

# KONTROLA ZARZĄDCZA W OŚWIACIE

Marcin Popławski



## SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Rozdział 1 – część teoretyczna</b>                                                                                             | <b>4</b>  |
| 1.1. WYKAZ SKRÓTÓW WYSTĘPUJĄCYCH W TEKŚCIE .....                                                                                  | 4         |
| 1.2. DEFINICJA POJĘĆ .....                                                                                                        | 4         |
| 1.3. WSTĘP – OGÓLNE ZAGADNIENIA KONTROLI ZARZĄDCZEJ .....                                                                         | 5         |
| 1.4. ZASTOSOWANIE ROZWIĄZAŃ KONTROLI ZARZĄDCZEJ Z SEKTORA PRYWATNEGO W SEKTORZE PUBLICZNYM - MCS, TQM I NORMY ISO, ERM I RMS..... | 6         |
| 1.5. BUDŻET ZADANIOWY JAKO CZĘŚĆ KONTROLI ZARZĄDCZEJ. ....                                                                        | 9         |
| <b>Rozdział 2 – praktyka w samorządach</b>                                                                                        | <b>10</b> |
| 2.1. ELEMENTY KONTROLI ZARZĄDCZEJ SEKTORA PRYWATNEGO PRZYDATNE W ZARZĄDZANIU W SEKTORZE PUBLICZNYM .....                          | 10        |
| 2.1.2. Systemowe podejście do kontroli zarządczej .....                                                                           | 10        |
| 2.1.3. Kompleksowe zarządzanie jakością .....                                                                                     | 11        |
| 2.1.4. Zarządzanie ryzykiem.....                                                                                                  | 12        |
| 2.1.5. OGRANICZENIA ZASTOSOWANIA KONTROLI ZARZĄDCZEJ W SEKTORZE PUBLICZNYM. ....                                                  | 13        |
| 2.2. ŹRÓDŁA RYZYKA DLA ZADAŃ OŚWIATOWYCH.....                                                                                     | 14        |
| 2.3. PRZYKŁADY ZADAŃ W BUDŻECIE ZADANIOWYM W SEKTORZE PUBLICZNYM DLA OŚWIATY JAKO ELEMENT KONTROLI ZARZĄDCZEJ.....                | 15        |
| 2.4. KONTROLA ZARZĄDCZA – ANALIZA ILOŚCIOWO-JAKOŚCIOWA.....                                                                       | 17        |
| 2.4.1. Metodologia badań .....                                                                                                    | 17        |
| 2.4.2. Badania ankietowe .....                                                                                                    | 18        |
| 2.4.3. Badania jakościowe w oparciu o analizę przepisów lokalnych.....                                                            | 26        |
| 2.5. PRZYKŁADY DOBRYCH PRAKTYK W KONTROLI ZARZĄDCZEJ – OPIS PRZYPADKÓW .....                                                      | 30        |
| <b>Rozdział 3 – Rekomendacje dla samorządów</b>                                                                                   | <b>33</b> |
| 3.1. OBSZARY, CELE I ZADANIA DLA KONTROLI ZARZĄDCZEJ W ZAKRESIE OŚWIATY .....                                                     | 33        |
| 3.2. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ W DOKUMENTOWANIU KONTROLI ZARZĄDCZEJ. ....                                                              | 35        |
| 3.4. REKOMENDACJE W ZAKRESIE FORMUŁOWANIA TREŚCI ZARZĄDZEŃ W SPRAWIE KONTROLI ZARZĄDCZEJ W JST. ....                              | 35        |
| 3.5. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA RYZYKIEM.....                                                                    | 37        |
| 3.6. PROPOZYCJE W ZAKRESIE METODY ANALIZY RYZYKA .....                                                                            | 38        |
| 3.4. REKOMENDACJE W ZAKRESIE DEFINIOWANIA ZADAŃ OŚWIATOWYCH W BUDŻECIE ZADANIOWYM. ....                                           | 39        |
| <b>Podsumowanie</b>                                                                                                               | <b>42</b> |
| <b>Załączniki</b>                                                                                                                 | <b>44</b> |
| Załącznik NR 1 – ANKIETA .....                                                                                                    | 44        |
| Załącznik NR 2 – WYKAZ ANKIETOWANYCH SAMORZĄDÓW .....                                                                             | 49        |
| Załącznik NR 3 – WYKAZ ANKIETOWANYCH SZKÓŁ .....                                                                                  | 50        |
| Załącznik NR 4 – PRZYKŁADY DOKUMENTÓW KONTROLI ZARZĄDCZEJ W OBSZARZE OŚWIATY.....                                                 | 52        |
| Załącznik NR 5 – BUDŻET ZADANIOWY DLA OŚWIATY – PRZYKŁADY ZADAŃ STOSOWANYCH W SAMORZĄDACH. ....                                   | 54        |
| Załącznik NR 6 – MAPA RYZYKA DLA 5 STOPNIOWEJ SKALI JAKOŚCIOWEJ.....                                                              | 58        |
| Załącznik NR 7 – KARTA ZADANIA W BUDŻECIE ZADANIOWYM .....                                                                        | 59        |
| Załącznik NR 8 – KARTA REJESTRU I ANALIZY RYZYKA .....                                                                            | 61        |



|                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Załącznik nr 9 – Propozycja opisu mapy ryzyka dla zadań oświatowych ..... | 63        |
| <b>Literatura i netografia</b>                                            | <b>65</b> |



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



## Rozdział 1 – część teoretyczna

### 1.1. Wykaz skrótów występujących w tekście

**Nowa ufp** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz. U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240,

**Stara ufp** – ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. (Dz. U. z dnia 20 grudnia 2005 r.),

**Uso** – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U.2004.256.2572),

**JST** – jednostka samorządu terytorialnego, np. gmina miejska, powiat grodzki itp.,

**JSFP** – jednostka sektora finansów publicznych

**MF** – Minister Finansów,

**KZ** – kontrola zarządcza.

### 1.2. Definicja pojęć

**Miernik** – przedstawienie w postaci liczbowej rozpatrywanego zjawiska, szczególnie w zakresie oszczędności, efektywności i skuteczności realizowanego zadania. W opracowaniach na temat kontroli zarządczej stosuje się również termin „wskaźnik”.

**Zadanie** – wyznaczony do realizacji układ czynności i postaw podejmowanych w celu osiągnięcia założonego celu. Rozumiane również jako zadanie operacyjne.

**Cel działania** – rozumiany jako zadanie strategiczne, końcowy stan procesu lub programu realizowanego przez jednostkę. Cele osiągane są poprzez realizację zadań.

**Misja** – układ celów lub zadań strategicznych realizowanych przez jednostkę, spinająca zadania klamrą organizacyjną.

**Narzędzie kontrolne** – dokument, procedura, postawa, zachowanie lub urządzenie (np. elektroniczny system kontroli obecności) pozwalający na realizację zadań.

**Ryzyko** – niezrealizowanie zadania wyrażane wskaźnikiem będącym iloczynemprawdopodobieństwa niezrealizowania zadania oraz skutku, jaki brak realizacji może przynieść dla jednostki.

**Jednostka** – szkoła lub inna placówka w rozumieniu ustawy o systemie oświaty lub jednostka samorządu terytorialnego.

**Komunikat** – komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

**Standardy MF** – 22 standardy prowadzenie kontroli zarządczej w sektorze publicznym określone przez Ministra Finansów w komunikacie nr 23 (patrz powyżej).



### 1.3. Wstęp – ogólne zagadnienia kontroli zarządczej

Nowa ufp wprowadza obowiązek prowadzenia kontroli zarządczej, co wymusza po pierwsze poznanie i zrozumienie samego terminu oraz narzędzia kontroli zarządczej, wprowadzenie lokalnych regulacji prawnych oraz zbudowanie narzędzi do sprawowania kontroli zarządczej. W dziedzinie oświaty publicznej w zakresie kontroli zarządczej postawiono kilku kluczowych pytań:

- 1) W jaki sposób prowadzić kontrolę zarządczą w jednostkach oświatowych?
- 2) Jaki jest cel prowadzenia kontroli zarządczej?
- 3) Jakie dokumenty powinien posiadać dyrektor szkoły a jakie organ prowadzący w zakresie kontroli zarządczej?
- 4) Ile czasu zajmie tworzenie kontroli zarządczej?

Kontrola zarządcza pojawiła się w miejsce znanej od kilku lat kontroli finansowej i została utożsamiona w JST i szkołach z kontrolą finansową lub kontrolą wewnętrzną. Sam termin „kontrola” został błędnie odczytany i prawdopodobnie niezbyt trafnie przetłumaczony z języka angielskiego.

Do końca 2009 roku dyrektor szkoły oddając obowiązki ciążące na nim z ramienia ustawy o finansach publicznych w ręce głównego księgowego skupiał się praktycznie na zarządzaniu procesem dydaktycznym i organizacją roku szkolnego. Wśród zadań spoczywających na dyrektorsze, wynikających w art. 39 *uso* brak odwołania do procesu zarządzania zorientowanego na cele czy podnoszenie efektywności zadań realizowanych przez szkołę, a taki model zarządzania jednostką sektora finansów publicznych kreuje nowa ufp. Lektura *uso* może jednak wskazywać na zadaniowy, czyli zgodny z duchem nowej ufp, charakter pracy dyrektora szkoły. Zgodnie z zapisami ustawy, dyrektor reprezentuje szkołę na zewnątrz, sprawuje nadzór pedagogiczny oraz opiekę nad uczniami, dysponuje środkami finansowymi, zapewnia bezpieczne warunki nauki i pracy, odpowiada za przebieg egzaminów zewnętrznych, wykonuje czynności wynikające z przepisów prawa pracy, współpracuje z innymi organizacjami działającymi w obszarach dydaktyki, opieki i wychowania. Powyższy katalog może zatem stanowić ramy dla konkretnych zadań operacyjnych, definiowanych w ramach systemu kontroli zarządczej. Jednocześnie trudno pominąć fakt, że zarządzanie szkołą w dobie rosnącej konkurencji, konieczności współpracy z podmiotami zewnętrznymi, konieczności częstych zmian organizacyjnych i koncepcyjnych wymaga nowego podejścia do zarządzania.

Słowo *kontrola* może budzić negatywne skojarzenia w kontekście instytucji publicznej i bywa utożsamiane z kontrolą instytucjonalną, prowadzoną np. przez Kuratorium Oświaty, organ prowadzący, Regionalną Izbę Obrachunkową. Pojęcie kontroli zarządczej zostało przyjęte do nowej ufp z dokumentów anglojęzycznych, w których występuje jako termin *management control*. W celu ujednolicenia aparatu pojęciowego, NIK, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów

oraz MSWiA opracowały w 2005 r. *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*. Kontrola zarządcza jest definiowana w glosariuszu jako **przyjęty w jednostce system zarządzania** obejmujący procedury, instrukcje, zasady i mechanizmy, dający racjonalną pewność, że cele jednostki zostaną osiągnięte. W znaczeniu funkcjonalnym termin *kontrola* pochodzi od angielskiego terminu **audit** i sprowadza się do badania stanu faktycznego i porównania go ze stanem wymaganym oraz dokonania oceny tego stanu (termin *ocena* należy rozumieć jako oszacowanie przydatności – od ang. *assessment*). W znaczeniu zarządczym termin *kontrola* oznacza „system zarządzania” zorientowany na osiąganie celów jednostki.

Interpretując KZ jako zintegrowany system zarządzania zadaniami, zasadnym będzie wydzielenie w obszarze JST odrębnego obszaru dotyczącego zarządzania oświatą. W praktyce chodzi o odejście od rozwiązań, w których za kontrolę zarządczą odpowiada wyłącznie komórka audytu i kontroli. Warto będzie włączyć do zespołu odpowiedzialnego za realizację KZ specjalistów od organizacji i finansowania oświaty. Za takim rozwiązaniem zdają się przemawiać następujące argumenty:

- **wydatki na zadania oświatowe** – zgodnie z danymi GUS w 2010 r. Polska wydawała na edukację prawie 6% PKB; na oświatę przeznaczono ponad 40 miliardów złotych rocznie. W samorządach wykonanie planu finansowego w działach 801 – oświata i wychowanie i 854 – edukacyjna opieka wychowawcza często stanowi prawie 50% całego budżetu.
- **duża grupa zawodowa nauczycieli** – w większości samorządów nauczyciele stanowią bardzo dużą grupę zawodową, której koszty utrzymania spoczywają na budżecie JST. Sprawne zarządzanie polityką zatrudniania i wynagradzania odgrywa szczególne znaczenie przy rosnących kosztach pośrednich i bezpośrednich, związanych z prowadzeniem szkół i placówek oświatowych.
- **zadania edukacyjne dotyczą dużej grupy społecznej** – realizacja zadań oświatowych obejmuje w każdym samorządzie pośrednio i bezpośrednio bardzo dużą grupę mieszkańców, do której można zaliczyć uczniów, ich rodziców, nauczycieli i ich rodziny.

#### **1.4. Zastosowanie rozwiązań kontroli zarządczej z sektora prywatnego w sektorze publicznym – MCS, TQM i normy ISO, ERM i RMS<sup>1</sup>.**

W źródłowej literaturze na temat zarządzania (por. R. Anthony: 1965) **kontrola zarządcza** funkcjonuje jako termin *management control* lub *management control systems* (MCS) i jest definiowana jako proces zorientowany na weryfikowanie postępu w realizacji zaplanowanych celów,

<sup>1</sup> MCS – ang. *management control system* – system kontroli zarządczej; TQM – ang. *total quality management* – kompleksowe zarządzanie jakością; ERM – ang. *enterprise risk management* – zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie (zarządzanie ryzykiem korporacyjnym); RMS – ang. *risk management system* – system zarządzania ryzykiem.

skuteczność i efektywność organizacji podczas szacowania zasobów, kosztów i dochodów. Dla celów sektora prywatnego, kontrola zarządcza nie powinna być utożsamiana z wyłącznym działaniem zarządu i jego aparatu administracyjnego, ale rozumiana jako proces obejmujący ogół funkcji i działań firmy. Rozumiana właśnie jako proces, kontrola zarządcza składa się z następujących, uzupełniających się wzajemnie elementów:

- struktura i zasoby (na które składają się pracownicy korporacji oraz ich organizacja),
- narzędzia (księgowość ogólna i analityczna, budżetowanie, sprawozdawczość, analiza oświadczeń o dochodach),
- procedury w zakresie koordynowania działań i optymalizacji procesów.

Kontrola zarządcza funkcjonuje jako proces złożony z następujących elementów:

- planowania – określenie katalogu zadań zorientowanych na osiągnięcie konkretnych rezultatów,
- programowania – wyznaczenie ścieżki działania, która ma doprowadzić do wykonania zadań i osiągnięcia celów,
- sprawdzania efektów – odbywającego się poprzez analizę wskaźnika. Analiza ma na celu sprawdzenie w jakim stopniu osiągnięto rezultaty ujęte w fazie planowania,
- analizy odstępstw – której celem jest wychwycenie możliwych rozbieżności pomiędzy założonym celem i rezultatem,
- wdrożenia działań korekcyjnych – których celem jest optymalizacja działania w kierunku założonych celów.

Powyższa struktura systemu KZ opiera się na zaplanowanym wyznaczeniu celów i procedur realizacji zadań. Poprzez zadania osiągany jest cel nadrzędny (strategiczny). Nieodłącznym elementem systemu KZ jest ponadto ustanowienie wskaźników (mierników)<sup>2</sup>, za pomocą których sprawdzana jest zbieżność pomiędzy założeniami i rezultatami. W zależności od poziomu tej zbieżności dobierane są odpowiednie narzędzia zapobiegawcze, korekcyjne lub kontrolne.

Obecność sektora prywatnego w gospodarce rynkowej orientuje procesy zarządzania w kierunku zarządzania jakością. Jakość jest tą wartością, która pozwala zarządzać poziomem i strukturą kosztów oraz rentownością przedsiębiorstwa. Zarządzanie jakością to szczególny rodzaj zarządzania, w którym procesy i czynności w ramach systemu KZ zmierzają do przygotowania produktu lub usługi najlepiej spełniających oczekiwania klientów/odbiorców. Norma ISO 8402 definiuje jakość jako *ogół*

---

<sup>2</sup> termin „miernik” i „wskaźnik” występują w literaturze przedmiotu zamiennie.

właściwości wyrobu lub usługi decydujących o zdolności wyrobu lub usługi do zaspakajania stwierdzonych lub przewidywanych potrzeb.

W sektorze prywatnym w zakresie jakości wprowadza się podejście kompleksowe określane jako *Total Quality Management* (TQM). Takie rozwiązania korzystają z systemów zarządzania jakością opartych o międzynarodowe normy jakości zgodnie ze standardami ISO 9001 lub polskim odpowiednikiem PN-EN ISO 9001:2009. Normy ISO są stosowane zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. W Polsce funkcjonują placówki oświatowe, w których realizacja zadań odbywa się w oparciu o normy ISO, np.: Zespół Szkół Technicznych w Leżajsku<sup>3</sup>, Centrum Kształcenia Ustawicznego w Jarosławiu<sup>4</sup>, Zespół Szkół i Placówek Kształcenia Zawodowego w Zielonej Górze<sup>5</sup>. Normy jakości zgodnie ze standardami ISO uwzględniają następujące zasady:

- ukierunkowanie na klienta lub odbiorcę usługi,
- wypracowanie kierunku rozwoju przez zarząd firmy,
- włączenie w działania wszystkich pracowników firmy,
- zorientowanie na procesy realizacji zadania,
- przestrzenne i systemowe rozumienie zarządzania firmą,
- nieustanny rozwój i doskonalenie procesów realizacji zadań,
- zarządzanie procesem decyzyjnym w oparciu o możliwie najszerszy wachlarz danych,
- współpraca z kontrahentami i podmiotami zewnętrznymi.

Kolejnym zagadnieniem związanym z KZ w sektorze prywatnym jest systemowe zarządzanie ryzykiem – RMS (od ang. *Risk Management System*). Zarządzanie ryzykiem jest zagadnieniem złożonym i nie stanowi tematu niniejszego opracowania, jednak w systemach KZ, szczególnie w myśl *nowej* ufp, warto temu zagadnieniu poświęcić odrębną uwagę. Szczególnie ważne wydają się założenia w zakresie zarządzania ryzykiem oparte o modele zalecane przez amerykańską organizację sektora prywatnego COSO<sup>6</sup> (w zakresie kontroli wewnętrznej) i COSO II<sup>7</sup> (w zakresie zarządzania ryzykiem korporacyjnym). Działalność samej COSO jest reakcją na nadużycia finansowe w sektorze prywatnym, prowadzące do strat finansowych akcjonariuszy. Reakcją po stronie państwa amerykańskiego w 2002 roku było ogłoszenie ustawy Sarbanesa-Oxleya<sup>8</sup>. Rozwiązania proponowane przez COSO pozwalały wypełnić zapisy ustawy w zakresie:

---

<sup>3</sup> norma ISO 9001:2000 wprowadzona w 2005 roku, jednostka certyfikująca to TÜV Rheinland InterCert Kft

<sup>4</sup> norma ISO 9008L 2001 wprowadzona 1 lutego 2011 r.

<sup>5</sup> jedyna w Polsce szkoła z certyfikatem ISO 299900: 2010.

<sup>6</sup> Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya (COSO). Komisja Treadwaya, od nazwiska Jamesa C. Treadwaya powstała w celu badania czynników prowadzących do nieuczciwej sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstw, co mogło doprowadzić do strat akcjonariuszy.

<sup>7</sup> Wprowadzone po raz pierwszy w 2004 roku. Polskie wydanie.

<sup>8</sup> Ustawa Sarbanesa-Oxley'a ustanowiła m.in. wysokie wymagania w zakresie kontroli wewnętrznej oraz kontroli jakości świadczonych usług dając podstawy nowego systemu kontroli wewnątrz spółek.



- wiarygodności sprawozdań finansowych,
- efektywności i wydajności operacji finansowych,
- zgodności czynności z obowiązującym prawem.

Tak rozumianą dbałość o finanse prywatnych przedsiębiorców warto przenieść do sektora publicznego.

**Wytyczne promowane przez COSO stały się podstawą standardów kontroli zarządczej zaproponowanych w Polsce przez Ministra Finansów<sup>9</sup> i stanowią praktyczne wskazówki do sprawowania kontroli zarządczej.**

Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie ERM<sup>10</sup>, to zarządzanie zadaniami ryzykownymi – czyli praktycznie wszystkimi zadaniami w działalności instytucji. Zarządzanie zadaniami poprzez zarządzanie ryzykiem jest procesem ciągłym, ponieważ na realizację zadania i na jego sukces ma nieustannie wpływ wiele czynników. W sektorze publicznym, szczególnie w szkole, trudnością w budowaniu systemu zarządzania ryzykiem jest poczucie braku zasadności takich działań. Szkoła nie generuje bowiem zysku; jej zadaniem jest wydatkowanie środków publicznych a nie ich pomnażanie.

Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym, proponowane przez model COSO jest definiowane jako *proces zarządczy wykonywany przez kierownictwo i pracowników. Proces ten jest osadzony w strategii działania przedsiębiorstwa, we wszystkich jego obszarach. Jest to proces zorientowany na wykrywanie zdarzeń mogących mieć wpływ na działalność przedsiębiorstwa oraz na zarządzanie ryzykiem, które przedsiębiorstwo podejmuje. Celem tych działań jest dostarczenie zapewnienia, że cele dla jakich działa przedsiębiorstwo zostaną osiągnięte.*<sup>11</sup>

### **1.5. Budżet zadaniowy jako część kontroli zarządczej**

O ile nadzór pedagogiczny stanowi część systemu KZ w obszarze zarządzania zadaniami dydaktycznymi, o tyle prowadzenie budżetu w układzie zadaniowym może stanowić część systemu KZ w obszarze finansów danej jednostki. Budżet zadaniowy oraz kontrola zarządcza to nowe pojęcia i instrumenty ustawy o finansach publicznych; ich istota opiera się na zadaniowości i podnoszeniu efektywności. W budżecie zadaniowym efektywność jest kontrolowana poprzez mierniki, których przykłady i praktyczne zastosowanie zostaną omówione poniżej.

W budżecie zadaniowym zadanie budżetowe może być jednocześnie zadaniem statutowym lub regulaminowym jednostki, zwykle posiada indywidualną nazwę, określony cel, zdefiniowany

<sup>9</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

<sup>10</sup> od ang. *Enterprise Risk Management*

<sup>11</sup> *Enterprise Risk Management – Integrated Framework. Executive Summary* s. 8.

ilościowo i jakościowo produkt, koszt wykonania oraz wskaźniki efektywności (por. Chojna-Duch: 2006, 54). W budżecie zadaniowym, podobnie jak w kontroli zarządczej, kluczowym elementem planowania jest zdefiniowanie zadań oraz wskaźników określających ich realizację. Ponadto, budżet zadaniowy to nic innego jak system zarządzania finansami a zatem część systemu KZ.

Budżet zadaniowy funkcjonujący w samorządach może obejmować wyłącznie urząd JST lub jednocześnie urząd i podległe jednostki. Ten drugi model wskazuje na zależność przypisaną do poziomu I i II kontroli zarządczej, gdzie zarządzanie zadaniami jednostek służy zarządzaniu zadaniami na poziomie całej JST.

## Rozdział 2 – praktyka w samorządach

### ***2.1. Elementy kontroli zarządczej sektora prywatnego przydatne w zarządzaniu w sektorze publicznym***

W poprzednim rozdziale omówiono między innymi elementy KZ spotykane w sektorze prywatnym. Jak wskazano elementy te dotyczą zarządzania ryzykiem, systemowego podejścia do zarządzania i kontroli oraz zarządzania jakością usług. W dalszej części zwraca się uwagę na zastosowanie rozwiązań z sektora prywatnego w sektorze publicznym w kontekście kontroli zarządczej dla zadań oświatowych.

#### **2.1.2. Systemowe podejście do kontroli zarządczej**

Rozwiązania kontroli zarządczej funkcjonujące w sektorze prywatnym zostały przyjęte do sektora publicznego głównie w postaci zadaniowości. Zadania operacyjne są podporządkowane celowi lub zadaniu strategicznemu. Widać to zarówno na przykładach funkcjonowania całych JST (np. Warszawa, Kraków), jak i wybranych zadań JST np. strategia edukacyjna Tarnowa czy strategia oświatowa w Tychach. Oprócz definiowania zadań, systemy KZ w sektorze publicznym zakładają porównywanie efektów z założeniami oraz dostarczanie informacji zarządczej do osób decyzyjnych – tak jest na przykład w Oleśnicy, co uwidocznił wprowadzony w 2011 roku zintegrowany system zarządzania zadaniami oświatowymi *e-oświata*<sup>12</sup>.

Systemowe podejście oraz integracja zarządzania odbywają się poprzez samą strukturę KZ na szczeblu samorządowym, tj. poziom I (odpowiednik kierownictwa średniego szczebla w korporacjach)

<sup>12</sup> zintegrowany system zarządzania zadaniami oświatowymi w Oleśnicy jest dostępny pod adresem <http://www.e-oswiata.olesnica.pl/>. Serwis posiada część ogólnodostępną oraz część do prowadzenia kontroli zarządczej dostępna po zalogowaniu się uprawnionego użytkownika, np. pracownika JST lub dyrektora szkoły.

oraz poziom II (odpowiadający radzie nadzorczej i zarządowi firm). Struktura organizacyjna urzędów JST wykazuje podobieństwo do układu szczebli personelu w korporacjach. W sektorze prywatnym funkcjonują 4 warstwy pracowników: wyżsi urzędnicy, średni personel administracyjny, pracownicy pomocniczy oraz pracownicy obsługi. Podobną organizację można wyróżnić w szkole: dyrektor i zarząd szkoły, rada pedagogiczna, administracja i obsługa. Innym elementem MSC stosowanym w JST jest proces analizy odstępstw. Dla sektora publicznego jest on wyartykułowany w grupie D standardów MF.

### 2.1.3. Kompleksowe zarządzanie jakością

Zarządzanie jakością w sektorze publicznym wiąże się z realizacją potrzeb obywateli. Obywatel jest postrzegany jako klient odbierający produkt (np. decyzję administracyjną) lub usługę; *klienta interesuje aby był właściwie obsłużony a jego sprawa jak najszybciej załatwiona* (Wasiak 2007:15). W takim znaczeniu zarządzanie jakością w JST i placówkach w zakresie oświaty polega na spełnianiu oczekiwań uczniów i ich rodziców, nauczycieli, pracowników i podmiotów współpracujących ze szkołą.

Wdrożenie norm jakości ISO w administracji publicznej opiera się na założeniach kompleksowego zarządzania jakością i ma na celu:

- zmniejszenie liczby skarg i reklamacji,
- poprawę monitorowania procesów i zadań poprzez mierzalne wskaźniki,
- integrację pracowników,
- czytelny podział zadań,
- lepszą orientację pracowników w sprawach innych komórek organizacyjnych urzędu,
- ułatwienie wdrożenia nowych pracowników,
- większą zastępowalność i wzmocnienie zespołu,
- lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów,
- skrócenie czasu obsługi klienta,
- lepszą współpracę między komórkami i usprawnienie komunikacji wewnętrznej.

Przedstawiony powyżej model zarządzania jakością w sektorze publicznym koreluje z założeniami KZ i jest zgodny z następującymi standardami: środowisko wewnętrzne, ciągłość działalności, ochrona zasobów oraz efektywne i terminowe wykonywanie zadań. Stosowanie norm zarządzania jakością wpływa na przejrzystość procesów realizowanych przez JST, również w zakresie realizacji zadań oświatowych. Samorządność JST i ich duże rozproszenie domaga się wprowadzania narzędzi zarządzania jakością zadań publicznych. Ulokowanie zadań własnych gmin i powiatów w wyniku decentralizacji władzy obarczone jest ryzykiem dowolności w zakresie zarządzania efektywnością oraz



ma wpływ na poczucie sprawiedliwości społecznej. Zarówno przepisy prawa ogólnego<sup>13</sup>, jak i lokalnie wprowadzane narzędzia KZ wychodzą naprzeciw jednoznaczności zasad (por. ustawa Sarbanesa-Oxleya) poprzez narzucenie ram organizacyjnych w zakresie zarządzania.

#### 2.1.4. Zarządzanie ryzykiem

Traktowanie JST i szkoły jako organizacji funkcjonującej w oparciu o zadania obarczone ryzykiem sprawiło, że w zarządzaniu sektorem publicznym pojawił się kolejny element typowy dla zarządzania korporacjami - zarządzanie ryzykiem. Polski system kontroli zarządczej opiera się na standardach Ministra Finansów, które są w dużej mierze powieleniem standardów COSO. Założenia zarządzania ryzykiem w biznesowych rozwiązaniach ERM przydają się w prowadzeniu kontroli zarządczej w sektorze publicznym z uwagi na następujące cechy:

- możliwość określenia punktów wrażliwych, szczególnie podatnych na błędy,
- podjęcie w zarządzaniu zadań istotnych z uwagi na duże ryzyko niepowodzenia i zwiększenie przez to stabilności szkoły,
- projektowanie przez organy prowadzące i dyrektorów szkół narzędzi kontroli adekwatnych do istniejącego ryzyka,
- optymalizacja struktury organizacyjnej, w tym aparatu urzędniczego i personelu szkół,
- zwiększenie poczucia odpowiedzialności osób zarządzających zadaniami publicznymi za środki i usługi publiczne,
- zorientowanie zarządzania w kierunku procesu a nie produktu,
- wielowymiarowe patrzanie na jednostkę, w tym konkretną szkołę/placówkę dzięki kategoryzacji ryzyka (np. ryzyko organizacyjne, prawne, wizerunkowe, bezpieczeństwa).

Wprowadzenie KZ oraz liczne odwołania do procesów zarządzania ryzykiem sprawiają, że w rosnącej grupie samorządów w Polsce ciężar „kontrolny” został przesunięty z pozycji nadzoru w kierunku zarządzania. Ponadto systemy ERM skłaniają do patrzania na jednostkę całościowo. Model COSO wskazuje na podejście przestrzenne w zarządzaniu, gdzie poszczególne warstwy i poziomy struktury jednostki oraz procesów w nim zachodzących przenikają się i uzupełniają. Zarządzanie zadaniami przez ryzyko można sprowadzić do stosunkowo prostego modelu zarządzania, co powinno okazać się pomocne dla dyrektorów szkół. Model takiego zarządzania został opisany w dalszej części.

Opierając się na powyższej analizie, można stwierdzić, że sektor publiczny w Polsce ma podstawy, aby czerpać z sektora prywatnego w zakresie zarządzania i rozwiązań kontroli zarządczej.

---

<sup>13</sup> np. Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. z dnia 25 maja 2011 r.).

### 2.1.5. Ograniczenia zastosowania kontroli zarządczej w sektorze publicznym

Wprowadzanie kontroli zarządczej w sektorze publicznym nie jest wolne od przeszkód. Część z nich wynika z nieznajomości zagadnienia oraz braku kompetencji menedżerskich. Niektóre natomiast wynikają ze specyfiki środowiska sektora publicznego, specyfiki pracy dydaktyczno-wychowawczej, organizacji i możliwości kadrowych, a czasem nawet rutyny. Ponadto zadania oświatowe w znacznej mierze są finansowane z budżetu gminy wspomaganego przez subwencję ogólną. Subwencja natomiast nie jest przyznawana JST na miarę ich potrzeb, a jedynie rozdzielana do samorządów w oparciu o środki zagwarantowane w ustawie budżetowej. Wyjątek stanowi wydzielony rachunek dochodów. Dochody na tym rachunku mogą podlegać zarządzaniu w oparciu o zasady bliższe sektorowi prywatnym.

Obecny stan demograficzny w Polsce i zmniejszająca się liczba uczniów wpływają na wzrost kosztów pośrednich w przeliczeniu na jednego ucznia. W konsekwencji budżety szkół są często niedoszacowane już na etapie projektu, a dyrektorzy nie mają większego wpływu na przesunięcia środków między zadaniami czy paragrafami. Jeszcze mniej swobody w zarządzaniu mają szkoły obsługiwane przez zespoły obsługi finansowej (tzw. ZEAS-y). O wiele łatwiej prowadzić kontrolę zarządczą, gdy szkoła prowadzi samodzielnie obsługę rachunkowo-księgową. Kolejną przeszkodą w prowadzeniu skutecznej kontroli zarządczej są warunki organizacyjne i kadrowe. Największą trudność mają małe placówki i przedszkola, w których trudno przypisać zadania z obszaru KZ odrębnej osobie lub zespołowi. W małych placówkach większość działań organizacyjnych i administracyjnych wykonuje jednoosobowo dyrektor.

Istotnym ograniczeniem zastosowania KZ może być brak prowadzenia budżetu w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy, nakładając konieczność definiowania zadań i mierzenia stopnia ich realizacji zmierza w kierunku wzrostu efektywności. Prowadzenie budżetu w układzie klasyfikacji budżetowej przesuwą orientację z efektywności w kierunku sprawozdawczości i nadzoru. W prawie finansów publicznych na dzień dzisiejszy zdaje się istnieć pewna niekonsekwencja w obszarze zarządzania, skądinąd uzasadniona. Chodzi mianowicie o obligatoryjny charakter kontroli zarządczej i dowolny charakter budżetu zadaniowego. Z powyższego wynika, że tak długo jak nie będzie obowiązku zarządzania budżetem w formie zadaniowej, tak długo kontrola zarządcza może mieć wymiar powierzchowny.

Praktyka na polu oświaty publicznej wskazuje, że w chwili obecnej kontrola zarządcza funkcjonuje jako praktyka głównie na poziomie JST, a po stronie szkół i jednostek znajduje odzwierciedlenie czysto formalne. Potwierdzają to badania terenowe w szkołach publicznych w 2011r. W szkołach i placówkach dyrektorzy zwykle delegują swoje kompetencje w zakresie prowadzenia kontroli



zarządczej na głównego księgowego lub innych pracowników administracji. Przyczyna takiego stanu rzeczy może być fakt umieszczenia instrumentu KZ w ustawie o finansach publicznych. Kontrola finansowa, prowadzona do końca 2009 roku w oparciu o art. 46 starej ufp była praktycznie pomijana przez dyrektorów szkół i należała do obowiązków głównych księgowych. Tak rozumiana kontrola finansowa obejmowała prowadzenie wstępnej oceny zobowiązań i wydatków, badanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie pobierania i gromadzenia środków publicznych oraz zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków, udzielania zamówień publicznych, prowadzenie gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur w zakresie dysponowania środkami publicznymi.

Bieżące rozwiązania spotykane w samorządach wskazują, że kontrola zarządcza to kolejny sposób prowadzenia kontroli instytucjonalnej w obszarze finansów. Przykładem niech będzie zakres zadań Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Katowice. Zadania wydziału obejmują m. in: *Przeprowadzanie kontroli zarządczej w Urzędzie oraz w jednostkach organizacyjnych zgodnie z zatwierdzonym przez Prezydenta planem kontroli oraz innych kontroli i badań doraźnych zleconych przez Prezydenta*<sup>14</sup>. Prowadzona w szkołach do końca 2009 roku kontrola wewnętrzna, w której skład wchodziła kontrola finansowa, nie była pojmowana jako spójny system procedur i narzędzi organizacyjnych, służących efektywności zarządzania. Jest to w większości przypadków efekt patrzenia na szkołę i jej rozwój w sposób globalny, uwzględniający wszystkie, nie tylko edukacyjne, wymiary oraz integralny z procesem rozwoju jednostki samorządowej.

## 2.2. Źródła ryzyka dla zadań oświatowych

W procesie zarządzania ryzykiem warto zwrócić uwagę na co najmniej dwa źródła ryzyka, tj. ryzyko wewnętrzne związane z działaniem jednostki oraz ryzyko zewnętrzne, na które wpływają podmioty współpracujące z jednostką. Właścicielem ryzyka, niezależnie od źródła jest na poziomie I KZ dyrektor szkoły oraz pełnomocnik wójta/burmistrza/prezydenta miasta na poziomie II. W zależności od czynników warunkujących ryzyko osoby te będą podejmować odpowiednie działania zarządcze w zależności od zidentyfikowanego ryzyka.

Przyjmując powyższy podział dyrektorzy szkół i osoby odpowiedzialne za zarządzanie oświatą wyróżnili w trakcie wywiadu sterowanego następujące źródła ryzyka wewnętrznego:

- choroby i absencja pracowników,
- system szkoleń i rozwoju zawodowego nauczycieli,
- motywowanie uczniów i nauczycieli,

<sup>14</sup> Zadania własne Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Katowice <http://bip.um.katowice.pl/index.php?s=10&id=126>

- warunki pracy i wynagrodzenie,
- atmosfera w jednostce,
- dysponowanie środkami finansowymi, szczególnie w planie finansowym.

Za najważniejsze źródła ryzyka zewnętrznego uznano:

- działanie zgodnie z wytycznymi organów zewnętrznych,
- współpraca z firmami zewnętrznymi (wykonawcy),
- usługi świadczone na rzecz jednostki (dostawcy mediów).

### **2.3. Przykłady zadań w budżecie zadaniowym w sektorze publicznym dla oświaty jako element kontroli zarządczej**

Z roku na rok spotyka się w Polsce coraz więcej samorządów przyjmujących budżet zadaniowy. Dzieje się tak z uwagi na zalety tej formy przedstawiania budżetu, gdzie za największą można przyjąć przejrzystość i łatwość interpretacji. Wprowadzanie budżetu zadaniowego staje się również coraz łatwiejsze z uwagi na efektywne rozwiązania informatyczne<sup>15</sup>. Przykład budżetu zadaniowego z dobrze rozwiniętą częścią w obszarze oświaty prezentuje Wrocław.

Budżet w układzie zadaniowym dla zadań oświatowych przygotowany dla Wrocławia w 2011 r. opiera się na 11 zadaniach i obejmuje obszary kapitału ludzkiego, nadzoru nad placówkami, efektywność procesu dydaktycznego, pomocy materialnej, bezpieczeństwa i organizacji czasu wolnego uczniów, obsługę projektów unijnych, dotowanie szkół niepublicznych, opiekę i wychowanie dzieci i młodzieży o szczególnych potrzebach oraz prowadzenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Na przykładzie Wrocławia widać, że katalog zadań oświatowych uwzględnia kluczowe zadania własne samorządów w obszarze oświaty; stanowi ponadto godny polecenia przykład definiowania zadań zarówno dla kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego. Mierniki stosowane we Wrocławiu dzielą się na dwie rodzajowe grupy – mierniki efektywności wykonania oraz mierniki analizy retrospektywnej. Mierniki efektywności porównują stan osiągnięty po realizacji zadania ze stanem założonym. Pokazuje to przykład poniżej:

<sup>15</sup> Przykładem takiego rozwiązania jest zintegrowany, informatyczny system planowania i analizy budżetu zadaniowego stosowany np. w Bielsku, Oleśnicy, Bytomiu, Katowicach, Tychach czy Łodzi.



**Zadanie 3:** Wzmacnianie kształcenia w przedmiotach ścisłych, zawodowych i językach obcych

**Nazwa wskaźnika:** Współczynnik udziału uczniów pozytywnie zdających egzamin z przedmiotów ścisłych

**Obliczanie wskaźnika:**

$$W = \frac{\text{Liczba uczniów, którzy uzyskali pozytywny wynik na egzaminie zewnętrznym}}{\text{Liczba uczniów, którzy przystąpili do egzaminu}}$$

Spotyka się wskaźniki budowane na porównywaniu stanu bieżącego ze stanem z poprzedniego okresu realizacji zadania. Przykładem może być inne zadanie z budżetu oświaty we Wrocławiu, oto przykład:

**Zadanie 6:** Rozszerzenie systemu poprawy bezpieczeństwa w placówkach oświatowych

**Nazwa wskaźnika:** Wskaźnik zmiany poczucia bezpieczeństwa

**Obliczanie wskaźnika:**

$$W = \frac{\text{Liczba osób objętych programem bezpieczeństwa w roku n}}{\text{Liczba osób objętych programem bezpieczeństwa w roku n-1}}$$

Dla obydwu powyższych wskaźników powinna być określona wartość pożądana albo założona. Ta wartość pomaga dobrać narzędzia kontroli zarządczej, dzięki którym osoba lub zespół odpowiedzialny za zadanie będzie kontrolował jego przebieg. Wartość wskaźnika osiągnięta po realizacji zadania pozwala zaplanować narzędzia na kolejny okres realizacji. Poprzez stosowanie dobrze dobranych narzędzi będzie możliwe zwiększanie efektywności.

Innym przykładem propozycji budżetu zadaniowego dla oświaty jest propozycja przygotowana w Gdańsku; opiera się na zdefiniowaniu zadań i podzadań, do których przypisano cele działalności. Ich realizacja jest wyrażana miernikiem. Pokazuje to poniższy przykład:

**Zadanie:** Kształtowanie warunków opiekuńczych dla dzieci do lat 3 przygotowywanych do systemu edukacji

**Cel zadania:** Do roku 2015 zwiększenie udziału dzieci uczęszczających do żłobków do poziomu 20%

**Nazwa miernika:** Liczba dzieci uczęszczających do żłobków do ogólnej liczby dzieci w wieku do lat 3 (%)





**Podzadanie:** Utrzymanie systemu opieki nad dzieckiem do lat 3

**Cel nr 1** dla podzadania: Coroczne zapewnienie opieki i edukacji nie mniej niż 550 dzieciom do lat 3 z terenu miasta Gdańska

**Nazwa miernika:** 1. Liczba miejsc zapewnionych w danym roku/okresie (szt.)

**Cel nr 2** dla podzadania: Zwiększenie liczby miejsc w żłobkach o 30% do roku 2020

**Nazwa miernika:** Liczba nowoutworzonych miejsc w żłobkach w danym roku (szt.)

[W załączniku nr 5](#) zawarto zadania budżetu zadaniowego przyjęte do realizacji w Bytomiu i Katowicach oraz projekt zadań określonych dla oświaty w Gdańsku.

Przy zastosowaniu budżetu zadaniowego jest możliwe wspólne dla obu poziomów KZ definiowanie zadań budżetowych i zadań systemu kontroli zarządczej, wspólne ustalanie mierników i zarządzanie ryzykiem. Obecny problem wielu szkół i zarządów oświaty w zakresie KZ wywodzi się z faktu nieprowadzenia budżetu zadaniowego. W tych samorządach kontrola zarządcza jest zorientowana bardziej w kierunku kontrolowania niż zarządzania.

## **2.4. Kontrola zarządcza – analiza ilościowo-jakościowa**

### **2.4.1. Metodologia badań**

Badania ilościowe na temat kontroli zarządczej przeprowadzono za pomocą autorskiej ankiety, której treść zawiera [załącznik nr 1](#)<sup>16</sup>. Ankieta zawiera 20 pytań zamkniętych przy czym dla pięciu pytań dodano jedną opcję otwartą. Zastosowano po 10 pytań jednokrotnego i wielokrotnego wyboru. Badania ankietowe poprzedzono badaniami pilotażowymi w celu doprecyzowania treści pytań. Badania pilotażowe przeprowadzono w ramach spotkań grupy wymiany doświadczeń Związku Miast Polskich wśród przedstawicieli następujących JST: Oleśnica, Turek, Murowana Goślina, Opole, Sochaczew, Szklarska Poręba, Szydłowiec i Złotów. Ponadto badania ankietowe uzupełniono o wywiady prowadzone w formie telefonicznej i osobistej w ramach prac komisji edukacji Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w latach 2010 i 2011.

O wypełnienie ankiet w formie elektronicznej poproszono w formie wniosku przekazanego drogą elektroniczną przedstawicieli organów prowadzących szkoły publiczne z 31 samorządów. Wykaz samorządów znajduje się [w załączniku nr 2](#). Badaniami ankietowymi objęto ponadto dyrektorów oraz

<sup>16</sup> Ankieta jest dostępna w wersji elektronicznej pod adresem:

<https://docs.google.com/a/famnet.pl/spreadsheet/viewform?formkey=dDFycFYxb25NakJvRFpWMFRMRHQxRFE6MQ>



głównych księgowych szkół i placówek oświatowych prowadzących przez JST. Wykaz szkół znajduje się [w załączniku nr 3](#).

Ankietowe badania pilotażowe prowadzono w sierpniu i wrześniu 2011 r. Właściwe badania ankietowe przeprowadzono we wrześniu i październiku 2011 r. Uczestnicy zostali zaproszeni do ankietowania za pomocą listu przewodniego wysłanego pocztą elektroniczną. Zaproszenie do wypełnienia ankiet ponowiono w niektórych jednostkach w rozmowie telefonicznej. 40 ankiet przekazano w formie papierowej, z czego 10 nie uwzględniono w analizie z uwagi na braki odpowiedzi dla niektórych pytań. Wyniki opracowano na podstawie średniej arytmetycznej za pomocą arkusza kalkulacyjnego MS Excel. Analiza jakościowa została dokonana podczas analizy zarządzeń i regulaminów prowadzenia kontroli zarządczej.

#### **2.4.2. Badania ankietowe**

Badania ankietowe pokazują, że prawie 27% badanych uznaje KZ za narzędzie kontroli i nadzoru. 76% postrzega KZ jako system zarządzania placówką, a 37% uznało, że jej pojawienie się w sektorze publicznym zmieniło sposób myślenia o zarządzaniu. Ok. 80% ankietowanych nie uznaje definiowania zadań w ramach KZ jako czynności trudnej.

Dla 40 % ankietowanych zastąpienie kontroli finansowej przez KZ polegało na zbudowaniu nowego systemu zarządzania zadaniami oświatowymi, przy czym prawie 60 % dokonało takiej zmiany wyłącznie na poziomie dokumentacji. Jedynie 30% badanych jednostek podjęło trud wdrożenia nowych dokumentów i procedur zarządzania i kontroli. Ponad 8% badanych stwierdza, że wprowadzenie KZ nie pociągnęło za sobą żadnych praktycznych rozwiązań w obszarze oświaty na poziomie samorządów. Na tej podstawie można wnioskować, że większość badanych rozumie czym jest i jak powinna funkcjonować kontrola zarządcza. Widać również, że osoby zajmujące się KZ potrafią określić zadania podlegające zarządzaniu. Są to w praktyce zadania statutowe (dla szkół) lub ustawowe i regulaminowe (dla JST). Trudność, jak widać na podstawie analizy zarządzeń, polega na wprowadzeniu systemu kontroli zarządczej w życie. Taki stan rzeczy potwierdzają również odpowiedzi na pytanie dotyczące najtrudniejszych obszarów w systemie KZ. Prawie 30% badanych ma problem z co najmniej trzema z czterech obszarów KZ, do których zaliczono: zarządzanie ryzykiem, definiowanie mierników, wyznaczanie zadań i celów oraz dobór narzędzi kontroli. Blisko połowa badanych ma problemy ze zdefiniowaniem konkretnych mierników do zadań oraz z doбором narzędzi kontrolnych do zadań.

Ponad 1/3 badanych nie widzi korzyści dla swojej jednostki wynikających z wprowadzonego systemu KZ. Pozostała część ankietowanych dostrzega takie korzyści. W opinii większości ankietowanych KZ pozwoliła uzyskać lepsze wyniki w zakresie: zarządzania informacją – 26%



i zasobami ludzkimi – prawie 24%. Jedynie dla 13% osób, które widzą korzyści z wprowadzenia kontroli zarządczej w zarządzaniu zadaniami oświatowymi, KZ to narzędzie usprawniające zarządzanie finansami, a tylko dla 11% KZ pozwala efektywnie przygotować i analizować wykonanie planu finansowego. Dla 15% badanych z grupy postrzegającej KZ jako narzędzie wspomagające, zapewnia ona większą przewidywalność realizowanych zadań.

Kolejną korzyścią z wprowadzenia kontroli zarządczej w JST i szkołach jest poprawa zarządzania bezpieczeństwem i ochroną danych w systemach teleinformatycznych - takiej odpowiedzi udzieliło około 20% ankietowanych znajdujących się w grupie osób uznających KZ za narzędzie przydatne w codziennej pracy. Podobna liczba ankietowanych wykorzystuje KZ jako instrument większego systemu zarządzania zadaniami oświatowymi na poziomie JST (najczęściej był to system zarządzania jakością ISO). Te dane nie potwierdziły jednak wywiady w ramach badań terenowych. Wywiady przeprowadzone z pracownikami organów prowadzących wskazują na bardziej proceduralny, niż funkcjonalny charakter KZ. Ankietowani nie byli również w stanie wskazać, które obszary czy zadania są lepiej zarządzane dzięki wymianie informacji w ramach KZ.

Stosunkowo niewielkie powiązanie KZ z obszarem zarządzania finansami i budżetem jest wynikiem zarządzania budżetem w JST głównie w oparciu o klasyfikację budżetową, a nie poprzez budżet zadaniowy. Badania terenowe pokazują natomiast, że samorządy które wprowadziły elementy budżetu zadaniowego nadal nie wykorzystują tego sposobu zarządzania finansami jako narzędzia KZ. Wywiady telefoniczne prowadzone z przedstawicielami wybranych miast na prawach powiatu w Polsce potwierdzają, że wprowadzanie budżetu zadaniowego jest na razie we wstępnej fazie wprowadzania, na co pozwala aktualny stan prawny. Podobnie sytuacja wygląda na poziomie placówek i szkół. Dla dyrektorów KZ nie ma większego przełożenia na zarządzanie finansami, z uwagi na fakt, że szkoły samorządowe nie posiadają własnego budżetu. Zależność pomiędzy sferą finansową i KZ jest jeszcze słabsza w przypadku placówek i szkół, w których obsługa finansowa i rachunkowa jest prowadzona przez scentralizowane zespoły obsługi finansowej.

Wysoki wynik w obszarze zarządzania informacją oraz kadrami wynika prawdopodobnie z faktu, że są to obszary, na które zarówno dyrektor szkoły, jak i osoba działająca w imieniu prezydenta/burmistrza/wójta, mają największy wpływ. Wynik w zakresie przewidywalności zadań wynika z faktu, że zadania oświatowe są powtarzalne w cyklu rocznym, a ich przebieg jest co roku podobny. Jest to również przeszkodą w budowaniu procesu zarządzania zadaniami. Przyzwyczajenie do corocznie wykonywanych zadań i utrwalone nawyki wywołują niechęć, głównie dyrektorów szkół do wprowadzania kontroli zarządczej. Nie dostrzegają oni większego sensu we wprowadzaniu systemu zarządzania w zadaniach, które znają, jak sami wskazali „na pamięć”. Podczas badań

terenowych zarówno dyrektorzy jak i przedstawiciele organów prowadzących wyrażali podobne, sceptyczne podejście do KZ. Przeważająca większość przyznała, że stosuje regulamin kontroli zarządczej wyłącznie dlatego, że jest obowiązującym przepisem organizacyjnym. Wynik ankiety na temat przewidywalności skutków i rezultatów zadań wskazuje, że KZ nie wpłynęła w znacznym stopniu na poprawę jakości pracy szkół.

Zadania, które sprawiają najmniej kłopotów w ramach systemu KZ należą do obszaru zarządzania bezpieczeństwem i ochrony danych elektronicznych. Jak wskazują badania terenowe dzieje się tak za sprawą wysokiego współczynnika mierzalności tych zadań. Bezpieczeństwo osób (uczniów i pracowników) podlega ścisłej kontroli i zarządzaniu z uwagi na odrębne, precyzyjne przepisy w tym zakresie. Na przykład badane są wskaźniki wypadkowości, istnieje również obowiązek powiadamiania organu prowadzącego o wypadku. Prowadzi się ponadto zarządzanie ryzykiem na poszczególnych stanowiskach pracy, zgodnie z Kodeksem Pracy. Podobny stan stwierdza się w związku z ochroną danych elektronicznych. Zdefiniowanie zadań w tym obszarze oraz przyjęcie narzędzi kontrolnych nie stwarza większych trudności. Stosowane zabezpieczenia to głównie systemy awaryjnego zasilania oraz kompleksowe, programowe narzędzia ochrony dostępu. Dodatkowo, komputery przeznaczone do użytku uczniów na mocy art. 4a UoSO zabezpiecza się w taki sposób, aby uczniowie nie mieli dostępu do treści mogących stanowić zagrożenie dla ich rozwoju. Zbiory danych osobowych w samorządach podlegają zgłoszeniu do GIODO.

Pytanie nr 4 w ankiecie poddano dodatkowej analizie ilościowej dotyczącej liczby wybranych opcji. Pozwoliło to oszacować stopień wdrożenia mechanizmów KZ. Za zadowalające przyjęto odpowiedzi, w których respondenci zaznaczyli minimum 6 na 10 możliwych opcji. Wyniki wskazują, że takich przypadków było jedynie 14%. Podobnej analizie poddano pytania nr 5 oraz 9. W pytaniu nr 5 pytano o jakość nauczania, zarządzanie kadrami, udzielanie pomocy materialnej, kształtowanie sieci szkół, budowanie wizerunku usług, korzystanie z funduszy europejskich i zarządzanie rekrutacją uczniów. Za zadowalające przyjęto odpowiedzi, w których ankietowani zaznaczyli minimum 4 spośród 7 opcji (opcja 8. oznacza brak definiowania zadań w ramach KZ<sup>17</sup>). Uznano, że wyznaczenie zadań dla przynajmniej 4 różnych obszarów oświaty publicznej wskazuje na świadome traktowanie KZ (zaledwie 4%). W pytaniu 9 pojawia się pięć opcji zamkniętych i jedna opcja otwartą do wyboru. Przyjęto, że wskazanie przynajmniej 3 opcji można uznać za stan akceptowalny i potwierdzający znajomość zagadnienia KZ. W całej populacji przebadanych samorządów i placówek zarządzanie

<sup>17</sup> Praktycznie takie rozwiązanie nie jest możliwe, z uwagi na stałą realizację kilkudziesięciu zadań oświatowych w zakresie edukacyjnych zadań własnych jednostek samorządowych. Wybranie opcji ostatniej w tym pytaniu wskazuje na słabą świadomość zagadnienia kontroli zarządczej.

ryzykiem stwierdzono u ponad 90% badanych. W tej grupie przynajmniej trzy z pięciu opcji zamkniętych wybrało 30% badanych, przy czym nikt nie udzielił odpowiedzi w pytaniu otwartym.

Opisana powyżej analiza odpowiedzi zdaje się nie być do końca spójna z poglądem wyrażonym przez ok. 40% ankietowanych. Stwierdzili oni bowiem, że KZ stanowi system zarządzania. Analiza obszaru zarządzania ryzykiem zdaje się potwierdzać wspomniany brak spójności. Analiza jakościowa i ilościowa uwydatnia różnicę pomiędzy wiedzą teoretyczną na temat KZ i praktycznym zastosowaniem tej wiedzy w procesie zarządzania zadaniami. Powyższe stwierdzenia można interpretować jako dowód na słabe wykorzystanie KZ jako narzędzia do zarządzania zadaniami oświatowymi w samorządach i szkołach publicznych w Polsce. 26% pytanych uważa, że nie wyznacza zadań w ramach KZ, czyli praktycznie jej nie sprawuje. Jest to zbieżne z odpowiedziami na pytanie dotyczące zarządzania ryzykiem – 22% badanych stwierdza, że w ramach KZ nie prowadzi zarządzania ryzykiem, pomijając w ten sposób jej kluczowy element.

Osoby odpowiedzialne za zarządzanie jednostkami najchętniej wyznaczają w ramach KZ zadania związane z zarządzaniem wizerunkiem (37% ankietowanych) oraz polityką kadrową (ponad 26%). Najmniejsze zastosowanie (poniżej 10%) KZ znajduje w zadaniach związanych z naborem uczniów do klas pierwszych (nieco ponad 6%), kształtowaniem sieci szkół (4,3% odpowiedzi) oraz pozyskiwaniem i wydatkowaniem środków unijnych (8,7%). Zadania dotyczące wizerunku cieszą się największą popularnością z uwagi na niewielki stopień złożoności. Wskaźniki obliczane dla tych zadań dotyczą głównie liczby imprez okolicznościowych organizowanych przez szkoły i przedszkola oraz terminowości załatwiania spraw administracyjnych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że ryzykiem wizerunkowym zarządza niecałe 9% ankietowanych. Wyjaśnieniem tego może być monitorowanie zadań z zakresu kształtowania wizerunku organizacji poprzez inne wskaźniki, np. finansowe (dotyczące kosztów organizacji imprez, strat poniesionych w wyniku złej organizacji) lub bezpieczeństwa (np. liczba wypadków podczas imprezy). Przeprowadzone badania nie wykazały jednak takiej zależności i nie zostały ujęte w badaniach ankietowych. Ponadto na uwagę zwraca fakt, że zadania dla tych obszarów znajdują się w obszarze niskiego ryzyka, dla którego przyjmuje się najczęściej postawę działania<sup>18</sup>.

W samorządach i jednostkach, w których wyznacza się zadania, stopień ich realizacji jest sprawdzany i raportowany poprzez mierniki – dzieje się tak w połowie przypadków. Badania terenowe w tych jednostkach potwierdzają, że w większości przypadków podczas wyznaczania celów i zadań stosuje się założenia metody SMART. Prawie 35% ankietowanych stwierdziło, że stopień realizacji zadań jest sprawdzany na podstawie analizy jakościowej składanych raportów.

<sup>18</sup> W opracowaniu sugeruje się następujące rodzaje postaw na ryzyko: działanie, tolerowanie, wycofanie i przeniesienie.

Kompleksowe zarządzanie zadaniami oświatowymi może być realizowane z wykorzystaniem budżetu zadaniowego oraz w powiązaniu ze strategią rozwoju edukacji/oświaty i systemem zarządzania jakością zgodnie z normami ISO. Choć liczba JST posiadających taki model zarządzania rośnie z roku na rok, w chwili obecnej jest ich jeszcze niewiele. W 30% ankietowanych JST zadania oświatowe nie są realizowane w ramach żadnej przyjętej strategii rozwoju, a jedynie w 1/5 KZ pozwala na lepszą realizację strategii. Samorządy, w których przyjęto wszystkie 3 narzędzia (strategia, budżet zadaniowy i ISO) mogą się zastanawiać nad sposobem ich integracji (w ramach systemu KZ). Dobrą metodą w takim przypadku jest określanie celów i wyznaczanie zadań wspólnych dla wymienionych narzędzi. Na podstawie badań ankietowych nie udało się ustalić stopnia powiązania budżetu zadaniowego z systemem kontroli zarządczej w wymiarze zadań i mierników. W zebranych materiale brakowało 24% odpowiedzi. Przeprowadzone badania terenowe oraz wywiady w samorządach, w których stosuje się budżet zadaniowy<sup>19</sup> wskazują na brak praktycznych zależności i powiązań pomiędzy zadaniami i miernikami budżetu oraz zadań kontroli zarządczej. Wynika to głównie z faktu przypisania odpowiedzialności za realizację tych zadań na różne komórki organizacyjne JST.

Zarządzanie ryzykiem stanowi ważny element systemu KZ, gdyż leży u podstaw standardów COSO, na których oparto standardy MF w zakresie KZ. W narzędziu badawczym obszarowi ryzyka poświęcono pośrednio i bezpośrednio 6 z 20 pytań. Ponadto kwestie ryzyka były podejmowane podczas wywiadów środowiskowych. Jak wskazano powyżej, 6,5% ankietowanych nie zarządza ryzykiem w ogóle. Nie należy jednak przyjmować, że pozostałe 93,5% badanych jednostek stosuje poprawnie kontrolę zarządczą i poprawnie zarządza ryzykiem w zadaniach. W zakresie przyjętych kategorii (tj. finansowej, organizacyjnej, bezpieczeństwa, wizerunku i prawnej) najwięcej ryzyk określa się dla obszarów organizacyjnych i finansowych, odpowiednio 52% i 41%. Ważne miejsce zajmuje również ryzyko w zakresie ochrony zdrowia i bhp – nieco ponad 30%. Zarządzanie prowadzone jest również w obszarze ryzyka prawnego (polegającego na zgodności działań z przepisami zewnętrznymi, aktualizacją prawa wewnętrznego, tj. zarządzeń i uchwał rad JST i pedagogicznych) – 22% ankietowanych. Ryzyko w zakresie zadań związanych z finansami jest zarządzane przez głównych księgowych i służby finansowe JST. W przypadku komórek odpowiedzialnych za oświatę zadania te wykonują ich kierownicy. Badania terenowe pokazują, że obszar finansowy jest najlepiej zaopatrzonego we wskaźniki ryzyka i najlepiej zarządzany w tym zakresie. Taki stan rzeczy może mieć związek z kojarzeniem KZ z dawną kontrolą finansową oraz z faktem prowadzenia KZ w szkołach przez głównych księgowych. Badania terenowe z kolei nie

<sup>19</sup> W badanych samorządach zarządzanie budżetem jest prowadzone w układzie klasyfikacji i w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy jest prowadzony jako dodatek do budżetu tradycyjnego.





potwierdziły tak wysokiego odsetka zadań ryzykownych identyfikowanych w obszarze wizerunku. Typowe przykłady ryzyka zmaterializowanego w tym obszarze obejmowały: informacje w mediach o różnym stopniu zasięgu, opinie o szkole w lokalnych badaniach ankietowych prowadzonych przez JST lub same szkoły i in. W związku z powyższym można przyjąć, że ryzyko wizerunkowe nie jest zbyt poprawnie rozumiane w obszarze kontroli zarządczej.

Badania wykazały, że placówki i jednostki samorządowe najczęściej zarządzają od 1 do 5 ryzyk, przy czym w ankiecie nie badano czy są to ryzyka w obrębie jednego czy kilku zadań. Taki stan rzeczy może oznaczać praktyczne podejście do narzędzia KZ – nie sposób zarządzać wszystkimi realizowanymi zadaniami. Ważne, aby samorządy i jednostki określały te ryzyka, których zmaterializowanie jest dla jednostki szkodliwe, skutkuje sankcjami dyscyplinarnymi dla kierownictwa i pracowników lub zagraża ciągłości działalności jednostki.

Identyfikacja i analiza ryzyka oraz reakcja na nie stanowią w ramach KZ integralną część z narzędziami kontroli. Dokumentowanie ryzyka, zgodnie z uzyskanymi odpowiedziami, jest realizowane w przeważającej większości przypadków w formie arkusza lub karty – tak odpowiada połowa ankietowanych. Podobna liczba pytanych, tj. 43,5% dokonuje analizy ryzyka przynajmniej raz w roku, co jest zgodne ze standardem 7 grupy B Ministra Finansów. Z tego względu proponowana mapa ryzyka (wybrana zaledwie przez niecałe 7%) może stanowić ciekawą propozycję, przedstawioną w niniejszym raporcie. Na uwagę zwraca fakt, że nikt z pytanych nie stosuje programów komputerowych do dokumentowania ryzyka. Zrozumienie tej zależności pozwoli na zbudowanie sprawniejszego systemu KZ. Zarządzanie zadaniami ryzykownymi i minimalizacja ryzyka powinny stanowić istotę KZ. Narzędzia kontrolne mają być odpowiedzią na konkretne, zidentyfikowane ryzyko. Taka interpretacja KZ jest jednak wciąż obca w sektorze publicznym w Polsce. Najwięcej trudności mają z takim podejściem dyrektorzy szkół i placówek oświatowych. W większości przypadków twierdzą oni, że KZ jest aparatem kontrolnym JST. Większość ankietowanych uznaje, że narzędzia kontroli mają związek z rodzajem i wielkością ryzyka (ponad 50%). Wywiady wykazują, że zależność pomiędzy ryzykiem i narzędziem kontrolnym nie jest właściwie rozumiana. Najczęstsze pomyłki w tym zakresie to: dobieranie zbyt drobiazgowych narzędzi kontrolnych, brak analizy wyników kontroli i powiązania wyników uzyskanych za pomocą narzędzia z czynnikami warunkującymi ryzyko oraz stosowanie rutynowych i szablonowych narzędzi kontrolnych.

Bardziej złożoną zależnością w obszarze zarządzania ryzykiem jest relacja pomiędzy poziomem ryzyka i wartością wskaźnika. Zależność ta umożliwia optymalizację wartości wskaźnika. Dla zadań o wysokim poziomie ryzyka nie ustala się z reguły maksymalnej wartości wskaźnika jako wartości oczekiwanej. Im ryzyko większe, tym zadana wartość wskaźnika bardziej odbiega od wartości

docelowej. W zakresie realizacji zadań oświatowych wskaźniki do zadań są często zaniżane<sup>20</sup> z uwagi na bardzo duże uzależnienie szkoły od kondycji budżetu JST oraz specyfiki sektora publicznego<sup>21</sup>. Realizacja wielu zadań inwestycyjnych i remontowych jest cechowana wskaźnikiem, dla którego podaje się względnie niskie wartości bowiem dyrektorzy obawiają się o wystarczające środki na ich realizację. Zależność pomiędzy wartością wskaźnika i poziomem ryzyka powinna mobilizować osoby odpowiadające za KZ do podejmowania działań, dzięki którym poprzez obniżanie ryzyka wskaźnik będzie osiągał wartość możliwie najwyższą. Jak wspomniano w raporcie, można tego dokonywać zarządzając ryzykiem poprzez zmniejszanie skutku lub prawdopodobieństwa. Zarządzanie tymi obszarami powinno być widoczne w zmieniającej się wartości wskaźnika. 40% ankietowanych wskazuje, że w prowadzonej przez nich kontroli zarządczej poziom ryzyka wpływa na wartość wskaźnika. Dokładniejsza analiza wyników ankiety pokazuje, że liczba odpowiedzi nie udzielonych wynosi 32%. Dowodzi to faktu, że grupa osób dostrzegających opisaną zależność jest jeszcze mniejsza. Nikt z respondentów nie wybrał odpowiedzi negatywnej w pytaniu nr 12, co nie koreluje z 68% udzielonych odpowiedzi. Należy wnioskować, że obszar zarządzania przez parametry jest stosunkowo słabo znany w prowadzeniu kontroli zarządczej w obszarze oświaty.

Standardy MF w sprawie kontroli zarządczej przypisane do grupy E stanowią wytyczne pomocne w prowadzeniu ewaluacji kontroli zarządczej oraz pozwalają obiektywnie i rzetelnie wypełnić oświadczenie o stanie KZ, szczególnie jeśli chodzi o część D. Prawie 35% badanych monitoruje działania w zakresie zarządzania ryzykiem. Najsłabiej wypada monitorowanie obszaru wyznaczania wskaźników, definiowania zadań oraz zabezpieczenia i ochrony zasobów (maksymalnie 13% ankietowanych poddaje te obszary weryfikacji). W ponad 50% samorządów nie składa się wspomnianego oświadczenia, natomiast w 24% przebadanych samorządów oświadczenie jest zaplanowane do wprowadzenia w roku 2011. Na chwilę obecną w prawie połowie ankietowanych samorządów nie była dokonywana weryfikacja prawdziwości informacji zawartych w oświadczeniu. Praktyka ta nie świadczy o złym funkcjonowaniu kontroli zarządczej. Podkreśla się, że KZ jest stosunkowo nowym narzędziem a większość wysiłków koncentruje się na szkoleniach i budowaniu ram organizacyjnych nowego systemu. Warto jednak zwrócić uwagę kierownikom jednostek, szczególnie na poziomie I KZ (szkoły), że rzetelnie prowadzona samoocena i monitorowanie mogą pewnego dnia okazać się bardzo pomocne w uzasadnieniu złożonego oświadczenia. JST natomiast powinny zaplanować w swoich działaniach monitorujących zadanie sprawdzenia i weryfikacji prawdziwości oświadczeń.

<sup>20</sup> Mowa tu o wartości bezwzględnej wskaźnika.

<sup>21</sup> Więcej na ten temat w opracowaniu Marka Klimczaka i Anny Pikos – patrz bibliografia.





Audyt kontroli wewnętrznej jest prowadzony wyłącznie na poziomie JST, głównie za pośrednictwem komórek kontroli i audytu lub przez koordynatorów i pełnomocników ds. kontroli zarządczej. W większych samorządach osobami odpowiedzialnymi za koordynację prac w ramach kontroli zarządczej są sekretarze gmin i miast i/lub skarbnicy. Ok. 15% ankietowanych dyrektorów obawia się konieczności prowadzenia audytu wewnętrznego. Wnioskiem i praktyczną wskazówką dla tej grupy może być zapewnienie, że małe jednostki (szkoły, przedszkola, ośrodki wychowawcze itp.) nie mają obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego. Zapis o audycie wewnętrznym w tych jednostkach należy rozumieć jako prowadzenie wewnętrznego monitoringu. Działania te są prowadzone w szkołach głównie przez dyrektora – 64% lub głównego księgowego – ok. 19%. W niewielu szkołach, głównie dużych zespołach szkół i zespołach szkolno przedszkolnych (powyżej 1000 uczniów) funkcjonują zespoły ds. kontroli zarządczej (np. Zespół Szkolno Przedszkolny w jednej z gmin warszawskich). Monitoring i samoocena są prowadzone za pomocą różnych narzędzi, najczęściej są to ankiety – 45% i listy kontrolne – 33,5%. Przykładem samorządów, które stosują bardzo dobre, choć złożone i wielowarstwowe narzędzia monitoringu są Zamość i Katowice. Arkusze monitoringu i samooceny<sup>22</sup> są najczęściej oparte na standardach kontroli zarządczej i w zależności od stopnia złożoności obejmują od 20 do kilkudziesięciu pytań. Bardzo proste arkusze obejmują do kilku zagadnień, głównie w oparciu o art. 68 ustawy o finansach publicznych. Badania terenowe pokazały, że samokontrola sprawia kłopot w tym znaczeniu, że jest rozumiana jako „kontrola kontroli” i tak rozumiana budzi wątpliwości co do formy w jakiej powinna być prowadzona. Taki stan rzeczy wynika z traktowania kontroli zarządczej jako narzędzia kontroli (a nie zarządzania). Przeniesienie znaczenia kontroli zarządczej na system zarządzania daje już znacznie większe możliwości – samokontrola oznacza wówczas weryfikację prowadzonych działań zarządczo-kontrolnych (wynikiem mogą być np.: weryfikacja zadań, zmiana skali czynników ryzyka, korekty narzędzi kontrolnych, zmiana częstotliwości podejmowanych czynności dozoru itp.).

Podsumowując wyniki badań ankietowych oraz wspomagających je badań terenowych i wywiadów dostrzega się następujące pozytywne działania i stwierdzenia:

- KZ jest postrzegana jako system zarządzania,
- sporo uwagi poświęca się obszarowi zarządzania ryzykiem, zarówno na etapie projektowania jak i samooceny,
- zwraca się uwagę na zadaniowy charakter zarządzania,
- strategię zarządzania, budżet zadaniowy i kontrola zarządcza są rozumiane jako jedno narzędzie zarządzania,

<sup>22</sup> Samoocena systemu kontroli zarządczej jest rozumiana dwojako w badanych jednostkach: a) jako ocena własnego działania dokonywana przez poszczególnych pracowników i b) jako wewnętrzna ocena kontroli zarządczej wykonywana w jednostce.

- kontrola zarządcza jest prowadzona w oparciu o standardy,
- placówki tego samego typu wprowadzają podobne narzędzia i procedury.  
Słabsze strony kontroli zarządczej ujawnione w wyniku badań ankietowych to:
- brak wewnętrznej integracji obszarów kontroli zarządczej tj.: zarządzania ryzykiem, wskaźników i narzędzi kontrolnych,
- brak nadzoru nad poprawnością oświadczeń o stanie kontroli zarządczej,
- mała integracja systemu zarządzania zadaniami JST z systemem zarządzania zadaniami szkoły w ramach zadań o tym samym celu i obszarze (np. udzielanie pomocy materialnej, prowadzenie polityki kadrowej, prowadzenie polityki naborowej uczniów),
- mało praktyczny wymiar kontroli zarządczej, kontrola zarządcza nie wpływa na lepsze zarządzanie jednostkami,
- nieumiejętne korzystanie z narzędzi samokontroli i monitorowania.

#### **2.4.3. Badania jakościowe w oparciu o analizę przepisów lokalnych**

Analiza zarządzeń i struktur organizacyjnych JST związanych z KZ wskazuje na słabą implementację rozwiązań zarządczych w sektorze publicznym. KZ jest wciąż bardziej narzędziem kontrolno-sprawdzającym, a mniej systemem zarządzania. Obowiązujące w samorządach zarządzenia w sprawie KZ wzmacniają obszar kontroli finansowej jednak niejednokrotnie można odnieść wrażenie, że nie uwzględniają idei i przesłania nowej ufp. Spotyka się zarządzenia, w których kwestie kontroli zarządczej poruszane są w stopniu bardzo ogólnym; często występują w nich fragmenty przepisane dosłownie z ustawy o finansach publicznych, bez uwzględnienia specyfiki danej JST i jednostek organizacyjnych. W samorządach funkcjonuje wiele hybrydowych aktów prawnych, które nie spełniają standardów przewidzianych dla regulacji w zakresie KZ.

W jednym z zarządzeń gminy województwa kujawsko-pomorskiego z 28 grudnia 2010 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej można przeczytać, że KZ posiada 4 podstawowe funkcje, tj.: sprawdzanie dokonywania wydatków publicznych, porównywanie stopnia realizacji zadań, ocenę prawidłowości pracy oraz wydawanie zaleceń i wniosków pokontrolnych. Zgodnie z zarządzeniem nr 26/2011 w sprawie planu kontroli zarządczej tej gminy jednostki oświatowe objęte kontrolą zarządczą są kontrolowane w zakresie sprawdzania celowości wydatków i stosowania procedur wewnętrznych, a proces kontroli ma być zakończony sporządzeniem protokołu.

Inny przykład, odzwierciedlający przywiązanie do starej ufp jest obecny w zarządzaniu burmistrza jednego z miast w powiecie woj. mazowieckim. Z treści tego zarządzenia wynika, że KZ koncentruje



się na zagadnieniach finansowych i rachunkowych. W §20 zapisano, że kontrola finansowa jest częścią kontroli zarządczej, a sama kontrola zarządcza jest wprowadzona poprzez zacytowanie treści artykułu 68 nowej ufp. Analiza tego dokumentu wskazuje, że jest to zarządzenie zorientowane typowo na prowadzenie kontroli wewnętrznej i finansowej.

Inną praktyką pokazującą niewłaściwe rozumienie KZ jest tworzenie harmonogramów prowadzenia kontroli zarządczej. O ile w ramach systemu zarządzania mogą i powinny funkcjonować różnego rodzaju „mapy drogowe” i harmonogramy, o tyle trudno mówić o harmonogramie kontroli zarządczej, czyli de facto o harmonogramie samego zarządzania. Przykładem takiej praktyki może również być zarządzenie dyrektora jednostki w jednym z miast w woj. zachodniopomorskim, w którym stwierdza się, że *kontrola zarządcza sprawowana jest przez kontrolę wstępną, bieżącą i następną*. Ponadto, KZ w tym samorządzie jest sprawowana przez głównego księgowego, a kontrola bieżąca prowadzona jest w oparciu o instrukcję sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych.

Powyższe przykłady wskazują na mylenie kontroli poprawności operacji finansowych i gospodarczych z systemem zarządzania. Powyższy stan rzeczy odzwierciedla dość powszechną w polskich samorządach i szkołach interpretację KZ, w ramach której zarządzanie powinno być prowadzone w oparciu o czynności kontrolne. KZ bywa rozumiana w niektórych samorządach jako kontrolowanie ogółu czynności i zadań podległych placówek. Taką interpretację przyjmują głównie szkoły i placówki oświatowe. Działania dyrektorów szkół w zakresie KZ polegają często na przygotowaniu zestawu dokumentów, które od strony formalnej wskażą na „dobrze” prowadzoną kontrolę zarządczą.

Za dobrą praktykę samorządów w Polsce można przyjąć tworzenie dokumentów do procesu koordynacji kontroli zarządczej. Warto przypomnieć, że proces koordynacji wynika z treści rozdziału 6 w dziale I nowej ufp i dotyczy działań ministra finansów. Nie oznacza to jednak, że o możliwości koordynacji procesów zarządczych nie można pamiętać na poziomie JST, szczególnie w relacji jednostka samorządu-jednostki organizacyjne. W praktyce samorządowej koordynacja mogłaby dotyczyć korelacji pomiędzy poziomem pierwszym i drugim w celu optymalizacji zadań zarządczych, szczególnie podczas zarządzania zadaniami w ramach budżetu zadaniowego. Zorientowanie w kierunku koordynacji można uznać po pierwsze za dowód dobrego rozumienia KZ a po drugie za kolejny krok naprzód, w kierunku jednolitego patrzenia na zarządzanie zadaniami (oświatowymi). Koordynowanie KZ to też odpowiedzialność za pracę zespołową w obszarze realizacji zadań.



Inną, częstą praktyką w samorządach jest wydawanie zarządzeń w sprawie prowadzenia KZ głównie w odniesieniu do struktury samej JST, czyli do poziomu II i skupianie się na poziomie urzędu miasta czy gminy. Przykładem są Mysłowice, gdzie wydzielony w ramach struktury urzędu miasta Zespół Kontroli Zarządczej podlega merytorycznie Skarbnikowi<sup>23</sup>. Widać to wyraźnie w nazwach zarządzeń, w których mowa o urzędzie a nie o całej jednostce samorządowej (mieście, gminie). Taki stan rzeczy wynika prawdopodobnie z treści art. 69 ust 1 pkt 3 nowej ufp.

Wart omówienia jest również przypadek Torunia, gdzie widać zmianę polityki kontroli zarządczej i przesunięcie jej bardziej w kierunku poziomu II. W załączniku nr 1 do zarządzenia nr 284 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 19 lipca 2010 r. zapisano w §3, że *najistotniejszym elementem kontroli zarządczej jest system wyznaczania celów i zadań dla samorządowych jednostek organizacyjnych, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań*. 17 marca 2011 roku ukazało się zarządzenie nr 83 wydane przez ten sam organ zmieniające wspomniane zarządzenie z 2010 r. Zmianie podlegał cytowany §3, z którego usunięto fragment mówiący o samorządowych jednostkach organizacyjnych. Opisany przykład wskazuje na odejście od koordynacji działań zarządczych (poziom I i II).

Istnieje grupa samorządów, które postrzegają kontrolę zarządczą jako narzędzie funkcjonujące jednocześnie na poziomie I i II, wyraźnie wskazując na to w swoich regulacjach zarządczych. Daje się tu wyróżnić 2 stopnie szczegółowości. Zarządzenia odnoszące się do jednostek w sposób bardziej ogólny nakładają na dyrektorów obowiązek składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej (przykładem jest Zduńska Wola<sup>24</sup>) lub opracowanie zasad zarządzania ryzykiem (por. zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska<sup>25</sup>).

Większa szczegółowość w analizowanych regulacjach polega na wskazaniu zasad zarządzania ryzykiem, odniesieniu się w zarządzeniu do strategii rozwoju miasta lub sugeruje budowanie systemów KZ zarządczej w oparciu o standardy ministra finansów, nadając w ten sposób jednostkom ramy organizowania systemów zarządzania.

<sup>23</sup> patrz §1 zarządzenia nr 340/10 Prezydenta Miasta Mysłowice z dnia 25 czerwca 2010 r.

<sup>24</sup> załącznik nr 11 do zarządzenia 437/10 z dnia 9 listopada 2010 r. Prezydenta Miasta Zduńska Wola w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Zarządczej w Urzędzie Miasta Zduńska Wola.

<sup>25</sup> zarządzenie nr 1572/10 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 22 października 2010r. w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Gdańsku i jednostkach organizacyjnych Miasta.



Wartym do wykorzystania przykładem jest zarządzenie Prezydenta Miasta st. Warszawy<sup>26</sup>, w którym główny akcent w prowadzonej kontroli zarządczej położono na zarządzanie ryzykiem. W § 1.1. wspomnianego zarządzenia wskazano, że *zarządzanie ryzykiem stanowi jeden z głównych celów kontroli zarządczej i obejmuje całość działalności Urzędu m.st. Warszawy oraz jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy*. Z treści tego paragrafu wynika całościowe podejście do zarządzania, widać połączenie poziome obszarów w ramach poszczególnych struktur (urząd miasta) oraz połączenie pionowe pomiędzy urzędem (poziom II kontroli zarządczej) i jednostkami (poziom I). Dopełnieniem całościowego podejścia do zarządzania w ramach systemu kontroli zarządczej w tej samej JST jest zapis §4 ust. 1 pkt. 4 załącznika do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu m. st. Warszawy<sup>27</sup> z treści którego wyraźnie wynika, że cele samorządu są osiąmane poprzez realizację celów poszczególnych jednostek podległych Prezydentowi.

Innym przykładem jest miasto Bytom<sup>28</sup>, w którym odrębny załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta wskazuje na jednostki (w tym szkoły) oraz na konieczność wdrożenia przez nie zasad w dwóch obszarach: organizacji kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem. Zarówno w przypadku m. st. Warszawy jak i Bytomia zarządzenia nie precyzują zasad i zakresów KZ. Ponadto w Bytomiu dyrektorzy szkół raz w roku składają oświadczenie o stanie kontroli zarządczej. W innym przykładzie, w zarządzeniu prezydenta Krakowa zobowiązano kierowników jednostek do zbudowania systemów zarządzania w oparciu o standardy Ministra Finansów oraz do opracowania i wdrożenia procedur zarządzania ryzykiem<sup>29</sup>. Kraków jest również przykładem JST, która w początkowej części zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej wskazuje na całą gminę miejską, co należy uznać za kompleksowe podejście do tematu zarządzania w obszarze całej JST. Przypadek Krakowa zostanie przedstawiony w większej szczegółowości poniżej.

<sup>26</sup> Zarządzenie 1386/2011 Prezydenta Miasta stołecznego Warszawy z dnia 2 sierpnia 2011 r. w sprawie organizacji zarządzania ryzykiem w m.st. Warszawie oraz koordynatorów ds. ryzyka.

<sup>27</sup> Zarządzenie nr 312/2007 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy, z późn. zmianami.

<sup>28</sup> Zarządzenie nr 443 Prezydenta Bytomia z dnia 25 października 2010r. W sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Bytomiu.

<sup>29</sup> Zarządzenie nr 45/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 8 stycznia 2010 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miejskiej Kraków.



## 2.5. Przykłady dobrych praktyk w kontroli zarządczej – opis przypadków

### 2.5.1. Przykład Krakowa

Zintegrowane podejście do KZ prezentuje Kraków, w którym *notabene* od 17 lat funkcjonuje budżet zadaniowy. W zarządzeniu w sprawie KZ dla Krakowa zapisano, że *kontrola zarządcza w Gminie Miejskiej Kraków stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań, określonych w szczególności w Strategii Rozwoju Miasta oraz w budżecie Miasta w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy*. Jednym z celów operacyjnych przyjętej strategii rozwoju jest *poszerzanie zakresu i dostępności edukacji dla wszystkich grup wiekowych oraz podnoszenie jej jakości* (cel operacyjny I-2 w pierwszym zadaniu strategicznym). W chwili ukończenia raportu trwały prace nad przygotowaniem strategii rozwoju edukacji w Krakowie na lata 2011-2018. Należy zatem oczekiwać, że wprowadzenie planowanej strategii umożliwi integrację zadań finansowych i oświatowych w ramach KZ. Takie rozwiązanie będzie można uznać za modelowe.

### 2.5.2. Przykład Słupska

W Słupsku funkcjonuje Strategia Oświaty na lata 2010-2014. Zakłada ona dążenie do osiągnięcia celu głównego, którym jest *zagwarantowanie dzieciom i młodzieży mieszkającym w Słupsku, a także okolicznych gminach, dostępu do oświaty na najwyższym poziomie przy jednoczesnym utrzymaniu pełnej kontroli nad wydatkami związanymi z prowadzeniem szkół i placówek oświatowych*. W ramach tego celu wyznaczono 3 cele strategiczne, dla których określono mierniki realizacji. Oto przykład:

#### Zadanie

##### 1. Zagwarantowanie sześciolatkom dobrych warunków rozpoczynania nauki w szkołach.

Ustalony dla zadania miernik: **30 proc udział sześciolatek wśród wszystkich dzieci rozpoczynających w roku szkolnym 2010/11 naukę w pierwszych klasach szkoły podstawowej**. Do realizacji tego celu zaprojektowano 3 zadania (określone w słupskiej strategii jako cele operacyjne), a mianowicie:

- wdrożenie programów uświadamiających dla rodziców oraz zachęcających ich do wcześniejszego posłania dzieci do szkoły;
- dokonanie niezbędnych inwestycji w salach lekcyjnych, w których będą prowadzone zajęcia dla sześciolatek, tak aby nie tylko spełniały minimalne wymogi określone w przepisach prawa, ale również były argumentem za wcześniejszym posłaniem dzieci do szkół;



– dostosowanie innych pomieszczeń w szkołach podstawowych (toalety, świetlice, sale gimnastyczne) do potrzeb sześciolatków.

Pozostałe dwa cele to:

1. Zagwarantowanie każdemu uczniowi nauki w szkole wspierającej rozwój.

**Miernik:** w ciągu dwóch lat przynajmniej połowa szkół uzyska EWD równe co najmniej 0.

2. Wdrożenie mechanizmów gwarantujących sprawiedliwy podział środków między szkoły i placówki oraz stałe dostosowywanie się oświaty do zmian demograficznych.

Miernik dla tego celu nie został określony i wynika z przyjętego wariantu standaryzacji.

Na przykładzie Słupska widać dużą zbieżność strategii ze standardami kontroli zarządczej, rozumianej właśnie jako system zarządzania. JST wyznaczyła dla obszaru oświaty główne cele i zdania do realizacji. Dla celu strategicznego wyznaczono miernik efektywności. Takie ujęcie realizacji zadań oświatowych jest dobrym punktem wyjścia do zbudowania kompleksowego systemu zarządzania w ramach kontroli zarządczej.

### 2.5.3. Przykład Tarnowa

Kolejnym przykładem dobrej praktyki są rozwiązania przyjęte w Tarnowie. Zarządzanie zadaniami oświatowymi jest realizowane na podstawie zarządzenia dotyczącego kontroli zarządczej<sup>30</sup>, strategii edukacyjnej<sup>31</sup>, w oparciu o budżet zadaniowy oraz przyjęty system zarządzania jakością; jest to zatem przykład kompleksowego rozwiązania zarządczego zbudowanego na zadaniowości. Dodatkowo, w mieście powołano funkcję koordynatora kontroli zarządczej, który w komunikacie kierowanym do dyrektorów szkół wskazał zakres i narzędzia do sprawowania KZ<sup>32</sup>.

W ramach dobrej praktyki warto przeanalizować inne rozwiązania Tarnowa. Zarządzenie o kontroli zarządczej pokazuje linię współpracy pomiędzy I i II poziomem KZ, natomiast strategia edukacyjna wykazuje cechy wspólne ze standardami zarządzania zalecanymi dla JSFP przez Ministra Oświaty. Zarządzenie prezydenta Miasta Tarnowa dotyczące kontroli zarządczej zasługuje na wyróżnienie z uwagi na następujące cechy:

- w tytule wskazuje bardziej na proces niż na obiekt i podmiot (odnosi się do organizacji i zasad funkcjonowania),
- obejmuje JST a nie urząd JST (dotyczy całej gminy miasta Tarnowa i jego warstwy społecznej),

<sup>30</sup> Zarządzenie Nr 326/2010 Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 1 października 2010 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miasta Tarnowa.

<sup>31</sup> strategia edukacyjna jest dostępna na oficjalnym portalu internetowym Miasta Tarnowa pod adresem:

<http://www.tarnow.pl/index.php/pol/Nauka/Strategia-edukacyjna>

<sup>32</sup> Pismo okólne z dnia 11 października 2010 zamieszczone na portalu edunet'

[http://edunet.tarnow.pl/pl/aktual/inf/dyrektora/kontrola\\_zarzadcza\\_info](http://edunet.tarnow.pl/pl/aktual/inf/dyrektora/kontrola_zarzadcza_info)





- obejmuje jednostki organizacyjne gminy wskazując na zależność poziomu I i II KZ i wagę informacji zarządczej dla organu wykonawczego JST,
- odwołuje się do przyjętych strategii zarządzania i budżetu łącząc w ten sposób narzędzie kontroli zarządczej z zadaniowym podejściem do zarządzania,
- określa zadania kierowników jednostek organizacyjnych zarówno urzędu jak i miasta;
- wskazuje na zróżnicowanie systemów KZ w zależności od typu i wielkości jednostki<sup>33</sup>,
- w sposób szczególny wskazuje na proces zarządzania ryzykiem pozostając w ten sposób w zgodzie z modelem COSO II, który jest podstawą standardów kontroli zarządczej przyjętych przez MF,
- dostarcza informacji o stanie KZ poprzez 2 rodzaje informacji, tj. sprawozdania z funkcjonowania kontroli zarządczej (będącego analizą systemu pod kątem standardów) oraz oświadczenia o stanie KZ (będącego wyjściem naprzeciw rozporządzeniu MF w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej).

Powyższe cechy mogą stanowić ramę do zarządzenia organu wykonawczego JST w sprawie KZ.

Strategia edukacyjna miasta Tarnowa, oprócz nałożenia ram na zadania oświatowe realizowane przez szkołę i JST jest zbieżna w wielu miejscach ze standardami MF. W szczególności warto zwrócić uwagę na następujące obszary spójności:

- strategia określa misję funkcjonowania placówek oświatowych; misja ta może być realizowana zarówno przez poszczególne jednostki jak i przez cały samorząd. Takie ujęcie misji wskazuje na koordynację działań zarządczych na linii szkoły/placówki → JST. W ten sposób została zachowana zbieżność ze standardem 5 grupy B Ministra Finansów,
- wizja rozwoju edukacji określona w strategii jest zorientowana na zapewnienie wysokiej jakości świadczonych usług, spójność działań oraz na odpowiednie wyposażenie do realizacji zadań edukacyjnych. Ten obszar strategii odwołuje się do ogólnych celów standardów Ministra Finansów w zakresie kontroli zarządczej oraz uwzględnia standard 3 grupy A – struktura organizacyjna oraz standardy 6, 7 i 8 grupy B<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Ten element zarządzenia autor uznaje za szczególnie przydatny i ważny, szczególnie w kontekście zadań oświatowych. Z takiego zapisu z pewnością skorzystają dyrektorzy małych jednostek oświatowych, np. 2-3 oddziałowych przedszkoli. Dla dyrektorów tych jednostek system kontroli zarządczej będzie znacznie mniej rozbudowany niż w przypadku dużego zespołu szkół.

<sup>34</sup> Standardy 6, 7 i 8 grupy B dotyczą zarządzania ryzykiem, którego celem jest zapewnienie ładu organizacyjnego (tzw. *governance*) zgodnie z *Podręcznikiem wdrażania systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*.

## Rozdział 3 – Rekomendacje dla samorządów

### 3.1. Obszary, cele i zadania dla kontroli zarządczej w zakresie oświaty

Wprowadzenie KZ zarówno na poziomie pierwszym (szkoły) i drugim (JST) wymaga określenia ram merytorycznych – należy zatem nazwać problemy, które będą podlegały zarządzaniu. Rozwiązanie autorskie niniejszego raportu zakłada wstępne określenie obszarów, w których będzie prowadzona KZ. W dalszej kolejności proponuje się określenie celów działania jednostki dla osiągnięcia których będą podejmowane określone zadania. Jak wspomniano powyżej, każde zadanie podejmowane do realizacji jest obarczone ryzykiem. Standardy KZ przyjęte dla JSFP zakładają zarządzanie ryzykiem, gdzie elementem takiego zarządzania jest przyjęcie odpowiedniej postawy na ryzyko oraz zastosowanie narzędzia wspomagającego kontrolę realizacji zadania. Takie narzędzia stanowią narzędzia KZ. Stosując standardy MF, realizacja zadań będzie podlegała monitorowaniu na podstawie miernika (wskaźnika). Jedną z propozycji dla jednostek jest określanie miernika na początku realizacji zadania w oparciu o wartość ryzyka. Następnie po realizacji zadania należy sprawdzić, czy miernik osiągnął zakładaną wartość. Analiza miernika powinna również wpływać na dobór narzędzi do KZ. Po realizacji zadania należy dokonać analizy podjętych rozwiązań, efektów oraz zaangażowanych środków. Na tej podstawie w kolejnym cyklu (np. roku szkolnym lub budżetowym) powinno się dokonać stosownych zmian w procesie realizacji zadania.

Budowanie systemu KZ w szkole warto rozpocząć od określenia obszarów, w których umieszcza się cele i zadania szkoły. Sugeruje się żeby dyrektor szkoły podczas tworzenia ram KZ uwzględnił wszystkie najistotniejsze obszary, za które odpowiada. Ważne, aby na poziomie szkoły nie koncentrować się w KZ na procesie dydaktycznym i nauczycielach. Jest to częsty błąd popełniany przez dyrektorów szkół – tak wynika z wywiadów przeprowadzonych z dyrektorami w trakcie szkoleń i konsultacji w zakresie KZ. Warto w tym miejscu wspomnieć, że sprawowanie nadzoru pedagogicznego w szkole jest elementem systemu kontroli zarządczej, a ewaluacja wewnętrzna jest przykładem zadania kontroli zarządczej w tym obszarze. Poniżej podano propozycję obszarów działania placówki oświatowej; za najważniejsze można uznać w szczególności:

- obszar zasobów ludzkich (nauczyciele i pracownicy administracji i obsługi),
- obszar uczniów, wychowanków i rodziców oraz opiekunów,
- obszar wychowania i nauczania oraz nadzoru pedagogicznego,
- obszar promocji szkoły i współpracy na zewnątrz,
- obszar bezpieczeństwa i higieny pracy i nauki,
- obszar obsługi administracyjnej i danych teleinformatycznych,



- obszar planowania i realizacji planu finansowego,
- obszar zamówień publicznych,
- obszar administracyjny i gospodarowania majątkiem.

Na poziomie JST proponuje się uwzględnić w szczególności następujące oświatowe obszary w kontroli zarządczej:

- obszar zasobów ludzkich,
- obszar przygotowania części oświatowej budżetu JST,
- obszar realizacji i zmian w budżecie,
- obszar udzielania pomocy materialnej,
- obszar zapewnienia dostępu do oświaty publicznej,
- obszar remontów i inwestycji placówek oświatowych,
- obszar współpracy z innymi podmiotami i organami,
- obszar polityki oświatowej JST.

Świadomość obszarów działania przekłada się na wyznaczenie celów działania jednostki lub komórki organizacyjnej JST odpowiedzialnej za oświatę. Poniżej zdefiniowano kilka celów (zwanym również zadaniami strategicznymi), które można wyznaczyć, zgodnie ze standardami MF, w kontroli zarządczej.

#### **Propozycje celów działania wyznaczone dla jednostki oświatowej:**

- zapewnienie warunków do rozwoju zawodowego nauczycieli,
- zapewnienie placówce środków finansowych na realizację statutowych zadań,
- udzielanie zamówień publicznych zgodnie z przepisami prawa ogólnego i lokalnego,
- zapewnienie bezpiecznych warunków pracy i nauki.

#### **Podobnie, można wyznaczyć cele działania JST w obszarze oświaty:**

- kreowanie polityki oświatowej gminy w oparciu o zasady równości dostępu,
- udzielanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym i motywacyjnym,
- wspieranie nauczycieli w rozwoju zawodowym,
- zapewnienie podległym szkołom i placówkom oświatowym budżetowych środków finansowych.

Proponuje się, aby zadania były określane w rocznej perspektywie. Zadania organizacyjne i dydaktyczno-opiekuńcze łatwiej określać na rok szkolny, natomiast zadania w obszarze finansowym



zgodnie z rokiem budżetowym. Cel działania, należący do obszaru misji i strategii jednostki, można określić w dłuższej perspektywie. Wnioskując z powyższego można przyjąć, że cele będą układem w miarę stałym i posłużą jako szkielet do zbudowania rocznego katalogu zadań. Zadania będą się dzielić na zadania cykliczne (np. przygotowanie projektu budżetu, projektu arkusza organizacyjnego, prowadzenie spraw związanych z awansem i rozwojem zawodowym nauczycieli) oraz na zadania zupełnie nowe, realizowane w danym okresie czasu. Dla zadań cyklicznych pomocna okaże się wieloletnia analiza wartości miernika – pozwoli ona określić tendencję i dynamikę realizacji zadania. Określanie wskaźnika dla zadań jednorazowych, trwających np. rok powinno być wsparte częstszym monitorowaniem poprzez miernik, np. kwartalnie.

### **3.2. Propozycje rozwiązań w dokumentowaniu kontroli zarządczej**

Dokumentacja KZ będzie ściśle powiązana z definiowanymi zadaniami. Część dokumentacji powinny stanowić narzędzia kontrolne: listy obecności, dzienniki lekcyjne, dziennik podawczy. Drugą grupę powinny stanowić dokumenty referencyjne, np. regulaminy, (tj. regulamin pracy, regulamin funduszu świadczeń socjalnych, regulamin dofinansowania kosztów kształcenia nauczycieli, regulamin wynagradzania) instrukcje (bhp, p. poż, pierwszej pomocy) rejestry (księga uczniów, księga zarządzeń, dziennik lekcyjny, dziennik zajęć pedagoga). Lista przykładowych dokumentów, odpowiadającym celom i zadaniom oświaty samorządowej zawiera [załącznik nr 3](#). Wymienione w załączniku dokumenty zostały udostępnione do wglądu przez kierowników jednostek i komórek organizacyjnych na potrzeby niniejszego raportu podczas spotkań w placówkach oświatowych lub pobrane ze stron BIP jednostek i JST w 2011 roku.

### **3.3. Rekomendacje w zakresie formułowania treści zarządzeń w sprawie kontroli zarządczej w JST**

Analiza zarządzeń w sprawie KZ w dziedzinie oświaty, wydawanych zarówno przez prezydentów miast, burmistrzów i wójtów oraz przez dyrektorów szkół i placówek oświatowych pozwala wymienić kilka elementów, które nie powinny stanowić istoty zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej. Zaleca się, aby zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej:

- nie było dokumentem powstałym na skutek wprowadzenia kilku drobnych zmian do zarządzenia w sprawie prowadzenia kontroli wewnętrznej lub finansowej w myśl poprzedniej ustawy o finansach publicznych,

- nie było oparte na zacytowaniu treści ustawy lub zarządzenia,<sup>35</sup>
- nie czyniło z głównego księgowego głównej osoby odpowiedzialnej za prowadzenie kontroli zarządczej,
- nie koncentrowało się wyłącznie na czynnościach kontrolnych i sprawdzających;
- nie było zdominowane przez odwołania do warstwy finansowej, rachunkowej i gospodarczej,
- nie wskazywało wyłącznie na procedury finansowe i okołofinansowe, dotyczące zarządzania zasobami materialnymi i procedurami obrotu gospodarczego;
- nie uwzględniało wyłącznie polityki rachunkowej i prowadzenia gospodarki finansowej,
- nie wskazywało wyłącznie na sekretarza i naczelnika wydziału audytu jako jedyne osoby odpowiedzialne za prowadzenie kontroli zarządczej.

**Dobłą praktyką dla samorządów w zakresie kontroli zarządczej będą dokumenty obejmujące:**

- obszary zarządzania (zasoby ludzkie, finanse, informacja, ryzyko),
- wyznaczenie osób odpowiedzialnych za zarządzanie,
- wyznaczanie zadań i mierników ich efektywności,
- sposoby i narzędzia weryfikacji i monitorowania skuteczności systemów i narzędzi zarządzania,
- raportowanie i sprawozdawczość z zarządzania,
- ryzyko z podaną metodą szacowania, skalą i poziomami reakcji, tabelami rejestracji ryzyk,
- krótkie wyjaśnienie idei kontroli zarządczej jako systemu zarządzania, a nie systemu kontroli,
- wskazanie na urząd i na jednostki (pokazując podejście kompleksowe),
- zwracanie uwagi na zgodność z przyjętymi standardami,
- zwracanie uwagi na strategię (kontrola zarządcza jako narzędzie zarządzania strategią),
- w obszarze jednostek wskazywanie na konieczność dostosowania systemu kontroli zarządczej do zakresu zadań i wielkości zasobów jednostki (por. zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej Miasta Gdańska),
- dobrze rozpisany proces zarządzania ryzykiem (są JST które nie uregulowały tych kwestii, np. brak metody, brak powiązania z miernikami, brak ujednoliconego dokumentowania, np. tabele, karty ryzyka itp.),
- wskazanie na zależność pomiędzy działaniem jednostek i działaniem całego samorządu (przykład m st. Warszawy),
- odwołanie do strategii rozwoju danego obszaru (np. w Tychach w zakresie kontroli funkcjonalnej).

---

<sup>35</sup> Mowa tu o ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dn. 2 grudnia 2010 w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

### 3.4. Propozycje rozwiązań w zakresie zarządzania ryzykiem

Dobrym rozwiązaniem jest budowanie układu zależności pomiędzy ryzykiem i narzędziami zarządzania. Takie podejście jest respektowaniem komunikatu MF w sprawie standardów kontroli zarządczej. W opisie do standardów grupy C czytamy, że *mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko [przy czym] koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie powinny być wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści*.

Przystępując do zarządzania ryzykiem należy wyjść od ogólnych celów strategicznych, realizowanych przez szkołę i jednostkę.

Praktyczne zarządzanie ryzykiem dobrze jest rozpocząć od zdefiniowania zadań realizowanych w obszarze wspomnianych celów strategicznych. Często nie jest możliwe zarządzanie ryzykiem w każdym zadaniu; tych jest bowiem w szkole kilkadziesiąt lub po stronie JST kilkaset. Dobra praktyka wskazuje, aby wybrać zadania najistotniejsze; zadania, których niezrealizowanie źle wpłynie na szkołę. Zadania te będą również obarczone wysokim poziomem ryzyka.

**W pierwszym roku prowadzenia kontroli zarządczej warto wybrać do zarządzania mniejszą liczbę ryzyk i zadań. Pozwoli to na doprecyzowanie samego systemu kontroli zarządczej i optymalizację narzędzi.**

Jak wskazuje niniejszy raport, zarządzanie ryzykiem umożliwia zarządzanie realizacją zadań i prowadzi do realizacji statutowych celów jednostki sektora finansów publicznych. Bentley Jennison (2004) proponuje prowadzenie zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym w oparciu o następujące etapy:

- identyfikację i zrozumienie prowadzonej działalności,
- identyfikację ryzyka,
- analizę ryzyka,
- ocenę punktową,
- hierarchizację,
- zarządzanie.

Powyższy schemat warto uznać jako wzorcowy, z uwagi na rekomendacje Ministerstwa Finansów RP. Podobne podejście, które można polecić samorządom, proponują Linowska i Linowski (2011) odwołując się do standardów MF i wskazując na następujące etapy w procesie zarządzania ryzykiem:

- określenie celów i zadań,
- identyfikacja ryzyka,



- analiza ryzyka,
- reakcja na ryzyko.

Ponieważ KZ jest zadaniowym systemem zarządzania, proponuje się aby identyfikacji ryzyka dokonać wychodząc od zadania wyznaczonego do realizacji (w roku szkolnym, kalendarzowym lub dla zadań o znaczeniu strategicznym w dłuższej perspektywie). Jak wskazuje literatura przedmiotu (por. Klimczak i Pikos: 2010) identyfikacja ryzyka to nazwanie zdarzeń, osób i innych elementów, które mogą zatrzymać realizację zadania lub doprowadzić do jego niepełnego wykonania. Już na pierwszy rzut oka widać, że pewne czynniki będą bardziej istotne od innych. Widać również, że niektóre czynniki będą miały charakter wewnętrzny, a inne zewnętrzny.

Nazywanie czynników mogących zakłócić realizację zadania można prowadzić na wiele sposobów. Warto pamiętać, że to zadanie lepiej jest realizować w zespole. Praktyka pokazuje, że identyfikacja ryzyka jest najczęściej dokonywana jednoosobowo przez dyrektora lub głównego księgowego, co należy uznać za niezbyt dobrą praktykę. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że istotnym czynnikiem ryzyka jest ten najmniej spodziewany, bardzo często o charakterze ludzkim, często przypisany do działań konkretnej osoby.

### **3.5. Propozycje w zakresie metody analizy ryzyka**

Analiza ryzyka polega na oszacowaniu jego wielkości i jakości. Sprawdzonym, godnym polecenia narzędziem analizy ryzyka jest technika mapowania polegająca na umieszczaniu ryzyka na siatce współrzędnych. Osie układu współrzędnych odpowiadają przyjętym kategoriom iloczynu  $R=P \times S$  (ryzyko jako iloczyn prawdopodobieństwa i skutku). Zaznaczenie ryzyk na układzie współrzędnych oraz naniesienie powłoki ważności oraz decyzyjności pozwala odpowiednio zarządzać ryzykiem.

Mapowanie ryzyka najlepiej rozpocząć od przygotowania siatki zgodnie z poniższym przykładem [w załączniku nr 6](#). Następnie na siatkę nanosi się zadania obarczone ryzykiem. W zależności od przeprowadzonej wcześniej identyfikacji, zadania zostaną umieszczone na jednym z 25 pól. Zalecana w raporcie mapa 25 polowa wydaje się być optymalna dla zadań typowej szkoły. Nie zaleca się stosować map bardziej szczegółowych. Zaproponowana mapa ryzyka zakłada 4 kwadranty decyzyjności, których opis pozwoli przyjąć właściwą reakcję na ryzyko. Propozycja interpretacji kwadrantów znajduje się w [załączniku nr 9](#).

### **Wykorzystanie matrycy ryzyka w praktyce oświatowej**

Istnieją 2 sposoby korzystania z matrycy ryzyka. Pierwszy sposób polega na wykorzystaniu kwadrantów decyzyjności. Drugim sposobem jest wykorzystanie 3 obszarów oznaczonych kolorami.





Sposób 2 pozwala szybciej określić postawę na ryzyko i lepiej się sprawdzi dla dyrektorów szkół. Analiza poprzez kwadranty wymaga bardziej pogłębionej analizy interpretacyjnej i może być polecona JST, w których funkcjonują komórki odpowiedzialne za zarządzanie.

#### Praktyczne uwagi dla interpretacji mapy ryzyka:

**Pomijamy w zarządzaniu zadania znajdujące się na polach zielonych.**

**Zadania znajdujące się w polu szarym (środkowy pas) poddajemy monitoringowi przy użyciu narzędzi, które już w szkole/jednostce funkcjonują i nie poświęcamy im uwagi większej niż do tej pory.**

**Zarządzamy systemowo zadaniami z obszaru pomarańczowego. Do tych zadań opracowujemy nowe regulaminy, sprawdzamy podstawy prawne, szkolimy personel, przenosimy ryzyko na podmiot zewnętrzny (podwykonawcę, partnera, firmę ubezpieczeniową). Dokładnie dokumentujemy proces zarządzania tymi zadaniami.**

#### Reakcja na ryzyko

Z praktycznego punktu widzenia proponuje się zastosować 4 podstawowe reakcje na ryzyko:

- **tolerowanie** – typowe dla zadań, dla których ryzyko lokuje się w trzecim kwadrancie lub w obszarze oznaczonym kolorem szarym,
- **przeniesienie** – dla ryzyka, z którym jednostka nie jest sobie w stanie poradzić sama, np. ubezpieczenie majątku, polisa OC,
- **wycofanie się** – dla zadań, w których nie można zmniejszyć wysokości ryzyka, i których niepowodzenie naraża jednostkę na duże straty<sup>36</sup>,
- **działanie** – dla zadań, w których ryzyko podlega kontroli a skutki nie spowodują wstrzymania działalności jednostki<sup>37</sup>.

### 3.6. Rekomendacje w zakresie definiowania zadań oświatowych w budżecie zadaniowym

Definiowanie zadań w jednostce powinno być zadaniem wspólnym dla budżetu zadaniowego oraz systemu kontroli zarządczej. Dobrym rozwiązaniem jest wspólne definiowanie niektórych zadań

<sup>36</sup> Postawę tą wskazało jedynie 5% badanych.

<sup>37</sup> Jest to postawa najczęściej wybierana przez zarządzających ryzykiem – 81% respondentów w badaniu ankietowym.

na poziomie I kontroli zarządczej (szkoły) i poziomie II (JST). Przykładem systemu definiowania zadań w taki sposób jest model Gdańska. W proponowanym rozwiązaniu wspólna realizacja zadania może się odbywać poprzez realizację podzadań odpowiednio przez szkołę i JST w ramach jednego zadania głównego określonego np. przez zarząd JST lub burmistrza/prezydenta/wójta.

Jednostki posiadające budżet zadaniowy i zdefiniowane w jego ramach zadania i wskaźniki, nie muszą definiować odrębnych zadań kontroli zarządczej – zadania są wspólne, np. zadania własne gminy i powiatu w dziedzinie oświaty. W ten sposób można wzmocnić powiązanie pomiędzy budżetem zadaniowym i kontrolą zarządczą – obydwa narzędzia – budżet zadaniowy i zadaniowo zorientowana kontrola zarządcza to ta sama metoda zarządzania.

Praktyką stosowaną przez samorządy (prawie 83% badanych samorządów prowadzących budżet zadaniowy) podczas definiowania zadań jest stosowanie zasady SMART (znanej również z zarządzania sektorem prywatnym). Takie rozwiązanie zostało np. przyjęte podczas przygotowywania założeń systemu kontroli zarządczej w Białymstoku. Zgodnie z metodą SMART zadania powinny być:

- konkretne i jednoznaczne, nie pozwalające na dowolność interpretacji,
- mierzalne za pomocą ustalonego wskaźnika,
- akceptowalne przez pracowników jednostki i organy nadrzędne,
- realne do wykonania (nie za trudne i nie za łatwe),
- określone w czasie (podaje się zwykle datę rozpoczęcia i zakończenia).

**Zaleca się samorządom stosowanie metody SMART w planowaniu zadań budżetu zadaniowego i zadań kontroli zarządczej.**

W przypadku zadań oświatowych spotyka się zwykle z zadaniami długoterminowymi, których realizacja zmierza do osiągnięcia nie tyle konkretnego produktu, co wartości lub jakości. Przykładem zadań określonych np. we Wrocławiu jest zwiększanie poczucia bezpieczeństwa. Innym przykładem takiego zadania i wskaźnika jest zadowolenie klientów z obsługi w zakresie zadań edukacyjnych. Przyjęty wskaźnik odnosi się do czasu odpowiedzi na zapytanie złożone w formie pisemnej; przyjęto czas udzielenia odpowiedzi do 3 dni roboczych dla zapytań składanych w formie elektronicznej.

Kolejną wskazówką dla samorządów może być integrowanie zadań budżetu zadaniowego z zadaniami strategii i programów rozwoju oświaty oraz zadań systemu kontroli zarządczej, głównie z uwagi na zadaniową strukturę wszystkich 3 rozwiązań. Przyjęcie tego rozwiązania powinno

doprowadzić do scalenia zarządzania w jeden spójny system, w którym KZ przestanie być narzędziem i stanie się pojęciem spinającym obszar finansowy z obszarem organizacyjnym.

Częstym i dobrym praktycznym rozwiązaniem z praktyki budżetu zadaniowego jest definiowanie i przedstawianie zadań w formie karty zadania – [załącznik nr 7](#). Stopień szczegółowości zadania zależy od przyjętego systemu, nazewnictwa i zależności pomiędzy zarządzanymi obszarami. W samorządach spotyka się różne podziały np. na programy, cele, zadania, działania, podziałania, procesy itp. – nazwa jest tu elementem wtórnym i zależy od wielkości JST. Warto też pamiętać, że nie ma jednolitego systemu kontroli zarządczej czy systemu budżetu zadaniowego – pozostaje to kwestią JST i podległych jednostek. Zaleca się, aby karta zadania była traktowana jako uniwersalne narzędzie planowania i dokumentowania procesu zarządzania.

Nie zaleca się stosowania wskaźnika definiowanego w odniesieniu do wartości osiąganych w poprzednim okresie realizacji zadania. Takie definiowanie wskaźnika ukaże jedynie stan realizacji i efektywność w pierwszym roku. Lepszym rozwiązaniem będzie ustalanie zależności pomiędzy wartościami osiągniętą i założoną. Przykładem może być wskaźnik przyjęcia uczniów do klasy pierwszej (dla szkoły), lub wskaźnik zabezpieczenia miejsc przedszkolnych (dla JST), np.:

$$W = \frac{\text{liczba uczniów przyjętych do klasy pierwszej}}{\text{liczba miejsc wolnych w klasie pierwszej}}$$

$$W = \frac{\text{liczba dzieci w wieku 3-4 lat przyjętych do przedszkoli samorządowych}}{\text{liczba miejsc w przedszkolach samorządowych}}$$

Nie zaleca się definiowania wskaźnika typu:

$$W = \frac{\text{Liczba uczniów objętych nauczaniem indywidualnym w roku n}}{\text{Liczba uczniów objętych nauczaniem indywidualnym w roku n-1}}$$

Na postawione we wstępie 4 pytania dotyczące kontroli zarządczej można zatem odpowiedzieć w następujący sposób:

- Ad 1. KZ w jednostkach oświatowych powinna obejmować wszystkie kluczowe zadania wynikające w szczególności z przepisów oświatowych, finansowych, prawa pracy, udzielania zamówień publicznych. Nadzór pedagogiczny, awans zawodowy nauczycieli i organizacja roku szkolnego są elementami kontroli zarządczej.
- Ad 2. Celem prowadzenia KZ jest uzyskiwanie coraz większego przekonania, że zadania są realizowane efektywnie i nie narażają środków publicznych na straty.
- Ad 3. Dokumentacja kontroli zarządczej to w większości dokumenty, które szkoła już posiada. Dokumenty kontroli zarządczej powinny być faktycznym odzwierciedleniem realizowanych zadań; nie powinny to być dokumenty tworzone na pokaz i bez przekonania.
- Ad 4. Przygotowanie kontroli zarządczej nie jest zbyt czasochłonne. Wymaga zmiany sposobu myślenia o zarządzaniu, wymusza ukierunkowanie na zadaniowość i efektywność. Warto kontrolę zarządczą wprowadzać stopniowo, dobierając narzędzia i regulacje najbardziej odpowiednie dla potrzeb danej jednostki.

## Podsumowanie

Kompetencje zarządcze dyrektora to nie tylko zarządzanie organizacją roku szkolnego, prowadzenie nadzoru pedagogicznego, dbanie o bezpieczeństwo uczniów czy wydatkowanie środków z przyznanego budżetu. Coraz częściej, jak wspominają Szołtysek i Otręba (2011) *przyszłość organizacji szkolnej zależy od kompetencji dyrektora szkoły zbliżonych do kompetencji kadry zarządzającej organizacjami nastawionymi na zysk*. Powyższe stwierdzenie pozwala właściwie osadzić narzędzie kontroli zarządczej we współczesnej szkole i zadaniach oświatowych. W myśl nowej ufp jednostka budżetowa, w tym szkoła, powinna być zarządzana całościowo i kompleksowo, być nastawiona na zwiększanie efektywności pracy. Takie stanowisko znajdujemy w komentarzu Linowskiej (2011), w którym *kontrola zarządcza to nowoczesny system zarządzania jednostką w taki sposób, by ta osiągnęła cele i zadania w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrola zarządcza to zarządzanie przez cele (które) opisuje kompleksowy proces zarządzania jednostką* (Linowska, komentarz w serwisie Prawo Oświatowe Wolters Kluwer – odnośnik w netografii, stan 2011).



Jednostki samorządu terytorialnego pełniące rolę organów prowadzących szkoły publiczne mogą stosować kontrolę zarządczą jako płaszczyznę dialogu i realizowania zadań własnych w obszarze oświaty wspólnie ze szkołami. Odpowiedzialność za rozdysponowanie i pozyskiwanie środków publicznych ciążąca na samorządach może sprawić, że KZ stanie się efektywnym narzędziem pracy urzędników różnego szczebla w samorządach. Dla organów wykonawczych JST kontrola zarządcza może być cennym źródłem informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Właściwie dobrane parametry i wskaźniki pozwalają stosować jednolite zasady dla wszystkich podległych szkół oraz nadają większą przewidywalność na etapie planowania budżetu.

W chwili obecnej stan kontroli zarządczej zarówno na poziomie JST i szkół placówek zarządczej wskazuje, że znajduje się ona na etapie wdrażania. Warto, aby ten okres wykorzystać na zbudowanie sprawnych systemów zarządzania i nie uczynić z kontroli zarządczej instrumentu funkcjonującego jako bezużyteczne zapisy w przepisach lokalnych.



## Załączniki

### ***Załącznik nr 1 – ankieta***

Ankieta do badania stanu kontroli zarządczej na poziomie jednostek oświatowych i JST

Szanowni Państwo!

**Kontrola zarządcza** to stosunkowo nowe narzędzie zarządcze i kontrolne. Jego stosowanie budzi wiele wątpliwości. Poniższa ankieta została przygotowana w celu zbadania stanu kontroli zarządczej **w obszarze oświaty**. Jest kierowana do przedstawicieli organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół i placówek. Ankieta jest **anonimowa** a zebrane informacje posłużą do sporządzenia opracowania na temat kontroli zarządczej ze wskazówkami, które mam nadzieję pomogą samorządom w Polsce. Bardzo proszę o poświęcenie kilku minut i odpowiedź na **20 krótkich** pytań.

1. Kontrolę zarządczą rozumiem jako:

- ☐ nazwę zastępczą dla kontroli finansowej
- ☐ system zarządzania placówką
- ☐ narzędzie do kompleksowej kontroli jednostki przez służby zewnętrzne

2. Które zagadnienia z zakresu kontroli zarządczej są dla Pani/Pana najtrudniejsze do podjęcia?

**Można zaznaczyć kilka opcji**

- ☐ zarządzanie ryzykiem
- ☐ definicja mierników
- ☐ ustalenie dobrych narzędzi kontrolnych
- ☐ ustalenie zadań podlegających kontroli zarządczej
- ☐ dobranie narzędzi kontrolnych

3. Zastąpienie kontroli finansowej przez kontrolę zarządczą w obszarze oświaty polegało na:

**Można zaznaczyć kilka opcji**

- ☐ zbudowaniu nowego systemu zarządzania zadaniami oświatowymi
- ☐ aktualizacji i częściowej wymianie regulaminów i dokumentów służących kontroli wewnętrznej
- ☐ utworzeniu nowych dokumentów i procedur nie mających większego wpływu na realizację zadań w obszarze oświaty
- ☐ **nie oznaczało w praktyce dokonania żadnych istotnych zmian**



4. Jakie korzyści w Pani/Pana jednostce przynosi stosowanie kontroli zarządczej w obszarze oświaty?

**Można zaznaczyć kilka opcji**

- ☐ praktycznie nie widzę możliwości pojawienia się wymiernych korzyści
- ☐ lepsze zarządzanie finansami przeznaczanymi na oświatę
- ☐ lepsze zarządzanie kadrami
- ☐ poprawa bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwo danych elektronicznych
- ☐ poprawa zarządzania informacją
- ☐ lepsza ochrona majątku
- ☐ zmiana sposobu myślenia o zarządzaniu
- ☐ większa przewidywalność w realizacji zadań
- ☐ sprawniejsza planowanie i wykonanie budżetu
- ☐ unikanie i eliminowanie błędów poprzez zarządzanie ryzykiem
- ☐ integracja zadań szkoły z zadaniami organu prowadzącego

5. Przyjęte w JST cele i zadania w ramach kontroli zarządczej w oświacie dotyczą?

**Można zaznaczyć kilka opcji**

- ☐ jakości nauczania
- ☐ kształtowania polityki kadrowej (zatrudnianie i zwalnianie)
- ☐ pomocy materialnej
- ☐ sieci szkół
- ☐ wizerunku oświaty jako usługi społecznej
- ☐ środków unijnych
- ☐ naboru do klas pierwszych
- ☐ nie wyznaczono odrębnych zadań i celów oświatowych

6. Jak jest sprawdzana efektywność realizacji zadań?

- ☐ Poprzez mierniki / wskaźniki
- ☐ Opisowo (np. w formie sprawozdania, raportu pokontrolnego)
- ☐ praktycznie nie jest sprawdzana
- ☐ inne: .....

7. Czy system kontroli zarządczej w Państwa JST jest powiązany z budżetem zadaniowym?

- ☐ W mojej JST nie prowadzi się budżetu w układzie zadaniowym





☐ Tak

☐ Nie

8. Czy funkcjonujący system kontroli zarządczej pozwala sprawniej realizować przyjętą strategię/program rozwoju edukacji/oświaty w Państwa samorządzie?

☐ Tak

☐ Nie

☐ W moim samorządzie nie ustalono takiej strategii/programu

9. Jakiego rodzaju ryzyka dotyczy stosowany w Państwa JST system kontroli zarządczej w obszarze oświaty?

**Można zaznaczyć kilka opcji**

☐ finansowego

☐ organizacyjnego

☐ ochrony zdrowia i bezpieczeństwa

☐ wizerunkowego

☐ prawnego

☐ innego ryzyka: .....

☐ nie zarządza się ryzykiem dla zadań oświatowych

10. Ile ryzyk rocznie jest poddawanych zarządzaniu poprzez identyfikację i analizę?

☐ 0

☐ 1-5

☐ 5-10

☐ powyżej 10

11. Czy stosowane narzędzia kontrolne mają zawiązek z rodzajem i wielkością ryzyka?

☐ Tak

☐ Nie

12. Czy poziom ryzyka wpływa na wartość wskaźnika efektywności realizacji zadań?

☐ Tak

☐ Nie

☐ trudno ustalić



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

13. W jaki sposób jest dokumentowany proces zarządzania ryzykiem?

**Można zaznaczyć kilka opcji**

- ☐ karta/arkusz analizy ryzyka
- ☐ mapa ryzyka
- ☐ program komputerowy do analizy ryzyka
- ☐ nie dokumentuje się procesu zarządzania ryzykiem
- ☐ inny sposób: .....

14. Identyfikacja ryzyka w realizowanych zadaniach jest prowadzona:

- ☐ częściej niż jeden raz w roku
- ☐ raz w roku
- ☐ rzadziej niż raz w roku
- ☐ nie jest prowadzona identyfikacja ryzyka

15. Które elementy systemu kontroli zarządczej podlegają monitorowaniu?

**Można zaznaczyć kilka opcji**

- ☐ definiowanie zadań
- ☐ definiowanie wskaźników
- ☐ zarządzanie ryzykiem (identyfikacja, analiza, reakcja)
- ☐ formy dokumentowania procesu zarządzania
- ☐ formy i mechanizmy zabezpieczeń i ochrony zasobów w tym danych informatycznych
- ☐ mechanizmy kontroli operacji gospodarczych i finansowych
- ☐ obieg informacji
- ☐ obieg dokumentacji
- ☐ struktura organizacyjna i delegowanie uprawnień
- ☐ kwalifikacje i dobór pracowników
- ☐ formy nadzoru nad realizacją zadań

16. Czy jest prowadzona samoocena systemu kontroli zarządczej?

- ☐ Nie
- ☐ Tak jeśli tak, to jak często:
  - ☐ 1x w roku
  - ☐ 2x w roku
  - ☐ inna częstotliwość:.....



17. Stosowany system kontroli zarządczej dla oświaty opiera się na:

Można zaznaczyć kilka opcji

- ☐ indywidualnych ustaleniach dyrektora placówki/szkoły
- ☐ standardach ustalonych przez organ prowadzący
- ☐ standardach kontroli zarządczej Ministra Finansów

18. Czy z ramienia JST była prowadzona weryfikacja prawdziwości oświadczeń o stanie kontroli zarządczej składanych przez szkoły/placówki?

- ☐ tak
- ☐ nie
- ☐ nie obowiązuje składanie oświadczeń

19. Czy informacja o stanie kontroli zarządczej w szkołach i placówkach jest brana pod uwagę podczas planowania systemu kontroli zarządczej na poziomie całej JST?

- ☐ nie
- ☐ tak

20. Kto jest personalnie odpowiedzialny za sprawowanie czynności w ramach kontroli zarządczej?

**Po stronie JST**

- ☐ pracownik komórki ds. audytu i kontroli
- ☐ sekretarz miasta/gminy
- ☐ skarbnik
- ☐ pracownik komórki odpowiedzialnej za realizację zadań w obszarze oświaty (dyrektor ZEAS, MZO, naczelnik wydziału oświaty/edukacji itp. )
- ☐ inni pracownicy: .....

**po stronie placówki**

- ☐ główny księgowy
- ☐ dyrektor szkoły
- ☐ inny pracownik szkoły

koniec ankiety

Dziękuję za wypełnienie ankiety!



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

**Załącznik nr 2 – wykaz ankietowanych samorządów**

1. Rybnik tel. 32 439 21 35 <[edukacja@um.rybnik.pl](mailto:edukacja@um.rybnik.pl)>
2. Bielsko Biała tel. 33 499-2-300 <[mzo@mzo.bielsko.pl](mailto:mzo@mzo.bielsko.pl)>
3. Kraków 12 616-5200 <[ek.umk@um.krakow.pl](mailto:ek.umk@um.krakow.pl)>
4. Oleśnica 314 01 22 <[olesnica@uwoj.wroc.pl](mailto:olesnica@uwoj.wroc.pl)>
5. Tychy 32 32 32 400 <[mzo@mzo.tychy.pl](mailto:mzo@mzo.tychy.pl)>
6. Warszawa- Targówek 22 443 86 41 <[kmajdura@targówek.waw.pl](mailto:kmajdura@targówek.waw.pl)>
7. Warszawa – Wola 22 504 84 33 <[oswiata@wola.waw.pl](mailto:oswiata@wola.waw.pl)>
8. Bydgoszcz 52 58 58 136 <[w@um.bydgoszcz.pl](mailto:w@um.bydgoszcz.pl)>
9. Zakopane 18 20 20 451 <[tis@um.zakopane.pl](mailto:tis@um.zakopane.pl)>
10. Bolesławiec 75 735 18 78 <[oswiata@poiatboleslawiecki.pl](mailto:oswiata@poiatboleslawiecki.pl)>
11. Słupsk 59 848 83 22 <[b.leszczuk@um.um.słupsk.pl](mailto:b.leszczuk@um.um.słupsk.pl)>
12. Gryfice 91 385 32 91 <[zpo@zpo.gryfice.eu](mailto:zpo@zpo.gryfice.eu)>
13. Lublin 81 466 39 00 <[oswiata@lublin.eu](mailto:oswiata@lublin.eu)>
14. Opole 77 40 22 951 <[osiata@um.opole.pl](mailto:osiata@um.opole.pl)>
15. Toruń <[we@um.torun.pl](mailto:we@um.torun.pl)>
16. Będzin 32 267 91 21 <[wydzial.edukacji@um.bedzin.pl](mailto:wydzial.edukacji@um.bedzin.pl)>
17. Sosnowiec 32 296 06 42 <[edukacja@um.sosnowiec.pl](mailto:edukacja@um.sosnowiec.pl)>
18. Rzeszów 17 875 45 88 <[edukacja@erzeszow.pl](mailto:edukacja@erzeszow.pl)>
19. Poznań 61 878 42 01 <[ow@um.poznan.pl](mailto:ow@um.poznan.pl)> <[alicja\\_mielcarek@um.poznan.pl](mailto:alicja_mielcarek@um.poznan.pl)>
20. Wrocław 71 777 77 06 <[wed@um.wroc.pl](mailto:wed@um.wroc.pl)>
21. Końskie 41 372 34 59 <[edukacja@umkonskie.pl](mailto:edukacja@umkonskie.pl)>
22. Jasło 13 44 86 404 <[edu@powiat.jaslo.pl](mailto:edu@powiat.jaslo.pl)> <[a.bara@powiat.jaslo.pl](mailto:a.bara@powiat.jaslo.pl)>
23. Mielec 17 788 85 70 <[edukacja@um.mielec.pl](mailto:edukacja@um.mielec.pl)>
24. Dzierżoniów 74 832 52 03 <[oswiata@pow.dzierzoniow.pl](mailto:oswiata@pow.dzierzoniow.pl)>
25. Przemyśl 16 678 62 26 <[edukacja@um.przemysl.pl](mailto:edukacja@um.przemysl.pl)>
26. Zamość 84 677 24 47 <[edukacja@zamosc.um.gov.pl](mailto:edukacja@zamosc.um.gov.pl)>
27. Mikołów 32 32 48 193 <[edukacja@powiat.mikolow.pl](mailto:edukacja@powiat.mikolow.pl)>
28. Krotoszyn 62 725 42 56 <[ekp@starostwo.krotoszyn.pl](mailto:ekp@starostwo.krotoszyn.pl)>  
<[barbara.jakubek@starostwo.krotoszyn.pl](mailto:barbara.jakubek@starostwo.krotoszyn.pl)>
29. Wodzisław Śląski 32 453 99 60 <[oswiata@powiatwodzislawski.pl](mailto:oswiata@powiatwodzislawski.pl)>
30. Olesno 34 359 78 41 <[olesno.opo@gminy.pl](mailto:olesno.opo@gminy.pl)>
31. Gorzów 95 73 55 777 <[wed@um.gorzow.pl](mailto:wed@um.gorzow.pl)>



### ***Załącznik nr 3 – wykaz ankietowanych szkół***

#### **Mysłowice**

I Liceum Ogólnokształcące w Mysłowicach

Młodzieżowy Dom Kultury w Mysłowicach

Szkoła Podstawowa nr 3 w Mysłowicach

Szkoła Podstawowa nr 15 w Mysłowicach

#### **Warszawa – Targówek**

Szkoła Podstawowa nr 28 im. Stefana Żeromskiego

Szkoła Podstawowa z Oddziałami Integracyjnymi nr 206 im. Władysława Reymonta

Gimnazjum nr 145

#### **Puławy**

Zespół Szkół nr 3 w Puławach

Zespół Szkół Technicznych w Puławach

Pedagogiczna Biblioteka Wojewódzka w Lublinie Filia w Puławach

#### **Tychy**

Gimnazjum nr 6 w Tychach

Gimnazjum nr 7 z Oddziałami Integracyjnymi w Tychach

Szkoła Podstawowa nr 10 w Tychach

Zespół Szkół nr 5 w Tychach

#### **Zamość**

Szkoła podstawowa nr 6 w Zamościu

Szkoła podstawowa nr 9 w Zamościu

Przedszkole miejskie nr 14 w Zamościu

Przedszkole miejskie nr 12 w Zamościu



Konin

Zespół Szkół Budowlanych w Koninie

Centrum Kształcenia Praktycznego w Koninie

Szkoła Podstawowa nr 15 w Koninie

Gmina Tworóg

Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Boruszowicach



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**Załącznik nr 4 – przykłady dokumentów kontroli zarządczej w obszarze oświaty.**

- zarządzenie dyrektora w sprawie wprowadzenia zasad prowadzenia kontroli zarządczej,
- regulamin kontroli zarządczej (np. zespół szkół sportowych w Tarnowie),
- kodeksu etyki pracowników samorządowych (np. UM w Międzyrzeczu),
- kodeks etyki nauczycieli (np. w zespole szkół ponadgimnazjalnych w Słupsku),
- wewnętrzna polityka antymobbingowa – wpa (np. w gimnazjum nr 3 w Piekarach Śląskich),
- regulamin naboru nowych pracowników (szczególnie na stanowiska urzędnicze zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych – np. gimnazjum nr 8 w Rudzie Śląskiej),
- regulamin przeprowadzenia oceny okresowej,
- instrukcja inwentaryzacyjna z protokołem z inwentaryzacji,
- instrukcja kasowa,
- procedura wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków,
- sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, wystawiania dowodów księgowych, metody wyceny aktywów i pasywów i ustalania wyniku finansowego, ochrona danych i ich zbiorów oraz zkładowy plan kont (polityka rachunkowości i plan kont),
- regulamin udzielania zamówień publicznych przez jednostki organizacyjne,
- oświadczenie o stanie kontroli zarządczej w szkole (np. oświadczenie dyrektora sp nr 174 w łodzi – oparte na wzorze rozporządzenia ministra finansów),
- świadczenie pracowników o zapoznaniu się z regulaminem kontroli.

Przykłady dokumentów kontroli zarządczej wynikające z realizacji statutowych zadań szkoły – propozycje rozwiązań nie stwierdzonych w czasie badań

W obszarze realizacji celów dydaktycznych i wychowawczych:

- plan profilaktyki,
- plan wychowawczy,
- roczny plan pracy,
- szkolny zestaw programów nauczania,
- szkolny zestaw podręczników
- wewnątrzszkolny system oceniania.





W obszarze obsługi prawnej szkoły/placówki:

- protokolarz posiedzeń Rady Pedagogicznej
- rejestr zarządzeń
- księga zarządzeń i pism okólnych

W obszarze realizacji celów finansowych:

- projekt finansowy
- projekt organizacyjny
- plan kont
- dokumenty sprawozdawczości

W obszarze realizacji celów dotyczących zarządzania informacją:

- instrukcja kancelaryjna
- wykaz akt (RWA)
- polityka bezpieczeństwa



## ***Załącznik nr 5 – budżet zadaniowy dla oświaty – przykłady zadań stosowanych w samorządach***

### **Przykład Bytomia**

Zadania bezpośrednie (Bn) w obszarze oświaty zdefiniowane dla szkół i placówek oświatowych:

Zadanie B1: Nauczanie i wychowanie

Zadanie B2: Prowadzenie świetlicy

Zadanie B3: Prowadzenie oddziałów rocznego przygotowania przedszkolnego

Zadanie B4: Realizacja zadań w obszarze doskonalenia zawodowego nauczycieli i doradztwa zawodowego

Zadanie B5: Realizacja programów unijnych

Zadanie B6: Organizowanie wypoczynku dla uczniów

Zadanie B7: Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych

Zadania B8: Zadania remontowe jednostek budżetowych

Zadanie B9: Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych

Zadanie B10: Zmienne elementy nauczania i wychowania

Zadanie B11: Urlopy, stany nieczynne i 13-tki za ubiegły rok

Zadania pośrednie (Pn) w obszarze oświaty zdefiniowane dla szkół i placówek oświatowych:

Zadanie P1: Utrzymanie administracji

Zadanie P2: Utrzymanie budynku wraz z obsługą

Zadanie P3: Utrzymanie administracji – stołówki

Zadanie P4: Utrzymanie budynku wraz z obsługą – stołówki

Zadanie P5: Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych

### **Przykład Katowic**

Zadania bezpośrednie w ramach budżetu zadaniowego zdefiniowane przez Miasto Katowice dla realizacji zadań własnych w obszarze oświaty.

Zadanie bezpośrednie ZB1: Prowadzenie oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych

Zadanie bezpośrednie ZB2: Programy współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Zadanie bezpośrednie ZB 3: Programy współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

Zadanie bezpośrednie ZB 4: Programy współfinansowane z innych środków pochodzących z Unii Europejskiej – Comenius

Zadanie bezpośrednie ZB 5: Programy współfinansowane z innych środków pochodzących z Unii Europejskiej – Leonardo da Vinci

Zadanie bezpośrednie ZB 6: Programy i projekty realizowane z innych środków zagranicznych nie podlegających zwrotowi

Zadanie bezpośrednie ZB 7: Doskonalenie zawodowe nauczycieli

Zadanie bezpośrednie ZB 8: Profilaktyka, rozwiązywanie problemów alkoholowych i przeciwdziałanie narkomanii

Zadanie bezpośrednie ZB 9: Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka

Zadanie bezpośrednie ZB 10: Pozostała działalność szkół i placówek oświatowych

Zadanie bezpośrednie ZB 11: Stypendia dla uczniów

Zadanie bezpośrednie ZB 12: Rezerwy

Zadanie bezpośrednie ZB 13: Dotacje i pozostałe zadania

Zadania pośrednie w ramach budżetu zadaniowego zdefiniowane przez Miasto Katowice dla realizacji zadań własnych w obszarze oświaty

Zadanie bezpośrednie ZP 1: Prowadzenie stołówek szkolnych

Zadanie bezpośrednie ZP 2: Prowadzenie stołówek przedszkolnych

Zadanie bezpośrednie ZP 3: Zadania remontowe

Zadanie bezpośrednie ZP 4: Zadania inwestycyjne

Zadanie bezpośrednie ZP 5: Zakupy inwestycyjne

Zadanie bezpośrednie ZP 6: Dotacje dla uczelni

### **Przykład Gdańska**

Przykłady zadań i podzadań dla obszaru oświaty publicznej w projekcie budżetu zadaniowego dla Gdańska – rok 2009



#### Kształtowanie i rozwój systemu gdańskiej edukacji

- finansowanie, prowadzenie i upowszechnianie samorządowej edukacji przedszkolnej,
- finansowanie i prowadzenie samorządowych szkół i placówek dla dzieci i młodzieży, w tym bieżące utrzymanie infrastruktury oświatowej,
- finansowanie, prowadzenie i współfinansowanie działań samorządu na rzecz kształcenia dorosłych,
- ewidencja i dotowanie publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez podmioty inne niż JST,
- finansowanie i prowadzenie wsparcia psychologiczno - pedagogicznego uczniów, systemy motywacji uczniów.

#### Kształtowanie warunków opiekuńczo-wychowawczych w ramach systemu edukacji

- działania zapewniające dzieciom i młodzieży opiekę i wychowanie w okresie pobierania nauki,
- działania zapewniające dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej oraz niedostosowanej społecznie opiekę, wychowanie i naukę,
- działania poszerzające ofertę edukacyjną w gdańskich szkołach i placówkach oświatowych, pomoc materialna dla uczniów.

#### Kształtowanie warunków opiekuńczych dla dzieci do lat 3 przygotowywanych do systemu edukacji

- utrzymanie systemu opieki nad dzieckiem do lat 3

#### Zarządzanie systemem edukacji w mieście

- zadania związane z nadzorem i koordynacją systemu edukacji,
- zarządzanie zasobami ludzkimi w placówkach,
- remonty w obiektach oświatowych,
- przygotowanie i realizacja inwestycji.



Wpieranie nauki i systemu szkolnictwa wyższego

- systemy motywacji studentów



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**Załącznik nr 6 – Mapa ryzyka dla 5 stopniowej skali jakościowej**

Uniwersalny model mapy ryzyka dla 5 poziomów kategorii.

|              |             |   |                                      |      |                                  |      |             |
|--------------|-------------|---|--------------------------------------|------|----------------------------------|------|-------------|
| Wpływ/skutek | bardzo duży | 5 | Kwadrant 2 – wykrywaj i monitoruj    |      | Kwadrant 1 – zapobiegaj u źródła |      |             |
|              | duży        | 4 |                                      |      |                                  |      |             |
|              | średni      | 3 | Kwadrant 4 – obszar niskiej kontroli |      | Kwadrant 3 – monitoruj           |      |             |
|              | mały        | 2 |                                      |      |                                  |      |             |
|              | bardzo mały | 1 |                                      |      |                                  |      |             |
|              |             |   | 1                                    | 2    | 3                                | 4    | 5           |
|              |             |   | bardzo małe                          | Małe | średnie                          | duże | bardzo duże |
|              |             |   | prawdopodobieństwo                   |      |                                  |      |             |

**Załącznik nr 7 – karta zadania w budżecie zadaniowym**

Rozwiązanie stosowane w Bytomiu

.....

<miejscowość>, dnia .....

(nazwa podmiotu)

**KARTA ZADANIA**

**SPRAWOZDANIE ZE STANU REALIZACJI ZADANIA NR .....**

**ZA I PÓŁROCZE 2011 ROKU**

1. Nazwa zadania:

2. Koordynator zadania:

3. Osoba odpowiedzialna za zadanie (kierownik jednostki)\*:

4. Poniesione wydatki bezpośrednie/pośrednie:

w złotych

| Dział  | Rozdział | § | Plan<br>pierwotny | Plan po<br>zmianach na<br>30.06.20xx | Wykonanie<br>na<br>30.06.20xx | % wykonania |
|--------|----------|---|-------------------|--------------------------------------|-------------------------------|-------------|
| 1      | 2        | 3 | 4                 | 5                                    | 6                             | 7           |
|        |          |   |                   |                                      |                               |             |
|        |          |   |                   |                                      |                               |             |
|        |          |   |                   |                                      |                               |             |
|        |          |   |                   |                                      |                               |             |
|        |          |   |                   |                                      |                               |             |
| OGÓŁEM |          |   |                   |                                      |                               |             |

5. Opis realizacji zadania:

6. Stopień realizacji wskaźników efektywności:

(dla zadań inwestycyjnych i remontowych za wskaźnik efektywności uznaje się stopień rzeczowej realizacji zadania)



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



7. Wydatki pośrednie\*\*:

- a) ilość etatów.....
- b) jednostkowe wydatki pośrednie zł .....
- c) razem wydatki pośrednie zadania zł .....

8. Łączny koszt zadania na dzień 30 czerwca ..... roku – zł .....

9. Uwagi i wnioski dotyczące realizacji zadania.

.....

(koordynator zadania)

.....

(osoba odpowiedzialna za zadanie)

\* przez kierownika jednostki należy rozumieć: naczelnika, kierownika samodzielnego referatu lub biura, samodzielne stanowiska, kierownika jednostki budżetowej.

\*\* wydatków pośrednich nie określa się dla zadań inwestycyjnych i remontowych.



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



**Załącznik nr 8 – karta rejestru i analizy ryzyka**

Propozycja – rozwiązanie autorskie

|                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                  |                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| <b>Nazwa zadania</b>                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                  |                           |
| <b>Wskaźnik</b>                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                  |                           |
| Wartość wskaźnika zgodnie z przeprowadzoną analizą przed realizacją                  | <podać wartość wskaźnika>                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Wartość wskaźnika zgodnie z przeprowadzoną analizą po realizacji | <podać wartość wskaźnika> |
| Ryzyko zidentyfikowane w zadaniu                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                  |                           |
| Kategoria ryzyka                                                                     | <input type="checkbox"/> finansowe<br><input type="checkbox"/> organizacyjne<br><input type="checkbox"/> ochrony zdrowia i bezpieczeństwa<br><input type="checkbox"/> wizerunkowe<br><input type="checkbox"/> prawne                                                                                                 |                                                                  |                           |
| Analiza ryzyka i oszacowana w jej wyniku wartość ryzyka                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                  |                           |
| A) Prawdopodobieństwo                                                                | <n>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Uwagi:                                                           |                           |
| B)Skutek                                                                             | <n>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                  |                           |
| A*B)Wartość ryzyka                                                                   | <n>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                  |                           |
| Kwadrant ryzyka zgodnie z przyjętą mapą ryzyka                                       | <input type="checkbox"/> 1 – zapobiegaj u źródła (zagroza funkcjonowaniu jednostki)<br><input type="checkbox"/> 2 – wykrywaj i monitoruj (pamiętaj o procedurach i przepisach)<br><input type="checkbox"/> 3 – monitoruj (ryzyko stałe w biznesie)<br><input type="checkbox"/> 4 – obszar niskiej kontroli (działaj) |                                                                  |                           |
| Reakcja na ryzyko                                                                    | <input type="checkbox"/> Tolerowanie (konieczny nadzór dobór narzędzi kontroli)<br><input type="checkbox"/> Przeniesienie<br><input type="checkbox"/> Wycofanie się<br><input type="checkbox"/> Działanie                                                                                                            |                                                                  |                           |
| Liczba ryzyk zmaterializowanych w analizowanym okresie (.../.../.... do .../.../...) | <n>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                  |                           |

| Krótki opis podjętych działań                                  |  |
|----------------------------------------------------------------|--|
| Rodzaje<br>zastosowanych<br>narzędzi monitoringu i<br>kontroli |  |

## **Załącznik nr 9 – propozycja opisu mapy ryzyka dla zadań oświatowych.**

### **Opis kwadrantów decyzyjności**

**Kwadrant 4** – zdarzenia mało prawdopodobne z niewielkim skutkiem, większość codziennych drobnych zadań, zadania często praktykowane, dla których można przewidzieć bieg, zadania należące do działań rutynowych i typowych lub takie zadania, które są bardzo dobrze zabezpieczone, ujęte w precyzyjne procedury i których niezrealizowanie da się łatwo naprawić i skorygować.

**Kwadrant 3** – to tzw. *‘ryzyka stałe w biznesie* (p. Linowska i Linowski: 2011), wpisane w codzienną praktykę zadania i wydarzenia je utrudniające, które z uwagi na znajomość przedmiotu da się łatwo kontrolować. W dobrze funkcjonującej jednostce tych zadań jest najwięcej i to dla nich opracowano najczęściej regulaminy i procedury działania.

**Kwadrant 2** – ryzyko niosące poważne skutki ale występujące bardzo rzadko. Ryzyko występujące w tym obszarze dotyczy często zadań podlegających pod zarządzanie kryzysowe. Dotyczy zdarzeń zewnętrznych, które występują bardzo rzadko.

**Kwadrant 1** – ryzyko zagrażające funkcjonowaniu jednostki. Zadania z tego obszaru dotyczą złożonych, często nowych zadań. Ryzyka w tym obszarze powinny być wspierane działaniami z zewnątrz np. poprzez współpracę z organem prowadzącym, zatrudnianie podwykonawców, ekspertów lub outsourcing.

### **Opis kolorów – zgodnie z mapą ryzyka w załączniku**

**Pola oznaczone kolorem zielonym** (lewy dolny róg mapy) – to ryzyka, które rzadko ulegają materializacji. Na polach zielonych są najczęściej umieszczane zadania typowe, łatwe do realizacji z uwagi na niewielki stopień złożoności, posiadanie odpowiedniego personelu i dużą przewidywalność.

**Pola oznaczone kolorem szarym** (środkowy pas mapy) – zawiera bardzo szeroki wachlarz ryzyk. Sugeruje się, aby ryzyka umieszczone w tym polu poddać szczególnej analizie pod kątem reakcji na ryzyko. Ryzyka tego obszaru przeważnie zawsze dotyczą zadań, którymi należy się zająć w codziennej kontroli zarządczej i których nie należy lekceważyć.

**Pola oznaczone kolorem czerwonym** (prawa górna część mapy) – dotyczy zadań najbardziej ryzykownych, o znaczeniu strategicznym i decydującym o funkcjonowaniu jednostki. Zaleca się aby kontrola zarządcza obejmowała od 40 do 60 % takich zadań.



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



## Literatura i netografia

- Anthony, R. N. (1965). Planning and Control Systems: Framework for Analysis. Boston: Graduate School of Business Administration Harvard University.
- Chojna-Duch, E. Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne. Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission Enterprise Risk Management - Integrated Framework. Executive Summary. 2004
- COSO I: „Kontrola wewnętrzna – zintegrowana struktura ramowa” (Internal Control - Integrated Framework) – będzie dostępna we wrześniu 2007, promocja książki odbędzie się podczas VI Międzynarodowego Kongresu Krakowie, 12-12 września, 2007.
- COSO II: „Zarządzanie Ryzykiem Korporacyjnym - Zintegrowana Struktura Ramowa” (Enterprise Risk Management - Integrated Framework) - będzie dostępna już za kilka dni, promocja książki odbędzie się podczas Konferencji pt.: Zintegrowane Zarządzanie Ryzykiem - 14 czerwca 2007r. w Poznaniu.
- *Wytyczne do samooceny kontroli finansowej w jednostce sektora finansów publicznych* wyd. Departament Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Finansów:
- Gawrecki L, *Kompetencje Menadżera Oświaty*, Poznań 2003
- Jajuga, K. Zarządzanie ryzykiem. PWN
- Jennnison, B. Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, MFRP
- Klimczak K.M., Pikos A.M., Percepcja ryzyka a kontrola zarządcza w sektorze publicznym, *Przegląd organizacji*, nr 12/2010, s. 27-30.
- Kowalczyk, E. *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych*. Wzory instrukcji i procedur, Pressom, Wrocław 2010
- Linowska E, Linowski, D. Zarządzanie ryzykiem w placówce oświatowej. Dyrektor szkoły 8(212)/2011 ss.14-17



- Linowska, E. Budowanie systemu kontroli zarządczej w placówkach oświatowych komentarz praktyczny, serwis oświatowy Wolters Kluwer, 129161
- Narzędzia do kontroli zarządczej na CD. Program do realizacji standardów kontroli. Forum, 2011
- Puchacz, K. (2010) *Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa, ODDK.
- Risk management — Principles and guidelines on implementation. International Standard ISO/DIS 31000: 2008
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Dz.U.
- Sielatycki, M. *Model kompetencji dyrektora szkoły „Dyrektor Szkoły”* 2006/10
- Sola, M. (2009) *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej*, Municipium, Warszawa
- Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych” z dnia 30 czerwca 2006 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 7, poz. 58)
- Sztajerska, D. Dlaczego warto wdrażać ISO w szkole. *Dyrektor Szkoły*, nr 6/2005
- Szymańska, K. ‘Wpływ kultury organizacyjnej na jakość i efektywność funkcjonowania urzędu administracji publicznej’ Tendencje w nauce i praktyce zarządzania na przełomie wieków red. Czesław Sikorski. WSH-E Łódź, 2004
- Wasiak, A. *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej* str. 11-23 w Zarządzanie innowacyjne w gospodarce i biznesie nr 1 (4) 2007 Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi
- Weber, M. *Nowy sposób planowania finansów*. Rzeczpospolita 14 września 2011 nr 214 (9030)
- Wlazło, S. (2006) *ISO w szkole*, Fraszka, Warszawa.
- Zarządzanie Ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce. Ministerstwo Finansów.



## Netografia

<http://www.budzet-zadaniowy.com>

Zastosowanie budżetów zadaniowych w samorządach terytorialnych. Gazeta Prawna

[http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/334990,zastosowanie\\_budzetow\\_zadaniowych\\_w\\_samorzadach\\_terytorialnych.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/334990,zastosowanie_budzetow_zadaniowych_w_samorzadach_terytorialnych.html)

Stanisław Kluza: Budżet zadaniowy w administracji publicznej potrzebny od zaraz, Gazeta Prawna,

[http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/504299,stanislaw\\_kluza\\_budzet\\_zadaniowy\\_w\\_administracji\\_publicznej\\_potrzebny\\_od\\_zaraz.html](http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/504299,stanislaw_kluza_budzet_zadaniowy_w_administracji_publicznej_potrzebny_od_zaraz.html)

Kontrola zarządcza – materiał umieszczony na portalu informacyjnym [http://budzet-zadaniowy.com/kontrola\\_zarzadcza/](http://budzet-zadaniowy.com/kontrola_zarzadcza/)

Fundamentals of Management Control, European Federation for Welding, Joining and Cutting

[http://www.ewf.be/media/documentosDocs/doc\\_18\\_ewf-646-08-fundamentals-of-management-control.pdf](http://www.ewf.be/media/documentosDocs/doc_18_ewf-646-08-fundamentals-of-management-control.pdf)

Beswick, K; Bloodwort, J. Risk mapping – dilemmas and solutions in risk Management – Paper No. 4 –

źródło: [http://www.rudnicki.com.pl/pub/Aus\\_risk\\_mapping.pdf](http://www.rudnicki.com.pl/pub/Aus_risk_mapping.pdf)

Wskaźniki oświatowe OECD: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/3/45943482.pdf>

Linowska <http://abconline-01.abc.com.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc--ASK-->

[nro=151124105&wersja=0&fullTextQuery.query=kontrola+zarz%25C4%2585dcza&reqId=1322421514888387&class=CONTENT&loc=4&full=1&hid=2](http://abconline-01.abc.com.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc--ASK--nro=151124105&wersja=0&fullTextQuery.query=kontrola+zarz%25C4%2585dcza&reqId=1322421514888387&class=CONTENT&loc=4&full=1&hid=2)





## 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

