



Kontrola zarządcza w praktyce szkoły – krok po kroku

Ewa Halska, OSKKO.

Artykuł jest zwiastunem poradnika dla dyrektora *Dyrektor i kontrola*, który ukaże się niebawem nakładem wydawnictwa IBO.

System kontroli zarządczej opracowany przez dyrektora powinien być adekwatny, efektywny i skuteczny, mimo w zasadzie ciągłej zmiany warunków i otoczenia, w których funkcjonuje szkoła. Budując system dobrze jest pamiętać o tym, że w szkole istnieją i są realizowane wewnętrzne procedury wymagane dotychczasowymi przepisami prawa w zakresie finansów prowadzone w ramach kontroli wewnętrznej. W celu oceny skuteczności i adekwatności do wymogów obecnie obowiązującego prawa w zakresie kontroli zarządczej, należy dokonać przeglądu funkcjonujących w szkole wewnętrznych procedur oraz dokumentów prawa wewnętrznego pod kątem zapewnienia realizacji celów i zadań kontroli zarządczej zdefiniowanej w ustawie o finansach publicznych. Określenie stanu faktycznego pozwoli na podjęcie ewentualnych działań modyfikujących lub też nowych nie ujętych do tej pory w regułach kontrolnych.

2.1 Określenie stanu faktycznego w kontekście celów kontroli zarządczej

Dyrektor sam lub wspólnie z wyznaczonymi pracownikami, powinien dokonać analizy celów, zadań i podstaw funkcjonowania szkoły na podstawie ogólnie obowiązujących aktualnych aktów prawnych, w szczególności prawa oświatowego, biorąc pod uwagę kontekst prawa finansowego, aktów prawa międzynarodowego oraz tworzonych na ich podstawie aktów prawa miejscowego. Powinien dokonać oceny wewnątrzszkolnych dokumentów, przede wszystkim statutu szkoły, a także innych funkcjonujących w szkole dokumentów (zarządzeń, instrukcji, procedur, poleceń służbowych, zakresów czynności i in.), opracowanych w celu zapewnienia działalności zgodnej z przepisami prawa oraz przyjętymi procedurami wewnętrznymi. Analiza ta ma na celu ocenę poziomu realizacji zadań w kontekście minimalizacji kosztów ich osiągnięcia, wdrażania działań oszczędnościowych oraz opracowania systemu reagowania na stwierdzone nieprawidłowości.

Celem kontroli jest m.in. wiarygodność sprawozdań oraz ochrona zasobów. Dyrektor dokonując przeglądu funkcjonujących w szkole dokumentów – normatywnych aktów wewnętrznych (w szczególności przyjętą politykę rachunkowości) winien zwrócić uwagę na to, czy obejmują one weryfikację zapisów w księgach rachunkowych i porównanie ich z danymi prezentowanymi w sprawozdaniach finansowych oraz ocenę merytoryczną dokumentów źródłowych będących podstawą do sporządzania sprawozdań obowiązujących w szkole (kontrola wstępna głównego księgowego). Natomiast oceniając zapewnienie ochrony zasobów powinien zwrócić uwagę czy w przyjęta w szkole dokumentacja (polityka rachunkowości, polityka ochrony danych osobowych, zakresy obowiązków, upoważnienia) odzwierciedla przyjętą klasyfikację zasobów i ustalenie hierarchii ich ważności. Analiza procedur i skuteczności bezpieczeństwa wytwarzanych i prezentowanych informacji w szkole jako jednostce budżetowej, a także weryfikacja przestrzegania w bieżącej działalności reguł oraz przepisów o poufności, przystępności, wyłączności i ochronie danych w zależności od ich ważności i przeznaczenia służy ocenie ochrony zasobów i elementów składowych zarządzania jakością w obszarze finansowym. Należy przy tym pamiętać, że ochrona zasobów to nie tylko zasoby informatyczne, ale także ochrona mienia szkoły. Istotne więc tu będzie określenie, czy istnieją zasady (odpowiednie zabezpieczenie wyposażenia, pomieszczeń, budynku, przechowywania druków ściślego zarachowania i. in.) mające na celu ochronę mienia, a także czy realizowana jest okresowa inwentaryzacja mienia, zgodnie z wymogami art. 26 ustawy o rachunkowości.

Kolejnym wymienionym w ustawie celem kontroli zarządczej jest przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania. Analizując ten aspekt dyrektor sprawdza, czy w istniejących w szkole przyjętych dokumentach (np. statut, zakresy czynności, regulamin organizacyjny, kodeks etyki, inne) znajdują się zapisy dotyczące przestrzegania przez pracowników (pedagogicznych i niepedagogicznych) wartości etycznych, określonych ogólnie w przepisach prawa oświatowego oraz art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych.

Ocena efektywności i skuteczności przepływu informacji polega na dokonaniu oceny aktualnie obowiązującego systemu wytwarzania i wykorzystania informacji w szkole dla osiągnięcia ustalonych celów. System komunikacji powinien przebiegać w sposób efektywny zarówno w kierunku pionowym, jak i poziomym a także dawać gwarancję właściwego zrozumienia go przez odbiorców.

Natomiast oszacowanie i zarządzanie ryzykiem polega na zdefiniowaniu przez dyrektora obszarów działania wyodrębnionych w szkole do realizacji jej zadań statutowych w zakresie triady edukacyjnej (edukacja,





wychowanie, opieka), w celu identyfikacji ryzyka, sprawdzenie czy jest ono zgodne z oczekiwaniami i czy ma decydujący wpływ na oczekiwane efekty.

Do oceny stanu faktycznego można wykorzystać zebrane w tabeli poniższe informacje, zgodne ze standardami kontroli zarządczej oraz znajdującymi się na stronie internetowej ministerstwa finansów opracowania „Wytyczne do samooceny kontroli finansowej w jednostce sektora finansów publicznych.”¹ Wytyczne, co prawda, opublikowane zostały w maju 2007r., ale swoją treścią wpisują się również w aktualnie obowiązujące przepisy prawa. Co istotne, zestawienie danych zawartych w tych dwóch dokumentach pozwala na zrozumienie roli kontroli zarządczej jako procesu, który ma na celu ocenę stanu oraz jego ulepszenie. Podobnie jak standardy, wytyczne do samooceny nie są przepisami prawa, ale stanowią wskazówkę na jakie aspekty prawdopodobnie będą zwracali uwagę kontrolerzy zewnętrzni oraz audyt. Zgodnie z podaną na stronie ministerstwa finansów informacją, wytyczne stanowią raczej narzędzie, które może być pomocne w ocenie systemu kontroli w szkole, może więc posłużyć do diagnozy stanu wyjściowego, a później do samooceny funkcjonowania systemu zarówno przez kierownictwo jak i przez pracowników. Wyboru zagadnień z wytycznych dokonano biorąc pod uwagę typowe możliwości funkcjonowania szkoły. Poniższe zestawienie ma na celu zasygnalizowanie najistotniejszych kwestii i nie jest wyczerpujące, tworzy raczej podstawę do dalszej modyfikacji i uzupełnień, która wpisuje się w definicję systemu kontroli. W przedstawionej poniżej tabeli przedstawiono zestawienie „Standardu A” Środowisko wewnętrzne zgodnie z przyjętymi w standardzie zagadnieniami:

- przestrzeganie wartości etycznych
- kompetencje zawodowe,
- struktura organizacyjna,
- delegowanie uprawnień.

Pierwsza kolumna tabeli zawiera zmodyfikowane zagadnienia z wytycznych, druga kolumna, to przykładowe zapisy (możliwości wskazania realizacji/spełnienia), które mogą pomóc w ocenie istniejącego stanu na podstawie posiadanej w szkole dokumentacji, informacji pozyskanych od pracowników i stosowanych praktycznych rozwiązań.

¹ <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=7&dzial=290&wysw=4&sub=sub3>



Tab. 1 oprac. własne

A SRODOWISKO WEWNĘTRZNE		
	Zagadnienie z wytycznych do samooceny	Uwagi/komentarze
Przestrzeganie wartości etycznych	<p>1. W szkole są określone zasady postępowania w sytuacjach wątpliwych etycznie, w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ wskazano jakie zachowanie uważane jest za wzorcowe lub jakie zachowanie uważane jest za niewłaściwe w określonych sytuacjach, ➤ zasady odnoszą się np. do: właściwego wykorzystania zasobów, kontaktów z rodzicami, należytej staranności zawodowej, ➤ wskazano przypadki konfliktu interesów, ➤ znajomość zasad obowiązujących w szkole jest okresowo potwierdzana przez pracowników, rozumieją oni jakie zachowanie jest właściwe, jakie konsekwencje może spowodować niewłaściwe zachowanie a także jakie działania należy podjąć, jeżeli staną się świadomi niewłaściwego zachowania ➤ w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa, regulaminów, procedur lub zasad postępowania przyjętych w szkole dyrektor podejmuje odpowiednie kroki. <p>2. W szkole panuje klimat akceptacji dla wartości etycznych:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ dyrektor, poprzez różne środki komunikacji wewnętrznej, a w szczególności poprzez przykład w codziennym wypełnianiu obowiązków, wspiera i promuje uczciwe i etyczne postępowanie, ➤ kwestie uczciwego i etycznego postępowania poruszane są na naradach oraz na spotkaniach kierownictwa z pracownikami, pracownicy odczuwają presję na etyczne postępowanie, wszystkie ujawnione przypadki nieetycznego postępowania są piętnowane, ➤ znaczenie uczciwości i wartości etycznych ma swoje odzwierciedlenie w kryteriach ocen okresowych pracowników. <p>3. Dyrektor i pracownicy są pozytywnie nastawieni do kontroli zarządczej i wspierają ją. W szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ dyrektor demonstruje swoje poparcie dla systemu kontroli zarządczej poprzez organizowanie na ten temat szkoleń, ➤ konferencji, narad itp., konsekwentnie egzekwuje przestrzeganie procedur kontroli przez pracowników, pracownicy przestrzegają zasad kontroli i podejmują działania na rzecz zwiększenia jej skuteczności, ➤ pracownicy mają możliwość zgłaszania sugestii mających na celu poprawę skuteczności kontroli a ich sugestie są rozpatrywane. <p>4. Postępowanie w imieniu szkoły z innymi podmiotami oraz własnymi pracownikami jest etyczne. W szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ sprawozdania przekazywane, organom nadzorującym lub opinii publicznej są właściwe i rzetelne, ➤ dyrektor współpracuje z audytorami, kontrolerami, ceni ich 	<p>Potwierdzeniem w dokumentacji są stosowne wpisy w dokumentach obowiązujących wszystkich pracowników szkoły, takich jak:</p> <ul style="list-style-type: none"> - statut szkoły, - <i>regulamin organizacyjny (jeżeli funkcjonuje w szkole)*</i> - regulamin pracy, - regulamin wynagradzania, <p>a ponadto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - teczka akt osobowych pracowników zawierająca dokumenty: potwierdzenia nagród, kar, zapoznania się z dokumentacją obejmującą omawiane kwestie (oświadczenia i in.), karty oceny pracy, - protokoły z narad i spotkań z dyrektorem zawierające listę obecności, - zarządzenie w sprawie dokonywania ocen okresowych pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych (art. 28 ustawy o pracownikach samorządowych), - potwierdzenia znajomości oraz wykonania uwag i zaleceń pokontrolnych przez odpowiedzialnych pracowników, - rejestr skarg,

	<p>uwagi i zalecenia,</p> <p>➤ skargi, uwagi i propozycje pracowników raz podmiotów zewnętrznych rozpatrywane są w jasny i zrozumiały sposób oraz bez zbędnej zwłoki.</p> <p>5. Dyrektor tworzy zachęty etycznego postępowania poprzez: ustalanie realistycznych i osiągalnych celów, stosuje godziwe i wyważone środki i sposoby motywowania pracowników, unika stosowania bodźców radykalnych. Osoby wykonujące podobną pracę otrzymują wynagrodzenie o zbliżonej wysokości, przyznawanie nagród, podwyżek i awansów na wyższe stanowiska jest powiązane z wynikami pracy i osiągnięciami oraz odbywa się według przejrzystych zasad i kryteriów. Przyjęte zasady awansowania i nagradzania zostały pracownikom jasno zakomunikowane.</p>	<p>- monitoring załatwiania spraw,</p> <p>- <i>inne zarządzenia i dokumenty stosowane w szkole, jako akty normatywne prawa wewnątrzszkolnego przyjęte zgodnie z regulacjami*</i></p>
--	---	--



Kompetencje zawodowe	<p>1. W jednostce zostały określone, na przykład w formie opisu stanowiska, poszczególne zadania wykonywane na każdym stanowisku pracy. Opisy są aktualne i podlegają okresowym przeglądom dokonywanym przez kierowników komórek. Przeglądy opisów są dokonywane także w przypadku zmian organizacyjnych.</p> <p>2. Na podstawie analizy zadań wykonywanych na każdym stanowisku pracy, został określony zakres wiedzy, umiejętności i doświadczenia, które są niezbędne do prawidłowego wykonywania tych zadań. W szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ zakres niezbędnej wiedzy, umiejętności i doświadczenia został podany do wiadomości odpowiednim pracownikom, ➤ dyrektor może wykazać że dokłada starań, aby pracownicy wybrani na poszczególne stanowiska posiadali niezbędną wiedzę, umiejętności i doświadczenie, ➤ dyrektor zapewnia pracownikom niezbędne szkolenia, aby wspierać ich w rozwijaniu kompetencji zawodowych, ➤ każdemu pracownikowi udziela się niezbędnych porad i wskazówek przy wykonywaniu zadań, dyrektor lub przełożeni informują pracowników o jakości wykonywania przez nich zadań oraz udzielają konstruktywnych rad i wskazówek służących poprawie. <p>3. W szkole prowadzone są okresowe oceny pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych dotyczące wykonywania przez nich zadań wynikających z zakresu ich obowiązków. W szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ zostały wprowadzone procedury i zasady dokonywania ocen pracowników, kryteria ocen okresowych są spójne z celami i zadaniami szkoły, ➤ oceny okresowe sporządzane są na piśmie a oceniani pracownicy mają możliwość zapoznania się z nimi i odniesienia się do nich, ➤ oceny wskazują zadania, które pracownik wykonuje dobrze oraz obszary wymagające poprawy, ➤ sposób prowadzenia ocen ma na celu nie tylko rozliczanie pracowników z powierzonych zadań, ale również ich wspieranie, rozwój i motywowanie, ➤ w przypadku wyników pracy utrzymujących się stale poniżej wymaganego poziomu pracownikowi powierza się inne zadania albo rozwiązuje się stosunek pracy. <p>4. Proces zatrudnienia prowadzony jest w taki sposób, aby zapewnić wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. W szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ zostały wprowadzone procedury i zasady postępowania przy zatrudnianiu pracowników, ➤ proces rekrutacji jest jawny i otwarty dla wszystkich, prowadzony w trybie ustawy o pracownikach samorządowych ➤ kandydaci do pracy w szkole informowani są wymogach dotyczących wykształcenia, umiejętności i doświadczenia koniecznych do pracy na danym stanowisku, ➤ wymogi kwalifikacyjne są podobne dla kandydatów mających wykonywać podobne zadania, ➤ w procesie zatrudniania stosuje się jednolite zasady selekcji kandydatów uwzględniając w szczególności wykształcenie, doświadczenie, umiejętności i postawę etyczną kandydatów, ➤ bezpośredni przełożony przyszłego pracownika bierze udział w procesie rekrutacji na wolne stanowisko, ➤ ustalanie wynagrodzenia nowych pracowników odbywa się według przejrzystych zasad. <p>5. W trakcie procesu rekrutacji dokonuje się sprawdzenia i potwierdzenia podstawowych informacji o kandydatach. W</p>	<p>Potwierdzeniem w dokumentacji są stosowne wpisy w dokumentach obowiązujących wszystkich pracowników szkoły, takich jak:</p> <ul style="list-style-type: none"> - statut szkoły – zakres zadań pracowników, - <i>regulamin organizacyjny (jeżeli funkcjonuje w szkole)*</i> - regulamin wynagradzania, - regulamin pracy; obowiązki pracownika i pracodawcy, doskonalenie pracowników, <p>a ponadto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - teczka akt osobowych pracowników: zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika (zakres czynności) na danym stanowisku, karta oceny pracownika, kopie zaświadczeń, świadectw lub dyplomu ukończonych form doskonalenia zawodowego, - plan doskonalenia zawodowego pracowników samorządowych oraz planowane i przyznane w planie finansowym środki finansowe na doskonalenie (art. 29 ustawy o pracownikach samorządowych) - plan doskonalenia zawodowego nauczycieli, - dokumentacja bieżącej kontroli na stanowiskach pracowniczych przyjęta w szkole zgodnie z procedurami, - ogłoszenia o naborze pracowników oraz przeprowadzenie procesu rekrutacji, ewentualnie organizacja służby przygotowawczej, zgodnie z rozdziałem 2 ustawy o pracownikach samorządowych oraz rozporządzeniem w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (odpowiednia dokumentacja)
----------------------	--	---



Kompetencje zawodowe		<p>Co do zasady pkt 5 raczej nie występuje w szkole nie ma konieczności zatrudnienia w szkole osób, które można zaliczyć do przypadków wątpliwych na etapie rekrutacji</p> <p><i>inne zarządzenia i dokumenty stosowane w szkole, jako akty normatywne prawa wewnątrzszkolnego przyjęte zgodnie z regulacjami*</i></p>
Struktura organizacyjna	<p>1. Struktura organizacyjna jest adekwatna do wielkości szkoły i charakteru jej działalności. Jest w odpowiednim stopniu zdecentralizowana, ułatwia przepływ informacji w całej szkole zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym. Zmiany struktury organizacyjnej nie następują zbyt często, a o zmianach struktury organizacyjnej informowani są wszyscy pracownicy.</p> <p>2. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności kierownictwa, oraz poszczególnych komórek organizacyjnych został określony w jasny, przejrzysty i spójny sposób. W szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> - został określony w formie pisemnej podział kompetencji (uprawnień i odpowiedzialności) kierownictwa, - podział kompetencji jest jasny i wskazuje komórki organizacyjne nadzorowane przez poszczególnych członków najwyższego kierownictwa, - został określony w formie pisemnej zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych a także zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności ich kierowników (np. regulamin organizacyjny), - w przypadku częstych zmian dokumentów określających strukturę organizacyjną jednostki oraz zakres zadań i odpowiedzialności kierownictwa i komórek organizacyjnych, upowszechniane są w jednostce teksty jednolite, - kierownicy każdego szczebla zostali poinformowani o swoich obowiązkach i odpowiedzialności i są ich w pełni świadomi, - każdy pracownik ma dostęp do aktualnego schematu lub regulaminu organizacyjnego jednostki zawierającego zakres obowiązków i odpowiedzialności kierownictwa poszczególnych komórek organizacyjnych (np. sekretariat, biblioteka in.). <p>3 Dyrektor ocenia okresowo strukturę organizacyjną szkoły i podejmuje działania w celu dostosowania jej do zmieniających się warunków. W szkole zatrudniona jest odpowiednia liczba pracowników, w tym na stanowiskach związanych z nadzorem. W szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ kierownicy mają czas na wykonywanie swoich obowiązków i zadań wynikających z zakresu ich odpowiedzialności, ➤ pracownicy są w stanie wykonać wyznaczone zadania nie pracując regularnie poza normalnymi godzinami pracy, ➤ kierownicy nie wykonują zadań przeznaczonych dla więcej niż jednej osoby. 	<p>Potwierdzeniem w dokumentacji są stosowne wpisy w dokumentach obowiązujących wszystkich pracowników szkoły, takich jak:</p> <ul style="list-style-type: none"> - statut szkoły, - <i>regulamin organizacyjny (jeżeli funkcjonuje w szkole)*</i> <p><i>Ponieważ szkoła nie ma obowiązku posiadania regulaminu organizacyjnego wskazane byłoby, aby w statucie znajdował się schemat organizacyjny z uwzględnieniem podległości służbowej w przypadku pracowników, szczególnie w przypadku dużych placówek.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - regulamin pracy, <p>a ponadto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - teczka akt osobowych pracowników – zakresy zadań i odpowiedzialności, - <i>inne zarządzenia i dokumenty stosowane w szkole, jako akty normatywne prawa wewnątrzszkolnego przyjęte zgodnie z regulacjami*</i> - <i>np. spostrzeżenia dotyczące ilości pracowników, dokumentowanie działań prowadzonych w celu pozyskania większej liczby pracowników w przypadku zbyt dużego obciążenia pracą jednej osoby itp.</i>



	<p>4. W jednostce funkcjonuje adekwatny i jasny system sprawozdawczości wewnętrznej, który zapewnia kierownictwu wszystkie informacje potrzebne do wykonywania zadań. Pracownicy są świadomi istniejących relacji obowiązków sprawozdawczych.</p>	
Delegowanie uprawnień	<p>1. Dyrektor przydziela uprawnienia lub obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub majątkowej odpowiednim pracownikom adekwatnie do celów i zadań jednostki. W szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ powierzenie uprawnień lub obowiązków dokonywane jest w formie pisemnej, np. w formie upoważnienia, pełnomocnictwa, odpowiednich zapisów w zakresie czynności, regulaminie organizacyjnym,➤ w szkole prowadzony jest rejestr udzielonych upoważnień i pełnomocnictw,➤ w upoważnieniu precyzyjnie i jednoznacznie określa się zakres przekazywanych uprawnień, np.: rodzaj decyzji, do podejmowania których upoważnia się pracownika; kwotę, do wysokości której pracownik może podejmować decyzje; termin obowiązywania upoważnienia; możliwość przekazania uprawnienia w części lub całości innemu pracownikowi,➤ zakres delegowanych uprawnień lub obowiązków, a także poziom, do którego zostały przekazane jest odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji oraz poziomu ryzyka z nimi związanego,➤ przyjęcie uprawnień lub obowiązków przez pracownika jest potwierdzone jego podpisem,➤ pracownicy, którym powierza się uprawnienia lub obowiązki zostali wybrani rozważnie i dają rękojmię odpowiedzialnego i rzetelnego wykonywania powierzonych zadań; przed podjęciem decyzji dyrektor wziął pod uwagę np. ich wykształcenie, umiejętności, doświadczenie, jak wywiązywali się wcześniej z podobnych obowiązków, czy byli karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych itp.,➤ uprawnienia lub obowiązki są przekazywane na najniższy akceptowalny poziom, stosownie do szacowanego ryzyka, aby odciążyć kierownictwo od bieżących decyzji i dać możliwość skupienia się na decyzjach o charakterze strategicznym,➤ dyrektor, stosownie do zakresu delegowanych uprawnień lub obowiązków, wdrożył efektywne mechanizmy monitorowania korzystania z uprawnień i wykonywania obowiązków,➤ o przekazaniu kluczowych uprawnień lub obowiązków zostali poinformowani wszyscy pracownicy. <p>2. W szkole został powołany główny księgowy. Został określony zakres obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego; zakres jest zgodny z przepisami. W szczególności ,</p> <ul style="list-style-type: none">➤ główny księgowy jednostki jest świadomy swoich obowiązków uprawnień i odpowiedzialności w zakresie gospodarki finansowej, rachunkowości jednostki i kontroli finansowej,➤ powierzenie głównemu księgowemu obowiązków i odpowiedzialności nastąpiło w drodze pisemnej; zakres przekazywanych obowiązków i odpowiedzialności został precyzyjnie określony; przyjęcie obowiązków i odpowiedzialności jest potwierdzone podpisem głównego księgowego.	<p>Potwierdzeniem w dokumentacji są stosowne wpisy w dokumentach obowiązujących wszystkich pracowników szkoły, takich jak:</p> <ul style="list-style-type: none">- statut szkoły,- <i>regulamin organizacyjny (jeżeli funkcjonuje w szkole)*</i>- regulamin pracy, <p>a ponadto:</p> <ul style="list-style-type: none">- teczka akt osobowych pracownika z kopiami upoważnień i pełnomocnictw, które otrzymał lub zapisanym w zakresie czynności upoważnieniem stałym (jeżeli takie otrzymał),- rejestr wydanych upoważnień (w rejestrze powinna być informacja, gdzie znajduje się kopia upoważnienia podpisana przez pracownika)- <i>inne zarządzenia i dokumenty stosowane w szkole, jako akty normatywne prawa wewnątrzszkolnego przyjęte zgodnie z regulacjami*</i>



<p>3. Każdy pracownik jest świadomy swoich uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności w zakresie wykonywanej pracy oraz obowiązków związanych z kontrolą finansową.</p> <p>4. Zakres udzielonych uprawnień lub obowiązków jest odpowiedni do zakresu ponoszonej odpowiedzialności.</p> <p>5. Dyrektor jest świadomy, że ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej szkoły, niezależnie od stopnia w jakim przekazał uprawnienia i obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki,</p> <p>6. Zapewniona jest równowaga pomiędzy uprawnieniami przekazanymi na niższe poziomy a zaangażowaniem personelu wyższego szczebla.</p>	
--	--

* oznaczenie dokumentów nie wymaganych prawem, które mogą funkcjonować w szkole na podstawie decyzji dyrektora.

Każda szkoła funkcjonuje w specyficznych dla siebie warunkach więc przedstawione zestawienie z pewnością nie uwzględni wszystkich możliwych rozwiązań w aspekcie prowadzonej dokumentacji przyjętych w poszczególnych szkołach. Niemniej jednak zestawienie wytycznych do samooceny i proponowanych zapisów komentarza może stanowić wskazówkę, w jaki sposób spojrzeć na istniejącą w szkole dokumentację w celu wykorzystania jej do tworzonego systemu kontroli. Dobrym rozwiązaniem wydaje się być zaangażowanie w ten proces np. wicedyrektora głównego księgowego, sekretarza szkoły, a także innych pracowników mogących jednocześnie odnieść się do merytoryki i stosowania w praktyce przyjętych w szkole rozwiązań. Pamiętać należy, że niezwykle istotną kwestią jest, aby dokumenty były zgodne z prawem. Na podstawie analizy powyższego zestawienia można wysnuć wniosek, że obowiązującą dokumentację zasad i procedur przyjętych w szkole w celu realizacji „Standardu A” kontroli zarządczej stanowi przede wszystkim; statut, regulamin pracy, regulamin wynagradzania, a ponadto plan doskonalenia, zarządzenie w sprawie oceny pracowników, rejestr skarg i inne wymienione w tabeli dokumenty. Kolejny nasuwający się wniosek to fakt, że w przypadku instytucji takiej jak szkoła nie ma, potrzeby tworzenia bardzo modnego i polecanego na różnego rodzaju szkoleniach kodeksu etyki (co nie oznacza, że utworzyć go nie można jeżeli dyrektor tak zadecyduje), bo zasady etycznego postępowania są wyszczególnione w dokumentach już istniejących w szkole. Wystarczy więc je tylko wskazać.

System nie jest stanem zastanym, omawiany etap jest diagnozą stanu, od którego zaczynamy budowę systemu kontroli w celu dostosowania do obowiązujących przepisów prawa. Pierwsze zadanie, sklasyfikowanie i uporządkowanie istniejących zasad i procedur jest zajęciem bardzo czasochłonnym, ale koniecznym po to, aby praca, którą wykonujemy budując go mogła przynieść oczekiwane efekty w postaci adekwatnej, oszczędnej, efektywnej i skutecznej kontroli.

Po dokonaniu przeglądu całości dokumentacji dyrektor może ocenić, czy wyżej wymienione cele znajdują swoje odzwierciedlenie w prowadzonej w szkole szeroko pojętej kontroli wewnętrznej. Określenie stanu faktycznego systemu prowadzonej kontroli może być miernikiem, na ile przyjęte i stosowane dotychczas procedury, reguły, mechanizmy są ze sobą powiązane tak, aby były zupełne i funkcjonalne oraz zapewniały szkole osiągnięcie założonych celów oraz zapobiegały nieprawidłowościom. W większości przypadków można będzie powiedzieć że w szkołach funkcjonują odpowiednie mechanizmy kontrolne, które realizują wymienione powyżej cele kontroli zarządczej, jednak niewątpliwie w wielu placówkach brak będzie systemu zarządzania ryzykiem, które bardzo wyraźnie wskazane zostało w definicji obowiązującej od stycznia bieżącego roku kontroli zarządczej. Kolejnym krokiem będzie więc określenie i zdefiniowanie ryzyka w poszczególnych obszarach działalności szkoły z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej.

2.2 System zarządzania ryzykiem





Istotnym elementem kontroli zarządczej jest praktyka zarządzania ryzykiem. Standardy kontroli zarządczej zawierają wskazówki pozwalające wdrożyć proces zarządzania ryzykiem i wskazują elementy tego procesu, do którego należą: misja szkoły, określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji, a także identyfikacja, analiza i reakcja na ryzyko wraz z podejmowaniem działań zaradczych. Biorąc pod uwagę status jednostki oświatowej, dla której organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, działania związane z oszacowaniem ryzyka będą raczej dotyczyły potrzeby zestawienia zadań wrażliwych, czyli czynności wykonywanych przez pracowników, przy wykonywaniu których to pracownicy mogą być podatni na wpływy szkodliwe dla gospodarki finansowej szkoły lub wykazywać się niepełną znajomością aktualnie obowiązujących przepisów prawa. Wskazane więc będzie wprowadzenie przez dyrektora działań zaradczych mających na celu optymalizację ryzyka na miarę możliwości i zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

Przykładowo, aby zrealizować przytoczoną wyżej ogólną misję „*dobre wyniki nauczania oraz zapewnienie bezpieczeństwa i opieki uczniom*”, szkoła musi mieć możliwość spełnienia takich wymagań jak: zatrudnienie wykwalifikowanej kadry, prawidłowej organizacji pracy, utrzymania budynku, sprzętu i wyposażenia w tym pomocy dydaktycznych oraz zapewnienie odpowiednich środków finansowych. Ryzyko, które można tu wyodrębnić, to ryzyko strategiczne np. zmiana polityki rządu, władz samorządowych, zmiany prawa mające wpływ na proces edukacyjny, ale także ryzyko operacyjne związane z bieżącą działalnością szkoły takie jak np.: brak możliwości utrzymania lub poprawy jakości nauczania, brak możliwości optymalizacji wkładu wnoszonego przez wszystkich pracowników szkoły, niewystarczające lub nieodpowiednio wykorzystywane środki finansowe. Możliwości edukacyjne szkoły, takie jak: zawartość realizowanych programów, wyniki nauczania, badanie i rozwój uczenia się i nauczania zawierają się w obszarze nadzoru pedagogicznego, ale już możliwości instytucyjne (struktury zarządzania i administrowania), wyposażenie i sprzęt (przestrzeń do uczenia, do administrowania, pomoce i materiały dydaktyczne, dokumentacja szkolna), zasoby ludzkie (zarządzanie personelem) i finanse powinny podlegać procesowi kontroli zarządczej.

Dyrektor oraz upoważnieni przez niego pracownicy prowadzą kontrolę zarządczą przede wszystkim w obszarach:

1. Prawidłowej realizacji zadań (dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych) zgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji szkoły, kierunkami pracy (dydaktyczno-wychowawczej) i statutem szkoły.
2. Prawidłowej realizacji wszystkich zadań przez pracowników zgodnie z ich zakresami czynności.
3. Realizacji nałożonych na pracowników zadań dodatkowych.
4. Przestrzegania dyscypliny pracy przez wszystkich pracowników.
5. Realizacji uchwał Rady Pedagogicznej.
6. Prawidłowej polityki kadrowej i prowadzenia spraw w zakresie:
 - nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy zgodnie z postanowieniami Karty Nauczyciela, ustawy o pracownikach samorządowych i Kodeksu pracy,
 - terminowego składania sprawozdań,
 - prawidłowego prowadzenia akt osobowych i dokumentacji pracowniczej,
 - wykorzystanie urlopów wypoczynkowych przez wszystkich pracowników.
2. Całości zagadnień związanych z zatrudnieniem i płacami:
 - zgodność wypłat wynagrodzeń z dokumentacją źródłową (kadrową),
 - przestrzeganie ustawy o ochronie danych osobowych,
 - zabezpieczenie informatyki kadrowej (dostęp do sprzętu, kadry, archiwizacja danych, zabezpieczenie nośników),
 - formalna i techniczna ochrona dokumentacji kadrowej i płacowej.
3. Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.
4. Kontroli przed zagrożeniami.
5. Prawidłowej gospodarki finansowej zgodnie z zatwierdzonym planem finansowym szkoły.
6. Ustalenia kierunków wydatkowania i pozyskiwania środków finansowych budżetowych i pozabudżetowych w tym środków z UE.
7. Prowadzenia dokumentacji księgowej.
8. Prowadzenie w szkole/placówce zamówień publicznych:
 - prawidłowość wyboru trybów postępowań,
 - poprawność przeprowadzonych postępowań.

Ocena ryzyka, określenie zadań wrażliwych i ich nadzorowanie w znacznej mierze przyczynić się może do zmniejszenia bądź eliminacji niebezpieczeństwa popełniania błędów, które chociaż nie wpływają bezpośrednio na wykonywanie zadań triady edukacyjnej, mają wpływ na ogólną sytuację szkoły, a co się z tym wiąże mogą rzutować na „kondycję” zadań edukacyjnych jednostki samorządu terytorialnego.





Dotychczas stosowane systemy kontrolne powinny więc zostać uzupełnione o skatalogowanie zadań wrażliwych, przy wykonywaniu których pracownicy mogą być narażeni na wpływ szkodliwy dla gospodarki finansowej szkoły, powodujący nieprawidłowości lub nadużycia.

2.3 Określenie instrumentów kontroli

Kolejną kwestią określoną w standardach kontroli zarządczej są mechanizmy kontroli. Zgodnie z przepisami wymagają one dokumentowania systemu. Dokumentami kontroli są wszelkiego rodzaju funkcjonujące chociażby w ramach kontroli finansowej w szkole procedury wewnętrzne, ale także różnego rodzaju instrukcje, dokumenty określające zakres obowiązków uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne. Dokumentacja ta powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest ona niezbędna. Dlatego też wskazane byłoby ją skatalogować w systemie kontroli zarządczej. Wśród mechanizmów wymieniany jest także nadzór nad wykonywaniem zadań. Dobrym zwyczajem byłoby więc przyjęcie planu i harmonogramu kontroli w poszczególnych obszarach. Szczególne znaczenie mają tu mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, a to:

- rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych,
- zatwierdzanie operacji finansowych przez dyrektora lub upoważnione osoby,
- podział kluczowych obowiązków dotyczących zatwierdzania, realizacji i księgowania operacji finansowych, gospodarczych i innych zdarzeń,
- weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.

Pamiętać należy, że poszczególne czynności związane z realizacją operacji finansowych lub gospodarczych powinny być wykonywane wyłącznie przez pracowników do tego upoważnionych przez dyrektora. *Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazane w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.*

Mechanizmy kontroli funkcjonujące w szeroko pojętej obowiązującej w szkole polityce rachunkowości z pewnością zawierają przyjęte sposoby kontroli finansowej i są realizowane. Wystarczy je wpisać w katalog instrumentów obejmujących system kontroli zarządczej, czy też ewentualnie doprecyzować pewne przyjęte i funkcjonujące dotychczasowe sposoby kontroli, które spełniały swoją funkcję profilaktyczną.

Z mechanizmami oraz zasadami działania kontroli powinni być zapoznani wszyscy zarządzający i pracownicy realizujący określone zadania. Następną więc czynnością, powinno być opracowanie zasad czy też procedury/regulaminu kontroli zarządczej i przyjęcie jej do stosowania zarządzeniem dyrektora.

Przedstawione powyżej propozycje sugerują budowę i realizację systemu kontroli zarządczej w oparciu o funkcjonujące do tej pory instrumenty kontroli, które, jak wynika z dotychczasowych informacji pokontrolnych, całkiem dobrze sprawdzają się w działalności administracyjno -zarządczej szkoły. A o tym, czy tak jest najlepiej poinformowaną osobą jest dyrektor, który jako kontrolujący na bieżąco czuwa nad przestrzeganiem prawa w szkole oraz otrzymuje jako specyficzną informację zwrotną protokoły kontroli zawierające ocenę poszczególnych obszarów działalności szkoły prowadzoną przez instytucje kontrolujące. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej jej funkcjonowanie wymaga monitoringu i oceny.

I nie jest to żadne nowe zadanie dla dyrektora. Na bieżąco dokonuje on, lub upoważnieni przez niego pracownicy, monitoringu realizacji działań, które mają na celu w sposób oszczędny i efektywny gospodarować powierzonymi środkami i mieniem w celu realizacji misji szkoły. Bieżący monitoring realizacji przyjętych rozwiązań, ma na celu podejmowanie w razie konieczności działań eliminujących stwierdzone uchybienia. System prowadzonej kontroli musi być elastyczny i reagować w razie pojawiających się problemów.

Istota kontroli zarządczej nie polega bowiem na tworzeniu i sprawdzaniu różnego rodzaju procedur, ale na wprowadzaniu w życie efektywnego, skutecznego, zgodnego z prawem i adekwatnego do potrzeb stylu zarządzania opartego na przemyślanej koncepcji podejmowanych przez pracowników działań, które będą przyczyniały się do usprawniania pracy w sferze administracyjno –finansowej. Można powiedzieć, że kontrola zarządcza zawiera w sobie element porządkujący i w ten sposób przyczynia się do osiągnięcia kolejnego celu; racjonalnego gospodarowania czasem pracy, czyli spełnia swoją rolę.

Nie oznacza to bynajmniej, że nie można tworzyć tysięcy nowych dokumentów i procedur. Jeżeli taką masz dyrektorze koncepcję funkcjonowania kontroli zarządczej w twojej szkole, to twórz procedury, regulaminy, instrukcje, i inne papiery, znaczący do dzieła....

...tylko czy wiesz po co?

Ewa Halska

