

PROCES BUDŻETOWY W OŚWIACIE

Jan Filas



Spis treści

Wstęp	3
Rozdział I Ramy prawne procesu budżetowego w oświacie	4
1. Zadania oświatowe JST i system ich finansowania	4
2. Planowanie organizacji pracy szkoły/placówki oświatowej	7
3. Planowanie finansów na działalność szkół i placówek oświatowych	9
4. Realizacja zatwierdzonego budżetu oświatowego	11
4.1. Średnie wynagrodzenia nauczycieli	12
4.2. Dotowanie oświaty niepublicznej	14
5. Wymagania budżetu zadaniowego	15
Rozdział II Proces budżetowy w oświacie	17
1. Definicja procesu budżetowego	17
2. Etapy procesu budżetowego	18
3. Determinanty procesu budżetowego	20
3.1. Odziedziczone metody budżetowania	20
3.2. Sytuacja finansowa samorządu i poziom jego zadłużenia	22
3.3. Dysponowanie strategią oświatową i sposób jej wykorzystania	24
3.4. Sposób zorganizowania uczestników procesu budżetowego	26
4. Elementy składowe procesu budżetowego w oświacie	29
4.1. Procedura budżetowa i miejsce zajmowanie w niej przez oświatę	29
4.2. Wewnętrzne wytyczne kształtujące proces budżetowy w oświacie	35
4.3. Budowa i zatwierdzanie projektów organizacyjnych	39
4.4. Model konstruowania budżetu	44
4.5. Obsługa procesu dotowania szkolnictwa niepublicznego	46
5. Narzędzia informatyczne wspierające proces budżetowy w oświacie	49
Podsumowanie i rekomendacje	52
Załącznik – Ankieta „Proces budżetowania w oświacie”	54

Wstęp

Niniejsze opracowanie adresowane jest do pracowników samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za oświatę. Ma ono na celu przedstawienie znaczenia procesu budżetowego dla strategicznego zarządzania i finansowania lokalnych systemów oświatowych. Raport składa się dwóch zasadniczych części. Pierwsza stanowi analizę ram prawnych funkcjonowania procesu budżetowego w samorządowej oświacie. Druga zawiera opartą na badaniach praktyczną analizę tego procesu. Przy opracowywaniu części analitycznej raportu wykorzystano wyniki badań ankietowych na temat zarządzania oświatą w gminach zleconych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji (ORE) w ramach projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”. Badania te zostały przeprowadzone na ogólnopolskiej reprezentacyjnej próbie 320 gmin dobieranych w sposób losowy. Ponadto niniejszy raport opiera się również na wynikach własnych badań terenowych autora przeprowadzonych w październiku 2011 r. Badaniami tymi objętych zostało łącznie 36 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 16 miast na prawach powiatu, 5 gmin miejskich, 5 gmin miejsko-wiejskich. Formularz wykorzystanej w badaniu ankiety stanowi załącznik nr 1 znajdujący się na końcu niniejszego opracowania.



Rozdział I

Ramy prawne procesu budżetowego w oświacie

Na wstępie niniejszego raportu, dla lepszego zrozumienia zagadnień analizowanych w dalszej jego części, zaprezentowane zostaną wybrane elementy otoczenia prawnego tego procesu. Prezentacja ram prawnych zawiera charakterystykę zmian w ustawodawstwie kształtującym obszar zarządzania organizacją oraz finansami.

1. Zadania oświatowe JST i system ich finansowania

Przekazywanie zadań oświatowych jednostkom samorządu terytorialnego rozpoczęło się już w 1990 r., kiedy to ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przekazano gminom zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej jako zadanie własne. Proces ten zakończyła reforma administracyjna kraju, w wyniku której utworzone zostały samorządy powiatowe, którym na mocy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym również powierzono pewne zadania oświatowe. Tak więc od 1999 r. praktycznie całość spraw związanych z prowadzeniem oświaty przeszła w gestię władz lokalnych, stając się jednym z bardziej kosztownych zadań JST. Szczegółowe kompetencje samorządów w tym zakresie definiuje ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Zgodnie z art. 5 przywołanej ustawy, do zadań własnych gmin należy zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych, gimnazjów, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Z kolei zakładanie i prowadzenie pozostałych typów szkół i placówek oświatowych, w tym m.in. szkół ponadgimnazjalnych, specjalnych, poradni psychologiczno-pedagogicznych, ośrodków szkolno-wychowawczych, których pełny katalog zawiera art. 7 ww. ustawy, zaliczono do zadań własnych powiatów.

Jednostki samorządu terytorialnego (dalej JST), będąc organami prowadzącymi dla różnych typów szkół i placówek oświatowych, na mocy ustawy stały się odpowiedzialne za ich działalność. Art. 7 ustawy o systemie oświaty, do zadań organów prowadzących zalicza w szczególności:

- zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki,
- wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie,



- zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki,
- wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.

Poza prowadzeniem publicznych szkół i placówek oświatowych, ustawodawca powierzył jednostkom samorządu terytorialnego prowadzenie ewidencji szkół i placówek niepublicznych zakładanych przez osoby prawne i fizyczne oraz udzielanie im dotacji z budżetu JST (art. 82 i 90 ustawy o systemie oświaty).

Przywołana powyżej ustawa o systemie oświaty wraz z ustawą z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) regulującą status zawodowy nauczycieli jak również część kompetencji organu prowadzącego stanowią filary prawa oświatowego w Polsce. O stabilności tych filarów świadczyć może liczba zmian dokonywanych w treści przywołanych powyżej ustaw, które dla pełnego zobrazowania zestawiono w poniższej tabeli:

Zmiany w ustawie Karta Nauczyciela	Zmiany w ustawie o systemie oświaty
1. Dz.U. z 1998 r., Nr 106, poz. 668;	1. Dz.U. z 2003 r., Nr 137, poz. 1304;
2. Dz.U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1118;	2. Dz.U. z 2004 r., Nr 69, poz. 624;
3. Dz.U. z 2000 r., Nr 12, poz. 136;	3. Dz.U. z 2004 r., Nr 109, poz. 1161;
4. Dz.U. z 2000 r., Nr 19, poz. 239;	4. Dz.U. z 2004 r., Nr 273, poz. 2703;
5. Dz.U. z 2000 r., Nr 22, poz. 291;	5. Dz.U. z 2004 r., Nr 281, poz. 2781;
6. Dz.U. z 2000 r., Nr 122, poz. 1323	6. Dz.U. z 2005 r., Nr 17, poz. 141;
7. Dz.U. z 2001 r., Nr 128, poz. 1404;	7. Dz.U. z 2005 r., Nr 94, poz. 788;
8. Dz.U. z 2002 r., Nr 4, poz. 32;	8. Dz.U. z 2005 r., Nr 122, poz. 1020;
9. Dz.U. z 2003 r., Nr 90, poz. 844;	9. Dz.U. z 2005 r., Nr 131, poz. 1091;
10. Dz.U. z 2003 r., Nr 137, poz. 1304;	10. Dz.U. z 2005 r., Nr 167, poz. 1400;
11. Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966;	11. Dz.U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104;
12. Dz.U. z 2003 r., Nr 213, poz. 2081;	12. Dz.U. z 2006 r., Nr 144, poz. 1043;
13. Dz.U. z 2004 r., Nr 96, poz. 959;	13. Dz.U. z 2006 r., Nr 208, poz. 1532;
14. Dz.U. z 2004 r., Nr 179, poz. 1845;	14. Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658;
15. Dz.U. z 2005 r., Nr 10, poz. 71;	15. Dz.U. z 2007 r., Nr 42, poz. 273;
16. Dz.U. z 2005 r., Nr 167, poz. 1397)	16. Dz.U. z 2007 r., Nr 80, poz. 542;
17. (Dz.U. z 2006 r., Nr 170, poz. 1218;	17. Dz.U. z 2007 r., Nr 115, poz. 791;
18. Dz.U. z 2006 r., Nr 220, poz. 1600;	18. Dz.U. z 2007 r., Nr 120, poz. 818;
19. Dz.U. z 2007 r., Nr 17, poz. 95;	19. Dz.U. z 2007 r., Nr 180, poz. 1280;
20. Dz.U. z 2007 r., Nr 80, poz. 542;	20. Dz.U. z 2007 r., Nr 181, poz. 1292;
21. Dz.U. z 2007 r., Nr 102, poz. 689;	21. Dz.U. z 2008 r., Nr 70, poz. 416;
22. Dz.U. z 2007 r., Nr 158, poz. 1103;	22. Dz.U. z 2008 r., Nr 145, poz. 917;
23. Dz.U. z 2007 r., Nr 176, poz. 1238;	23. Dz.U. z 2008 r., Nr 216, poz. 1370;
24. Dz.U. z 2007 r., Nr 191, poz. 1369;	24. Dz.U. z 2009 r., Nr 6, poz. 33;
25. Dz.U. z 2007 r., Nr 247, poz. 1821;	25. Dz.U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206;
26. Dz.U. z 2008 r., Nr 145, poz. 917;	26. Dz.U. z 2009 r., Nr 56, poz. 458;
27. Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505;	27. Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1241;
28. Dz.U. z 2009 r., Nr 1, poz. 1;	28. Dz.U. z 2009 r., Nr 219, poz. 1705;
29. Dz.U. z 2009 r., Nr 56, poz. 458;	29. Dz.U. z 2010 r., Nr 44, poz. 250;
30. Dz.U. z 2009 r., Nr 97, poz. 800;	30. Dz.U. z 2010 r., Nr 54, poz. 320;
31. Dz.U. z 2009 r., Nr 213, poz. 1650;	31. Dz.U. z 2010 r., Nr 127, poz. 857;
32. Dz.U. z 2009 r., Nr 216, poz. 1706)	32. Dz.U. z 2010 r., Nr 148, poz. 991;
	33. Dz.U. z 2011 r., Nr 106, poz. 622;
	34. Dz.U. z 2011 r., Nr 112, poz. 654;
	35. Dz.U. z 2011 r., Nr 205, poz. 1206)

Wśród tak licznych zmian obie ustawy doczekały się tylko po jednym tekście ujednoliconym, ustawa o systemie oświaty w 2004 roku, a Karta Nauczyciela w 2006 r. Liczba aktualnie obowiązujących powiązanych przepisów wykonawczych do ustawy o systemie oświaty wynosi ponad 330, zaś do Karty nauczyciela ok. 80. Na powyższą liczbę zmian prawa oświatowego nakładają się liczne wyroki Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Prowadzenie szkół i placówek oświatowych przez samorządy oznacza więc konieczność poruszania się po prawdziwym gąszczu często zmieniających się przepisów prawa, mających istotny wpływ na proces budżetowy i poziom nakładów ponoszonych na działalność oświatową.

W myśl art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, środki niezbędne na realizację zadań oświatowych JST, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Owa gwarancja nie oznacza jednak pełnego pokrycia kosztów realizacji zadań oświatowych przez budżet państwa, gdyż dochodami jednostek samorządu terytorialnego są zarówno subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa jak również dochody własne, którymi w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego są m.in. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.

Filarem obecnego modelu finansowania zadań oświatowych jest oświatowa część subwencji ogólnej, zwana potocznie subwencją oświatową. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli subwencja daje możliwość realizacji przez jednostki samorządu podstawowych, czyli obligatoryjnych usług edukacyjnych (Gazeta Samorządu i Administracji 23/2008). Oprócz zadań podstawowych, organy prowadzące powinny jednak zabezpieczyć jeszcze środki na rozwój szkół, a więc na remonty, nowoczesne pomoce naukowe, dodatkowe zajęcia czy doskonalenie zawodowe nauczycieli, bo to z kolei przekłada się na jakość kształcenia. Wysokość subwencji oświatowej dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego ustalana jest na podstawie nowelizowanego corocznie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Zawarty w rozporządzeniu algorytm podziału subwencji oświatowej bazujący na liczbie uczniów budzi wiele kontrowersji wśród środowisk



oświatowych. Jak już wspomniano podstawową zmienną, od której uzależniona jest wysokość subwencji oświatowej jest liczba uczniów z uwzględnieniem tzw. wag przeliczeniowych, określanych corocznie w ww. rozporządzeniu. Analizując wymienione w rozporządzeniu z 2010 r. wagi (składniki algorytmu podziału subwencji oświatowej) można stwierdzić, iż w praktyce na wysokość subwencji nie ma wpływu m.in. liczba oddziałów generująca liczbę etatów nauczycieli (niezależnie od liczebności oddziałów, z określenia której MEN zrezygnowało), liczba urlopów zdrowotnych (przywilej zagwarantowany w ustawie Karta Nauczyciela), liczby etatów pedagogów, bibliotekarzy, czy też wychowawców świetlic. Niewielką korektę w ostatecznej wysokości subwencji wprowadza jeszcze tzw. wskaźnik korygujący wynikający z ze struktury zatrudnienia nauczycieli na terenie danej JST wg stopni awansu zawodowego.

Jak podaje opublikowana analiza w 2008 roku 38% wszystkich JST dopłaciło do subwencji powyżej 20%, 25% JST dopłaciło od 10 do 20%, a tylko 9% pokryło wszystkie wydatki oświatowe z subwencji (Gazeta Samorządu i Administracji 23/2008). Pojawia się pytanie czy tak znaczne różnice w poziomie dopłaty do subwencji wynikają wyłącznie z ogólnego jej niedoszacowania i błędów w ustalonym algorytmie? Z pewnością składa się na to wiele przyczyn. Oprócz przepisów prawnych determinujących zasadniczy poziom wydatków oświatowych, np. wynagrodzeń nauczycieli (o czym szerzej w dalszej części raportu), istotnym jest również praktykowany w JST system zarządzania oświatą, w tym m. in. przyjęty model procesu budżetowania.

2. Planowanie organizacji pracy szkoły/placówki oświatowej

Jednym z podstawowych dokumentów regulujących proces budżetowy w oświacie jest arkusz organizacji pracy szkoły, potocznie zwany arkuszem organizacyjnym. Dokument ten określa organizację nauczania, wychowania i opieki w szkole/placówce w danym roku szkolnym, w tym w szczególności liczbę, rodzaj i rozkład godzin zajęć dla poszczególnych oddziałów oraz pomiędzy nauczycielami, wynikających przede wszystkim ze szkolnych planów nauczania, opracowywanych na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania



w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 142, z późn. zm.). Mimo kluczowego znaczenia tego dokumentu dla organizacji roku szkolnego, a w późniejszym etapie również opracowywania i realizacji budżetu, nie ma on jasnego umocowania w najważniejszej akcie prawnym w obszarze oświaty, tj. ustawie o systemie oświaty. Do czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy o systemie oświaty wprowadzonej ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., Nr 56, poz. 458) w gestii właściwego kuratora oświaty leżało opiniowanie arkuszy organizacji publicznych szkół i placówek. Obecnie przepis ten jest uchylony, tym samym ustawodawca powierzył całość kompetencji w zakresie weryfikacji arkuszy organizacyjnych organom prowadzącym. Jedynym aktem prawnym regulującym pewne procedury związane z obowiązkiem opracowywania arkusza organizacji przez dyrektora, przedkładania go organowi prowadzącemu w terminie do 30 kwietnia i zatwierdzania przez tenże organ w terminie do 30 maja jest Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowego statutu publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624 z późn. zm.), a dokładnie właściwy dla danego typu szkoły załącznik do ww. rozporządzenia. Jego przepisy wskazują, że w arkuszu organizacyjnym zamieszcza się w szczególności: liczbę pracowników szkoły, w tym pracowników zajmujących stanowiska kierownicze, ogólną liczbę godzin zajęć edukacyjnych finansowanych ze środków przydzielonych przez organ prowadzący szkołę. Brak jest przepisów wykonawczych określających szczegółowy zakres danych oraz ich format. Określenie wymagań w tym obszarze pozostaje więc w gestii organu prowadzącego. W aktualnym stanie prawnym brak jest również kompleksowego aktu prawnego zawierającego wszystkie wytyczne ministra właściwego do spraw oświaty w zakresie organizacji pracy szkół i placówek oświatowych. Określa je wiele często zmieniających się zapisów ustawy Karta Nauczyciela, ustawy o systemie oświaty, szereg rozporządzeń wykonawczych oraz uchwały organów stanowiących podejmowane w zakresie wynikającym z delegacji ustawowych zawartych w ustawie Karta Nauczyciela i ustawie o systemie oświaty. Jednak ani przepisy w randze ustaw, ani rozporządzeń, ani też aktów prawa lokalnego nie regulują wszystkich aspektów organizacji pracy szkoły, dlatego też mając na uwadze wpływ arkuszy na proces budżetowania, istotnym z punktu widzenia samorządu jest opracowanie przez organ prowadzący lokalnych wytycznych w tym zakresie, regulujących m.in. liczebność oddziałów,

liczbę stanowisk kierowniczych, liczby tzw. etatów wsparcia, tj. pedagogów, psychologów, logopedów, bibliotekarzy, wychowawców świetlic szkolnych itp., których w żaden sposób nie limitują ramowe plany nauczania ani żadne inne przepisy MEN.

Choć nie wynika to wprost z przepisów prawa oświatowego, zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych przez organ prowadzący jest swoistym zobowiązaniem JST do sfinansowania wszystkich ujętych w nim działań, które uruchomione zostają już 1 września roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. jeszcze w okresie przed przygotowywaniem projektu uchwały budżetowej na rok następny. Mając na uwadze powyższe, można stwierdzić, iż wszelkie czynności związane z opracowywaniem arkuszy organizacji pracy szkół i placówek oświatowych stanowią pierwszy etap procesu budżetowego w oświacie.

3. Planowanie finansów na działalność szkół i placówek oświatowych

Na wstępie tej części opracowania zaznaczyć należy, iż publiczne szkoły i placówki oświatowe prowadzone przez JST funkcjonować mogą wyłącznie w formie jednostek budżetowych sektora finansów publicznych. Ilekroć więc mowa będzie o kierowniku jednostki budżetowej, oznaczać to będzie dyrektora szkoły/placówki oświatowej.

Planowanie finansów na działalność jednostek oświatowych jest integralną częścią prac nad projektem budżetu JST, którego zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania określa ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Dodatkowo, na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych organy stanowiące doprecyzowują w odrębnych uchwałach tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, określając obowiązujące terminy, jego szczegółowość (jeśli jest większa niż wymagana ustawą), wymogi dotyczące uzasadnienia oraz materiałów informacyjnych towarzyszących uchwale budżetowej. Jak już wspomniano na wstępie, integralną częścią prac nad projektem budżetu JST jest opracowywanie planów finansowych szkół i placówek oświatowych będących jednostkami budżetowymi. Procedurę tworzenia tych planów określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.

w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. Nr 241, poz. 1616).

Mając na uwadze formę funkcjonowania szkół prowadzonych przez JST oraz regulacje prawne zawarte w ww. rozporządzeniu, sposób i tryb sporządzania planu finansowego jednostek oświatowych winien przebiegać w następujących etapach:

- 1) ZARZĄD JST: przekazanie kierownikom podległych samorządowych jednostek budżetowych informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych przyjętych w projekcie uchwały budżetowej.

Zgodnie z art. 235 u.o.f.p. informacja o kwotach dochodów przekazywana jest w układzie działów klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem podziału na planowane kwoty dochodów bieżących i majątkowych według ich źródeł.

Zgodnie z wymogami art. 236 u.o.f.p. informacja o wydatkach przekazywana jest z uwzględnieniem podziału na zadania bieżące i majątkowe, w układzie działów, rozdziałów klasyfikacji budżetowej. W informacji o kwotach wydatków bieżących uwzględniony winien być podział co najmniej na:

- wynagrodzenia i składki od nich naliczane
- pozostałe wydatki związane z realizacją statutowych zadań jednostek
- świadczenia na rzecz osób fizycznych
- wydatki na programy finansowane z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych.

- 2) KIEROWNIK JEDNOSTKI: opracowanie projektu planu finansowego w układzie dział, rozdział, paragraf, w sposób zapewniający zgodność kwot dochodów i wydatków z projektem uchwały budżetowej (tj. z przekazaną informacją, o której mowa w pkt. 1) i jego zatwierdzenie przez kierownika jednostki.
- 3) ZARZĄD JST: weryfikacja projektów planów finansowych jednostek pod względem ich zgodności z projektem uchwały budżetowej.
- 4) ZARZĄD JST: wprowadzenie odpowiednich zmian w projektach planów finansowych (w przypadku stwierdzenia różnic) oraz poinformowanie o ich wprowadzeniu kierowników jednostek.
- 5) RIO: zaopiniowanie projektu uchwały budżetowej JST.
- 6) ORGAN STANOWIĄCY JST: podjęcie uchwały budżetowej JST.



- 7) ZARZĄD JST: przekazanie kierownikom jednostek informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych przyjętych w uchwale budżetowej.
- 8) KIEROWNIK JEDNOSTKI: sporządzenie planu finansowego jednostki poprzez dostosowanie projektu planu finansowego do kwot dochodów i wydatków przyjętych w uchwale budżetowej.

Podkreślić należy, iż **żadne przepisy prawne nie definiują** na jakiej podstawie Zarząd JST powinien ustalać limity dochodów i wydatków poszczególnych jednostek budżetowych jakie zostają ujęte w projektach uchwał budżetowych, które to na dalszym etapie są podstawą do ustalenia planu finansowego każdej jednostki będącego podstawą jej gospodarki finansowej i działalności w danym roku.

4. Realizacja zatwierdzonego budżetu oświatowego

Wydatki publiczne, w myśl art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
- optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;

Ostatnia z powyższych zasad pojawiła się dopiero w tzw. nowej ustawie o finansach publicznych, tj. ustawie z sierpnia 2009 r. Poprzednia wersja ustawy (z czerwca 2005 r.) pomijała ten ważny aspekt gospodarowania środkami publicznymi.

Art. 154 u.o.f.p. zobowiązuje do dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem. Konieczność dokonywania zmian w zatwierdzonych planach finansowych w toku ich wykonywania wynika z rozbieżności czasowej pomiędzy rokiem budżetowym a rokiem szkolnym, niestabilności prawa oświatowego jak również zwyczajnej nieprzewidywalności pewnych wydatków i **błędów popełnianych w procedurze planistycznej**.



Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 przywołanego wcześniej rozporządzenia Ministra Finansów, w przypadku jednostek budżetowych, zmian w planach dochodów i wydatków dokonuje zarząd JST, o czym informuje kierowników jednostek budżetowych. Ci z kolei, na podstawie otrzymanych informacji (których źródłem jest zwykle uchwała bądź zarządzenie), dokonują zmian w planach finansowych swoich jednostek. Z powyższego przepisu wynika, że inicjatywa w zakresie zmian leży po stronie zarządu JST. Praktyka pokazuje jednak, iż większości zmian dokonywanych w oparciu o przytoczony powyżej przepis dokonuje się **na wniosek kierownika** jednostki budżetowej. Art. 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia przewiduje również inny tryb dokonywania zmian. Na jego podstawie zarząd JST może upoważnić kierowników jednostek budżetowych do samodzielnego dokonywania przeniesień w ramach wybranych grup planowanych wydatków, o ile organ stanowiący, opierając się na art. 258 ustawy o finansach publicznych upoważni do tego sam zarząd. Przy takim trybie dokonywania zmian w zatwierdzonym planie, kierownicy jednostek budżetowych zobowiązani są do zawiadamiania zarządu o dokonanych zmianach w terminie do 7 dni od ich dokonania.

4.1. Średnie wynagrodzenia nauczycieli

System wynagradzania nauczycieli regulują przepisy ustawy Karta Nauczyciela oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu 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 (Dz.U. z 2005 Nr 22, poz. 181).

W obszarze wynagrodzeń nauczycieli, jeden z najistotniejszych obowiązków organu prowadzącego, rzutujących na cały proces budżetowy w oświacie, zarówno na etapie planowania organizacji, planowania finansów jak i realizacji budżetów placówek oświatowych zawiera art. 30 ust. 6 KN, zgodnie z którym organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków takich jak za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowe warunki ich przyznawania,



- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw,
 - 3) wysokość i warunki wypłacania takich składników wynagrodzenia jak nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych,
- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się z ww. składników odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, które na przestrzeni 3 ostatnich lat przedstawiały się następująco:

Średnio w roku	średnie ustawowe wynagrodzenia nauczycieli			
	Dyplomowani	Mianowani	Kontraktowi	Stażyści
	184%	144%	111%	100%
	kwoty bazowej określonej corocznie w ustawie budżetowej odrębnie na okres I-VIII i IX-XII			
2009	4 074 zł	3 188 zł	2 458 zł	2 214 zł
2010	4 306 zł	3 370 zł	2 598 zł	2 340 zł
2011	4 607 zł	3 606 zł	2 779 zł	2 504 zł

Nowelizacja Karty Nauczyciela jaka weszła w życie 22 stycznia 2009 r. (wprowadzona ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, Dz. U. Nr 1, poz. 1) nałożyła na organy prowadzące nowe obowiązki związane ze średnimi wynagrodzeniami nauczycieli. Dodany do ustawy art. 30a zobowiązał organy prowadzące do przeprowadzania do 20 stycznia każdego roku analizy poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości założonych przez państwo średnich wynagrodzeń. W przypadku nieosiągnięcia w roku podlegającym analizie wysokości tych średnich, Karta Nauczyciela zobowiązuje organy prowadzące do ustalenia kwoty różnicy i jej wypłaty w formie jednorazowych dodatków uzupełniających w terminie do dnia 31 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy. Konsekwencją wprowadzonych zapisów jest dodatkowe obciążenie budżetów JST wydatkami nie przekładającymi się w żadnym stopniu na efektywność realizacji powierzonych samorządom zadań oświatowych.

Nadzór nad realizacją tego obowiązku ustawodawca powierzył Regionalnym Izbom Obrachunkowym, którym zarząd JST zobowiązany jest przedkładać stosowne sprawozdanie. Zasady jego sporządzania zawarte są w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na

poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6, poz. 35). Wg badań ORE w bieżącym roku dodatek uzupełniający wypłaciło 75% JST, przy czym najczęściej dotyczyło to stażystów (73%), najrzadziej nauczycieli kontraktowych (43%).

Kwoty wypłacane przez samorządy w formie dodatków uzupełniających sięgają w różnych JST od kilkudziesięciu tysięcy (np. Miasto Tychy) do nawet kilkunastu milionów złotych (np. Miasto Częstochowa).

4.2. Dotowanie oświaty niepublicznej

Z szeroko rozumianym procesem budżetowania wiąże się również temat udzielania dotacji z budżetów JST dla szkół i placówek niepublicznych, które są dość istotną pozycją w budżetach oświatowych. Sprawy te regulują przepisy ustawy o systemie oświaty oraz podjęte na jej podstawie uchwały organów stanowiących. Zgodnie z art. 90 ustawy o systemie oświaty generalną zasadą jest, że dotacje otrzymują niepubliczne przedszkola, szkoły i placówki oświatowe pod warunkiem, że osoba prowadząca daną placówkę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Ustawa określa ponadto sposób ustalania minimalnej wysokości stawek dotacji należnej poszczególnym typom placówek. W zależności od typu szkoły i realizowania przez nią (bądź nie) obowiązku szkolnego i nauki ustawa o systemie oświaty określa wysokość stawek na poziomie co najmniej 50% kosztów utrzymania ucznia w tego samego typu i rodzaju szkole publicznej, a w przypadku przedszkoli na poziomie co najmniej 75%. W przypadku szkół, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub nauki, stawka dotacji wynosić musi nie mniej niż przewidziano w części oświatowej subwencji ogólnej na ucznia tego samego typu i rodzaju szkoły. O ile same zasady przyznawania dotacji i sposób obliczania ich wysokości są jasno określone w ustawie, o tyle sposób rozliczania i kontrolowania udzielonych dotacji do dziś budzi wiele kontrowersji w samorządowych środowiskach oświatowych. Przez wiele lat, kontroli organu dotującego podlegała wyłącznie faktyczna liczba uczniów, na podstawie której przekazywano miesięczną kwotę dotacji. Dopiero nowelizacja ustawy o systemie oświaty, jaka weszła w życie 22 kwietnia 2009 r. wprowadziła istotne dla organów dotujących zmiany (ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2009 r. Nr 56, poz. 458). Art. 90 ust. 3d, określając przeznaczenie dotacji, nadał tym typowo podmiotowym dotacjom nieco przedmiotowego charakteru. Wprowadzone do ustawy zapisy stanowią, iż dotacje przeznaczone być mogą wyłącznie

na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki, na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Z kolei dodany w art. 90 ust. 3e upoważnił właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego do kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów tych jednostek. Inne zapisy ustawy zmieniającej upoważniły organy dotujące do przetwarzania danych osobowych uczniów dotowanych szkół i placówek w toku czynności kontrolnych, zwiększając tym samym możliwości wykorzystania systemów informatycznych wspomagających udzielanie i kontrolowanie dotacji. Konsekwencją wprowadzonych zmian było również zobowiązanie organów stanowiących do podjęcia nowych uchwał regulujących nie tylko tryb udzielania i rozliczania dotacji, ale również tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania. Zmienione zasady wydatkowania i rozliczania dotacji, których szczegółowy tryb określiły organy stanowiące JST w swoich uchwałach pociągnęły za sobą wiele sprzecznych wyroków sądów administracyjnych wydawanych w sprawach z powództwa organów prowadzących szkoły i placówki niepubliczne. Jednym z przykładów mogą być próby zobligowania szkół niepublicznych do oznaczania dokumentów potwierdzających poniesienie wydatku z dotacji nazwą szkoły, której on dotyczył. Problem ten jest istotnym w przypadku szkół sieciowych, działających na terenie wielu JST, gdyż wydatki dokonywane są zazwyczaj z rachunku bankowego organu prowadzącego, nie zaś samej szkoły (na co przyzwala ustawa o systemie oświaty). Zatem brak obowiązku trwałego oznaczania dokumentów finansowych nazwą szkoły pozwala na wykorzystywanie tej samej faktury (czy innego dokumentu finansowego) w rozliczeniach dotacji w wielu JST. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 6 kwietnia 2011 r. zakwestionował zaskarżony zapis w przedmiotowej sprawie, zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku podobny zapis utrzymał w mocy. Na efektywność czynności kontrolnych organów dotujących, mimo ustawowego zwiększenia zakresu ich uprawnień, negatywny wpływ ma również ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926), utrudniająca możliwą dzięki zastosowaniu systemów informatycznych wymianę informacji o dotowanych uczniach pomiędzy różnymi JST, na terenie których działają szkoły prowadzone przez ten sam podmiot.

5. Wymagania budżetu zadaniowego

Wyodrębnianie w strukturze budżetu zadań i programów jest dobrą praktyką budżetową, stosowaną przez wiele samorządów na świecie. Pozwala to na uzyskanie wiarygodnej informacji o zakresie, sposobie dostarczania i kosztach poszczególnych usług świadczonych mieszkańcom przez jednostkę



samorządu terytorialnego, w tym również usług w zakresie edukacji. W połączeniu z odpowiednimi metodami zarządzania i księgowości pozwala samorządom mierzyć efektywność ekonomiczną i społeczną dostarczanych usług. Zadaniem budżetowym jest elementarna jednostka rozliczeniowa w strukturze budżetu, obejmująca w miarę jednorodną działalność. Jego konstrukcja odpowiada zasadzie powiązania celów i środków, co oznacza, że poziom zaplanowanych w nim wydatków jest adekwatny do przewidywanego zakresu działań, mającego zapewnić osiągnięcie oczekiwanego rezultatu. Zadanie budżetowe ma określoną nazwę, cel, produkt (rezultat), opisany ilościowo i jakościowo, koszt wykonania oraz wskaźniki efektywności. W związku z tym budżet zadaniowy jest planem finansowym jednostki samorządu terytorialnego, który powstaje w dość specyficzny sposób. Zapis wydatków w obowiązującej klasyfikacji budżetowej jest poprzedzony przygotowaniem przez wszystkie wydziały i jednostki organizacyjne JST szczegółowych planów zadań, które obejmują zakres ich działania, wydatki konieczne do poniesienia oraz parametry efektywności. W uchwale budżetowej sporządzonej w oparciu o zadaniową metodę planowania nie może znaleźć się po stronie wydatków żadna kwota (za wyjątkiem rezerwy), która nie byłaby równocześnie umieszczona w zatwierdzonym planie zadania budżetowego jednego z wydziałów lub jednostek.

Pojęcie budżetowania zadaniowego ma również odniesienie w przepisach prawnych. Art. 2 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, że przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:

- a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
 - b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione
- wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

W odniesieniu do państwowych jednostek budżetowych, dysponentów państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych ustawa o finansach publicznych zobowiązała Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia rodzajów, form, terminów i sposobów sporządzania sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym. Ponadto przepisy znowelizowanej ustawy wprowadziły Obowiązek dołączania do projektu ustawy budżetowej uzasadnienia zawierającego skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata sporządzany w układzie zadaniowym.

W obecnym kształcie ustawy o finansach publicznych, samorządowe jednostki budżetowe zostały zobowiązane wyłącznie do ewidencji wykonania budżetu w układzie zadań, co wynika z art. 40 ust. 3 pkt. 2. Jednak mimo braku wyraźnych „nakazów” ustawowych, oczywistym jest fakt, że ewidencjonowanie wykonania budżetu w układzie zadań nie jest możliwe bez wcześniejszego sporządzenia planu w takim samym układzie, którego szczegółowość i zasady sporządzania pozostają obecnie w gestii władz lokalnych.

Rozdział II

Proces budżetowy w oświacie

Wyczerpująca prezentacja otoczenia prawnego w jakim funkcjonuje proces budżetowy oraz jego zmian w okresie funkcjonowania samorządu umożliwia przejście do analizy praktycznych uwarunkowań, elementów składowych a także narzędzi wspierających przebiegu procesu budżetowego. W celu systematycznego przybliżenia czytelnikowi wyżej wymienionych zagadnień z pewnością konieczne jest zdefiniowanie procesu budżetowego w omawianej dziedzinie.

1. Definicja procesu budżetowego

Proces budżetowy w oświacie to jeden z najważniejszych procesów z obszaru zarządzania w JST, na który składa się ciągłe przetwarzanie szeregu kluczowych informacji, planowanie organizacji pracy placówek, planowanie finansów placówek i wydziału/jednostki odpowiedzialnej za tą dziedzinę, a także szeroko rozumiana realizacja zatwierdzonego planu. Proces ten realizowany jest w samorządzie w ścisłym powiązaniu z jego otoczeniem, jakie wyznacza polityka, lokalne warunki gospodarcze, ale także kultura organizacji jak i ludzie dysponujący określonymi predyspozycjami i wiedzą. Jest on lub powinien być właściwie wspierany przez rozwiązania techniczne mające dostarczać nieprzerwanie aktualnych danych dla zarządzających oraz władz JST.

Proces budżetowy w oświacie jest również zapleczem dla właściwej działalności samorządu w tej ważnej dziedzinie. Odpowiada on za transmisję impulsów z polityki oraz tworzonej lokalnie strategii do obszaru realnego planowania i świadczenia usług. Powinien być zatem zorganizowany w taki sposób, aby realizacja zadań nie była w ciągu roku budżetowego areną walki o pieniądze

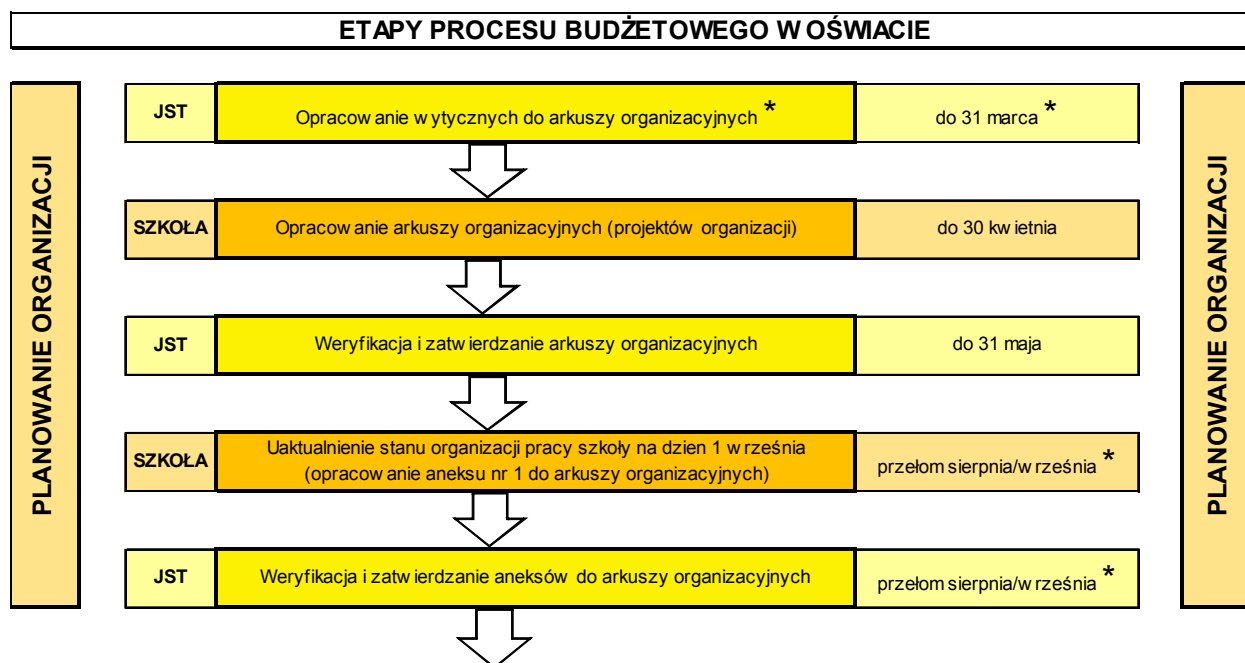


toczoną pomiędzy kierownikami jednostek oraz wydziałem/jednostką odpowiedzialną za oświatę a stojącymi „na straży” bezpieczeństwa finansowego i poziomemu zadłużenia służbami finansowymi JST.

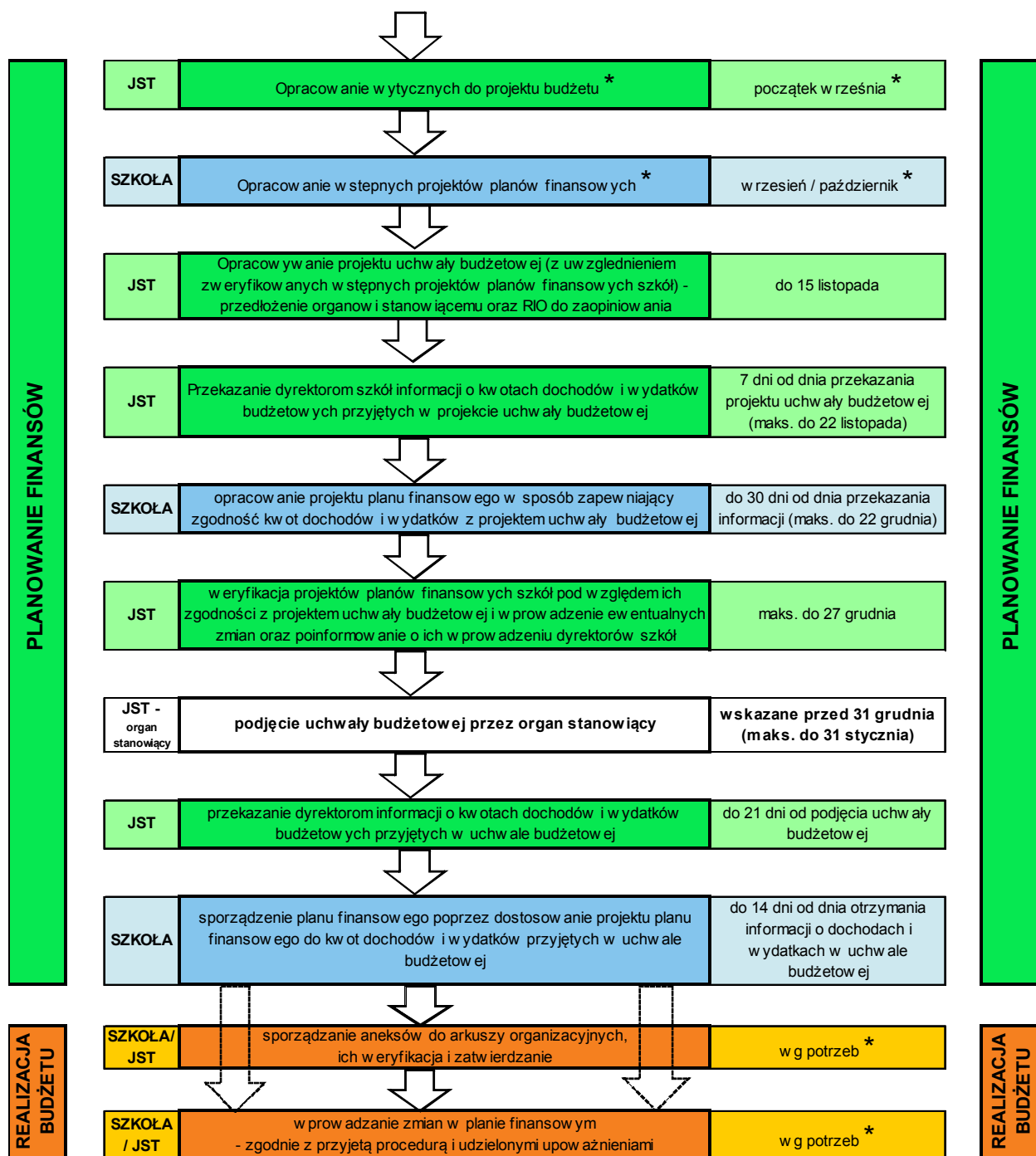
2. Etapy procesu budżetowego

Przedstawiona powyżej definicja procesu budżetowego jak również omówione w I rozdziale jego ramy prawne pozwalają na zaprezentowanie w postaci schematu szczegółowych kroków mających swoje miejsce w ramach trzech zasadniczych etapów, tj. planowania organizacji, planowania finansów oraz realizacji budżetu.

Schemat w sposób chronologiczny przedstawia poszczególne działania, uwzględniając terminy oraz wskazując podmioty wykonawcze. Terminy jak i działania oznaczone symbolem „*” nie wynikają wprost z przepisów prawa, są natomiast praktycznym zaleceniem autora. Przebieg poszczególnych czynności oraz wpływ ich jakości na proces budżetowy są przedmiotem charakterystyki oraz analizy w kolejnych częściach niniejszego rozdziału.



ETAPY PROCESU BUDŻETOWEGO W OŚWIACIE c.d.



3. Determinanty procesu budżetowego

Posiadając zaprezentowaną powyżej, wyczerpującą definicję procesu budżetowego, do której nawiązywać będą wszelkie dalsze elementy analizy, za konieczne należy uznać przedstawienie najważniejszych jego determinant. Należą do nich:

- odziedziczone po poprzednim systemie ekonomicznym metody budżetowania,
- sytuacja finansowa samorządu i poziom jego zadłużenia,
- dysponowanie strategią oświatową oraz sposób jej wykorzystania,
- sposób zorganizowania uczestników procesu budżetowego.

3.1. *Odziedziczone metody budżetowania*

Wraz z transformacją systemu finansów publicznych i rozpoczęciem okresu funkcjonowania współczesnego samorządu rozpoczął się długotrwały proces zmian w obszarze zarządzania finansami. Pierwsze zmiany jakościowe i wzorowane na zewnętrznych rozwiązaniach reformy pojawiły się w samorządzie gminnym już w pierwszej połowie lat 90.. Mimo wielu lokalnych reform a także zachęt prawnych, w tym zmian w ustawie o finansach publicznych polegających na wprowadzeniu doń unowocześnionych zapisów np. o przestrzeganiu zasad efektywności przy planowaniu i realizacji wydatków, przez okres wielu kadencji (praktycznie do dziś) zaobserwować można było skutki oddziaływania na proces budżetowy odziedziczonych metod budżetowania. Należą do nich w kluczowym obszarze **planowania wydatków bieżących** przede wszystkim:

- bazowanie na tzw. wykonaniu roku poprzedniego – często oderwane od istotnie zmiennego zakresu realizowanych zadań,
- brak rozliczenia podmiotów świadczących usługi ze stopnia osiągania przez nie celów i uzależnienia od nich przyszłego poziomu finansowania,
- przesadne branie pod uwagę ogłaszanych przez Ministerstwo Finansów założeń do projektu budżetu państwa,
- nieuzasadnione trzymanie się proporcji planowanych wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej,
- brak skłonności do dostosowań (redukcji) części podmiotów świadczących usługi na rzecz proporcjonalnego uszczuplania zasobów finansowych każdego z nich,
- tworzenie nadmiernych rezerw środków, które powinny zgodnie z logiką oraz przepisami zostać od początku zaplanowane u dysponentów.

Budżety bieżące samorządów z uwagi m.in. na prymat priorytetów inwestycyjnych, związanych z likwidowaniem cywilizacyjnych różnic ze starą częścią UE, konstruowane były przez lata w sposób historyczny z niewielkimi akcentami bazującymi na założeniach centralnych. Brakowało w nich uwzględnienia specyfiki oświaty. Całemu procesowi budżetowemu w tej dziedzinie silnie brakowało strategicznego podejścia do zmieniających się potrzeb społeczeństwa, rynku pracy i postępujących zmian cywilizacyjnych. Dodatkowe działania polegające na opracowywaniu przydatnych decydentom dokumentów strategicznych należały na ogół do rzadkości. Ustępowały najczęściej miejsca sztafetu podjęciu bazującemu na ustalaniu limitów dla dysponentów i dodatkowemu „oceanowaniu przeznaczenia” planowanych grup wydatków. Mimo pojawiania się pierwszych podstaw do uzależnienia co najmniej części wydatków od wyników zewnętrznych sprawdzianów i egzaminów, a także systemów planowania pozwalających na powiązanie wyznaczanych celów z poziomem ich finansowania najczęściej pod wpływem braku odwagi zarządzających za bazę do planowania nadal przyjmowano przede wszystkim ubiegłoroczny stan posiadania dysponenta. Podejście takie z jednej strony odbierało kierownikom jednostek organizacyjnych podstawy do motywowania kadry z drugiej natomiast pozbawiało obaw o przyszłość nieefektywnych funkcjonalnie podmiotów. Wobec ustabilizowanych zasad działania procesu budżetowego i braku skłonności do ryzykowania kapitału politycznego w zamian za podnoszenie efektywności szkół, metodą na pokrywanie rosnących wydatków płacowych stało się zubożanie materialnej części ich budżetów. Jak można wykazać, analizując pogarszającą się sytuację finansową wielu znaczących samorządów, początkowe przyczyny tego stanu rzeczy zlokalizowane są z pewnością w unikaniu reform i powielaniu oddziedziczonych z poprzedniej epoki zachowawczych metod i procedur budżetowych.

Podsumowując ten element można stwierdzić, iż pojawienie się zadań oświatowych w samorządzie było kamieniem milowym w jego rozwoju. Jednak planowanie wydatków w nowej skomplikowanej merytorycznie i obliczeniowo dziedzinie ujawniło słabości oddziedziczonego warsztatu oraz często brak kwalifikacji służb odpowiedzialnych za przebieg procesu budżetowego. Zidentyfikowane do dnia dzisiejszego czynniki uniemożliwiające pełne odrzucenie tradycyjnego podejścia do konstruowania oświatowego budżetu i uwzględniania przy jego tworzeniu zmodyfikowanych, uwzględniających specyfikę oświaty procedur można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej o charakterze strategicznym należy zaliczyć:

- ograniczone władztwo finansowe JST i nie do końca zrozumiały/akceptowany systemem subwencjonowania oświaty,
- brak w systemie prawnym sektora finansów publicznych wyraźnego nakazu tworzenia i posługiwania się przy konstruowaniu budżetu dokumentami strategicznymi,



- brak wyraźnego nakazu posługiwania się metodami oceny celowości wykorzystania środków.
Do drugiej grupy czynników zniechęcających samorządy do pełnego zerwania z historycznymi metodami budżetowania (tym razem o charakterze technicznym) zaliczyć należy:
- niepewność dotyczącą zmian w organizacji – wynikającą z niepokrywania się roku budżetowego i szkolnego,
- brak (praktycznie do ostatnich) lat efektywnych systemów gromadzenia i wiarygodnego przetwarzania danych wspomagających proces budżetowy,
- brak dostosowanych do potrzeb rynku nowoczesnych systemów kształcenia pozwalających dostarczyć samorządom dobrze wykwalifikowanych specjalistów z zakresu budżetowania i zarządzania procesem budżetowym.

3.2. Sytuacja finansowa samorządu i poziom jego zadłużenia

Bezsporną kwestią oddziaływającą na cały proces budżetowy jest zależność jakości planowania od poziomu dostępnych środków. W sytuacji ich ograniczenia związanego np. z oddziaływaniem skutków kryzysu finansów publicznych, wzrostu poziomu zadłużenia i potrzeb zachowania coraz bardziej zaostrzonych wymogów równowagi budżetowej główni architekci budżetu JST – władze oraz służby finansowe skłonne są przy pomocy limitów finansowych drastycznie ograniczać wydatki. Biorąc pod uwagę złożoność mechanizmów planowania i jednoczesnego oddziaływania na oświatowy budżet przepisów rangi krajowej, wyznaczających np. minimalny poziom wynagrodzeń w wielu samorządach dochodzi w obecnym czasie do planistycznego absurdu polegającego na narzucaniu limitów wydatków na kolejny rok znacznie poniżej wartości bieżącej ich realizacji. Jest to uwarunkowane przekonaniem, iż oświata rozległą funkcjonalnie i kosztowną dziedziną, w której marnowane jest mnóstwo pieniędzy. Jakikolwiek zaostrenie dyscypliny finansowej rodzi w niej reakcje obronne i dostosowawcze utrudniające redukcję wydatków. Należy zatem dokonywać drakońskich cięć w tychże wydatkach, a placówki nie będą miały innego wyjścia jak zaoszczędzić marnotrawione dotąd pieniądze. Te obieguje stwierdzenia, mimo iż zapewne wywołają uśmiech na twarzy czytelnika mają bardzo głęboką rzeszę zwolenników. Odnajdziemy ich wszędzie – nie ma znaczenia czy są to małe gminy wiejskie czy wielkie miasta. Najczęściej wiara ta jest podtrzymywana przez nieumiejętność natychmiastowej obrony swojego budżetu ze strony wydziału/jednostki odpowiedzialnej za oświatę poprzez prezentację logicznych argumentów oraz skutków nieprzemyślnych decyzji. Proponowane nieracjonalne często (co widać w dalszej części opracowania) wartości planów, sposób „domykania budżetów kolanem” w ostatniej chwili są następstwem wieloletnich zaniedbań w analizie demografii, reorganizacji sieci szkolnej, braku



efektywnych narzędzi planowania i weryfikacji budżetów placówek nie zaś wyłączenie kryzysu, który nagle wszystkich zaskoczył. W niektórych przypadkach przyczyną istotnych i „niespodziewanych niedoborów w planach” jest także niekonsekwencja głównych decydentów odpowiedzialnych za oświatę. Ujawnia się ona zwykle każdego roku pomiędzy kwietniem a wrześniem w postaci prospołecznych zaniechań w zakresie ruchu kadrowego lub podejmowaniu niespójnych z „ogólnym trendem oszczędzania” decyzji o zakresie dodatkowych usług świadczonych w placówkach czy też odwlekaniu wdrożenia wewnętrznych regulacji dostosowujących zatrudnienie na stanowiskach niepedagogicznych do skali funkcjonowania placówek.

System finansowania oświaty w Polsce ma wbudowane mechanizmy przerzucania na samorządy skutków kryzysu finansów publicznych (spadku poziomu dochodów), **co w połączeniu ze stałym mechanizmem waloryzacji płac** i postępującym wzrostem innych kosztów funkcjonowania sporej grupy jednostek musi prowadzić do trudności, szczególnie w przypadku wysokiego poziomu zadłużenia i jednoczesnej presji na rozwój.

„Odporność” samorządowej oświaty na sytuacje kryzysowe musi być zatem nabywana przez lata prowadzenia konsekwentnych działań mających na celu podnoszenie efektywności wydatków. Jak wiadomo, problemem w tym obszarze jest konieczność przeciwstawienia kapitałowi politycznemu kapitału finansowego. Chcąc utrzymać w ryzach ten drugi trzeba podejmować skuteczne i przemyślane decyzje prawie zawsze spotykające się z dezaprobatą zainteresowanych rodziców, a także radnych i wyborców. Przykładem skumulowania się negatywnych skutków zaniechań w tym względzie jest obecnie kilka największych polskich miast, które posiadając od lat spory potencjał dochodowy, chcąc podnosić nieustannie jakość życia poprzez realizację szerokiej wiązki celów inwestycyjnych, popadły w poważne trudności w zakresie finansowania podstawowych zadań niezreformowanej sieci placówek oświatowo-wychowawczych. Proces budżetowy w tych miastach przebiega od kilku lat coraz bardziej burzliwie, na koniec każdego roku coraz bardziej gorączkowo poszukuje się brakujących środków, koniecznych do zamknięcia podstawowego planu wydatków bieżących. Z jednej strony prezentuje się szczytne założenia polityki oświatowej i „doskonałe” systemy zarządzania, z drugiej coraz trudniej pozyskać menedżera chcącego przyjąć na siebie odpowiedzialność za narosły kryzys, mając jednocześnie ograniczone przez radę pole możliwych do szybkiej realizacji reform.

3.3. Dysponowanie strategią oświatową i sposób jej wykorzystania

Wraz z przejęciem szkół na samorządach spoczęła odpowiedzialność za kreowanie polityki oświatowej. Mimo, że prawo krajowe wyznacza i modyfikuje obowiązkowy zakres podstawowych usług świadczonych na rzecz ucznia oraz definiuje możliwości (sposoby) ich świadczenia poprzez wyodrębnienie określonych rodzajów jednostek wykonawczych, samorządy posiadają niewątpliwie wiele atrybutów **przynależnych organizatorowi** świadczenia tych ważnych społecznie usług.

Aby prowadzić długoterminową politykę mającą wspierać osiąganie celów i reagować na potrzeby, konieczne jest uruchomienie procesu budowy i uchwalenia przez organ stanowiący JST oświatowej strategii. Jak wynika z badań ORE, w Polsce jedynie około 1/4 samorządów posiada odrębny tego rodzaju dokument. Część samorządów zawarła strategiczne cele i priorytety oświatowe w ogólnej strategii swojej jednostki. Natomiast ok. 1/3 wszystkich badanych samorządów nie posiada i w wielu przypadkach nie wierzy w sens długoterminowej polityki w tej dziedzinie. Należy podkreślić, iż dane te wyglądały jeszcze gorzej przed pojawieniem się unijnych programów, w ramach których można pozyskiwać pieniądze na oświatę. Dla poważnego odsetka wcześniej nie przekonanych możliwość ta była najważniejszą przesłanką do poczynienia takiego wysiłku.

Wysiłek budowy strategii jest niemały. Należy zidentyfikować potrzeby, zebrać wokół inicjatywy odpowiednie lobby radnych, przekonać władze, a następnie stworzyć zespół wdrożeniowy skupiający, najczęściej pracujących społecznie, specjalistów i praktyków. Należy przetworzyć masę danych, zestawień je z potrzebami rynku, przewidywaniami dotyczącymi rozwoju lokalnej społeczności a następnie wyodrębnić priorytety i zdefiniować możliwe sposoby ich realizacji. Po wdrożeniu strategii należy walczyć ze służbami finansowymi o możliwość jej realizacji czyli finansowanie zwykle dodatkowych priorytetowych zadań, zabiegać o stałe wsparcie władz w zakresie zagwarantowania stabilności realizacji podjętych celów. W pewnych wyznaczonych odstępach czasu należy także rozliczyć się z zadeklarowanymi rezultatami, które czasem wykraczają poza decyzyjność i możliwości finansowe wykonawców. Cały proces realizacji jest na ogół kroczący, więc okresowo należy weryfikować realizację i zabiegać o wydłużenie horyzontu czasowego strategii. Wszystko to oczywiście wspiera i **stabilizuje proces budżetowy**, łącząc cele strategiczne z polityką budżetową. Wymaga natomiast od władz oraz wydziału/jednostki organizacyjnej znaczącego, dodatkowego wysiłku menedżerskiego.

Nawet najdoskonalsze strategie znane z niektórych polskich miast (jak m.in. Tychy) mają jednak na ogół jeden słaby element odróżniający je od podobnych tego rodzaju dokumentów tworzonych



w korporacjach. Jest nim kwestia ekonomizacji funkcjonowania sieci podmiotów świadczących usługi. W przypadku biznesu kwestie tego rodzaju podporządkowane są dążeniu do maksymalizacji zysku. W sektorze publicznym, gdzie kategoria ta jest nieobecna, mylnie traktuje się parametry efektywności jako zbędne. Szczególnie w oświacie, gdzie najczęstszy argument uzasadniający niedobory finansowania brzmi: „rząd nie zapewnia dostatecznej ilości środków w subwencji” kwestia ekonomizacji sposobu świadczenia usług jest kluczowa. Mimo tworzenia **uzasadniających istnienie prymitywnego konsultingu** teorii dotyczących możliwych mechanizmów ograniczania wydatków sprawą bezsporną jest podstawowa przyczyna braku środków na zadania oświaty. Jest nią odstępstwo (często drastyczne) modelu finansowania szkolnictwa w danej JST od standardów przewidzianych w modelu subwencji. Chodzi oczywiście o średnią liczebność oddziałów szkolnych na wszystkich poziomach kształcenia. Strategie oświatowe przemilczają często to kluczowe zagadnienie oraz jego aspekt wykonawczy w postaci reorganizacji sieci, gdyż często ten komponent uniemożliwia w ogóle uzyskanie akceptacji dla strategii ze strony radnych oraz społeczeństwa. Niestety uchwalona bez choćby zapowiedzi uregulowania tego obszaru strategia w wielu przypadkach nie ma najmniejszego sensu. Stanowi ona zbiór pobożnych życzeń a jej wykonanie od samego początku jest nierealne.

Podsumowując zagadnienie wykorzystania i roli dokumentów strategicznych można stwierdzić, iż kluczem dla równowagi oraz harmonijnego przebiegu procesu budżetowego jest istnienie wyraźnego **sprężenia zwrotnego** między realizacją zadań a celami stawianymi przez władze JST. Brak jego występowania rodzi liczne zaburzenia przebiegu procesu budżetowego a w sytuacji rywalizacji o ograniczone środki prowadzi często do nieterminowej realizacji ważnych priorytetowych zadań lub obniżenia ich jakości. Wskazane jest zatem, aby zawsze cele wyższego rzędu miały swoje wyraźne odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych. Nie oznacza to zawsze bezwzględnej gwarancji ich realizacji. Pozwala jednak w sytuacji napięcia w realizacji dochodów budżetu i presji na redukcję wydatków domagać się korekty wyznaczonych celów tak, aby osoby/podmioty odpowiedzialne za realizację strategii nie ponosiły odpowiedzialności za pozbawienie ich możliwości wykonawczych.

W obecnej praktyce niestety dość często spotyka się sytuację, w której uchwalona strategia oświatowa wymaga realizacji dodatkowych zadań a służby finansowe dokonujące ostatecznego zestawienia budżetu zdają się ignorować współzależność zakresu wyznaczonych celów z poziomem ich finansowania. Pojawiają się jak wspomniano, oderwane od logicznych podstaw argumenty, np., że oświata „przejada” większość środków budżetu, więc nie można jej już niczego dokładać tylko raczej szukać w niej źródła oszczędności. Dysponenci i podmioty odpowiedzialne za usługi w sferze edukacji są często bezsilne wobec cięć w ich budżecie, a w konsekwencji po kilkunastu miesiącach stają przed koniecznością napisania sprawozdania z realizacji celów nałożonych na nich w ramach uchwalonej

strategii. Próby uzasadnienia braku realizacji wyznaczonych celów spotykają się wówczas np. ze strony służb audytu/kontroli, a także służb finansowych z brakiem zrozumienia.

Przyczyną takiego stanu rzeczy jest ustanowiony i na ogół tradycyjnie przestrzegany podział odpowiedzialności. Służby finansowe odpowiadające za sprawy finansowe, w tym za utrzymanie odpowiedniego poziomu zadłużenia, nie są w żaden sposób zainteresowane zagłębianiem się w zapisy dokumentów strategicznych i wspieraniem dysponentów, w zakresie których pozostaje ich faktyczna realizacja. Nie informują również nigdy władz o fakcie odmowy finansowania nowych celów strategicznych a jedynie o tym, iż udało im się domknąć planowany lub wykonać bez zaburzeń płynności uchwalony plan.

3.4.Sposób zorganizowania uczestników procesu budżetowego

Ostatnią determinantą procesu budżetowego mającą znaczący wpływ na jego przebieg i jakość jest sposób zorganizowania uczestników. Chodzi tu o usytuowanie decydentów średniego szczebla oraz służb odpowiadających za obsługę finansowo-księgową placówek. Przepisy umożliwiają w tym zakresie zastosowanie co najmniej czterech rozwiązań (modelów):

1. z funkcjonującym w strukturze urzędu wydziałem oświaty/edukacji oraz świadczącymi usługi oświatowe placówkami wyposażonymi we własne służby finansowo-księgowe oraz kadrowo-płacowe (np. Miasto Bytom),
2. z funkcjonującą odrębną jednostką budżetową tzw. „zarządem oświaty” skupiającą wszelkie funkcje decydenta średniego szczebla (identycznie jak wydział) oraz świadczącymi usługi oświatowe placówkami wyposażonymi we własne służby finansowo-księgowe oraz kadrowo-płacowe (np. Miasto Tychy),
3. z funkcjonującą odrębną jednostką budżetową tzw. „zarządem oświaty” skupiającą wszelkie funkcje decydenta średniego szczebla i jednocześnie prowadzącą obsługę finansowo-księgową oraz placówkami wyposażonymi jedynie w ograniczone służby w zakresie obsługi kadrowej (np. Miasto Bielsko-Biała),
4. ze współistniejącym wydziałem odpowiedzialnym za sprawy organizacji i jednostką świadczącą usługi prowadzenia księgowości oraz ewidencji płac (tzw. ZEAS) oraz placówkami w pełni pozbawionymi funkcjonalności w zakresie księgowości/kadr/płac (np. Miasto Jaworzno).

W praktyce można spotkać jeszcze pewne odmiany powyższych modeli polegające na tym, iż niektóre funkcje obsługiwane są w zespole ekonomiczno-administracyjnym a inne w szkołach oraz rozwiązania mieszane np. ZEAS funkcjonujący wyłącznie w zakresie obsługi finansowo-księgowej i kadrowo-



-płacowej przedszkoli (np. Jastrzębie Zdrój) lub w dużych miastach (Katowice, Kraków) ZEAS w obszarze tzw. oświaty gminnej oraz funkcjonujące samodzielnie w zakresie prowadzenia urzędzeń księgowych i spraw kadrowo-płacowych szkoły ponadgimnazjalne, pozostające w procesie budżetowym w relacji jedynie z wydziałem edukacji/oświaty.

Z badań przeprowadzonych przez ORE wynika, że obsługa administracyjno-księgowa w 41% JST umiejscowiona jest w zespołach ekonomiczno-administracyjnych szkół, po ok. 28% samorządów lokuje ją bezpośrednio w urzędzie gminy lub w szkole, a pozostałe 3 % w innych miejscach. Jednak zupełnie inaczej wygląda to w gminach wiejskich i powiatach grodzkich – w pierwszym przypadku obsługa administracyjno - finansowa w szkołach funkcjonuje tylko w 20%, w drugim zaś w ponad 61%.

W ostatnich latach nie zaobserwowano jednoznacznych zmian w kierunku wyboru jednego z powyższych modeli. Wydaje się nawet, że pomysły władz na transfery poszczególnych modeli – ich przekształcenia – były w tym względzie sprzeczne. Niektóre znane autorowi samorządy posiadające scentralizowany system w zakresie zarządzania finansami dokonywały jego rozproszenia, inne – eksponując aspekt redukcji kosztów – dokonywały w tym samym czasie centralizacji.

Z punktu widzenia sprawnego przebiegu procesu budżetowego w oświacie zastosowanie przez JST określonego rozwiązania/modelu należy rozpatrywać w kilku aspektach funkcjonalnych. Należą do nich zdaniem autora bezsprzecznie:

- szybkość przepływu informacji wspierających proces decyzyjny,
- poziom wiedzy i zrozumienia dla zagadnień budżetowych występujący u kierowników placówek oświatowo-wychowawczych,
- jednoznaczność przekazu informacji i jej interpretacji,
- poziom kosztów funkcjonowania.

Zestawienie wyników ocen poszczególnych modeli w wymienionych wyżej aspektach dokonano w oparciu o własne badania stosując zasadę, iż całkowicie spełniony aspekt posiada oznaczenie dodatnie, spełniony częściowo (obydwa znaki) oraz spełniony w stopniu dostatecznym względnie nie spełniony posiada oznaczenie ujemne. Wyniki tego zestawienia prezentuje poniższa tabela.

Aspekt oceny / (+/-)	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Szybkość przepływu informacji wspierającej proces decyzyjny	+	+	+	+/-
Poziom wiedzy i zrozumienia dla spraw budżetowych (kierownicy jednostek)	+	+	-	-
Jednoznaczność przekazu informacji i ich interpretacji	+	+	+/-	-
Poziom kosztów funkcjonowania	-	-	+	+/-

Źródło: opracowanie własne



Najwyższą oceną z punktu widzenia sprawnego przebiegu procesu budżetowego odznaczają się dwa pierwsze modele. Ich przydatność wynika przede wszystkim z faktu, iż kierownicy jednostek organizacyjnych wyposażeni we własne służby finansowo-księgowe i kadrowo-płacowe są zdecydowanie sprawniejszymi partnerami dla decydentów średniego szczebla. Dokumentacja budżetowa tworzona na etapie projektowania jak również realizacji budżetu przez tego rodzaju podmioty obciążona jest znacznie mniejszą ilością błędów, co wynika z możliwości ich bieżącego korygowania przez „zaplecze” dyrektorów pozostające na bieżąco ze zmieniającymi się przepisami i lepiej, bardziej jednoznacznie rozumiejące wymogi i standard przepływu informacji. Potwierdzają to w szczególności samorządy korzystające z tzw. modelu mieszanego, w którym istnieje idealna podstawa do porównań. Model 1 i 2 oraz w znacznym zakresie także 3 są również bardziej funkcjonalne ze względu na bezpośredni i szybki przepływ informacji. Przekaz informacji lub danych w kierunku placówek następuje z wykorzystaniem różnych służb tego samego podmiotu (wydział/MZO) co ogranicza istotnie dysonans (brak spójności) między strumieniem danych organizacyjnych i finansowych. Dysonans taki jest najczęściej spotykany w modelu 4, który jednocześnie cechuje spowolnionym przepływem informacji i problemami z ich interpretacją. Negatywną stroną wykorzystania modelu 1 i 2 jest relatywnie wyższy koszt ich funkcjonowania związany przede wszystkim z utrzymywaniem relatywnie wysokiego zatrudnienia. W tym aspekcie zdecydowanie najbardziej efektywny wydaje się model 3. Ostatni z kolei 4 model z uwagi na jednoczesne istnienie wydziału i jednostki odpowiadającej za obsługę finansowo-księgową oraz kadrowo-płacową jest w obszarze kosztów zawsze nieco mniej efektywny.

Podsumowując należy dodać, iż na ostateczną przydatność danego rozwiązania/modelu wpływ wywiera także kultura organizacji i kwalifikacje osób – uczestników procesu budżetowego. Niektóre aspekty oceny – w szczególności kwestia szybkości obiegu danych i jednoznaczności przekazu można spełnić na wyższym poziomie dzięki wykorzystaniu nowoczesnych efektywnych rozwiązań informatycznych. Zakładając, iż poprawa oceny związana z wdrożeniem nowoczesnych systemów nie jest w polskich samorządach sprawą łatwą i mogącą mieć miejsce natychmiast należy podkreślić zdecydowaną słabość modelu 4 oraz relatywnie najwyższą przydatność dla przebiegu procesu budżetowego modeli 1 i 2.

4. Elementy składowe procesu budżetowego w oświacie

Zakończenie analizy głównych determinant (czynników strategicznych) procesu budżetowego w oświacie umożliwia przeniesienie analizy na poziom operacyjny. Na tym poziomie można zaobserwować i wyodrębnić kilka kluczowych, w znaczącej mierze zależnych od samych JST, elementów składowych. Ich jakość i sposób wykorzystania w poszczególnych JST poważnie wpływa na świadczenie lokalnych usług edukacyjnych. Za kluczowe elementy procesu budżetowego można uznać:

- procedurę budżetową
- wewnętrzne wytyczne kształtujące proces budżetowy
- budowę i zatwierdzanie projektów organizacyjnych
- wykorzystywany model konstruowania budżetu
- obsługę szkolnictwa niepublicznego

4.1. Procedura budżetowa i miejsce zajmowane w niej przez oświatę

Procedura budżetowa w samorządzie jest zbiorem zasad postępowania obowiązujących jednostki organizacyjne, mających doprowadzić do sprawnego i terminowanego zaplanowania oraz realizacji budżetu. Jest ona zazwyczaj wyposażona w harmonogram działań dotyczący etapu tworzenia projektów planów finansowych i budowy na ich podstawie budżetu. W obszarze realizacji budżetu procedura zawiera zwykle zasady zgłaszania i akceptowania wniosków o zmiany a także regulacje dotyczące wewnętrznej sprawozdawczości oraz zasad i terminów dotyczących monitoringu oraz kontroli.

Procedura budżetowa wiążąca jednostkę nadrzędną (urząd) może występować w formie wewnętrznej instrukcji wydanej np. przez skarbnika. Procedura zobowiązująca do określonych działań i przestrzegania terminów tworzona dla pozostałych dysponentów (w tym jednostek oświaty) wprowadzana jest natomiast zwykle zarządzeniem wójta/burmistrza/prezydenta. Z badań autora wynika, że dokument taki stosowany jest z reguły we wszystkich JST.

Dla procesu budżetowego w oświacie kluczowy jest sposób uregulowania zasad i terminów sporządzania projektów planów finansowych. Planowanie w oświacie posiada bowiem kilka cech wyróżniających je od planowania w większości pozostałych dziedzin działalności samorządu:

- jest ono zawsze procesem dwuetapowym, w którym planowanie finansów poprzedza planowanie organizacji



- odbywa się zwykle z udziałem największej grupy dysponentów (podmiotów)
- poprzedzają je skomplikowane i pracochłonne działania związane z zatwierdzeniem projektów, a następnie arkuszy (aneksów wprowadzających zmiany po rozpoczęciu roku szkolnego).

Włączenie oświaty w procedurę budżetową powinno umożliwiać uwzględnienie jej odrębności i specyfiki. W przeciwnym bowiem razie plany finansowe obciążone będą podwyższonym poziomem błędów, a cały budżet w tej dziedzinie wymagać będzie niezliczonej ilości korekt w ciągu jego realizacji.

Jak pokazuje dotychczasowa praktyka samorządowa, tylko w 37% ogółu JST plany finansowe szkół przygotowywane są w oparciu o arkusze organizacyjne, natomiast w prawie 57% na podstawie ubiegłorocznych planów finansowych, a więc praktycznie z pogwałceniem wspomnianej powyżej logiki. Zaledwie 2% bazuje na formule bonu oświatowego, a pozostałe 4% JST wykorzystuje inne sposoby. Takie zdeterminowane tradycjami z okresu poprzedniego systemu podejście jest najbardziej charakterystyczne dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, nieco lepiej sytuacja wygląda w przypadku gmin miejskich. Zupełną przeciwnością są natomiast miasta na prawa powiatu, w których proporcje te kształtują się odwrotnie – 56% opiera plany na arkuszach, a tylko 33% na ubiegłorocznym budżecie. Wśród powiatów grodzkich częściej też stosowany jest bon oświatowy – 6% przypadków, pozostała część opiera się na innych sposobach (źródło danych: badania ORE).

Dwuetapowość planowania związana jest z potrzebą weryfikacji i **wspólnego przedstawienia decydującym** planów szkół jak i wydziału/jednostki zarządzającej. Połączenie dwuetapowości planowania z koniecznością wcześniejszego zakończenia procesu zatwierdzania arkuszy oraz znaczącą liczebnością funkcjonujących podmiotów wskazuje wyraźnie, iż termin przedstawienia danych z oświaty powinien być przesunięty w czasie względem innych podmiotów. Poniższe zestawienie pokazuje jak wygląda praktyka budżetowa w tym zakresie.

Termin do którego na etapie konstruowania budżetu służby finansowe żądają dostarczenia (zbiorczego projektu planu finansowego w działach 801 i 854)	% badanych JST	
	do 31 sierpnia	5%
	pomiędzy 1 - 15 września	29%
	pomiędzy 16 - 30 września	48%
	pomiędzy 1 - 15 października	10%
	pomiędzy 16 - 31 października	10%

Analizując procedury budżetowe różnych JST obserwuje się wyraźny brak zrozumienia dla tej potrzeby, czasem nawet wręcz coś zaskakującego. Twórcy procedur pytani o to dlaczego oczekują, aby szkoły (oświata) przedstawiały swoje plany wcześniej niż inne jednostki zwykli mawiać: „dyrektorzy i wydział edukacji/oświaty na ogół się spóźniają” lub „otrzymując później dokumentację nie mielibyśmy szans na jej weryfikację i nakazanie odpowiedniej redukcji wydatków”. Służby finansowe przeprowadzają często ponownie własną weryfikację planów uważając, że ta

przeprowadzana przez „oświatę” jest zbyt liberalna i przez to niepełnowartościowa. Niektórzy niezbyt świadomi specyfiki omawianej dziedziny decydenci zmuszają szkoły do tworzenia projektów planów finansowych w czasie wakacji, czyli przed rozpoczęciem roku szkolnego. Termin taki uniemożliwia de facto wyjaśnienie do końca spraw zatrudnienia/wakatów oraz ustalenie rzeczywistej liczby oddziałów. Nieco bardziej świadomi budżetowcy tworzą procedury z identycznymi (krótkimi) terminami sporządzania projektów dla wszystkich podmiotów, ale „nieformalnie” pozwalają szkołom i wydziałowi/jednostce zarządzającej oświatą na oddawanie dokumentacji 1 – 2 tygodnie później.

Warto w tym miejscu wyjaśnić dlaczego wysoce zasadne jest domaganie się odsunięcia w czasie dostarczenia projektów planów finansowych i zestawionego „budżetu oświaty” co najmniej do drugiej połowy a najlepiej do końca września. Przemawiają za tym dwie okoliczności. Pierwsza to umożliwienie jednostkom pełnego uruchomienia działalności, co związane jest z upływem 2 – 3 tygodni od 1 września. Drugą okolicznością usprawiedliwiającą późniejsze złożenie dokumentacji planistycznej jest konieczność dodatkowego przyjęcia przez szkoły założeń organizacyjnych dla kolejnego roku szkolnego. Jest to **absolutnie niezbędne** z uwagi na fakt, iż plan finansowy na dany rok budżetowy w zakresie ostatnich 4 miesięcy bazować musi na założeniach organizacji następnego roku szkolnego, którego co najmniej podstawowe elementy (jak liczebność uczniów i oddziałów) powinny znaleźć się u podstaw kalkulacji wydatków płacowych. Założenia placówek powinny być także wstępnie zweryfikowane przez wydział/jednostkę zarządzającą. Jednak badania autora pokazują, że założenia organizacji następnego roku szkolnego (IX-XII) uwzględnia obecnie przy tworzeniu planów finansowych tylko 29% JST.

Mimo pozornie jasnych procedur etap akceptacji oświatowego budżetu przez służby finansowe/władze bywa zwykle dość burzliwy. W wielu samorządach mimo przekazywania przez skarbnika ogólnych wytycznych do planowania brak odpowiednich, służących do tego celu narzędzi w powiązaniu z oddziedziczonym rytuałem nakazuje placówkom pozostawiać w planach finansowych tzw. „margines bezpieczeństwa” na wypadek wzrostu godzin lub wystąpienia innych nieprzewidzianych sytuacji. Zestawienie wszystkich **tak sporządzonych** planów finansowych oraz ich porównanie z nie zawsze poprawnym „przewidywanym wykonaniem” wzbudza często ogromne emocje. Mniej problemów na etapie akceptowania oświatowego budżetu mają samorządy, w których budżety placówek są przygotowane bardzo rzetelnie i bazują na imiennie przetwarzanych w systemach informatycznych danych o zatrudnieniu oraz kalkulacji szczegółowo zdefiniowanych tytułów wydatków rzeczowych. Problem z uwiarygodnieniem dostarczanych budżetów w tej drugiej grupie samorządów (stanowiących 67% ogółu badanych) pojawia się rzadziej – głównie w sytuacji ogólnego kryzysu w systemie finansów publicznych.



Jak wynika z badań autora ponad połowa JST wykorzystuje już systemy informatyczne, często niestety z powodu ograniczonej wiarygodności lub zakresu przetwarzanych danych ich działanie jest dublowane przez obieg dodatkowych arkuszy/formularzy przygotowywanych przez wydział/jednostkę nadzorującą oświatę.

W procesie opracowywania projektów planów finansowych nasze placówki wykorzystują następujące narzędzia	arkusze kalkulacyjne przygotowane przez wydział / jednostkę nadzorującą oświatę	43%
	formularze wypełniane ręcznie lub w postaci dokumentów elektronicznych (np. Word)	24%
	programy komputerowe z których dane przesyłane są i scalane na poziomie zbiorczym	33%
	systemy działające on – line eliminujące konieczność tworzenia wielu wersji dokumentów i umożliwiające zawsze wgląd w aktualny stan danych	67%

Mimo stopniowego wkraczania zaawansowanych technologii informatycznych, brak zrozumienia ze strony służb finansowych specyfiki procesu budżetowego w oświacie i założeń wykorzystywanych systemów powoduje brak możliwości zmniejszenia ilości dokumentacji planistycznej. Fakt ten potwierdza ponad 40% badanych przez autora JST.

Ogólnym problemem w zakresie procedur budżetowych w JST, ujawniającym się na etapie zestawiania budżetu w postaci rozbieżnych z oczekiwaniami władz planów finansowych placówek jest brak wcześniejszego (poprzedzającego przygotowanie projektów) przekazywania przez te władze kierownikom jednostek organizacyjnych informacji o limicie ich wydatków. Jak wspomniano w rozdziale I jest to w zasadzie powinność zarządu JST, która jednak z uwagi na jej polityczną kłopotliwość i skomplikowanie obliczeniowe jest w prawie każdym samorządzie marginalizowana. W praktyce spotyka się ogólne wytyczne o tym, że np. wydatki należy zaplanować na poziomie z roku bieżącego. Jest to jednak trudne do interpretacji zwłaszcza w oświacie, gdyż jak wcześniej wykazano dość wczesny moment sporządzania projektu planu finansowego przez placówki i niedoszacowanie bieżących planów uniemożliwia im ustalenie, jaki de facto jest „ten poziom bieżący”.

Reakcją służb finansowych na plan „niezgodny ze znanymi już na tym etapie oczekiwaniami władz” jest wyznaczenie nieco na oślep zbiorczej kwoty, jaką służby te są skłonne zaakceptować. Kwota ta z powodu zróżnicowanych uwarunkowań, w tym przede wszystkim związanych z sytuacją finansową JST, niekoniecznie musi mieć związek z realnie przygotowanymi planami. Służby oświatowe są wówczas zwykle postawione przed koniecznością dokonania bardzo szybkich dostosowań wcześniej zestawionego planu. Jeżeli proces ten nie jest właściwie oprzyrządowany skutek „szybkich cięć” w oświatowej części budżetu nie jest od razu widoczny dla placówek a ujawnia się dopiero na etapie tworzenia szczegółowego planu wydatków po uchwaleniu budżetu JST.

Dysponując dostosowanymi do potrzeb dziedziny rozwiązaniami informatycznymi zalecone redukcje ogólnego planu można natychmiast przekształcić na ostateczny kształt poszczególnych planów jednostkowych. Można również natychmiast argumentować bezsens niektórych decyzji o ograniczeniu środków, prezentując ich skutki dla realizacji określonych zadań, osiągnięcia wymaganych „średnich ustawowych”, etc.

Jeżeli ostateczne korekty oświatowego budżetu są zbyt głębokie w stosunku do rzeczywistych potrzeb lub przeprowadzone w nieprzemyślny, podporządkowany chwilowym celom sposób, proces budżetowy w JST w ciągu nadchodzącego roku **zostaje bardzo poważnie obciążony** licznymi zmianami w planach mającymi na celu zapewnienie normalnego funkcjonowania placówek. Jest to obecnie w dobie kryzysu finansów publicznych sytuacja niestety coraz częściej spotykana.

Jak bardzo nasilonym obecnie zjawiskiem w polskich samorządach są owe „cięcia” zobaczyć można w zestawieniu będącym podsumowaniem wyników ankiety dla poniższego pytania:

Czy środki o jakie wnioskuję wydział / jednostka odpowiedzialna za oświatę na wydatki bieżące placówek są przyznawane w pełnej wysokości?		W bieżącym roku	W ciągu ostatnich 5 lat
	tak	5%	24%
	raczej tak	24%	14%
	nie	71%	62%

Z odpowiedzi wynika, że w zdecydowanej większości JST praktyka redukcji projektów planów finansowych szkół jest obecnie właściwie regułą, choć w ciągu ostatnich 5 lat częściej zdarzało się, że JST otrzymywały środki na wnioskowanym poziomie. Na potrzeby niniejszego raportu zbadano również metodologię tzw. korekt w budżetach oświatowych, których wyniki prezentuje poniższa tabela:

W jaki sposób służby finansowe zlecają wydziałowi / jednostce odpowiedzialnej za oświatę korektę projektów planów finansowych (zgłoszonego zapotrzebowania na środki)?	na ogół nie zdarzają się korekty do przedstawionego zapotrzebowania	0%
	poprzez wskazanie rodzajów wydatków jakie mają być ograniczone w poszczególnych rozdziałach	33%
	poprzez podanie zbiorczej kwoty w jakiej mają zmieścić się wszystkie wydatki oświaty	57%
	poprzez podanie kwot w poszczególnych rozdziałach w których należy zmieścić wydatki	10%

Jak wynika z powyższych danych, zdecydowanie najczęściej stosowaną metodą jest określanie ogólnej kwoty, w jakiej mają się zmieścić wszystkie wydatki oświatowe, bez zagłębiania się w wysokość poszczególnych rodzajów wydatków, mimo wcześniejszego określania w wytycznych sposobu obliczania kalkulowania różnych grup wydatków.

Szczególne cechy oświaty dają o sobie znać także podczas realizacji uchwalonego budżetu. Na tym etapie mocno „odchudzony” budżet i brak jasno zdefiniowanych rezerw prowadzą nawet do zaburzeń realizacji płatności. Duża ilość wniosków o zmiany powoduje dodatkowe wydłużenie

procedury ich opiniowania i akceptowania (nawet jeżeli nie wymagają podejmowania uchwały). Część samorządów, które w uchwałach budżetowych zagwarantowało kierownikom swoich jednostek organizacyjnych możliwość dokonywania niektórych zmian w trybie jedynie powiadomienia organu prowadzącego potrafi w pewnym stopniu zredukować ten napór składanych wniosków. Rozwiązanie takie jednak nie zawsze się sprawdza – często w modelu organizacji, w którym placówki nie są wyposażone we własną księgowość delegowanie odpowiedzialności do dokonywania niektórych zmian jedynie pogarsza sytuację. Jest to czynnikiem bardzo obciążającym proces budżetowy i angażującym nieustannie jego uczestników zarówno po stronie służb finansowych jak i wydziału/jednostki zarządzającej oświatą.

Jak wynika z przedstawionych poniżej wyników badań, odsetek samorządów, które zdecydowały się na delegowanie uprawnień w zakresie zmian w planach finansowych na dyrektorów jednostek oświatowych kształtuje się na zbliżonym poziomie jak samorządów nie decydujących się na takie rozwiązanie.

Czy kierownicy jednostek organizacyjnych posiadają uprawnienia do dokonywania zmian w swoich planach?	TAK polegające na przesunięciach kwot planu pomiędzy paragrafami w ramach grupy paragrafów	48%
	TAK polegające na przesunięciach pomiędzy paragrafami w ramach określonego limitu	0%
	Nie posiadają takich uprawnień	52%

Przebieg procesu budżetowego w oświacie ma najbardziej intensywny przebieg na początku trzeciego kwartału. Przygotowuje się wówczas kolejny budżet i równolegle ocenia braki w bieżących planach. Korekty planów związane są oficjalnie z uruchomieniem nowego roku szkolnego, dla którego jak wspomniano wcześniej nie tworzy się raczej szacunków. W rzeczywistości przy często niedoszacowanym budżecie okres ten jest uznawany za odpowiedni dla pogodzenia się z brakami ujawnionymi już znacznie wcześniej. Samorząd dokonuje na tym etapie przeglądu wydatków inwestycyjnych i ustala jakie środki może zwolnić, aby przesunąć je na dofinansowanie zadań oświaty. Tradycyjny przebieg tego etapu procesu budżetowego nie obywa się bez problemów wynikających z niedoskonałości metod weryfikacji planów, akcentowania informacji o brakach ze strony placówek (długo oczekujących na moment weryfikacji ich planów), a także po części z braku wzajemnego zaufania oraz posługiwania się odrębnym warsztatem obliczeniowym przez służby finansowe i oświatowe. Często wnioski z „oświaty” niedługo po tym jak zostały uwzględnione okazują się przesadzone i do władz dociera bolesna prawda, iż nie wszystkie dodatkowo alokowane środki zostaną wydane na wcześniej zapowiadane potrzeby. Z badań autora wynika, iż zdarza się to w 19 % ankietowych JST. Sytuacja ta powoduje, iż podczas akceptowania kolejnego planu władze i służby finansowe dobrze pamiętając wcześniejsze przeszacowanie braków znowu są skłonne do jego obcinania (nawet tuż przed złożeniem budżetu do rady).

Efekty takich działań przedstawia poniższe zestawienie, z którego jasno wynika, że przypadki przesadnego redukowania planów przygotowanych przez jednostki oświatowe w stosunku do ich rzeczywistych potrzeb są znacznie częstsze niż przypadki przeszacowania planów przez dyrektorów szkół bądź służby oświatowe.

Plan pierwotny w dwóch głównych działach (801 i 854) określony w uchwale budżetowej na rok 2010 (wraz z rezerwami celowymi, bez środków unijnych) był w stosunku do wykonania na koniec tego roku	praktycznie na tym samym poziomie	10%
	niższy 1 – 3 % od rzeczywistego wykonania	43%
	niższy 4 – 6 % od rzeczywistego wykonania	19%
	niższy 7 – 10 % od rzeczywistego wykonania	5%
	niższy 10 – 20 % od rzeczywistego wykonania	10%
	wyższy 1-3 % od rzeczywistego wykonania	10%
	wyższy 4-6 % od rzeczywistego wykonania	5%
	wyższy powyżej 6 % od rzeczywistego wykonania	0%

Czy zawsze tak to musi wyglądać? Z pewnością nie! Jest już pewna grupa samorządów, która coraz sprawniej zarządza działaniami w ramach procesu budżetowego w oświacie. Posiada w tym zakresie coraz doskonalsze rozwiązania i wspomaga się efektywnymi rozwiązaniami informatycznymi. Od dawna wykorzystuje budżetowanie zadaniowe a także dostrzega rolę wieloletniej prognozy finansowej w obszarze szacowania przyszłych potrzeb finansowych. Samorządy te znaczenie lepiej radzą sobie także w obliczu kryzysu, co jest wynikiem lepszego powiązania myślenia strategicznego z planowaniem rocznym.

4.2. Wewnętrzne wytyczne kształtujące proces budżetowy w oświacie

Sprawny i efektywny przebieg procesu budżetowego w oświacie wymaga uzupełnienia regulujących go przepisów prawnych w randze ustaw i rozporządzeń zarówno aktami prawa lokalnego jak również wewnętrznymi wytycznymi, nadającymi całemu procesowi kierunek zgodny z przyjętą na terenie danej JST polityką oświatową. Jednym z najistotniejszych czynników leżących u podstaw procesu budżetowego w oświacie są wytyczne organu prowadzącego w zakresie projektowania organizacji pracy oraz finansowania szkół i placówek wprowadzające pewne standardy, zarówno w sensie organizacyjnym jak i finansowym. Dokument z wytycznymi przybierać może formę stanowiska organu stanowiącego (jak wynika z badań sporadycznie), zarządzenia wójta/burmistrza/prezydenta (43% badanych jednostek), czy też pisma z zaleceniami skierowanego do dyrektorów szkół (48%). Bywa również i tak, że wszelkie wytyczne i sugestie organu prowadzącego co do sposobu organizacji pracy szkoły/placówki przekazywane są wyłącznie ustnie podczas spotkań władz oświatowych z dyrektorami szkół i placówek (10%). Ranga tego dokumentu świadczy o istotności zawartych w nim postanowień, a w konsekwencji możliwości ich egzekwowania.

Jednostki samorządu terytorialnego, będąc organami prowadzącymi szkoły i placówki oświatowe, poza przepisami MEN – mającymi charakter obligatoryjny, uwzględniają w wytycznych następujące czynniki:

Wytyczne organu prowadzącego opracowywane są z uwzględnieniem:	wyników rekrutacji (jeżeli została zakończona)	76%
	uchwał i zarządzeń organu prowadzącego	71%
	strategii / polityki oświatowej JST	38%
	wytycznych Kuratorium Oświaty	19%

Zaskakującym jest, że tylko 38% JST uwzględnia w wytycznych założenia strategii oświatowej, oraz że nie wszyscy zwracają uwagę na wyniki rekrutacji. Szerokie badania przeprowadzone przez ORE potwierdzają słabość samorządów we wdrażaniu i egzekwowaniu własnych wytycznych. Tylko w 25% JST są one ściśle przestrzegane, a dla blisko 70% mają charakter zaleceń, od których możliwe są różne odstępstwa.

W praktyce samorządowej mamy do czynienia z dwoma modelami standaryzacji wprowadzanej przez samorządy:

- standaryzacja organizacji,
- standaryzacja kosztów.

W pierwszym przypadku organ prowadzący określa oczekiwaną liczebność oddziałów klasowych, liczbę etatów nauczycieli nie wynikających ze szkolnych planów nauczania (a więc zatrudnionych na takich stanowiskach jak np. bibliotekarz, pedagog, wychowawca świetlicy nazywanych często etatami wsparcia), liczbę stanowisk kierowniczych, limity zatrudnienia pracowników administracji i obsługi, priorytety w ruchu kadrowym nauczycieli itp. Wysiłki organu prowadzącego powinny wtedy, zdaniem autora, skupiać się na optymalizacji liczebności oddziałów już na etapie procesów rekrutacyjnych (biorąc pod uwagę uwarunkowania demograficzne, granice obwodów w przypadku szkół podstawowych i gimnazjów) oraz na kontroli zgodności przydzielonych nauczycielom godzin ze szkolnymi planami nauczania, a ich z kolei z ramowymi planami określonymi rozporządzeniem MEN. Pozostałe godziny/etaty jakie umieszczane są w arkuszu wynikają z ustalonych standardów opieranych o liczbę uczniów, oddziałów, a w przypadku pracowników administracji i obsługi często również o łączną liczbę zatrudnionych pracowników, powierzchnię i kubaturę budynku czy czas pracy placówki itp. Pewną odmianą modelu standaryzacji po stronie organizacji pracy szkół jest formułowanie w lokalnych wytycznych wskaźnika liczby godzin na 1 ucznia, bez ingerencji w samą liczbę uczniów jak i liczebność oddziałów klasowych. Wówczas limit godzin jakimi dysponuje dyrektor uzależniony jest od liczby zrekrutowanych uczniów, a liczebność tworzonych oddziałów decyduje o tym, czy po wykorzystaniu godzin niezbędnych na realizację szkolnych planów nauczania pozostaną jeszcze godziny na zorganizowanie świetlicy szkolnej, zatrudnienie bibliotekarza, zapewnienie uczniom

należytej pomocy psychologiczno-pedagogicznej czy organizację zajęć pozalekcyjnych. Przy dużej liczebności oddziałów szkoła ma do dyspozycji więcej godzin, które może wykorzystać na etaty wsparcia i dodatkowe zajęcia dla uczniów. Wadą tego rozwiązania jest jednak konieczność dokonywania wielu odstępstw od przyjętych reguł, np. w sytuacji, gdy ustalony wg powyższej zasady limit etatów okaże się nie wystarczający do zabezpieczenia realizacji podstawy programowej i np. zabezpieczenia minimalnej liczby pracowników obsługi niezbędnej do utrzymania budynku.

Odmiernym podejściem przy ustalaniu wytycznych dla szkół kształtujących proces budżetowy są próby standaryzacji kosztów poprzez wprowadzenie bonu edukacyjnego, którego autorem jest amerykański ekonomista Milton Friedman. Jego koncepcja opiera się na wyposażeniu rodziców w bony edukacyjne mające wartość średnich kosztów kształcenia uczniów w szkołach danego typu. Podejmujący naukę w danej szkole uczniowie przynoszą do niej swoje bony, w efekcie budżet szkoły jest wielokrotnością liczby uczących się w niej uczniów. Mając jednak na uwadze uwarunkowania prawne w jakich funkcjonuje polska oświata, koncepcja ta ma raczej więcej przeciwników niż zwolenników, co potwierdzają badania ORE, z których wynika, iż zaledwie 6% JST wdrożyła takie rozwiązanie.

Model standaryzacji to oczywiście nie jedyny element uwzględniany przez organy prowadzące w wytycznych. Szerszą ich listę, będącą wynikiem badań autora, zawiera poniższa tabela.

Co regulują wytyczne do arkuszy organizacyjnych przekazywane szkołom przez Wasz organ prowadzący	liczebność oddziałów	90%
	limity etatów/godzin wsparcia (bibliotekarz, pedagog, wychowawca świetlicy)	71%
	wymiar zatrudniania pracowników administracji i obsługi	71%
	priorytety w ruchu kadrowym nauczycieli	52%
	limity etatów/godzin nauczycielskich na oddział/ucznia	33%
	zasady przyznawania godzin ponadwymiarowych (tylko w zakresie etatów wsparcia)	29%

Jak widać absolutnym priorytetem jest liczebność oddziałów, na drugim miejscu znalazły się limity etatów pozostających poza szkolnym planem nauczania oraz wymiar zatrudnienia pracowników administracji i obsługi, a więc elementy wpisujące się w model standaryzacji organizacyjnej.

Uzupełnieniem wytycznych JST regulujących pierwszy etap procesu budżetowego są wytyczne (założenia) do opracowania projektu budżetu, a więc dotyczące etapu planowania finansów. Dokument z wewnętrznymi wytycznymi budżetowymi, podobnie jak w przypadku kwestii organizacyjnych, zwykle miewa formę pisma, rzadziej zarządzenia wójta/burmistrza/prezydenta. Za pośrednictwem tego dokumentu służby finansowe lub oświatowe polecają kierownikom jednostek opracowanie wstępnych projektów planów finansowych na bazie zatwierdzonych arkuszy organizacyjnych, na podstawie których ustalone zostają później limity wydatków ujętych w projekcie uchwały budżetowej. Poza założeniami co do wzrostu wynagrodzeń, wytyczne winny zawierać

określenie poziomu wydatków pozapłacowych, co ustalane bywa na różne sposoby, a mianowicie na podstawie wykonania roku poprzedniego, limitów kwotowych, limitu wydatków na ucznia lub oddział. Wykorzystanie tego typu regulacji wewnętrznych w procesie budżetowym usprawnia jego przebieg, zwiększa czytelność całego procesu, a także ogranicza „cięcia” w budżecie oraz konieczność dokonywania zmian w planach finansowych w ciągu roku.

Analizując wewnętrzne wytyczne kształtujące proces budżetowy w oświacie warto jeszcze zwrócić uwagę na system motywowania i nagradzania osób odpowiedzialnych za jego przebieg. Powszechnie wiadomo, że dobrze zmotywowana kadra lepiej identyfikuje się z celami swojej organizacji osiągając oczekiwane przez nią cele. Oddziaływania władz oświatowych w tym zakresie sięgają praktycznie tylko do podlegających im dyrektorów szkół (będących jednocześnie kierownikami samorządowych jednostek budżetowych). Zważywszy na fakt, że dyrektor szkoły jest prawie zawsze nauczycielem (choć w świetle przepisów prawa nie musi), pamiętać należy, że zasady jego wynagradzania i nagradzania kształtuje Karta Nauczyciela oraz wydane na jej podstawie akty prawa lokalnego uzgadniane ze związkami zawodowymi (regulamin wynagradzania nauczycieli oraz tryb i kryteria przyznawania nagród). W tej sytuacji jedynym narzędziem motywowania w rękach samorządu jest dodatek motywacyjny. Mowa tu oczywiście o motywowaniu finansowym, gdyż to z reguły przemawia najskuteczniej. Ogólne ramy kryteriów przyznawania dodatku motywacyjnego jak również nagród wyznaczają odpowiednie rozporządzenia MEN. Szczegółowe kwestie muszą być jednak doprecyzowane we wspomnianych powyżej uchwałach organów stanowiących. Czy kwestie związane z jakością i efektywnością procesu budżetowego znajdują w nich odzwierciedlenie? Z obserwacji autora jak również z badań własnych wynika, że rzadko tak się dzieje. System motywowania finansowego uwzględnia przede wszystkim wyniki egzaminów zewnętrznych i aktywność dyrektorów w pozyskiwaniu środków unijnych, co odzwierciedla poniższe zestawienie.

Czy system finansowego motywowania dyrektorów uwzględnia któreś z poniższych elementów	efektywność planowania i realizacji budżetu (stosunek planu pierwotnego do wykonania)	43%
	wyniki pracy szkół (w tym m.in. wyniki egzaminów zewnętrznych)	71%
	wysokość pozyskiwanych środków pozabudżetowych (np. z funduszy unijnych)	67%
	zmiany w poziomie kosztów utrzymania 1 ucznia w odniesieniu do subwencji oświatowej	14%
	żadne z powyższych	19%

Potwierdzają to również badania przeprowadzone przez ORE, z których wynika, że głównym czynnikiem wyznaczającym jakość pracy szkoły w oczach JST są właśnie wyniki egzaminów zewnętrznych (63,5%) oraz sukcesy uczniów w konkursach zewnętrznych i olimpiadach (39,5%). Znane są również przypadki, że żadne z powyższych kryteriów nie przekładają się na wysokość dodatku motywacyjnego, a na pierwszy plan wysuwa się przynależność związkowa lub sympatie polityczne.

W takich przypadkach, system motywowania finansowego nie ma żadnego znaczenia dla procesu budżetowego w oświacie.

4.3. Budowa i zatwierdzanie projektów organizacyjnych

Zgodnie z sekwencją logiczną jak i zaprezentowaną definicją proces budżetowy w oświacie zostaje zapoczątkowany poprzez etap projektowania organizacji pracy placówek. Pozornie etap ten trudno zakwalifikować jako element procesu „budżetowego”. Na tym paradoksie polega jednak właśnie podstawowa odmiennność omawianej dziedziny. Mimo, iż za planowanie budżetu większość uczestników procesu budżetowego „zabiera się” dopiero pod koniec wakacji zasadniczy kształt przyszłych kosztów wyznaczany jest znacznie wcześniej – na etapie tworzenia tzw. projektów organizacyjnych.

Pierwsze realne fundamenty dla kalkulacji tzw. skutków finansowych pojawiają się w momencie zatwierdzania projektów przez jednostkę samorządu terytorialnego występującą w roli tzw. organu prowadzącego. Akt ten oznacza faktyczne zaakceptowanie przyszłej skali funkcjonowania placówki oraz zgodę na związane z nią potrzebne zmiany kadrowe. Etap zatwierdzania projektów jest kluczowy i skomplikowany dla służb zarządzających (wydziałów/jednostek odpowiedzialnych za oświatę) z uwagi na konieczność przetworzenia w stosunkowo krótkim czasie wielu otrzymanych od placówek danych oraz zweryfikowania ich w kontekście zgodności z prawem oraz założeniami strategii oświatowej, a także tworzonymi w związku z nią lokalnymi standardami oraz wytycznymi.

Precyzując poprzednie stwierdzenie ten newralgiczny etap wymaga od pracowników odpowiedzialnych za weryfikację projektów organizacyjnych sprawnej oceny kilkunastu punktów kontrolnych. Należą do nich zdaniem autora:

- zgodność projektowanej liczby dzieci/uczniów/słuchaczy (szczególnie pierwszych klas) z danymi demograficznymi oraz posiadanymi w tym obszarze wytycznymi,
- zgodność szkolnych planów nauczania poszczególnych oddziałów z planami ramowymi a także przydziałów czynności umieszczonych w projekcie z planami szkolnymi,
- zgodność sumaryczna godzin zawartych w planach szkolnych w horyzoncie czasowym cyklu nauczania,
- zgodność obowiązków dydaktycznych nauczycieli z ich kwalifikacjami,
- poprawność uśrednień wymiaru zatrudnienia (w szkołach ponadgimnazjalnych),
- poprawność zmian w warunkach zatrudnienia (w sytuacji spadku ilości planowanych zajęć/godzin).



Z informacji pozyskanych w toku badań przez autora wynika, że podejście do weryfikacji arkuszy bywa bardzo zróżnicowane.

W procesie weryfikacji arkuszy organizacyjnych szczególnej kontroli podlegają	liczebność oddziałów klas pierwszych	95%
	liczebność oddziałów na wyższych poziomach	81%
	podział oddziałów na grupy	95%
	kwalifikacje nauczycieli	52%
	zgodność przydziałów czynności ze szkolnymi planami nauczania	71%
	zgodność szkolnych planów nauczania z ramowym planem nauczania określonym w rozporządzeniu MEN	76%
	łączny wymiar zatrudnienia nauczyciela w danej szkole	76%
	łączny wymiar zatrudnienia nauczyciela w danej JST	52%

Jak wynika z przedstawionych danych jednym z najważniejszych elementów weryfikacji projektów jest ocena liczebności oddziałów i podział na grupy. W szkołach weryfikacja ta sprowadza się w szczególności do uzgodnienia/urealnienia przewidywanej liczby uczniów pierwszych klas. Od poprawności przyjętych w tym zakresie założeń w największym zakresie zależeć będą bowiem przyszłe koszty.

Istotnym punktem kontrolnym, mającym wpływ na późniejsze koszty realizacji zatwierdzonych projektów szkół jest zgodność planu ramowego ze szkolnym oraz planu szkolnego z przydziałami czynności. Zaskakującym jest fakt, że kontrola zgodności szkolnego planu nauczania z ramowym nie zawsze idzie w parze z kontrolą zgodności szkolnych planów z przydziałami czynności nauczycieli, które przekładają się na etaty. Kwestia ta jest o tyle istotna, że od 2010 roku (po zmianie przepisów) na etapie zatwierdzania projektów samorządy oraz szkoły nie mogą w tym względzie liczyć na „wsparcie” (weryfikację) ze strony kuratoriów. Kontrola w tym obszarze wymaga więc od personelu wydziału / jednostki zarządzającej oświatą sporej wiedzy i doświadczenia. Realizacja tego zadania z uwagi na jego pracochłonność powinna być oczywiście wsparta przez narzędzia informatyczne. Jednak jak wynika z badań ORE zaledwie 32% JST posługuje się elektronicznym arkuszem organizacyjnym. Badania ORE wykazują ponadto, że podstawową formą weryfikowania arkuszy organizacyjnych jest indywidualna rozmowa z każdym dyrektorem. Dotyczy to blisko 80% JST, przy czym nieco rzadziej ma to miejsce w miastach na prawa powiatu.

Wartym podkreślenia jest fakt, iż polskie przepisy sankcjonują wprowadzanie zmian w zatwierdzonych projektach poprzez sporządzanie aneksów do organizacji, nie wskazują jednak na potrzebę autoryzacji przez organ prowadzący w formie jakiegokolwiek dokumentu zmian wprowadzanych w planach nauczania. Mamy zatem do czynienia z koniecznością weryfikacji nie tylko formalnej zgodności planowanej liczby godzin z poszczególnych przedmiotów w całym cyklu nauczania, ale również sprawdzenia czy ich rozkład w ciągu trwania tego cyklu nie zostanie/nie został zmodyfikowany. Autor wielokrotnie analizował plany nauczania w szkołach na terenie różnych JST, porównując je dla tego

samego oddziału w kolejnych latach (plany powinny być zawsze załączane do projektu). Wielokrotnie okazywało się, że w placówkach odczuwających skutki regresji demograficznej, faktycznie zrealizowana liczba godzin w cyklu była większa od wymaganej przez ramowy plan nauczania. Działania takie nie wynikały zazwyczaj ze zwykłego przeoczenia czy też (co się czasem zdarza) potrzeby dostosowania realizacji planów do bieżących możliwości kadry pedagogicznej. Najczęściej miały jednak na celu „ratowanie etatów” przed uruchomieniem odpowiednich procedur w ramach tzw. ruchu kadrowego. Trudnością w zakresie kontroli planów szkolnych „w czasie” jest fakt, iż większość rozwiązań informatycznych oferowanych na rynku przeznaczonych do sporządzania arkuszy, nie pozwala na wsteczne porównywanie zawartości planów tych samych oddziałów, uniemożliwiając tym samym wykrywanie zmian w nich wprowadzonych. Jest to w obecnym czasie jeden z ważniejszych niedoborów mających wpływ na podniesienie jakości weryfikacji projektów.

Weryfikacja projektów organizacyjnych posiada całkowicie odmienną metodykę w różnych rodzajach placówek oświatowo-wychowawczych.

W szkołach posiadających swoje obwody (abstrahując od ich uporządkowania i jednoznacznej interpretacji adresu zamieszkania z czym nie jest w Polsce najlepiej) podstawą weryfikacji są dane osobowe przekazywane zgodnie w przepisami dyrektorom przez ich organ prowadzący. W szkołach podstawowych i gimnazjach ustalenie zmian w przyszłej skali funkcjonowania wydaje się relatywnie proste. Ważny jest jednak szybki dostęp do aktualnych danych o dzieciach/uczniach przypisanych do oddziałów i możliwość monitorowania ich do ostatniej chwili przed zatwierdzeniem projektu przy pomocy oprogramowania obsługującego proces naboru lub systemu sekretariatów uczniowskich wyposażonego w centralną bazę danych. Rozwiązanie takie wykluczają możliwość wykazania tego samego dziecka/ucznia w więcej niż jednej szkole w tym samym czasie.

W przypadku projektów organizacyjnych przedszkoli weryfikacja danych o dzieciach i oddziałach powinna bazować na efektywnie funkcjonującym systemie elektronicznego naboru. Szczególnie ważne jest w tym przypadku, aby tak zaprojektować termin zakończenia naboru, aby dane w projektach organizacyjnych tych placówek były już w kwietniu zbliżone do rzeczywistych.

Weryfikacja danych o uczniach, oddziałach w szkołach ponadgimnazjalnych jest zdecydowanie najtrudniejsza. Nie tylko, że brak dla tych placówek (na etapie tworzenia projektów) informacji o wynikach rekrutacji to jeszcze w grę wchodzi, mające wpływ na poziom naboru, znacznie istotniejsze migracje uczniów mające miejsce nawet pomiędzy różnymi JST. Konieczne jest tu zatem co najmniej posługiwanie się przemyślanym i dopasowanym do wytycznych strategii/polityki oświatowej planem naborowym. Plan taki będący zespołem wytycznych, służących do określenia liczebności



specyfikacji i zakresu planowanych do uruchomienia pierwszych klas powinien być negocjowany pomiędzy dyrektorami a organem prowadzącym z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym.

Kolejnym ważnym elementem kontrolnym w zakresie projektów szkół ponadgimnazjalnych jest weryfikacja poprawności obliczania średniorocznego wymiaru zatrudnienia nauczycieli. Może ona być tu sprawnie przeprowadzona w zasadzie wyłącznie w arkuszach elektronicznych, a najdokładniej w systemach z centralnym zarządzaniem parametrami obliczeniowymi.

Ustalenie wymiaru zatrudnienia nauczyciela polega na przekształceniu jego godzin widocznych w siatce arkusza (tzw. godzin nominalnych) na uwzględniające czas realizacji poszczególnych powierzonych czynności „godziny uśrednione”. Dla zbadania poprawności tego przekształcenia konieczne jest dysponowanie:

- kalendarzem roku szkolnego (rozpoczęcie i zakończenie roku, rozpoczęcie i zakończenie ferii),
- wykazem dni wolnych, świąt,
- w przypadku klas maturalnych terminem zakończenia zajęć dla maturzystów,
- w przypadku klas realizujących w ramach planu nauczania praktyki termin ich rozpoczęcia i zakończenia.

Informacje powyższe są szczególnie istotne, gdyż różnice między godzinami nominalnymi a uśrednionymi dla poszczególnych nauczycieli (w zależności od przydzielonych zajęć) mogą wahać się od kilku do kilkunastu procent. W wielu przypadkach oznacza to, iż osoba posiadająca nominalnie więcej niż etat jest w rzeczywistości niepełnozatrudniona. Znaczenie zmiany tego statusu jest niezwykle istotne dla przyszłego budżetu.

Zakończenie weryfikacji i zatwierdzenie arkuszy jest jak wspomniano pierwszym momentem, w którym możliwe i pożądane jest oszacowanie przyszłych kosztów. Warto w tym miejscu podkreślić, iż paradoksem jest to, że tylko nieliczne samorządy na tym etapie dokonują takiego szacunku. Główną przyczyną zaniechań w tym obszarze jest przekonanie, iż na tym etapie szkoda wysiłku na obróbkę finansowej strony arkuszy. Innej technicznej przyczyny można upatrywać w tym, iż jedynie **niewielka część samorządów dysponuje efektywnymi narzędziami informatycznymi**, które umożliwiają realizację takiego przedsięwzięcia. Brak prognozy kosztów projektów dziwi przede wszystkim ze względu na fakt, iż jest ona pomocna przy weryfikacji realizowanego planu finansowego w zakresie ostatniego kwartału bieżącego roku kalendarzowego. Wstępna kalkulacja finansowa projektów pozwala także na dokumentowanie kosztów decyzji podejmowanych przez władze JST w okresie pomiędzy majem a sierpniem. Chodzi o decyzje, które zwykle zwiększają późniejsze plany i jednocześnie stanowią wyłom w stworzonych/zaakceptowanych przez te same władze wytycznych.



W praktyce chodzi o wydawane zgody na dodatkowe godziny, otwarcie dodatkowych oddziałów, inne dodatkowe usługi edukacyjne etc. Porównanie pierwszego szacunku finansowego z maja z wczesnym projektem planu z pierwszych dni września często ujawnia poważne skutki finansowe takich „dyskrecjonalnych” decyzji.

Kończąc omawianie etapu weryfikacji projektów i jego wpływu na proces budżetowy należy wspomnieć również o mającym miejsce później wpływie na budżet sporządzanych i zatwierdzanych aneksów do arkuszy. Najistotniejsza zmiana planowanych wartości wydatków dotyczy oczywiście aneksu pierwszego, którego procedury weryfikacji powinny być w zasadzie identyczne i nie mniej szczegółowe od procedur weryfikacji zastosowanych na etapie projektu. Z tego względu zaleca się sporządzanie tego aneksu w formie i szczegółowości bardzo zbliżonej do projektu. Idealnie jest jeżeli wykorzystywane narzędzia informatyczne potrafią „ujawnić” wszystkie zamiany w zatrudnieniu jakie zaszły pomiędzy zatwierdzeniem projektu a pierwszym aneksem. Pracownik weryfikujący pierwszy aneks działa pod nie mniejszą presją czasu i nie może być na tym etapie skazany na sprawdzanie zmian „na piechotę”, co jest niestety nadal złym standardem **w przypadku tzw. systemów rozproszonych**, tworzących aneksy w postaci kolejnych plików przechowywanych na komputerze użytkownika lub serwerze.

Następne aneksy (zmiany) w organizacji placówek mimo ich zdecydowanie mniejszego zakresu również w większości nie pozostają obojętne dla przebiegu procesu budżetowego. Przykładami najczęściej spotykanych zamian w organizacji pracy placówek są:

- zmiana nauczyciela,
- wystąpienie/zakończenie nauczania indywidualnego,
- wystąpienie/zakończenie urlopu zdrowotnego,
- pojawienie się/likwidacja podziału na grupy,
- korekta liczby oddziałów związana ze zmianą liczby uczniów (szkoły dla dorosłych).

Zmiana nauczyciela skutkuje najczęściej różnicą pomiędzy zaplanowanym a koniecznym do wypłaty wynagrodzeniem oraz dodatkami/ składkami. Nauczanie indywidualne związane jest z koniecznością realizowania dodatkowych godzin przez okres czasu wyznaczony przez orzeczenie. Pojawienie się urlopu zdrowotnego podnosi całkowitą liczbę etatów a tym samym sumę koniecznych do wypłaty wynagrodzeń. Zmiany liczebności oddziałów szkolnych związane są zwykle z koniecznością uruchomienia lub likwidacji podziałów, co w konsekwencji prowadzi również do zmian w liczbie godzin i poziomie kosztów realizacji arkusza. Najpoważniejsze skutki finansowe może powodować zwiększenie się lub zmniejszenie liczby oddziałów. Zmiany takie, szczególnie spadek liczby oddziałów,

zawsze powinny skłaniać do wnikliwej analizy arkusza. Jest to bowiem sytuacja bardzo niekorzystna dla budżetu – oznaczająca brak świadczenia określonego zakresu usług niejednokrotnie bez możliwości szybkiego obniżenia kosztów zatrudnienia.

Aneksy w zależności od treści ich zmian rodzą w przeważającej większości skutki finansowe, które po zatwierdzeniu planów finansowych placówek nie mogą być w żadnym razie automatycznie transmitowane we wnioski o zmiany w planach. Systemy informatyczne obsługujące organizację oraz finanse powinny na tym etapie jedynie obliczać te skutki i udostępniać informację na ten temat kierownikowi placówki oraz organowi prowadzącemu. Jeżeli kumulacja skutków finansowych byłaby jednokierunkowa i ujawniała narastające braki w planie kierownik jednostki organizacyjnej powinien być przez system informowany o potrzebie złożenia wniosku o zmiany oraz jego potencjalnej treści wynikającej z szacunku brakujących środków.

4.4. Model konstruowania budżetu

Omówienie wykorzystania określonego modelu budżetu z uwagi zapowiadane zmiany w systemie finansów publicznych musi zostać rozdzielone na dwie części. W pierwszej omówione zostaną rozwiązania wdrażane w tym obszarze dobrowolnie przez poszczególne samorządy do chwili sporządzenia niniejszego raportu. W drugiej będzie miało miejsce odniesienie się do zmian w przepisach ustawy o finansach publicznych, które w sposób dość niejednoznaczny wskazują na konieczność obligatoryjnego wykorzystania przez JST budżetu zadaniowego.

Niezwykle istotnym elementem procesu budżetowego jest wykorzystywany przez JST model budżetu. Wielu samorządowych praktyków budżetowych o tradycyjnych poglądach mogłoby zapewne zakwestionować rozważania o wyborze takiego modelu twierdząc, iż model ten w obszarze planowania i sprawozdawczości wynika w Polsce z jasnych w tym względzie przepisów i jest identyczny dla wszystkich samorządów. Jest to oczywiście racja, gdy na model budżetu popatrzymy jako na znormalizowany system funkcjonujący głównie na potrzeby planistyczne, sprawozdawcze i kontrolne w skali całego kraju. Inaczej o tym modelu należy jednak myśleć mając na względzie fakt, iż można dla rozszerzenia jego funkcjonalności wzbogacić go o dodatkowe dedykowane dla potrzeb zarządzania charakterystyki. Nie jest to oczywiście działanie obligatoryjne, nie jest oczywiście także zabronione. Wprowadzenie dodatkowych charakterystyk np. jednolicie zdefiniowanych zadań **ma ogromny sens analityczny właśnie w oświacie**, w której mamy do czynienia z ogromnym zróżnicowaniem zakresu działania wielu grup identycznych podmiotów (np. przedszkoli, gimnazjów

etc.) oraz wzajemnym przenikaniem się różnych, zaciemniających obraz sytuacji finansowej, niespójnych i nie skoordynowanych przepisów.

Model oferowany przez dotychczasowy system finansów publicznych (stan na koniec 2011 roku) bazuje na powszechnej klasyfikacji budżetowej. W szerszym ujęciu tenże model określa się jako „line – item” lub konstruowany w oparciu o pozycje budżetowe. Klasyfikacja budżetowa będąca odpowiednikiem planu kont, często modernizowana (nie zawsze w przemyślany sposób) ma w Polsce charakter przedmiotowo – podmiotowy co oznacza, iż przykładowo rozdział klasyfikacji może grupować zarówno dane z określonego typu placówek jak i z określonego rodzaju działalności. Nie jest zatem w jej obecnym kształcie źródłem wszechstronnej i wiarygodnej podstawy do analiz oświatowych wydatków. Nie siląc się na złośliwości w tym zakresie warto przytoczyć kilka ewidentnych przykładów braków informacyjnych modelu bazującego na klasyfikacji. Czytając plan budżetu lub sprawozdanie nie jesteśmy przykładowo w stanie ustalić jaka część środków na wynagrodzenia związana jest z nauczycielami a jaka z pracownikami niepedagogicznymi, jakie są koszty urlopów zdrowotnych, stanów nieczynnych, nauczania indywidualnego i całego szeregu dodatkowych zadań edukacyjnych mających znaczenie przy analizie budżetu lub choćby porównywaniu planu danej szkoły na rok przyszły do jej bieżących wydatków. Nie jesteśmy także w stanie wyczytać z układu wydatków zapisanych w klasyfikacji czy dana JST w rozdziale 80130 prowadzi technika czy też szkoły zawodowe (a może tylko szkoły policealne)?

W ramach tego opracowania z pewnością warto podsumować zróżnicowane doświadczenia samorządów, które dotychczas podjęły próby stworzenia własnego mniej lub bardziej zaawansowanego modelu budżetu, służącego wsparciu ich procesu zarządzania w oświacie. Praktyczny przegląd tych rozwiązań opatrzonych ogólną nazwą „budżet zadaniowy” można usystematyzować wyodrębniając 3 jego zidentyfikowane „odmiany”:

Odmiana 1 – Budżet „zadaniowy medialny”. Jest to budżet, który istnieje de facto w przekazie medialnym. Organizacja i jej otowczenie znają pojęcie budżet zadaniowy (bo nie wypada go nie znać) ale większość użytkowników często z władzami na czele za bardzo nie rozumie na czym polega.

Odmiana 2 – Budżet „zadaniowy rozumiany po staremu”, w którym „zadania” dopisywane są do planu zapisanego wcześniej w klasyfikacji. Najczęściej polega on na opisowym wskazywaniu co mieści się w poszczególnych paragrafach. W części operacyjnej (bieżącej) budżetu oznacza to jednak de facto definiowanie tytułów wydatków nie zadań. Sens takiego sposobu wyodrębnienia zadań istnieje wyłącznie w części inwestycyjnej budżetu.

Odmiana 3 – Budżet **zadaniowy realny** – posiada ustaloną centralnie strukturę zadań (nazwy, rodzaje, sposób kalkulacji kosztów, mierzalne parametry realizacji).

Oprócz powyższych odmian można także scharakteryzować jego liczne warianty budżetu zadaniowego wskazujące na zróżnicowany zakres jego wykorzystania. Można go stosować (co jest dość częstą praktyką) jedynie na etapie tworzenia projektów planów finansowych, można oczywiście robić to w pełnym przekroju procesu budżetowego. **Pełnowartościowy model zadaniowy oznacza, iż zapis wydatków w klasyfikacji budżetowej jest na etapie planowania poprzedzony przygotowaniem przez wszystkie placówki oświatowo-wychowawcze (także wydział/jednostkę zarządzającą) planów identycznie zdefiniowanych zadań wyposażonych w standardowy sposób kalkulacji wydatków zapewniający ich porównywalność pomiędzy wieloma podmiotami tego samego rodzaju. Model taki musi znajdować zastosowanie na etapie planowania, realizacji, sprawozdawczości. Dostarczane przez niego dane powinny wyczerpująco zaspakajać także potrzeby w zakresie kontroli zarządczej.**

Od roku 2012 ustawa o finansach publicznych zakłada obowiązkowe objęcie samorządów sprawozdawczością w układzie zadań. Nie określa jednak w przeciwieństwie do państwowej sfery budżetowej jak coś takiego ma być skonstruowane i jak powinno wyglądać tworzenie planu. Przepisy wykonawcze nie podpowiadają na razie nic w kwestii sposobu wyodrębnienia samych zadań. Należy przypuszczać, iż stan taki wynika z chęci zapowiedzianego unowocześnienia systemu finansów publicznych z jednej strony i braku koncepcji jak to uczynić w sferze samorządowej. Jeżeli przed uchwaleniem budżetów JST nic się w tym względzie nie zmieni w zasadzie gromadzenie danych o zadaniach budżetowych na poziomie statystycznym nie będzie miało najmniejszego sensu. Jeżeli jednak przepisy wykonawcze szybko powstaną a zadania dla samorządowej oświaty „zostaną ustalone odgórnie”, bez uwzględnienia faktu, iż mamy różny sposób zorganizowania świadczenia tychże usług, wiele JST, które stworzyły już w tym obszarze dedykowane rozwiązania stanie w obliczu na prawdę poważnego problemu. Być może będą musiały sporządzać budżet w 3 układach: tradycyjnym (z którego ustawodawca nie chce się wycofywać), zadaniowym **własnym** oraz zadaniowym zdefiniowanym według wymogu ustawodawcy. Pozostaje wierzyć, że do tego nie dojdzie...

4.5. Obsługa szkolnictwa niepublicznego

Pojawienie się innych niż samorządy organów prowadzących szkoły oraz obowiązku dotowania tych szkół z budżetów JST niewątpliwie wywarło poważny wpływ na przebieg procesu budżetowego w wielu samorządach. Skala tego zjawiska nieustannie rosła od połowy poprzedniej dekady. Na



poziomie kształcenia ponadgimnazjalnego przyczyną tego wzrostu były nadmierne i w porę nie ograniczone zachęty legislacyjne (zarówno ze strony władz państwowych jak i części władz samorządowych). Doprowadziły one do sporego dysonansu pomiędzy prawami i obowiązkami samorządów jako odpowiedzialnych za proces dotowania takich podmiotów. Potwierdzają to wyniki licznych kontroli i audytów w tym wykonywanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Drugą przyczyną znacznego wzrostu skali działania oświaty „niepublicznej” był zapewne rozwój oczekiwań (rodziców i starszych uczniów), których w pewnych obszarach jak: bezpieczeństwo, standard wyposażenia, różnorodność dostępnych kierunków, form kształcenia/opieki oraz elastyczność działania nie były w stanie zaoferować samorządy.

Nowa sytuacja polegająca na dywersyfikacji dostawców usług edukacyjnych w miarę wzrostu liczby podmiotów niepublicznych spowodowała powolne, ale coraz bardziej dostrzegalne pogarszanie się parametrów efektywności w niektórych typach placówek prowadzonych wcześniej wyłącznie przez samorządy. Na początku, gdy podmioty te działały jedynie na poziomie ponadgimnazjalnym niektóre samorządy nie dostrzegały potrzeby zmian w strukturach swoich planów naborowych oraz budżetów, uważały wręcz, że dzięki tej alternatywie dostępność usług i zakres oferty mogą być lepsze. Z czasem jednak w miarę wzrostu liczby uczniów oraz uruchamianiu coraz większej liczby placówek także na poziomie oświaty gminnej (m.in. przedszkoli) pojawiły się różnorodne problemy; z przeprowadzaniem rekrutacji, ustaleniem planowanej liczebności nowych oddziałów, kosztami jednostkowymi funkcjonowania własnych szkół i przedszkoli. Te ostatnie zaczęły owocować wzrostem stawek dotacji tam gdzie za ich podstawę ustawodawca nakazuje przyjmować koszty jednostkowe w placówkach prowadzonych przez JST (przedszkola i szkoły dla dorosłych) a także stawek dla szkół, które uzyskały status publicznych.

Zmieniająca się rzeczywistość, w której JST nie skupiały już w jednym ręku funkcji organizatora i dostawcy edukacyjnych usług, nie pozostała bez wpływu na przebieg procesu budżetowego w oświacie. Pojawiły się nowe zadania oraz nowe potrzeby analityczne. Wśród najważniejszych z nich należy wymienić:

- planowanie wydatków na dotacje
- prowadzenie obszernego planu wydatków i dokonywania w nim zmian z dodatkowym uwzględnieniem podmiotów dotowanych
- przetwarzanie danych stanowiących podstawę do naliczenia dotacji
- weryfikacja informacji o uczniach pobierających naukę w szkołach innych organów prowadzących
- poprawa ekonomiki we własnych placówkach i próby obniżenia kosztów ich funkcjonowania



- prowadzenie kontroli sposobu wykorzystania środków z dotacji i weryfikacji sprawozdawczości nałożonej na dotowane podmioty
- przygotowanie specjalistów potrafiących operować w tej wysoce wyspecjalizowanej dziedzinie i zapewnienie im narzędzi informatycznych zdolnych do weryfikacji obszernego zakresu danych

Planowanie wzrastających z roku na rok wydatków na dotacje jak również weryfikacja i kontrola ich wykorzystania okazały się zadaniem niełatwym ze względu na braki lub niedostateczne interpretacje w przepisach.

Najważniejsze wyzwania w zakresie okiełznania rosnących i zaburzających proces budżetowy wydatków stanęły przed dużymi miastami, będącymi znaczącymi ośrodkami nauki, w których dodatkowo, nie zbyt przezornie, stworzono szereg zachęt do zakładania i prowadzenia nie zawsze uczciwie konkurujących o środki budżetowe placówek. Posiadając na tym etapie skromny nie przygotowany na lawinowo rosnącą skalę zjawiska personel oraz jak wspomniano niesymetryczne prawa i obowiązki wobec placówek niepublicznych niektóre samorządy stawały się często dostarczycielem „środków” dla wyspecjalizowanych i dobrze wspartych przez służby prawne „organizacji”.

Największe postępy udało się poczynić w zakresie weryfikacji danych uczniów jakie po zmianie ustawy o systemie oświaty można było już przetwarzać imienne w celach kontrolnych. Pomogło w tym wypracowanie wspólnego stanowiska i pragmatyki działania wśród dużych samorządów. Wdrożenia powszechnie znanego systemu informatycznego przeprowadzone w ponad 30 miastach przyniosły wymierne oszczędności dla ich budżetów. Wskazały także empirycznie, iż problem braku centralnej bazy danych uczniów, analizy drogi edukacyjnej ucznia w połączeniu ze słabym prawem rzeczywiście naraża finanse publiczne na liczne nadużycia. Dostrzeżono m.in., iż istnienie zespołów szkół złożonych z różnych typów szkół zawodowych, których wydatki są klasyfikowane w rozdziale 80130 poważnie i w nieuzasadniony sposób podnosi stawki dotacji. Zauważono także, że proces „uspołecznienia” sposobu realizacji usług oświatowych polegający na prywatyzacji dobrych placówek (np. przedszkoli) a pozostawieniu niechcianych o wyższych kosztach może być w dłuższej perspektywie poważnym zagrożeniem dla efektywności ekonomicznej w tej dziedzinie. Można bowiem wydawać niepotrzebnie znacznie więcej na dotacje i jednocześnie nie być już w stanie konkurować w naborze o dzieci/uczniów a tym samym nie móc obniżyć kosztów jednostkowych we własnych placówkach.

5. Narzędzia informatyczne wspierające proces budżetowy w oświacie

W ramach omawiania zagadnień związanych z przebiegiem procesu budżetowego nie sposób zmarginalizować kwestii właściwego doboru/wdrożenia rozwiązań informatycznych. W dziedzinie oświaty rynek oferuje obecnie kilkadziesiąt różnych aplikacji wspierających pracę placówek i organów prowadzących. Dla wsparcia zarządzania, w tym w szczególności procesu budżetowego, kluczowe znaczenie posiadają jednak jedynie niektóre z nich. Należy wśród nich wymienić:

- elektronicznych arkuszy organizacji powiązanych funkcjonalnie z planowaniem finansowym,
- systemy ewidencyjne i sprawozdawcze, a także
- systemy wspierające nabór i kontrolę spełniania obowiązków

Pierwszy z wymienionych systemów jest kluczowy, jeżeli chodzi o planowanie/weryfikację arkuszy oraz optymalizację ich finansowej „wyceny”. Kluczowe z funkcjonalnego punktu widzenia jest w takim systemie powiązanie części organizacyjnej i finansowej odmienne logicznie na etapie projektowania arkusza i jego realizacji. Wśród systemów ewidencyjnych i sprawozdawczych należy wymienić rozwiązania obsługujące kadry płacone oraz księgowość. Ich konstrukcja powinna podobnie jak w przypadku systemu obsługującego planowanie być dostosowana do zadaniowego modelu budżetowania. Systemy ewidencyjne i planistyczne powinny bezwzględnie dwukierunkowo wymieniać wzajemnie tworzone dane. Znaczenie systemów wspierających nabór i kontrolę obowiązków (rocznego przygotowania przedszkolnego, nauki, szkolnego) koncentruje się wokół optymalizacji budowy arkuszy. Systemy te, zasilając danymi arkusze powinny przede wszystkim eliminować możliwość prezentowania niezgodnych z demografią stanów liczebnych oddziałów w szkołach i przedszkolach. Obowiązkową ich cechą musi być eliminowanie możliwości wykazywania dziecka/ucznia w tym samym czasie w więcej niż jednej placówce na terenie danej JST.

Podejmując obecnie decyzję o wyborze konkretnego rozwiązania informatycznego należy zdecydowanie brać pod uwagę rozwiązania działające w technologii „on – line” wyposażone w centralną bazę danych. Ich zastosowanie eliminuje dokuczliwe problemy związane z aktualnością danych ich spójnością logiczną a także skomplikowane zagadnienia integracji kilku eksploatowanych równolegle aplikacji. Rozwiązania o cechach wymienionych powyżej są szczególnie dedykowane dla tzw. „rozproszonego klienta”. Pozwalają na wsparcie zarządzania procesem budżetowym w sposób kompleksowy i globalny. Zapewniają także:

- prostotę i uniwersalność dostępu (poprzez przeglądarkę/przez Internet)
- bezpieczeństwo gromadzonych centralnie danych
- automatyczną i szybką aktualizację aplikacji (zdalnie przez producenta)



- zdecydowanie wyższa jakość serwisu (świadczenia pomocy technicznej/rozwiązywania problemów)

Najnowszym standardem wśród rozwiązań dedykowanych dla zarządzania w oświacie są tzw. systemy zintegrowane. Systemy, **które rzeczywiście zaliczyć można do tej grupy** (tzn. nie są zintegrowane jedynie z nazwy) posiadają znaczącą przewagę techniczną wynikającą z wbudowanej wymiany danych pomiędzy poszczególnymi aplikacjami. Rozwiązania wcześniejszej generacji wymagają od użytkowników – szczególnie placówek – wprowadzania tych samych danych do różnych zbiorów i zapewnienia ich aktualności poprzez dokonywania ciągłych modyfikacji. Jest to cecha powodująca znaczny dyskomfort użytkowników i mocno ograniczające sens wykorzystania tego typu narzędzi w procesie podejmowania decyzji. W przypadku systemów zintegrowanych wszystkie dane m.in. kadrowe, dane osobowe uczniów, wprowadza się **tylko jeden raz** i aktualizuje **wyłączenie w jednym miejscu**, niezależnie od tego w ilu aplikacjach są używane. Przykładowo dane nauczyciela wprowadzone do systemu KP można wykorzystać w arkuszu organizacyjnym, planie lekcji, dzienniku elektronicznym, aplikacji odpowiedzialnej za ewidencję majątku czy też sekretariacie. Innymi unikalnymi cechami systemów zintegrowanych są: centralne zarządzanie użytkownikami, możliwość wspólnego logowania do całego systemu z natychmiastowym uzyskaniem dostępu do wszystkich aplikacji z jakich korzysta wskazany użytkownik. Rozwiązania zintegrowane oszczędzają czas użytkowników eliminując całkowicie opóźnienia czasowe w dostępie do rzeczywistych danych. Regułą ich zastosowania jest także możliwość ograniczenia kosztów eksploatacji poprzez wyeliminowanie znacznej części obiegu dokumentów papierowych.

Podsumowując zagadnienie wykorzystania narzędzi informatycznych wspierających proces budżetowy warto podpowiedzieć kilka wskazówek pozwalających unikać (niestety dość często podejmowanych) złych decyzji w zakresie wyboru docelowego rozwiązania. Z uwagi na relatywnie wysoki poziom nakładów finansowych związanych z zakupem oraz wdrożeniem nowoczesnych rozwiązań zalecana jest w tym zakresie szeroka weryfikacja oferowanego oprogramowania, która zawierać powinna co najmniej poniższe elementy:

- sprawdzenie jakie samorządy o podobnej wielkości i sposobie zorganizowania używają oferowanego rozwiązania,
- weryfikacja powyższego poprzez skorzystanie z możliwości spotkania z bezpośrednimi użytkownikami,
- własna analiza spełniania przez system oferowanej funkcjonalności poprzez przeglądnięcie oficjalnych stron wskazanego w referencjach miasta/jego portalu edukacyjnego w poszukiwaniu informacji o wykorzystaniu systemu,



- sprawdzenie czy funkcjonalności systemu nie są dublowane (obsługiwana równolegle) w sposób tradycyjny (arkusze kalkulacyjne, dokumenty współdzielone),
- zapoznanie się z procedurą przygotowania i przekazania dokumentacji budżetowej na etapie tworzenia projektu planu finansowego oraz z poziomem jej skomplikowania,
- wykorzystanie możliwości zapoznania się z pracą w systemie w wybranej przez siebie placówce,
- sprawdzenie aktualności danych prezentowanych w systemie,
- ustalenie czy i jak długo potencjalny dostawca systemu (w przetargach potencjalny wykonawca) działa i oferuje swoje rozwiązania **w obszarze zarządzania organizacją i finansami oświaty**.



Podsumowanie i rekomendacje

W opracowaniu podjęto próbę zestawienia i usystematyzowania zagadnień związanych z procesem budżetowym w oświacie. Przedstawiono w zwartej postaci wszystkie najważniejsze aspekty prawne oraz przeanalizowano i opisano, bazując na przeprowadzonych badaniach najważniejsze determinanty i elementy składowe procesu. Analizę wyposażono także w praktyczne spostrzeżenia autora wynikające z wieloletnich doświadczeń doradczych i wdrożeniowych w obszarze zarządzania finansami oraz organizacją oświaty.

Podsumowując powyższą analizę można stwierdzić, iż znaczący wpływ na jakość i efektywność procesu budżetowego w oświacie ma kondycja finansowa samorządu, a także umiejętność posługiwania się przez JST strategicznymi narzędziami wspierającymi zarządzanie. Niebagatelną rolę dla procesu budżetowego odgrywa także zrozumienie specyfiki tej dziedziny przez jego uczestników, w tym w szczególności przez władze JST oraz służby finansowe.

Jakość i sprawność procesu budżetowego w oświacie może być skutecznie i długofalowo podnoszona dzięki wykorzystaniu kilku rekomendowanych w treści opracowania rozwiązań. Pierwszym z nich jest **wdrożenie – w formie zarządzania burmistrza/wójta/prezydenta – zaleceń do opracowywania projektów organizacyjnych**. Rekomendacja ta dotyczy znacznej części samorządów, które do tej pory nie podjęły takiego wysiłku. Jak bowiem wynika z badań zalecenia o randze zarządzenia wydaje corocznie nieco mniej niż połowa ankietowanych samorządów. Zalecenia do opracowywania projektów organizacyjnych powinny być oczywiście wydawane w ścisłej współzależności z zasadami strategii oświatowej, jeżeli JST taką strategię dysponuje.

Druga rekomendacja, mająca na celu poprawę jakości procesu budżetowego w oświacie, polega na **wprowadzeniu wstępnej kalkulacji kosztów funkcjonowania projektowanej organizacji koniecznie przed zatwierdzeniem projektów organizacyjnych szkół i placówek oświatowo-wychowawczych**. Działanie takie pozwoli na bardziej treściwą, podpartą rzetelną kalkulacją kosztów, dyskusję nad zawartością projektów, a także na obniżenie temperatury debaty nad projektem przedkładanego władzom budżetu (w obszarze oświaty i wychowania).

Trzecią rekomendacją jest **uwzględnianie przy konstruowaniu planów budżetowych oświaty złożień do projektów organizacyjnych dla kolejnego (nie rozpoczętego jeszcze) roku szkolnego**, wyznaczających w poziom wydatków w ostatnich 4 miesiącach roku, na który opracowywany jest plan. Założenia te powinny bazować na zweryfikowanych danych o demografii, wyznaczającej przewidywane liczby oddziałów w szkołach oraz liczebność grup przedszkolnych.



Kolejną rekomendacją pozwalającą na poprawę jakości procesu budżetowego w oświacie jest **przesunięcie w czasie terminu składania dokumentacji budżetowej przez służby odpowiedzialne za planowanie w oświacie co najmniej do początku października**. Jest to pozornie bardzo proste zalecenie. Pozwala ono jednak na bardziej precyzyjną, pozbawioną błędów kalkulację wydatków na wynagrodzenia, uwzględniającą przede wszystkim skutki finansowe 2-3 pierwszych aneksów do arkuszy placówek. Aby móc je wdrożyć konieczne jest zagwarantowanie pewności, iż służby finansowe mając mniej czasu na analizę otrzymanej dokumentacji uzyskają znacznie lepsze możliwości weryfikacji danych oraz modyfikacji założeń planistycznych. Stać się tak może zwykle wówczas gdy JST stosować będzie ostatnie rekomendowane rozwiązanie, a mianowicie **wdroży nowoczesny, zintegrowany system informatyczny** wspomagający w sposób rzeczywisty oraz efektywny najważniejsze etapy procesu budżetowego, czyniąc go bardziej transparentnym jak i lepiej zrozumiałym dla władz, a także służb finansowych samorządu.



ANKIETA – PROCES BUDŻETOWANIA W OŚWIACIE

I. PLANOWANIE ORGANIZACJI

1. Arkusze organizacyjne Państwa szkół opracowywane są na podstawie:

- a. przepisów MEN
- b. lokalnych wytycznych organu prowadzącego
- c. uchwał i zarządzeń organu prowadzącego
- d. wytycznych Kuratorium Oświaty
- e. wyników rekrutacji (jeżeli została zakończona)
- f. strategii / polityki oświatowej JST

(Jeśli nie wybrano „b” przejdź do pytania nr 4)

2. W jakim dokumencie zawierane są wytyczne organu prowadzącego:

- a. pismo z zaleceniami
- b. zarządzenie
- c. uchwała

3. Co regulują wytyczne do arkuszy organizacyjnych przekazywane szkołom przez Wasz organ prowadzący:

- b. liczebność oddziałów
- c. limity etatów/godzin nauczycielskich na oddział/ucznia
- d. limity etatów/godzin wsparcia (bibliotekarz, pedagog, wychowawca świetlicy itp.)
- e. zasady przyznawania godzin ponadwymiarowych (tylko w zakresie etatów wsparcia)
- f. priorytety w ruchu kadrowym nauczycieli
- g. wymiar zatrudniania pracowników administracji i obsługi
- h. inne

4. W procesie weryfikacji arkuszy organizacyjnych szczególnej kontroli podlegają:

- a. liczebność oddziałów klas pierwszych
- b. liczebność oddziałów na wyższych poziomach
- c. podział oddziałów na grupy
- d. kwalifikacje nauczycieli
- e. zgodność przydziałów czynności ze szkolnymi planami nauczania
- f. zgodność szkolnych planów nauczania z ramowym planem nauczania określonym w rozporządzeniu MEN
- g. łączny wymiar zatrudnienia nauczyciela w danej szkole
- h. łączny wymiar zatrudnienia nauczyciela w danej JST

II. PLANOWANIE FINANSÓW

5. Pierwszym etapem prac nad projektem budżetu oświaty jest:

- a. zlecenie szkołom opracowania wstępnych projektów planów finansowych, na podstawie których organ wykonawczy określi kwoty wydatków i dochodów w projekcie uchwały budżetowej
- b. przekazanie szkołom przez organ wykonawczy informacji o kwotach dochodów i wydatków (obliczonych bez udziału szkół) ujętych w projekcie uchwały budżetowej, w ramach których dyrektor szkoły zobowiązany jest do opracowania projektu planu finansowego

6. Wstępny projekt planu finansowego szkoły opracowywany jest na podstawie:



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



- a. wytycznych organu prowadzącego
- b. założeń do projektu ustawy budżetowej
- c. zakładanych wskaźników wzrostu płac nauczycieli
- d. zatwierdzonych arkuszy organizacyjnych na dany rok szkolny
- e. zmianach demograficznych jakie mają nastąpić w okresie IX-XII roku budżetowego, na który sporządzany jest plan

(Jeśli nie wybrano „a” przejdź do pytania nr 8)

7. Co w zakresie projektu budżetu regulują wytyczne organu wykonawczego:

- a. szczegółowość dokumentacji planistycznej
- b. wskaźniki wzrostu wydatków w poszczególnych kategoriach (wynagrodzenia, media, wydatki rzeczowe itp.)
- c. limity kwotowe wydatków w poszczególnych kategoriach
- d. termin zakończenia prac
- e. inne

8. Proszę podać termin do którego na etapie konstruowania budżetu służby finansowe żądają dostarczenia (zbiorczego projektu planu finansowego w działach 801 i 854).

- a. do 31 sierpnia
- b. pomiędzy 1 - 15 września
- c. pomiędzy 16 - 30 września
- d. pomiędzy 1 - 15 października
- e. pomiędzy 16 - 31 października

9. Jaką metodą kalkulowane są wydatki osobowe?

- a. na podstawie przewidywanego wykonania
- b. na podstawie analizy struktury wydatków w bieżącym roku
- c. na podstawie zbiorczych danych o zatrudnieniu z zatwierdzonego arkusza organizacyjnego
- d. na podstawie imiennie przetwarzanych danych osobowych nauczycieli i pracowników niepedagogicznych faktycznie zatrudnionych w szkole / placówce przetwarzanych centralnie w systemie informatycznym

10. Jaką metodą kalkulowane są wydatki na media?

- a. na podstawie przewidywanego wykonania
- b. na podstawie przewidywanego wykonania i wytycznych w zakresie zmiany poziomu tych wydatków przekazywanych przez służby finansowe JST
- c. na podstawie faktycznego zużycia
- d. na podstawie średniego zużycia z kilku ostatnich lat
- e. w wysokości wynikającej z wytycznych organu prowadzącego
- f. inne

11. Jaką metodą kalkulowane są inne wydatki rzeczowe?

- a. na podstawie przewidywanego wykonania
- b. na podstawie przewidywanego wykonania i wytycznych w zakresie zmiany
- c. na podstawie przyznanego na ucznia / oddział limitu
- d. w wysokości wynikającej z wytycznych organu prowadzącego

12. W jaki sposób w planach placówek uwzględniane są podwyżki / wzrosty cen?

- a. placówki uwzględniają je same na podstawie wytycznych organu prowadzącego
- b. placówki uwzględniają je same na podstawie własnych przewidywań
- c. nie wolno ich planować – są planowane w rezerwach
- d. są planowane przez organ prowadzący w sposób jawny poprzez elektroniczne przekazanie założeń do opracowywanych planów



13. Czy środki o jakie wnioskuje wydział / jednostka odpowiedzialna za oświatę na wydatki bieżące placówek są przyznawane w pełnej wysokości?
TAK / RACZEJ TAK / NIE
14. Czy środki o których mowa w pytaniu 13 były kiedykolwiek w ciągu ostatnich 5 lat przyznane we wnioskowanej wysokości?
TAK / RACZEJ TAK / NIE
15. Czy wydział jednostka odpowiedzialna za oświatę przechowuje / archiwizuje wstępne projekty planów finansowych aby w trakcie roku wykorzystywać ją do argumentacji występujących w trakcie realizacji budżetu niedoborów?
TAK / NIE
16. W jaki sposób służby finansowe zlecają wydziałowi / jednostce odpowiedzialnej za oświatę korektę projektów planów finansowych (zgłoszonego zapotrzebowania na środki)?
- na ogół nie zdarzają się korekty do przedstawionego zapotrzebowania
 - poprzez wskazanie rodzajów wydatków jakie mają być ograniczone w poszczególnych rozdziałach
 - poprzez podanie zbiorczej kwoty w jakiej mają zmieścić się wszystkie wydatki oświaty
 - poprzez podanie kwot w poszczególnych rozdziałach w których należy zmieścić wydatki
 - inną metodą
17. Jakie składniki wynagrodzeń / wydatków okołopłacowych są planowane w rezerwach poza budżetami placówek oświatowo – wychowawczych
- podwyżki płac
 - odprawy emerytalne
 - odprawy z przyczyn pracodawcy
 - skutki planowanego awansu zawodowego nauczycieli
 - świadczenia zdrowotne np. z tyt. uszczerbku na zdrowiu
 - inne (proszę wymienić)
18. W procesie opracowywania projektów planów finansowych nasze placówki wykorzystują następujące narzędzia:
- arkusze kalkulacyjne przygotowane przez wydział / jednostkę nadzorującą oświatę
 - formularze wypełniane ręcznie lub w postaci dokumentów elektronicznych (np. Word)
 - programy komputerowe z których dane przesyłane są i scalane na poziomie zbiorczym
 - systemy działające on – line eliminujące konieczność tworzenia wielu wersji dokumentów i umożliwiające zawsze wgląd w aktualny stan danych
19. Czy w ciągu ostatnich lat zmieniła się ilość dokumentów papierowych towarzyszących procesowi budżetowemu?
- uległa zmniejszeniu
 - uległa zwiększeniu
 - pozostała na tym samym poziomie

III. REALIZACJA BUDŻETU

20. Plan pierwotny w dwóch głównych działach (801 i 854) określony w uchwale budżetowej na rok 2010 (wraz z rezerwami celowymi, bez środków unijnych) był w stosunku do wykonania na koniec tego roku:
- praktycznie na tym samym poziomie
 - niższy 1 – 3 % od rzeczywistego wykonania
 - niższy 4 – 6 % od rzeczywistego wykonania
 - niższy 7 – 10 % od rzeczywistego wykonania
 - niższy 10 – 20 % od rzeczywistego wykonania
 - niższy – poniżej 20 % od rzeczywistego wykonania



- g. wyższy 1-3 % od rzeczywistego wykonania
 - h. wyższy 4-6 % od rzeczywistego wykonania
 - i. wyższy powyżej 6 % od rzeczywistego wykonania
21. Jaka była w roku 2010 oraz jaka jest wg. stanu na dzień 30. 09. 2011 ilość podjętych uchwał rady i zarządzeń prezydenta/burmistrza dotyczących zmian w budżecie (w zakresie wydatków oświaty) – proszę podać ilość:
2010:
2011:
22. Czy zdarza się, że globalny plan wydatków na wynagrodzenia w działach 801 i 854 jest w ciągu roku zwiększany a potem zmniejszany?
TAK / NIE
23. Czy kierownicy jednostek organizacyjnych posiadają uprawnienia do dokonywania zmian w swoich planach?
- a. TAK polegające na przesunięciach kwot planu pomiędzy paragrafami w ramach grupy paragrafów
 - b. TAK polegające na przesunięciach pomiędzy paragrafami w ramach określonego limitu
 - c. Nie posiadają takich uprawnień
24. Czy system finansowego motywowania dyrektorów uwzględnia któreś z poniższych elementów:
- a. efektywność planowania i realizacji budżetu (stosunek planu pierwotnego do wykonania)
 - b. liczbę dokonywanych zmian w planie finansowym
 - c. wyniki pracy szkół (w tym m.in. wyniki egzaminów zewnętrznych)
 - d. wysokość pozyskiwanych środków pozabudżetowych (np. z funduszy unijnych)
 - e. zmiany w poziomie kosztów utrzymania 1 ucznia w odniesieniu do subwencji oświatowej
25. Budżety Państwa placówek są w roku 2010 dodatkowo wyposażone w układ zadań:
- a. na etapie planu pierwotnego
 - b. na etapie zmian i realizacji wydatków
 - c. na etapie sprawozdawczości i analizy
 - d. obecnie nie posiadają takiego układu na żadnym etapie

IV. INFORMACJE DODATKOWE

- 1. Liczba mieszkańców JST:
- 2. Rodzaj JST: gmina miejska / gmina miejsko – wiejska / powiat/ miasto na prawach powiatu
- 3. Ilość jednostek budżetowych funkcjonujących w systemie oświaty:





Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

