботі, а кількість факультативних курсів, передбачених у державній програмі для старших загальноосвітніх шкіл, менша; учні обирають для вивчення лише певні предмети, немає уроків фізичної культури, а особи, які здобули середню професійну освіту, можуть обрати курси, необхідні для державних іспитів або для вступу до вищих навчальних закладів. Вищу середню освіту можна також здобути за допомогою екстернату, тобто самостійного навчання та складення державних іспитів. У старші загальноосвітні школи для дорослих приймають осіб, які закінчили базову освіту та мають вік не менше 17 років.

Професійну освіту можна здобути як у закладах середньої професійної освіти, так і у професійних вищих навчальних закладах. Щонайменше один заклад професійної освіти функціонує у кожному естонському повіті. У 2018/2019 навчальному році в Естонії діяло 32 професійно-технічні навчальні заклади та 6 професійних вищих навчальних закладів, які пропонують широкий спектр зі 160 спеціальностей.

Заклади професійної освіти поділяються за статусом власності на державні, муніципальні та приватні установи. Заклади професійної освіти, засновником яких є Міністерство освіти і досліджень, вважаються державними закладами, їх нараховувалося загалом 26 у 2018/2019 навчальному році.

Відповідно до Закону про основну та старшу загальноосвітні школи (параграфи 2, 3) є багато дозволених форм функціонування базових та старших загальноосвітніх шкіл (конфігурація класів): від базової школи, що працює разом з дошкільним закладом, до старшої середньої школи, яка працює разом із професійно-технічним навчальним закладом.

Позашкільна освіта згідно із Законом може також надаватися у школі.

Навчальні заклади можуть належати державі, місцевим муніципалітетам або приватному сектору.

Кваліфікаційні вимоги до директорів шкіл, вчителів та спеціалістів з підтримки² встановлюються розпорядженням міністра, відповідального за цю сферу (додаток А.1).

2.1.3. Час роботи вчителя та співвідношення «учень-вчитель»

За результатами міжнародного опитування, у 2010–2011 рр. система освіти Естонії належала до 11 із 35 систем освіти в ОЕСР, де школи мали повну автономію у питаннях найму та звільнення вчителів (ОЕСР, 2012, глава 5). Вони також вільно вирішують, скільки і в якій формі працюють вчителі.

Згідно з пунктом 43 *Закону про трудові договори* стандартне навантаження на тиждень в Естонії становить 40 астрономічних годин. Однак робочий час педагогічного персоналу менший. Як установлено постановою Уряду Республіки *Робочий час освітян*, – це 35 астрономічних годин на тиждень.

Взявши за основу державну навчальну програму, директор школи має право на власний розсуд розподіляти час викладання вчителя на різні професійні заходи в межах повного робочого навантаження 35-годинного робочого тижня. Це включає контактні години (безпосереднє навчання) та інші завдання, визначені трудовим договором. З 1 вересня 2013 року мінімальна кількість контактних годин для вчителів вже не

2 Фахівці з підтримки – це постачальники послуг, зазначені в розпорядженні Міністра освіти і досліджень "Опис послуги спеціалістів з підтримки та порядок впровадження послуги". Спеціаліст із підтримки може бути працевлаштований у навчальному закладі на підставі трудового договору або надати послугу шляхом купівлі-продажу послуги. До спеціалістів підтримки належать: викладач-дефектолог, логопед, шкільний психолог та соціальний педагог. Їх заробітна плата встановлюється на основі звичайного законодавства про працю.

встановлюється, це вирішує директор школи. Міністерство використовує 35 робочих годин для розрахунку мінімальної зарплати вчителів.

Водночас багато вчителів, зважаючи на невелику кількість учнів, а отже, меншу субвенцію на зарплату, все ще працюють неповний робочий день, як показує таблиця 3.

Таблиця 3. Розподіл учителів за відсотком навантаження

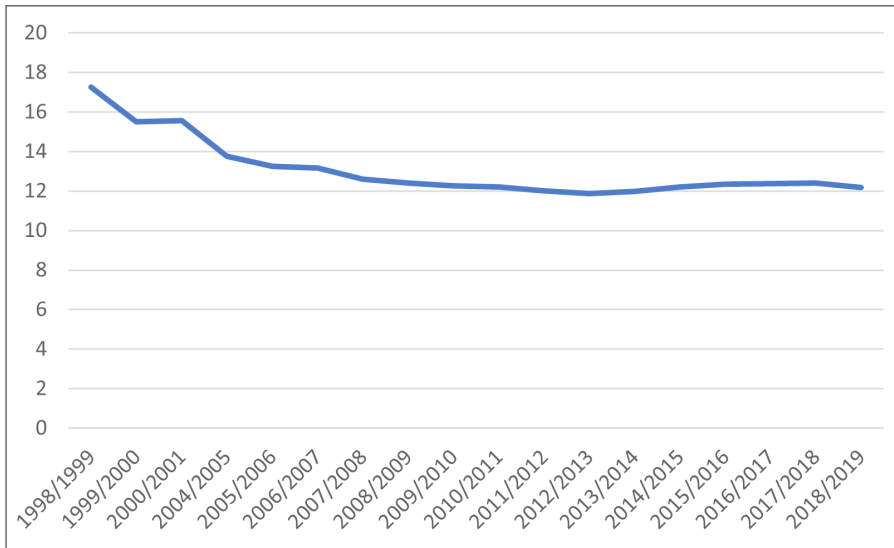
	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
< 50%	17,3%	16,6%	16,7%	16,8%
50% – 99%	27,2%	27,0%	25,6%	25,4%
100%	48,7%	47,0%	49,0%	48,1%
> 100%	6,8%	9,3%	8,7%	9,7%

Таблиця 3 свідчить про те, що частка вчителів, які працюють за сумісництвом, стабільна. Однак, як очікується, ситуація поліпшиться завдяки тривалій реорганізації шкіл.

Постанова *Робочий час освітян* також регулює щорічну відпустку (параграф 55). Тривалість щорічних відпусток звичайних працівників становить 28 календарних днів. Однак щорічні відпустки освітніх працівників – до 56 календарних днів, якщо працівник та роботодавець не домовились про більш тривалі щорічні відпустки або якщо інше не передбачено законом. У частині 2 того ж абзацу сказано, що Уряд Республіки повинен встановлювати постановою перелік посад педагогічних працівників, у яких щорічна відпустка становить до 56 календарних днів, і тривалість відпустки за посадами. У затвердженому Урядом *Переліку посад педагогічних працівників, що мають щорічну відпустку до 56 календарних днів, та тривалості відпустки за посадами* визначено, що вчителі та директори загальноосвітніх шкіл та професійно-технічних навчальних закладів мають щорічну відпустку 56 днів, вчителі та директори дошкільних закладів – 42 календарні дні. Виняток становлять вчителі дошкільних закладів, які працюють у школі, що об'єднує дошкільний та шкільний рівні, у яких щорічна відпустка становить 56 календарних днів.

Співвідношення «учень–вчитель» в Естонії дуже низьке – за останні роки це близько 12 учнів на одну вчительську посаду (ставку вчителя). 20 років тому це співвідношення становило 19 учнів на вчительську посаду. Наступна діаграма 1 заснована на даних з Anzori Barkalaja (2020).

Діаграма 1. Еволюція співвідношення «учні – вчителі» у загальноосвітніх школах (1998–2017)



Починаючи з 2012–2013 рр., коли співвідношення учнів до вчителів було найнижчим, воно дещо зросло. Для порівняння: згідно із *Законом про базові та старші загальноосвітні школи* верхня межа розміру класу становить 24 учні в базовій школі (виняток – 26 учнів за спеціальним рішенням власника школи). Там, де навчання організовується у навчальних групах, верхня межа розміру класу застосовується також до навчальних груп.

Розміри шкіл у містах та сільській місцевості значно відрізняються, і це впливає на реальний розмір обліку навантаження класів та вчителів. Наприклад, у містах на сьогодні класи початкової школи дуже часто складаються з 28–30 учнів кожен. Старші класи середньої школи, де обмеження набору не регламентовано, також іноді налічують 40 учнів. Це стало можливим завдяки поправці до закону, яка була введена у липні 2013 року і набрала чинності у вересні. Ця зміна дає можливість школам за умови обґрунтованої потреби та за згодою власника школи збільшити розмір класу на один навчальний рік. Однак ця норма, яка спочатку мала тимчасовий характер, стала постійною.

2.1.4. Основи фінансування загальної освіти

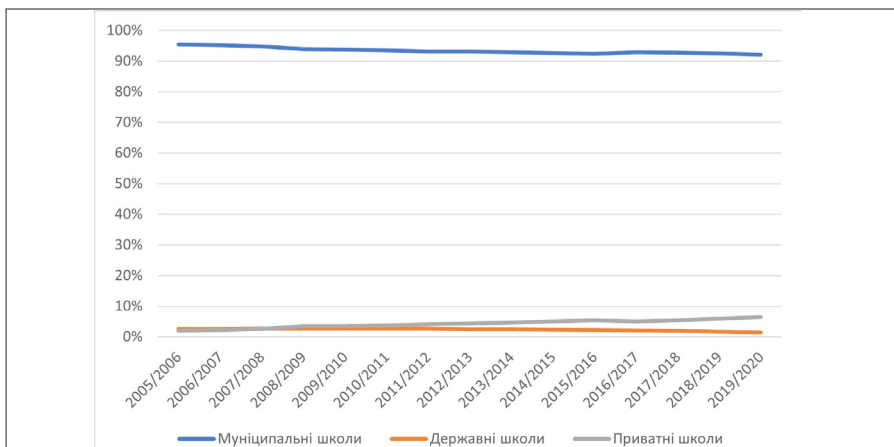
Фінансування загальної освіти базується на конституційному праві всіх учнів на здобуття загальної освіти.

Естонські школи працюють у межах державної нормативної бази, заснованої на Законі про освіту Естонської Республіки, а також на шкільній структурі (шкільному статуті, прийнятому місцевими органами влади). Державна нормативна база визначає такі вимоги, як державна навчальна програма, включаючи норми оцінювання учнів, максимальний розмір класів, мінімальна зарплата вчителів тощо. Сфера, в якій естонські школи користуються найбільшою автономією, - це управління ресурсами (ОЕСР 2016).

Відповідно до глави 6 Закону про базові та старші середні школи поточні та капітальні шкільні витрати покриває засновник. Таким чином, фінансування навчальних закладів залежить від власника закладу. Наступні дві діаграми демонструють еволюцію розподілу загальноосвітніх шкіл за засновником в останні роки (на основі даних з Anzori Barkalaja 2020). Частка муніципальних шкіл зменшилася за останні 15 років, тоді як частка державних та приватних шкіл зросла. В даний час (у 2019/20 навчальному році) переважна більшість, 83% учнів загальноосвітніх шкіл відвідують муніципальні школи, 6% відвідують державні та 11% приватні школи.

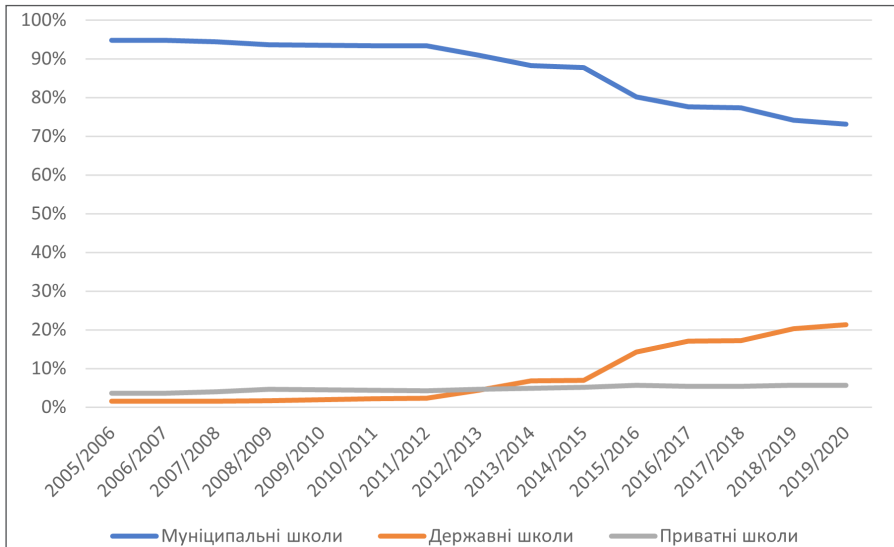
Однак ситуація в початковій та середній школі дуже різна. У наступній діаграмі 2 показаний розподіл початкових шкіл.

Діаграма 2. Розподіл учнів початкових шкіл за засновником (2005-2020)



Менш ніж 2% відвідують початкові школи, якими керує держава, і 7% відвідують приватні початкові школи. Збільшення частки учнів у приватних школах призвело до повільного зменшення частки учнів у муніципальних школах. На відміну від цього, як вказує наступна діаграма 3, нещодавня програма створення державних ліцеїв призвела до значних змін.

Діаграма 3. Розподіл учнів середніх шкіл за засновником (2005-2020)



Ми відзначаємо значне зменшення частки учнів у муніципальних школах з 95% у 2005 році до 73% зараз та відповідне збільшення у державних школах. Частка учнів середньої освіти у приватних школах становить менше 6%.

Усі витрати державних шкіл покриваються з державного бюджету через Міністерство освіти та досліджень (центральний уряд як засновник школи). Муніципальні навчальні заклади фінансуються з місцевих бюджетів, але центральний уряд виділяє їм освітні компоненти з цільових субвенцій (див. розділ 2.1.1). Ці субвенції розподіляються на основі кількості учнів у муніципальних школах (див. розділ 2.2.5).

До 2015 року також існувала субвенція на інвестиції. Із загальних видатків уряду на загальну освіту (518,6 млн євро) 42% покриваються місцевими муніципалітетами, а 58% – центральним урядом (дані за 2017 рік). У 2017 році державні витрати на загальну освіту як частка ВВП становили 2,18%.

Витрати приватних навчальних закладів покриваються керівництвом цих закладів. Починаючи з 2018 року, для гарантії права на безкоштовну загальну освіту всім учням держава виділяє фінансування на одного учня засновникам приватних шкіл у розмірі 100% середніх операційних витрат муніципальних шкіл (регулюється у змінах до Закону про приватні школи). Що стосується муніципальних шкіл, то це фінансування покриває витрати на зарплату вчителів, директорів та підвищення кваліфікації, підручники та навчальні посібники, а також на харчування учнів.

Крім того, центральний уряд виділяє кошти для покриття витрат на утримання приміщень інтернатів, створених у школі. Обґрунтована заява до сільського муніципалітету або міської влади за місцем проживання учня є підставою для надання йому місця в інтернаті.

Усі витрати, які перевищують субвенцію, отриману з державного бюджету, повинні нести засновники школи. Як правило, це стосується експлуатаційних витрат шкіл. Це може бути також і зарплата вчителів, якщо вона з якихось причин перевищує субвенцію з державного бюджету.

Адміністрація загальноосвітніх шкіл підпорядковується насамперед їх засновнику, тобто, як правило, місцевому самоврядуванню (в інших випадках - приватному підприємству або державі). Мінімальні ставки заробітної плати вчителів встановлюються на державному рівні, і засновники шкіл повинні гарантувати виплату мінімальних зарплат учителям (залежно від їх робочого часу). Гарантія не покриває заробітну плату непедагогічного персоналу. Крім того, школа та місцеві муніципалітети повинні забезпечити учнів шкільним харчуванням (як у базовій, так і старшій загальноосвітній школі) та безкоштовною навчальною літературою (збірники завдань, окрім старшої середньої школи).

Кожен муніципалітет відповідає за можливості навчання своїх дітей. Якщо в муніципалітеті чи місті немає школи або якщо школа є, але деякі учні воліють вчитися у школі іншого муніципалітету чи міста, проводиться взаємозалік з іншим муніципалітетом, тобто місцевий уряд частково покриває витрати на освіту певного учня. Такі витрати, як правило, пов'язані з утриманням шкільних будівель та іншими загальними адміністративними витратами, які не покриваються коштами, виділеними центральним урядом. Відповідні відносини між місцевими муніципалітетами регулюються Законом про базові та старші загальноосвітні школи (пункт 83) та положеннями про місцеве самоврядування.

У всіх школах (загальноосвітніх та професійно-технічних, а також школах, що надають вищу освіту) нагляд за фінансами здійснює головним чином керівник школи у порядку, встановленому Державною аудиторською службою Естонії. Фінансові рахунки приватних навчальних закла-

дів контролюються аудиторськими компаніями (у випадках, передбачених законодавством).

Засновник приватного навчального закладу має бюджет для закладу, окремий від бухгалтерського обліку інших його підприємств та бізнесів. Раз на шість місяців директор приватної школи повинен представляти шкільній раді огляд навчальної діяльності школи, економічного становища та звіт про використання коштів, отриманих як плата за навчання, а також без затримки інформувати раду про суттєве погіршення економічного становища школи та приписи, внесені наглядовою установою.

Загалом муніципалітети підтримують приватні дошкільні дитячі заклади зі свого бюджету у розмірі вартості місця в муніципальному дошкільному закладі.

2.1.5. Дошкільна освіта

Переважає більшість дітей дошкільного віку відвідують муніципальні дошкільні заклади, що становлять 90% від загальної кількості дошкільних закладів. Розподіл учнів муніципальних та приватних дошкільних закладів проілюстровано у таблиці 4 (на основі даних з Anzori Barkalaja 2020).

Таблиця 4. Частка дітей у комунальних та приватних дошкільних закладах (2008–2019)

	Муніципальні	Приватні
2008/2009	96,6%	3,4%
2009/2010	96,9%	3,1%
2010/2011	96,6%	3,4%
2011/2012	96,3%	3,7%
2012/2013	96,2%	3,8%
2013/2014	95,9%	4,1%
2014/2015	95,8%	4,2%
2015/2016	95,9%	4,1%
2016/2017	95,7%	4,3%
2017/2018	95,6%	4,4%
2018/2019	95,7%	4,3%
2019/2020	95,3%	4,7%

Хоча за останні 10 років частка учнів у приватних дошкільних закладах дуже зросла, вона все ще залишається незначною. Станом на 11 вересня 2019 року кількість приватних дошкільних закладів – 58, або 9% від загальної кількості; решта – муніципальні дошкільні заклади. Муніципалітети можуть підтримувати приватні дошкільні навчальні заклади, наприклад, якщо муніципалітет чи місто не має власного дошкільного закладу або кількість дошкільних закладів – недостатня. Для зменшення дефіциту місць у дошкільних закладах також легалізовано пропозицію послуг по догляду за дітьми. Органи місцевого самоврядування повинні компенсувати користування послугами по догляду за дітьми відповідно до встановленої верхньої межі. Компенсація за користування такими послугами може застосовуватися лише у випадку, якщо послугу придбано у постачальника послуг, що має ліцензію на цю діяльність.

Витрати муніципального дошкільного закладу для догляду за дитиною, як правило, покриває засновник, який також встановлює розмір батьківського внеску. Батьки платять так звану «плату за місце» та за харчування своїх дітей. Державний бюджет виділяє субвенцію на підвищення кваліфікації вчителів дошкільних навчальних закладів та на інвестиційні витрати на основі проектів. Крім того, за запитом місцевого самоврядування субвенція може бути виділена на викладання естонської мови для дітей, рідна мова яких не естонська. Більшість видатків галузі дошкільної освіти (288,6 млн євро) покривають місцеві муніципалітети (дані за 2017 рік). Державні витрати на дошкільну освіту у 2017 році як частка ВВП становили 1,21%.

2.1.6. Загальна освіта

З усіх учнів базових шкіл (від 1 до 9 класів) та середніх шкіл (від 10 до 12 класів) 89% навчаються у муніципальних школах; 7% – у приватних та 4% – державних школах. Однак ці частки залежать від рівня навчання. У таблиці 5 наведено кількість учнів за рівнем навчання та засновником школи у 2019/2020 навчальному році (на основі даних з Anzori Barkalaja 2020).

Таблиця 5. Кількість учнів у базових та середніх школах за засновником школи (2019)

	Муніципальні	Державні	Приватні	Загалом
Класи 1–3	40 283	494	3 558	44 335
Класи 4–6	41 590	544	3 230	45 364
Класи 7–9	37 722	743	2 302	40 767
Гімназія	16 579	4 838	1 272	22 689
Загалом	136 174	6 619	10 362	153 155

Дані з таблиці 5 також можуть бути наведені як відсоток учнів у базових та середніх школах за засновником школи у 2019 році.

Таблиця 6. Частка учнів у базових та середніх школах за засновником школи (2019)

	Муніципальні	Державні	Приватні
Класи 1–3	90,9%	1,1%	8,0%
Класи 4–6	91,7%	1,2%	7,1%
Класи 7–9	92,5%	1,8%	5,6%
Гімназія	73,1%	21,3%	5,6%
Загалом	88,9%	4,3%	6,8%

У навчальному 2018/2019 році в загальноосвітніх школах працювало 15465 вчителів на 12852 штатних посадах. Це означає, що значна частина вчителів все ще продовжує працювати за сумісництвом. Кількість вчителів та вчительських посад зросла порівняно з минулими роками. Однак вони стають дедалі старшими: у середньому вчитель 7–9 класів в Естонії має 49 років, а загалом 54% естонських вчителів старші 50 років. Директори шкіл Естонії у середньому мають 53 роки, а 21% директорів шкіл старші 60 років. Забезпечення правонаступництва вчителів та директорів шкіл, підвищення привабливості учительської професії та надання підтримки вчителям залишаються основними проблемами.

2.2. Опис поточної системи

Ключові принципи системи зарплат вчителів в Естонії:

- Держава визначає мінімальну зарплату вчителів (таблиця 7)
- Муніципалітети приймають місцеві нормативні акти щодо заробітної плати педагогічного персоналу
- Зарплата кожного вчителя встановлюється директором школи в трудовому договорі. Середня заробітна плата вчителя на 30% вища ніж мінімальна заробітна плата (таблиця 8)
- За правилами, заробітна плата безпосередньо не пов'язана з кількістю щотижневих контактних годин
- Засновниками шкіл встановлюється заробітна плата директорам шкіл та їх заступникам
- Вчителі та директори також можуть отримувати стипендії та премії.

2.2.1. Мінімальна та середня заробітна плата вчителів

Згідно із *Законом про базові та старші загальноосвітні школи* на умовах та відповідно до процедур, передбачених *Законом про колективні договори*, мінімальна заробітна плата вчителів погоджується щороку в державній угоді про заробітну плату, підписаній між:

- від роботодавців: міністром, відповідальним за цю сферу, уповноваженими представниками національних об'єднань органів місцевого самоврядування, уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та уповноваженими представниками приватних юридичних осіб, які управляють приватними школами;
- від працівників: уповноваженими представниками зареєстрованих асоціацій вчителів.

Важливо зазначити, що на національному рівні зареєстровано дві асоціації вчителів: Естонська спілка педагогічного персоналу (ЕСПП) (EHL, Eesti Haridustöötajate Liit³) та Естонська асоціація вчителів (ЕАВ) (EOL, Eesti Õpetajate Liit⁴). Колективний договір підписується з ЕСПП, яка має більше профспілкових характеристик, тоді як ЕАВ має більш професійний характер. ЕСПП – це асоціація із 17 організацій-членів, що базуються на рівні повіту та міста. Організації на рівні повіту мають власні

3 <https://ehl.org.ee/en/>.

4 <http://www.opetajateliit.ee>.

організації-члени. Наприклад, в ЕСПП повіту Тарту є 23 організації. Деякі ЕСПП повітів як членів мають лише фізичних осіб. Наприклад, ЕСПП повіту Вільянду має 430 фізичних осіб-членів.

На підставі вищезазначеної угоди Уряд Республіки встановлює щороку мінімальну заробітну плату вчителям спеціальним розпорядженням та згідно з *Положенням про мінімальну зарплату вчителів у базових та середніх школах*. Регулювання мінімальної зарплати вчителів не враховує кваліфікацію або вислугу років вчителя, вона однакова для всіх вчителів⁵. У наступній таблиці 7 показано ці значення за останні роки.

Таблиця 7. Мінімальна зарплата вчителів 2011–2020 (євро)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Мінімальна місячна зарплата вчителів	644	644	715	800	900	958	1 050	1 150	1 250	1 315
Середня зарплата по країні	839	887	949	1 005	1 065	1 146	1 221	1 310	1 407	1 404 (перший квартал)
Підвищення мінімальної зарплати вчителя з року в рік	0%	0%	11%	12%	13%	6%	10%	10%	8%	5%
Мінімальна місячна заробітна плата вчителів як частка середньої зарплати по країні	77%	73%	75%	80%	85%	84%	86%	88%	89%	94%

Що стосується національного контексту, то мінімальна зарплата вчителів надається разом із фактичною середньою зарплатою в Естонії, як повідомляє Статистична служба Естонії. Ми також надаємо показники щорічного збільшення мінімальної зарплати вчителів та мінімальної зарплати вчителів у відсотках від середньої зарплати в Естонії (мінімальна зарплата вчителів у 2010 році становила 664 євро).

⁵ Кваліфікаційні вимоги однакові для всіх вчителів початкових та середніх шкіл, вони дещо нижчі для вчителів дошкільних закладів.

Таблиця 8. Середня щомісячна зарплата вчителя (євро)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Середня щомісячна заробітна плата вчителя муніципальної школи	797	812	930	1 025	1 135	1 206	1 289	1 478
Середня заробітна плата вчителя муніципальної школи у відсотках від мінімальної зарплати вчителя	124%	126%	130%	128%	126%	126%	123%	129%
Середня щомісячна заробітна плата вчителів муніципальних шкіл у відсотках від середньомісячної заробітної плати по країні	95%	92%	98%	102%	107%	106%	106%	113%

Як бачимо з таблиці, мінімальні зарплати вчителів у відсотках порівняно з фактичними середніми зарплатами в Естонії систематично, хоча й повільно, зростали.

Поряд з цими державними угодами деякі органи місцевого самоврядування, наприклад місто Тарту, укладають щорічні колективні договори з місцевими освітніми організаціями. Місцеві колективні договори охоплюють заробітну плату, робочий час, тривалість відпусток тощо, всіх освітян міста, включаючи вихователів дошкільних закладів, вчителів професійно-технічних шкіл, спеціалістів з підтримки та директорів навчальних закладів. Наприклад, місто Тарту має такі місцеві угоди⁶. Місцеві угоди, звичайно, передбачають вищі за національний мінімум зарплати (таблиця 7).

Кожне місцеве самоврядування повинно розробити та прийняти процедуру оплати праці директорів і всіх педагогічних працівників, включаючи вчителів. Одним із прикладів такої процедури на рівні місцевого самоврядування є *Порядок оплати праці вчителів* міста Нарва. Інший приклад – вищезгадана система колективних договорів міста Тарту.

Заробітна плата кожного вчителя фіксується в трудовому договорі, підписаному між вчителем та директором школи. Директор школи повинен дотримуватися місцевих процедур оплати праці педагогічних працівників і може виплачувати вчителю основну зарплату вищу ніж мінімальна. Крім того, директор школи приймає рішення про преміювання та плату за виконання додаткових робочих завдань. У зв'язку з цим середня заробітна плата вчителів комунальних шкіл загалом значно вища за мінімаль-

6 Див. <https://tartu.ee/en/node/825> колективні договори з 2011 по 2020 роки.

ну. Відповідні дані наведені в таблиці 8, де бачимо, що середні зарплати всіх вчителів (включаючи приватні та державні школи) відрізняються від них лише на кілька євро. Значення мінімальної зарплати вчителів та середньомісячної зарплати в країні міститься у таблиці 7.

Фактична заробітна плата вчителів комунальних шкіл у відсотках до мінімальної зарплати в останні роки є досить стабільною і коливається на рівні близько 130%. Це означає, що як мінімальна зарплата вчителів збільшується з року в рік (див. таблицю 7), так і фактичні контракти вчителів коригуються вгору з однаковою швидкістю. Однак з 2011 по 2018 рр. фактична зарплата вчителів зросла порівняно із середньою зарплатою в Естонії від 95% до 113%. Середня зарплата вчителів перевищила середню зарплату в Естонії у 2014 році. Звичайно, фактична зарплата вчителів у різних школах та різних муніципалітетах відрізняється, їх середнє значення для повітів представлено в таблиці 10.

Оскільки зарплата вчителів продовжує зростати, держава вважає за важливе підвищити зарплату вихователям дитячих садків до рівня зарплати вчителів. В останні роки основна увага приділялася заробітній платі дошкільних вихователів. У 2020 році планується досягти 90% мінімальної зарплати вчителя у загальноосвітній школі, або 1125 євро на місяць, і забезпечити, щоб заробітна плата вихователя дошкільного навчального закладу з освітою магістра становила щонайменше 100% мінімальної зарплати вчителя загальноосвітньої школи, або 1250 євро на місяць. Для заохочення збільшення зарплат вихователям дошкільних закладів з вересня 2017 року місцевим органам влади виплачується обмежена державна субвенція, проте набагато менша ніж субвенція на заробітну плату вчителів.

Заробітна плата вихователів дошкільних закладів залежить від місцевого самоврядування, як зазначено у таблиці 9. Дані наведені для двох повітів (Харю та Іда-Віру).

Таблиця 9. Середньомісячна заробітна плата вихователів дошкільних закладів у двох повітах (2014, 2019) (євро)

Повіт	2014	2019
Харю	736	1 147
Іда-Віру	584	1 161

З таблиці видно, що заробітна плата вихователів дошкільних закладів у різних муніципалітетах зросла та зрівнялась - це є результатом державної допомоги та внесків від місцевих органів влади. У 2018 році органи місцевого самоврядування підвищили заробітну плату вихователям дитячих садків до 85% мінімальної заробітної плати вчителів загальноосвітніх шкіл, тобто до 978 євро, а до 2019 року зарплата вихователів

дитячих садків становила у багатьох повітах не менше 90% мінімуму для вчителів, тобто 1125 євро на місяць. Зарплата вихователів, які здобули ступінь магістра, повинна становити 100%, або 1250 євро на місяць. Середня зарплата вихователя дошкільного закладу в Естонії навесні 2019 року становила 1145 євро.

Висока зарплата – одна з основних стратегій підвищення привабливості професії вчителя. За даними «Education at a Glance: OECD Indicators (OECD, 2019)», у 2013 році зміна способу обчислення зарплати вчителів в Естонії (від контактних годин до оплати зайнятості на повний робочий день) сприяла значному збільшенню зарплати вчителів (OECD, 2015 [3]). У період з 2013 по 2017 роки середня фактична зарплата зросла на 35% на всіх рівнях – від дошкільної до загальної середньої освіти, що є одним із найвищих показників у країнах OECD. Незважаючи на це, фактична заробітна плата вчителів все ще залишається однією з найнижчих серед усіх країн OECD на кожному рівні освіти (OECD 2019).

2.2.2. Надбавки для окремих вчителів

Вчителі можуть отримувати кілька типів надбавок до своєї зарплати:

- Допомога вчителям-початківцям
- Стипендії
- Премії та виплати за продуктивність
- Нагороди для директорів шкіл.

Допомога вчителям-початківцям

Допомога для вчителів-початківців – це допомога, що виплачується вчителю, який вперше починає роботу в школі. Отримавши допомогу, вчитель або фахівець з питань підтримки зобов'язується працювати у школі відповідно до вимог протягом п'яти років.

На допомогу для початківців може претендувати особа, яка:

- закінчила підготовку вчителів на рівні вищої освіти та вперше розпочала роботу вчителем у школі протягом 18 місяців після закінчення підготовки вчителів;
- вперше розпочала роботу вчителем під час підготовки вчителів або навчання на бакалавраті безпосередньо перед початком викладацької роботи, також може подати заявку на отримання допомоги для початківців протягом чотирьох місяців з моменту закінчення підготовки вчителів на рівні вищої освіти, за умови, що

період часу між закінченням бакалаврату та початком підготовки вчителів не перевищує одного року;

- працює вчителем у школі та має не менше 0,5 навантаження. Навантаження 0,5 також включає роботу одночасно як вчителя професійно-технічної спеціальності у професійно-технічному навчальному закладі або вчителя загальноосвітніх предметів;
- відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим для цієї посади;
- володіє естонською мовою на рівні C1, передбаченому Законом про мову.

Розмір допомоги для початківців визначається у щорічному Законі про державний бюджет. У 2019 році вона становила 12 783 євро. Допомога виплачується трьома рівними частинами протягом трьох років (однак з вересня 2020 року вона буде виплачуватися у вигляді одноразової суми за одну виплату). Якщо вчитель працює менше ніж повний робочий день, розмір допомоги початківцю переглядається пропорційно займаній посаді в навчальному році цієї виплати допомоги початківцю.

Особа, якій виплатили допомогу для початківців, повинна повернути її, якщо безперервна робота вчителем закінчиться до того, як мине п'ять років з моменту отримання першої частини допомоги.

Відповідальний за цю сферу міністр визначає процедуру подання заяви, виплати та стягнення допомоги для початківців. Усі деталі регулювання допомоги для початківців зафіксовані в пунктах 77 та 77 (1) Закону про базові та старші загальноосвітні школи.

Стипендії та нагороди для вчителів та директорів шкіл

Конкурс на державні освітні стипендії був запроваджений у вересні 2019 року та буде проводитися щороку. Заявки можуть подавати вчителі та спеціалісти з підтримки дошкільних, базових, старших та професійно-технічних шкіл. Стипендія становить до 11 000 євро і призначена для використання у певному бюджетному році, з максимальною тривалістю – шість місяців.

Стипендія присуджується на основі пріоритетних тем у галузі освіти, кар'єри здобувача та готовності розвивати свою професійну компетентність, відповідності кваліфікаційним вимогам та застосовності стипендії для всієї системи освіти.

Стипендію можна використовувати для таких видів діяльності, як участь у навчанні та стажуванні, підготовка навчальних матеріалів, навчання за кордоном тощо.

Премії та виплати за продуктивність

Вчителі можуть отримувати премії за результати роботи. Однак це регулюється не законодавством, а індивідуальними трудовими договорами. Педагогічний персонал та керівництво всіх навчальних закладів працюють на основі контрактів, регульованих Законом про трудові договори.

У контракті може бути передбачено, що роботодавець несе додаткові витрати на навчання працівника, а взамін він працює у роботодавця протягом узгодженого періоду (обов'язкового періоду), щоб компенсувати ці витрати.

Працівник має право на навчальну відпустку (відповідно до процедури, передбаченої Законом про освіту дорослих).

Як бонус можна трактувати положення про тривалість відпустки для освітян, згідно з яким «Щорічна відпустка педагогічного персоналу становить до 56 календарних днів, якщо працівник та роботодавець не домовились про більш тривалу щорічну відпустку або якщо інше не передбачено законом». Для представників інших професій щорічна відпустка становить 28 календарних днів.

Усі інші питання стосовно премій та надбавок узгоджуються між директором школи і вчителем та закріплюються у трудовому договорі.

Нагороди для директорів шкіл та дошкільних установ

Щороку в Естонії вручають дві нагороди: директор року (11 тисяч євро) та за досягнення у галузі освіти упродовж життя (65 тисяч євро). Висувати кандидатів можуть різні професійні організації, а також особи.

Стипендії та нагороди присуджуються спеціальними комісіями. Комісія формується, та її склад і регламент затверджуються міністром освіти і досліджень. Головою кожної комісії є міністр освіти і досліджень.

2.2.3. Роль директора школи у визначенні заробітної плати окремих вчителів

Директор школи згідно із *Законом про базові та старші середні школи* (щодо працевлаштування та визначення заробітної плати окремих вчителів):

- представляє школу, діє від її імені та використовує бюджетні кошти школи в межах компетенції, визначеної цим Законом та статутом школи;

- встановлює принципи оплати праці у школі, представляючи їх вчителям, піклувальній раді та засновнику до затвердження, щоб вони могли висловити свою думку;
- укладає трудові договори з учителями та іншими працівниками;
- затверджує склад працівників школи у порядку, встановленому засновником школи;
- затверджує умови та порядок організації перемовин щодо розвитку.

Згідно з цим Законом піклувальна рада встановлює порядок організації конкурсів на заміщення вакантних посад директора, вчителів, спеціалістів з підтримки та інших посад, які працюють у галузі навчання та освіти. Склад працівників школи затверджується директором школи у порядку, встановленому засновником школи.

У деяких школах директор залучає до процесів заповнення вакантних академічних посад і вчительську раду. Членами педагогічної ради є директор школи, вчителі, спеціалісти з підтримки та інші особи, призначені директором школи.

Якщо після конкурсу на заміщення вакантної посади вчителя не знайдено кваліфікованого вчителя, директор школи може укласти строковий трудовий договір на термін до одного року з особою, яка має принаймні середню освіту і кваліфікацію та педагогічної компетентності якої достатньо для забезпечення виконання навчальних цілей, встановлених у шкільній програмі, та досягнення результатів навчання. У такому випадку директор школи організовує новий публічний конкурс протягом року.

Педагогічний колектив та керівництво всіх навчальних закладів працює на основі трудових договорів, регламентованих *Законом про трудові договори*.

Права, обов'язки, зобов'язання та відповідальність працівників школи передбачені статутом школи, правилами організації праці, встановленими роботодавцем, посадовою інструкцією та трудовим договором.

Відповідно до посади обчислюється робочий час і зарплата вчителя. Робочий час вчителя розподіляється на безпосередню навчально-виховну роботу та інші завдання, що зазначені у трудовому договорі, посадовій інструкції та правилах організації праці та завдань, що надаються роботодавцем.

2.2.4. Регулювання та рівень заробітної плати директорів шкіл

Засновник школи визначає зарплату директора школи. Система освіти Естонії є однією з 9 із 35 систем освіти в ОЕСР, де зарплата директорів шкіл та умови праці визначаються на місцевому рівні. Як і вчителям, зарплату директорам шкіл виплачує засновник школи, а муніципальним школам надають субвенції для муніципалітетів, яка базується насамперед на кількості учнів у школі.

Заробітна плата директорів шкіл офіційно не визначається законодавством, не залежить від типу навчального закладу, попереднього досвіду, рівня освіти тощо; їх заробітна плата – це питання автономії місцевого самоврядування.

Правила оплати праці директорів шкіл включені до процедури нарахування заробітної плати педагогічних працівників, яка повинна бути прийнята у кожному муніципалітеті.

У звітах ОЕСР зазначено, що під час свого візиту група з розгляду ОЕСР дізналася, що муніципалітети можуть зберігати в резерві невелику частку централізованого фінансування (субвенції) заробітної плати вчителів та директорів шкіл і використовувати її наприкінці року для преміювання директорів шкіл та іншого персоналу, які успішно працювали за місцевими критеріями.

Незважаючи на такий високий рівень автономії та відповідальності, директори шкіл в Естонії заробляють менше ніж їхні колеги в більшості інших країн та економік ОЕСР (див. діаграму 3 вище). Середня фактична річна зарплата директорів шкіл від початкової до старшої загальної середньої школи (загальні програми) в Естонії становила у 2017 році близько 27 689 євро порівняно із середнім показником ОЕСР 54 671 євро у початковій школі до 63 694 EUR у старшій школі. Директори шкіл в Естонії мають одні з найнижчих зарплат у співвідношенні до зарплат вчителів, заробляючи в середньому на 24% більше вчителя. При цьому у країнах ОЕСР директор в середньому отримує на 50% більше вчителя (ОЕСР 2019).

За даними «CV-online statistics», щомісячна зарплата директора школи в Естонії коливається від 1 053 до 2 185 євро.

2.2.5. Загальноосвітні компоненти цільової субвенції

Естонська держава підтримує органи місцевого самоврядування у фінансуванні освіти за допомогою освітніх компонентів цільових субвенцій (див. таблицю 2). Фінансування з державного бюджету на рівних умовах розподіляється на державні, муніципальні та приватні школи для покриття витрат на зарплату вчителів, директорів та підвищення кваліфікації. Дошкільні заклади для догляду за дитиною повністю фінансувались органами місцевого самоврядування до 2017 року, коли держава додала окремий підрозділ «Підтримка витрат на оплату праці вихователів дошкільних закладів» до цільової субвенції.

Загальноосвітній компонент цільових субвенцій визначений у щорічному Законі про державний бюджет з метою покриття операційних витрат школи. Є кілька елементів загальноосвітньої складової, кожен із яких з чітко визначеним порядком використання коштів:

1. Компонент зарплати вчителів може бути використаний виключно для покриття зарплат вчителів, а якщо забезпечено покриття зарплат вчителів, – то для покриття зарплат спеціалістів з підтримки, за умови, що вони отримують зарплату, еквівалентну мінімальній зарплаті, яка встановлена вчителям.
2. Компонент заробітної плати директора школи може бути використаний виключно для покриття витрат на зарплату та на підвищення кваліфікації директорів, директорів-вчителів та вчителів, зарплату та забезпечення послуг спеціалістів з підтримки, а також для забезпечення безкоштовного використання матеріалів для викладання та навчання, необхідних для виконання шкільної програми.
3. Компонент освітньої літератури може бути використаний виключно для покриття витрат, пов'язаних з навчальною літературою, з метою забезпечення вільного використання матеріалів для викладання та навчання, необхідних для виконання шкільної програми, покриття витрат на оплату праці та витрат на підвищення кваліфікації директорів та вчителів, а також для покриття витрат на оплату праці та забезпечення послуг спеціалістів з підтримки.
4. Компонент «Особливі потреби» може використовуватися виключно з метою надання посиленої підтримки або спеціальної підтримки та для покриття зарплат спеціалістів із підтримки.

Розрахунок загальноосвітніх компонентів цільових субвенцій, перерахованих вище, базується на кількості учнів, зареєстрованих в інформа-

ційній системі освіти станом на 10 листопада року, що передував плановому.

Попри те, що субвенція на зарплату вчителів є цільовою, і засновники шкіл можуть використовувати її лише для оплати праці вчителів, є муніципалітети, які не використовують усі отримані субвенції на оплату праці вчителів, не кажучи вже про власні внески. За даними Міністерства науки і освіти, у 2016 році з 208 органів місцевого самоврядування, які керували школами, 56 (28%) витратили менше 100% від отриманої цільової субвенції на заробітну плату вчителя.

Формула для обчислення компонента цільової субвенції на зарплати вчителів складається з таких факторів:

- орієнтовна зарплата у певному муніципалітеті, розрахована на основі історичних бюджетних даних (див. таблицю 10);
- стандартне співвідношення «учень – вчитель» 15;
- регіональні коефіцієнти для сільських муніципалітетів з малими школами (від 1 до 2);
- коефіцієнти для учнів з особливими освітніми потребами (від 2 до 4);
- коефіцієнти для нестационарного навчання (від 0,06 до 1).

Модель фінансування базується на обов'язку навчальної програми, встановленому для учнів різного віку, та на кількості відповідних класів у школі. Водночас при розрахунку субвенції з державного бюджету використовується кілька можливостей для оптимізації. Наприклад, школи повинні створювати змішані класи у випадку незначної кількості учнів.

У наступній таблиці 10 порівнюється середня кошторисна та фактична зарплата вчителів. Середні показники для повітів наведені за 2018 рік, значення для окремих муніципалітетів, звичайно, демонструють вищу диференціацію.

Таблиця 10. Розрахункова та фактична місячна заробітна плата за повітами, 2018 (євро)

Повіт	Розрахункова зарплата	Фактична зарплата
Хар'ю	1 624	1 662
Хію	1 312	1 371
Іда-Віру	1 417	1 505
Йегева	1 363	1 407
Ярва	1 386	1 428
Ляяне	1 315	1 370

Ляяне-Віру	1 452	1 486
Пільва	1 421	1 495
Пярну	1 605	1 579
Рапла	1 502	1 570
Сааре	1 396	1 496
Тарту	1 592	1 607
Валга	1 405	1 513
Вільянді	1 467	1 442
Віру	1 443	1 448

Якщо фактична заробітна плата нижча за розрахункову (наприклад, у повіті Пярну), то муніципалітет перебуває у комфортному бюджетному становищі. Якщо фактична заробітна плата вища ніж передбачається (у більшості повітів), муніципалітет повинен додати кошти із власних доходів на зарплати вчителів.

2.3. Процес упровадження поточної системи

У 2013 році згідно зі змінами до Закону про базові та середні школи введено масштабні реформи умов праці вчителів та обчислення їх заробітної плати. Законодавча кількість контактних уроків на тиждень як навантаження вчителів була скасована і більше не використовується як основа для розрахунку фактичної заробітної плати. Також була скасована залежність мінімальних зарплат вчителів від рівня кваліфікації вчителя та від стажу роботи.

У цьому розділі розглядається, як ці далекосяжні реформи було підготовлено та здійснено в Естонії.

2.3.1. Контекст реформування зарплат та навантаження вчителів у 2013 році

Реформа оплати праці та навантаження – це фактично частина набагато ширшої реформи загальної освіти, що стала продовженням низки реформ у галузі освіти, започаткованих на конференції вчителів Естонії

у квітні 1987 р., де сильна ініціатива освітянської спільноти здійснити зміни сприяла проведенню низки освітніх форумів аж до проголошення переваги естонського законодавства над радянським федеральним законодавством 16 жовтня 1988 р. Це стало чітким повідомленням для естонських освітян про те, що настав час вжити заходів для побудови національної системи освіти. У 1989 р. було опубліковано основні принципи реорганізації державної освіти в Естонії (Krull, Trasberg 2006). Мозкові штурми на Форумі культури та освіти 1989 р. та Раді освіти у 1989–1991 рр. стали попередниками Естонського освітнього форуму у жовтні 1995 р. (Міністерство освіти 2001 р.).

Відтепер ініціатива реформи освіти поступово, але твердо перейшла до компетенції державних структур та політичних партій. Фокус та інтенсивність реформ стали більше залежати від передвиборчих обіцянок партій та уподобань і особистих характеристик міністрів. Однак політики періодично розглядали Естонський освітній форум як партнера громадянського суспільства для подолання міжпартійного тупикового стану. Стабілізуючим фактором стали також європейські структурні та інвестиційні фонди, започатковані у 2004 році, що вимагало підготовки стратегічних документів та планування діяльності із залученням соціальних партнерів.

Планування та реалізація реформи загальної освіти Естонії протягом 2007–2013 рр. – велика тема, що виходить за рамки цього звіту. Більше того, у той самий період Естонія здійснила кілька адміністративних реформ, частково мотивованих тими самими проблемами, що стали підґрунтям загальної реформи освіти. Тому ми представляємо тут лише основні виклики та ключові запропоновані рішення:

- Демографічні проблеми

Через загальне зменшення кількості дітей та переміщення населення до столиці та її околиць виникла необхідність розпочати реорганізацію шкільної мережі. Це було зроблено, з одного боку, шляхом закриття середніх шкіл та спрямування дітей до базових шкіл, а згодом – шляхом реорганізації мережі базових шкіл з фінансовою мотивацією місцевих органів влади закривати «зайві школи».

- Нерівномірність фінансової та людської спроможності органів місцевого самоврядування надавати населенню послуги, передбачені законодавством.

Регіональні диспропорції, зниження якості середньої освіти та ризик регіональної стратифікації освіти. Рішенням було відокремити старшу середню школу та базову, за прикладом Фінляндії, оскільки середні школи повного циклу вважалися найціннішими в ієрархії

шкіл в очах суспільства. Наприклад, співвідношення шкіл, закритих до 2010 року, між початковими та старшими загальноосвітніми школами, за словами голови Державної аудиторської служби, засвідчило, що «... керівники сільських муніципалітетів готові пожертвувати початковою школою поруч з домом дитини ніж старшою середньою школою».

Існували два основні інструменти для впровадження реформи освіти. Основні цілі реформ були сформульовані у межах Плану розвитку загальноосвітньої системи на 2007–2013 рр., розробленого в рамках системного проекту, що фінансувався структурними фондами ЄС (компоненти якого стосуються оплати праці вчителів, організації роботи та обговорюються у розділі 3.3). Другим інструментом були законодавчі акти у формі обох законів та їх імплементаційних положень.

У 2010 році було прийнято новий Закон про базові та старші загальноосвітні школи, який замінив перший – Закон 1993 року.

До основних нових елементів Закону належали такі:

- Вперше важливі основні принципи державної навчальної програми було визначено на законодавчому рівні, а навчальні програми базової та середньої школи – відокремлені одна від одної;
- Введено положення щодо вдосконалення обов'язкового навчання учнів та зменшення кількості дошкільних навчальних закладів.
- Введено положення щодо підтримки учнів з особливими освітніми потребами.
- Введено розділ про психічну та фізичну безпеку та здоров'я у школі.
- Введено главу про застосування санкцій до учнів у школі у зв'язку з необхідністю визначити права вчителів та керівників шкіл на втручання у конфлікт чи дії жорстокого школяра.

Первинний план відокремлення базової та старшої середньої школи зустрів сильний спротив керівників місцевих органів влади та директорів шкіл і не був підтриманий у парламенті (Рійгікогу). Він був відкладений до 2013 року (див. нижче).

На сьогодні до цього Закону було внесено 26 поправок, із яких Закон про базові та старші загальноосвітні школи та інші пов'язані з ними закони від 2013 року заслуговують на увагу у цьому звіті.

Основні зміни до Закону 2013 року (згідно з пояснювальною запискою до відповідного проекту):

- Чітка та підвищена відповідальність. Директор школи відповідає за діяльність школи, включаючи організацію та ефективність навчан-

ня. Права та обов'язки директора школи щодо прийняття рішень повинні бути збільшені.

- Оцінка професії вчителя. Вчителю забезпечується заробітна плата, що відповідає загальному робочому часу, який включає виконання всіх службових обов'язків. Мета – довести мінімальну заробітну плату вчителя до рівня середньої зарплати в країні. Національні стандарти погодинного навантаження будуть скасовані, це залишать школі для вирішення. Система оцінок та атестацій буде поступово замінена єдиною естонською системою кваліфікації та мотивації, узгодженими у школі.
- Змістовна підтримка викладання. Національні навчальні програми базових та старших загальноосвітніх шкіл розрізняють пріоритетні результати навчання та відповідно проектують рівень школи до дипломних робіт.
- Спрощення організації роботи школи/вчителів. Важливо зробити національні правила більш гнучкими (межі наповнення класу, мінімальний склад, процедура внутрішнього оцінювання тощо) і надати керівнику школи більше повноважень для прийняття рішень.
- Функціональне розділення початкової та середньої освіти. Інтегрована гімназія та базова школа не розділені законом – закон залишає відкритою можливість функціонування інтегрованих муніципальних гімназій. Однак Закон про базові та старші середні школи передбачає функціональне відокремлення базових шкіл та старших загальноосвітніх шкіл (включаючи раніше інтегровані навчальні заклади), і нових інтегрованих шкіл не створюється.
- Зробити прозорішим фінансування. Буде змінено положення про фонд підтримки місцевого самоврядування, субвенції надаватимуться за цільовим призначенням відповідно до Закону про базові та старші середні школи.

2.3.2. Основна мотивація реформування зарплат вчителів у 2013 році

Як висвітлено у попередньому підрозділі, реформа оплати праці вчителів була запроваджена у 2013 році у межах ключових змін до Закону про базові та старші загальноосвітні школи. Три основні причини проведення реформи:

- Якість старшої середньої освіти була/є дуже нерівномірною по регіонах, які почали створювати освітню стратифікацію за місцем проживання.
- Ризик відсутності професійної спільноти вчителів через непопулярність учительської професії та високий середній вік працюючих вчителів, однією з основних причин яких вважали низьку зарплату.
- Відсутність додаткових ресурсів для підвищення зарплати вчителів у ситуації, коли витрати на загальну освіту становили 3,1% від загальних витрат державного сектору, а частка зарплат вчителів у видатках загальної освіти Естонії – 36%.

З позиції Міністерства освіти і досліджень використання державної підтримки на освіту для органів місцевого самоврядування було непрозорим, не підтримувало стійку організацію освіти і давало можливість утримувати невеликі старші середні школи, які пропонували учням малий вибір та неконкурентоспроможну освіту за рахунок базових шкільних ресурсів. Як додатковий захід, щоб запропонувати більший вибір, було розпочато створення мережі державних гімназій на базі колишніх повітових центрів.

Як другий захід було вирішено зосередити якомога більше вільних ресурсів заробітної плати безпосередньо у розпорядженні директора школи та надати їй/йому можливість гнучко використовувати їх.

Отже, однією з цілей реформи була зміна та поліпшення системи заробітної плати вчителів та сприяння зростанню зарплати вчителів, що стало одним із центральних пріоритетів естонського сектору освіти за останні роки.

За старою системою вчителі отримували зарплату відповідно до рівня кваліфікації, вислуги років та кількості контактних годин на тиждень. Однак, з нової точки зору, такий підхід не враховував договірну свободу сторін трудового договору (вчителя та школи) та не забезпечував рівного ставлення до різних працівників, оскільки завдання, крім фактичного навчання та підвищення кваліфікації не завжди враховувалось при визначенні оплати праці та навантаження.

З метою сприяння досягненню цих цілей у 2013 р. були скасовані національно встановлені кваліфікаційні рівні та пов'язана з ними мінімальна заробітна плата. Оскільки раніше до кожного рівня застосовувалася окрема мінімальна заробітна плата, згідно з поправкою встановлено єдину мінімальну заробітну плату для всіх вчителів базових та старших загальноосвітніх шкіл.

Одночасно були змінені принципи розрахунку робочого часу. Основна зміна полягала в тому, щоб ставитись до всієї професійної роботи

вчителя в цілому, а не лише до контактних годин у класі. Як результат, з осені 2013 року робочий час вчителів трактується як повне робоче навантаження, яке повинно включати всі завдання, що виконуються педагогом, включаючи підготовку до уроків, проведення уроків, оцінку роботи учнів, навчальні візити, відбір та адаптацію навчальних матеріалів, професійні зустрічі, підвищення кваліфікації, керівництво класом, наставництво молодших вчителів тощо.

2.3.3. Підготовка та впровадження нової системи зарплати вчителів

На жаль, непросто детально описати підготовку до реформи оплати праці та навантаження вчителя. Письмові свідчення того, як реформу було розроблено та представлено громадськості, фрагментарні. Плинність кадрів у міністерстві також не сприяє спадкоємності історичної пам'яті в організації. Однак важливо зазначити, що підготовка цієї реформи розпочалася задовго до 2013 року.

Як зазначено вище, основні цілі освітніх реформ були сформульовані у Плані розвитку системи загальної освіти на 2007 – 2013 рр., розробленому в рамках системного проекту, що фінансувався структурними фондами ЄС. Перша версія цього Плану розвитку була створена департаментами Міністерства науки і освіти і прийнята у 2007 році.

План розвитку, серед іншого, встановлює підціль 2.2: «Мотивовані та професійні вчителі, які працюють в освітніх закладах». Дві конкретні міри було визначено для підцілі 2.2, які перелічені нижче у таблиці 11.

Таблиця 11. Заходи щодо здійснення реформи оплати праці вчителів

Міра 2.2.1. Для вчителів створюються мотиваційні умови праці	
2.2.1.1.	Проведення аналізу трудових завдань вчителів, включаючи посадові інструкції
2.2.1.2.	Участь в опитуванні вчителів OECD TALIS 2013
2.2.1.3.	Додаткова мотивація для вчителів, які викладають естонською мовою в Іда-Вірумаа
2.2.1.4.	Продовження надання молодому вчителю початкової підтримки
2.2.1.5.	Продовження стипендіальної програми для студентів, які вчать на вчителів

- 2.2.1.6. Запровадити заходи щодо підвищення мінімальної заробітної плати вчителів та середньої заробітної плати штатного кваліфікованого вчителя до 20% вище середнього по країні за рахунок внутрішньої організації системи освіти шляхом:
- а) реорганізації шкільної мережі, особливо мережі середніх шкіл;
 - б) розробки структури заробітної плати, яка більш гнучко враховує навантаження вчителя та його вкладені зусилля

Міра 2.2.2. Будуть створені функціональні моделі професійного розвитку та кар'єрної системи вчителів

- 2.2.2.1. Підтримка професійного розвитку вчителів та розробка системи підвищення кваліфікації
- 2.2.2.2. Розробка та впровадження принципів атестації кваліфікації вчителів
- 2.2.2.3. Розвиток мереж педагогічної співпраці для підтримки професійного розвитку
- 2.2.2.4. Впровадження моделі компетентності директора школи

План розвитку включав також показники, що використовуються для вимірювання його реалізації. Показники для підцілі 2.2 наведені в таблиці 12.

Таблиця 12. Показники педагогічного колективу

	2007/2008	2010/2011	2013/2014
Частка вчителів віком від 30 років і менше у загальній кількості вчителів загальноосвітніх шкіл	12,2%	10,5%	12,5%
Співвідношення посад вчителів, що відповідають кваліфікаційним вимогам, до загальної кількості посад вчителів у загальноосвітніх школах	89,5%	91,3%	92,5%
Відсоток вихователів до 30 років у загальній кількості вихователів дошкільних закладів	12,5%	11,1%	12,0%

Перші зміни до Закону про базові та старші загальноосвітні школи, які реалізують план розвитку, набули чинності 1 вересня 2010 року, з деякими затримками, як зазначено вище.

У 2011 році План розвитку був скоригований документом «Затвердження плану реалізації зведеного тексту «Плану розвитку системи загальної освіти на 2007–2013 роки» на період 2011–2013 років» із залученням

інших міністерств та зацікавлених сторін (відсутня процедурна інформація щодо постанов Уряду Республіки попередніх планів реалізації, тобто до 2010 року, тому неможливо визначити їх координаційні процеси та порівняти з обробкою поточного документа).

В обговоренні та узгодженні реформи взяло участь багато зацікавлених сторін, які внесли чимало пропозицій щодо внесення змін, зокрема:

- Асоціація муніципалітетів Естонії
- Асоціація міст Естонії
- Рада з питань співпраці освітніх лідерів міст Естонії
- Рада з управління освітою
- Естонський освітній форум
- Естонська спілка персоналу освіти
- Естонська асоціація батьків
- Естонська асоціація захисту дітей
- Естонська асоціація шкільних директорів
- Естонська асоціація директорів дошкільної освіти
- Естонська асоціація вихователів дитячих садків
- Естонська асоціація спеціальних педагогів
- Естонське фізичне товариство
- Державний екзаменаційний та кваліфікаційний центр
- Фонд «Тигровий стрибок»
- Університет Тарту
- Фонд міграції та інтеграції.

Процес досягнення згоди був непростим. Наприклад, Асоціація муніципалітетів Естонії та Асоціація міст Естонії спочатку розкритикували цей проект у листі (повний текст в Anzori Barkalaja 2020) до Міністерства освіти та досліджень (10.10.2011 № K-10-1/61), вказуючи таке:

«Зміни до плану розвитку на 2011–2013 роки (та відповідного плану впровадження), що містяться в проекті, передбачають суттєві зміни в системі загальної освіти, які безпосередньо впливають на завдання місцевого самоврядування, але органи місцевого самоврядування та їх асоціації не беруть участі у розробці цих змін або впровадженні механізмів їх реалізації. Зміни до плану розвитку передбачають діяльність, у тому числі на рівні місцевого самоврядування, яка потребує додаткових фінансових ресурсів, але вона не відображається в плані реалізації.

Слід зазначити, що план розвитку системи загальної освіти з доповненнями, представленими у проекті, повинен обговорюватися з органами

місцевого самоврядування через повітові асоціації, їхні думки та пропозиції щодо організації шкільної мережі повинні бути заслухані і лише тоді до проекту можливо внести зміни. Асоціація міст Естонії та Асоціація муніципалітетів Естонії готові взяти участь у дискусіях».

Однією з причин критичної позиції асоціації був досвід складення та впровадження Закону про базові та старші загальноосвітні школи, який звернув увагу місцевих муніципалітетів на те, що реформування вкрай необхідне.

Як реакція, у вересні 2011 року між Асоціацією міст Естонії, Асоціацією муніципалітетів Естонії, Естонською спілкою освітніх кадрів, Асоціацією вчителів Естонії та Міністерством освіти та досліджень було розпочато переговори щодо мінімальних рівнів заробітної плати вчителів та можливості підвищення зарплати вчителів на 2012 рік.

3 листопада 2011 року Естонська спілка педагогічного персоналу та Міністерство освіти та досліджень підписали спільну декларацію про цінування праці вчителів. Метою було підвищення мінімальних ставок заробітної плати для вчителів, а середня зарплата кваліфікованого вчителя, що працює повний робочий день, повинна бути на 20% вищою за середню по країні. Сторони побачили, що перегляд шкільної мережі є єдиним способом досягнення цих цілей.

13 грудня 2012 року законопроект про Закон про базові та старші загальноосвітні школи та інші зміни до пов'язаних з ним законів були внесені до Парламенту⁷. Законотворці міністерства вважали за необхідне підкреслити в пояснювальній записці:

«Короткий зміст документа «П'ять викликів естонської освіти – проєкт естонської освітньої стратегії на 2012–2020 роки», підготовленого у співпраці між Естонською радою співпраці, Естонським освітнім форумом та Міністерством освіти та досліджень, яке об'єднує різних партнерів: «Найбільш нагальними завданнями в естонській освіті є організація мережі навчальних закладів, включаючи розділення базової школи та старшої середньої школи; підвищення якості підготовки вчителів при гідній зарплаті вчителів; фактичне виконання положень базової навчальної програми базових та старших загальноосвітніх шкіл та Закону про базові та старші середні школи; запровадження моделі фінансування, яка забезпечує справедливий доступ до вищої освіти та професійного навчання та підтримує якість освіти тощо».

Закон був прийнятий 20 червня 2013 року після тривалих обговорень в Комітеті Парламенту з питань культури (див. розділ 2.3.1 для огляду).

⁷ Див. повну документацію процесу (естонською мовою) за посиланням: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnou/d/eelnou/60b0d7c0-ab39-4283-919c-27888c9d8579>

На основі нового Закону про базові та старші загальноосвітні школи була запроваджена нова система професійних кваліфікацій вчителів у поєднанні з новою структурою кар'єри (див. таблицю 13). Унікальними особливостями кар'єрної структури є те, що вона не має формальних зв'язків з рівнем заробітної плати, а доступ до вищих рівнів є добровільним. Його головна мета – бути еталоном для розвитку компетентності вчителів.

Положення передбачають, що на всіх рівнях освіти, додатково до викладання, вчителям в школі передбачалося виконувати такі завдання:

- індивідуальне планування або підготовка уроків;
- командна робота та діалог з колегами;
- оцінювання учнів (крім дошкільної освіти);
- нагляд за учнями на перервах (крім дошкільної освіти);
- надання консультацій та інструкцій учням (крім дошкільної освіти);
- участь в управлінні школою;
- загальне адміністративне спілкування та оформлення документів;
- спілкування та співпраця з батьками чи опікунами;
- залучення до позашкільної активності після школи;
- залучення до професійного розвитку.

Необхідний час для цих завдань не був вказаний. Розподіл завдань для окремих вчителів за обумовленим навантаженням залежить від домовленостей та рішень шкільного керівництва. Єдиним елементом, який регулюється, є загальний робочий час (35 годин на тиждень). Крім цього, вчителі повинні також розробляти конспекти уроків, готувати учнів до таких змагань, як олімпіади, та проводити уроки по заміщенню.

Вирішальний момент нормативного рішення приховується «між рядків» – нові зміни до нормативних актів відрізняли вчителів-предметників від інших педагогічних працівників школи. З цією метою термін «педагог» був скасований у Законі і замінений терміном «учитель», що означав лише вчителя, який дає *контактні години*. Це було пов'язано з тим, що держава зобов'язалася забезпечити мінімальну заробітну плату вчителям цільовими субвенціями для засновників шкіл. Оскільки очікувана економія від оптимізації шкільної мережі не була досягнута, *сила переконання* використовувалась засновниками шкіл, щоб утримувати витрати фонду заробітної плати допоміжного персоналу шкіл, включаючи соціальних педагогів, педагогів-організаторів та спеціальних педагогів.

Збільшення свободи дій та прав спричинило певний стрес для директорів шкіл через безпрецедентну ситуацію. Для полегшення завдань

директорів шкіл міністерство видало допоміжний матеріал «*Основи управління зарплатою вчителів*», де роз'яснено принципи адміністрування та формалізації управління навантаженням та оплатою праці вчителів.

2.3.4. Основні виклики та ключові фактори успіху

Основними викликами реформи загальної освіти є:

- Вчительський персонал старіє, а кількість студентів, які навчаються в програмах підготовки вчителів, є недостатньою, щоб задовольнити майбутній попит.
- Перехід до сучасної концепції навчання, коли професія вчителя залишається професією з низьким статусом.
- Забезпечення балансу між якістю та доступністю загальної освіти в умовах демографічного спаду та периферизації сільських районів.

Ключові проблеми реформи фінансування шкіл, оплати праці та встановлення навантаження вчителів вивчаються не в повному сенсі академічних досліджень. Коротко їх можна сформулювати так:

- Реальне залучення зацікавлених сторін на ранній стадії процесів.
- Окрім директорів шкіл, систематичне та широкомасштабне підвищення рівня обізнаності серед вчителів щодо ситуацій, пов'язаних із новим законодавством, та способів їх вирішення.
- «Різниця» між, з одного боку, обсягом фінансування цільовою субвенцією з огляду на кількість учнів та кількість штатних посадових одиниць у школі, та, з іншого боку, необхідним обсягом виконання навчальної програми. «Різниця» між 35-годинним робочим тижнем та загальним обсягом роботи, який очікує директор школи.

Естонська реформа оплати праці вчителів загалом вважається успішною. Розглянемо фактори успіху останньої реформи загальної освіти, у зв'язку з якими деякі регіони досягли найвищих показників, а саме:

- Значне підвищення зарплати вчителів, директорів шкіл та компетентності посадових осіб місцевого самоврядування у галузі освіти.
- Високий професійний 50 рівень управлінської етики директорів шкіл та прийняття сучасного підходу до навчання достатньою кількістю вчителів.

Ключовими факторами успіху реформи фінансування шкіл у частині оплати праці та навантаження вчителів є:

- Існування стратегій та планів дій, що охоплені структурними фондами ЄС. Проблема багатьох національних стратегій та планів дій в Естонії полягала в тому, що їх не підтримано коштами державного бюджету, і вони просто залишилися формальним документом.
- Наприклад, звіт Praxis (2013) «Середньострокова оцінка заходів Структурного фонду у галузі загальної освіти та молоді» передбачав такі допоміжні заходи, як підвищення кваліфікації та розвиток педагогічних мереж для підтримки впровадження Державної навчальної програми для базових та старших середніх шкіл, прийнятої в 2010 році, або підготовка фахівців, які беруть участь у видачі професійних сертифікатів, які підтримували впровадження системи присвоєння професійних кваліфікацій. За середньостроковою оцінкою програми «Підвищення кваліфікації вчителів загальної освіти», з якої були отримані показники ефективності, згадані в підрозділі 2.3.3, можна дійти висновку, що заплановані заходи принесли значну користь, на думку представників цільової групи.
- Під час переговорів відносно гнучкий пошук додаткового механізму фінансування у вигляді цільової субвенції для загальної освіти для компенсації недостатності та нерівномірності базових доходів місцевих органів влади.
- Вирішення питань підвищення зарплати вчителів та скорочення шкільної мережі незалежно одне від одного, незважаючи на початкові бачення.

Наприклад, структурне фінансування ЄС використовується для створення регіональних державних гімназій із сучасним навчальним середовищем, але основою угоди з місцевими органами влади є припинення старшої середньої освіти в муніципальних школах.

2.3.5. Основні результати та висновки реформи оплати праці вчителів

Через три роки після впровадження реформи естонське Міністерство освіти та досліджень доручило Ernst & Young Baltic AS провести незалежне дослідження щодо практики встановлення робочого часу та оплати праці вчителів. Метою дослідження було отримати актуальну інформацію про розподіл робочого часу та практики оплати праці вчителів, щоб полегшити впровадження нового підходу. Основна увага в дослідженні була зосереджена на практиках загальноосвітніх вчителів та вчителів загальних предметів у закладах професійної освіти. Сюди не входили вихователі, які працюють у дошкільних закладах, вчителі у

професійно-технічних школах, позашкільних навчальних закладах чи закладах спеціальної освіти. Дослідження проводилось у період з квітня по жовтень 2016 року.

Підсумковий звіт «Дослідження використання робочого часу вчителів та практики додаткових виплат за додаткові робочі завдання» (Ernst & Young Baltic AS 2016) висвітлив такі спостереження та висновки:

1. *Поінформованість директорів про нещодавні законодавчі зміни щодо розрахунку робочого часу та оплати праці вчителів є високою, тоді як майже кожен четвертий вчитель не розуміє або навіть не чув про ці зміни.*

Директори заявили, що вони знали про зміни та розуміли їх. Проте обізнаність вчителів була нижчою. 97% директорів та 73% вчителів (74% тих, хто має досвід понад два роки) сказали, що розуміють суть відмови від встановленої законодавством кількості контактних уроків. 93% директорів та 76% вчителів (77% з тих, хто має досвід понад два роки) сказали, що розуміють суть скасування кваліфікаційних рівнів вчителів. Це означає, що майже кожен четвертий вчитель (7%) (імовірніше) не розуміє або навіть не чув про ці зміни, вказуючи на необхідність підвищити обізнаність вчителів про принципи, що використовуються для обчислення їх робочого часу та оплати праці.

2. *Навантаження вчителів розраховується на основі загального робочого часу та контактних уроків, практика розрахунку навантаження значно відрізняється від школи до школи.*

Більше половини (56%) вчителів, які взяли участь в онлайн-опитуванні, сказали, що їх навантаження все ще розраховується на основі кількості контактних уроків (без узгодження загального робочого часу), або прописаних керівництвом школи, або узгоджених між учителем та керівництвом в індивідуальному порядку. 43% вчителів зазначили, що їх навантаження обчислюється на основі узгодженого загального робочого часу (який може включати або не включати узгоджену кількість контактних уроків).

Директори виявили, що методи розрахунку, засновані на загальному робочому часі, є більш поширеними. За їхніми словами, більшість шкіл (59% респондентів) обчислюють навантаження вчителів на основі узгодженого загального робочого часу, який включає узгоджену кількість контактних уроків. Є також школи (12%), де розрахунок базується виключно на загальному робочому часі (тобто без урахування кількості контактних уроків). Результати опитування директорів показують, що є також ті школи, які обчислюють навантаження на основі кількості контактних уроків, а не загального робочого часу. 28% директорів сказали, що в їхній школі наванта-

ження розраховується на основі кількості контактних уроків, узгоджених з вчителями в індивідуальному порядку, і 20% – на основі кількості контактних уроків, призначених керівництвом школи.

Директори дотримувались думки, що відмінності між відповідями, наданими вчителями та директорами, можуть бути наслідком недостатньої обізнаності вчителів щодо їхньої практики розрахунку навантаження. Це може означати, що вчителі не зуміли правильно інтерпретувати ці зміни та/або керівництво школи недостатньо чітко пояснило поняття загального робочого часу своїм працівникам. Це вказує на необхідність кращого спілкування стосовно розрахунку навантаження (а також оплати праці), щоб скласти чітке розуміння концепції загального робочого часу та нової ролі вчителя в цій системі.

3. *Понаднормові угоди є рідкістю, більше половини вчителів не отримують компенсації за години, що перевищують контрактний робочий час.*

Результати досліджень, проведених в Естонії, а також результати картографування робочого часу в цьому дослідженні вказують на те, що навантаження вчителів часто перевищує стандартний 35-годинний робочий тиждень. За додаткові години, які вважаються понаднормовими, вчителі мають право вимагати компенсації, і про компенсацію слід домовитись заздалегідь. Без такої угоди години не кваліфікуються як понаднормові і трактуються як добровільна робота.

Опитування вчителів показало, що майже 50% вчителів не вимагають попереднього схвалення керівництва щодо очікуваних понаднормових годин і тому не отримують компенсації. Кожен десятий вчитель сказав, що заздалегідь погоджується щодо кількості понаднормових годин, але ці години не компенсуються. Дослідження також виявило чітку різницю в тому, як звичайні вчителі та директори розуміють понаднормову роботу. Майже кожен другий вчитель визнав, що працює більше за контрактний робочий час, не вимагаючи належного схвалення та компенсації, тоді як лише 5% директорів вважали, що ця практика широко поширена в їхній школі. Близько 90% директорів заявили, що їхні вчителі звертаються до них і заздалегідь узгоджують обсяг понаднормової роботи та її компенсацію. Однак результати дослідження вказують на явну різницю в тому, як вчителі та директори розуміють понаднормовий час, що дає змогу дійти висновку, що досягнуті домовленості можуть бути не зовсім однозначними, і сторони, найімовірніше, трактуватимуть їх по-різному.

4. *Диференціація зарплат вчителів не є широко поширеною, базова зарплата диференційована лише у чверті вчителів.*

Близько 75% вчителів заявили, що їхня основна зарплата дорівнює мінімальній зарплаті вчителів, встановленій Урядом Естонської Республіки, лише у чверті вчителів основна зарплата диференційована. Однак задоволеність системою оплати праці вища серед тих вчителів, чия основна заробітна плата диференційована на основі їхнього конкретного набору обов'язків. Приблизно 70% вчителів не вважають свою поточну систему оплати праці (не розмір їхньої зарплати) мотивуючою.

Директори вважають найбільш справедливим рішенням диференціацію заробітної плати вчителів залежно від їх продуктивності, тоді як вчителі віддають перевагу менш суб'єктивним альтернативам (наприклад, рівню освіти). Досвідченіші вчителі вважають стаж викладацької роботи найбільш справедливою основою для диференціації.

Директори дотримуються думки, що диференціація заробітної плати вчителів повинна залишатися в компетенції школи, щоб вона могла бути адаптована відповідно до освітньої концепції та цілей школи. Вони вважають, що найбільшою перешкодою для диференціації зарплат є поточна система підтримки освіти (тобто кількість необхідних контактних уроків).

5. *Специфікація основних та додаткових обов'язків вчителя відрізняється залежно від школи, а практика додаткової оплати не є прозорою.*

Вчителі кажуть, що їхні основні та додаткові обов'язки не визначені в жодних офіційних документах, тобто немає єдиного розуміння того, чи належить якесь завдання до їхніх основних чи додаткових обов'язків. Однак ситуація видається набагато зрозумілішою для директорів, які пояснили, що обов'язки вчителів, як правило, зазначені в їхній посадовій інструкції, про що, на жаль, в основному забувають вчителі у своїй повсякденній роботі. Однак важливо зазначити, що формулювання в посадових інструкціях часом буває досить неоднозначним, що дає змогу у різний спосіб тлумачити обов'язки вчителів. Директори дотримуються думки, що немає необхідності визначати основні обов'язки вчителів на державному рівні, оскільки це унеможливить врахування характеристик конкретної школи та її освітньої концепції.

Більше половини (61%) вчителів зазначили в онлайн-опитуванні, що їхня заробітна плата включає основну зарплату плюс можливу додаткову премію та/або доплату за продуктивність роботи. Решта 39% заявили, що отримують лише основну заробітну плату, перед-

бачену їхнім трудовим договором, без додаткової премії та/або доплати за продуктивність роботи.

Практика додаткових премій істотно відрізняється від школи до школи, і є кілька шкіл, де практика не є прозорою і зрозумілою вчителям. Також стало очевидним, що навіть якщо діяльність офіційно підлягає додатковій премії, вона не завжди виплачується (тобто компенсується вільним часом або взагалі не компенсується).

6. *Приблизно одна третина робочого часу вчителя витрачається на викладання в класі, разом з підготовкою та оцінюванням це становить 60% від їх загального робочого часу.*

Щорічно в середньому близько третини (35%), тобто найбільша частина робочого часу вчителя, витрачається на викладання в класі. Підготовка до контактних уроків займає 16% загального робочого часу. Близько десятої частини робочого часу вчителя йде на оцінювання (9% від загального робочого часу) та індивідуальне навчання (7% від загального робочого часу). Інші заходи, такі як документація, підвищення кваліфікації, обов'язки класного керівника, співпраця з колегами, спілкування з батьками та організація різноманітних заходів, становлять приблизно третину робочого часу вчителя.

Більш помітний суспільний резонанс з боку різних зацікавлених сторін (місцевого самоврядування, професійних асоціацій, профспілок вчителів та широкої громадськості) виник у зв'язку з опитуванням Ernst & Young Baltic AS. Водночас три групи інтересів відчували себе досить залученими - вчителі, директори шкіл та службовці міністерства, які мають певні скарги один на одного. Ускладнює картину той факт, що вчителі мають дві представницькі організації – Естонську асоціацію вчителів та Естонську спілку педагогічного персоналу (див. розділ 2.1), які мають дещо різні погляди на ситуацію через різну спрямованість у партнерстві з міністерством. Основне занепокоєння органів місцевого самоврядування – покриття грошей, що надходять на підвищення зарплати вчителям – було вирішено на початковому етапі реформи, і, на їхню думку, інше завдання вже відповідальність директора школи.

Задоволення вчителів змінами в законодавстві було досить низьким. Більше половини респондентів вважають, що зміни до закону були (скоріше) негативними (56% респондентів у випадку законів про рівні та 59% у випадку контактних годин). Водночас майже кожен п'ятий вчитель не задоволений втратою рівня, а 17% вчителів вважають, що відмова від повної ставки на основі кількості контактних годин було дуже негативною зміною. Однак дослідження не показує, яку частину фокус-групи становили вчителі «старої школи» і скільки вчителів, які нещодавно вийшли на ринок праці.

Репрезентативні коментарі результатів опитування сторін можна знайти в Журналі для вчителів (2017) (повний текст в Anzori Barkalaja 2020). Основними ключовими фразами з коментарів різних представників партій були:

- Нерівномірне усвідомлення природи нових норм як між різними школами, так і між директорами та вчителями. Існує потреба в підвищенні обізнаності щодо робочого часу та його використання, робочих завдань та їх регулювання, оплати праці та додаткових виплат, потреби та можливості співпраці.
- Недостатня комунікація та поширення інформації від директорів до вчителів та від міністерства до вчителів. Занадто багато напруги, розгубленості, розбіжностей між директорами та вчителями з тих самих питань, нерозуміння та двозначності.
- Значна частина робочого часу вчителів пов'язана з безпосереднім викладанням та підготовкою до уроків. Естонський вчитель проводить більше часу на тиждень для викладання та підготовки уроків, ніж вчителі у сусідніх країнах, і більше, ніж у середньому по ОЕСР. Приблизно 35% робочого часу витрачається на надання годин, можливо порахувати, що загальний робочий час становить близько 60 годин, що значно більше, ніж 35 годин, описаних у законі. У багатьох випадках робоче навантаження вчителів продовжує розраховуватись на основі контактних годин. Це також одна з причин, чому фактичний робочий час не завжди відповідає 35 годинам.
- Дуже важливо зменшити навантаження вчителів. Але організація роботи школи залежить від місцевих обставин, можливостей та домовленостей та є внутрішньою справою закладу. Немає впевненості, чи слід це регулювати. Особливо на державному рівні. Що стосується загального робочого часу вчителя, важливо, щоб усі компоненти роботи були враховані при визначенні навантаження. Важливо, щоб про все говорили чесно, відкрито та узгоджували – чи всі методи роботи ефективні, що можна робити менше, а що більше.

На жаль, значна частина вчителів заздалегідь не домовляються про понадурочний час та його оплату, тому цей час вважається добровільною роботою на користь роботодавця. Таким чином, більше зусиль стає частиною звичайної роботи. Це не слід приймати.

- Нерівномірне усвідомлення та розуміння керівниками шкіл принципів та логіки формули розрахунку фонду заробітної плати вчителів для цільової субвенції та розподілу бюджету між школами місцевих муніципалітетів.

Подібним чином у звіті «Огляди шкільних ресурсів ОЕСР: Естонія 2016» (Santiago, P. et al. 2016) зазначається, що:

«Подвійне бюджетування» держави та муніципалітетів додає неоднозначності. Яскравий структурний аспект стосується відокремлення бюджетного процесу на зарплату вчителів та директорів шкіл (державою) від бюджетного процесу на інші операційні витрати шкіл на муніципальному рівні. Багато в чому ця система «подвійного бюджетування» послужила Естонії, забезпечивши директорам шкіл досить автономний контроль за педагогічним процесом, дозволяючи Уряду регулювати мінімальну зарплату вчителів. З одного боку, це заохочує думку про те, що національний уряд відповідає за зарплату вчителям і що він повинен визначити, скільки справді потрібно робочої сили для роботи в школах. З іншого боку, це заохочує органи місцевого самоврядування ігнорувати рішення директорів шкіл, які можуть мати системні наслідки – наприклад, збереження низької заробітної плати для утримання невеликих класів, – водночас знеохочуючи їх від розробки загально-системної кадрової політики для полегшення консолідації мережі, політики, яка може включати вихідні виплати надлишковим або вищу заробітну плату новим вчителям або тим, хто залишився в системі».

Додаток А. Правове регулювання професії вчителя

Стратегічні напрями політики щодо вчителів визначені в Естонській стратегії навчання протягом життя на 2020 рік. Стратегія наголошує на необхідності переходу до сучасної концепції навчання, яка орієнтована на того, хто навчається, вважає ключові компетенції важливими та об'єднує предмети та різні галузі; і вважає вчителів та директорів шкіл ключовими дійовими особами процесу.

Для цілей стратегії вчителі – це всі особи, які керують навчальними процесами та формують навчальне середовище в дитячих садках, загальноосвітніх школах, професійно-технічних школах, вищих навчальних закладах, позашкільних навчальних закладах, центрах неформальної освіти, центрах безперервної освіти, відкритих молодіжних центрах, музеях та інших культурних установах. Директори шкіл – це директори згаданих навчальних закладів. Роль учителя полягає в підтримці розвитку звичайного учня в учня, який може керувати власним навчанням, самостійно справлятися зі змінами в навколишньому середовищі та нести відповідальність за власний розвиток та навчання. Вчитель – це також людина, яка створює зв'язки та формує ціннісні судження, завдання якого є розвиток в учня критичного та креативного мислення, а також аналітичних навичок, підприємливості, навичок колективної роботи та навичок письмового та усного спілкування.

Впровадження Естонської стратегії навчання впродовж життя та розвиток викладацького складу відбувається під керівництвом Міністерства

освіти та досліджень, переважно в рамках програми «Компетентні та мотивовані вчителі та директори навчальних закладів», що фінансується Європейським соціальним фондом. Стратегія 2020 передбачає розвиток центрів компетентності в Таллінському університеті та Університеті Тарту, які відповідають за розвиток підготовки вчителів та освітніх наук. Центри компетентності спрямовані на збір та розвиток знань про навчання та викладання та передачу таких знань іншим навчальним закладам, у т.ч. вищим навчальним закладам.

A.1. Законодавчі вимоги до вчителя та директора школи

Відповідно до *Закону про базові та старші загальноосвітні школи та Закону про дошкільні заклади по догляду за дитиною* кваліфікаційні вимоги до директорів, вчителів та спеціалістів з підтримки в школах та дошкільних закладах встановлюються розпорядженням міністра, відповідального за цю сферу. Ці вимоги можна узагальнити так:

- Для директорів дошкільних закладів та установ по догляду за дітьми: вища освіта, навички викладання та управління.
- Для директорів базових шкіл та старших загальноосвітніх шкіл: ступінь магістра або еквівалентна кваліфікація, закінчена підготовка вчителів, управлінські навички.

Роботодавець, переважно місцева влада, повинен оцінювати відповідність кваліфікаційним вимогам, необхідним компетенціям та готовності працівника працювати на відповідній посаді. Що стосується директорів шкіл, то їхні управлінські навички також оцінюються принаймні за такими напрямками: управління розвитком організації, створення навчального середовища, управління людськими ресурсами, управління ресурсами та самоврядування.

Професія вчителя набувається в університеті після закінчення навчальної програми для вчителів або від органу, що надає професію після сертифікації компетенцій, необхідних для роботи вчителем. Компетенції педагогів визначені у професійних стандартах для дошкільних вчителів (професійний рівень 6) та вчителів (професійний рівень 7).

A.2. Формальні оцінювання вчителя

Підвищення кваліфікації вчителів регулюється *Законом про професії*, який забезпечує основи для створення, функціонування та адміністративного нагляду за системою професійних кваліфікацій⁸. *Професійний*

8 Див. <https://www.hm.ee/en/activities/kvalifikatsioonid/occupational-qualifications>

кваліфікаційний стандарт⁹, який містить стандарти *Вчитель, рівень 6*¹⁰ та *Вчитель, рівень 7*¹¹, де надається опис роботи, частин роботи, вимоги до компетентності тощо. Професійні стандарти складають концептуальну основу для початкової та безперервної освіти вчителів; безперервна освіта директорів та викладацького складу базується на моделях компетентностей.

Подання заявки на кваліфікацію вчителя дає вчителям можливість аналізувати свою роботу та компетенції, а також допомагає вчителю та директору школи у моніторингу та підтримці професійного розвитку. Професійна рада з питань освіти підтвердила нові професійні стандарти навесні 2019 року, з більшим акцентом на інклюзивну освіту та цифрову педагогіку. Нові професійні стандарти для вчителів, старших вчителів та головних вчителів застосовуються з 1 січня 2020 року.

На підставі Порядку організації відкритого конкурсу з вибору закладу, що присуджує кваліфікацію, та переліку документів, що засвідчують відповідність умовам участі у конкурсі, структура кар'єри пов'язана з набором професійних стандартів для вчителів, які визначають компетенції, пов'язані з кожним етапом кар'єри. Розробка професійних стандартів для вчителів є відповідальністю Естонського органу з питань кваліфікації, тоді як фактична сертифікація вчителів для досягнення різних стадій кар'єри проводиться професійною організацією вчителів (Естонська асоціація вчителів). Вчителі можуть подавати документи на сертифікацію на будь-якому з рівнів двічі на рік (квітень та листопад). Процедура сертифікації включає два етапи: 1) оцінка комплекту документів, поданих кандидатом; та 2) співбесіда. Процедура сертифікації проводиться комісією з трьох членів.

Існує чотири етапи кар'єри, які відображають різні рівні професійних компетентностей та досвіду:

9 Див. <https://www.kutsekoda.ee/en/occupational-qualification-standards/>

10 Див. https://www.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2019/ENG_veeb/Teacher-level-6_eng-13.pdf

11 Див. https://www.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2019/ENG_veeb/Teacher-level-7_eng-13.pdf

Таблиця 13. Рівні професійного розвитку вчителів

Рівень вчителя	Опис
Рівень вчителя 6	Поширюється лише на вчителів початкових класів після початку роботи вчителем, після закінчення початкової програми підготовки вчителя (на рівні бакалавра) або після визнання професійної кваліфікації для цього рівня професійним органом вчителів. Ця кар'єрна оцінка присуджується безстроково
Рівень вчителя 7.1	Присуджується після початку роботи вчителем, після закінчення початкової програми підготовки вчителя (на рівні магістра) або після визнання професійної кваліфікації для цього рівня професійним органом вчителя. Ця кар'єрна оцінка присуджується безстроково
Рівень старшого вчителя 7.2	Присуджується вчителю, який, крім проведення педагогічної діяльності, підтримує розвиток школи та інших вчителів та бере участь у методичній роботі на рівні школи. Ця кар'єрна оцінка присуджується на п'ять років, після закінчення яких вчитель повинен подати нову заявку
Рівень головного вчителя 8	Присуджується вчителю, який, крім проведення викладацької діяльності, бере участь у розвитку та творчих заходах у своїй школі та поза нею та тісно співпрацює з вищим навчальним закладом. Ця кар'єрна оцінка присуджується на п'ять років, після закінчення яких вчитель повинен подати нову заявку

Естонська інформаційна система освіти (<http://www.ehis.ee/>) включає реєстр педагогічного персоналу, в якому зареєстровані вчителі, спеціалісти з підтримки та директори всіх навчальних закладів. Вибрані дані та статистика доступні на порталі *Education Eye* (Освітнє око) (<https://www.haridussilm.ee>).

A.3. Призначення та звільнення директорів шкіл

Директори шкіл наймаються на роботу та звільняються з посади засновником школи. Для шкіл, що забезпечують загальну освіту, директора муніципальної школи може найняти сільський муніципалітет або міський голова, директора школи для державної школи – міністр освіти і досліджень, а директора для приватної школи – приватний суб'єкт. Що стосується мерів та міністра, уповноважена посадова особа може фактично укласти договір.

Для заміщення вакантної посади директора школи має бути організований публічний конкурс, який повинен оголосити засновник школи (Закон про базові та старші загальноосвітні школи, стаття 71, пункти 4 та 5). Засновник школи оголошує відкрити посаду директора школи, складає

пропозицію щодо процедур набору та подає до піклувальної ради для коментарів (пункт 6). Кандидати повинні відповідати кваліфікаційним вимогам, встановленим Міністром освіти та досліджень (додаток А.1). Однак засновники шкіл можуть вказати додаткові вимоги.

Закон про базові та старші загальноосвітні школи не визначає тривалість контракту для директора школи. У державних школах директори шкіл призначаються на невизначений термін.

Трудовий договір з директором муніципальної школи укладає сільський муніципалітет або міський голова або посадова особа, уповноважена міським головою.

Трудовий договір з директором державної школи укладає міністр, відповідальний за галузь, або посадова особа, уповноважена міністром.

Піклувальна рада висловлює свою думку щодо порядку проведення конкурсу на заміщення вакантної посади директора школи та висловлює свою думку щодо принципів оплати праці у школі. Відповідність з цією думкою не є обов'язковою для представника засновника школи.

Звільнення директора школи, а також укладення трудового договору ґрунтується на Законі про трудові договори, параграф 88. Надзвичайне розірвання роботодавцем трудового договору з причин, що виникають у працівника:

- (1) Роботодавець може розірвати трудовий договір з поважних причин, що з'явилися у працівника, внаслідок яких, при дотриманні взаємних інтересів, не можна очікувати продовження трудових відносин, особливо якщо працівник:
 - 1) протягом тривалого часу не міг виконувати свої обов'язки через стан здоров'я, який не дає змоги продовжувати трудові відносини (зменшення працездатності через стан здоров'я). Зменшення працездатності за станом здоров'я передбачається, якщо стан здоров'я працівника не дає змоги виконувати обов'язки протягом чотирьох місяців;
 - 2) тривалий час був не в змозі виконувати свої обов'язки через недостатню робочу кваліфікацію, непридатність до посади або неадаптованість, що не дає змоги продовжувати трудові відносини (зменшення працездатності);
 - 3) незважаючи на попередження, нехтував обґрунтованими вказівками роботодавця або порушував свої обов'язки;
 - 4) не зважав на попередження роботодавця про перебування на роботі у стані алкогольного сп'яніння;
 - 5) скоїв крадіжку, шахрайство або інший вчинок, що призвів до втрати довіри роботодавця до нього;

- 6) викликав недовіру третьої особи до роботодавця;
- 7) протиправно та у значній мірі пошкодив майно роботодавця або спричинив загрозу такої шкоди;
- 8) порушив обов'язок зберігати конфіденційність або заборону торгівлі.

Список літератури

Звіти

Ernst & Young Baltic AS (2016), *A study of teachers' working time use and practices of additional remuneration for extra work tasks*, (Õpetajate tööaja kasutuse ja töö lisatasustamise praktikate uuring), https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/54795/opetajate_tooaja_kasutamise_lopparuanne_2016.pdf?sequence=6&isAllowed=y

Ministry of Education (2001), *The Development of Education. National Report of Estonia*, International Bureau of Education, UNESCO, http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/International/ICE/natrap/Estonia.pdf

OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2012_eag-2012-en

OECD (2015), *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en>

OECD (2019), *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f8d7880d-en>

PRAXIS (2013), *Mid-term evaluation of Structural Funds measures in the fields of general education and youthwork*, Center for Policy Studies Praxis, Tallinn, ISBN 978-9949-507-07-8 (pdf), http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/40847/Fondid_MeetmeteVaehindamine.pdf

Santiago, P. et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Estonia 2016*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264251731-en>

Trabucco, F. (2015), *A overview of the local government in Estonia*, European Public Law, 2015, vol. 3, ISSN 1354-3725, https://www.academia.edu/32040703/A_overview_of_the_local_government_in_Estonia

Нормативно-правові акти

Adult Education Act: 01/07/2015, Riigi Teataja (State Gazette) RT I, 23.03.2015, 5 (Täiskasvanute koolituse seadus), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/529062015007/consolide/current>

Employment Contracts Act: 01/09/2019, Riigi Teataja (State Gazette) RT I 2009, 5, 35 (Töölepingu seadus), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/530102013061/consolide/current>

Basic Schools and Upper Secondary Schools Act: 09/06/2010, Riigi Teataja (State Gazette) RT I 2010,41,240 (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/503062019007/consolide/current>

Basic Schools and Upper Secondary Schools Act and Other Related Acts Amendment Act: 01/09/2013, Riigi Teataja (State Gazette) RT I, 11.07.2013, 1 (Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seotud teiste seaduste muutmise seadus), <https://www.riigiteataja.ee/akt/111072013001>

Local Government Organisation Act: 01/01/2020, Riigi Teataja (State Gazette) RT I 1993, 37, 558 (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/509012014003/consolide/current>

Local Government Financial Management Act: 07/05/2020, Riigi Teataja (State Gazette) RT I 2010, 72, 543 (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/523052014001/consolide/current>

Preschool Child Care Institutions Act: 01/02/2018, Riigi Teataja (State Gazette) RT I 1999, 27, 387 (Koolieelse lasteasutuse seadus), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/517062014005/consolide/current>

Private Schools Act: 01/09/2019, Riigi Teataja (State Gazette) RT I 1998, 57, 859 (Erakooli seadus), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/530062014001/consolide/current>

Professions Act: 15/03/2019 Riigi Teataja (State Gazette) RT I 2008, 24, 156, (Kutseseadus), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521032019015/consolide>

Republic of Estonia Education Act: 01/09/2019, Riigi Teataja (State Gazette) RT 1992, 12, 192 (Eesti Vabariigi haridusseadus), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/524042014002/consolide/current>

Урядові нормативні акти

Approval of the „General Education System Development Plan for 2007-2013“: Accepted 19.01.2007 nr 26, Riigi Teataja (State Gazette) RTL 2007, 9, 152 (“Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013” heakskiitmine), <https://www.riigiteataja.ee/akt/12781283>

Conditions and procedure for awarding state education scholarships and awards: Accepted 10.05.2018 nr 38, Riigi Teataja (State Gazette) RT I, 31.03.2020, 3 (Riiklike haridusstipendiumide ja -preemiate määramise tingimused ja kord), <https://www.riigiteataja.ee/akt/111052018002?leiaKehtiv>

List of posts for teaching staff with up to 56 calendar days of annual leave and duration of leave by post: Accepted 25.06.2009 nr 112, Riigi Teataja (State Gazette) RT I, 31.07.2019, 9 (Haridustöötajate ametikohtade loetelu, kus antakse kuni 56 kalendripäeva põhipuhkust, ja puhkuse kestus ametikohtade kaupa), <https://www.riigiteataja.ee/akt/131072019009>

The Regulation of Basic Schools and Upper Secondary Schools Teacher Minimum Salary: Accepted 06.12.2019 nr 98, Riigi Teataja (State Gazette) RT I, 12.12.2019, 4 (Põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja töötasu alammäär), <https://www.riigiteataja.ee/akt/112122019004>

Иные

Krull, E., Trasberg, K. (2006) *Changes in Estonian general education from the collapse of the Soviet Union to EU entry.*

<https://www.semanticscholar.org/paper/Changes-in-Estonian-General-Education-from-the-of-Krull-Trasberg/eddd2f0bb0170743793c8895852e1b77faeccbe1>

Ministry of Education and Research (MER), Estonia (2014), *Estonian Lifelong Learning Strategy 2020* https://www.hm.ee/sites/default/files/estonian_lifelong_strategy.pdf

European Commission (EC), (2019), *PISA 2018 and the EU: Striving for social fairness through education*, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/pisa-2018-eu_1.pdf

Working time of educators: Accepted 22.08.2013 nr 125, Riigi Teataja (State Gazette) RT I, 27.08.2013, 3 (Haridustöötajate tööaeg), <https://www.riigiteataja.ee/akt/127082013003>

Approval of the implementation plan of the consolidated text of the „Development Plan of the General Education System for 2007-2013” for the period 2011-2013 and 2011-2013: workload environment, <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/doclist/d51ed880-9ede-4f8c-a515-440ebd57b81c#kTfIBzTR>

Basics of teacher salary management. Instructional material (in Estonian) https://www.hm.ee/sites/default/files/opetaja_palgakorralduse_lahtealused.pdf

Development Plan for the General Education System for 2007–2013: Accepted 19.01.2007 nr 26, Riigi Teataja (State Gazette) RTL 2007, 9, 152 (Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013” heakskiitmine), <https://www.riigiteataja.ee/akt/12781283>

Description of the service of support specialists and the procedure for implementing the service: Accepted 21.02.2018 nr 4, Riigi Teataja (State Gazette) RT I, 27.02.2018, 10 (Tugispetsialistide teenuse kirjeldus ja teenuse rakendamise kord), <https://www.riigiteataja.ee/akt/127022018010>

Procedure for remuneration of teachers (of city of Narva): Accepted 26.03.2015 nr 6, Riigi Teataja (State Gazette) RT IV, 05.02.2020, 18 (Pedagoogide töötasustamise kord, Narva linnavolikogu), <https://www.riigiteataja.ee/akt/422062018008?leiaKehtiv>

Procedure for the organisation of an open competition to select the institution awarding qualifications, and the list of documents certifying compliance with the conditions for participation in the competition: Accepted 25.08.2009 nr 64, Riigi Teataja (State Gazette) RT I, 02.04.2015, 16 (Kutset andva organi valimiseks avaliku konkursi korraldamise kord ning konkursil osalemise tingimustele vastavust tõendavate dokumentide loetelu), <https://www.riigiteataja.ee/akt/13214816?leiaKehtiv>

Qualification requirements for directors, teachers and support specialists: Accepted 29.08.2013 nr 30, Riigi Teataja (State Gazette) RT I, 22.01.2019, 8 (Direktori, õppealajuhataja, õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsiooninõuded), <https://www.riigiteataja.ee/akt/130082013005?leiaKehtiv>

Qualification requirements for pre-school child care institutions' teachers: Accepted 26.08.2002 nr 65, Riigi Teataja (State Gazette) RT I, 03.09.2013, 36 (Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded), <https://www.riigiteataja.ee/akt/13363346?leiaKehtiv>

Teachers' Magazine (2017) One in four Estonian teachers does not know their employment rights (Iga neljas Eesti õpetaja ei tea oma tööõigusi), 13.01.2017, <https://opleht.ee/2017/01/iga-neljas-eesti-opetaja-ei-tea-oma-tooõigusi/>

Olle, V. (1996). Local Government Reform in Estonia (1989–1996). *Juridica International*, 1, 24–37. <https://www.juridicainternational.eu/index/1996/vol-1/local-government-reform-in-estonia-1989-1996>

A. Barkalaja (2020), Background note, available at: <http://sklinternational.org.ua/ua/library/>

РОЗДІЛ 3. ЛИТВА

Ромас Туроніс

| ЛИТВА

Зміст

Вступ.....	90
3.1. Опис моделі заробітної плати на повний робочий день	92
3.1.1. Навантаження вчителів	92
3.1.2. Компоненти зарплат вчителів	93
3.1.3. Працевлаштування та звільнення	95
3.2. Перший етап: продовження системи ставок (1990–2004)	97
3.2.1. Початкові зміни в системі ставок (1998).....	98
3.2.2. Реформа фінансування загальної освіти (2002).....	100
3.2.3. Зовнішнє фінансування	101
3.2.4. Реформа мережі шкіл (2003)	102
3.3. Другий етап: перша спроба реформувати зарплату вчителів (2004–2016).....	103
3.3.1. Підготовка до пілотного проекту (2004)	103
3.3.2. Перерваний пілотний проект (2007)	105
3.3.3. Аналітична робота за результатами пілотного проекту	106
3.4. Третій етап: реформа зарплати вчителів (2016 – до сьогодні).....	108
3.4.1. Поновлена підготовка до нової моделі заробітної плати (2016)	105
3.4.2. Перший етап впровадження моделі заробітної плати на повний робочий день (2018).....	109
3.4.3. Підтримка молодих учителів.....	110
3.4.4. Страйк вчителів 2018 року.....	111
3.4.5. Другий етап впровадження моделі заробітної плати на повний робочий день (2019).....	112

3.4.6. Паралельні реформи фінансування загальної освіти	114
3.5. Поточна ситуація	115
3.5.1. Результати реформи оплати праці вчителів	115
3.5.2. Що далі?	116
Посилання	118
Законодавчі акти	118
Література	121

Список діаграм

Діаграма 1. Зміни середньомісячного валового заробітку (1996–2002) (LTL)	97
Діаграма 2. Кількість вчителів у загальній середній освіті (1989–2015)	103
Діаграма 3. Середня зарплата вчителів (2000–2008) (LTL)	104
Діаграма 4. Зміни середньомісячного валового заробітку (2007–2013) (LTL)	107

Список таблиць

Таблиця 1. Список скорочень	91
Таблиця 2. Базова зарплата (євро)	93
Таблиця 3. Коефіцієнти заробітної плати для вчителів	94
Таблиця 4. Структура моделі зарплати на повний робочий день (1-й етап)	110
Таблиця 5. Молоді та літні вчителі (2009, 2018)	110
Таблиця 6. Структура моделі зарплати на повний робочий день (2-й етап)	113
Таблиця 7. Мінімум годин на рік для класного керівництва	113

Вступ

Після виходу Литви з Радянського Союзу у 1990 році та утворення незалежної республіки з'явилась необхідність змінити більшість елементів системи освіти. Однак великі зміни у політичному просторі Литви не дали можливості негайно призупинити, припинити чи змінити роботу навчальних закладів. Тому нова національна система освіти створювалась шляхом поступової зміни успадкованої радянської системи освіти, іноді роблячи крок назад. Дійсно, перші 15 років були зосереджені на реформі змісту освіти, підручників та навчальних планів, управління освітою та моделей фінансування.

З часів радянського режиму система базової освіти незалежної Литовської Республіки успадкувала погодинну оплату праці вчителів (так звану систему *Ставок*). Першу серйозну спробу реформи здійснено у 2004 році, але не повністю. У 2016 році Литва повернулася до цього завдання – і цього разу успішно. Загалом знадобилося 28 років для повного оновлення моделі оплати праці вчителів. Поточна модель називається *Модель зарплати на повний робочий день*, на неї і спрямовано фокус цього розділу. Модель описана у розділі 3.1.

Реформа литовської системи оплати праці вчителів проходила у 3 етапи:

1. 1990–2004 роки: продовження застосування основних елементів радянської моделі оплати пра-

ці вчителів. У цей період запроваджено інші реформи литовської освіти, хоча здійснено лише незначні зміни в системі. Цей етап реформи обговорюється у розділі 3.2.

2. 2004–2017 роки: розроблено нову модель оплати праці вчителів і реформу розпочато як обмежений пілотний проект у кількох школах. Проте він був перерваний, і робота над відповідною реформою припинена. Цей етап реформи обговорюється у розділі 3.3.
3. 2017 рік – до сьогодні: міністерство підготувало оновлену модель оплати праці вчителів та впровадило її у два етапи, починаючи з 2017 року. Незважаючи на страйк вчителів, ця реформа була успішною. Цей етап реформи обговорюється у розділі 3.4.

Як бачимо, реформування зарплат вчителів є важкою та політично складною реформою, а успіх вимагає дуже доброї підготовки та сильної політичної волі.

У прикінцевому розділі ми коротко обговоримо поточну ситуацію та дискусії в Литві.

Примітка щодо валют. Литва ввела в обіг євро 1 січня 2015 р. Однак національній валюті – літам (LTL) тривалий час не дозволялося коливатися: спочатку вона була прив'язана до долара США (1 USD = 4 LTL), а станом на лютий 2002 року – до євро (1 EUR = 3,4528 LTL). У січні 2015 року всі грошові цінності були переведені з літів у євро за цим курсом. Усі значення у розділі переведені у євро для порівняння.

Далі наведено використані у розділі скорочення.

Таблиця 1. Список скорочень

Скорочення	Литовська	Українська
ПРЛ	Lietuvos Respublikos Seimas	Парламент Республіки Литва
УРЛ	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Уряд Республіки Литва
МОНС	Švietimo Mokslo ir Sporto Ministras	Міністр освіти, науки та спорту
НДЦМА	Mokslo ir studijų stebėsenos ir analizės centras	Науково-дослідний центр моніторингу та аналізу
УЦСА	Vyriausybės strateginės analizės centras	Урядовий центр стратегічного аналізу
Ставка		Ставка
КД	Kolektyvinė Sutartis	Колективний договір
ДАС	Valstybės kontrolės ataskaita	Державна аудиторська служба
ЄК	European Commission	Європейська комісія

3.1. Опис моделі заробітної плати на повний робочий день

У цьому розділі ми розглядаємо сучасну модель оплати праці вчителів у Литві. Вона називається – модель зарплати на повний робочий день (Etatinis armokėjimas), оскільки охоплює всю професійну діяльність учителів. На відміну від неї, успадкована радянська модель (модель Ставки) базувалась на оплаті кількості контактних годин на тиждень вчителів.

3.1.1. Навантаження вчителів

Умови праці та робочий час вчителів регулюються наказами Міністра освіти, науки та спорту від 1 березня 2019 р. №. V-184 та №. V-186 (МОНС 2019). Наразі штатний вчитель у Литві має 36 годин роботи на тиждень (1512 годин на рік). Це навантаження складається з різних завдань:

- Контактні години: години, витрачені безпосередньо на навчання або проведення занять, або сесій неформальної освіти
- Планування навчальної діяльності
- Підготовка до уроків
- Оцінка навчальних досягнень учнів
- Класне керівництво
- Підвищення кваліфікації вчителя
- Заходи для шкільної спільноти.

Поточний розподіл навантаження на різні види діяльності та для різних груп вчителів наведено в таблиці 6.

Литовські вчителі можуть працювати за сумісництвом від 2 до 36 годин на тиждень, хоча рекомендується не використовувати менше 0,25 повної ставки (тобто менше 9 годин на тиждень). У той же час, якщо в школі недостатньо вчителів з відповідного предмета, доступний учитель може бути обтяжений більшою кількістю роботи - до 45 годин на тиждень. Вчителі можуть працювати в одній або декількох школах, а кількість годин, відпрацьованих у всіх школах, додається. Весь робочий час оплачується за однаковою ставкою.

Особливим видом професійних завдань литовських вчителів є діяльність для шкільної спільноти (останній пункт у списку вище). Це завдан-

ня, спрямовані на досягнення цілей шкільної спільноти, що виконуються у співпраці з іншими членами шкільної спільноти, із соціальними партнерами школи або індивідуально. Вони можуть включати, наприклад, інформування, консультування та співпрацю з батьками (опікунами, піклувальниками) щодо освіти, прогресу та досягнень учнів. Цілеспрямований та послідовний професійний розвиток учителя є необхідною умовою досягнення якості освіти, кращих навчальних результатів учнів та сприятливого освітнього середовища.

3.1.2. Компоненти зарплат вчителів

Заробітна плата вчителя складається з двох компонентів:

1. Постійна частина, визначена на національному рівні з огляду на національну базову заробітну плату та систему коефіцієнтів.
2. Змінна частина, визначена на місцевому рівні.

Постійна частина обчислюється як множення основної заробітної плати на відповідний коефіцієнт. Базова заробітна плата визначається щороку у національному колективному договорі для всіх працівників державного сектору (див., наприклад, КД 2017 у посиланнях). У наступній таблиці 2 наведено значення базової заробітної плати за останні роки, а також щорічне збільшення базової заробітної плати.

Таблиця 2. Базова зарплата (євро)

	2017	2018	2019	2020
Базова зарплата	130,5	132,5	173,0	176,0
Щорічне зростання зарплати		1,5%	1,3%	1,7%

Ми відзначаємо винятковий 2019 рік, коли майже всі податки були інтегровані в базову заробітну плату (до цього це, по суті, була чиста зарплата). «Неконвертоване» значення базової заробітної плати становило б 134,2 євро, і щорічне збільшення на 2019 рік у другому рядку таблиці стосується цього нижчого значення.

Для кожного вчителя базова заробітна плата множиться на коефіцієнт заробітної плати, який залежить від стажу роботи та кваліфікації.

Існує 4 кваліфікаційні категорії для вчителів: звичайний учитель, старший учитель, учитель-керівник (методист), вчитель-експерт. Вчителі отримують кваліфікаційні категорії після атестації, порядок якої визначає Міністр освіти, науки та спорту. Кваліфікаційні категорії були введені у

1991 році і дотепер не змінювались, незважаючи на постійні суперечки щодо необхідності модернізації цієї системи.

Коефіцієнти заробітної плати описані в Законі про оплату праці працівників державних та комунальних установ Литовської Республіки та оплату праці членів комісій за їх роботу. У таблиці 3 наведено коефіцієнти заробітної плати.

Таблиця 3. Коефіцієнти заробітної плати для вчителів

Кваліфікаційна категорія вчителя	Стаж						
	0–2	2–5	5–10	10–15	15–20	20–25	25 +
Кваліфікаційна категорія не присуджується							
Вчитель	6,42	6,44	6,50	6,62	6,82	6,85	6,89
Присуджуються кваліфікаційні категорії							
Вчитель	6,90	6,91	6,92	6,95	6,97	7,00	7,05
Старший вчитель		7,06	7,08	7,12	7,40	7,44	7,47
Вчитель-керівник			7,54	7,68	7,92	7,96	8,00
Вчитель-експерт			8,58	8,72	8,94	8,98	9,02

Як бачимо з таблиць 2, 3, вчитель-початківець без кваліфікації, який працює повний робочий день, має постійну щомісячну валову заробітну плату 1 130 євро, тоді як вчитель-експерт з-понад 25-ма роками досвіду має постійну зарплату 1 586 євро, або на 40% вище. Загалом шкала заробітної плати вчителів у Литві є досить рівною.

Змінна частина зарплати вчителів може включати три елементи: перший – це грошова надбавка за складну роботу (наприклад, за роботу з учнями з особливими потребами). Грошова надбавка встановлюється директором школи, якщо в бюджеті школи є кошти, і вона може становити до 30% щомісячної заробітної плати; другий елемент – премія в розмірі 100% щомісячної заробітної плати, не більше одного разу на рік. Ця премія призначається вчителям директором школи, якщо в шкільному бюджеті є достатньо коштів.

Також вчителі можуть отримувати додаткові доплати за додаткову роботу (наприклад, заміна іншого вчителя).

Порядок присудження премій та надбавок за складну роботу повинен бути зафіксований у системі оплати праці школи, яка має бути узгоджена із представниками працівників – профспілкою вчителів чи трудовою радою. Варто відзначити, що Литовська асоціація шкільних директорів

розробила типову систему оплати праці у школах, яку кожна школа може адаптувати до своїх конкретних потреб.

Окремий набір коефіцієнтів заробітної плати поширюється на директорів шкіл та їх заступників. Ці коефіцієнти визначаються залежно від кількості учнів у школі, досвіду роботи та рівня складності роботи. Додатковими факторами, які враховуються при визначенні коефіцієнта заробітної плати, є: тривалість управління школою, незалежно від того, є школа спеціальною чи має спеціальні класи, кількість навчальних програм у школі.

Коефіцієнт заробітної плати директора школи визначається щороку засновником школи на основі оцінки його/її роботи за попередній рік, оцінки виконання його/її завдань, результатів, досягнутих школою відповідно до узгоджених показників оцінки, а також його/її здатність виконувати функції, встановлені в посадовій інструкції. Щороку до 1 березня засновник школи (муніципалітет чи Міністерство освіти) або уповноважена особа оцінює звіти директора школи за попередній рік, щоб визначити коефіцієнт заробітної плати на наступний рік. Він може коливатися від 7,6 до 12,68.

Коефіцієнт заробітної плати заступника директора школи визначається щороку директором школи після оцінки річного звіту заступника. Коефіцієнт коливається між 5,76 і 10,8.

Також директори шкіл та їх заступники можуть отримувати надбавки за складність роботи відповідно до рішення засновника школи (для директорів) або директора (для заступників). Доплата може становити від 5% до 25% щомісячної заробітної плати на основі критеріїв, встановлених законом. Так само вони можуть отримувати й щорічні премії.

3.1.3. Працевлаштування та звільнення

Вчителів, соціальних педагогів, психологів та інших працівників освітньої галузі наймає директор школи відповідно до вимог Трудового кодексу та процедури працевлаштування та звільнення вчителів, встановленої Міністром освіти, науки та спорту. На основі цього директор школи здійснює найм та звільнення вчителів, інших освітян, допоміжного персоналу, затверджує їх посадові інструкції, керуючись Трудовим кодексом, Законом про освіту, наказами Міністра освіти, науки та спорту про кваліфікаційні вимоги до вчителя.

Статус та умови праці працівників навчальних закладів регулюються Трудовим кодексом. Педагог – це людина, яка має вищу освіту та ква-

ліфікацію педагога. Міністр освіти, науки та спорту уповноважений затвердити перелік посад, які вважаються освітніми. Він також встановлює кваліфікаційні вимоги до вчителів, які працюють за програмами дошкільної, початкової, базової, середньої, спеціальної, професійної освіти.

Директор школи публікує інформацію про вакантну посаду на вебсайтах школи та служби зайнятості. В оголошенні повинні бути вказані: назва школи, назва посади, навантаження, тип трудової угоди, кваліфікаційні вимоги до посади, необхідні документи, кінцевий термін подання документів (кінцевий термін – 14 календарних днів, включаючи день оголошення), адреса, а також номери телефонів для інформації, адреса електронної пошти тощо.

Директор школи після співбесіди з усіма заявниками (представники вчителів та батьків можуть брати участь у співбесідах як спостерігачі, їх має делегувати рада школи) і, вислухавши думку спостерігачів, приймає рішення та інформує заявників. З найманим вчителем укладається трудовий договір на невизначений термін. У ньому обов'язково вказується робоче місце, функції, робочий час на тиждень або на місяць та заробітна плата.

У 2018 році набрали чинності деякі зміни до Закону про освіту, згідно з якими каденція директорів навчальних закладів – п'ять років, а їх робота повинна оцінюється щороку. Кількість каденцій не обмежена, але після кожної з них слід проводити конкурс на цю посаду. Директор школи, робота якого протягом п'яти років отримала хорошу оцінку, може подати заявку на наступну каденцію. У цьому випадку процедура його/її найму є коротшою та без оцінки компетенцій.

Закон про освіту передбачає, що директори державних муніципальних навчальних закладів (крім вищих навчальних закладів) призначаються згідно з посадовими інструкціями, директор навчального закладу призначається на п'ять років після публічного конкурсу або звільняється, публічний конкурс на цю посаду організовує установа, реалізуючи права власника (збори учасників) або (це) уповноважена особа. Кваліфікаційні вимоги до директорів державних комунальних навчальних закладів (крім вищих навчальних закладів) та порядок проведення конкурсів на ці посади визначаються Міністром освіти, науки та спорту.

Лише людина з бездоганною репутацією може стати директором навчального закладу, пройшовши оцінку своїх компетенцій з управління державним або комунальним навчальним закладом (крім вищих навчальних закладів).

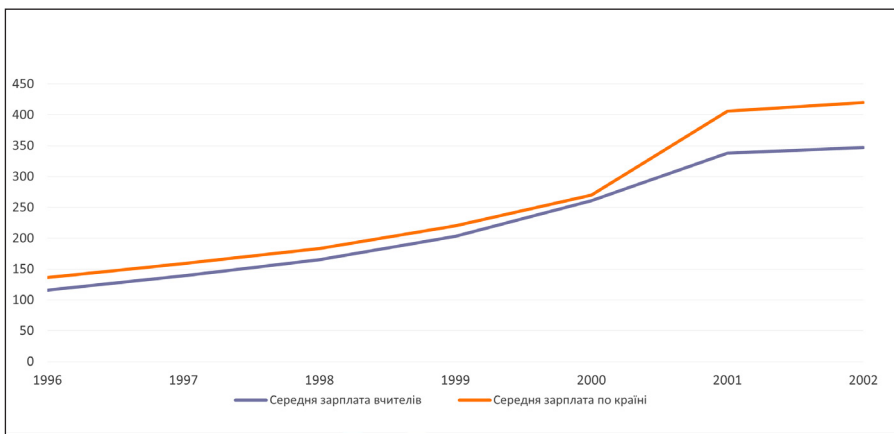
3.2. Перший етап: продовження системи ставок (1990–2004)

На першому етапі (1990–2004) у Литві все ще застосовувалась радянська система оплати праці вчителів. Офіційною нормою роботи вчителя було 18 уроків на тиждень. Однак іноді вчитель міг мати набагато менше уроків (наприклад, деякі вчителі музики, мистецтв, технологій працювали лише кілька годин на тиждень), тоді як інші проводять до 36 уроків на тиждень.

Важливо підкреслити, що в цей період литовська освіта зазнала радикальних реформ: навчальної програми та підручників (зміст освіти), педагогічної практики (педагогічного процесу) та управління освітою (децентралізація та реформа фінансування). Зарплата вчителів була певною мірою змінена і зростала крок за кроком, але залишалася стабільно нижчою за середню зарплату в країні, як показано нижче в діаграмі 1.

Діаграма 1. Зміни середньомісячного валового заробітку (1996–2002) (євро)

У своєму щорічному виданні «Освіта в Литві в 2002 році» Міністерство освіти, науки та спорту опублікувало порівняльну таблицю заробітної плати вчителів у 1995–2002 роках. Звідси ми бачимо, що зарплата вчителів повільно зростала з 1995 по 1999 рік, але залишалася нижчою за середню зарплату в країні. У 2000–2003 роках середня зарплата в Литві зростала, а зарплата вчителів – ні.



Порядок оплати праці вчителів був визначений указом Міністра освіти. Зарплату розраховували множенням кількості уроків на тиждень, основної заробітної плати та певного коефіцієнта. Це означає, що оплата праці була пропорційною кількості уроків на тиждень, як за радянських часів (система Ставок). Базова заробітна плата для всіх державних службовців була визначена урядом. Коефіцієнт залежав від досвіду роботи вчителя та його кваліфікаційної категорії (детальніше див. розділ 3.1.2). Уроки призначали директори шкіл. У 1998 р. один учитель мав у середньому 22 уроки на тиждень. Зарплата директора школи залежала від досвіду роботи, керівної категорії (таких було 3) та кількості учнів у школі.

За радянських часів учителі працевлаштовувались за наказом директора школи. Це змінилося у 1991 р. після прийняття нового трудового законодавства, коли нові вчителі працевлаштовувались за контрактами на невизначений термін. Однак це не стосувалося тих вчителів, які працювали в школі раніше. Фактично деякі вчителі продовжували працювати без будь-якого трудового договору до 2018 року (тим не менш, їхня оплата праці та умови роботи були такими ж, як і в інших вчителів). Директори шкіл також працювали за контрактами на невизначений термін. Вони призначалися після перемоги у конкурсі перед комісією з відбору, утвореною муніципалітетом.

3.2.1. Початкові зміни в системі ставок (1998)

Ще на початку розпочалася дискусія щодо необхідності змінити модель оплати праці вчителів з погодинної на контрактну. Перше нововведення в системі відбулося у 1998 році, коли до стандартної радянської моделі, 18 годин занять на тиждень, було додано 2 години для підготовки до уроків. Вчителям не доводилося зважати на підготовку до уроків. Директор школи або уповноважена ним компетентна особа могла контролювати навчальну діяльність вчителя та оцінювати, чи був він належним чином підготовлений до уроків. Закон не регулював, де вчитель повинен готуватися до уроків. Як правило, внутрішні шкільні правила або колективні договори передбачали, що вчитель може готуватися до уроків у прийнятному для нього місці – вдома, в бібліотеці чи деінде (однак поняття віддаленої роботи було введено до Трудового кодексу Литви лише у 2017 році).

Як результат, вчителям платили за фактичну кількість уроків, що проводились за тиждень, і додатково за дві години на підготовку. Таким чином, вперше оплачувалася також підготовча робота. Це було початком

довгого шляху до існуючої моделі оплати праці вчителів. Поки економіка зростала, Міністерство час від часу додавало одну годину на тиждень для додаткової роботи. Таким чином, було введено додатковий час для непрямой роботи з учнями (для підготовки уроків, перевірки домашніх завдань, класного керівництва тощо). Цей процес не був послідовним, не кожного року надавали додатковий час.

У 2001 році Міністр освіти ввів такі визначення у свій наказ:

- **Контактні години** – це час, коли вчитель працює безпосередньо зі своїми учнями (уроки, додаткові заняття, уроки в закладах неформальної освіти).
- **Додаткові години** – це час для непрямой роботи: перевірка домашнього завдання, роботи класного керівника чи вихователя, підготовка до уроків, планування, організація заходів, підготовка методик, проектів, внутрішній аудит, координація впровадження ІТ та засобів комунікації.

У 2003 році вчителям додатково оплачували 3–9 годин на тиждень за перевірку домашнього завдання, класне керівництво чи керівництво групою, підготовку до уроків, планування, організацію заходів, підготовку методик, проектів, внутрішній аудит, координацію впровадження ІТ та засобів комунікації. Деякі додаткові години були призначені для усіх вчителів пропорційно загальній кількості контактних годин, а деякі – директорам шкіл, щоб відобразити різні умови праці окремих вчителів.

Порівняно з ВВП на душу населення, зарплати литовських вчителів були майже найнижчими в ЄС (OECD Education at a Glance). У 2000–2001 рр. вони досягли 55,3%–113% ВВП на душу населення. У Європейському Союзі зарплата вчителів без великого досвіду роботи становить у середньому 85% ВВП на душу населення, а до виходу на пенсію вона досягала 150%. У Литві середня заробітна плата всіх працівників освітньої галузі у IV кварталі 2002 року була нижчою за середню зарплату в Литві загалом (278 євро та 332 євро відповідно).

3.2.2. Реформа фінансування загальної освіти (2002)

Одночасно в країні готувалася реформа фінансування шкіл. Фінансування освіти розвивалось залежно від економічної ситуації. Повторювана фінансова криза щоразу зупиняла зростання видатків на освіту. Фінансування було недостатнім: ресурси держави та муніципалітетів частково покривали обслуговування системи, але не постійне її оновлення. Не вистачало цілеспрямованих та постійних інвестицій у модернізацію освіти, оновлення та розвиток її інфраструктури. Зростання фінансування освіти було недостатнім для успішних реформ в освіті, а також підвищення зарплати вчителям або реформи моделі оплати праці. Кошти розподілялися нерівномірно, частково - через процедуру складення бюджету. Директори шкіл готували освітні плани і з огляду на необхідний штатний розпис, розраховували кошти, необхідні для їх виконання. Засновники шкіл узагальнювали ці плани і скорочували їх відповідно до фактичного бюджету. Це призвело до дуже нерівномірного фінансування шкіл.

У 2002 р. уряд Литви представив методологію фінансування освіти *на душу населення*, так званий «Учнівський кошик» (Plikšnys 2009, Herczyński 2011). Введення «учнівського кошика» було першим кроком у створенні належних умов для навчання учнів, а для вчителів - нормальної роботи та заробітку (Vaicekauskienė 2013). «Учнівський кошик» - це умовний грант на освіту для фінансування педагогічного процесу (інші витрати шкіл покриваються за рахунок муніципального бюджету). «Учнівський кошик» розподіляється між муніципалітетами на основі кількості врахованих учнів (формула досить складна, див. Herczyński 2011). Обсяг «учнівського кошика» постійно змінювався та вдосконалювався. Наприклад, у 2006 р. Уряд вніс зміни до своєї постанови та зазначив, що кошти з «учнівського кошика» спрямовуються на зарплату вчителям, підвищення їх компетенції, на підручники та інші засоби навчання, на заміну персоналу, управління, освітню та соціальну підтримку, соціальне страхування, шкільні бібліотеки. З 2009 року це дало можливість використовувати кошти з «учнівських кошиків» також для таких виїзних навчальних занять учнів, як музеї, екскурсії, театри. Починаючи з 2015 року, кошти «учнівського кошика» можуть використовуватися також для неформальної освіти. Це означає, що у неформальній освіті «гроші йдуть за учнем», як і в офіційній.

Законодавство встановлює певні обмеження щодо використання «учнівського кошика», яке полягає в тому, що 93% гранту розподіляється на окремі школи, тоді як решта (7%) залишаються в муніципалітетах і використовуються для інших цілей (ця частка змінювалась кілька разів). Муніципалітети виплачують зарплату вчителям, купують підручники,

книги, засоби навчання, а також віддають частину місцевих зібраних податків школам. Цей ресурс можна використовувати для придбання деяких товарів чи послуг, але не на зарплату персоналу чи підручники.

У Литві фінансування освітньої галузі завжди було хворобливим питанням. Хоча загальнодержавний бюджет освіти зріс на 87,15% з 2002 р., коли впровадили «учнівський кошик», до 2012 р. працівники загальноосвітніх шкіл завжди стикалися з проблемою нестачі грошей. Це пов'язано з тим, що, хоча видатки з державного бюджету на освіту збільшувались, частина для загальноосвітньої освіти, виділена через «учнівський кошик», зменшувалась разом зі зменшенням кількості учнів. У 2012 році загальноосвітня сфера отримала на 8% менше від загального національного бюджету на освіту, ніж у 2003 році. Розмір учнівського кошика варіювався залежно від економічної ситуації у державі. «Учніський кошик» був найменшим у 2002 році (445,4 євро), найбільшим – у 2009 році (1093 євро). З 2010 по 2014 роки амплітуда коливань суми «учнівського кошика» становила 950 євро. З часом та за високої інфляції коштів в «учнівському кошику» ставало недостатньо (ДАС 2012).

3.2.3. Зовнішнє фінансування

Після приєднання до міжнародних установ фінансування освіти отримало нові можливості. У 2002 р. Литва розпочала реалізацію Проекту вдосконалення освіти, який частково фінансувався за рахунок позики Світового банку (Світовий банк 2007 р.). Це був найбільший проект інвестицій у загальноосвітні школи з часу відновлення незалежності Литви. Бюджет програми становив 52 мільйони євро. Очевидно, що установи, які впроваджували цю реформу, мали враховувати такі рекомендації експертів Світового банку, як зменшення кількості вчителів, обмеження кількості студентів, які навчаються на вчителів, збільшення розміру класів, оптимізація мережі шкіл тощо. Спочатку пропозиції фахівців Світового банку було сприйнято не зовсім позитивно, проте з огляду на новий кредит Світового банку для оновлення приміщень шкіл – всі поступово звикли до них. Все це прискорило вплив глобальних процесів на освіту в Литві, однак, на жаль, також поглибило невдоволення суспільства реформами.

1 травня 2004 р. Литва приєдналась до Європейського Союзу і почала співпрацювати з рештою країн Союзу в соціальній та економічній політиці у вирішенні різних проблем. Для суб'єктів освітньої галузі було відкрито можливості використовувати допомогу з європейських структурних фондів. Вже у 2004 р. Міністерство освіти, науки та спорту підпи-

сало перші угоди з бенефіціарами структурних фондів ЄС; 175 проєктів у галузі освіти та науки отримали підтримку, 27 з яких досягли загальної суми 364 млн євро (до неї входять кошти ЄС та внески з державного бюджету Литви, див. D. Butvilienė 2016).

Не дозволялося використовувати структурні фонди ЄС для зарплати вчителям. Однак після перенаправлення цих грошей на структурну реформу освітньої системи стало можливим поступове підвищення заробітної плати вчителів із власного бюджету.

3.2.4. Реформа мережі шкіл (2003)

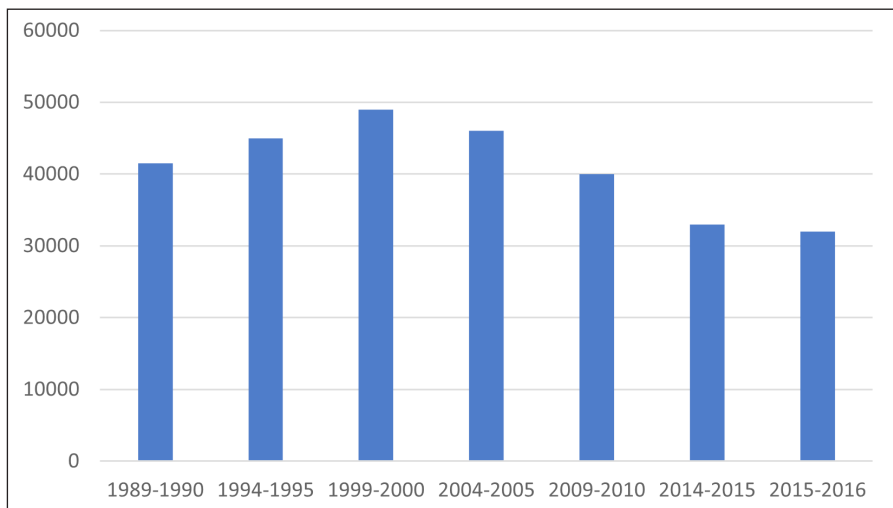
Оскільки кількість учнів у Литві значно зменшувалась, кількість шкіл відповідно теж. «Учнівський кошик» повинен був допомогти оптимізувати кількість шкіл, тобто школи, які не відповідали очікуванням батьків чи учнів, мали зникнути або скоротитися до межі, коли вони не зможуть фінансово вижити.

За весь період оптимізації кількість шкіл зменшилась на 37,9%, тобто більше третини всіх шкіл було закрито. Звичайно, це дуже велика кількість, проте важливо пам'ятати, що за цей час кількість учнів у Литві зменшилась більше ніж на 40%. Це свідчить про обґрунтованість такого зменшення кількості шкіл.

Під час реформи шкільної мережі зменшення справило особливий вплив на сільські школи, багато з яких довелося закрити. У період з 2003 по 2015 рр. кількість шкіл у сільській місцевості зменшилась удвічі (або на 55,6%). Частково їх учні ходили до міських шкіл, а частково сільські школи перетворювались на філії міських шкіл.

Зменшення кількості учнів призвело до зменшення кількості вчителів, їх навантаження (кількість уроків на одного вчителя), оскільки кількість класів зменшувалась. Відповідно, їх зарплата стала меншою (Bakonis 2016).

Діаграма 2. Кількість вчителів у загальній середній освіті (1989–2015)



3.3. Другий етап: перша спроба реформувати зарплату вчителів (2004–2016)

Перша спроба реформувати успадковану систему оплати праці вчителів була розпочата у 2004 році. У цьому розділі ми розглянемо, як плани цієї реформи були прийнято, відкладено, а потім апробовано у 12 школах і остаточно припинено.

3.3.1. Підготовка до пілотного проекту (2004)

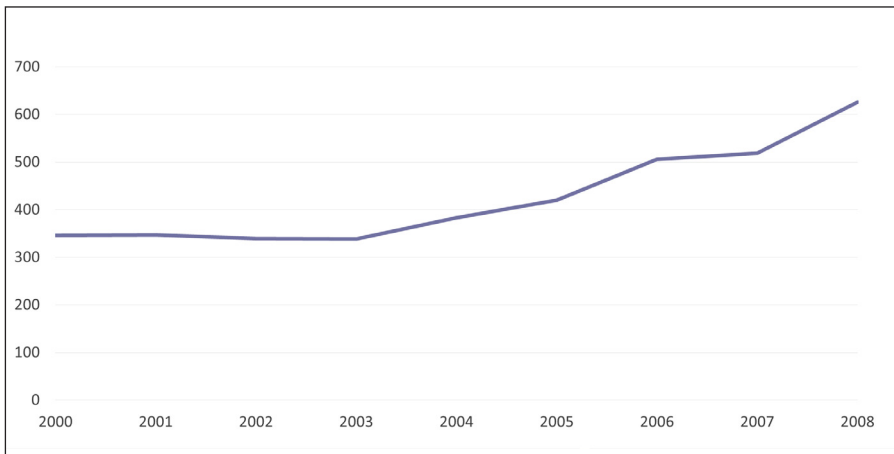
У 2004 р. Уряд Литви прийняв рішення про реформу системи оплати праці вчителів. Ця нова система заробітної плати була розроблена для директорів шкіл (державних та муніципальних шкіл, але не коледжів та університетів) та їх заступників з питань освіти, для директорів департаментів, що організують навчання, для вчителів, вчителів професійно-технічних навчальних закладів, спеціалістів з підтримки учнів. Водночас 30 вересня 2004 р. Уряд Литовської Республіки прийняв постанову від 30 вересня 2004 р № 1231 «Про затвердження Програми

впровадження нової системи оплати праці вчителів». У цій програмі пропонувалась модель зарплати за повним робочим днем.

Постанова Уряду визначила концепцію цієї моделі – це вид винагороди, коли зарплата обчислюється на основі щомісячної основної заробітної плати або мінімальної місячної зарплати за певну фіксовану кількість уроків на тиждень. Система була не тільки складною, але й несправедливою. Двоє вчителів, які виконують однакову роботу за один і той же час і з однаковою кількістю учнів, але в різних типах шкіл, можуть отримувати різну зарплату. Метою реформи було спростити систему оплати праці, зробити її більш справедливою, збільшити зарплату вчителям та поліпшити якість їх роботи.

Обґрунтування цього рішення Уряду вказує на причини такої зміни. Відповідно до системи, яка діяла на той час, зарплата вчителя залежала від кількості контактних годин (коли вчитель безпосередньо працює з учнями), але не залежала від таких факторів, як кількість учнів у класі або складність роботи (що стосується кваліфікаційної категорії вчителя). Більше того, освітнім спеціалістам із підтримки вже виплачували гроші відповідно до моделі заробітної плати на повний робочий день, що дуже ускладнило розрахунок заробітної плати. Рішенням Уряду було визначено два перехідні періоди та очікуваний результат, за яким збільшено на 35,4% зарплати вчителів наприкінці 1-го етапу реалізації програми (2009 рік), зарплата всіх інших працівників сфери освіти повинна була зрости на 24,2%, а наприкінці 2-го періоду (2012 рік) усі зарплати знову зростуть на 21,7% (діаграма 3). Очікувалось, що система фінансу-

Діаграма 3. Середня зарплата вчителів (2000–2008) (євро)



вання буде узгоджена із системою оплати праці; поліпшиться якість роботи вчителів; вчителі почуватимуться у безпеці, оскільки їх заробітна плата не буде безпосередньо залежати від кількості контактних годин; система оплати праці буде прозорою; зарплата вчителів не зменшиться через зменшення кількості класів. Таким чином, уряд Литви вирішив виконати очікування вчителів щодо більшої зарплати, водночас прагнути запровадити єдину систему оплати праці.

3.3.2. Перерваний пілотний проект (2007)

Рішення, прийняте у 2004 р., щодо запуску пілотного проекту нової системи оплати праці вчителів було реалізоване не відразу. Через 10 днів після прийняття постанови Уряду (постанова УРЛ № 1231) відбулись парламентські вибори та змінився його склад. Ремігіюс Мотузас став Міністром освіти і науки. Зміна системи оплати праці вчителів не була його пріоритетом, тому Міністерство освіти затримало реалізацію затвердженої Урядом програми.

У 2006 році цей Уряд подав у відставку. Рома Жакайтене стала Міністром освіти і науки у новому уряді і вирішила впровадити відкладений пілот нової системи оплати праці. План повинен був розпочатися з обмеженого пілотного проекту у 2007 році та перейти до національної реалізації через два роки – у 2009.

1 вересня 2007 року у 12 школах було розпочато пілотний експеримент. Вчителі цих шкіл проголосували за участь у пілоті. Головною вимогою до цих шкіл була наявність можливості працювати, використовуючи лише кошти з «учнівського кошика». До пілотного проекту було залучено і міські, і сільські школи.

Принципи пілотного проекту полягали в тому, що на одну повну ставку вчителя була постійна кількість годин, встановлена на 30 годин у тиждень. З них близько 20 могло бути контактними годинами, призначеними для безпосередньої роботи з учнями, і близько 10 – безконтактними. Останні можуть бути використані для класного керівництва, перевірки тестів та домашніх завдань, внутрішнього аудиту тощо.

Пілот продовжувався протягом двох років. Наприкінці пілотного проекту, у 2009 році, Міністерство освіти та науки оголосило результати:

1. Модель зарплати на повний день прийнятна для більшості вчителів, які брали участь в експерименті, але для частини з них не має значення система чи модель, вони просто хочуть зростання зарплат.

2. Модель заробітної плати на повний робочий день полегшує щоденну керівну роботу директорів шкіл.
3. Модель заробітної плати на повний робочий день спонукає керівництво школи та вчителів обговорювати та шукати взаємні компроміси щодо організації навчального процесу в школі: щодо розподілу контактних годин та розподілу роботи, яка дає безконтактні години. Таким чином, спільнота школи зміцнюється.
4. Модель заробітної плати на повний робочий день дає можливість школі мати більшу гнучкість в оплаті праці вчителів за корисну для школи роботу.

Хоча результати експерименту були позитивними для реформи зарплати вчителів, країна перебувала у фінансово-економічній кризі 2008 року, і заплановану реформу довелося відкласти. Загальнодержавна реалізація реформи вимагала додаткових коштів з національного бюджету, яких у держави не було.

Зміна міністрів також сприяла негативному рішення щодо реформи. У травні 2008 року Рома Жакайтене подала у відставку. І новий міністр Альгірдас Монкевічюс неохоче приймав рішення щодо впровадження нової моделі оплати праці на національному рівні. З цих причин результати пілотного проекту не були враховані, а заплановане запровадження моделі зарплати на повний робочий день у 2009 році не відбулося. Реформа була призупинена на 7 років.

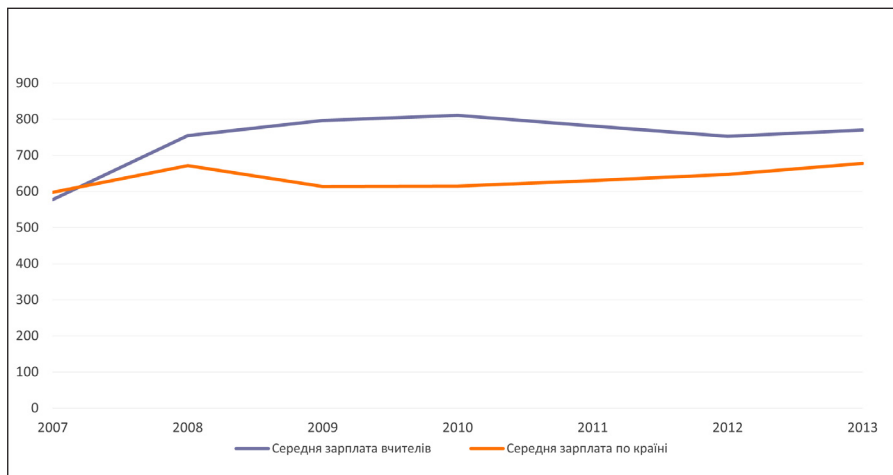
3.3.3. Аналітична робота за результатами пілотного проекту

Підготовка до перерваного пілотного проекту 2007 року справила певний тривалий вплив. У квітні 2007 року Міністр освіти і науки Рома Жакайтене створила Центр моніторингу, аналізу науки та досліджень НДЦМА. Тоді головною метою НДЦМА був моніторинг системи освіти Литви, аналіз досягнень, викликів та підготовка рекомендацій щодо сталого розвитку цієї системи з урахуванням потреб суспільства, національних та міжнародних тенденцій. Зокрема, НДЦМА повинен був переглянути та проаналізувати підсумки пілотного проекту 2004 року.

У 2016 році НДЦМА провів всебічне дослідження ситуації в освіті, зосередившись на зарплаті вчителів (НДЦМА 2017). Було виявлено, що основною причиною низької зарплати вчителів у Литві є те, що лише 5% з них мають повне навантаження на ставку у 36 годин на тиждень. Справді, 30% усіх вчителів мали навантаження менше половини повної

ставки. Кількість уроків (а отже, рівень зарплат) змінювався з кожним новим навчальним роком або семестром. Середня зарплата вчителів була у застої (див діаграму 4).

Діаграма 4. Зміни середньомісячного валового заробітку (2007–2013) (євро)



Результати дослідження НДЦМА пришвидшили рух до нової моделі оплати праці. Експеримент за 2007–2009 роки був відкликаний, а його результати переглядалися та аналізувалися знову. Це підготувало ґрунт для другої спроби реформувати зарплати вчителів у Литві (див. розділ 3.4).

Варто зазначити, що НДЦМА залишався активною частиною литовської системи освіти. У травні 2019 року Уряд вирішив реорганізувати його та сформувати новий аналітичний центр – Урядовий центр стратегічного аналізу УЦСА. На сьогодні УЦСА є експертним органом, який надає уряду та міністерствам незалежну інформацію за результатами досліджень, необхідну для прийняття рішень щодо державної політики на основі фактичних даних (див. розділ 3.5.1).

3.4. Третій етап: реформа зарплати вчителів (2016 – до сьогодні)

Як обговорювалось у розділі 3.3, пілотний проект нової системи оплати праці вчителів у 2007 році був припинений, а реформа знову відкладена. Друга серйозна спроба реформувати литовську систему заробітної плати в освітній галузі була підготовлена у 2016 році та впроваджена в масштабах всієї країни у 2017 році. Ці події обговорюються в цьому розділі.

3.4.1. Поновлена підготовка до нової моделі заробітної плати (2016)

Нова версія моделі заробітної плати на повний робочий день для вчителів середньої освіти готувалася більше року. У дискусіях та консультаціях брали участь директори шкіл, представники Асоціації муніципалітетів та профспілок вчителів та інші соціальні партнери. У січні 2017 року Міністерство та профспілки погодили основні принципи оплати праці вчителів за моделлю оплати праці на повний робочий день. У березні було досягнуто остаточної домовленості про оплату праці штатних вчителів. Нарешті, 22 листопада 2017 року було підписано колективний договір освітньої галузі (КД 2017). Ця угода передбачала запровадження нової моделі оплати праці вчителів. Із семи профспілок вчителів Литви шість підписали угоду з Міністерством, одна відмовилася це робити (Литовська профспілка працівників освіти), а пізніше вона ініціювала страйк (див. розділ 3.4.4).

Було домовлено про впровадження моделі заробітної плати за повний робочий день у два етапи. Жодного пілотного проекту не передбачалося, перший етап планував охоплення всіх шкіл Литви з початку першого етапу, запланованого на 1 вересня 2018 року. Початок другого етапу планувався на рік пізніше, у вересні 2019 року.

Перед початком першого етапу директори шкіл та вчителі мали домовитись про структуру навантаження кожного вчителя в кожній школі на основі переліку посад, затвердженого для кожної школи. Уряд затвердив методологію, яка чітко дала зрозуміти, скільки викладацьких та невикладацьких посад може фінансувати кожна школа (постанова УРЛ від 11 липня 2018 р. N 679). Починаючи з нового навчального року, вчителі, які мали менше 36 контактних годин на тиждень, отримували

б додаткове навантаження на додаткові роботи в школі. Заробітна плата розраховувалась за новою моделлю для всіх працівників державних та комунальних загальноосвітніх шкіл, професійно-технічних шкіл та закладів неформальної освіти. Було вирішено завершити впровадження нової моделі до вересня 2019 року.

Згідно з новою системою, якби вчителю було відведено менше уроків на тиждень, але його загальна кількість робочих годин не змінилася, заробітна плата не зменшилася б. Найбільш значне зростання зарплати відбулося у тих вчителів, які мали найменше контактне навантаження.

Два етапи реформи обговорюються в розділах 3.4.2 та 3.4.5.

3.4.2. Перший етап упровадження моделі заробітної плати на повний робочий день (2018)

Починаючи з 1 вересня 2018 року, усі вчителі Литви перейшли на нову модель зарплати за повним робочим днем. Ця система давала змогу винагороджувати вчителів не лише за уроки або за їх підготовку, а й за більшу частину їх роботи для шкільної спільноти (див. перелік завдань у розділі 3.1.1). До цього моменту зарплата для вчителів розраховувалась за окремими годинами. Варто зазначити, що для спеціалістів з підтримки освіти та для вихователів дитячих садків модель оплати праці не змінилася, оскільки вони вже отримували зарплату згідно з моделлю за повним робочим днем.

Вчителі працювали 36 годин на тиждень (1512 годин на рік); для них було визначено три типи робочого часу:

1. Контактні години: звичайні уроки, уроки за програмою неформальної освіти, інша безпосередня робота з учнями: короткі або розширені консультації, проведення підготовки до складання «Матура» (зовнішнє незалежне оцінювання перед вступом до ВНЗ) тощо.
2. Безконтактні години: підготовка до уроків, оцінка досягнень та прогресу учнів, спілкування з батьками, професійне зростання тощо.
3. Години для шкільної спільноти: співпраця із соціальними партнерами школи, керівництво педагогічною практикою, класом чи групою, інша робота, важлива для шкільної спільноти, яка не розглядається як контактна робота.

Таблиця 4. Структура моделі зарплати на повний робочий день (1-й етап)

Тип освіти	Група вчителів	Годин на рік	Частка контактних годин	Частка від всього робочого часу
Загальна освіта	Вчителі-початківці	До 756	90–100%	До 40%
	Інші вчителі	До 1008	30–50%	До 50%
Професійна та професійно-технічна освіта	Вчителі-початківці	До 924	90–100%	До 40%
	Інші вчителі	672–1032	30–50%	До 50%

Час роботи за контактними годинами повинен становити не менше 30% від усіх робочих годин. Рекомендується виділяти менше годин на уроки для досвідчених вчителів, залишаючи їм більше часу на навчання колег, методологію, підготовку навчальних інструментів. Опитування керівників шкіл, проведене Міністерством, засвідчило, що більшість шкіл виконавали рекомендації на практиці (УЦСА 2018b).

Повне робоче навантаження можна зменшити. Однак рекомендується не призначати вчителям менш ніж 0,25 ставки. Як і раніше, вчитель може працювати в одній школі, а також працювати загалом на 1,5 ставки в одній або декількох школах. Усі години такого вчителя оплачуються за однаковою ставкою.

Реформа зарплат вчителів не була дешевою для бюджету. У 2018 році Міністерство фінансів виділило 95 мільйонів євро на впровадження моделі повної зарплати. Ці кошти були призначені виключно на зарплату вчителям.

3.4.3. Підтримка молодих вчителів

У 2018 році кількість молодих вчителів у Литві була найменшою в Європейському Союзі. Як бачимо з таблиці 5, кількість молодих вчителів швидко зменшувалася, тоді як кількість старших зростала.

Таблиця 5. Молоді та літні вчителі (2009, 2018)

	2009	2018	Зміна
Вчителі молодше 25 років	828	237	–71%
Вчителі старше 55 років	7 903	11 708	+48%

Очевидно, що професія є недостатньо привабливою, щоб молодші вчителі могли замінити старших – швидше навпаки. Тож нова модель оплати праці була розроблена таким чином, щоб допомогти залучити молодих освітян.

Основною ідеєю було забезпечити ліпшу фінансову підтримку молодим вчителям, які мають досвід роботи менше 2 років. Період у два роки був обраний на основі досвіду інших країн. Це також є критичною межею – зазвичай, це час, коли нові вчителі приймають своє остаточне рішення: хочуть вони працювати в школі чи ні. Крім того, два роки – це період для здобуття необхідної кваліфікації для особи з вищою освітою, але без педагогічної кваліфікації.

Для досягнення цієї мети в новій системі оплати праці молодий вчитель стає штатним вчителем під час підписання контракту, але його навчальне навантаження (кількість контактних годин) може бути набагато нижчим, ніж для досвідчених вчителів. Їх повна ставка дорівнює 36 годинам, як і для всіх вчителів, але не більше половини – це уроки. Вчителі-початківці можуть витратити більше часу на професійне вдосконалення, на підготовку до уроків, вивчення досвіду своїх старших колег. З іншого боку, досвідченіші колеги можуть використовувати свої безконтактні години для навчання своїх молодих колег або для методичної діяльності.

Ці положення не змінились на другому етапі впровадження нової моделі зарплати вчителів і залишаються чинними сьогодні.

Планувалося, що протягом перших двох років роботи шкільний вчитель повинен заробляти приблизно 800 євро до сплати податків за максимум 18 контактних годин на тиждень.

3.4.4. Страйк вчителів 2018 року

Частина вчителів, представлена невеликою профспілкою працівників освіти Литви, була незадоволена реформою системи оплати праці, не підписала колективний договір про її виконання, а 12 листопада 2018 року розпочала страйк. Цей страйк не підтримали інші 6 профспілок вчителів, які підписали колективний договір і прийняли впровадження нової моделі зарплати на повний робочий день.

Хоча у страйку брали участь лише 3% усіх працівників освітнього сектору, резонанс у ЗМІ та серед громадян був величезний – ніби тривав масовий страйк. Основною радикальною вимогою цієї профспілки було взагалі скасувати нову модель оплати праці вчителів. Після кількох днів

страйку близько 30 вчителів вторглися у Міністерство освіти і науки та окупували його більше місяця. Сама Міністр вирішила не викликати поліцію та не виселяти їх силою. Однак політична напруга наростала, і незабаром вона була змушена подати у відставку. Було призначено тимчасового міністра (Міністр транспорту та зв'язку), який зміг заспокоїти активістів невеликими поправками до нової моделі оплати праці (та до колективного договору, див. КД 2019). Цього було достатньо для припинення страйку, і 20 грудня 2018 року окупація будівлі Міністерства припинилась. Нова модель оплати праці вчителів, з незначними коригуваннями, залишилася в силі.

3.4.5. Другий етап упровадження моделі заробітної плати на повний робочий день (2019)

Для того переходу до другого етапу впровадження моделі зарплати за повним робочим днем новий Міністр освіти, науки та спорту Альгїрдас Монкевічюс знову скликав колишню Робочу групу (яка не проводила засідань під час страйку) для перегляду досвіду та внесення змін до моделі на основі уроків, отриманих протягом першого етапу. Дискусії розпочались у січні 2019 року і тривали до березня. До цієї роботи були залучені представники всіх профспілок, директори шкіл, асоціації муніципалітетів. 1 березня 2019 року Міністр затвердив скориговану модель заробітної плати на повний робочий день, яка вступила в дію 1 вересня 2019 року. Це був недешевий крок, і Міністерству фінансів довелося виділити додаткові 14 мільйонів євро на впровадження нової моделі.

Змінена модель набагато простіша та прозоріша за попередню. Як і раніше, модель заробітної плати на повний робочий день складається з 1512 робочих годин на рік. Робочий час вчителя на тиждень становить 36 годин. Суттєвою зміною між першою та другою версіями є структура зайнятості: вона складається не з 3, а лише з 2 частин (порівняйте з розділом 3.4.2, таблиці 4):

1. Педагогічна діяльність: проведення уроків, планування навчальної роботи, підготовка до уроків, оцінка роботи учнів, класне керівництво.
2. Інша діяльність: діяльність для шкільної спільноти, професійний розвиток вчителя.

Більш детальна структура моделі заробітної плати на повний робочий день наведена нижче у таблиці 6.

Таблиця 6. Структура моделі зарплати на повний робочий день (2-й етап)

Групи вчителів	Педагогічна діяльність	з яких: контактних годин	Інша діяльність	Загалом годин
Вчителі-початківці у загальноосвітній школі (досвід до 2 років)	1010–1410	До 756	102–502	1512
Вчителі професійної та неформальної освіти		До 924		
Вчитель початкової освіти		Не менше 700		
Інші вчителі		888		

Час для планування навчальної роботи, підготовки уроків та оцінювання визначається з огляду на навчальний предмет та кількість учнів у класі. Це може становити 40–60% від контактних годин.

Вчитель, який є класним керівником, повинен мати виділений для цього час. Мінімальна кількість годин, які слід виділити, залежить від розміру класу, як показано нижче в таблиці 7.

Таблиця 7. Мінімум годин на рік для класного керівництва

Розмір класу	Мінімум годин на рік для класного керівника
До 11 учнів у класі	152
12–20 учнів у класі	180
21 та більше учнів у класі	210

Міністр освіти затвердив перелік робіт для шкільної спільноти та вдосконалення професії. Учитель повинен витратити щонайменше 102 години на підвищення кваліфікації або роботу в шкільній спільноті. Обов'язкова робота для спільноти означає спілкування з батьками – консультації, інформація, співпраця, а також включає планування та вдосконалення функціонування школи, участь у нарадах.

Ці заходи є обов'язковими, але вчитель може мати і необов'язкову роботу. Наприклад, брати участь у шкільному самоврядуванні, готувати освітні програми, ділитися досвідом як наставник, консультувати колег, проводити відкриті уроки тощо. Цей вид діяльності може тривати до 400 годин на рік.

Для вчителів-початківців рекомендується приділяти більше часу професійному зростанню (див. розділ 3.4.3). Досвідченим учителям пропонується ділитися своїми знаннями з молодшими колегами.

Міністр освіти схвалив принципи графіка роботи вчителів, який було встановлено вперше. Він включає вимоги не лише щодо роботи, а й відпочинку. Цей документ також описує віддалену роботу поза школою.

Ще одне положення, яке змінилося з першого етапу, стосується того, хто визначає навантаження вчителя. На першому етапі це був лише директор школи, але до нього було внесено зміни, і тепер навантаження слід узгоджувати з Робочою радою школи. Якщо такого органу немає, то необхідна угода із профспілкою, яка діє на рівні з роботодавцем.

3.4.6. Паралельні реформи фінансування загальної освіти

У литовському суспільстві метод фінансування шкіл за допомогою «учнівського кошика» постійно обговорювався з моменту його впровадження у 2004 році (див. розділ 3.2.2). Цей підхід до фінансування освіти постійно ставився під сумнів не лише представниками освітньої сфери, а й політиками, економістами та науковцями. Дискусії на цю тему стали надзвичайно гострими перед парламентськими виборами у 2016 році. Майже всі політичні партії обіцяли змінити модель «учнівського кошика» тим чи іншим способом, і 1 вересня 2018 року коаліція партій-переможців запровадила далекосяжні зміни у способі фінансування шкіл у Литві (Резолюція УРЛ від 11 липня 2018 р. №679, Eurydice 2020).

Модель фінансування «учнівський кошик» була замінена на так званий «кошик класів». Наразі майже 80% освітніх коштів розподіляється залежно від кількості та розміру класів. Це кошти на реалізацію навчального плану, 94% з них призначені на зарплату вчителів. Решта коштів розподіляється на основі зважених учнів. Ці кошти використовуються, наприклад, на придбання підручників та навчальних матеріалів. До цієї реформи кошти на реалізацію навчального плану виділялися школі з урахуванням кількості учнів, а отже, якщо один учень залишав школу, шкільний бюджет автоматично зменшувався на один «учнівський кошик».

У новій моделі передбачалося перерахування коштів на адміністрацію школи та підтримку освіти муніципалітету (засновнику). Кожен муніципалітет як засновник школи повинен прийняти внутрішній порядок, який регулює розподіл цих коштів на школи. Міністерство освіти і науки підготувало рекомендації для муніципалітетів щодо цього наказу, але вони не є обов'язковими.

3.5. Поточна ситуація

Повна зарплатна модель була представлена у Литві двома послідовними етапами у 2018 та 2019 роках, тому вона працює дуже короткий час. Як ми обговорювали в розділі 3.4.5, другий етап вніс суттєві зміни порівняно з першим, і можна надалі очікувати подібні зміни. Дійсно, страйк учителів 2018 року дав зрозуміти всім зацікавленим сторонам, що Міністерство повинно з великою обережністю підходити до питання оплати праці вчителів.

У цьому розділі ми спочатку розглядаємо результати моніторингу впровадження реформи та описуємо поточні дискусії щодо того, як система може бути скоригована найближчим часом.

3.5.1. Результати реформи зарплати вчителів

У лютому 2020 року Урядовий Центр Стратегічного Аналізу УЦСА підготував огляд системи оплати праці вчителів, щоб з'ясувати реальні зміни в оплаті праці вчителів після реформи моделі зарплати за повний робочий день у 2018–2019 роках (див. УЦСА 2020).

З метою оцінки змін у оплаті праці вчителів Литви в закладах загальної, неформальної та професійної освіти, огляд порівнює дані за вересень 2017 року та вересень 2019 року.

Огляд зосереджений на зміні заробітної плати вчителів з урахуванням типу навчального закладу, муніципалітету та типу місцезнаходження. Зарплата вчителів загальної освіти аналізується за різними посадами, віком, кваліфікацією, навчальними предметами та іншими аспектами. Огляд також стосується змін навантаження вчителів загальної освіти. Результатами є:

- у 2018 р. середня заробітна плата вчителів загальноосвітніх шкіл зросла на 13% разом із збільшенням середнього навантаження на 7%. Тим часом у 2019 році зарплата зросла на 10%, але середнє навантаження зросло лише на 1%. Загалом за ці два роки зарплата вчителів загальноосвітніх шкіл зросла на 23%;
- у 2018 р. середня зарплата вчителів у закладах неформальної освіти зросла на 11%, для вчителів неформальної (додаткової) освіти – на 7%, а в 2019 р. для вчителів обох груп вона зросла на 4%. За

два роки зарплата вчителів неформальної освіти загалом зросла на 15%, вчителів неформальної (додаткової) освіти – на 11%;

- у 2018 та 2019 роках зарплата вчителів професійних шкіл зростала щороку на 15%, а загальне збільшення через два роки становило 33%;
- у 2018 р. у загальноосвітніх школах середня зарплата зросла в основному для молодих вчителів до 30 років (на 26%), тим часом у 2019 році зростання зарплат було однаковим у всіх вікових групах до 60 років;
- протягом двох років (вересень 2017–2019 рр.) у загальноосвітніх школах заробітна плата вчителів зростала однаково як у міських, так і в сільських районах, але зрештою вона залишалася більшою в міських школах;
- хоча у 2019 році в загальноосвітніх школах зарплата для вчителів старшого віку та в міських районах зростала швидше, ніж у 2018 році, загальна частина вчителів, у яких заробітна плата зросла, була приблизно однаковою (74% та 71%);
- у вересні 2019 року двоє із п'яти вчителів (38%) мали повне навантаження, це в 5 разів більше ніж у 2017 році (враховуючи лише тих вчителів, які працювали у 2017, 2018 та 2019 роках).

У той же час тривають бурхливі публічні обговорення нової моделі оплати праці вчителів, причому багато критичних думок висловлюють різні зацікавлені сторони. Такий критичний огляд наслідків реформи з точки зору директора школи був представлений С. Юркевічюсом (2019), який підтримав повернення до старої моделі (з різними змінами).

3.5.2. Що далі?

На початку 2020 року робоча група в Міністерстві освіти, науки та спорту, сформована з представників міністерства, директорів шкіл, профспілок вчителів, асоціацій муніципалітетів та інших соціальних партнерів, узгодила подальші зміни моделі заробітної плати на повний робочий день, які мають бути впроваджені у вересні 2020 року.

23 березня 2020 р. Міністр затвердив зміни до моделі зарплати вчителів на повний робочий день, які будуть впроваджені з вересня. Зміни опису структури навантаження вчителів, опис роботи для шкільної спільноти, опис професійного вдосконалення повинні сприяти більш плавній організації моделі зарплати на повний робочий день, уникаючи деяких вад, виявлених профспілками та Асоціацією керівників шкіл.

Виправлено більш суворе застосування винятків, що дають змогу ухилитися від встановленої кількості годин на планування, підготовку уроків, оцінку досягнень учнів та класне керівництво. Винятки стали б можливими лише після визначення чітких критеріїв у системі оплати праці установи.

Були встановлені додаткові вимоги до систем оплати праці в школах, щоб зробити призначення годин для професійного вдосконалення та роботи спільноти більш прозорими. Коли шкільна спільнота узгодить перелік конкретних видів діяльності та принципів розподілу часу, можна буде уникнути суб'єктивності та необґрунтованих рішень. На першому та другому етапі обсяг та графік діяльності спільноти були узгоджені вчителем разом із директором школи. Профспілки вважали, що ці угоди повинні бути загальнодоступними і про них повинні знати всі вчителі. Публічність, швидше за все, зменшить суб'єктивність особистих домовленостей.

У переглянутому описі структури навантаження вчителів передбачалося, що у структурі навантаження вчителя має бути зафіксовано загальну кількість годин на навчальний рік для підвищення кваліфікації та роботи для шкільної спільноти, а також те, якою буде робота вчителя для спільноти та яких результатів він повинен досягти, а не годин на кожну роботу, оскільки при реалізації моделі зарплати на повний робочий день важливо досягти узгоджених довгострокових результатів, а не обчислювати всі хвилини роботи кожного литовського вчителя.

Посилання

Законодавчі акти:

LR Seimas, Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas (Seimas of the Republic of Lithuania, Law on Education of the Republic of Lithuania), available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.1480/asr>

LR Seimas, Lietuvos Respublikos darbo kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas (Seimas of the Republic of Lithuania, Law on the Approval, Entry into Force and Implementation of the Labor Code of the Republic of Lithuania), available at: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f6d686707e7011e6b969d7ae07280e89/asr>

LR Seimas, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įstaigų darbuotojų darbo apmokėjimo ir komisijų narių atlygio už darbą įstatymas (Seimas of the Republic of Lithuania, Law on Remuneration of Employees of State and Municipal Institutions of the Republic of Lithuania and Remuneration of Members of Commissions for Work) available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c6dd7dc2e23411e6be918a531b2126ab/asr>

ŠMSM, Order Nr ISAK-1521 of July 21, 2005, Dėl Valstybinių (išskyrus aukštąsias mokyklas) ir savivaldybių mokyklų vadovų, jų pavaduotojų ugdymui, ugdymą organizuojančių skyrių vedėjų atestacijos nuostatų patvirtinimo“ pripažinimo netekusiu galios (On Approval of the Regulations on Certification of Heads of State (Excluding Higher Education Institutions) and Municipal Schools, Their Deputies for Education, Heads of Departments Organizing Education (repealed since 2018), available at: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/1f0d0f80154011e88456d055fb6f6244>

ŠMSM, Order Nr ISAK-3216 of November 24, 2008, Dėl Mokytojų ir pagalbos mokiniui specialistų (išskyrus psichologus) atestacijos nuostatų patvirtinimo (Order of SMSM, Regarding the Approval of the Regulations on the Attestation of Teachers and Student Aid Specialists (except Psychologists)), available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.332784/asr>

ŠMSM, Order Nr V-1680 of September 15, 2011, Dėl Mokytojų priėmimo ir atleidimo iš darbo tvarkos aprašo patvirtinimo (Regarding the approval of the Description of the Procedure for Admission and Dismissal of Teachers), available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.406845>

ŠMSM, Order Nr. V-1254 of December 19, 2013, Dėl Švietimo įstaigų darbuotojų ir kitų įstaigų pedagoginių darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo (Regarding the approval of the description of the pro-

cedure for remuneration of employees of educational institutions and pedagogical employees of other institutions, not valid since 01-02-2017), available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.463228>

ŠMSM, Order Nr V-774 of August 29, 2014, Dėl Reikalavimų mokytojų kvalifikacijai aprašo patvirtinimo (Regarding the approval of the Description of Requirements for Teacher Qualifications), available at: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/7f45d9f02f7911e4a83cb4f588d2ac1a/asr>

ŠMSM, Order Nr V-279 of March 27, 2018, Dėl Valstybinių ir savivaldybių švietimo įstaigų (išskyrus aukštąsias mokyklas) vadovų, jų pavaduotojų ugdymui, ugdymą organizuojančių skyrių vedėjų veiklos vertinimo nuostatų patvirtinimo (Regarding the approval of the Regulations on the Evaluation of the Activities of the Heads of State and Municipal Educational Institutions (except for Higher Education Institutions), their Deputies for Education, and the Heads of the Departments Organizing Education), available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/facfb6c231f711e8a149e8cfdbedd2503?positionInSearchResults=86&searchModelUUID=ef05a539-29b5-44e6-ad1c-bce-8fa1dee80>

ŠMSM, Order Nr V-986 of December 5, 2018, Dėl Reikalavimų švietimo įstaigos (išskyrus aukštąją mokyklą) vadovo metų veiklos ataskaitai patvirtinimo (Regarding the approval of the Requirements for the Annual Activity Report of the Head of an Educational Institution (except for a higher education institution)), available at: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/aad0aff0f-89c11e880d0fe0db08fac89>

ŠMSM, Order Nr V-184 of March 19, 2019, Dėl Mokytojų, dirbančių pagal bendrojo ugdymo, profesinio mokymo ir neformaliojo švietimo programas (išskyrus ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo programas), veiklų mokyklos bendruomenei aprašo ir Mokytojų, dirbančių pagal bendrojo ugdymo, profesinio mokymo ir neformaliojo švietimo programas (išskyrus ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo programas), veiklų, susijusių su profesiniu tobulėjimu, aprašo patvirtinimo (Regarding the description of the activities of teachers working in general education, professional training and non-formal education programs (except pre-school education programs) for the school community and Teachers working in general education, professional training and non-formal education programs (except pre-school education programs), approval of the description of activities related to professional development), available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/0b7107603c5e11e98893d5af47354b00?jfwid=73odxwoj>

ŠMSM, Order Nr. V-186 of March 1, 2019, Dėl Mokytojų, dirbančių pagal bendrojo ugdymo, profesinio mokymo ir neformaliojo švietimo programas (išskyrus ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo programas), darbo krūvio sandaros nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo (Regarding the approval of

the Description of the Procedure for Determining the Workload Structure of Teachers Working in General Education, Vocational Training and Non-Formal Education Programs (except for Pre-school and Pre-School Education Programs)) , available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/107d-99d03c5e11e98893d5af47354b00?positionInSearchResults=2&searchModelUUIID=d57381e7-716c-4a40-b64e-84d8c1cc8a54>

ŠMSM, Order Nr V-187 of March 1, 2019, Dėl Mokytojų, dirbančių pagal bendrojo ugdymo, profesinio mokymo ir neformaliojo švietimo programas (išskyrus ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo programas), darbo laiko grafiko sudarymo bendrųjų nuostatų patvirtinimo, (Regarding the approval of the general provisions on the establishment of the working time schedule for teachers working in general education, professional training and non-formal education programs (except for pre-school education programs)), available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/20f54c-923c5e11e98893d5af47354b00?jfwid=-lgjtz72i8>

ŠMSM, Order Nr. V-389 of March 18, 2020, Dėl Švietimo, Mokslo Ir Sporto Ministro 2019 m. kovo 1 d. Įsakymo Nr. V-186 (On Amendments for Order V-186 of March 1, 2020), available at: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/6e2e6730692611eabee4a336e7e6fdab>

ŠMSM, Order Nr. V-397 of March 19, 2020, Dėl Švietimo, Mokslo Ir Sporto Ministro 2019 m. kovo 1 d. Įsakymo Nr. V-184 (On Amendments for Order V-186 of March 1, 2020), available at: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/e140a62069bc11eabee4a336e7e6fdab>

GORL Resolution Nr. 1231 of September 30, 2004, Dėl Naujos mokytojų darbo apmokėjimo sistemos įgyvendinimo programos patvirtinimo (Regarding the approval of the implementation program of the New Teacher Remuneration System), available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.242484/PXVIYxGvBt>

GORL Resolution Nr. 679 of July 11, 2018, Dėl Mokymo lėšų apskaičiavimo, paskirstymo ir panaudojimo tvarkos aprašo patvirtinimo Galiojanti suvestinė redakcija (Regarding the Approval of the Description of the Procedure for Calculation, Distribution and Use of Training Funds), available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/acd82c9188fa11e8aa33fe8f0fea665f/asr>

KS (2017) Lietuvos švietimo ir mokslo šakos kolektyvinė sutartis 2017-11-22 (Collective agreement of the Lithuanian sector of education and science of November 22, 2017), available at: https://www.smm.lt/uploads/documents/veikla/ministerija_ir_profajungos/sviet%20min%20kolektyv2017%2011%2022.pdf

KS (2019) Lietuvos švietimo ir mokslo šakos kolektyvinė sutarties pakeitimas 2019-12-02 (Amendment to the Lithuanian Branch of Education and Science Collective Agreement 02-12-2019), available at: <https://socmin.lrv.lt/up->

[loads/socmin/documents/files/veikla/paslaugos/sutartys/kolektyvines/sviet%20sakos%20ks%20pakeit2019%2012%2004.pdf](http://www.nmva.smm.lt/loads/socmin/documents/files/veikla/paslaugos/sutartys/kolektyvines/sviet%20sakos%20ks%20pakeit2019%2012%2004.pdf)

Mokytojų atestacija (Teacher certification), available at: <http://www.nmva.smm.lt/vadovu-vertinimas/mokytoju-atestacija/>

Vadovų veiklos vertinimas (Management performance evaluation), available at: <http://www.nmva.smm.lt/vadovu-vertinimas/vadovu-veiklos-vertinimas/>

Pretendentų kompetencijų vertinimas (Assessment of applicants' competencies), available at: <http://www.nmva.smm.lt/vadovu-vertinimas/pretendentu-kompetenciju-vertinimas/>

Литература:

J. Herczyński (2011), Student Basket Reform in Lithuania: Fine-Tuning Central and Local Financing of Education, in: J. D. Alonso and A. Sanchez (eds.), *Reforming Education Finance in Transition Countries*, World Bank, Washington, available at: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/455851468321559913/reforming-education-finance-in-transition-countries-six-case-studies-in-per-capita-financing-systems>

A. Plikšnys (2009), Education funding and payment system in Lithuania, in: A. Plikšnys, S. Kopnicka, L. Hrynevych, C. Palicarsky (2009), *Transparency in Education in Eastern Europe*, Open Society Institute, Budapest, available at: <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/transparency-education-eastern-europe>

V. Vaicekauskienė (2013), Švietimo finansavimas: kiek, kam ir kaip (Financing education: how much, to whom and how), *Education Problem Analysis 13 (99)*, available at: <https://www.sac.smm.lt/wp-content/uploads/2018/04/sf-Svietimo-finansavimas.pdf>

E. Bakonis (ed.) (2016), Mokytojų Skaičius: Perteklius ar Trūkumas? (Number of Teachers: Surplus or Shortage), *Education Problem Analysis 3 (146)*, available at: <https://www.nsa.smm.lt/wp-content/uploads/2016/09/Mokytoju-skaicius.pdf>

SCRL (2012), Mokinio krepšelio lėšų planavimo ir naudojimo vertinimas (Evaluation of Planning and Use of Student basket Funds), available at: <https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=2527>

A. Plikšnys (2008). Etatinis apmokėjimas ir Mokinio krepšelio tobulinimas (Full-Time Salary and improvement of the Student's basket), available at: <https://www.slideserve.com/finian/etatinis-apmokejimas-ir-mokinio-krep-elio-tobulinimas>

A. Kalvaitis (2008), Etatinio mokytojų darbo apmokėjimo eksperimentas (Experiment of full-time teacher remuneration), available at: https://www.sac.smm.lt/wp-content/uploads/2016/01/vlm_Etatinis_apmokejimas.pdf

ŠMSM (2008). Pristatyti tyrimai apie etatinio mokytojų darbo apmokėjimo eksperimentą (SMSM press release: Research on the experiment of Full-Time Salary Model was presented), available at: https://www.smm.lt/web/lt/pranesimai_spaudai/pristatyti-tyrimai-apie-etatinio-mokytoju-darbo-apmokeji-mo-eksperimenta

ŠMSM (2017) Į diskusijas, koks turi būti etatinis mokytojų darbo apmokėjimo modelis, įsitraukia plati švietimo bendruomenė (ŠMSM press release: The broad educational community is involved in the discussions on what should be the Full-Time Salary Model for teachers), available at: https://www.smm.lt/web/lt/pranesimai_spaudai/naujienos_1/i-diskusijas-koks-turi-buti-etatinis-mokytoju-darbo-apmokejimo-modelis-isitraukia-plati-svietimo-bendruomene

ŠMSM (2018) Pranešimas spaudai: Etatinio koordinavimo grupė sutarė tobulinti modelį (ŠMSM Press release: The Full-Time Salary Model coordination group agreed to improve the model), available at: https://www.smm.lt/web/lt/pranesimai_spaudai/naujienos_1/etatinio-koordinavimo-grupe-sutare-tobulinti-modeli

A. Židžiūnienė (2018) Etatinio darbo apmokėjimo sėkmės ir nesėkmės (Successes and failures of Full-Time Salary Model), available at: <http://www.svietimonaaujienos.lt/etatinio-darbo-apmokejimo-sekmes-ir-nesekmes/>

M. Gaučiatė (2018) Kovoiant dėl pedagogų etatinio apmokėjimo įvedimo: „Prisigalvoti veiklos nereikės“ (Fighting for the introduction of teachers' salary: „No need to change your mind“), available at: <https://www.lrytas.lt/lietu-voisdiena/aktualijos/2018/06/18/news/kovoiant-del-pedagogu-etatinio-apmokejimo-ivedimo-prisigalvoti-veiklos-nereikes--6669634/>

STRATA (2018a) Pedagogų poreikio planavimo sistemos tobulinimas (Improvement of the teacher need planning system), available at: <https://strata.gov.lt/lt/apie-mus/projektai/pedagogu-poreikio-planavimo-sistemos-tobulinimas>

STRATA (2018b), Pirminė etatinio apmokėjimo poveikio apžvalga 2018-11-13 (Preliminary review of the impact of Full-Time Salary Model on 11/13/2018), available at: <https://strata.gov.lt/images/pedagogai/2018-11-14-pirmine-etatinio-apzvalga.pdf>

STRATA (2020), Mokytojų darbo užmokesčio apžvalga 2019 (Research report. Teacher Salary Review 2019), available at: <https://strata.gov.lt/images/tyrimai/2020-metai/svietimo-politika/20200205-mokytoju-darbo-uzmokescio-apzvalga.pdf>

EC (2016), Education and Training Monitor 2016: Lithuania, available at: http://lms.vocalerasmus.eu/pluginfile.php/529/mod_resource/content/1/Edu_trainin_monitor2016-lt_en.pdf

EC (2019), Education and Training Monitor 2019: Lithuania, available at: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-et-monitor-report-2019-lithuania_en.pdf

Eurydice (2019), National Reforms in General Education, available at: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-reforms-school-education-38_en

Eurydice (2020), Lithuania: Financing of pre-school and general education, available at: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-44_lt

D. Butvilienė (2016) Lietuvos bendrojo lavinimo mokyklų finansavimo taikant mokinio krepšelio principą rezultatų analizė (Analysis of the results of financing general education schools in Lithuania applying the student basket principle), available at: <https://epubl.ktu.edu/object/elaba:14509884/index.html>

R. Indriulėnaitė (2007), Bendrojo lavinimo mokyklų finansavimas Panevėžio apskrityje: situacijos analizė ir prognostika (Financing of general education schools in Panevėžys district: situation analysis and prognosis) available at: https://oatd.org/oatd/record?record=oai%5C%3Aelaba.lt%5C%3ALT-eLABa-0001%5C%3AE.02%5C~2007%5C~D_20070816_161410-72961

S. Jurkevičius (2019), Etatinio darbo apmokėjimo absurdas Lietuvos mokyklose (The absurdity of full-time work in Lithuanian schools), available at: <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/saulius-jurkevicius-etatinio-darbo-apmokejimo-absurdas-lietuvos-mokyklose.d?id=82931811>

D. Pabiržis (2018). Nusprendė iš esmės keisti mokytojų atlyginimų sistemą (Decided to fundamentally change the system of teachers' salaries), available at: <https://www.vz.lt/verslo-aplinka/2018/03/22/nusprende-is-esmes-keisti-mokytoju-atlyginimu-sistema>

MOSTA (2017), Vidutiniai dėstytojų ir tyrėjų atlyginimai Lietuvoje (Average salaries of teachers and researchers in Lithuania), available at: <https://strata.gov.lt/images/naujienos/2017/mokslas/vidutiniai-atlyginimai-2016-spalis-msi.pdf>

World Bank (2007), *Lithuania – Education Improvement Project (English)*. Washington, D.C., available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en716421474503414243/Lithuania-Education-Improvement-Project>

Lietuvos švietimas 2002 m. (Education in Lithuania 2002), available at: https://www.smm.lt/uploads/documents/svietimas/kiti/archyvas/Lietuvos_svietimas-2002.pdf

Tyrimų ataskaita (2002). Mokytojų požiūris į darbą, jo vertinimą ir jo apmokėjimo buklė 2002 m. (Research report. Teachers' attitude to work, its evaluation and remuneration, 2002), available at: http://elibrary.lt/resursai/LR_ministerijos/SMM/45SMMATA.pdf

Lietuvos švietimas skaičiais 2016 m. (Lithuanian education in numbers in 2016), available at: <https://www.nsa.smm.lt/wp-content/uploads/2016/12/Lietuvos-svietimas-skaiciais-2016-Bendrasis-ugdymas-galut..pdf>

Sutarė dėl esminių etatinio mokytojų darbo apmokėjimo principų (2017) (Agreed on the essential principles of full-time teacher remuneration), available at: <http://mano-gargzdai.lt/component/k2/item/10018-sutare-del-esmini-etatinio-mokytoj-darbo-apmokejimo-principu>

Forume apie etatinį pedagogų apmokėjimą: „naujasis modelis turi būti lankstus“, (2017) (Forum on full-time teacher pay: „the new model must be flexible“), available at: <http://www.zef.lt/naujienos/forume-apie-etatini-pedagogu-apmokejima-naujasis-modelis-turi-buti-lankstus/>

Šalių švietimo politikos apžvalgos. Švietimas Lietuvoje 2017 m. (Country education policy reviews. Education in Lithuania in 2017), available at: <https://www.upc.smm.lt/naujienos/europa/apzvalga/Svietimas-Lietuvoje-EBPO-.pdf>

Lietuva. Švietimo būklės apžvalga. (2018) (Lithuania. Overview of the state of education. 2018), available at: https://www.smm.lt/uploads/documents/tyrimai_ir_analizes/SB_apzvalga_2018.pdf

LR Seimo Švietimo ir mokslo komiteto išvada dėl Valstybės ir savivaldybių įstaigų darbuotojų darbo apmokėjimo įstatymo pakeitimos (2018) (Conclusion of the Committee on Education and Science of the Parliament of the Republic of Lithuania on the Amendment to the Law on Remuneration of Employees of State and Municipal Institutions), available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=-g0zrzxl7&documentId=da58e-90073a811e8a76a9c274644efa9&category=TAK>

Mokyklų finansavimas ir etatinis apmokėjimas (2018) (School funding and full-time salary), available at: <https://www.etatinis.lt/wp-content/uploads/2018/09/Etatinio-ir-finansavimo-pranesimas-LRS.pdf>

Prezentacija. (2018) Etatinis apmokėjimas: ką reikėtų žinoti (Presentation. Full-Time Salary: what you need to know), available at: <https://www.diena.lt/naujienos/lietuva/salies-pulsas/etatinis-apmokejimas-ka-reiketu-zinoti-882532>

Prezentacija. (2019) Patobulintas etatinio modelis. Kas naujo? (Presentation. Improved staffing model. What's new?), available at: https://www.etatinis.lt/wp-content/uploads/2019/04/skaidres_05_14.pdf

Zarasai.lt (2018) Pirmieji etatinio apmokėjimo rezultatai: vidutinis mokytojų atlyginimas pakilo beveik 14 procentų (First results of Full-Time

Salary Model: The average salary of teachers increased by almost 14 percent), available at: http://www.zarasai.lt/naujiena_pirmieji-etatinio-rezultatai-vidutinis-mokytoju-atlyginimas-pakilo-beveik-14-procentu_9171

BNS (2018), ŠMM: vedus etatinį apmokėjimą, mokytojų atlyginimas kilo vidutiniškai 110 eurų (MES: After the introduction of Full-Time Salary Model, teachers' salaries increased by an average of 110 euros), available at: <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/smm-vedus-etatini-apmokejima-mokytoju-atlyginimas-kilo-vidutiniskai-110-euru.d?id=79530241>

Etatinis mokytojų darbo apmokėjimas (Full-Time remuneration of teachers), available at: <https://www.smm.lt/web/lt/etatinis-mokytoju-darbo-apmokejimas>

Mokytojų darbo sąlygos ikimokyklinio, priešmokyklinio ir bendrojo ugdymo institucijose (2019) (Working conditions of teachers in pre-school and general education institutions), available at: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/conditions-service-teachers-working-early-childhood-and-school-education-43_lt

Mokytojų etatinio darbo užmokesčio sistemos modelis (Teachers' Full-Time Salary Model), available at: <https://www.etatinis.lt/>

РОЗДІЛ 4. ПОЛЬЩА

Ян Герчинський

| ПОЛЬЩА

Зміст

Введення	130
4.1. Реформа системи оплати праці вчителів у Польщі 2000	132
4.1.1. Контекст та дизайн реформи.	132
4.1.2. Впровадження реформи.	135
4.2. Система заробітної плати вчителів	138
4.2.1. Джерела коштів для зарплат вчителів	141
4.2.2. Мінімальна базова зарплата вчителя.	144
4.2.3. <i>Обов'язкова мінімальна середня зарплата вчителя.</i>	146
4.3. Складові зарплат вчителів.	147
4.3.1. <i>Складові зарплати вчителів, які визначаються на національному рівні.</i>	150
4.3.2. <i>Складові зарплати вчителів, які визначаються місцевими органами влади</i>	151
4.3.3. <i>Огляд чотирьох місцевих регламентів щодо зарплат вчителів.</i>	153
Додаток. Довідкова інформація про польські органи місцевого самоврядування.	156
Посилання на законодавчі акти	157
Посилання на літературу.	159

Список таблиць

Таблиця 1. Абревіатури, які використані у розділі	131
Таблиця 2. Рівні професійного розвитку вчителів.	138

Таблиця 3. Розрив фінансування за типом місцевого самоврядування (% від отриманої освітньої субвенції)	143
Таблиця 4. Мінімальні базові зарплати вчителів у 2020 році (злотих)	144
Таблиця 5. Підвищення базових зарплат понад мінімальні базові зарплати у Варшаві (злотих)	145
Таблиця 6. Базові зарплати у Варшаві у 2020 році (у злотих).	145
Таблиця 7. Обов'язкові мінімальні середні зарплати вчителів у 2020 році (% , злотих)	146
Таблиця 8. Структура зарплат вчителів за професійним рівнем (%)	149
Таблиця 9. Ювілейні премії для досвідчених вчителів.	151
Таблиця 10. Основна інформація про чотири органи місцевого самоврядування.	153
Таблиця 11. Функціональні надбавки в чотирьох органах місцевого самоврядування.	154
Таблиця 12. Мотиваційні надбавки в чотирьох органах місцевого самоврядування.	155
Таблиця 13. Рівні місцевого самоврядування Польщі та їх освітні завдання	156

Список діаграм

Діаграма 1. Розподіл вчителів за професійними рівнями 2007–2017 (%)	139
Діаграма 2. Частка різних джерел фінансування видатків на освіту за 2010–2018 роки (%)	142

Введення

Вчителі є основним активом будь-якої системи освіти (OECD 2005). У той же час заробітна плата вчителя є домінуючою статтею витрат в освіті. Тому регулювання зарплат вчителів є найважливішим елементом проектування національних систем освіти, з широкими наслідками для якості освіти, забезпечення наявності вчительської робочої сили, а також управління витратами на освіту. У більшості країн зарплата вчителя встановлюється за складною системою, з регулярними змінами і корекціями, що робить її ще складнішою.

Польська система вчительських зарплат не є винятком. Найбільш часто використовувана публікація з описом зарплат вчителів у Польщі, Klawenek (2019) перевидається майже щороку через зміни правових норм¹. На майже 300 сторінках надаються численні роз'яснення, приклади, пропозиції для засновників шкіл, а також посилання на судові рішення з різних спірних питань.

Нинішня система зарплат вчителів у Польщі була запроваджена у 2000 році як частина всебічної реформи системи освіти, розробленої та впровадженої Міністром національної освіти Мірославом Хандке. Цілі політики, дизайн та проблеми реалізації цієї рефор-

¹ Останні редакції включають 2011, 2013, 2014, 2017, 2018, 2019 роки.

ми розглянуті в розділі 4.1. У розділі 4.2 ми обговорюємо поточну систему та основні правові параметри, встановлені національним урядом. В останньому розділі 3 ми розглядаємо елементи заробітної плати вчителів, встановлених національним урядом та встановлених місцевими органами влади як засновниками шкіл, відповідно до децентралізації освіти, і ми розглядаємо кілька прикладів місцевих регламентів оплати праці.

Згідно з польським законодавством термін *вчитель* застосовується також до педагогічного персоналу, який не проводить уроки і працює у дошкільних навчальних закладах. Всі ці групи педагогічного персоналу отримують заробітну плату відповідно до того ж набору правил, що й вчителі, які викладають уроки.

Ми використовуємо такі аббревіатури:

Таблиця 1. Аббревіатури, які використані у розділі

Абревіатура	Польська	Українська
NIK	Najwyższa Izba Kontroli	Вища Аудиторська палата
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Міністерство національної освіти
RMW	Rada Miasta St. Warszawy	Рада міста Варшави
RGSB	Rada Gminy Stara Biała	Рада муніципалітету Стара Бяла
RGS	Rada Gminy Siedlce	Рада міста Седльце
RMS	Rada Miasta Sulejówek	Рада міста Сулейовек
RPP	Rada Powiatu w Płocku	Рада повіту Плоцьк
ZMP	Związek Miast Polskich	Асоціація польських міст
OECD		Організація економічного співробітництва та розвитку
FTE	Stawka pracy nauczyciela	Ставка вчителя
BDL GUS	Baza danych Lokalnych GUS	База локальних даних державного статистичного управління
CODN	Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli	Центральний офіс з підвищення кваліфікації вчителів
PLN	Złoty polski	Польський злотий (1 Euro = 4,55 PLN)

4.1. Реформа системи оплати праці вчителів у Польщі 2000

Польська освіта високодецентралізована (Jakubowski 2019). Місцеві органи влади як засновники несуть відповідальність за відкриття та закриття шкіл, встановлення шкільних бюджетів, відбір професійних профілів, що викладаються у професійно-технічних навчальних закладах (ПТНЗ), і мають значний вплив на відбір і оцінку шкільних директорів. Шкільна автономність обмежується педагогічним процесом. Немає фінансової чи бюджетної автономії для польських шкіл². Міські, сільські та змішані муніципалітети є засновниками дошкільних та початкових, середніх (у тому числі ПТНЗ) та спеціальних шкіл. Міста з правами повіту мають освітні компетенції як повітів, так і міст одночасно. Регіони є засновниками незначної кількості ПТНЗ (переважно медичні школи³).

Нинішня система оплати праці вчителів у Польщі є результатом системної реформи, розпочатої у 2000 році. У цьому розділі ми обговорюємо контекст цієї реформи, зокрема, як встановлювались зарплати вчителів до 2000 року, а також розглядаємо дизайн реформи та труднощі, що виникли під час її реалізації.

4.1.1. Контекст та дизайн реформи

Із завершенням епохи комунізму польська освіта зазнала кількох глибоких реформ, включаючи широкомасштабну реформу навчальних програм та підручників, а також децентралізацію шкіл (Levitas, Herczyński 2002). Однак система зарплат вчителів тривалий час залишалася незмінною. Основна зарплата учителя залежала від двох характеристик: стажу роботи в школі та освіти.

Мінімальні зарплати встановлювались щороку указом Міністра національної освіти (MEN 1997). Вчителі, що мали понад 30 років досвіду роботи в школах, заробляли більше на близько 30%, ніж учителі-початківці. Прогресія щодо освіти була стрімкішою, але, по суті, усі вчителі

2 Зокрема, школи не мають банківських рахунків чи бюджетів, лише фінансові плани. Усі пожертви школі та всі доходи від оренди шкільного майна за законом є доходами засновника школи. Зазвичай, засновники вирішують дозволити школі зберігати частину таких доходів, наприклад, 50%, але вони не зобов'язані це робити.

3 Регіони несуть відповідальність за інші освітні завдання, такі як підвищення кваліфікації вчителів та педагогічні бібліотеки.

вже мали вищу освіту (це стало вимогою у 2000 році як частина реформи, про яку ми поговоримо нижче). Крім того, вчителі отримували багато різних надбавок до своєї заробітної плати, перерахованих зі своїми розмірами в указах Міністра національної освіти, призначених винагороджувати за складну роботу або роботу в шкідливих або нездорових умовах. Система надбавок налічувала близько 35 типів, деякі з них досить екзотичні (надбавка за викладання під землею, для вчителів гірничих професій або надбавка за викладання вночі, для вчителів з акушерства), з різними правилами розрахунку. Органи місцевого самоврядування як засновники шкіл могли також запровадити додаткові надбавки для своїх вчителів.

Деякі надбавки були розроблені для винагороди вчителів за високу якість роботи. Вони присуджувались на основі так званої *професійної спеціалізації* вчителів. Існували три рівні спеціалізації, що позначалися просто I, II та III. Окрім досить тривалого періоду роботи, необхідного для подання заявки на наступний рівень, процедура вимагала, щоб експерти методисти з регіональних центрів підвищення кваліфікації вчителів відвідали кілька уроків, проведених вчителями-кандидатами, та оцінили їхні навички викладання (ця вимога більше не використовується, див. поточні процедури професійного просування в таблиці 2). У 1998 році 4,4% усіх повністю зайнятих вчителів мали спеціалізацію першого рівня, 3,3% – другого рівня та лише 0,2% – третього рівня (CODN 1999). Загалом у 1998 р. 8% усіх вчителів здобули спеціалізацію; до 2008 р. цей показник зріс до 12% (Książek 2001). Це свідчить про те, що отримати спеціалізацію було досить складно. Надбавки за професійну спеціалізацію вчителів були дуже низькими і становили щонайбільше 5% базової зарплати для вчителя з 30-річним досвідом.

У 1998 році польське Міністерство освіти під керівництвом міністра Мірослава Хандке представило перший план всебічної реформи освіти. Реформа включала кілька важливих елементів⁴:

1. Структурна реформа, яка змінює структуру польських шкіл з 8 + 4 (8 класів початкової школи, 4 класи ліцею) на 6 + 3 + 3 (6 класів початкової школи, 3 класи гімназії, 3 класи ліцею).
2. Введення зовнішнього тестування (три тести після закінчення початкової школи, гімназії та ліцею, що здійснюються незалежною Центральною екзаменаційною комісією).
3. Реформа навчальних програм шляхом впровадження програмної бази (що дозволяє різні освітні програми).

⁴ Реформа зарплати вчителів, на відміну від інших елементів реформи 2000 року, недостатньо документована. Ми покладаємося головним чином на Książek (2001), Levitas, Herczyński (2002), Wiłkomirska (2011), та Herbst, Levitas (2012).

4. Зміна професійної кар'єри вчителів та нова система оплати праці вчителів.

Варто додати, що паралельно Міністерство реформувало фінансування освіти та запровадило чинну формулу розподілу освітньої субвенції (Levitas, Herczyński 2002).

Ключовою політичною метою реформи було збільшення участі учнів у загальноосвітній середній освіті з історичних 30% та відповідне зменшення участі у професійно-технічній та професійній освіті), вирівнювання шансів дітей, які приїжджають із сільських громад, та підвищення якості освіти. Так звана *реформа Хандке* поступово впроваджувалась з 1999 по 2000 роки.

Щодо системи заробітної плати вчителів було сформульовано такі цілі політики:

- Підвищення престижу педагогічної професії
- Загальне збільшення зарплати вчителів
- Стрімке прогресування заробітної плати вчителів для їх мотивації до постійного професійного розвитку
- Впровадження принципу, згідно з яким кращі вчителі можуть заробляти більше.

Складну систему з багатьма надбавками до заробітної плати потрібно було спростити, причому більшість взагалі скасувати. Натомість було розроблено чотирирівневу систему професійного прогресу вчителів (див. таблицю 2), сформульовано специфічні та часом складні процедури переходу з одного рівня на наступний. Вчителі були змушені документувати свій досвід роботи, свої досягнення у вигляді *портфоліо*, що подавались до відповідних комісій для розгляду їх заявки на підвищення. Процедури визначали, зокрема, склад комісій, тип необхідних документів та детальний процес їх оцінки. Процедури також детально описують доступні варіанти для вчителів, чия заявка на підвищення кваліфікації не була прийнята.

На доповнення до мінімальних зарплат вчителів, заснованих не так, як раніше, – на рівні професійної спеціалізації, а на рівні професійного прогресу (див. таблицю 4), були введені необхідні середні зарплати вчителів, що призвело до значної диференціації зарплати на основі рівня професійного прогресу (див. таблицю 7). Фактично система професійного розвитку вчителів замінила попередню систему їхньої професійної спеціалізації, але ключовою зміною був дуже міцний зв'язок із зарплатою вчителів, відповідно до третьої цілі політики, сформульованої вище. Хоча за попередньою системою спеціалізація збільшувала

зарплату на кілька відсотків, за новою системою, як вказує таблиця 7, професійний прогрес може удвічі збільшити зарплату (в середньому).

Оскільки реформа призвела до загального збільшення зарплати вчителів, запланована диференціація проводилась протягом трьох років для мінімізації безпосереднього впливу витрат на національний бюджет.

Спочатку Міністерство планувало запровадити реформи, починаючи з січня 2000 року, але це було відкладено через складні переговори між профспілками вчителів та Міністерством. Ці переговори розпочались у 1999 році і тривали до лютого 2000 року. Міністерство намагалося пов'язати заплановане збільшення зарплат вчителям із збільшенням базового викладацького навантаження вчителів, яке у розмірі 18 годин на тиждень більшість експертів вважало занадто низьким. Профспілки вчителів виступали проти збільшення викладацького навантаження, аргументуючи це тим, що це призведе до багатьох скорочень у цьому секторі. Під тиском та для досягнення консенсусу, а також якнайшвидшої реалізації реформи Міністерству довелося відмовитись від своєї мети, і нова система була запроваджена без збільшення викладацького навантаження. Необхідні законодавчі зміни були затверджені в лютому 2000 р. та запроваджені у вересні того ж року.

4.1.2. Впровадження реформи

Здійснення реформи було непростим. Першим кроком упровадження, звичайно, був перерахунок усіх зарплат вчителів у всіх польських школах згідно з новими процедурами. Очевидно, що це було складним бухгалтерським завданням для всіх зацікавлених сторін, оскільки нова система значно відрізнялася від попередньої. Для управління цим масовим перерахунком було введено два правила переходу.

Перший – це автоматичне присвоєння нових рівнів професійного прогресу вчителям, які вже працюють у школах, на основі індивідуальних особливостей вчителя. Ця процедура була не дуже складною, але застосовувалася по-різному в різних школах.

Друге правило переходу було пов'язане з тим, що, як зазначалося вище, повне здійснення підвищення заробітної плати (диктується відсотками, наведеними в таблиці 7) було розподілено протягом трьох років. У цей період, щоб компенсувати затримку, друге правило передбачало, що базова зарплата повинна становити щонайменше 75% загальної зарплати вчителя для кожного окремого вчителя.

У міру того, як здійснювався перерахунок, органи місцевого самоврядування почали стверджувати, що їм потрібні значні додаткові ресурси для покриття витрат на перераховані зарплати. Бюджетні запити від органів місцевого самоврядування швидко перевищили наявний бюджетний резерв і постійно зростали. У публічних дебатах це стало відомо як *помилка Хандке*. Однак, оскільки Міністерству бракувало інформації про індивідуальні зарплати (особливо про розподіл та рівень різних надбавок до заробітної плати), воно не змогло перевірити, які з цих вимог були виправданими, а які – базувалися на помилках при перерахунку, чи ще гірше, про навмисне неправильне прочитання правил переходу. Криза, що виникла, стала загрожувати впровадженню всієї реформи, а не лише нової системи оплати праці.

У відповідь міністр Хандке подав у відставку, а новий міністр Едмунд Вітброт організував спільну міністерсько-місцеву урядову комісію для розгляду ситуації та запитів засновників шкіл про бюджет. Було погоджено спеціальну процедуру оцінки бюджетних потреб, і Міністерство фінансів було змушене надати незаплановані додаткові бюджетні ресурси для заспокоєння ситуації. Таким чином, реформа була реалізована, але недовіра між основними зацікавленими сторонами в галузі освіти продовжувала існувати.

Перший огляд фактичної середньої зарплати вчителів після реформи був проведений у 2008 році (див. Herbst, Herczyński, Levitas 2009). Було виявлено, що багато органів місцевого самоврядування суворо дотримуються вимог щодо мінімальної зарплати вчителів (що стосується окремих вчителів), але не забезпечують необхідних середніх показників (що стосуються великих груп вчителів, а саме всіх вчителів на певному рівні прогресу, які працюють у школах, заснованих певною місцевою владою). Необхідні середні зарплати були надмірними витратами для місцевих бюджетів, і багато органів місцевого самоврядування, особливо сільських, порушили закон, не досягнувши встановлених середніх показників. Дійсно, виявилось, що спільна місцева стратегія полягала в неофіційній домовленості з місцевими профспілками вчителів, щоб уникнути звільнення вчителів натомість, не збільшуючи заробітну плату до необхідного середнього рівня. Оскільки це здавалося обґрунтованою місцевою стратегією, Herbst, Herczyński, Levitas (2009) рекомендували пом'якшити вимоги щодо середньої заробітної плати, щоб надати більше простору для місцевих угод. Однак політична реакція Міністерства була зовсім іншою. Замість послаблення правил та надання більшої гнучкості на місцевому рівні була запроваджена нова система офіційного звітування про досягнуті середні показники. Ці звіти давали змогу Міністерству змусити всі органи місцевого самоврядування, які не досягають встановлених середніх показників, виплачувати вчителям компенсаційну надбавку (див. розділ 4.2.2).

Нова система також вимагала від органів місцевого самоврядування прийняття місцевих норм про зарплати вчителів. Це виявилось складно. Аналіз багатьох із цих нормативних актів (за законом вони є загальнодоступними), проведений Клавенек, показав, що багато з них мали серйозні помилки (див. Klawenek 2012). Деякі сфери були регульовані, однак їх не слід регулювати, оскільки національне законодавство це вже виконує. Інші не змогли регулювати сфери, які потребували регулювання, або регулювали їх недостатньо детально. Проте найскладнішим завданням для органів місцевого самоврядування було регулювання заробітної плати таким чином, щоб досягати встановлених середніх показників (уникаючи необхідності виплачувати компенсаційні надбавки), але в той же час не надто перевищувати (зменшувати навантаження на місцеві бюджети). З'явилося кілька публікацій та рекомендацій, які допомагають місцевим органам влади виконувати це завдання (див., наприклад, Klawenek 2019).

Іншим елементом нової системи оплати праці вчителів, який широко обговорювався у Польщі, була процедура прогресу з одного рівня на інший, включаючи необхідні портфоліо, іспити та оцінки (див. таблицю 2). Швидко виявилось, що процедури були дуже бюрократичними та формальними, негативні відповіді на заяви про підвищення були дуже рідкісними (NIK 2018). З'явилися невеликі приватні компанії, які допомагали вчителям готувати заявки та портфоліо за певну плату, тим самим підриваючи ключову мету реформи. Єдиною істотною перешкодою для швидкого професійного прогресу виявився мінімальний час до послідовних переходів на наступний рівень (Herbst 2012a). По суті, як тільки це стає дозволено законодавством, вчителі отримують наступний рівень професійного прогресу. Однак процес займає багато часу, оскільки виробляється багато паперової документації.

Можливо, найбільш чітке судження про сучасну систему професійного прогресу вчителів у Польщі та пов'язану з ним систему оплати праці було сформульовано на основі якісного дослідження соціологами Магдалиною Смак та Домінікою Валчак: «існуюча система професійного розвитку сприймається вчителями не як механізм, підтверджуючий якість їх роботи, а як механізм, що дозволяє збільшити їх зарплату» (Smak, Walczak, 2015). Заявлена політична мета – пов'язати вищу якість педагогічної роботи з вищими зарплатами – не досягнута.

4.2. Система заробітної плати вчителів

Згідно із законодавством всі вчителі належать до одного з чотирьох професійних рівнів (ст. 9, Хартія вчителя). Вчитель вступає у професію стажером, потім вона або він може стати контрактованим вчителем, призначеним вчителем і, нарешті, дипломованим вчителем. Навички викладання, необхідні для просування за рівнями, визначаються у законодавстві (MEN 2018). Наведена нижче таблиця 2 ілюструє чотири рівні професійного розвитку польських вчителів, мінімальний час, необхідний для роботи на заданому рівні перед подальшим просуванням, та умови просування.

Таблиця 2. Рівні професійного розвитку вчителів

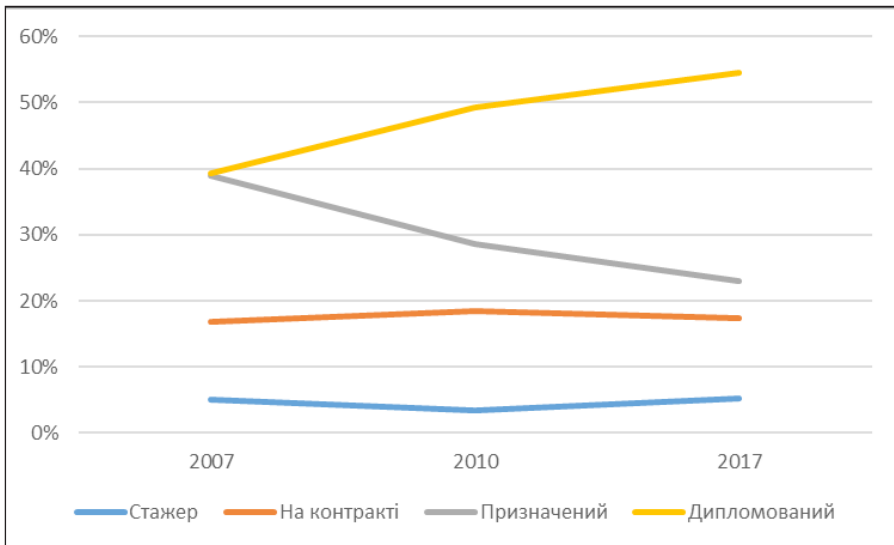
Професійний рівень	Мінімальний час	Умови для подальшого просування
Стажер	9 місяців	Позитивна оцінка стажування (не менше 9 місяців) та позитивний висновок після співбесіди з кваліфікаційною комісією
Контрактований вчитель	4 роки та 9 місяців	Позитивна оцінка стажування (не менше 2-х років і 9 місяців, починаючи не менше 2-х років після початку роботи у школі) і проходження іспиту перед кваліфікаційною комісією
Призначений вчитель	3 роки та 9 місяців	Позитивна оцінка стажування (не менше 2-х років і 9 місяців, починаючи не менше 1 року після становлення контрактованим вчителем), презентація портфоліо та позитивний висновок після співбесіди з кваліфікаційною комісією
Дипломований вчитель	Не застосовується	

Джерело: Хартія вчителя, ст.ст. 9а, 9b, 9с.

Конкретні форми оцінки, необхідні для просування на наступний рівень професійного прогресу, описані в законі, для короткого огляду можна ознайомитись з Regu (2013). Як правило, процедури вважаються досить формальними і дуже легкими для успішного їх проходження вчителями (NIK 2018). Зокрема, немає вимоги оцінювати фактичну практику вчителів у класі, на відміну від попередньої системи професійної спеціалізації вчителя (див. розділ 4.1.1). Тому основною перешкодою для професійного просування вважається час, всупереч заявленій меті реформи (див. розділ 4.1).

Мінімальний час, необхідний для стажера, щоб стати дипломованим вчителем, становить 10 років⁵. Це стандарт; мало хто з учителів витрачає більше часу на просування за професійними рівнями. Дійсно, як спостерігав NIK, близько 99% всіх вчителів, які намагаються перейти на вищий рівень, успішні в цьому (NIK 2018). Фактично немає значних бар'єрів у прогресуванні вчителів до вищих рівнів. У результаті дедалі більша частина польських вчителів є дипломованими. Якщо у 2007 р. призначені і дипломовані вчителі становили близько 40% всіх повністю зайнятих вчителів, то частка призначених вчителів впала до 23% у 2018 році, а частка дипломованих вчителів зросла до 55%. Ця динаміка наведена нижче у графіку 1.

Діаграма 1. Розподіл вчителів за професійними рівнями 2007–2017 (%).



Джерело: Для 2007, 2010 років Herbst (2012a), для 2017 року NIK (2018).

Графік 1 показує, що просування на вищі рівні професійного прогресу вчителів стало простішим, на відміну від попередньої системи отримання професійної спеціалізації (див. розділ 4.1.1).

Значний ступінь децентралізації також стосується встановлення зарплат вчителів. Загальні правила та параметри визначаються Міністерством, у

⁵ У 2018 році цей час продовжено до 15 років, висувуючи додаткові вимоги. Через рік ці зміни були зняті у відповідь на протести профспілок вчителів

той час як місцеві органи влади – засновники шкіл несуть відповідальність за їх виконання.

Зарплата вчителя залежить від його професійного рівня. Щороку національний уряд визначає дві вимоги до зарплат вчителів:

1. Таблиця мінімальних базових зарплат, залежно від професійного рівня та рівня освіти (див. табл. 4); приймається міністром національної освіти.
2. Таблиця необхідного мінімального середнього розміру зарплати, для кожного засновника державних шкіл і для кожного професійного рівня; визначається в бюджетному законі (див. табл. 7).

Мінімальний рівень базової зарплати застосовується до кожного вчителя індивідуально. Базова зарплата є основною складовою зарплати вчителя (дорівнює в середньому 63% від повної заробітної плати, див. табл. 8), багато надбавок до базової зарплати визначаються як відсотки від базової зарплати. Мінімальна середня заробітна плата застосовується до груп вчителів, а саме для всіх вчителів одного професійного рівня в усіх державних школах, які підпорядковуються певному засновнику (муніципалітету, округу або регіону). Відповідальність засновників шкіл полягає в тому, щоб фактична середня заробітна плата для вчителів у їх школах не була меншою за обов'язкове мінімальне середнє значення.

Для того, щоб досягти цього мінімального середнього значення, місцевому самоврядуванню було надано дуже важливу компетентність – прийняття *правил оплати праці* вчителів для всіх їхніх шкіл (ст. 30, Хартія вчителя). Децентралізація повноважень на встановлення зарплат вчителів доповнює децентралізацію шкільної мережі та встановлення шкільних бюджетів. Однак автономність органів місцевого самоврядування у цій сфері обмежена законом. Два загальних обмеження – це вимоги, перераховані вище (мінімальна базова зарплата і мінімальна середня зарплата). Подальші обмеження можуть бути узагальнені таким чином:

- Законодавство визначає всі елементи зарплат вчителів. Місцеві органи влади не можуть додати новий елемент.
- Законодавство визначає, які елементи зарплати вчителів регулюються на національному рівні та які можуть бути визначені локально. Таким чином, регулюються базові зарплати (вони не можуть бути нижчими за національний мінімум) і надбавка за класне керівництво⁶ (вона не може бути нижчою ніж 300 злотих). З іншого боку – премії та надбавки встановлюються локально.

6 У кожному класі є класний керівник, учитель, який відповідає за виховання учнів, за контакти з батьками та за вирішення питань учнів з іншими вчителями. Відповідно, скорочується час викладання класних керівників.

- Законодавство вимагає, щоб у кінці кожного бюджетного року кожний публічний засновник шкіл повідомляв про заробітну плату вчителів, сплачену протягом цього бюджетного року, та чи були досягнуті обов'язкові мінімальні середні значення. Якщо цих середніх значень не досягнуто, засновники шкіл повинні платити додаткову суму для всіх вчителів цього професійного рівня у вигляді спеціальної надбавки (щоб досягти мінімуму).

Ми можемо зробити висновок, що за лінією децентралізації освіти польські органи місцевого самоврядування отримали важливі повноваження та обов'язки щодо встановлення зарплат вчителів. Однак, оскільки ці питання є високо соціально чутливими, законодавство чітко обмежує автономію засновників шкіл. Зокрема, не дозволяє органам місцевого самоврядування «економити» на вчителях та утримувати заробітну плату на низькому рівні.

Всі елементи зарплат вчителів і хто їх регулює – детально обговорюємо у розділі 4.3.

4.2.1. Джерела коштів для зарплат вчителів

Основним джерелом коштів для видатків на освіту є освітня складова загальної субвенції (так часто неофіційно називають освітню субвенцію). Освітня субвенція виділяється всім місцевим органам влади за формулою на учня, яка затверджується щороку Міністерством (у Польщі називається *алгоритмом*). Освітня субвенція – це частина загального доходу органів місцевого самоврядування, тому її використання не обмежується зарплатою вчителів або витратами на освіту. Щороку деякі польські місцеві органи влади витрачають на освіту менше ніж отримують в освітній субвенції, але їх дуже мало. Проте для більшості польських органів місцевого самоврядування освітньої субвенції недостатньо для покриття всіх видатків на освіту, і тому вони зобов'язані додавати інші кошти. У 2018 році освітня субвенція становила 43,12 мільярди злотих, покриваючи близько 61% періодичних видатків державної освіти (ZMP 2019).

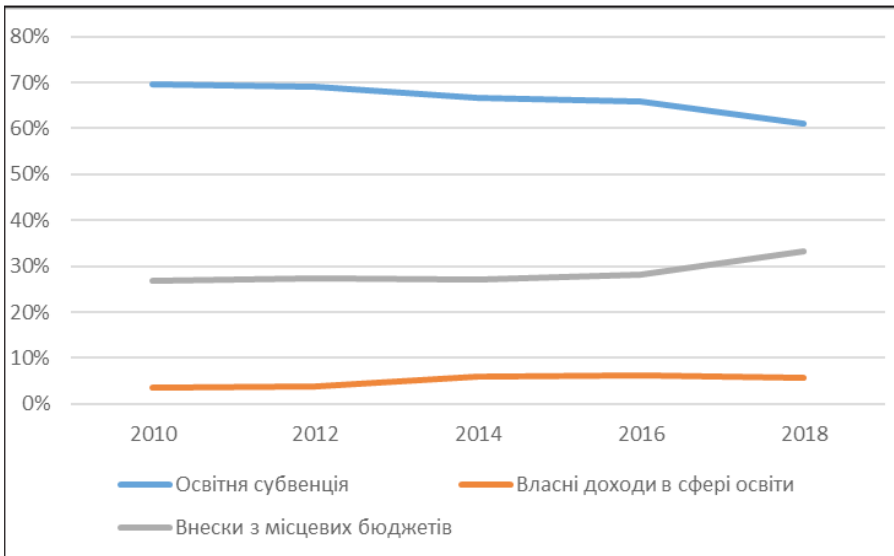
Другим джерелом коштів на освіту є доходи закладів освіти. Технічно, оскільки школи не мають бюджетної автономії, це власні доходи місцевих органів влади як засновників шкіл, які вирішують, як їх використовувати (вони можуть виділити частину цих коштів школі, яка реалізувала ці доходи). Це кошти, отримані від оренди шкільних приміщень, продажу продуктів і послуг професійно-технічних училищ, різні збори,

що стягуються школами (наприклад, для іспитів людей, які не є учнями), і аналогічні. У 2018 році ці доходи становили 3,95 млрд злотих.

Останнім джерелом коштів є внески з місцевих бюджетів (тобто кошти понад отриману освітню субвенцію). У 2018 році періодичні видатки на освіту досягли 23,43 млрд злотих (ZMP 2019).

Частка цих ресурсів проілюстрована за роками на наступному графіку 2.

Діаграма 2. Частка різних джерел фінансування видатків на освіту за 2010–2018 роки (%)



Джерело: ZMP (2019).

Відзначимо, що з 2010 по 2018 роки частка освітньої субвенції у витратах на освіту знизилась від 69,7% до 61,2%. При цьому частка внесків з місцевих бюджетів зросла від 26,7% до 33,2%. Третина всіх витрат органів місцевого самоврядування на школи покрита їх іншими загальними доходами. Субвенція на освіту зменшується не лише як відсоток від усіх періодичних видатків на освіту, як показано на графіку 2, але і як частка ВВП: вона становила 2,7% ВВП у 2004 році та лише 2,0% ВВП у 2018 році (ZMP 2019).

У спільному звіті Асоціації польських міст та інших асоціацій органів місцевого самоврядування (ZMP 2019) оцінено, що у 2018 році видатки на освіту органів місцевого самоврядування (без власних надходжень

в освіті) перевищили отриману освітню субвенцію на 54% («розрив фінансування»). Розрив фінансування вказує, на скільки освітню субвенцію потрібно буде збільшити з метою ліквідації необхідних внесків з місцевих бюджетів.

Однак розрив фінансування – 54,3% неоднаково розподіляється між типами органів місцевого самоврядування. Він досить низький для повітів (12%) і дуже високий для різних типів гмін (від 48% у сільських муніципалітетах до 76% у містах). У містах з правами повітів розрив фінансування становить 64% від отриманої освітньої субвенції. Це може означати, що розрив фінансування в основному генерується у початковій освіті, яка впроваджується повітами. Наведена таблиця 3 ілюструє нещодавні зміни у розриві фінансування за типом місцевого самоврядування.

Таблиця 3. Розрив фінансування за типом місцевого самоврядування (% від отриманої освітньої субвенції)

	2010	2012	2014	2016	2018
Міста з правами повіту	-52,0%	-50,0%	-51,0%	-53,0%	-64,0%
Міські муніципалітети	-71,0%	-72,0%	-71,0%	-68,0%	-76,0%
Сільські муніципалітети	-35,0%	-39,0%	-40,0%	-41,0%	-48,0%
Змішані муніципалітети	-53,0%	-55,0%	-54,0%	-53,0%	-62,0%
Повіти	+2,0%	0,0%	-3,0%	-4,0%	-12,0%
Регіони	-10,0%	-6,0%	-11,0%	-12,0%	-33,0%

Джерело: ZMP (2019).

Важливо зауважити, що у 2010 році освітня субвенція становила 95% усіх видатків на заробітну плату в освіті; з часом ця частка зменшилась до 85,4% у 2020 році. Таким чином, освітня субвенція не покриває навіть витрат на заробітну плату вчителів.

Відповідно до законодавства кошти на освіту (в тому числі, на заробітну плату вчителів) гарантовані у доходах органів місцевого самоврядування. Це означає, що не існує правового обов'язку для національного уряду забезпечувати, щоб освітня субвенція була достатньою для покриття витрат на надання освіти або навіть витрат на заробітну плату вчителів. З цієї причини суди неодноразово відхиляли позови різних органів місцевого самоврядування до Міністерства національної освіти, вимагаючи більшого розподілу субвенції на покриття принаймні витрат на заробітну плату у діючих школах.

4.2.2. Мінімальна базова зарплата вчителя

Як зазначалося вище, щороку міністр національної освіти видає указ, згідно з яким встановлюється мінімальний рівень базової зарплати вчителів залежно від педагогічної освіти і професійного рівня вчителя (ст. 30, Хартія вчителя). Поточна мінімальна базова заробітна плата наведена в наступній таблиці 4 (MEN 2019).

Таблиця 4. Мінімальні базові зарплати вчителів у 2020 році (злотих)

Рівень освіти	Стажер	На контракті	Призначений	Дипломований
Ступінь магістра з педагогічною підготовкою	2 782	2 862	3 250	3 817
Ступінь магістра без педагогічної підготовки	2 617	2 663	2 832	3 324
Інша прийнятна освіта	2 600	2 617	2 638	2 905

Джерело: MEN (2019).

Мінімальна базова зарплата для вчителя стажера без ступеня магістра на цей час дорівнює мінімальній заробітній платі у Польщі (після недавнього збільшення останньої). Міністерство встановлює мінімальну зарплату без обмежень, зокрема точні залежності між мінімальною заробітною платою та професійним рівнем чи рівнем освіти не передбачені законом.

Польські органи місцевого самоврядування мають право встановлювати базові зарплати вище за мінімальні базові зарплати, визначені в таблиці 4. Проте це майже ніколи не виконується (Herbst, Herczyński, Levitas 2009). Зазвичай, місцеві правила оплати праці вчителів свідчать про те, що базові зарплати дорівнюють мінімальним базовим зарплатам, які встановлені Міністерством. У місцевих органах влади, які повинні платити вчителям більше для того, щоб тримати їх у школах, наприклад у великих містах, є інші способи збільшення зарплат вчителям (див. розділ 4.2).

Виняткові випадки, в яких базова зарплата вчителя стає вищою за правовий мінімум (наведений у таблиці 4), - дуже великі міста. Наприклад, Варшава підвищила базові зарплати вчителів, як зазначено в таблиці 5.

Таблиця 5. Підвищення базових зарплат понад мінімальні базові зарплати у Варшаві (злотих)

Рівень освіти	Стажер	На контракті	Призначений	Дипломований
Ступінь магістра з педагогічною підготовкою	350	335		
Ступінь магістра без педагогічної підготовки	300	265	220	
Інша прийнятна освіта	250	235	220	

Джерело: RMW (2018), RMW (2019), RMW (2020).

Базові зарплати у Варшаві підвищуються постійно, але з кожним роком збільшуються мінімальні базові зарплати. Очевидно, що найсуттєвіші підвищення поширюються на молодших і менш оплачуваних вчителів. Рівень базових зарплат у Варшаві за 2020 рік з місцевим підвищенням наведено у таблиці 6.

Таблиця 6. Базові зарплати у Варшаві у 2020 році (у злотих)

Рівень освіти	Стажер	На контракті	Призначений	Дипломований
Ступінь магістра з педагогічною підготовкою	3 132	3 197	3 250	3 817
Ступінь магістра без педагогічної підготовки	2 917	2 928	3 052	3 324
Інша прийнятна освіта	2 850	2 852	2 858	2 905

Джерело: таблиця 4, таблиця 5.

Як бачимо з таблиці 6, Варшава фактично зрівняла основні зарплати стажера і контрактованих вчителів, а базова зарплата призначених вчителів збільшена незначно (щоб зробити її не меншою ніж у контрактованих вчителів); при цьому базова зарплата дипломованих вчителів не збільшилась порівняно з національним мінімумом.

4.2.3. Обов'язкова мінімальна середня зарплата вчителя

Польське законодавство, крім мінімальних зарплат вчителів, визначає також обов'язкову мінімальну *середню* зарплату вчителів. Ці обов'язкові середні зарплати оцінюються окремо для кожного засновника шкіл і для кожного професійного рівня вчителів, для всіх вчителів, які працюють у всіх школах, заснованих цим конкретним засновником. Обов'язкова мінімальна середня заробітна плата визначається як відсоткове значення так званої *базової суми*, яка щорічно встановлюється у національному законі про бюджет. Відсотки, з іншого боку, залишаються постійними. Засновники шкіл зобов'язані забезпечити, щоб фактичні середні зарплати вчителів не ставали нижчими за обов'язкові мінімальні середні значення.

Базова сума для бюджетного 2018 року становила 2900,20 злотих, у 2019 – 3045,21 злотих, а у 2020 дорівнює 3537,80 злотих.

Наведена нижче таблиця 7 містить відсотки для кожного професійного рівня вчителя (другий стовпець) разом із значенням обов'язкового середнього мінімуму протягом трьох останніх бюджетних років.

Таблиця 7. Обов'язкові мінімальні середні зарплати вчителів у 2020 році (% , злотих)

Рівень професійного прогресу	Відсоток від базової суми	Обов'язкова середня, 2018	Обов'язкова середня, 2019	Обов'язкова середня, 2020
Стажер	100%	2 900	3 045	3 538
Контрактований вчитель	111%	3 219	3 380	3 927
Призначений вчитель	144%	4 176	4 385	5 094
Дипломований вчитель	184%	5 336	5 603	6 510

Джерело: % базової суми, визначений Хартією вчителя, ст. 30, інші значення – власні розрахунки.

Відповідальність кожного засновника державних шкіл – забезпечити, щоб фактична середня зарплата серед всіх вчителів у їх школах (з урахуванням частки ставок вчителів, які не працюють повністю), для кожного професійного рівня принаймні дорівнювала обов'язковій мінімальній середній. Інструментом для досягнення цієї мети є місцеве регулювання заробітної плати вчителів (див. розділи 4.3.2 та 4.3.3 нижче). Існує декілька посібників для місцевих органів влади щодо визначення цих місцевих норм для досягнення середніх показників (наприклад,

Klawenek 2012a). Наявна також сувора система контролю за фактично дотриманими необхідними середніми значеннями. Після кожного бюджетного року засновники шкіл зобов'язані повідомляти про фактичні зарплати своїх вчителів і демонструвати, що було досягнуто обов'язкового середнього мінімуму. У тих випадках, коли мінімуму не досягнуто, засновник школи зобов'язаний платити вчителям так звану *компенсаційну надбавку*. Компенсаційні надбавки розраховуються для всіх вчителів цього професійного рівня, пропорційно до їх зарплати, і виплачуються вчителям у лютому.

Порівнюючи таблиці 4 та 7, відзначимо, що обов'язкові середні суттєво перевищують мінімальні зарплати. Дійсно, обов'язковий середній показник становить 127% від мінімальної заробітної плати для стажера і 171% – для дипломованих вчителів. Ця відмінність пов'язана з тим, що старші викладачі на вищих професійних рівнях виконують більше функцій у школах і отримують більш високі надбавки, особливо за досвід роботи.

4.3. Складові зарплат вчителів

Польське законодавство визначає всі елементи заробітних плат вчителів (ст. 30, Хартії вчителя). Заробітна плата складається з таких елементів:

1. Базова зарплата.
2. Надбавки до базової зарплати:
 - За стаж
 - Мотиваційні
 - Функціональні (для керівників шкіл, інших керівних посад і для класних керівників)
 - За важкі умови праці.
3. Платежі за уроки понад тижневе навантаження та тимчасові заміни.
4. Премії та доплати:
 - Премії вчителям та шкільним директорам
 - Надбавка для сільських шкіл
 - Допомога на відпочинок
 - Компенсаційна надбавка у випадках, коли обов'язкова мінімальна середня заробітна плата вчителя не була досягнута

- Річна додаткова зарплата (так звана тринадцята зарплата, яку виплачують вчителям у березні)
- Премія за початок роботи як вчитель стажер
- Ювілейні нагороди (після 20, 25, 30, 35, 40 років роботи)
- Нагорода за отримання почесного звання професора освіти
- Вихідна допомога (при виході на пенсію або при виході з професії).

Усі елементи зарплати вчителів оподатковуються та враховуються при обчисленні пенсій. Місцеві органи влади не можуть призначити вчителям інші надбавки або премії, ніж ті, що передбачені законом. Однак всі нагороди повинні бути сплачені (наприклад, місцеве самоврядування не може встановити надбавку для заступників директорів шкіл, яка дорівнює нулю).

Як зазначалася вище, однією з функцій децентралізації освіти у Польщі є спільна відповідальність за встановлення розміру різних елементів зарплати вчителя. Відповідальність за встановлення цих значень розподіляється таким чином:

- Мінімальна базова зарплата встановлюється міністром, а місцеві органи влади визначають фактичне значення базових зарплат (які можуть бути вищими за мінімальну), див. розділ 4.2.2.
- Мінімальна функціональна надбавка за класне керівництво визначається у законодавстві, а місцеве самоврядування встановлює фактичний розмір цієї надбавки (яка може бути вищою за мінімальну).
- Функціональні надбавки для шкільних директорів та їх заступників, мотиваційні надбавки, надбавка за важкі умови праці та премії для вчителів і шкільних директорів встановлюються вільно місцевими органами влади.
- Всі інші елементи заробітної плати вчителя встановлені у законодавстві.

У розділі 4.3.1 ми переглядаємо елементи вчительської зарплати, які встановлені на національному рівні, а в наступному – ті, які встановлені локально. Деякі приклади місцевих регламентів оплати праці вчителів розглянуто в розділі 4.3.3. Місцеві норми оплати праці регулярно змінюються; надбавки можуть бути зменшені або збільшені, якщо дозволяють місцеві бюджети.

Також звертаємо увагу, що місцеві органи влади як засновники шкіл несуть відповідальність за встановлення деяких технічних правових умов і процедур, пов'язаних з перевіркою застосування деяких надбавок в індивідуальних випадках; ці питання тут не обговорюються.

Цікаво розглянути відносну частку різних елементів зарплат, перерахованих вище, у загальних зарплатах вчителів. Структура зарплати вчителів залежить від професійного рівня і наведена в наступній таблиці 8.

Таблиця 8. Структура зарплат вчителів за професійним рівнем (%)

	Стажер	На контракті	Призначений	Дипломований	Всі
Базова зарплата	79.9%	71.2%	65.2%	61.2%	62.6%
Години понад тижневе навантаження	12.8%	12.7%	11.9%	11.5%	11.6%
За стаж	2.0%	4.3%	9.3%	11.4%	10.6%
Додаткова 13 зарплата	0.4%	4.8%	6.2%	6.9%	6.6%
Мотиваційна надбавка	1.6%	3.5%	3.3%	3.7%	3.6%
Директорська надбавка	0.0%	0.1%	0.6%	2.0%	1.6%
Надбавка за класне керівництво	1.3%	2.0%	1.7%	1.4%	1.5%
Надбавка за складні умови праці	1.7%	1.3%	1.1%	0.7%	0.8%
Премії та пільги	0.0%	0.1%	0.4%	0.9%	0.7%
Інші надбавки	0.3%	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%

Джерело: Herbst (2018), дані 2017 року.

Зверніть увагу, що частка базової зарплати у повній заробітній платі вчителя зменшується разом із просуванням професійними рівнями: від 80% для стажерів до 61% для дипломованих вчителів. Це природно, тому що старші та досвідченіші вчителі отримують більш високу надбавку за стаж, більш високу 13 зарплату і вищі мотиваційні надбавки. Крім того, багато директорів шкіл, які отримують функціональну надбавку, є дипломованими вчителями.

Важливо відзначити, що для розрахунку середньої зарплати вчителя (див. розділ 4.2.3) всі елементи зарплат вчителів, перераховані вище, – враховані, але за винятком надбавки для сільських шкіл, виплат до відпустки і компенсаційних надбавок⁷.

⁷ Звичайно, вихідна допомога також не враховується, тому що її отримують тільки колишні вчителі.

4.3.1. Складові зарплати вчителів, які визначаються на національному рівні

Національний уряд визначає мінімальну базову зарплату вчителів (див. табл. 4). Місцеве самоврядування може встановити базову зарплату вчителів вище національного мінімуму, але дуже мало тих, хто це робить (для прикладу збільшення див. таблицю 5).

Розмір надбавки за стаж встановлений у законодавстві (Хартія вчителя, ст. 33). Вчителі отримують 1% базової зарплати за кожен рік роботи, починаючи з четвертого року. Однак надбавка не може перевищувати 20% від базової зарплати. Місцеві органи влади зобов'язані визначати деякі технічні правила щодо розрахунку стажу.

Класні керівники завжди отримували додаткову надбавку за цю функцію (Хартія вчителя, ст. 3а), але протягом багатьох років встановлення її розміру залишалося функцією засновників шкіл, які вільно визначали її у правилах оплати праці вчителів. Із 2019 року мінімальний розмір цієї надбавки становить 300 злотих на місяць. Місцеві органи влади можуть встановити розмір цієї надбавки на більш високий рівень, наприклад, для великих класів. Місцеве самоврядування залишається вільним у встановленні розміру надбавки за виховання груп у дошкільних закладах.

Вчителі, які працюють у складних умовах, мають право на спеціальну надбавку за це (Хартія вчителя, ст. 34). Список таких умов визначає Міністр освіти (MEN 2005). До переліку увійшли робота під землею (школи для шахтарів), нічна робота (в медичних школах), викладання іноземною мовою, а також кілька категорій педагогічної діяльності з учнями з особливими потребами. Загалом законодавство перераховує 19 специфічних важких умов. Розмір відповідних надбавок встановлюється місцевими органами влади.

Конкретні правила та умови встановлення премій для вчителів і шкільних директорів визначаються місцевими органами влади. Однак законодавство визначає, що кошти на ці премії повинні бути рівними – принаймні 1% від запланованих щорічних зарплат у всіх школах, засновником яких є місцевий орган влади (Хартія вчителя, ст. 49). Місцеве самоврядування може вирішити створити більший фонд для премій.

Вчителі, які працюють у школах, розташованих у сільській місцевості або в містах, у яких налічується до 5000 жителів, мають право на сільську надбавку у розмірі не менше 10% від базової заробітної плати (Хартія вчителя, ст. 54). Місцеве самоврядування може збільшити розмір цієї надбавки.

Компенсаторні надбавки виплачуються вчителям у разі, якщо мінімальної базової середньої зарплати вчителя не досягнуто (Хартія вчителя, ст. 30а). Ця надбавка розраховується таким чином: «невистачаюча» сума для певного професійного рівня розподіляється однаково між усіма вчителями, що належать до цього рівня.

Особи, які починають роботу в школі як стажер, мають право отримати премію за початок роботи (Хартія вчителя, ст. 53а). Премія виплачується один раз. Розмір цієї премії становить 1000 злотих.

Законодавство передбачає особливі ювілейні премії для вчителів, які працюють протягом тривалого періоду, як зазначено в наступній таблиці 9.

Таблиця 9. Ювілейні премії для досвідчених вчителів

Після 20 років роботи	75% від базової зарплати
Після 25 років роботи	100% від базової зарплати
Після 30 років роботи	150% від базової зарплати
Після 35 років роботи	200% від базової зарплати
Після 40 років роботи	250% від базової зарплати

Джерело: Хартія вчителя, ст. 47.

Вчитель може бути нагороджений почесним званням професора освіти⁸, у цьому випадку він або вона отримує фінансову премію (Хартія вчителя, ст. 31). Премія виплачується один раз. Розмір премії становить 18000 злотих.

Нарешті вихідна допомога, коли вчитель йде на пенсію, дорівнює трьом місяцям базової зарплати (Хартія вчителя, ст. 87), якщо це не вихід на пенсію через закриття школи, бо в цьому випадку вихідна допомога збільшується до 6 місяців базової заробітної плати (Хартія вчителя, ст. 20).

4.3.2. Складові зарплати вчителів, які визначаються місцевими органами влади

Для повноти розуміння повторюємо, що органи місцевого самоврядування як засновники шкіл встановлюють базові зарплати вчителям (залежно від освіти та професійного рівня вчителів, див. табл. 4) та надбавки за класне керівництво у школах (іноді з огляду на розмір класу),

⁸ Щороку від 20 до 25 вчителів отримують почесне звання професора освіти, відповідно до Хартії вчителя, ст. 9і. Звання присвоюються спеціальною комісією, призначеною Міністром освіти.

гарантуючи, що вони щонайменше дорівнюють встановленому на національному рівні мінімуму. У більшості випадків фактичні базові зарплати та фактичні надбавки за класне керівництво в регламенті оплати праці вчителів встановлюються рівним мінімальним значенням.

Місцеві органи самоврядування можуть встановлювати надбавки для директорів шкіл та їхніх заступників або у злотах, або у відсотках від базової зарплати. Часто ці надбавки залежать від розміру школи.

Аналогічно органи місцевого самоврядування вільні визначати надбавки за виховання дошкільних груп (педагогічні працівники дошкільних закладів вважаються вчителями).

Мотиваційні надбавки розроблені для того, щоб мотивувати вчителів гарно виконувати роботу. Органи місцевого самоврядування вільні визначати розмір цих надбавок (у злотах або у відсотках від базової зарплати). Найчастіше мотиваційні надбавки встановлюються на певний обмежений час (найчастіше від 1 до 3 місяців). Місцеві органи влади також встановлюють критерії мотиваційних надбавок для вчителів та директорів шкіл у своїх правилах оплати праці вчителів.

Надбавка за роботу у складних умовах встановлюється органами місцевого самоврядування майже завжди як відсоток від базової зарплати. Для більшості польських органів місцевого самоврядування єдиними складними умовами роботи в їхніх школах є робота з учнями з особливими потребами (у спеціальних школах чи спеціальних класах).

Встановлюючи надбавки для вчителів та директорів шкіл, органи місцевого самоврядування повинні приймати рішення про таке:

- Встановити щорічний обсяг коштів для премій, який дорівнює щонайменше 1% річної зарплати всього педагогічного персоналу в школах та дошкільних закладах. Деякі органи місцевого самоврядування встановлюють обсяг коштів для премій набагато вищим, навіть до 6%.
- Розподілити відповідальність за окремі рішення щодо призначення премій. Найчастіше премії для вчителів встановлює директор школи, а премії директорів шкіл визначає голова місцевого самоврядування.
- Розподілити обсяг коштів для премій між директорами шкіл та головою місцевої влади. Зазвичай, приймається рішення, що директори шкіл розподіляють 80% обсягу коштів, а місцева влада – 20%.

У своїх регламентах про оплату праці вчителів місцеві органи влади також встановлюють критерії та умови для індивідуальних премій вчителів та директорів шкіл.

4.3.3. Огляд чотирьох місцевих регламентів щодо зарплат вчителів

У цьому розділі ми представляємо порівняльний огляд основних місцевих регламентів оплати праці вчителів міста з правами повіту Седльце (RGS 2018, RGS 2020), міста Сулейовек (RMS 2019), сільського муніципалітету Стара Бяла (RGSB 2019) та повіту Плоцьк (RPP 2020). Усі ці адміністративні одиниці розташовані в регіоні Мазовецьке з обласним центром у Варшаві.

Основна інформація про чотири органи місцевого самоврядування наведена в наступній таблиці 10. Освітні дані виключають школи, засновані іншими структурами (приватні школи, духовні школи тощо). Усі спеціальні школи згруповані разом (початкові спеціальні школи, спеціальні ліцеї тощо).

У таблиці 10 наведено інформацію, що Сулейовек та Стара Бяла мають освітні обов'язки муніципалітетів, повіт Плоцьк має освітні обов'язки повіту (див. додаток для роз'яснення цих обов'язків). Седльце як місто з правами повіту несе відповідальність як обидва типи. Зауважимо, що Сулейовек є засновником однієї середньої школи, хоча це освітня відповідальність повіту. Польське законодавство допускає таку ситуацію на підставі угоди між муніципалітетом та повітом, де розташований цей муніципалітет (у цьому випадку – повіт Мінск). Повіт Плоцьк - це переважно сільська місцевість, він є засновником кількох шкіл, оскільки в місті Плоцьк (місто з правами повіту, оточене повітом Плоцьк) є багато середніх та спеціальних шкіл.

Таблиця 10. Основна інформація про чотири органи місцевого самоврядування

	Седльце	Сулейовек	Стара Бяла	Повіт Плоцьк
Адміністративний тип	Місто з правами повіту	Місто	Сільський муніципалітет	Повіт
Населення	77 732	19 708	11 891	111 108
Відсоток сільського населення (%)	0%	0%	100%	91,3%
Доходи бюджету на душу населення (злотих)	6 521	6 000	5 080	4 713

Продовження табл. 10

	Седльце	Сулейовек	Стара Бяла	Повіт Плоцьк
Власні доходи на душу населення (злотих)	2 749	3 337	2 900	1 831
Кількість початкових шкіл	12	4	4	
Кількість учнів у початкових школах	6 738	1 691	959	
Кількість ліцеїв	7	1		2
Кількість учнів у ліцеях	2 250	173		201
Кількість ПТНЗ	7			2
Кількість учнів у ПТНЗ	238			38
Кількість спеціальних шкіл	2			2
Кількість учнів у спеціальних школах	133			60

Джерело: BDL GUS для 2019.

Ми спочатку звертаємо увагу, що базові зарплати у місті Сулейовек збільшено, порівняно з мінімальними базовими зарплатами (табл. 4), на 10% для стажерів і на 8% для контрактованих вчителів. Базові зарплати в інших місцевих органах влади встановлені на мінімальному значенні.

Основні функціональні надбавки наведені в наступній таблиці 11.

Таблиця 11. Функціональні надбавки в чотирьох органах місцевого самоврядування

	Седльце	Сулейовек	Стара Бяла	Повіт Плоцьк
Мінімальна надбавка для директора школи	900 злотих	40% від базової зарплати		20% від базової зарплати
Максимальна надбавка для директора школи	1 500 злотих	100% від базової зарплати	80% від базової зарплати	60% від базової зарплати

Продовження табл. 11

	Седльце	Сулейовек	Стара Бяла	Повіт Плоцьк
Мінімальна надбавка для заступника директора школи	600 злотих	20% від базової зарплати		16% від базової зарплати
Максимальна надбавка для заступника директора школи	900 злотих	50% від базової зарплати	50% від базової зарплати	31% від базової зарплати
Класне керівництво	300 злотих	300 злотих	300 злотих	300 злотих
Виховання групи у дошкільному навчальному закладі	300 злотих	300 злотих	300 злотих	

Джерело: RGS (2018), RMS (2019), RGSB (2019), RPP (2020).

Що стосується мотиваційних надбавок, то 2 з 4 місцевих уряди оприлюднили щомісячний обсяг коштів для цієї мети (інші два бюджети оплачують їх внутрішньо). У Седльце цей обсяг встановлений у розмірі 6% від щомісячних зарплат, 20% з яких виділено на розсуд глави місцевої адміністрації. У Плоцьку обсяг мотиваційної надбавки для директорів шкіл становить 20% від їх щомісячної зарплати і 250 злотих для кожного вчителя. Інші параметри мотиваційних надбавок наведені в наступній таблиці 12.

Таблиця 12. Мотиваційні надбавки в чотирьох органах місцевого самоврядування

	Седльце	Сулейовек	Стара Бяла	Повіт Плоцьк
Мінімальна мотиваційна надбавка		5% від базової зарплати	5% від базової зарплати	
Максимальна мотиваційна надбавка	20% від базової зарплати для вчителів, 40% для директорів	5% від базової зарплати	5% від базової зарплати	
Мінімальний строк призначення надбавки	3 місяці	4 місяці	2 місяці	2 місяці
Максимальний строк призначення надбавки	12 місяців	10 місяців	12 місяців	6 місяців

Джерело: RGS (2018), RMS (2019), RGSB (2019), RPP (2020).

Що стосується премій, то всі 4 обрані місцеві органи влади встановлюють щорічний обсяг коштів для премій на рівні 1% від всіх зарплат вчителів і директорів. Частина цього обсягу коштів залишається на розсуд голови місцевого самоврядування для премій шкільних директорів, а кошти, які залишилися, віддають на розсуд шкільних директорів для преміювання вчителів. У Седльце частка коштів, залишених на розсуд глави адміністрації, становить 20%, у повіті Плоцьк – 25%, а в Сулейовек і Стара Бяла – 30%. Таким чином, більша частина річного фонду залишається на розсуд директорів шкіл.

Крім того, правила оплати праці вчителів стосуються таких технічних питань, як умови отримання мотиваційних надбавок або специфічні правила надбавки за стаж. Ці, інколи таємничі, технічні питання тут не обговорюємо.

Додаток. Довідкова інформація про польські органи місцевого самоврядування

Польська система органів місцевого самоврядування складається з трьох рівнів: гмін (gmina), повітів (powiat) та воєводств (województwo). Є сільські, міські і змішані (міські-сільські) муніципалітети, але їхні права і обов'язки однакові. Обмежена кількість великих міст є містами з правами повіту. Юридично вони є муніципалітетами (гмінами), але вони також мають права і обов'язки повітів.

У наступній таблиці 13 подано основну інформацію про три рівні органів місцевого самоврядування, включаючи їхні освітні обов'язки. Зверніть увагу, що міста з правами повіту не включено ні в муніципалітети, ні в повіти. Таким чином, загальна кількість муніципалітетів становить 2477, а загальна кількість повітів і міст з правами повіту разом становить 380. Найбільшим містом з правами повіту є Варшава, яку через її розміри показано в окремому рядку. Зверніть увагу, що Варшава не має обов'язків регіону, вона розташована в Мазовецькому регіоні (воєводстві).

Таблиця 13. Рівні місцевого самоврядування Польщі та їх освітні завдання

Рівень місцевого самоврядування	Кількість	Середня кількість населення	Освітні завдання
Гміна	2 411	5 219	Загальні та спеціальні дошкільні заклади, початкові школи, поза-класні заходи

Продовження табл. 13

Рівень місцевого самоврядування	Кількість	Середня кількість населення	Освітні завдання
Повіт	314	82 254	Спеціальні початкові школи, загальні та спеціальні середні школи, педагогічно-психологічні консультативні центри
Гміни з правами повіту, крім Варшави	65	166 237	Загальні та спеціальні дошкільні заклади, загальні та спеціальні початкові школи, загальноосвітні та спеціальні середні школи, позашкільні заходи, педагогічно-психологічні консультативні центри
Варшава	1	1 777 972	
Воєводство	16	2 400 697	Окремі ПТНЗ, центри підвищення кваліфікації вчителів, педагогічні бібліотеки

Джерело: BDL GUS 2019, власні розрахунки.

Посилання на законодавчі акти

Law Teachers Charter (1982), Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215)

MEN (1997), Rozporządzenie z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli

MEN (2005) Rozporządzenie z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy

MEN (2018) Rozporządzenie z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli

MEN (2019) Rozporządzenie z dnia 12 grudnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy

RMW (2018) Uchwała Nr LXXIII/1966/2018 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie regulaminu dotyczącego niektórych zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez m.st. Warszawę

RMW (2019) Uchwała Nr IX/167/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 7 marca 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminu dotyczącego niektórych zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez m.st. Warszawę

RMW (2020) Uchwała Nr XXVIII/834/2020 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 marca 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminu dotyczącego niektórych zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez m.st. Warszawę

RGSB (2019) Uchwała NR 100/X/19 Rady Gminy Stara Biała z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i jednostkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Stara Biała

RPP (2020) Uchwała NR 137/XIV/2020 Rady Powiatu w Płocku z dnia 29 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówce oświatowej prowadzonych przez Powiat Płocki

RGS (2018) XXX Uchwała NR XVII/111/2015 Rady Gminy Siedlce z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli

RMS (2019) Uchwała Nr XVI/156/2019 Rady Miasta Sulejówek z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego zatrudnionych w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Miasto Sulejówek

National legal acts available at <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/home.xsp>. This includes laws and decrees of MEN. Local legal acts available at <https://edziennik.mazowieckie.pl/keywordbrowse>.

Посилання на літературу

CODN (1999), *Nauczyciele w roku szkolnym 1998/99* [Teachers in the school year 1998/99], Wydawnictwo CODN, Warszawa

M. Jakubowski (2019), Polish education reforms and governance structure, *Revue internationale d'éducation de Sèvres. Colloque*, available at <http://journals.openedition.org/ries/7801>

M. Herbst (ed.) (2012), *Finansowanie oświaty* [Financing of education], Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 3, Wydawnictwo ICM, Warszawa, available at https://www.academia.edu/9329135/Tom_3_Finansowanie_o%C5%9Bwiaty. Redakcja Miko%82aj Herbst

M. Herbst (2012a), *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – Rozwiązania systemowe* [Teacher salaries in Poland – Systemic Solutions], in M. Herbst (ed.) (2012), *Finansowanie oświaty* [Financing of education], Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 3, Wydawnictwo ICM, Warszawa

M. Herbst (2018), *Wynagrodzenia nauczycielskie – kto ma rację?* [Teacher salaries – Who is right?], available at <https://wiedzadlapolityki.wordpress.com/2018/04/17/wynagrodzenia-nauczycielskie-kto-ma-racje/>

M. Herbst, J. Herczyński, T. Levitas (2009), *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości* [Financing of education in Poland], Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, available at <http://www.euroreg.uw.edu.pl/publikacje,finansowanie-oswiaty-w-polsce-diagnoza-dylematy-mozliwosci>

M. Herbst, T. Levitas (2012), *Decentralizacja oświaty w Polsce 2000-2010* [Decentralization of Education in Poland 2000-2010], in M. Herbst (ed.) (2012), *Decentralizacja oświaty* [Decentralization of Education], Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7, Wydawnictwo ICM, Warszawa

A. Klawenek (2012), *Lokalne regulaminy płacowe nauczycieli* [Local pay regulations of teachers], in M. Herbst (ed.) (2012), *Finansowanie oświaty* [Financing of education], Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 3, Wydawnictwo ICM, Warszawa

A. Klawenek (2012a), *Samorządowy regulamin wynagradzania nauczycieli* [Local Government regulation of Teacher Salaries], Wydawnictwo Beck, Warszawa

A. Klawenek (2019), *Wynagrodzenia w oświacie 2019/2020* [Salaries in education 2019/2020], Wydawnictwo Beck, Warszawa

W. Książek (2001), Rzecz o reformie edukacji 1997-2001 [on Education reform 1997-2001], Oficyna Wydawnico-Poligraficzna Adam, Warszawa, available at: <https://wojciechksiazek.wordpress.com/rzecz-o-reformie-edukacji-1997-2001/>

T. Levitas, J. Herczyński (2002), Decentralization, Local Governments, and Education Reform in Post-Communist Poland, in K. Davey (ed.) (2002), Balancing National and Local responsibilities, Open Society Institute, Budapest, available at: https://www.academia.edu/9328170/Decentralization_Local_Governments_and_Education_Reform_in_Post_Communist_Poland

NIK (2018), Awans zawodowy nauczycieli, Warszawa, available at <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/027/>

OECD (2005), Teachers Matter: Attracting, Developing, and Retaining Effective Teachers, OECD Publishing, Paris, available at: http://www.nefmi.gov.hu/letolt/nemzet/oeed_publication_teachers_matter_english_061116.pdf

A. Pery (2013), Awans zawodowy nauczyciela – krok po kroku, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa, available at <https://www.dbp.wroc.pl/biblioteki/wroclaw/attachments/article/940/Awans%20zawodowy%20nauczyciela%20-%20krok%20po%20kroku.pdf>

M. Smak, D. Walczak (2015), Pozycja społeczno-zawodowa nauczycieli. Raport z badania jakościowego [Social-Professional Position of Teachers], Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa, available at: <http://eduentuzjasci.pl/images/stories/publikacje/IBE-raport-pozycja-spleczno-zawodowa-naucz-BJ.pdf>

A. Wiłkomirska (2011), Awans zawodowy nauczycieli – „brzydkie kaczątko” reformy edukacji [The teachers’ professional promotion – “ugly duckling” of education system reform], *Studia Pedagogiczne LXIV*, 159-171, available at: <https://journals.pan.pl/Content/98092/mainfile.pdf?handler=pdf>

Związek Miast Polskich et al. (2019), Raport o finansowaniu oświaty w Polsce 2014-2018 [Report on financing education in Poland 2014-2018]. Available at: <http://www.miasta.pl/aktualnosci/raport-o-finansowaniu-oswiaty-w-polsce-w-latach-2004-2018>

BDL GUS <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>

РОЗДІЛ 5 . ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНСЬКИХ РЕФОРМАТОРІВ

Ян Герчинський

ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНСЬКИХ РЕФОРМАТОРІВ

Як згадувалося в першому розділі, кожна країна розробляє власну систему оплати праці вчителів у своєму конкретному правовому, культурному та політичному контексті. Тому пряме застосування моделей та копіювання рішень можуть бути зроблені тільки з уважністю та обережністю. Особливо це стосується підготовки до реформи зарплати вчителів. Три приклади, представлені тут: естонська, литовська та польська системи оплати праці вчителів, свідчать про використання дуже різних підходів та процедур. Мета книги – допомогти українським реформаторам у пошуку моделі оплати праці вчителів, яка буде належно працювати в Україні. З цієї причини, крім трьох детальних тематичних досліджень та короткого порівняльного огляду, ми пропонуємо в останньому розділі кілька висновків, яких можна дійти із представленого досвіду. Вибір та формулювання цих висновків, без сумніву, відображає розуміння та уподобання їх автора, і тому їх слід трактувати як пораду, а не як об'єктивну, перевірену істину.

Зокрема, ми не розглядаємо різні пропозиції щодо реформування системи оплати праці вчителів, запропоновані під час нинішньої живої дискусії в Україні, а натомість зосереджуємось на фундаментальних питаннях, які мають розглянути українські реформатори.

Висновок 1. Реформа зарплати вчителів, як правило, є частиною загальної реформи освіти

Реформа зарплати вчителів рідко проводиться самостійно. Більш звичним є планування реформи як частини загальних змін в освіті, з поліпшенням якості, справедливості та доступу до освіти як основних цілей реформи. Отже, реформа зарплати вчителів супроводжує інші зміни умов праці вчителів, такі як нове регулювання навчального часу, нові форми педагогічного нагляду чи шкільної інспекції, змінені навчальні програми, нові форми професійного прогресу або підвищення кваліфікації, підвищення педагогічної автономії. Якщо дивитися в цьому більш широкому контексті, реформа зарплати вчителів, зазвичай, вважається допоміжним механізмом для досягнення основних політичних цілей реформи, а не єдиною метою запроваджуваних змін.

Висновок 2. Реформа зарплати вчителів відбувається разом із підвищенням зарплати вчителів

У кожному дослідженні впровадження нової системи зарплати вчителів було заплановано разом із загальним суттєвим збільшенням зарплати вчителів (у випадку Литви, підтриманої структурними фондами ЄС). Без такого збільшення нова система матиме сильний опір вчителів та їх профспілок. Тому реформа для повноцінного її здійснення вимагає додаткових бюджетних коштів. У Литві на кожному етапі реформи було необхідне додаткове виділення коштів з бюджету. У Польщі додаткові витрати на зарплату вчителів з національного бюджету були недооцінені, що призвело до політичної кризи. Однак заплановане збільшення зарплат вчителів повинно враховувати як їх потреби, так і потенційні витрати з державного бюджету. Отже, якісне планування таких витрат на основі достовірної статистичної інформації та попереднього консенсусу з Міністерством фінансів представляється ключовою частиною підготовки реформи.

Висновок 3. Важливо пропонувати й інші цілі політики, а не тільки підвищення зарплати

Хоча збільшення зарплат вчителів є ключовою умовою реформи оплати праці вчителів, Міністерству освіти необхідно сформулювати більш довгострокові цілі політики та розробити реформу таким чином, щоб досягти цих цілей. Три досліджені приклади вказують на потенційний діапазон таких цілей політики, що включає підвищення якості викладання, підвищення привабливості та престижу педагогічної професії, збагачення педагогічної пропозиції шкіл, і зроблять школи більш чутливими до потреб батьків та учнів. Особливо важливою є можливість визначити, чи були досягнуті такі цілі політики. Отже, польські рефор-

матори мали намір зробити зарплату вчителів більш диференційованою – і вони тепер більш диференційовані. Естонські реформатори хотіли значно збільшити обов'язки директорів своїх шкіл – і вони значно збільшилися. Литовські реформатори хотіли перевизначити завдання та робочі обов'язки вчителів, і це було досягнуто. У кожній країні, що вивчається в цьому документі, проводяться серйозні публічні дискусії щодо позитивних та негативних наслідків змін в системі освіти, запроваджених разом із реформою зарплати вчителів, але немає сумнівів у тому, що ці наслідки є реальними і тривалими.

Висновок 4. Дуже важко винагороджувати вчителів відповідно до якості їх роботи

Однією з ключових політичних цілей польської реформи зарплати вчителів було забезпечення вищих зарплат кращим вчителям. Цієї мети дуже важко досягти. Ключова причина цього полягає в тому, що оцінка якості роботи вчителя є надзвичайно суперечливою, оскільки ефект роботи залежить від багатьох інших факторів (наприклад, домашнє середовище), на які школа не може вплинути. У традиційній системі оплати праці вчителів приблизним показником якості вчителя є досвід роботи (вимірюється кількістю років, відпрацьованих у школі). Польща замінила його системою процедур та умов для професійного прогресу, яка не працює належним чином. Здається, найкращий досвід у цій галузі отриманий в Естонії, де залежність від досвіду роботи (стажу) була повністю ліквідована, і натомість відповідальність за оцінку роботи вчителя та визначення її/його зарплати повністю покладено на директора школи як людини, яка найкраще знає, як працюють вчителі.

Висновок 5. Роль учительських профспілок є критичною для реформ

Три тематичні дослідження демонструють важливість позиції профспілок вчителів у контексті того, як освітня спільнота сприймає або чинить опір реформі. Якщо профспілки слабкі, як в Естонії, реалізація реформи зустрічає набагато менший опір і підлягає меншій кількості громадських обговорень. Якщо профспілки вчителів розділені та конфліктують між собою, як у Литві, то міністерству набагато легше здійснити реформу, навіть в умовах шкільного страйку. Якщо профспілки мають сильну позицію, як у Польщі, то вони можуть захищати інтереси вчителів і навіть змусити міністерство відмовитись від деяких цілей реформи. Це означає, що до планування реформи зарплати вчителів слід підходити як до політичного втручання, а потенційних прихильників та ворогів реформи слід виявляти на ранніх стадіях та враховувати у плані відповідні непередбачені ситуації.

Висновок 6. Ліквідацію системи ставок слід ретельно планувати

Як свідчить досвід у регіоні та решті посткомуністичного світу, ліквідація системи ставок та запровадження трудових відносин на основі контрактів між школами та вчителями є складним процесом. З цієї причини необхідно підготувати та публічно обговорити принципи, на яких базується нова система оплати праці вчителів. Це виходить далеко за рамки технічної зміни одного набору коефіцієнтів на інший набір коефіцієнтів. Аргументи на користь нової системи повинні бути пов'язані з професійною позицією вчителів та підвищенням якості викладання. Тематичні дослідження в цьому виданні демонструють три дуже різні моделі, кожна з яких є результатом тривалої підготовки, професійних дискусій та послідовних коригувань. Публічне обговорення та досягнення громадського прийняття нової системи оплати праці вчителів як серед освітньої спільноти, так і серед широкої громадськості є необхідною умовою успішної реформи.

| ПРО АВТОРІВ



АНЗОРИ БАРКАЛАЯ - позаштатний радник та тренер. Основними напрямками його спеціалізації є освітнє керівництво, управління змінами та формування культури навчальної організації.

У період з 2015 по 2019 рік створив Інноваційний освітній центр Інституту освітніх наук Тартуського університету та був керівником магістерського курсу з освітніх інновацій.

У період з 2005 по 2015 рік обіймав посаду директора Віляндської академії культури Тартуського університету, а між 2000 і 2005 роками - ректора Віляндського культурного коледжу. Одночасно зі своїми управлінськими обов'язками вивчав в університеті предмети в галузі культурної антропології, молодіжної роботи, освітнього керівництва, стратегічного управління та управління змінами. Вивчав фізику, психологію, фіно-угорські мови та фольклористику в Тартуському університеті. У 1995 році захистив бакалаврську дисертацію про систему народних вірувань Хантій та її зв'язки з російським православ'ям.

У 1996 році захистив магістерську дисертацію, розширивши тему дослідження синкретистичними зв'язками з науковим атеїзмом. У 2002 р. захистив кандидатську дисертацію «Нариси до теорії шаманізму: пов'язування системи вірувань Хантів річки Пім із західним світоглядом».

Окрім наукових публікацій, Анзорі Баркалає брав участь у складанні Естонського звіту про людські ресурси, перегляду державних стандартів освіти за спеціальностями (педагогіка) в Таджикистані та аналізу мережі шкіл муніципалітету Виру.



РОМАС ТУРОНІС, народився у 1966 році в Красноярську, в сім'ї депортованих. Після повернення до Литви закінчив Вільнюський університет за спеціальністю математика, потім навчався і закінчив Інститут міжнародних відносин та політики у Вільнюсі.

Має великий досвід трудових відносин у сфері освіти: багато років працював у вчительських профспілках, був обраний віце-президентом одного з них, представляв освітні профспілки в комісіях з трудових спорів.

Як експерт він керував групою консультантів Національного агентства освіти, яке впровадило нову модель фінансування шкіл. Має понад 15 років досвіду роботи у захисті прав освітян та представництві їх інтересів. Зараз є керівником Агентства з питань освіти та посередництва, консультант з трудових відносин і викладач, посередник переговорів та суперечок, член Литовської палати посередників. Одружений, має два сини.



ЯН ГЕРЧИНСЬКИЙ є старшим консультантом з питань освіти шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні», що фінансується шведським агентством міжнародного співробітництва з розвитку SIDA.

Ян Герчинський має 21-річний досвід у освітніх фінансах, освітній політиці та у формулюванні і аналізі освітньої стратегії. У період з 1999 по 2001 рр. консультував польське Міністерство національної освіти та допоміг впровадити новий алгоритм розподілу освітньої субвенції до місцевих органів влади.

У період з 2002 по 2007 р. він консультував Міністерство освіти і науки Македонії, включаючи підготовку та впровадження формули розподілу освітньої субвенції.

У період між 2010 та 2012 рр. Ян Герчинський координував проєкт, що фінансувався ЄС, щодо зміцнення стратегічного потенціалу польських органів місцевого самоврядування в освітньому секторі та відредагував 7-томну Бібліотеку освіти місцевого самоврядування (2012 р.).

Ян Герчинський брав участь у ролі консультанта та автора доповіді у багатьох короткотермінових проєктах у галузі фінансів, стратегії та управління освітою в країнах з перехідною економікою, включаючи Албанію, Білорусь, Болгарію, Чехію, Грузію, Грецію, Казахстан, Косово, Киргизію, Литву, Македонію, Молдову, Румунію, Сербію, Таджикистан та Україну, а також у його рідну Польщу.

Перш ніж почати працювати в галузі фінансування та управління освітою, Ян Герчинський 17 років працював викладачем та дослідником з прикладної математики на математичному факультеті Варшавського університету. Він має ступінь доктора з математики.

Науково-практичне видання

Редактор: **Ян Герчинський**

Автори: **Анзорі Баркалає**

Ромас Туроніс

Ян Герчинський

ЯК ПЛАТИТИ ВЧИТЕЛЯМ:

**Три приклади реформування
національних систем оплати праці
вчителів у Східній Європі**



ЯН ГЕРЧИНСЬКИЙ



АНЗОРИ БАРКАЛАЯ



РОМАС ТУРОНІС

ЯН ГЕРЧИНСЬКИЙ, народився у 1954 р. у Варшаві, має велику кількість публікацій про фінансування освіти, управління освітою та децентралізацію освіти в ряді посткомуністичних країн - від центральної Азії до Балкан. В останні роки працює в SKL International старшим радником з питань розподілу освітньої субвенції в Україні. Ян Герчинський має науковий ступінь доктора з математики.

АНЗОРИ БАРКАЛАЯ, народився у 1968 р. в Душанбе, працює в галузях управління освітою та освітнього лідерства. Протягом 19 років працював дослідником і менеджером в Тартуському університеті, зосереджуючись на змінах в освіті та перегляді освітніх стандартів у вищій освіті. Анзорі Баркалає має науковий ступінь доктора з естонського фольклору.

РОМАС ТУРОНІС, народився у 1966 році в Красноярську, багато років працював обраним чиновником профспілки вчителів, відповідальним за переговори з урядом та за захист прав освітян. Він також брав участь у впровадженні нової системи фінансування шкіл у Литві. Ромас Туроніс має науковий ступінь з математики та політичних наук.