

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

SN 135

## Бюджетний процес в освіті на місцевому рівні в Польщі

### Зміст:

1. Контекст бюджетування в освіті на місцевому рівні .....	2
2. Етапи бюджетного процесу .....	5
Етап 1: Організаційні схеми .....	6
Етап 2: Фінансові плани .....	10
3. Висновки .....	13
Посилання .....	14
Нормативні акти .....	14
Інші посилання .....	15

### Перелік таблиць:

Таблиця 1. Складання організаційної схеми школи .....	6
Таблиця 2. Частота питань, що регулюються в рекомендаціях до організаційних схем .....	7
Таблиця 3. Частота уточнення пунктів організаційної схеми засновниками шкіл .....	9
Таблиця 4. Складання фінансового плану школи .....	11
Таблиця 5. Частота методів побудови фінансового плану шкіл .....	12

Польська освіта дуже децентралізована (Herbst 2012, Jakubowski 2019). Органи місцевого самоврядування відповідають за відкриття та закриття шкіл, встановлення рівня зайнятості в них та за їх фінансування. Процес децентралізації освіти розпочався в Польщі в 1993 році з децентралізації початкових шкіл і завершився в 1999 році децентралізацією середніх шкіл та інших місцевих освітніх закладів (дошкільні заклади були передані новоствореним органам місцевого самоврядування вже в 1991 році).

Закон «Про публічні фінанси» від 27 серпня 2009 р. разом з наказом міністра фінансів «Про ведення фінансових питань бюджетними підрозділами та комунальними бюджетними підприємствами» від 7 грудня 2010 р. визначають загальні принципи та процедури бюджетного процесу на національному та місцевому рівні. Проте бюджетування освіти має кілька специфічних особливостей, які регулюються іншими нормативно-правовими актами, головним чином законом про освіту від 14 грудня 2016 року та наказом міністра національної освіти про організацію публічних шкіл та публічних дошкільних закладів від 28 лютого 2019 року.

У кількох місцях ми цитуємо результати дослідження бюджетного процесу, проведеного Яном Філасом (2012). Ця довідка дещо стара, але новіших досліджень бюджетного процесу в освіті не було.

Ця аналітична довідка 135 підготовлена шведсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні» (ПДУ) в рамках нового підкомпоненту проекту щодо бюджетування освіти на місцевому рівні.

## 1. Контекст бюджетування в освіті на місцевому рівні

Майже всі польські школи є комунальними, тобто управляються та фінансуються органами місцевого самоврядування як засновниками шкіл:

- Дошкільні та звичайні початкові школи – гміна (*gmina*)
- Початкові спеціальні школи, середні школи – повіт (*powiat*)
- Обрані ПТУ регіонального значення – воєводство (*województwo*).

Польські початкові школи охоплюють 1-8 класи. Є два основних типи середніх шкіл, а саме загальноосвітні академічні ліцеї, тривалістю 4 роки (9-12 класи), і професійно-технічні школи, тривалістю 4-5 років (класи 9-12 або 13).

Крім комунальних шкіл, є також публічні школи, якими керують недержавні юридичні особи (це багато шкіл, якими керують католицькі установи та школи, якими керують неурядові організації), приватні школи та декілька шкіл, якими керують гілки національної влади (в основному сільськогосподарські професійні школи та мистецькі школи, які керуються відповідними міністерствами). У цьому звіті йдеться про комунальні школи.

Два основних документи, що регламентують роботу та фінансування школи:

1. Організаційна схема школи (*arkusz organizacyjny*)
2. Фінансовий план школи (*plan finansowy*).

Організаційна схема школи визначається на навчальний рік (з 1 вересня по 31 серпня), а фінансовий план визначається на бюджетний рік (з 1 січня по 31 грудня).

Організаційна схема описує, як функціонуватиме школа в наступному навчальному році. Її структура та рівень деталізації з часом змінювалися. Протягом перших років процесу децентралізації (середина дев'яностих років) існував один формат організаційної схеми школи, затверджений наказом міністра освіти та використовуваний по всій країні. Схеми були досить загальними, включали, зокрема, перелік усього персоналу школи, включаючи керівні посади (директори, їх заступники, інший керівний склад), а також загальну кількість освітніх заходів, що проводяться в школі (наказ міністра національної освіти від 21 травня 2001 р.). На основі схеми, затвердженої засновником школи, директор школи розробляє детальний тижневий план заходів, як обов'язкових, так і добровільних. Відповідно до децентралізації, приблизно в 2000 році, ця вимога була послаблена, і засновники шкіл отримали право визначати формат і необхідні елементи даних для включення до схем. Як наслідок, з'явилося багато різних форматів, які використовували різні муніципалітети в Польщі, деякі досить прості, інші досить складні.

Проте з часом пропозиція комерційних ІТ-продуктів для полегшення роботи засновника школи та директора школи зростає, і школи запровадили ці нові інструменти. На даний момент існує два домінуючі постачальники ІТ-програм для організаційних схем, які фактично є частиною більших пакетів (до яких, серед іншого, також входять модулі бухгалтерського обліку та статистичної звітності). Більше того, закон почав більш детально прописувати зміст організаційних схем (див. нижче). Таким чином, початкова різноманітність форматів організаційних схем змінилася одноманітністю (два домінуючі продукти все одно дуже схожі, оскільки мають відповідати однаковим вимогам законодавства).

На сьогодні законодавчі вимоги щодо організаційних схем шкіл (постанова міністра національної освіти від 28 лютого 2019 р.) значно розширеніші та включають:

- Кількість вчителів, у тому числі вчителів на керівних посадах,
- Список усіх вчителів, включаючи ім'я, прізвище, рівень професійного просування вчителя, кваліфікацію, вид діяльності в школі та її тижневий час,
- Кількість вчителів, які готуються підвищити рівень професійного просування вчителів, за рівнями,
- Кількість адміністративного та технічного персоналу з керівними посадами, включаючи кількість ставок,
- Кількість класів на кожній паралелі,
- Кількість учнів у кожному класі,
- Для кожного класу:
  - Тижневий навчальний план, включаючи уроки, що проводяться в групах,
  - Щотижнева кількість уроків релігії, етики, мови етнічної чи національної меншини, уроків історії, культури та географії держави, з якою ототожнюється меншість,
  - Щотижнева кількість уроків спорту для спеціалізованих спортивних класів, якщо є,
  - Кількість і ціль уроків, які засновник школи може виділити школі на даний навчальний рік, включаючи заходи додаткової освіти або збільшення часу викладання обов'язкових предметів,
  - Специфічна інформація щодо професійної підготовки учнів,
  - Щотижнева або щоквартальна кількість і мета уроків, які виділяє директор школи зі свого фонду таких уроків.
- Кількість тижневих годин, що фінансуються засновником школи, включаючи уроки, догляд за учнями, перевірку, психолого-педагогічний супровід та інші заходи, що супроводжують навчально-виховний процес, які здійснюють педагоги, психологи, логопеди та інші вчителі,
- Кількість учнів, охоплених підтримкою після уроків, кількість тижневих годин такої підтримки та кількість вчителів, які надають цю підтримку,
- Кількість годин педагогічної роботи в інтернаті,
- Кількість годин роботи шкільної бібліотеки.

Додаткова детальна інформація має бути включена в організаційну схему початкової школи, де також діють дошкільні групи.

Попутно зазначимо, що такий широкий набір даних в організаційних схемах шкіл додатково виправдовує використання підготовки, подання, перегляду та коригування схем в

електронному вигляді. Наявні програмні засоби також дозволяють засновнику школи переглянути проект організаційної схеми в порівнянні з схемами, затвердженими у попередні роки, та визначити можливі суттєві відхилення. Такі відхилення, звісно, потребують роз'яснень від директора школи.

Переходячи до другого ключового документа, що регулює роботу школи, а саме її фінансового плану, зазначимо, що польські школи не мають бюджетної автономії, їх фінанси є частиною бюджету місцевого самоврядування, який прийнятий постановою місцевої ради. Усі доходи, отримані школою, наприклад від оренди приміщень (використання шкільних спортивних залів у вихідні дні, розміщення рекламних щитів на шкільній території тощо), юридично є доходами засновника школи, який може, але не зобов'язаний, виділяти весь або частину цього доходу школі. Типовою процедурою в таких випадках є виділення частини, наприклад 50% або 60% таких надходжень, школі, яка їх генерувала, а решта суми розподіляється на інші школи, які з різних причин не мають можливості збільшити такі доходи (якість спортивного залу, розташування школи). Таким чином, школи мають не бюджети, а лише фінансові плани, які включають лише видаткову частину (без дохідної частини). Щодо видатків на заробітну плату, то фінансові плани складаються на основі вже затверджених організаційних схем шкіл. Для інших частин фінансового плану зазвичай застосовується поетапно зростаючий метод бюджетування. Це означає, що за основу беруться суми у фінансових планах минулих років і пропонуються додаткові зміни до цієї основи через інфляцію або зміни очікуваних потреб школи (з відповідним обґрунтуванням).

Є один виняток, коли фінансовий план школи може мати дохідну частину, хоча відповідні надходження дуже невеликі. Відповідно до закону «Про державні фінанси» від 27 серпня 2009р. (ст. 223) бюджетні підрозділи, які здійснюють освітню діяльність (школи та інші підрозділи системи освіти), можуть мати надходження від спадщини та пожертвування у грошовій формі, від страхування у формі відшкодування втраченого або пошкодженого майна, яке використовується школою, а у випадку професійних шкіл – від продажу послуг з професійної освіти. Розміри таких коштів та їх планове використання мають бути включені до бюджетної резолюції ради (разом із переліком шкіл, які отримують такі надходження).

Фінансові плани шкіл, як і повні місцеві бюджети, визначаються на бюджетний рік. Однак у зв'язку зі змінами в організаційній схемі школи з початком нового навчального року у вересні, фінансові плани шкіл можуть бути, і часто коригуються на останні 4 місяці бюджетного року.

Відповідальність за нагляд за функціонуванням шкіл поділяють дві установи:

1. Засновник школи (*organ prowadzący*) керує та фінансує школи, забезпечує дотримання бюджетного законодавства, трудового законодавства та технічних вимог до шкільного приміщення.
2. Регіональний куратор (*wojewódzki kurator oświaty*) відповідає за педагогічний нагляд, забезпечує дотримання норм навчального плану, педагогічного законодавства, організовує зовнішнє оцінювання шкіл. У Польщі є 17 регіональних кураторів, які призначаються безпосередньо міністром національної освіти.

Відповідно, обидві інституції мають законодавчо визначену роль у освітньому бюджетному процесі, а саме те, що вони мають затвердити організаційну схему школи (див. наступний розділ). Оцінка проекту організаційної схеми засновником школи та регіональним куратором здійснюється за різними критеріями:

1. Засновник школи оцінює проект організаційної схеми насамперед на основі його бюджетних наслідків (витрати на заробітну плату). Зокрема, засновник школи розглядає та спробує забезпечити:
  - Ефективність розподілу учнів на класи та призначення вчителів для проведення уроків,
  - Необхідність всього педагогічного персоналу, який не проводить уроки.
2. Регіональний куратор оцінює проект організаційної схеми на підставі її відповідності законодавству про освіту та педагогічним нормам. Зокрема, регіональний куратор аналізує:
  - Чи дотримується навчальний процес обов'язкової навчальної програми,
  - Чи всі вчителі, які проводять уроки, мають мінімально необхідну кваліфікацію,
  - Чи не порушуються норми максимальної наповнюваності класу,
  - Чи дотримані мінімальні вимоги щодо поділу класів на групи.

Таким чином, оцінка проекту схеми засновником школи та регіональним куратором дуже різна. Як приклад розглянемо проблему поділу класів на групи для конкретних уроків. Засновник школи може захотіти переконатися, що планується лише передбачений законом поділ, іншими словами, йому не потрібно буде платити за поділ, який не є необхідним, тоді як регіональний куратор перевірить, чи всі поділи на групи передбачені освітнім законодавством для різних предметів впроваджено в план роботи школи.

Саме для того, щоб зробити обидві оцінки можливими, організаційна схема повинна включати всю інформацію, перераховану вище.

Після затвердження, організаційні схеми шкіл стають основою для фінансових планів. Вони повністю визначають головні видатки шкільних фінансів, тобто зарплати. Однак на цьому другому етапі регіональний куратор не грає жодної ролі. Огляд та контроль місцевого бюджету є відповідальністю регіональних рахункових палат (regionalne izby obrachunkowe). По всій Польщі діє 17 рахункових палат. Палати розглядають бюджетні рішення місцевих рад та аналізують їх щодо порядку прийняття бюджету, самих бюджетів та їх коригування протягом бюджетного року, фінансових зобов'язань органів місцевого самоврядування, дотацій з місцевого бюджету, місцевих зборів і податків. Вони також контролюють процес встановлення цін на комунальні послуги, такі як транспортування чи вивіз сміття.

У деяких випадках регіональні рахункові палати активно втручалися в питання бюджетування освіти. Однією з повторюваних тем розгляду та контролю були дотації з місцевих бюджетів недержавним школам та дошкільним закладам на надання освіти (питання їх нарахування та виплат). Інша тема, яка повторювалася, була пов'язана з конфліктами, які виникають у зв'язку з встановленням зарплати вчителям засновниками шкіл (необхідність відповідати національним мінімальним середнім показникам, див. Herczyński, Barkalaja, Turonis 2021). Також ці палати діяли у сфері фінансування дошкільних закладів (встановлення цін на дошкільні послуги понад 5 безкоштовних годин догляду на день, дотації з міських бюджетів сусіднім муніципалітетам для дітей, які відвідують їхні дошкільні заклади).

## **2. Етапи бюджетного процесу**

Бюджетний процес в освіті має враховувати два періоди планування, що накладаються, а саме навчальний рік з 1 вересня по 31 серпня та бюджетний рік з 1 січня по 31 грудня. Організаційна

схема, що описує функціонування школи, встановлюється на навчальний рік, а фінансовий план, що описує фінансові ресурси школи, - на бюджетний рік. Організаційна схема є основою фінансового плану, тому процес прийняття схем усіх шкіл є першим етапом бюджетного процесу в освіті на місцевому рівні. Другий етап – складання фінансових планів шкіл.

### Етап 1: Організаційні схеми

Таблиця 1 демонструє основні етапи формування організаційних схем школи в муніципалітеті та в країні (нормативна база щодо схем початкової та середньої школи однакова).

Таблиця 1. Складання організаційної схеми школи

Відповідальний	Дія	Термін виконання
Директор школи	Підготовка проектів організаційних схем	
Профспілки	Висновок на проект схеми	19 квітня
Директор школи	Подання проекту схеми засновнику школи	21 квітня
Засновник школи	Подання проекту схеми регіональним кураторам	
Куратор	Затвердження проекту схеми (щодо педагогічного нагляду)	20 травня
Засновник школи	Перевірка та затвердження організаційних схем	29 травня
Школа	Оновлення організаційної схеми школи (додатки до схеми)	вересень, жовтень
Засновник школи	Перевірка та затвердження додатків до схем	вересень, жовтень

У розділі 1 ми обговорили наявність великої кількості вимог до організаційної схеми школи закріплених у законодавстві. Перед складанням схеми місцева влада може видати рекомендації директорам шкіл щодо схем. Ці рекомендації, наприклад, можуть включати місцеві стандарти винайму допоміжного технічного персоналу, такого як вихователі, психологи чи бібліотекарі, залежно від кількості учнів. Однак після численних судових справ з цього питання, включаючи Вищий адміністративний суд, тепер рекомендації не є обов'язковими для виконання. Зокрема, рекомендації не можуть включати дати, відмінні від зазначених у законодавстві, і не можуть включати вимогу, щоб кадрові рішення (щодо працевлаштування в школі) узгоджувалися директором із засновником школи.

Дослідження деяких засновників шкіл (Filas 2012) показало частоту питань, що регулюються в рекомендаціях. Таблиця 2 показує частку засновників шкіл, які регулюють дані питання у своїх рекомендаціях.

Таблиця 2. Частота питань, що регулюються в рекомендаціях до організаційних схем

Питання	Частота
Розмір класу	90%
Обмеження посад або годин допоміжного персоналу (бібліотекар, вихователь тощо)	71%
Межі зайнятості адміністративного та технічного персоналу	71%
Пріоритети працевлаштування вчителя	52%
Обмеження посад або годин на клас або на одного учня	33%
Правила розподілу годин підтримки	29%

Економічна мотивація засновників шкіл, коли вони формулюють рекомендації, очевидна. Очевидно, що домінуючим занепокоєнням засновників шкіл є те, щоб класи не були занадто малими, щоб обмежити витрати на навчальний процес.

Схема формується у квітні на основі планової кількості учнів і класів у наступному навчальному році. Невідомий лише майбутній перший клас (учні та класи в пізніших класах легко передбачити). Для початкових шкіл інформація доступна засновнику школи (муніципалітету) у національному реєстрі всіх громадян Польщі (PESEL), включаючи адреси всіх дітей шкільного віку, зареєстрованих на їхній території. Цей реєстр є основою для контролю зарахування учнів на обов'язкову освіту. Щороку початкові школи отримують від своїх засновників списки всіх очікуваних учнів майбутніх перших класів (тобто списки дітей, яким 7 років, зареєстрованих на території шкіл). Крім того, відповідна інформація доступна з так званого *нульового класу* (останнього року дошкільної освіти), який є обов'язковим для всіх дітей. Діти можуть відвідувати нульовий клас як у дошкільних закладах, так і в дошкільних групах початкової школи, тому отримати цю інформацію не складає труднощів, за винятком випадків, коли вони відвідують дошкільний навчальний заклад в іншій юрисдикції.

Для загальноосвітніх шкіл, замість прогнозів, школи планують скільки класів різного профілю вони планують відкрити. Ці профілі охоплюють як різні профілі ліцеїв (наприклад, математичні, гуманістичні чи біологічні класи), так і професійні профілі в професійно-технічних навчальних закладах (що надають різні професійні кваліфікації). Запланована мережа профілів загальноосвітніх навчальних закладів, запропонована в організаційних схемах, потребує погодження із засновником школи (повітом).

На організаційну схему кожної школи в муніципалітеті чи в повіті, звичайно, впливають будь-які рішення щодо реструктуризації місцевої шкільної мережі. За законом, попереднє рішення ради має бути прийняте за 6 місяців до фактичного закриття школи (тобто до кінця лютого). Це означає, що при підготовці проекту організаційної схеми директори шкіл вже знають про заплановані закриття шкіл чи їх об'єднання, і повинні їх врахувати. Остаточне рішення щодо мережі шкіл приймається рішенням ради у серпні. Якщо це остаточне рішення відрізняється від намірів, висловлених у лютому (що трапляється досить часто через опір батьків), то у вересні знадобиться додаток до схеми.

Як обговорювалося в розділі 1, схема містить інформацію про те, який учитель проводитиме які заняття в кожному класі на кожній паралелі. Ця інформація необхідна для оцінки майбутніх витрат на заробітну плату в школі. Справді, затвердження схеми засновником школи є гарантією того, що заробітна плата всіх працівників школи, зазначених у схемі, буде покриватися з місцевого бюджету. Тому одне з перших питань, з яким стикаються директори

шкіл, — це передбачити зміни рівні працевлаштуванню у своїх школах у наступному навчальному році. Ці зміни можуть виникати з різних причин:

- Зменшення кількості класів через зменшення кількості учнів по демографічним причинам,
- Закриття або часткове закриття шкіл-філій та переведення їхніх учнів у центральну школу,
- Вихід на пенсію деяких вчителів або заплановане переведення вчителів до іншої школи,
- Вчителі, які не будуть викладати (наприклад, у зв'язку з відпусткою у зв'язку з вагітністю чи однорічною оплачуваною відпусткою «для оздоровлення», пільгами для вчителів, які безперервно працювали в одній школі більше 7 років),
- Розірвання контракту з директором школи або заступником директора (як правило, керівники шкіл отримують від засновника школи зменшення стандартного навчального навантаження (18 уроків на тиждень) на час призначення, це зменшення зникає, коли вони перестають бути директорами).

В умовах скорочення кількості учнів, коли зменшується і кількість класів, кількість необхідних вчителів з різних предметів у наступному навчальному році буде, звичайно, нижчою, ніж у поточному. У таких випадках підготовка організаційної схеми має включати рішення, які вчителі припинять роботу, а які залишаться. Польське законодавство про освіту, особливо Хартія вчителів від 26 січня 1982 року, забезпечує надійний захист вчителів, які працюють у школах. З цієї причини під час розробки організаційної схеми директор школи повинен враховувати заплановані зміни вчителів у своїй школі, а також юридичне обґрунтування припинення роботи вчителя.

Працевлаштовані в школі вчителі, які не будуть виконувати педагогічні завдання, повинні бути включені в організаційну схему, але з нульовим плановим навантаженням. Вчителі, яких директор планує прийняти на роботу з 1 вересня, не можуть бути включені до схеми, замість них потрібно вказати вакансію.

Цікавим питанням є уроки понад мінімальну навчальну програму, та уроки понад стандартне навантаження вчителів (18 уроків на тиждень) для вчителів, які працюють на повну ставку. У проекті схеми директор може виділити ці уроки окремим вчителям, а може залишити їх як вакантні. У другому випадку директор матиме більшу гнучкість під час коригування затвердженої схеми у вересні (див. нижче).

Думка профспілок (представників профспілок, що діють у школі, або місцевих представників національних профспілок вчителів) завжди висловлюється, але не є обов'язковою для директора школи. Це означає, що навіть якщо вони виступають проти проекту схеми, директор школи не зобов'язаний вносити до неї зміни. Проте їхній негативний висновок додається до проекту на ознайомлення регіональному куратору та засновнику школи. Немає обов'язкового запиту на думку батьківської ради (щороку обирається на неформальних зборах батьків) та педагогічної ради школи (до складу якої входять усі вчителі).

Потрібне погодження регіональним куратором проекту організаційної схеми. Затвердження стосується лише педагогічних питань, тому куратор не розглядає адміністративні та технічні посади. Затвердження фіксується щодо відповідності законодавству, а тому відбувається автоматично, якщо немає порушень обов'язкових норм і правил. Якщо ж куратор виявить, що проект схеми не відповідає деяким нормам навчально-виховного процесу, наприклад,



мінімальній кількості уроків з якогось предмета в окремих класах, то він виносить негативне рішення і директор школи зобов'язаний виправити помилки. Те саме має статися, якщо куратор визначить ситуацію, коли клас не поділено на групи на деякі уроки, коли цього вимагає законодавство (наприклад, для уроків ІТ, якщо клас зavelикий). З іншого боку, частина програмного забезпечення, яке використовують школи, включає часткову внутрішню перевірку введених даних.

Усі регіональні куратори видають для засновника школи інструкції щодо подання та оцінки проектів організаційних схем. Ці рекомендації містять додаткову інформацію, яку вимагають від засновників школи, наприклад, формат та зміст списку всіх педагогічних працівників, які працюють у школі.

Затвердження проекту організаційної схеми засновником школи є останнім кроком процесу (за винятком можливих змін до затвердженої схеми у вигляді додатків, див. нижче). Це погодження є обов'язковим, оскільки є гарантією включення всієї заробітної плати до бюджету засновника школи. З цієї причини це не автоматично.

Таблиця 3 представляє найпоширеніші елементи організаційної схеми школи, завірені засновником школи (на основі Filas 2012). Частота показує розподіл засновників шкіл, які проводять дану верифікацію.

Таблиця 3. Частота уточнення пунктів організаційної схеми засновниками шкіл

<b>Пункт для перевірки</b>	<b>Частота</b>
Наповнюваність перших класів	95%
Поділ класів на групи	95%
Наповнюваність старших класів	81%
Відповідність шкільної програми загальнодержавній програмі	76%
Загальне навантаження вчителя в даній школі	76%
Відповідність завдань учителів шкільній програмі	71%
Кваліфікація вчителів	52%
Загальне навантаження вчителів в органі місцевого самоврядування	52%

Очевидно, що першим кроком засновника школи є порівняння проекту організаційної схеми на наступний навчальний рік із затвердженою в минулому. Зробити це досить просто, оскільки документи минулих шкільних років доступні в електронному вигляді в програмному забезпеченні, яке використовує місцева влада. Таким чином, засновник школи може аналізувати зміни рівня зайнятості у школі, запропоновані директором школи на перспективу, у контексті зміни кількості учнів.

Важливо зазначити, що, на відміну від регіонального куратора, засновник школи не може винести негативне рішення щодо проекту схеми, а таким чином вимагати від директора школи підготовки нової редакції. Натомість директору та засновнику потрібно поговорити один з одним і знайти спільне рішення. Засновник школи повинен мати дуже вагомий підстави для відмови у затвердженні проекту схеми, наприклад, надмірне збільшення штату школи або переміщення вчителів, які більше не потрібні для проведення уроків, на інші педагогічні завдання, такі як бібліотекар чи психолог, якщо немає чіткої потреби в цьому. Обидві сторони повинні співпрацювати, щоб досягти згоди, тому що без затвердженої схеми школа не може працювати після 1 вересня. Закон дає їм обмежений час для цих переговорів і досягнення угоди, а саме до кінця травня (Таблиця 1).

Деякі правознавці стверджують, що засновник школи має затвердити проект організаційної схеми школи після її затвердження регіональним куратором. Це пояснюється тим, що жодні зміни до схеми не можуть бути внесені до затвердження. Справді, такі зміни потребують подальшого висновку профспілки та ще одного погодження регіонального куратора. Така процедура не врегульована законодавством, тому не допускається. Відповідно, передбачено, що в разі розбіжностей засновник школи повинен підписати проект схеми, а потім очікувати пропозицію проекту додатку до вже затвердженої схеми відповідно до своїх пропозицій. Потім цей проект додатка має бути розглянутий профспілками та затверджений куратором, а потім затверджений засновником школи. Втім, цю думку поділяють не всі правознавці, які стверджують, що засновник школи може відмовити у затвердженні проекту схеми, і в цьому випадку необхідні дискусії між двома сторонами. Це складне юридичне питання, яке є темою для вирішення в багатьох досить складних судових засіданнях, які не можуть бути описані тут більш детально. Схоже, що на практиці багато засновників шкіл досягають неформальної, неписаної домовленості з директорами шкіл щодо пропозицій, які мають відобразитися в проектах організаційних схем.

Після початку нового року, у вересні або жовтні, коли нова ситуація в школі вже відома, директору, як правило, необхідно відкоригувати вже затверджену організаційну схему та отримати погодження засновника. Як згадувалося в кількох місцях вище, така потреба може виникнути, коли наприклад:

- Попереднє рішення щодо шкільної мережі не прийнято в серпні,
- Потрібні додаткові педагогічні заходи, такі як обов'язкові уроки польської мови для іноземних учнів, які відвідують школу,
- Є неочікувані оплачувані відпустки для оздоровлення або неочікувані рішення вчителя припинити роботу,
- Деякі вчителі прогресували у своїй професії або отримали нові навички викладання,
- Під час набору нових учнів створюється більше або менше класів, ніж очікувалося.

Зміни до схеми вносяться шляхом підготовки додатка, хоча було б доцільно підготувати повністю нову схему (у програмних застосунках, які використовуються в школах, це простий варіант, оскільки всі зміни в організаційній схемі роботи школи все одно необхідно вносити до програмного забезпечення). Причини всіх запропонованих змін слід пояснити в супровідній документації. Якщо додаток готується у вересні, то необхідний висновок профспілок та погодження регіонального куратора. Для додатків, прийнятих після 30 вересня, такі висновки та погодження не потрібні.

На практиці більшість директорів шкіл мають відкоригувати свої затверджені організаційні схеми у вересні, тому додатки до схем є стандартною процедурою. Єдиним типовим винятком є зовсім невеликі школи.

## **Етап 2: Фінансові плани**

Як зазначалося вище, другий етап бюджетного процесу в освіті відбувається після затвердження всіх організаційних схем усіх шкіл даного засновника, муніципалітету чи округу, і полягає у визначенні місцевого бюджету разом із фінансовими планами шкіл. Таблиця 2 наводить перелік кроків, пов'язаних із формуванням фінансових планів шкіл (дати на основі Filas 2012).

Таблиця 4. Складання фінансового плану школи

Відповідальний	Крок	Дедлайн
Засновник школи	Підготовка рекомендацій для бюджетників, як правило, початок вересня	
Директор школи	Формування попереднього фінансового плану школи, як правило, вересень	
Засновник школи	Прийняття проекту місцевого бюджету	15 листопада
Засновник школи	Подання проекту місцевого бюджету до регіональної рахункової палати	15 листопада
Засновник школи	Надсилання до школи інформації, необхідної для підготовки фінансового плану	22 листопада
Директор школи	Складання фінансового плану школи	22 грудня
Шкільна рада	Висновок на фінансовий план школи	
Педагогічна рада	Висновок на фінансовий план школи	
Батьківська рада	Висновок на фінансовий план школи	
Засновник школи	Перевірка фінансового плану школи, внесення остаточних змін до фінансового плану	27 грудня
Рахункова палата	Висновок до проекту місцевого бюджету	
Засновник школи	Прийняття місцевого бюджету бажано до 31 грудня	31 січня
Засновник школи	Надання директорам шкіл інформації про суми в прийнятому бюджеті	21 день після прийняття бюджету
Директор школи	Прийняття фінансового плану на основі місцевого бюджету	14 днів після отримання інформації

Окремі ролі в бюджетному процесі розподілені законодавством:

- Виконавчий орган місцевого самоврядування (zarząd), включаючи його голову (обирається у разі муніципалітету, абозначається радою у випадку повіту та регіону),
- Місцева рада (organ stanowiący), що складається з виборних членів ради.

Виконавча влада готує проекти рішень (включаючи проекти бюджету та бюджет), а місцеві ради приймають ці рішення. Таблиця 2 вище приховує цю різницю, коли ми говоримо «засновник школи», ми маємо на увазі їх обох.

Відповідно до закону про державні фінанси від 27 серпня 2009 року кожен орган місцевого самоврядування повинен прийняти постанову, яка визначає порядок прийняття рішення про проект місцевого бюджету. У цій «організаційній» постанові має бути визначено деталізацію бюджетної постанови (законодавство передбачає певний рівень деталізації, але органи місцевого самоврядування можуть приймати більш деталізовані бюджети), конкретні дати бюджетного процесу (крім зазначених у законодавстві) та вимоги щодо обґрунтування проекту бюджету та інформації, яку місцева виконавча влада має надати місцевій раді.

Першим кроком у бюджетному процесі є прийняття засновником шкіл бюджетних рекомендацій (założenia budżetowe). Рекомендації не є обов'язковими, вони можуть містити деякі вказівки на очікувані фінансові показники, наприклад, передбачуване підвищення

заробітної плати вчителів. На їх основі школи деяких органів місцевого самоврядування можуть розпочати підготовку попередніх фінансових планів.

Справжній початок бюджетного процесу – це прийняття місцевою радою проекту бюджету, підготовленого місцевою виконавчою владою. Проект бюджету може складатися на основі попередніх фінансових планів (якщо вони готові). Проект бюджету подається до регіональної рахункової палати для перевірки. Палата оцінює проект бюджету з різних точок зору:

- Дотримання бюджетного законодавства,
- Рівень заборгованості місцевої влади та заплановані зусилля щодо погашення боргу,
- Розрахунок зборів, які стягуються бюджетними користувачами (в освіті це переважно збори державних дошкільних закладів).

Палата може затвердити проект бюджету або затвердити його з переліком питань, що підлягають виправленню, а може відхилити. Останнє трапляється рідко, це вимагає від місцевої влади перезапуску процесу.

На підставі прийнятого проекту бюджету засновник надсилає директорам шкіл інформацію, необхідну для складання фінансових планів. Ця інформація може включати:

1. Послідовність планування різних видатків (пріоритетів),
2. Бюджетні показники,
3. Методику встановлення рівня витрат.

Показники бюджету можуть включати, наприклад, дозволені збільшення (у відсотках) різних статей витрат, а також бюджетні ліміти.

В принципі та за логікою чинного законодавства фінансові плани мають будуватися на основі організаційних схем шкіл. Однак насправді це відбувається лише у меншості органів місцевого самоврядування в Польщі. Таблиця 5 показує, що більш ніж у половині засновників шкіл домінує історичне бюджетування, засноване на фінансовому плані попереднього року (Filas 2012).

Таблиця 5. Частота методів побудови фінансового плану шкіл

<b>Основа для побудови фінансового плану</b>	<b>Частота</b>
Організаційна схема школи	37%
Фінансовий план минулих років	57%
Деяка форма шкільного ваучера	2%
Інший	4%

Проект фінансового плану школи має бути представлений шкільній раді (якщо вона є), педагогічній раді (до якої входять усі вчителі, які працюють у школі) та батьківській раді (представники батьків учнів школи, які зазвичай відбираються на кожен навчальний рік протягом батьківських зборів у вересні). Але їх думки не є обов'язковими для директора школи.

Фінансові плани, складені директорами шкіл, перевіряються засновником школи. Основною точкою перевірки є дотримання бюджетних лімітів. Хоча проект місцевого бюджету не містить бюджетних лімітів для окремих шкіл, такі обмеження є в інструкціях, які отримують директори шкіл після прийняття проекту місцевого бюджету, і їх необхідно дотримуватися. Якщо

фінансовий план перевищує бюджетний ліміт, засновник школи має право виправити його у бік зменшення. Про цю зміну потім повинні повідомити директора школи.

Перевірка фінансових планів шкіл часто є спірним процесом. Іноді бюджетні ліміти для шкіл свідомо встановлюються нереально низькими, оскільки засновник школи з досвіду очікує, що директори шкіл намагатимуться запропонувати фінансові плани вище цих лімітів.

Фінансові плани шкіл (а також усіх бюджетників в органах місцевого самоврядування) потім включаються до остаточного місцевого бюджету, який затверджується постановою місцевої ради. Після прийняття бюджету директори шкіл отримують остаточні бюджетні ліміти та повинні підготувати остаточні фінансові плани шкіл відповідно до цих лімітів.

### **3. Висновки**

Бюджетний процес в освіті на місцевому рівні в Польщі вбудований у структуру та функціонування органів місцевого самоврядування і таким чином відображає міру децентралізації освіти в країні. Процес має певні особливості:

- Переважна більшість польських шкіл є комунальними, засновниками яких є органи місцевого самоврядування, а саме муніципалітети, повіти та регіони. Польські органи місцевого самоврядування відповідають за локальні шкільні мережі, за відкриття, закриття та об'єднання шкіл, за призначення директорів шкіл, за прийняття місцевих правил оплати праці вчителів у межах законодавчих обмежень та за фінансування шкіл. При цьому певна участь у всіх цих рішеннях зарезервована за регіональними освітніми кураторами.
- Незважаючи на високий ступінь автономії польських органів місцевого самоврядування (муніципалітетів та повітів), процес складання бюджету ретельно контролюється регіональними представниками національного уряду. Щодо організаційних схем шкіл, то цей нагляд здійснюють регіональні куратори. Щодо фінансових планів шкіл, то цей нагляд здійснюють регіональні рахункові палати.
- Процес складання бюджету відіграє дуже важливу роль для директора школи щодо планування функціонування школи. Організаційна схема школи є виключною компетенцією директора, хоча вона потребує затвердження як регіональним куратором, так і засновником школи. Те ж саме стосується будь-яких додатків до схеми. Проте роль директора школи значно обмежена під час підготовки та прийняття фінансового плану. Це відповідає базовому розподілу обов'язків у сфері освіти на місцевому рівні, де директор школи має передусім освітні завдання, а відповідальність за бюджет покладається на засновника школи.
- У сфері педагогічної роботи школи під впливом регіонального куратора посилюється автономія директора школи щодо засновника школи. Засновник школи не може вимагати обмеження та скорочення обов'язкових посад у школі чи діяльності школи, оскільки в такому випадку куратор не затвердить проект схеми.
- Для багатьох дуже важливих питань регламент не надає повну відповідальність на жодного окремого суб'єкта чи зацікавленої сторони, а натомість відповідальність поділяється двома суб'єктами. Таким чином законодавство сприяє співпраці та взаєморозумінню, яке досягається шляхом переговорів. Однак це ризикована конструкція, яка призводить до численних судових справ.

Існують певні обмеження бюджетного процесу в освіті на місцевому рівні в Польщі:

- Немає обов'язкових положень щодо перегляду відносних потреб шкіл або бюджетних запитів, у яких братимуть участь усі директори. Таким чином, кожен директор школи стикається із засновником школи самостійно, розробляючи організаційну схему школи та складаючи фінансовий план школи. На практиці, польські органи місцевого самоврядування можуть включити до бюджетного процесу такі групові консультації з директорами кількох шкіл, але це є їх власною волею та ініціативою, і може бути припинено в будь-який момент.
- Немає вимог щодо публічного доступу до організаційних схем шкіл чи фінансових планів шкіл. Справді, у своїй нинішній формі обидва ці документи є занадто складними та містять занадто багато деталей, щоб їх було легко зрозуміти неспеціалістам. Однак слід вимагати, щоб деяка спрощена інформація у відповідному, зрозумілому форматі була доступна для вчителів, батьків та місцевого населення. Польські правила не передбачають таких вимог щодо прозорості. Деякі органи місцевого самоврядування в Польщі передають таку інформацію своїм виборцям, як і багато окремих шкіл, але це не є стандартною практикою.
- Зокрема, немає порівнянної загальнодоступної інформації про різні школи, якими керує один засновник. Як для вчителів, так і для батьків важливим питанням є лише справедливе ставлення муніципалітету до всіх початкових шкіл. Це особливо важливо для невеликих віддалених сільських шкіл, а також для шкіл-філій у селах.

## Посилання

### Нормативні акти

Law Teachers' Charter of January 26, 1982, Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001762/T/D20211762L.pdf>

Law on the System of Education of September 7, 1991, Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19910950425/U/D19910425Lj.pdf>

Law on Public Finance of August 27, 2009, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20091571240/U/D20091240Lj.pdf>

Law on Education Legislation of December 14, 2016, Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170000059/U/D20170059Lj.pdf>

Law on Financing of Educational Tasks of October 27, 2017, Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170002203/U/D20172203Lj.pdf>

Decree of Minister of National Education on Framework Statutes of Public Preschools and Public Schools of May 21, 2001, Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010610624/O/D20010624.pdf>

Decree of Minister of National Education on Specific Organization of Public Schools and Public Preschools of February 28, 2019, Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli,

<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190000502/O/D20190502.pdf>

Decree of Minister of Finance on Conducting of Financial Matters by Budget Units and by Communal Budget Enterprises of December 7, 2010, Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,

<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001718/O/D20191718.pdf>

### **Інші посилання**

J. Herczyński, A. Barkalaja, R. Turonis (2021), *Paying the Teachers. Three Case Studies of Reforming National Systems of Teacher Remuneration in Eastern Europe*, Kyiv, SKL International, available:

[http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2021/05/Kniga\\_ENG.pdf](http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2021/05/Kniga_ENG.pdf)

M. Herbst (ed.) (2012), *Decentralizacja Oświaty. Biblioteczka oświaty samorządowej tom 7*, Wydawnictwo ICM, available:

[https://www.academia.edu/9328422/Tom\\_7\\_Decentralizacja\\_o%C5%9Bwiaty\\_Redakcja\\_Miko%C5%82aj\\_Herbst](https://www.academia.edu/9328422/Tom_7_Decentralizacja_o%C5%9Bwiaty_Redakcja_Miko%C5%82aj_Herbst)

M. Jakubowski (2019), *Polish education reforms and governance structure*, Revue internationale d'éducation de Sèvres, Colloque 2019, available: <http://journals.openedition.org/ries/7801>

J. Filas (2012), *Proces budżetowy w oświacie*, in: M. Herbst (ed.) (2012), *Finansowanie Oświaty. Biblioteczka oświaty samorządowej tom 7*, Wydawnictwo ICM, available:

[https://www.academia.edu/9329135/Tom\\_3\\_Finansowanie\\_o%C5%9Bwiaty\\_Redakcja\\_Miko%C5%82aj\\_Herbst](https://www.academia.edu/9329135/Tom_3_Finansowanie_o%C5%9Bwiaty_Redakcja_Miko%C5%82aj_Herbst)