

Zdzisław Bujanowski
Akademia Finansów i Biznesu Vistula – Warszawa

KONTROLA ZARZĄDCZA W SZKOLNICTWIE ARTYSTYCZNYM

Część 1. Ogólna charakterystyka kontroli zarządczej oraz samoocena systemu kontroli zarządczej w szkołach artystycznych

Streszczenie

Celem niniejszych rozważań jest przedstawienie i analiza relatywnie nowego sposobu weryfikacji działania podmiotów administracji publicznej – kontroli zarządczej, wprowadzonej przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Opracowaniu poddane zostały wyniki badania ankietowego, przeprowadzonego wśród pracowników badanej jednostki (Centrum Edukacji Artystycznej), a także sprawozdania z jednostek podporządkowanych (szkół artystycznych).

Samoocena kontroli zarządczej w Centrum Edukacji Artystycznej została przeprowadzona po raz pierwszy w 2012 roku. Pracownicy są jeszcze słabo wdrożeni w ten sposób oceniania swojej pracy oraz działalności jednostki. Jednakże na podstawie zaledwie jednokrotnego badania można wskazać w Centrum Edukacji Artystycznej te punkty, które na przyszłość mogą skutkować poważniejszymi problemami, jak kwalifikacje pracowników, system oceniania pracowników oraz kwestie wynagrodzeń i awansów, przepływ informacji i korespondencji pomiędzy Centrum a jednostką nadrzędną, czas pracy, komunikacja i wzajemne stosunki między pracownikami.

Kontrola zarządcza w szkołach artystycznych podległych Centrum Edukacji Artystycznej odbyła się w latach 2011 i 2012. Dała ona możliwość zauważenia i nazwania przez kierowników jednostek problemów wiążących się z działalnością tych podmiotów. Sprecyzowanie problemów sprzyja poszukiwaniu środków zaradczych i stopniowej eliminacji zagrożeń.

Analiza wyników kontroli zarządczej w opisywanych podmiotach oraz wdrożenie płynących z niej wniosków pozwolą na lepsze (praktyczne) funkcjonowanie Centrum Edukacji Artystycznej oraz szkół artystycznych, co pozwoli lepiej odpowiadać na społeczne oczekiwania, związane z kształceniem artystycznym dzieci i młodzieży, formułowane zarówno przez samych uczniów i ich rodziców, nauczycieli i rady pedagogiczne, miejscowe społeczności, jak i ludzi kultury, wybitnych przedstawicieli środowiska artystycznego w Polsce.

Artykuł ma charakter studium przypadku.

Słowa kluczowe: szkolnictwo artystyczne, kontrola zarządcza, cele i elementy kontroli zarządczej, samoocena.

Kody JEL: H83

Wstęp

Osiągnięcie jak najlepszych rezultatów przy możliwie najniższych nakładach jest przedmiotem troski zarządzających organizacjami praktycznie od początku istnienia zorganizowanego ludzkiego działania. W dzisiejszych czasach wiele działań kontrolnych uległo standaryzacji i przybrało charakter systemowy. W międzynarodowej nomenklaturze używa się dla nich pojęcia „*internal control*”, zaś w Polsce terminu „kontrola zarządcza”. Systemy te stosowane są zarówno w gospodarce, jak i administracji (poszczególnych krajów oraz w Komisji Europejskiej).

„U źródeł koncepcji kontroli zarządczej leży również anglosaska zasada *rozliczalności (accountability)* działań rządzących. Jest ona rozumiana jako obowiązek przedstawienia sprawozdania ze swojej działalności oraz rozliczenia się z nałożonych zadań. Obejmuje odpowiedź na pytania o skuteczność, oszczędność, legalność, terminowość i adekwatność podjętych działań oraz ich efektów w stosunku do celów i potrzeb” (Jaskulska 2012, s. 5).

Pod pojęciem kontroli zarządczej należy rozumieć uporządkowane i systematyczne działania podmiotów sektora finansów publicznych, służące realizacji celów i zadań w zgodzie z prawem, efektywnie, oszczędnie i terminowo. Centrum Edukacji Artystycznej (CEA)¹ jest jednostką sektora finansów publicznych i realizuje zadania w zakresie samooceny kontroli zarządczej oraz w zakresie stanu kontroli zarządczej w nadzorowanych placówkach.

„Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”². Cele kontroli wewnętrznej (zarządczej) precyzuje ustawa o finansach publicznych, wyliczając wśród nich zapewnienie wiarygodności sprawozdań oraz skutecznego, zgodnego z prawem i efektywnego działania, ochronę zasobów, stosowanie zasad etycznego postępowania, efektywność i skuteczność przepływu informacji, a także zarządzanie ryzykiem.

¹ CEA jest jednostką sektora finansów publicznych, podlegającą ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, sprawującą nadzór nad szkołami artystycznymi, dla których Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest organem prowadzącym.

² Art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Kontrola zarządcza – uwagi ogólne

Standardy kontroli zarządczej są uporządkowanym zbiorem wskazówek do wykorzystania przy tworzeniu systemów kontroli zarządczej. Systemy te obejmują pięć elementów: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informację i komunikację, monitorowanie i ocenę³. Standardy te zostały ogłoszone w Komunikacie Ministra Finansów i obejmują pięć grup (oznaczonych literami od A do E).

Grupa A dotyczy środowiska wewnętrznego, które „w sposób zasadniczy wpływa na jakość kontroli zarządczej”⁴. Środowisko wewnętrzne obejmuje elementy takie, jak przestrzeganie wartości etycznych, kompetencje zawodowe, struktura organizacyjna, delegowanie uprawnień.

Grupa B dotyczy celów i zarządzania ryzykiem, które „ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań”⁵. Grupa ta obejmuje misję, określenie celów i zadań, monitorowanie i ocenę sytuacji, identyfikację ryzyka, analizę ryzyka, reakcje na ryzyko.

Grupa C skupia się na mechanizmach kontroli – zaznaczając, że „nie tworzą one zamkniętego katalogu, ponieważ system kontroli zarządczej powinien być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb (...). Mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko”⁶. Ponadto koszty mechanizmów kontrolnych (wdrożenie i stosowanie) nie powinny być wyższe niż osiągnięte dzięki nim korzyści. Jest to zasada zgodna z jedną z cech skutecznych systemów kontroli, przyjętą w nauce o zarządzaniu organizacjami, która mówi o realizmie ekonomicznym: „koszt wdrożenia systemu kontroli powinien być mniejszy od korzyści z niego płynących, a co najmniej im równy” (Stoner, Wankel 1996, s. 470). Mechanizmy kontroli obejmują dokumentowanie systemu kontroli zarządczej, nadzór, ciągłość działalności, ochronę zasobów, szczególne mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych.

Grupa D dotyczy informacji i komunikacji, zapewniających „dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania obowiązków (przez pracowników i kierowników). System komunikacji powinien umożliwiać przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki, zarówno w kierunku pionowym, jak i poziomym”⁷. System komunikacji ma zapewnić przepływ informacji oraz ich zrozumienie przez odbiorców, a więc powinien obejmować bieżące informacje oraz komunikację wewnętrzną i zewnętrzną.

³ Na podstawie: tamże, ppkt 1.4.

⁴ Tamże, część II, grupa A, zdanie wprowadzające.

⁵ Tamże, część II, grupa B, zdanie wprowadzające.

⁶ Tamże, część II, grupa C, zdanie wprowadzające.

⁷ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., *op. cit.*, część II, grupa D, zdanie wprowadzające.

Grupa E mówi o działaniach związanych z monitorowaniem i oceną. Obejmuje ona monitorowanie systemu kontroli zarządczej, samoocenę, audyt wewnętrzny oraz uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej.

Zestawienie działań (zaleceń do działania) w ramach poszczególnych elementów kontroli zarządczej zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Standardy kontroli zarządczej

Element	Działanie	Charakterystyka/zalecenia
A. Środowisko wewnętrzne	Przestrzeganie wartości etycznych	Osoby zarządzające i pracownicy powinni być świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań. Osoby zarządzające powinny wspierać i promować przestrzeganie wartości etycznych dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami.
	Kompetencje zawodowe	Należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Proces zatrudnienia powinien być prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. Należy zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających.
	Struktura organizacyjna	Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.
	Delegowanie uprawnień	Należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze. Przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.
B. Cele i zarządzanie ryzykiem	Misja	Należy rozważyć możliwość wskazania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji. Misja ministerstwa powinna odnosić się do działów administracji rządowej kierowanych przez ministra, a misja urzędu jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio do tej jednostki.
	Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena sytuacji	Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.
	Identyfikacja ryzyka	Nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka.
	Analiza ryzyka	Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka.
	Reakcje na ryzyko	W stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

C. Mechanizmy kontroli	Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej	Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.
	Nadzór	Należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.
	Ciągłość działalności	Należy zapewnić istnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych wykorzystując, między innymi, wyniki analizy ryzyka.
	Ochrona zasobów	Należy zadbać, aby dostęp do zasobów jednostki miały wyłącznie upoważnione osoby. Osobom zarządzającym i pracownikom należy powierzyć odpowiedzialność za zapewnienie ochrony i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki.
	Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych	Powinny istnieć przynajmniej następujące mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych: rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych, zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione, podział kluczowych obowiązków, weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.
	Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych	Należy określić mechanizmy służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych.
D. Informacja i komunikacja	Bieżąca informacja	Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań.
	Komunikacja wewnętrzna	Należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.
	Komunikacja zewnętrzna	Należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.
E. Monitorowanie i ocena	Monitorowanie systemu kontroli zarządczej	Należy monitorować skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, co umożliwi bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów.
	Samoocena	Zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana.
	Audyt wewnętrzny	W przypadkach i na warunkach określonych w ustawie audytor wewnętrzny prowadzi obiektywną i niezależną ocenę kontroli zarządczej.
	Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej	Źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki powinny być w szczególności wyniki: monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli. Zaleca się coroczne potwierdzenie uzyskania powyższego zapewnienia w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

Analiza zakreślonego powyżej obszaru pozwala na konkluzję, że wskazane działania mają w administracji publicznej znacznie dłuższą tradycję niż od roku 2009, kiedy weszła w życie precyzyjną je ustawa. Nasuwa się w związku z tym wniosek, że ustawa uporządkowała i nadała moc jednolitego przepisu prawnego wcześniej istniejącym rozwiązaniom, a nie wprowadziła nowe regulacje. Można

w związku z tym zaryzykować stwierdzenie, że celem ustawodawcy było raczej utrwalenie w świadomości zarządzających obowiązków związanych z kontrolą organizacji i odpowiedzialnością za efekty działania, niż wdrożenie nowych działań i procedur zarządczych.

Centrum Edukacji Artystycznej – podmiot i przedmiot kontroli zarządczej

Centrum Edukacji Artystycznej (CEA) jest jednostką budżetową Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, powołaną Rozporządzeniem Ministra Kultury z dnia 22 września 2004 r. w sprawie specjalistycznej jednostki nadzoru⁸. CEA ma siedzibę w Warszawie.

Centrum Edukacji Artystycznej sprawuje nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami artystycznymi oraz placówkami zapewniającymi opiekę i wychowanie uczniom szkół artystycznych w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania. Pełni też funkcję organu prowadzącego w stosunku do szkół i placówek, których prowadzenie należy do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego⁹.

Działalnością Centrum kieruje dyrektor¹⁰ powoływany i odwoływany przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który reprezentuje Centrum na zewnątrz, jest przełożonym jego pracowników oraz odpowiada za całość pracy, powołuje wicedyrektorów oraz określa zakres ich zadań, ustala regulamin organizacyjny. Pracownicy mogą być zatrudnieni w Centrum na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych lub na stanowiskach administracyjnych i obsługi.

Centrum Edukacji Artystycznej sprawuje nadzór nad 258 szkołami i placówkami artystycznymi stopnia podstawowego i średniego. Nadzorowanymi placówkami są:

- szkoły muzyczne:
 - ogólnokształcące I stopnia (23) i II stopnia (23),
 - I stopnia (198) i II stopnia (68);
- szkoły plastyczne:
 - ogólnokształcące szkoły sztuk pięknych (14),
 - licea (25);
- ogólnokształcące szkoły baletowe (4),
- szkoła sztuki cyrkowej (1),

⁸ Dz.U. Nr 226, poz. 2292 z późn. zm.

⁹ Na podstawie § 1 Rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 22 września 2004 r. w sprawie specjalistycznej jednostki nadzoru (Dz.U. Nr 226, poz. 2292 z późn. zm.).

¹⁰ Na podstawie: tamże, § 5, 6 i 8.

- szkoły bibliotekarskie i animatorów kultury (3),
- szkoły policealne (2),
- bursy (8).

System kontroli zarządczej w Centrum Edukacji Artystycznej i jednostkach podporządkowanych

Zagadnienia kontroli zarządczej w Centrum Edukacji Artystycznej reguluje Zarządzenie Dyrektora z dnia 30 listopada 2010 r. Zarządzenie definiuje kontrolę wewnętrzną w CEA jako „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań Centrum Edukacji Artystycznej w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny oraz terminowy”¹¹.

Celem kontroli zarządczej w CEA jest zapewnienie¹²:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

System kontroli wewnętrznej CEA składa się z pięciu wzajemnie powiązanych obszarów¹³, wprost wynikających ze standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych – to jest:

- środowiska wewnętrznego,
- celów i zarządzania ryzykiem,
- mechanizmów kontroli,
- informacji i komunikacji,
- monitorowania i oceny.

Charakterystykę poszczególnych obszarów kontroli zarządczej w Centrum Edukacji Artystycznej przedstawiono w tabeli 2.

¹¹ Zarządzenie Nr 5/2010 z dnia 30 listopada 2010 r. Dyrektora Centrum Edukacji Artystycznej w sprawie kontroli zarządczej w Centrum Edukacji Artystycznej, § 1, pkt 1.

¹² Na podstawie: tamże, § 1, pkt 2.

¹³ Na podstawie: tamże, § 2.

Tabela 2. Obszary kontroli zarządczej w Centrum Edukacji Artystycznej

Działanie	Charakterystyka/zalecenia
1. ŚRODOWISKO WEWNĘTRZNE	
Przestrzeganie wartości etycznych	Stosowanie się do regulacji Kodeksu Etyki Pracownika Centrum Edukacji Artystycznej.
Kompetencje zawodowe pracowników CEA	Zatrudnianie pracowników w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko z uwzględnieniem jego kwalifikacji, wiedzy, umiejętności i doświadczenia, celem skutecznego i efektywnego wypełniania powierzonych obowiązków i zadań, a także umożliwianie pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych.
Struktura organizacyjna	Określona w regulaminie organizacyjnym CEA i dostosowana do realizowanych celów i zadań: – związanych ze sprawowaniem nadzoru pedagogicznego nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami artystycznymi oraz placówkami zapewniającymi opiekę i wychowanie uczniom szkół artystycznych w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, – w ramach organu prowadzącego w stosunku do szkół i placówek artystycznych, których prowadzenie należy do ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego w zakresie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, – dotyczących zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, które są określone dla każdego pracownika w sposób precyzyjny i adekwatny do wykonywanych obowiązków, a przyjęcie zakresu jest potwierdzone podpisem pracownika.
Delegowanie uprawnień	Każdorazowo określane w formie odrębnego dokumentu (upoważnienia) do wykonania określonych czynności w zakresie kontroli nadzorowanych jednostek pod względem prawidłowej realizacji zadań oświatowych oraz wydatkowania przez nie środków publicznych
2. CELE I ZARZĄDZANIE RYZYKIEM	
Misja	Realizacja celów zawartych w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 22 września 2004 r. w sprawie specjalistycznej jednostki nadzoru.
Cele i zadania	Zawarte są w rocznych planach realizacji harmonogramu działań CEA w zakresie: – sprawowania nadzoru pedagogicznego nad szkołami i placówkami artystycznymi w trybie planowanym, doraźnym oraz ewaluacji zewnętrznych, – nadzoru i kontroli wydatkowanych środków budżetowych w CEA i nadzorowanych jednostkach, – realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym. Harmonogram działania jest merytorycznym, rocznym, odrębnym dokumentem wewnętrznym.
Monitorowanie i ocena realizacji zadań	Wykonywane bieżąco i okresowo w formie: – sprawozdań z dokonywanych planowanych i doraźnych kontroli nadzoru pedagogicznego, – sprawozdań z ewaluacji zewnętrznych, – sprawozdań finansowych opracowywanych przez komórki organizacyjne CEA oraz jednostki nadzorowane przez CEA, – oceny zadań pod względem skuteczności, efektywności i oszczędności
Identyfikacja ryzyka	Ustalenie ryzyka zagrażającego poszczególnym celom i zadaniom umieszczonym w rocznym planie działania CEA, realizowanych w CEA i w jednostkach nadzorowanych. Podczas identyfikacji ryzyka stosowana jest kategoryzacja ryzyka.
Kategorie ryzyka	Ryzyko finansowe. Ryzyko dotyczące zasobów ludzkich. Ryzyko działalności. Ryzyko zewnętrzne.

Analiza ryzyka	Zidentyfikowane ryzyka poddaje się analizie, mającej na celu: – określenie prawdopodobieństwa wystąpienia (przyczyny, powtarzalność danego ryzyka, – eliminowanie jego skutków, – określenie poziomów ryzyka: – ryzyko poważne (3 punkty), – ryzyko umiarkowane (2 punkty), – ryzyko nieznaczne (1 punkt). Ryzykiem akceptowanym jest ryzyko nieznaczne. Ryzyko poważne i umiarkowane przekracza akceptowany poziom ryzyka.
Reakcje na ryzyko i działania zarządcze	Na podstawie analizy ryzyka i przewidywanych skutków wystąpienia danego ryzyka określa się rodzaj możliwych reakcji na ryzyko: – tolerowanie prawdopodobieństwa wystąpienia niekorzystnych zdarzeń i zjawisk, – przeniesienie odpowiedzialności za skutki ich wystąpienia (w formie ubezpieczenia), – wycofanie się z zadania, – działania podejmowane przez dyrektora CEA i pracowników w celu zmniejszenia danego ryzyka do zaakceptowanego poziomu.
3. MECHANIZMY KONTROLI ZARZĄDCZEJ	
Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej	Dokumenty wewnętrzne i zewnętrzne.
Dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych	Rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie wszystkich operacji finansowych i gospodarczych. Dokumentacja ta jest łatwo dostępna dla upoważnionych osób. Operacje finansowe są bezzwłocznie rejestrowane i prawidłowo klasyfikowane. Zatwierdzenie operacji finansowych dokonywane jest przez dyrektora, zastępcę dyrektora, głównego księgowego, osobę upoważnioną przez dyrektora.
Nadzór nad wykonywaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji	Nadzór sprawowany przez dyrektora, zastępcę dyrektora, głównego księgowego, księgowych regionalnych, naczelników wydziałów, wizytatorów. Jasne komunikowanie obowiązków, zadań i odpowiedzialności każdemu z pracowników. Dokonywanie analizy i oceny wiarygodności sprawozdań. Przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych.
Ciągłość działalności CEA	Dzięki możliwości realizacji celów i zadań w każdym czasie i okolicznościach dzięki: – zapewnieniu zastępstw pracowników w przypadku ich nieobecności w pracy, – przejęciu przez pracowników obowiązków w przypadku ustania stosunku pracy innych pracowników, – operacjom finansowym, ochronie zasobów finansowych, materialnych i informacyjnych.
Ochrona zasobów CEA	Zasobami w CEA jest dokumentacja (elektroniczna i papierowa) oraz zgromadzone mienie, służące do realizacji celów i zadań. Ochrona zasobów w CEA polega na: – uniemożliwieniu dostępu przez osoby spoza CEA oraz przez nieuprawnionych pracowników CEA, – fizycznej ochronie obiektu, w której siedzibę ma CEA, – wprowadzeniu oprogramowania zabezpieczającego dane i system informatyczny.

Mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych CEA	Mechanizmy kontroli opierają się na: <ul style="list-style-type: none"> – polityce rachunkowości, – instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych, uwzględniającej zasady zatwierdzania i weryfikowania operacji finansowych i gospodarczych, – autoryzacji operacji finansowych przez dyrektora CEA lub osoby przez niego upoważnione, – weryfikacji operacji finansowych przed i po realizacji, – weryfikacji sprawozdań, zapotrzebowań na środki finansowe i harmonogramów rocznych składanych przez dysponentów III stopnia. – audycie wewnętrznej, – planowanej i doraźnej kontroli nadzorowanych jednostek budżetowych, dla których CEA jest dysponentem budżetowym II stopnia, – przeprowadzaniu procedur dotyczących zamówień publicznych, – podziale kluczowych obowiązków pomiędzy różnych pracowników w zakresie zatwierdzania, realizacji i księgowania operacji finansowych, z uwzględnieniem obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego, określonych w przepisach prawa.
Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych w CEA	Mechanizmy kontroli obejmują: <ul style="list-style-type: none"> – zabezpieczenie oprogramowania uniemożliwiającego nieuprawnione ingerowanie w system informatyczny przez osoby spoza CEA, – zabezpieczenie poszczególnych stanowisk pracy przed nieuprawnionym dostępem osób nie pracujących na tych stanowiskach, – zabezpieczenie danych przed ich utratą, – bezpieczeństwo systemu informatycznego.
4. INFORMACJA I KOMUNIKACJA	
Dostęp do informacji	Osobom zarządzającym i pracownikom zapewniono w odpowiedniej formie i czasie, właściwe i rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań.
System komunikacji	System komunikacji umożliwia przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki, zarówno w kierunku pionowym, jak i poziomym.
5. MONITOROWANIE I OCENA KONTROLI ZARZĄDCZEJ	
Monitorowanie wykonywanych zadań	Na bieżąco, przy pomocy kryteriów oszczędności, efektywności i skuteczności.
Ocena funkcjonowania kontroli zarządczej	Odpowiedzialny za ocenę funkcjonowania systemu kontroli zarządczej jest dyrektor CEA. Do oceny funkcjonowania kontroli zarządczej zobowiązane są także: <ul style="list-style-type: none"> – osoby pełniące funkcje kierownicze: zastępca dyrektora, główny księgowy, naczelnicy wydziałów, wizytatorzy, – pracownicy w ramach bieżącej samooceny w realizacji powierzonych im obowiązków i spraw, – audyt wewnętrzny. Pracownicy zobowiązani są przekazywać dyrektorowi CEA informacje, które mogą mieć wpływ na ocenę i doskonalenie kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> – wykrytych nieprawidłowości i nadużyć, – skarg petentów, pracowników, – istotnych różnic inwentaryzacyjnych.
Zrozumienie i akceptacja celów kontroli zarządczej	Każdy pracownik rozumie oraz akceptuje cele kontroli zarządczej oraz ma obowiązek zgłaszania uwag dotyczących funkcjonowania i usprawnienia systemu kontroli zarządczej.
Samoocena systemu kontroli zarządczej	Co najmniej raz w roku osoby pełniące funkcje kierownicze i pracownicy dokonują w CEA samooceny systemu kontroli zarządczej. Samoocena jest anonimowa, ujęta w ankiecie i wypełniona komputerowo. Oceny kontroli zarządczej dokonuje się także w ramach przeprowadzonych audytów i kontroli.
Źródła informacji o stanie kontroli zarządczej	Źródłem informacji o stanie kontroli zarządczej są w szczególności wyniki: monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zarządzenie Nr 5/2010 z dnia 30 listopada 2010 r. Dyrektora Centrum Edukacji Artystycznej w sprawie kontroli zarządczej w Centrum Edukacji Artystycznej.

Samoocena systemu kontroli zarządczej w jednostkach podporządkowanych Centrum Edukacji Artystycznej

Samoocena systemu kontroli zarządczej w jednostkach podporządkowanych Centrum Edukacji Artystycznej (szkołach artystycznych i bursach szkolnictwa artystycznego) odbywa się od 2011 roku. Dyrektorzy szkół i burs składają do CEA oświadczenia o stanie kontroli zarządczej – według wzoru, stanowiącego załącznik do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Dz.U. Nr 238, poz. 1581).

W dziale I oświadczenia wydzielone zostały cztery części¹⁴:

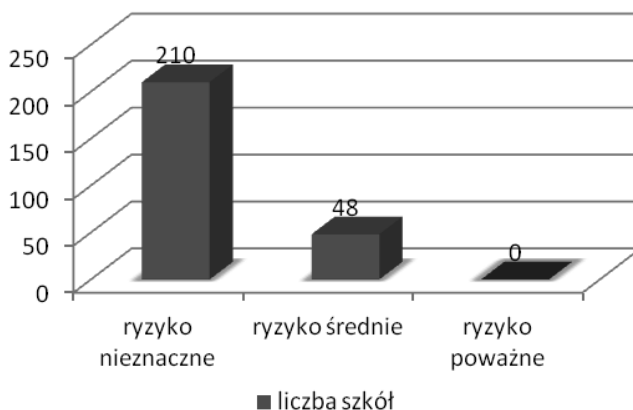
- część A – którą określa się, jeżeli w jednostce w wystarczającym stopniu funkcjonowała kontrola zarządcza;
- część B – którą określa się, jeżeli w jednostce w ograniczonym stopniu funkcjonowała kontrola zarządcza;
- część C – którą określa się, jeżeli w jednostce nie funkcjonowała właściwie kontrola zarządcza;
- część D – która jest deklaracją osoby kierującej jednostką składającej oświadczenie, że oświadczenie opiera się na jej ocenie oraz dostępnych jej informacjach.

W pierwszym roku funkcjonowania systemu (2011) wszyscy kierownicy jednostek zadeklarowali, że w ich jednostkach w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza (zakreślili część A oświadczenia). Oznacza to określenie ryzyka na nieznacznym poziomie.

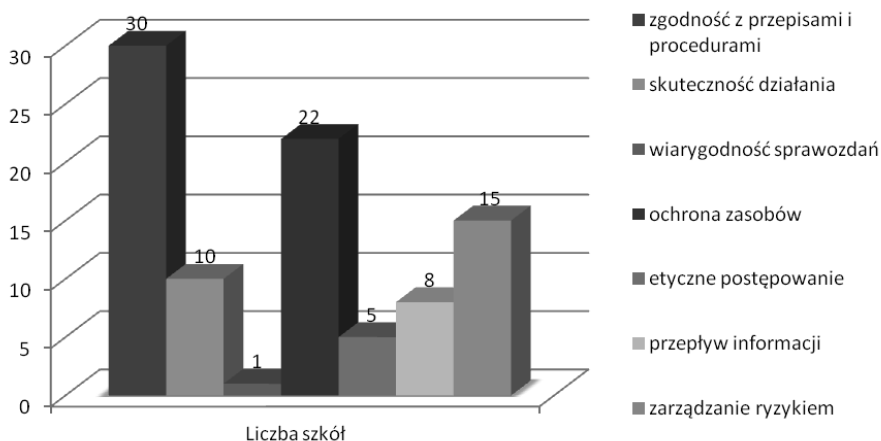
W 2012 roku, na 258 kierowników jednostek dokonujących oceny:

- 210 (81%) zadeklarowało, że w ich jednostkach w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza (zakreślili część A oświadczenia); oznacza to określenie ryzyka na niezacznym poziomie;
- 48 (19%) stwierdziło, że w ich jednostkach w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza (zakreślili część B oświadczenia); oznacza to określenie ryzyka na umiarkowanym poziomie;
- żaden kierownik jednostki nie zakreślił części C oświadczenia, a więc nie zadeklarował, że w jednostce nie funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza (co oznaczałoby określenie ryzyka jako poważnego).

¹⁴ Na podstawie załącznika do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Dz.U. Nr 238, poz. 1581).

Wykres 1. Ocena poziomu ryzyka w szkołach artystycznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, złożonych przez jednostki organizacyjne – szkoły artystyczne podległe MKiDN za 2012 r., wypełniające część B oświadczenia.

Wykres 2. Liczba problemów zgłoszonych podczas oceny poziomu ryzyka

Źródło: jak w wykresie.

Rodzaje problemów zgłoszonych w ramach poszczególnych obszarów ilustruje tabela 3.

Kontrola obejmowała obszary wymienione w omawianym wcześniej komunikacie Ministra Finansów oraz zarządzeniu Dyrektora CEA:

- zgodność działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi,
- skuteczność i efektywność działania,
- wiarygodność sprawozdań,

- ochrona zasobów,
- przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania,
- efektywność i skuteczność przepływu informacji,
- zarządzanie ryzykiem.

Wykres 2 przedstawia liczbę problemów, które zostały zgłoszone w poszczególnych obszarach przez kierowników jednostek, którzy zakreślili część B oświadczenia, stwierdzając tym samym, że w ich jednostkach w ograniczonym stopniu funkcjonowała kontrola zarządcza.

Rodzaje problemów zgłoszonych w ramach poszczególnych obszarów ilustruje tabela 3.

Tabela 3. Szczegółowe zagadnienia zgłoszone przez szkoły artystyczne w ramach oświadczenia o stanie kontroli zarządczej

Obszar	Problemy
Zgodność działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi:	<ul style="list-style-type: none"> – brak dyscypliny pracy, – brak zmian struktury organizacyjnej, – brak instrukcji kancelaryjnej, – brak instrukcji magazynowej, – brak rzeczowego wykazu akt, – brak (niektórych) procedur wewnętrznych dotyczących właściwej struktury administracyjnej, – brak pełnych i sformalizowanych procedur funkcjonowania kontroli zarządczej, – brak procedur kontroli wewnętrznej, – brak planu szkoleń, – brak aktualizacji zakresu obowiązków i uprawnień na stanowiskach pracy, – braki w regulaminie wewnętrznym, – braki w procedurach wewnętrznych (wynagradzanie, dodatek motywacyjny, premiovanie, rachunkowość, statut, BHP, zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, awans zawodowy), – brak procedur zarządzania ryzykiem, – konieczność poprawy procedur wewnętrznych w zakresie programów nauczania i zasad rekrutacji, – brak Biuletynu Informacji Publicznej, – brak procedur gospodarowania majątkiem ruchomym i gospodarki materiałowej, – brak procedur w zakresie zastępstw doraźnych, – brak nowelizacji regulaminów oceny pracy nauczycieli.
Skuteczność i efektywność działania:	<ul style="list-style-type: none"> – konieczność uzupełnienia obowiązków pracowników administracji pod kątem kontroli zarządczej, – brak mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych, – brak mechanizmów kontroli wewnętrznej, – brak przygotowania nauczycieli do prowadzenia przedmiotów w ramach programu pilotażowego, – brak monitorowania zewnętrznego i wewnętrznego, – brak harmonogramu działań kontrolnych w ramach kontroli zarządczej, – braki w zatrudnieniu nauczycieli na zastępstwo (urlopy zdrowotne), – braki w regulaminie organizacyjnym, – brak efektywności w wyznaczaniu i monitorowaniu realizacji celów przez szkołę.
Wiarygodność sprawozdań:	<ul style="list-style-type: none"> – braki w procedurach dotyczących dokumentacji finansowej, – brak mechanizmów kontroli operacji finansowych.

Ochrona zasobów:	<ul style="list-style-type: none"> - niewystarczająca ochrona danych osobowych, zasobów archiwalnych i informatycznych, - braki w dokumentacji kadrowej, - brak ochrony dokumentacji personalnej, - braki w ogrodzeniu szkoły, - brak środków na zabezpieczenie zasobów materialnych (dachów, rynien, pomieszczeń szkolnych, instalacji elektrycznej), - braki w zasobach wykwalifikowanych nauczycieli, - brak planu zastępstw na kluczowych stanowiskach szkoły, - brak portierni (zapewnienie bezpieczeństwa osób).
Przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania:	<ul style="list-style-type: none"> - brak procedur zapewniających poszanowanie godności uczniów i ich bezpieczeństwa, - nie powołano komisji etyki, - brak procedur dotyczących postępowania w przypadku naruszania zasad etyki przez nauczycieli i pracowników administracyjnych, - brak procedur antymobbingowych, - brak procedur postępowania w przypadku naruszania godności uczniów i nauczycieli.
Efektywność i skuteczność przepływu informacji:	<ul style="list-style-type: none"> - brak skutecznego przepływu informacji: pracodawca – pracownicy, szkoła – rodzice, szkoła – środowisko, - brak przepływu informacji elektronicznej szkoła – uczeń – rodzice, - braki informacji dotyczącej kontroli zarządczej i skutecznego przepływu informacji wewnętrznej, - braki w systemie komunikacji wewnętrznej z pracownikami obsługi administracyjnej, - braki w przepływie informacji personalnej, - braki w szkoleniu pracowników, dotyczącym kontroli zarządczej, - brak zasad komunikacji zewnętrznej, - brak skuteczności przepływu informacji (stare komputery).
Zarządzanie ryzykiem:	<ul style="list-style-type: none"> - ryzyko związane z reformą szkół artystycznych, - mała skuteczność zarządzania ryzykiem, brak warunków do monitorowania zapobiegania, - mało skuteczny system eliminacji ryzyka dotyczącego braku środków na ubezpieczenie budynków (w tym zabytkowych) i mienia, - brak procedur zarządzania ryzykiem (np. w zakresie ppoż., BHP), - niedostateczne dokumentowanie procesu zarządzania ryzykiem, - brak objęcia niektórych obszarów procesem zarządzania ryzykiem, - braki opracowania kategorii (rejestr) ryzyka i monitorowania ryzyka.

Źródło: opracowanie własne na podstawie oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, złożonych przez jednostki organizacyjne – szkoły artystyczne podległe MKiDN za 2012 r., wypełniające część B oświadczenia.

Podsumowanie

Opis stanu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych podległych Centrum Edukacji Artystycznej można zakończyć konkluzją, iż dostrzeżenie przez kierowników jednostek problemów, które wyłaniają się w związku z kontrolą zarządczą dobrze rokuje na przyszłość. Sprecyzowanie problemów pozwala bowiem na poszukiwanie środków zaradczych i stopniową eliminację zagrożeń, a w konsekwencji – zgodną w przepisami prawa, skuteczną¹⁵

¹⁵ Czyli polegającą na realizacji właściwych zadań (na podstawie: Stoner J.A.F, Wankel C., *op. cit.*, s. 29).

i sprawną¹⁶ działalność jednostek sektora finansów publicznych. Osiągnięcie takiego stanu rzeczy powinno być podstawowym i ostatecznym celem kontroli zarządczej.

Wyniki samooceny systemu kontroli zarządczej opisane zostaną w części II artykułu.

Bibliografia

Publikacje zwarte

Jaskulska A. (2012), *Kontrola zarządcza w szkole artystycznej*, CENSA, Warszawa.

Stoner J.A.F, Wankel C. (1996), *Kierowanie*, PWE, Warszawa.

Akty prawne

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 22 września 2004 r. w sprawie specjalistycznej jednostki nadzoru (Dz.U. Nr 226, poz. 2292 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Dz.U. Nr 238, poz. 1581).

Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84).

Zarządzenie nr 5 z dnia 30 listopada 2010 r. Dyrektora Centrum Edukacji Artystycznej w sprawie kontroli zarządczej w Centrum Edukacji Artystycznej.

Internet

<http://www.cea.art.pl/>

<http://www.mkidn.gov.pl/>

Inne źródła

Kwestionariusz samooceny kontroli zarządczej CEA za 2012 rok.

Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, złożone przez jednostki organizacyjne – szkoły artystyczne podległe MKiDN za 2012 r., wypełniające część B oświadczenia.

¹⁶ Czyli polegającą na realizacji zadań we właściwy sposób (na podstawie: Stoner, Wankel, *op. cit.*, s. 29).

Managerial Control in Artistic Education (Part I)

Overall Characteristics of Managerial Control and Self-Assessment of the System of Managerial Control at Art Schools

Summary

An aim of these considerations is to present and analyse a relatively new way of verification of actions carried out by the public administration entities – managerial control, introduced by provisions of the Act of 27 August 2009 on public finance (Dz.U. No. 157, item 1240 as amended). The study has comprised findings of the questionnaire-based survey carried out among employees of the unit surveyed (the Centre of Artistic Education) as well as reports from the subordinated units (art schools).

Self-assessment of the managerial control at the Centre of Artistic Education was carried out for the first time in 2012. Employees are yet poorly introduced in this away of assessment of their work and unit's activities. However, based on only single survey one can indicate at the Centre of Artistic Education those points, which in the future may result in more serious problems, such as employees' qualifications, system of employees evaluation and the issues of remuneration and promotions, flow of information and correspondence between the Centre and the superior unit, working time, communication and mutual relationships between employees.

The managerial control at art schools subordinated to the Centre of Artistic Education took place in 2011 and 2012. It enabled noticing and naming by heads of units the problems connected with those entities' activities. Specification of the problems facilitates searching remedies and a gradual elimination of threats. The analysis of managerial control in the described entities and implementation of the conclusions issuing from it will allow a better (practical) functioning of the Centre of Artistic Education and art schools, what will allow a better response to the social expectations connected with artistic education of children and youths, formulated both by pupils themselves and their parents, teachers and pedagogical boards, local communities and cultural personalities, outstanding representatives of the artistic environment in Poland. The article is of the case study nature.

Key words: art schools, managerial control, managerial control's aims and elements, self-assessment.

JEL codes: H83

Afiliacja:
dr Zdzisław Bujanowski
Akademia Finansów i Biznesu Vistula
ul. Stokłosa 3
02-787 Warszawa
tel.: 22 457 23 00
e-mail: z.bujanowski@vistula.edu.pl