

Kontrola zarządcza w szkołach i placówkach oświatowych. **Ewa Halska, Andrzej Jasiński, OSKKO**

Istotną kwestią podjętą w Ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240) jest doprecyzowanie zapisów dotyczących kontroli. W rozdziale 6 wprowadzono pojęcie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w miejsce obecnego terminu – kontrola finansowa. Dotychczasowa praktyka związana z funkcjonowaniem w przepisach pojęcia kontroli finansowej pokazuje, iż jest ona utożsamiana wyłącznie z czysto finansowym aspektem działalności jednostki. Zamierzeniem projektodawcy jest objęcie zakresem kontroli zarządczej wszystkich aspektów działalności jednostki. Podstawowym elementem kontroli zarządczej jest odpowiedzialność każdego kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie takich elementów kontroli zarządczej, aby jednostka osiągała wyznaczone jej cele w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zgodnie z art. 68 ust. 2 celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- 2) skuteczności i efektywności działania;
- 3) wiarygodności sprawozdań;
- 4) ochrony zasobów;
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- 7) zarządzania ryzykiem.

Zgodnie z art. 69 zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków:

- 1) ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej
- 2) wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) kierownika jednostki.

Jak wynika z przytoczonych wyżej przepisów dyrektor szkoły lub placówki oświatowej jest odpowiedzialny za funkcjonowanie I poziomu kontroli zarządczej w kierowanej przez niego jednostce.

Kontrola ta powinna być zorganizowana zgodnie ze standardami ogłoszonymi przez Ministra Finansów w Komunikacie nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 roku (Dz.Urz.MF, Nr 15, poz.84). Podkreślić w tym miejscu trzeba, że standardy mają charakter wytycznych **i nie stanowią przepisów prawa powszechnego**, lecz są to wyłącznie wskazówki ministra finansów dotyczące systemów kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych, które mogą być dobrowolnie stosowane w poszczególnych jednostkach.

Standardy stanowią uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej.

Zostały przedstawione w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej:

- a) środowisko wewnętrzne,
- b) cele i zarządzanie ryzykiem,
- c) mechanizmy kontroli,
- d) informacja i komunikacja,



e) monitorowanie i ocena.

Podstawowym poziomem funkcjonowania kontroli zarządczej w całym sektorze finansów publicznych jest jednostka sektora finansów publicznych – czyli także szkoła i placówka oświatowa

(I poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce odpowiedzialny jest jej kierownik.

Ponadto w ramach samorządowej powinna funkcjonować kontrola zarządcza (II poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej na tym poziomie odpowiada odpowiednio min wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo marszałek. Są oni odpowiedzialni za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w urzędzie gminy (urzędzie miasta), starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim, a także w jednostce samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę określoną w art. 68 ust. 1 ustawy definicję kontroli zarządczej, za najistotniejszy element kontroli zarządczej jednostce samorządu terytorialnego należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek organizacyjnych, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań – co oznacza, że organizacja kontroli zarządczej w szkole możliwa jest dopiero po otrzymaniu takich celów i zadań z organu prowadzącego.

Standardy kontroli zarządczej wymieniono w załączniku do przywołanego wyżej komunikatu i przedstawiają się one następująco:

A. Środowisko wewnętrzne	
1. Przestrzeganie wartości etycznych	Osoby zarządzające i pracownicy powinni być świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań. Osoby zarządzające powinny wspierać i promować przestrzeganie wartości etycznych dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami.
2. Kompetencje zawodowe	Należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Proces zatrudnienia powinien być prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. Należy zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających.
3. Struktura organizacyjna	Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego

	pracownika.
4. Delegowanie uprawnień	Należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze. Przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.
B. Cele i zarządzanie ryzykiem	
5. Misja	Należy rozważyć możliwość wskazania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji. Misja ministerstwa powinna odnosić się do działów administracji rządowej kierowanych przez ministra, a misja urzędu jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio do tej jednostki.
6. Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji	Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.
7. Identyfikacja ryzyka	Nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka.
8. Analiza ryzyka	Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka.
9. Reakcja na ryzyko	W stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.
C. Mechanizmy kontroli	
10. Dokumentowanie	Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne,

systemu kontroli zarządczej	dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.
11. Nadzór	Należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.
12. Ciągłość działalności	Należy zapewnić istnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych wykorzystując, między innymi, wyniki analizy ryzyka.
13. Ochrona zasobów	Należy zadbać, aby dostęp do zasobów jednostki miały wyłącznie upoważnione osoby. Osobom zarządzającym i pracownikom należy powierzyć odpowiedzialność za zapewnienie ochrony i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki.
14. Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych	Powinny istnieć przynajmniej następujące mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych: a) rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych, b) zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione, c) podział kluczowych obowiązków, d) weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.
15. Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych	Należy określić mechanizmy służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych.
D. Informacja i komunikacja	
16. Bieżąca informacja	Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań.
17. Komunikacja wewnętrzna	Należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.
18. Komunikacja zewnętrzna	Należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.
E. Monitorowanie i ocena	
19. Monitorowanie systemu kontroli zarządczej	Należy monitorować skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, co umożliwi bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów.
20. Samoocena	Zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby

	zarządzające i pracowników jednostki. Samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana.
21. Audyt wewnętrzny	W przypadkach i na warunkach określonych w ustawie audytor wewnętrzny prowadzi obiektywną i niezależną ocenę kontroli zarządczej.
22. Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej	Źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki powinny być w szczególności wyniki: monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli. Zaleca się coroczne potwierdzenie uzyskania powyższego zapewnienia w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok.

Obszarem wpisującym się w działania wynikające z realizacji kontroli zarządczej jest sprawowany przez dyrektora na mocy odrębnych przepisów nadzór pedagogiczny. W ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego dyrektor kontroluje przestrzeganie przez nauczycieli przepisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności szkół i placówek (§ 20 ust. 1 pkt. 2 Rozporządzenia o nadzorze pedagogicznym). Dyrektor szkoły lub placówki opracowuje na każdy rok szkolny plan nadzoru pedagogicznego zawierający m.in. tematykę i terminy przeprowadzania kontroli przestrzegania przez nauczycieli przepisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności szkół i placówek publicznych. Szczególne umocowanie nadzoru pedagogicznego w systemie prawa powszechnego sprawia, że wydaje się, że działania składające się nań należy traktować odrębnie od kontroli zarządczej.

W praktyce szkolnej kontrola zarządcza będzie sprowadzała się więc do, dobrze znanych z praktyki, kontroli finansowej oraz kontroli sprawowanej przez dyrektora jako kierownika zakładu pracy na mocy odrębnych przepisów.