



STANOWISKO

Konwentu Powiatów Województwa Lubuskiego

Przeborowo, 11-12 czerwca 2015 r.

w sprawie zmian wprowadzonych zapisem art. 32 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz 1877).

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 513, tekst jedn. – z późn. zm.) „o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego”. Przepis art. 32 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej wprowadził natomiast zapis, że „w roku 2015 na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży jednostka samorządu terytorialnego przeznacza środki w wysokości nie mniejszej niż wynikająca z podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego”.

Wskazane wyżej zapisy stoją ze sobą w sprzeczności, nowo wprowadzony przepis narzucający sposób wykorzystania środków finansowych z subwencji ogólnej wprost zaprzecza idei subwencji, której sposób rozdysponowania co do zasady określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Zapis zawarty w ustawie o budżecie zmienia subwencję w dotację, którą należy przeznaczyć na określony przez organ przyznający cel, a następnie rozliczyć.

Konsekwencją zmiany wprowadzonej art. 32 powołanej ustawy było wydanie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2014 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1952), na podstawie którego wprowadzono do klasyfikacji budżetowej dwa nowe rozdziały, w tym:

- rozdział 80149 Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego

- rozdział 80150 Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych, gimnazjach, liceach ogólnokształcących, liceach profilowanych i szkołach zawodowych oraz szkołach artystycznych.

Jak można zauważyć zmiany w klasyfikacji nastąpiły na końcowym etapie uchwalania budżetów jst na 2015 rok, po wprowadzeniu zmian w sposobie wykorzystania środków z subwencji, co może oznaczać, że kontrowersyjny zapis w ustawie okołobudżetowej nie był przemyślany i został tam zawarty w wyniku omyłki. Zmiana wprowadzona w takim pośpiechu powoduje obecnie duże trudności w interpretacji, jakie koszty kwalifikować do kosztów opisanych w art. 32 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 roku. Trudności te występują przede wszystkim w przypadku szkół ogólnodostępnych, w których tylko część dzieci posiada orzeczenie o niepełnosprawności. Brak jest wytycznych jak należy dzielić koszty wspólne, przypadające na wszystkie dzieci, w tym koszty płac nauczycieli, dyrektora, administracji i obsługi, biblioteki, pedagoga szkolnego, mediów, środków czystości, pomocy dydaktycznych itp. Problemy pojawią się w przypadku zmiany stanu uczniów niepełnosprawnych w ciągu roku, w zakresie ewentualnych zmian proporcji rozliczania kosztów. Należy zaznaczyć, że nieprawidłowe przyporządkowanie kosztów może stanowić w przyszłości podstawę przypisania części subwencji do zwrotu.

W efekcie wprowadzonych zmian naraża się pracowników merytorycznych oraz osoby zajmujące się ewidencją księgową na poniesienie konsekwencji z tytułu naruszenia dyscypliny budżetowej. Dużym wyzwaniem jest obecnie prawidłowe sporządzenie planu finansowego przy tak niejasnych zasadach przyporządkowywania kosztów realizacji zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Po pierwsze istnieje niebezpieczeństwo przekraczania planu w przypadku zmiany stanu uczniów. Za przykład można podać sytuację, w której okaże się, że zmniejszyła się liczba dzieci niepełnosprawnych w ciągu roku, co pociąga za sobą konieczność klasyfikowania większych kosztów do rozdziału związanego ze szkolnictwem ogólnodostępnym, a do pracownika rozliczającego koszty w proporcjach nie dotrze na czas informacja o takich zmianach. W tej sytuacji może nastąpić przekroczenie planu wynagrodzeń w rozdziale szkolnictwa ogólnodostępnego – w wyniku konieczności przeksięgowania wydatków do prawidłowego rozdziału, bez możliwości wcześniejszej zmiany planu finansowego, a co za tym idzie naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dzielenie wydatków związanych z działalnością jednej placówki znacząco skomplikuje i rozbuduje sprawozdawczość, szczególnie tę przekazywaną dla radnych oraz mieszkańców. Prezentowanie wydatków w klasyfikacji budżetowej już czyni informację nieczytelną dla przeciętnego obywatela, natomiast podział kosztów przykładowo jednej klasy na dwa rozdziały, w nie do końca określonych proporcjach, zmieniających się dodatkowo w trakcie roku sprawi, że odbiorcy takiej informacji nie będą w stanie ocenić jakie faktycznie wydatki są ponoszone w placówce.

Dotychczas nie zostało jednoznacznie określone czy koszty funkcjonowania szkół specjalnych należy klasyfikować w rozdziałach związanych ze szkolnictwem specjalnym czy

należy je przenieść do nowo utworzonych rozdziałów. Z informacji przekazywanych na szkoleniach w tym zakresie nie dokonuje się zmian, jednak są to jedynie informacje nieoficjalne, nie potwierdzone żadnym dokumentem ze strony legislatora. Jak wspomniano wyżej – nieprawidłowe przyporządkowanie kosztów może stanowić w przyszłości podstawę przypisania części subwencji do zwrotu.

Obecnie niezmiernie ważne jest uzyskanie informacji i wiążących wytycznych w zakresie opisanym powyżej. Ponadto należy uzyskać odpowiedź na pytanie czy zmiana w cytowanych przepisach planowana jest tylko na 2015 rok, czy będzie również obowiązywać w latach przyszłych. W mojej ocenie przepis art. 32 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, ze względu na niespójność z innymi przepisami winien zostać uchylony, tym bardziej, że większość samorządów w Polsce dokłada własne środki finansowe do pokrycia kosztów funkcjonowania jednostek oświatowych.

Przewodniczący Konwentu
Powiatów Województwa Lubuskiego

Mirosław Głaz
Starosta Krośniński