

Jan Herczyński,
“Support to Decentralization in Ukraine”, SKL international, Kiev
(+48) 501 048 500, jan@herczynski.eu

Зарплата вчителя: дослідження прикладу Польщі

Зміст:

Введення	2
1. Децентралізація освіти та встановлення зарплат вчителів	3
1.1. Джерела коштів для зарплат вчителів	5
1.2. Мінімальна базова зарплата вчителя	7
1.3. Обов'язкова мінімальна середня зарплата вчителя	9
2. Складові зарплат вчителів	10
2.1. Складові зарплати вчителів, які визначаються на національному рівні	12
2.2. Складові зарплати вчителів, які визначаються місцевими органами влади	13
2.3. Огляд чотирьох місцевих правил щодо зарплат вчителів	14
Додаток. Довідкова інформація	16
Посилання на законодавчі акти	17
Посилання на літературу	18

Список таблиць:

Таблиця 1. Аббревіатури, які використані в звіті	2
Таблиця 2. Професійні рівні вчителів	3
Таблиця 3. Розрив фінансування за типом місцевого самоврядування (% від отриманої освітньої субвенції)	7
Таблиця 4. Мінімальні базові зарплати вчителів у 2020 році (Злотих)	7
Таблиця 5. Підвищення базових зарплат понад мінімальні базові зарплати у Варшаві (Злотих) ..	8
Таблиця 6. Базові зарплати у Варшаві 2020 (Злотих)	8
Таблиця 7. Обов'язкові мінімальні середні зарплати вчителів у 2020 році (% , злотих)	9
Таблиця 8. Структура зарплат вчителів за професійним рівнем (%)	11
Таблиця 9. Ювілейні премії для досвідчених вчителів	13
Таблиця 10. Основна інформація про чотири органи місцевого самоврядування	15
Таблиця 11. Функціональні надбавки в чотирьох органах місцевого самоврядування	15
Таблиця 12. Мотиваційні надбавки в чотирьох органах місцевого самоврядування	16
Таблиця 13. Рівні місцевого самоврядування Польщі та їх освітні завдання	17

Список діаграм:

Діаграма 1. Розподіл вчителів за професійними рівнями 2007-2017 (%)	4
Діаграма 2. Частка різних джерел фінансування видатків на освіту за 2010-2018 роки (%)	6

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 для управління витратами на освіту. У більшості країн, зарплата вчителя встановлюється через складну систему, з регулярними змінами і корекціями, що робить її ще більш складною.

Польська система вчительських зарплат не є виключенням. Найбільш часто використовувана публікація, яка описує зарплати вчителів в Польщі, Klawenek (2019), перевидається майже щороку через зміни правових норм¹. На майже 300 сторінках він надає численні роз'яснення, приклади, пропозиції для засновників шкіл, а також посилання на багато судових рішень з різних спірних питань.

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

У цій главі ми коротко доповімо про основні аспекти польської системи встановлення вчительських зарплат. У розділі 1 ми обговорюємо, як поділяється ця компетенція між різними державними рівнями, відповідно до децентралізації освіти, і ми доповідаємо про основні параметри, встановлені національним урядом. У розділі 2 ми обговорюємо елементи заробітних плат вчителів, які діють на основі місцевих правил, прийнятих польськими місцевими органами влади.

Ми використовуємо такі аббревіатури:

Таблиця 1. Аббревіатури, які використані в звіті

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 міста Стара Бяла
RGS	Rad Gminy Siedlce	Рада міста Седльце
RPP	Rada Powiatu w Płocku	Рада міста 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 даних локальних даних державного статистичного управління

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

1. Децентралізація освіти та встановлення зарплат вчителів

Польська освіта високо децентралізована (Jakubowski 2019). Місцеві органи влади, як засновники, несуть відповідальність за відкриття та закриття шкіл, за встановлення шкільних бюджетів, за відбір професійних профілів, що викладаються в 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 шкіл. Міські, сільські та змішані муніципалітети є засновниками дошкільних та початкових шкіл, є засновниками середніх шкіл (у тому числі ПТНЗ) та спеціальних шкіл. Міста з правами повіту мають освітні компетенції як повітів так і міст одночасно. Регіони є засновниками дуже малої кількості ПТНЗ (в основному медичні школи²).

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

Таблиця 2. Професійні рівні вчителів

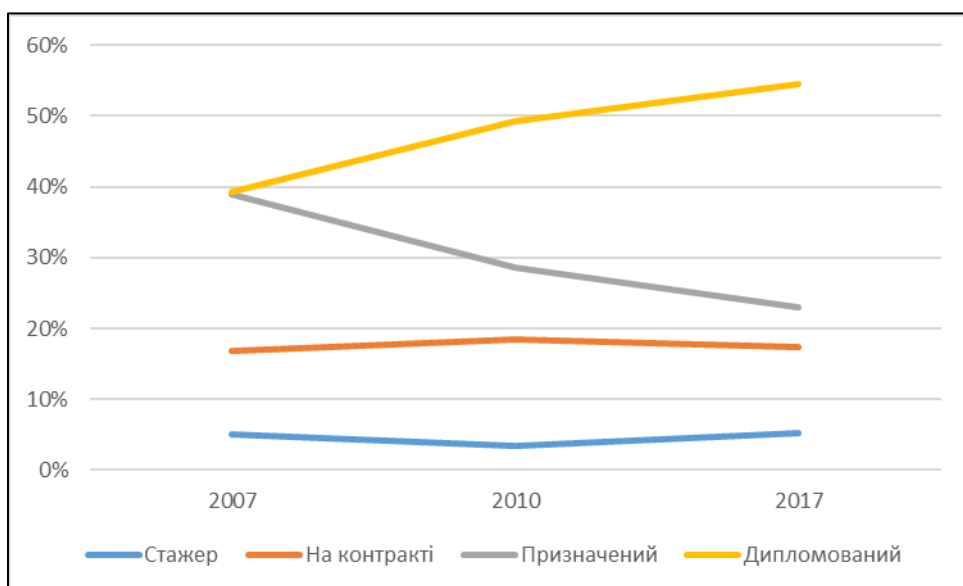
Професійний рівень	Мінімальний час	Умови для подальшого просування
Стажер	9 місяців	Позитивна оцінка стажування (не менше 9 місяців), та позитивний висновок після співбесіди з кваліфікаційною комісією
Контрактований вчитель	4 роки та 9 місяців	Позитивна оцінка стажування (не менше 2-х років і 9 місяців, починаючи не менше 2-х років після початку роботи в 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), та позитивний висновок після співбесіди з кваліфікаційною комісією
Дипломований вчитель	Не застосовується	

Джерело: Хартія вчителя, ст. 9a, 9b, 9c.

Конкретні форми оцінки, необхідні для просування на наступний професійний рівень, 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). Тому основною перешкодою для просування вважається час.

² Регіони несуть відповідальність за інші освітні завдання, такі як підвищення кваліфікації вчителів та педагогічні бібліотеки.

Мінімальний час, який може зайняти у стажера, щоб стати дипломованим вчителем становить 10 років³. Це стало стандартом; мало хто з вчителів витрачає більше часу на просування по професійним рівням. Дійсно, як NIK спостерігав, близько 99% всіх вчителів, які намагаються перейти до більш високого рівня успішні в цьому (NIK 2018). Фактично, немає значних бар'єрів у прогресуванні вчителів до вищих рівнів. В результаті дедалі більша частка польських вчителів є дипломованими вчителями. Якщо в 2007 р. призначені і дипломовані вчителі становили близько 40% всіх повністю зайнятих вчителів, то частка призначених вчителів впала до 23% у 2018, а частка дипломованих вчителів зростає до 55%. Ця динаміка показана на наведеному нижче Графіку 1.



Діаграма 1. Розподіл вчителів за професійними рівнями 2007-2017 (%).
Джерело: Для років 2007, 2010 Herbst (2012a), для року 2017 NIK (2018).

Значний ступінь децентралізації також стосується встановлення зарплат вчителів. Загальні правила та параметри встановлюються Міністерством, в той час як місцеві органи влади - засновники шкіл, несуть відповідальність за їх виконання.

Зарплата вчителя залежить від професійного рівня, до якого він належить. 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).

³ У 2018 цей час був продовжений до 15 років, висуваючи додаткові вимоги. Через рік ці зміни були зняті, у відповідь на протести профспілок вчителів

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. таблицю 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 на даному професійному рівні в усіх державних школах, які підпорядковуються даному засновнику (муніципалітету, округу, або регіону). Відповідальність засновників шкіл полягає в тому, щоб фактична середня заробітна плата для вчителів, зайнятих у їх школах, не була меншою за обов'язкове мінімальне середнє значення.

Для того, щоб досягти цього мінімального середнього значення, місцевому самоврядуванню була дана дуже важлива компетентність, а саме 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 в 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, і які елементи можуть бути визначені локально. Таким чином, регулюються базові зарплати (вони не можуть бути нижчими, ніж національний мінімум), і надбавка за класне керівництво (вона не може бути нижчою, ніж 300 злотих). З іншого боку, премії та надбавки встановлюються локально.
- Законодавство вимагає, щоб в кінці кожного бюджетного року, кожний публічний засновник шкіл повідомляв про заробітну плату вчителів, яка сплачена протягом цього бюджетного року, і чи були досягнуті обов'язкові мінімальні середні значення. Якщо ці середні не досягаються, засновники шкіл повинні платити додаткову суму для всіх вчителів даного професійного рівня у вигляді спеціальної надбавки (для досягнення мінімуму).

Ми можемо зробити висновок, що по лінії 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 тримати заробітну плату занадто низькою.

Всі елементи зарплат вчителів і хто їх регулює - детально обговорюються в розділі 2.

1.1. Джерела коштів для зарплат вчителів

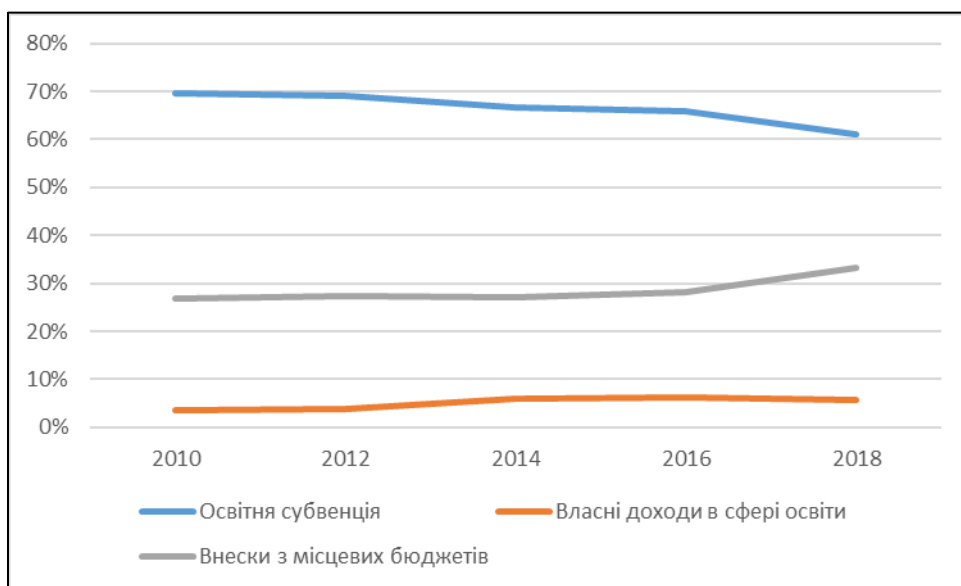
Основним джерелом коштів для видатків на освіту є освітня складова загальної субвенції (часто неофіційно називається освітня субвенція). Освітня субвенція виділяється всім місцевим органам влади за формулою на учня, яка затверджується щороку Міністерством (в Польщі називається *алгоритмом*). Освітня субвенція – це частина загального доходу органів місцевого самоврядування, тому її використання не обмежується зарплатою вчителів або витратами на

освіту. Щороку є деякі польські місцеві органи влади, які витрачають на освіту менше, ніж вони отримують в освітній субвенції, але їх дуже мало. Тим не менше, для більшості польських органів місцевого самоврядування освітня субвенція недостатня для покриття всіх видатків на освіту, і тому вони зобов'язані додавати інші кошти. У 2018 році освітня субвенція була рівною 43,12 мільярди злотих (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 деякі з цих коштів в школу, яка зробила ці доходи). Це кошти, отримані від 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 склали 3,95 млрд злотих.

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

Частка цих ресурсів, проілюстрована за роками на наступному графіку 2.



Діаграма 2. Частка різних джерел фінансування витрат на освіту за 2010-2018 роки (%).
Джерело: ZMP (2019).

Відзначимо, що між 2010 і 2018 частка освітньої субвенції у витратах на освіту знизилася з 69,7% до 61,2%, при цьому частка внесків місцевих бюджетів зросла з 26,7% до 33,2%. Третина всіх витрат органів місцевого самоврядування на школи покрита їх іншими загальними доходами.

У спільному звіті Асоціації польських міст та інших органів місцевого самоврядування (ZMP 2019) оцінено, що в 2018 р. видатки на освіту органів місцевого самоврядування (без власних надходжень в освіті) перевищили отриману освітню субвенцію на 54% («розрив фінансування»). Розрив фінансування вказує на те, на скільки освітню субвенцію потрібно буде збільшити з метою ліквідації необхідних внесків від місцевих бюджетів.

Однак, розрив фінансування 54,3%, не однаково розподіляється між типами органів місцевого самоврядування. Він досить низький для повітів (12%) і дуже високий для різних типів гмін (від 48% в 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 в 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).

Варто додати, що у 2010 р. освітня субвенція склала 95% усіх видатків на заробітну плату в освіті; з часом ця частка впала до 85,4% в 2020. Таким чином, освітня субвенція не покриває навіть витрати 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 щодо забезпечення того, щоб освітня субвенція була достатньою для покриття витрат на надання освіти, або навіть витрат на заробітну плату вчителів. З цієї причини суди неодноразово відхилили претензії різних органів місцевого самоврядування проти Міністерства національної освіти, вимагаючи більшого розподілу субвенції на покриття принаймні витрат на заробітну плату у діючих школах.

1.2. Мінімальна базова зарплата вчителя

Як вже говорилося вище, щороку міністр національної освіти видає указ, який встановлює мінімальний рівень базової зарплати вчителів в залежності 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 в даний час дорівнює мінімальній заробітній платі в Польщі (після недавнього збільшення останньої). Міністерство встановлює мінімальну зарплату без обмежень, зокрема, точні залежності між мінімальною заробітною платою залежно від професійного рівня чи рівня освіти не передбачені законом.

Польські органи місцевого самоврядування мають право встановлювати базові зарплати вище, ніж мінімальна базова зарплата, визначена в таблиці 4. Втім, це майже ніколи не робиться (Herbst, Herczyński, Levitas 2009). Зазвичай місцеві правила оплати праці вчителів говорять 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 2).

Вияткові випадки, в яких базова зарплата вчителя підвищується вище за правовий мінімум таблиці 4, є дуже великими містами. Наприклад, місто Варшава прийняла підвищення базових зарплат 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).

Підвищення базових зарплат у Варшаві залишається постійним, але з кожним роком збільшуються мінімальні базові зарплати. Очевидно, що найвищі підвищення поширюються на молодших і менш оплачуваних вчителів. Базові зарплати в Варшаві за 2020 рік з місцевим підвищенням наведені в таблиці 6.

Таблиця 6. Базові зарплати у Варшаві 2020 (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 була збільшена лише незначно (щоб зробити їх не меншими, ніж у контрактованих вчителів), а базова зарплата дипломованих вчителів не збільшилася в порівнянні з національним мінімумом.

1.3. 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, працюючих у всіх школах, заснованих цим конкретним засновником. Обов'язкова мінімальна середня заробітна плата визначається як процентне значення так званої *базової суми*, яка щорічно встановлюється в національному законі про бюджет. Відсотки, з іншого боку, залишаються постійними. Засновники шкіл зобов'язані забезпечити, щоб фактичні середні зарплати вчителів не падали нижче за обов'язкові мінімальні середні значення.

Базова сума для бюджетного року 2018 склала 2900,20 злотих, у 2019 була 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 рівня	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.

Це 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. 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 мінімум не досягається, засновник школи зобов'язаний платити вчителям так звану *компенсаційну надбавку*. Компенсаційні надбавки розраховуються для всіх вчителів даного професійного рівня, пропорційно до їх зарплати, і виплачується вчителям в лютому.

Порівнюючи таблиці 4 та 7 відзначимо, що обов'язкові середні перевищують мінімальні зарплати. Дійсно, обов'язковий середній показник становить 127% від мінімальної заробітної плати для вчителя стажера, і становить 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.

2. Складові зарплат вчителів

Польське законодавство визначає всі елементи заробітних плат вчителів (ст. 30, Хартії вчителя). Заробітна плата складається з наступних 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 в березні),
 - Премія за початок роботи в якості вчителя стажера,
 - 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).

Місцеві органи влади не можуть надати 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 говорилося вище, однією з функцій децентралізації освіти в 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, ніж мінімальна), див. розділ 1,2.
- Мінімальна функціональна надбавка за класне керівництво, визначається в законодавстві, а місцеве самоврядування вирішує який фактичний розмір цієї надбавки (яка може бути вищою, ніж мінімальна).
- Функціональні надбавки для шкільних директорів і для 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 в законодавстві.

Нижче, у розділі 2.1, ми переглядаємо елементи вчительської зарплати, які встановлені на національному рівні, а в наступному ті, які встановлені локально. Деякі приклади місцевих правил оплати праці вчителів розглянуто в розділі 2.3.

Ми також відзначаємо, 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, в 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 в повній заробітній платі вчителя зменшується разом з просуванням професійними рівнями, від 80% для стажерів до 61% для дипломованих вчителів. Це природно, тому що старші та більш досвідчені вчителі отримують більш високу надбавку за стаж, більш високу 13 зарплату, і вищі мотиваційні надбавки. Крім того, багато директорів шкіл, що отримують функціональну надбавку, є дипломованими вчителями.

Важливо відзначити, що для розрахунку середньої зарплати вчителя (див. розділ 1.3), всі елементи зарплат вчителів, перераховані вище - враховані, але за виключенням надбавки для сільських шкіл, виплат до відпустки і компенсаційних надбавок⁴.

⁴ Звичайно, вихідна допомога також не враховується, тому що вона не отримується вчителями, а тільки колишніми вчителями.

2.1. Складові зарплати вчителів, які визначаються на національному рівні

Національний уряд визначає мінімальну базову зарплату вчителів (див. табл. 4). Місцеве самоврядування може вирішити 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 в 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 визначити 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 в правилах оплати праці вчителів. З 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 для кількох 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 в разі, якщо мінімальна базова середня зарплата вчителя не була досягнута (Хартія вчителя, ст. 30а). Ця надбавка розраховується наступним чином: "невистачаюча" сума для даного 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 освіти⁵, 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, в цьому випадку вихідна допомога збільшується до 6 місяців базової заробітної плати (Хартія вчителя, ст. 20).

2.2. Складові зарплати вчителів, які визначаються місцевими органами влади

Для повноти ми повторюємо, що органи місцевого самоврядування як засновники шкіл встановлюють базові зарплати вчителям (залежно від освіти вчителів та їх професійного рівня, див. Таблицю 4) та надбавки за класне керівництво в школах (іноді виходячи з розміру класу), 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 рівними мінімальним значенням.

Місцеві органи самоврядування можуть встановлювати надбавки для директорів шкіл та їхніх заступників, або в злотих, 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 злотих або у відсотках від базової зарплати). Найчастіше мотиваційні надбавки присуджуються на певний обмежений час (найчастіше від 1 до 3 місяців). Місцеві органи влади також встановлюють критерії мотиваційних надбавок для вчителів та для директорів шкіл у своїх правилах оплати праці вчителів.

Надбавка за роботу в 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).

⁵ Щороку від 20 до 25 вчителів отримують почесне звання професора освіти, відповідно до Хартії вчителя, ст. 9і. Звання присвоюються спеціальною комісією, призначеною міністром освіти

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

- 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 назначає 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 розподіляє 20%.

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

2.3. Огляд чотирьох місцевих правил щодо зарплат вчителів

У цьому розділі ми представляємо порівняльний огляд основних місцевих правил оплати праці вчителів міста з правами повіту Седльце (RGS 2018, RGS 2020), міста Сулейовек (RGSK 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 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 1 середньої школи, хоча це освітня відповідальність повіту. Польське законодавство допускає таку ситуацію на підставі угоди між муніципалітетом та повітом, де знаходиться цей муніципалітет (в даному 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
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 відзначаємо, що базові зарплати в Сулейовек збільшені, в порівнянні 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 мініальному 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
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), RGSK (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, та від цього обсягу коштів 20% 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), RGSK (2019), RGSB (2019), RPP (2020).

Що стосується премій, 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, віддаються на розсуд шкільних директорів для преміювання своїх вчителів. У Седльце, частка обсягу коштів залишених на розсуд глави адміністрації становить 20%, в повіті Плоцьк це 25%, а в Сулейовек і Стара Бяла це 30%.

Крім того, правила оплати вчителів стосуються ряду технічних питань, таких як умови отримання мотиваційних надбавок, або специфічні правила надбавки за стаж. Ці, інколи таємничі, технічні питання тут не обговорюються.

Додаток. Довідкова інформація

Польська система органів місцевого самоврядування складається з трьох рівнів: гмін (gmina), повітів (powiat) та воеводств (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 їх освітні обов'язки. Зверніть увагу, що міста з правами повіту не включені 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, яка з-за її розмірів показана в окремому рядку.

Зверніть увагу, що у Варшаві немає 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, позакласні заходи
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	Консультативні центри
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 (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

RGSK (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

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%C5%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/pl/publikacje,finansowanie-oswiaty-w-polsce-diagnoza-dylematy-mozliwosci>

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 (2019), Wynagrodzenia w oświacie 2019/2020 [Salaries in education 2019/2020], Wydawnictwo Beck, Warszawa

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/oecd_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>

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>