

Jan Herczyński
(+48) 501 048 500, jan@herczynski.eu
Igor Ostrovskyi
i.ostrovskyi@sklinternational.org.ua
“Support to Decentralization in Ukraine”
SALAR International, Kyiv

SN 141

Заробітна плата вчителів: вимоги закону про освіту

1. Вимоги закону про освіту.....	2
2. Витрати на підвищення посадових окладів вчителів до рівня, визначеного законом про освіту.....	3
3. Стратегічні варіанти для українського уряду.....	6

Шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (ПДУ) з 2015 року співпрацює з Міністерством освіти і науки України (МОН) у сфері фінансування освіти. Зокрема, експерти ПДУ допомагали Міністерству розроблювати, запроваджувати, переглядати та оновлювати формулу розподілу освітньої субвенції, як це сформульовано в постанові Уряду України № 1088 від 27 грудня 2017 року (з подальшими змінами). Ключовим аспектом освітніх фінансів є визначення заробітної плати вчителів. Закон про освіту № 2145-VIII, ухвалений 5 вересня 2019 року, визначає, що базова заробітна плата вчителя найнижчої кваліфікаційної категорії має бути не менше трьох розмірів мінімальної заробітної плати в Україні. Ця мета закону про освіту ніколи не була досягнута, а зарплати вчителів завжди були значно нижчими. Постанова уряду України № 822 від 10 липня 2019 року передбачає суттєве підвищення зарплат вчителів, проте з листопада 2019 року її неодноразово призупиняли (зараз до грудня 2023 року, але, швидше за все, це буде відбуватись на постійній основі).

Наскільки нам відомо, витрати з державного бюджету на повне виконання положень закону про освіту щодо зарплат вчителів ніколи не були реально оцінені та публічно не обговорювалися. Однак для України надзвичайно важливо розуміти бюджетні наслідки закону про освіту. Ця аналітична довідка №141 представляє собою внесок у необхідні громадські обговорення в Україні у формі базового розрахунку цих витрат разом з обговоренням використаної методології. У першому розділі ми обговорюємо два різні пункти закону про освіту щодо мінімальної заробітної плати вчителів, а саме вимоги щодо перехідного періоду та вимоги щодо дії постійної норми закону. Розрахункові бюджетні витрати на виконання цих вимог представлені в розділі 2, вони є орієнтовними. У заключному розділі ми формулюємо декілька стратегічних опцій, відкритих для уряду України у світлі наведених оцінок.

Поточна аналітична довідка є продовженням аналітичної підтримки, наданої МОН проектом ПДУ. Попередні аналітичні довідки, що стосуються питань заробітної плати вчителів, були SN 88 (лютий 2018), SN 96 (травень 2018), SN 111 (липень 2019) і SN 115 (листопад 2019). Крім того, у 2021 році проект ПДУ видав монографію «Як платити вчителям: Три приклади реформування

національних систем оплати праці вчителів». Три приклади реформування національних систем оплати праці вчителів у східній Європі (охоплюють досвід Естонії, Литви та Польщі).

1. Вимоги закону про освіту

Заробітна плата вчителів в Україні визначається за *Єдиною тарифною сіткою (ЄТС)*, побудованою за рівнями розрядів, відповідно до постанови уряду України № 1298 від 30 серпня 2002 р. (з подальшими змінами). Для кожного рівня встановлюється коефіцієнт для розрахунку посадового окладу. Базова заробітна плата особи, яка належить до будь-якого рівня заробітної плати, визначається множенням основної заробітної плати для 1 рівня на коефіцієнт заробітної плати. Щороку в бюджетному законодавстві визначається розмір посадовий окладу 1 розряду.

Більшість вчителів, які проводять уроки, мають 10-14 розряди ЄТС, а директори шкіл мають 14-16 розряди. Оскільки зв'язок кваліфікаційної категорії та розряду не прописаний, ми припускаємо визначення категорії вчителя та відповідного розряду ЄТС. Таблиця 1 показує таку відповідність. Таблиця 1 також показує коефіцієнт окладу та збільшення коефіцієнта порівняно з нижчим.

Таблиця 1. Кваліфікаційні категорії вчителів та їх розряд

Кваліфікаційна категорія	Розряд	Коефіцієнт	Збільшення
Без категорії, молодший спеціаліст	10	1,82	
Спеціаліст	11	1,97	8,2%
Спеціаліст 2 категорії	12	2,12	7,6%
Спеціаліст 1 категорії	13	2,27	7,1%
Спеціаліст вищої категорії	14	2,42	6,6%

Стаття 61, п. 2 закону про освіту визначає, що посадовий оклад педагогічного працівника найнижчої кваліфікаційної категорії визначається у розмірі трьох мінімальних заробітних плат. Мінімальна заробітна плата також визначається кожного року в бюджетному законодавстві.

Далі той самий пункт ст. 61 визначає, що посадовий оклад педагогічного працівника кожної наступної кваліфікаційної категорії підвищується не менш як на 10 відсотків. Таблиця 1 вказує на те, що необхідне 10 відсоткове підвищення посадового окладу в кожній наступній кваліфікаційній категорії є значно вищим, ніж фактичне підвищення посадових окладів за ЄТС.

Однак під час ухвалення закону про освіту у 2017 році було визнано, що таке підвищення зарплат вчителів буде важким для державного бюджету. Тому, відповідно до перехідних положень (розділ 12 закону про освіту), до першої з наведених вимог додається таке доручення Кабінету Міністрів України: *«забезпечити до 2023 року поетапну реалізацію положення частини другої статті 61 цього Закону, передбачивши при цьому щорічному підвищенні посадового окладу педагогічного працівника найнижчої кваліфікаційної категорії до чотирьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб пропорційно розміру збільшення доходів Державного бюджету України разом з попереднім роком»*. Ще кілька років тому прожитковий мінімум дорівнював посадовому окладу 1-го тарифного розряду ЄТС. Однак зараз це різні суми, обидві вони щороку вказуються в бюджетному законодавстві.

Таблиця 2 демонструє базовий розмір посадового окладу ЄТС на 2023 бюджетний рік.

Таблиця 2. Посадовий оклад 1 розряду ЄТС, прожитковий мінімум та мінімальна заробітна плата у 2023 році (грн)

Бюджетна стаття	Розмір у 2023
Базовий посадовий оклад за ЄТС	2 893
Прожитковий мінімум	2 684
Мінімальна заробітна плата	6 700

Виходячи з цих значень та використовуючи коефіцієнт посадового окладу для 10 розряду ЄТС, як зазначено в таблиці 1, ми можемо оцінити мінімальний посадовий оклад педагогічного працівника мінімальної кваліфікаційної категорії (без категорії або молодшого спеціаліста), виходячи з різних вимог закону про освіту:

1. Поточна вимога – базовий посадовий оклад, визначений на сьогоднішній день за ЄТС,
2. Перехідна вимога – найнижча базова зарплата в 4 рази перевищує прожитковий мінімум (розділ 12),
3. Постійна вимога – найнижча базова заробітна плата становить 3 розміри мінімальної заробітної плати (ст. 61).

Таблиця 3 наводить ці три основні зарплати нижче.

Таблиця 3. Базовий посадовий оклад вчителя мінімальної кваліфікації залежно від методу розрахунку (грн)

Вимога	Метод розрахунку	Базовий оклад
Поточна	Базовий посадовий оклад 1 розряду ЄТС помножений на 1,82	5 265
Перехідна	Мінімум виживання, помножений на 4	10 736
Постійна	Мінімальна зарплата помножена на 3	20 100

Звертаємо увагу, що зміна методу розрахунку посадового окладу педагогічного працівника з найнижчою кваліфікаційною категорією з нинішнього законодавчо обов'язкового на використання 4 прожиткових мінімумів являє собою більш ніж подвоєння посадового окладу, тоді як використання 3 мінімальних заробітних плат призводить до більш ніж потроєння посадового окладу. Тому можна очікувати такого ж масштабного зростання необхідних коштів на зарплату вчителям у державному бюджеті.

2. Витрати на підвищення посадових окладів вчителів до рівня, визначеного законом про освіту.

Щоб оцінити витрати державного бюджету на підвищення посадових окладів вчителів до рівня, передбаченого законом про освіту, нам потрібно зробити два кроки:

- Розглянути повну зарплату вчителів, а не лише посадовий оклад,
- Взяти до уваги кількість ставок педагогічного персоналу у кожній кваліфікаційній категорії.

Оцінка повної заробітної плати будь-якого українського вчителя досить складна. Для вчителів існує багато підвищень, надбавок і доплат до посадового окладу, багато з яких не є обов'язковими. Наша оцінка бюджетних витрат включає такі елементи:

1. Відповідно до постанови Уряду України від 11 січня 2018 року № 22 (з подальшими змінами) посадовий оклад педагогічних працівників підвищується на 10%.

2. Надбавка за вислугу років. Педагогам зі стажем роботи понад 3 роки надається надбавка 10%, за стаж роботи понад 10 років – 20%, за стаж роботи понад 20 років – 30% відповідно до постанови Уряду України від 31 січня 2001 р. № 78 (з подальшими змінами). Ми передбачаємо надбавку 20% для всіх вчителів.

3. Додаткова щорічна премія за сумлінну працю (один посадовий оклад на рік), згідно ст. 57, п1. Закону про освіту.

4. Допомога на оздоровлення (один посадовий оклад на рік), згідно ст. 57, п. 1. Закону про освіту.

5. Існує багато доплат, які використовуються для нарахування заробітної плати окремих вчителів, від перевірки зошитів до доплати за почесне звання. Ми групуємо їх усіх та вважаємо це доплатою до посадового окладу 20%.

Звертаємо увагу, що надбавка за престижність професії не включена до 20% вище.

Беручи до уваги ці елементи, ми припускаємо, що повна заробітна плата вчителя на 72,3% вища за посадовий оклад. Таблиця 4 демонструє повну місячну заробітну плату вчителів для різних категорій вчителів і на основі різних вимог закону про освіту, як зазначено вище в таблиці 3.

Таблиця 4. Повна місячна заробітна плата вчителя згідно вимог закону про освіту (грн)

Кваліфікаційна категорія	Вимога закону про освіту		
	Поточна	Перехідна	Постійна
Без категорії, молодший спеціаліст	9 074	18 502	34 639
Спеціаліст	9 822	20 352	38 103
Спеціаліст 2 категорії	10 569	22 387	41 913
Спеціаліст 1 категорії	11 317	24 626	46 105
Спеціаліст вищої категорії	12 065	27 088	50 715

Тут збільшення посадового окладу для різних кваліфікаційних категорій для поточних вимог використані з таблиці 1, а для перехідних і постійних вимог встановлені в розмірі 10% відповідно до закону про освіту.

Таблиця 4 демонструє подібне підвищення повної заробітної плати як за перехідними, так і за постійними вимогами закону про освіту. Це підвищення сильніше для вчителів більш вищих категорій.

Кількість ставок вчителів отримано зі статистичних форм РВК-83, сформованих у базі даних АІКОМ на основі персональних даних про вчителів, зібраних у вересні 2022 року. Таблиця 5 наводить кількість ставок вчителів для кожної кваліфікаційної категорії. Для спрощення керівників шкіл додано до спеціалістів вищої категорії (зазвичай вони мають вищі посадові оклади, але кількість керівників обмежена). Окремо вказуємо інших педагогічних працівників (психологи, вихователі та інший педагогічний персонал).

Таблиця 5. Кількість ставок педагогічного персоналу за категоріями

Кваліфікаційна категорія	Ставки педагогічного персоналу	Розподіл
Без категорії, молодший спеціаліст	30 846,7	6,9%
Спеціаліст	31 049,4	7,0%
Спеціаліст 2 категорії	42 237,0	9,5%
Спеціаліст 1 категорії	78 793,7	17,6%
Спеціаліст вищої категорії	187 306,4	41,9%
Інший педагогічний персонал	76 444,4	17,1%
Загалом	446 677,7	100,0%

Таблиця 5 включає лише загальноосвітні школи (звичайні та спеціальні) але не включає інші освітні інституції, які надають середню освіту (заклади фахової передвищої освіти та професійно-технічні навчальні заклади).

Керівникам шкіл присвоєно 14 розряд посадових окладів, що знижує загальну вартість заробітної плати педагогічного персоналу. З іншого боку, для спрощення ми припускаємо, що всі інші педагогічні працівники є спеціалістами 2 категорії (12 розряд посадового окладу, див. табл. 1), оскільки це домінуюча кваліфікаційна категорія для даної групи працівників школи. Це припущення навпаки може призвести до деякого завищення бюджетних витрат.

Тепер ми готові оцінити бюджетні витрати для трьох різних вимог закону про освіту, як визначено вище в таблиці 3. Для кожної категорії ми множимо місячну зарплату, наведену в таблиці 4, на 12 і додаємо додаткові 22% для податків і соціальних внесків, а результат ми множимо на кількість ставок педагогічного персоналу, яку представлено в таблиці 5.

Таблиця 6 демонструє результати розрахунків, які показують бюджетні витрати на всі зарплати педагогічного персоналу в Україні, відповідно до трьох різних вимог закону про освіту.

Таблиця 6. Бюджетні витрати на оплату праці вчителів згідно вимог закону про освіту (млн. грн.)

Кваліфікаційна категорія	Вимога закону про освіту		
	Поточна	Перехідна	Поточна
Без категорії, молодший спеціаліст	4 098	8 355	15 643
Спеціаліст	4 465	9 251	17 320
Спеціаліст 2 категорії	6 536	13 843	25 917
Спеціаліст 1 категорії	13 055	28 407	53 183
Спеціаліст вищої категорії	33 085	74 281	139 069
Інший педагогічний персонал	11 829	25 054	46 907
Загалом	73 066	159 191	298 039

Загальні бюджетні витрати на оплату праці вчителів за нинішніми вимогами становлять 73 мільярди гривень, що порівняно з коштами освітньої субвенції на 2023 рік (але субвенція покриває інші освітні інституції, крім закладів загальної середньої освіти, а також на відміну від розрахунків в Таблиці 6 враховує надбавку за престижність у розмірі 25%). Якщо використовувати перехідні вимоги закону про освіту, за яких посадовий оклад вчителя найнижчої кваліфікації дорівнює 4 прожитковим мінімумам, це збільшить загальні бюджетні витрати більш ніж удвічі. Якщо використовуються постійні вимоги, за якими посадовий оклад

вчителя найнижчої категорії дорівнює 3 розмірам мінімальної заробітної плати, бюджетні витрати подвоюються ще раз. Ми робимо висновок, що норми закону про освіту неможливо виконати без суттєвої реформи оплати праці вчителів в Україні.

3. Стратегічні варіанти для українського уряду

Оцінки бюджетних наслідків впровадження вимог закону про освіту, представлені в попередньому розділі, свідчать про дуже значні додаткові витрати державного бюджету. Якщо замість поточних вимог Україна запровадить перехідні вимоги (розділ 12 закону про освіту), додаткові витрати для бюджету становлять 86 мільярдів гривень щороку (в умовах 2023 року). При виконанні постійних вимог (ст. 61 закону про освіту) додаткові щорічні витрати становитимуть 225 мільярдів гривень. Очевидно, що це не є фінансово можливим. Таким чином, Україна стикається з серйозною проблемою виконання вимог законодавства в умовах обмеженого бюджету.

Щоб вирішити цю проблему, Уряд України має кілька варіантів політики, які він може прийняти, хоча, на жаль, жоден із них не є політично легким. Нижче ми перелічуємо п'ять із цих варіантів політики з короткими коментарями щодо їхніх наслідків.

1. Відмовитися від вимог, викладених у ст. 61 та у главі 12 закону про освіту.

Цей дуже радикальний варіант політики міг би вирішити юридичну проблему, однак можна очікувати масової протидії з боку широкої освітньої спільноти, а особливо з боку вчителів. Дійсно, вже понад 5 років, з моменту ухвалення чинного закону про освіту, вони очікують суттєвого підвищення зарплати, можливо, не одразу, але хоча б деякими послідовними кроками. Це означає, що цей варіант політики можна розглядати лише з публічною заявою про іншу вимогу щодо мінімальної зарплати вчителів, яку легше виконати в поточних фінансових умовах, менш амбітну, але водночас більш реалістичну. Перший крок до реалізації таких нових можливих вимог слід зробити негайно, щоб переконати освітянську спільноту, що Уряд серйозно ставиться до своїх зобов'язань щодо підвищення зарплат вчителів.

2. Реформувати систему оплати праці вчителів, щоб основна заробітна плата стала домінуючою частиною повної заробітної плати.

Зараз, як обговорювалося в розділі 2, посадовий оклад в середньому становить лише близько 58% від повної зарплати вчителя. Таким чином, значне підвищення посадового окладу призводить до значного підвищення загальної заробітної плати. Якщо реформа оплати праці вчителів призведе до скасування більшості підвищень, надбавок і доплат до посадового окладу, він стане значно більшою частиною загальної заробітної плати, а отже бюджетні наслідки впровадження вимог закону про освіту будуть зменшені.

3. Збільшити тижневе навчальне навантаження вчителів, щоб зменшити необхідну кількість ставок.

Стандартне тижневе навантаження українських вчителів у 18 уроків на тиждень, досить низьке за європейськими мірками (у Польщі, найближчого сусіда України, також таке низьке тижневе навантаження вчителів, але є винятком). Збільшення навантаження на вчителів означало б, що менше вчительських ставок буде зайнято в середній освіті, а

отже бюджетні витрати на підвищення середньої зарплати вчителів будуть зменшені. Негативним наслідком цього варіанту політики є необхідність скорочення багатьох учителів.

4. Здійснити значну консолідацію класів у середній освіті, щоб збільшити співвідношення учнів на одного вчителя.

Сьогодні в українській середній освіті співвідношення кількості учнів на вчителя є відносно низьким за європейськими стандартами, що означає, що працевлаштовані вчителі використовуються досить неефективно. Основними причинами цього є велика кількість малих сільських шкіл і нижча середня наповнюваність класів у старших класах середньої школи (10 і 11 класи, коли деякі учні залишають середню школу для отримання професійної освіти, але класи не реорганізуються). Процес децентралізації призвів до певних покращень у цій сфері, але вони недостатні. Серед можливих сильніших заходів можна назвати обмеження шкіл-філій початковими класами, дистанційне навчання для індивідуального навчання (коли кількість учнів у класі менше 5) або примусову реструктуризацію класів після 9 класу (через запровадження мінімального розміру старших класів). Подібно до попереднього варіанту політики, цей варіант також призведе до скорочення багатьох учителів.

5. Збільшити асигнування на освітню субвенцію з державного бюджету.

Збільшення загальних асигнувань на заробітну плату педагогічних працівників загальноосвітніх шкіл за рахунок освітньої субвенції може бути важким варіантом для державного бюджету, але за деяких умов може бути необхідним. Важко реалізувати, наприклад, варіант політики 2 (реформа оплати праці вчителів) без одночасного збільшення загальних асигнувань, оскільки зміна системи не повинна призвести до зменшення зарплати деяким окремим вчителям. Водночас жодна країна регіону за короткий час не подвоїла національне фінансування освіти. Це означає, що рівень збільшення асигнувань за цим варіантом політики необхідно оцінювати в контексті фіскальної ситуації. Корисними міжнародними порівняльними показниками для цього варіанту політики є витрати на освіту, виражені як частка ВВП і як частка всіх державних витрат.

Важливо зазначити, що ці п'ять варіантів політики не є взаємовиключними, Уряд України може прийняти їх комбінацію, яка найкраще відповідає бюджетній ситуації та політичним потребам. Наслідки будь-якої такої комбінації для бюджету слід ретельно оцінювати. Ці дискусії, безумовно, мають вести українські політики та експерти.

Варшава 14 березня 2023 р