

ELŻBIETA IZABELA SZCZEPANKIEWICZ

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

**SYSTEM KONTROLI ZARZĄDCZEJ W UCZELNI PUBLICZNEJ
NA PRZYKŁADZIE UNIwersYTETU EKONOMICZNEGO
W POZNANIU**

Wprowadzenie

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła z dniem 1 stycznia 2010 r. obowiązek funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych¹. W myśl przepisów ustawy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierowników jednostek².

Do sektora finansów publicznych zalicza się m.in. uczelnie publiczne³. Systemy kontroli zarządczej w większości uczelni publicznych zostały wdrożone w 2010 roku, a w niektórych w roku 2011. Systemy kontroli zarządczej zastąpiły wcześniej funkcjonujące systemy kontroli finansowej, które zasadniczo obejmowały aspekty działalności finansowej uczelni. Obecnie systemy kontroli zarządczej mają znacznie szerszy zakres, obejmując swym działaniem także aspekty pozafinansowe uczelni.

¹ Przepisy w tym zakresie zawiera Rozdział 6 – Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

² Ustawa o finansach publicznych, art. 69 ust. 1 pkt 3.

³ Ustawa o finansach publicznych, art. 9 ust. 11.

Celem opracowania jest omówienie wybranych teoretycznych i praktycznych aspektów organizacji i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w uczelniach publicznych. Wskazano między innymi obowiązki i uprawnienia w systemie kontroli zarządczej oraz dokumentację związaną z tym systemem.

1. Podstawa formalna funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w uczelni publicznej

Podstawą prawną funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w uczelni publicznej, oprócz przepisów ustawy o finansach publicznych, jest ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym⁴ oraz statut uczelni. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych w uczelni obowiązek zapewnienia właściwej organizacji, funkcjonowania i monitorowania systemów kontroli zarządczej należy do rektora.

Przykładowo w Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu wdrożenie i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w uczelni regulowane są także zarządzeniami rektora, a w szczególności:

- zarządzeniem rektora w sprawie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w uczelni,
- zarządzeniem rektora w sprawie powołania w uczelni pełnomocnika rektora do spraw koordynacji kontroli zarządczej.

Zarządzenie rektora w sprawie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej określa⁵:

- 1) podstawę prawną wprowadzenia systemu kontroli zarządczej w uczelni,
- 2) cele, przedmiot i organizację systemu kontroli zarządczej,
- 3) uprawnienia, obowiązki i odpowiedzialność w zakresie sprawowania kontroli zarządczej w uczelni,
- 4) regulacje dotyczące zarządzania ryzykiem i funkcjonowania innych elementów systemu,
- 5) wykaz i zasady przechowywania dokumentów związanych z systemem kontroli zarządczej.

⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 164, poz. 1365 ze zm.), art. 66.

⁵ Zarządzenie nr 7/2012 Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

Zarządzenie rektora w sprawie powołania w uczelni pełnomocnika rektora do spraw koordynacji kontroli zarządczej określa⁶:

- 1) podstawę prawną powołania pełnomocnika rektora w uczelni,
- 2) uprawnienia i odpowiedzialność pełnomocnika rektora,
- 3) wyszczególnienie zadań pełnomocnika rektora.

Ponadto formalnym wyrazem wdrożenia systemu kontroli zarządczej w uczelni jest przyjęcie do stosowania „Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych”⁷, które zostały przyjęte również na podstawie zarządzenia rektora⁸.

2. Cel, przedmiot i organizacja systemu kontroli zarządczej w uczelni publicznej

Podstawowym zadaniem systemu kontroli zarządczej w uczelni jest zapewnienie podstaw efektywnego zarządzania jej działalnością oraz dostarczanie niezbędnych informacji do podejmowania racjonalnych i ekonomicznych decyzji w tym zakresie. System ten powinien sygnalizować naruszenia prawa i regulacji wewnętrznych, a także ujawniać zaniedbania, nieprawidłowości i inne uchybienia jednostek i komórek organizacyjnych uczelni.

Celem funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w myśl przepisów prawnych⁹ powinno być zapewnienie przede wszystkim:

- efektywności i skuteczności podejmowanych działań w uczelni,
- właściwego zarządzania ryzykiem w działalności uczelni,
- zgodności działalności uczelni z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi i decyzjami władz uczelni,
- wiarygodności sprawozdań finansowych i innych raportów wewnętrznych i zewnętrznych,
- ochrony mienia rzeczowego i innych zasobów uczelni,

⁶ Zarządzenie nr 17/2011 Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie powołania na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu Pełnomocnika Rektora ds. koordynacji kontroli zarządczej.

⁷ Standardy te zostały ogłoszone w grudniu 2009 r. przez ministra finansów w komunikacie nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84).

⁸ Zarządzenie nr 7/2012 Rektora...

⁹ Ustawa o finansach publicznych, art. 68 ust. 2.

- skuteczności przepływu informacji oraz sprawnej komunikacji w uczelni,
- przestrzegania i promowania zasad etyki w uczelni.

Przedmiotem kontroli zarządczej w uczelni, zgodnie z ustawą o finansach publicznych¹⁰ i standardami kontroli zarządczej, powinien być ogół działań podejmowanych w celu zapewnienia realizacji jej misji, wizji, celów i zadań w sposób efektywny, oszczędny i terminowy oraz zgodny z prawem i innymi regulacjami, a także monitorowanie stopnia i sposobu ich realizacji.

Organizacja systemu kontroli zarządczej powinna polegać na objęciu jego zakresem wszystkich obszarów uczelni. W szczególności obszarami tymi są¹¹:

- 1) dydaktyka i jakość kształcenia,
- 2) badania naukowe,
- 3) rozwój kadr dydaktycznych, a także pracowników administracyjnych,
- 4) gospodarka finansowa uczelni, w tym realizacja zadań w trybie zamówień publicznych,
- 5) relacje z otoczeniem zewnętrznym uczelni, zwłaszcza kontakty z innymi uczelniami i jednostkami naukowymi, pracodawcami oraz różnymi organizacjami i stowarzyszeniami na szczeblu krajowym i międzynarodowym.

Z powyższego wynika, że system kontroli zarządczej obejmuje znacznie szerszy zakres działalności uczelni niż funkcjonujące do końca 2009 r. systemy kontroli finansowej.

3. Uprawnienia i obowiązki w systemie kontroli zarządczej w uczelni publicznej

Jak wcześniej wspomniano, zapewnienie funkcjonowania adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w uczelni należy bezpośrednio do zadań rektora. Jak wcześniej wspomniano, rektor może powierzyć określone obowiązki i uprawnienia w zakresie sprawowania kontroli zarządczej w uczelni określonemu pracownikowi, np. pełnomocnikowi rektora ds. koordynacji kontroli zarządczej. Obowiązki w zakresie bieżącego funkcjonowania tego systemu rektor powierza również kierownikom komórek i jednostek organizacyjnych uczelni. W określonych granicach wynikających z przepisów, kontrolę zarządczą w uczelni sprawuje również główny księgowy, czyli osoba pełniąca funkcję

¹⁰ Ustawa o finansach publicznych, art. 68 ust. 1.

¹¹ Zarządzenie nr 7/2012 Rektora...

kwestora. Zazwyczaj zarządzenie rektora w sprawie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej określa ogólne uprawnienia i obowiązki w zakresie sprawowania kontroli zarządczej w uczelni zarówno rektora, pełnomocnika rektora w tym zakresie, jak i kierowników komórek i jednostek organizacyjnych uczelni.

Osoba powołana jako pełnomocnik rektora ds. koordynacji systemu kontroli zarządczej najczęściej jest odpowiedzialna za bieżący monitoring funkcjonowania tego systemu w uczelni. Pełnomocnik rektora jest upoważniony do reprezentowania rektora w zakresie realizacji zadań w zakresie kontroli zarządczej. Do zadań pełnomocnika rektora w Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu należą m.in. obowiązki w zakresie¹²:

- 1) koordynowania wdrażania i organizacji systemu kontroli zarządczej w uczelni,
- 2) koordynowania prac związanych z zarządzaniem ryzykiem w uczelni oraz opracowywania wyników zbiorczych analizy ryzyka i przedstawiania wniosków z analizy rektorowi,
- 3) przeprowadzania przeglądu istniejących uregulowań wewnętrznych w uczelni pod kątem ich związku z systemem kontroli zarządczej oraz przedstawiania rektorowi propozycji dokumentów do ujęcia w wykazie dokumentów związanych z kontrolą zarządczą,
- 4) koordynowania przeprowadzania samooceny kontroli zarządczej przez kierowników poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych,
- 5) informowania rektora o stwierdzonych nieprawidłowościach i uchybieniach w zakresie kontroli zarządczej oraz o ewentualnej konieczności usprawnienia mechanizmów i innych elementów systemu kontroli zarządczej,
- 6) inicjowania zmian poprawiających funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej, a zwłaszcza jego adekwatność, skuteczność i efektywność,
- 7) prowadzenia szkoleń, które usprawniają funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej, zarządzanie ryzykiem i czynności audytu wewnętrznego w uczelni,

¹² Zarządzenie nr 7/2012 Rektora... i Zarządzenie nr 17/2011 Rektora...

- 8) przygotowywania projektów oświadczeń o stanie systemu kontroli zarządczej¹³ funkcjonującego w uczelni, które rektor składa ministrowi nauki i szkolnictwa wyższego,
- 9) czynności doradczych oraz proponowania środków zaradczych wobec zaobserwowanych problemów w funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej, a w szczególności proponowania zmian i aktualizowania funkcjonujących procedur i regulaminów wewnętrznych.

Kierownicy komórek i jednostek organizacyjnych w uczelni są odpowiedzialni m.in. za¹⁴:

- 1) realizację strategii, misji i wizji uczelni oraz celów komórek/jednostek organizacyjnych,
- 2) dokonywanie samooceny i doskonalenie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w podległych im komórkach/jednostkach organizacyjnych,
- 3) organizację sprawnego systemu informacji i zapewnienie efektywnej komunikacji wewnętrznej w podległej komórce/jednostce organizacyjnej oraz w kontaktach z innymi komórkami/jednostkami organizacyjnymi,
- 4) nadzór nad prawidłową gospodarką finansową prowadzoną w ramach przyznawanych jednostce środków finansowych na działalność naukową i organizacyjną,
- 5) przestrzeganie procedur zamówień publicznych, w zakresie działań nimi objętych,
- 6) zapewnienie właściwej ochrony zasobów, w tym ochrony danych przetwarzanych w systemach informatycznych w podległej komórce/jednostce, a zwłaszcza danych, w zakresie których obowiązujące przepisy ochronę taką przewidują.

Rektor może dodatkowo powierzyć określone obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność w tym zakresie wyznaczonym pracownikom uczelni w drodze pisemnego upoważnienia lub ustalenia stosownego zakresu obowiązków.

¹³ Oświadczenie przygotowuje się zgodnie z wzorem zamieszczonym w Rozporządzeniu Ministra Finansów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Dz.U. nr 238, poz. 1581) oraz zgodnie z wytycznymi zawartymi w komunikacie nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, www.mf.gov.pl.

¹⁴ Zarządzenie nr 7/2012 Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

4. Zarządzanie ryzykiem jako ważny element systemu kontroli zarządczej w uczelni publicznej

W myśl standardów kontroli zarządczej bardzo ważnym elementem tego systemu jest zarządzanie ryzykiem. W uczelni obszar zarządzania ryzykiem powinien obejmować m.in. identyfikację i analizę ryzyka oraz określenie reakcji wobec czynników ryzyka wewnętrznego i zewnętrznego, które zagrażają realizacji misji, wizji i celów uczelni, w tym celów poszczególnych jednostek organizacyjnych, i procesom wewnętrznym.

Zgodnie z przepisami i standardami właściwa organizacja i zapewnienie funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem w uczelni należy także bezpośrednio do rektora. Jednakże rektor może również powierzyć określone obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność w tym zakresie wyznaczonym pracownikom uczelni w drodze pisemnego upoważnienia lub ustalenia stosownego zakresu obowiązków.

Identyfikacja czynników ryzyka oraz analiza ryzyka jest przeprowadzana każdego roku przez kierowników komórek i jednostek organizacyjnych, pracowników zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach oraz komórkę audytu wewnętrznego. Proces identyfikacji i szacowania ryzyka jest nadzorowany przez pełnomocnika rektora ds. koordynacji kontroli zarządczej.

W stosunku do każdego istotnego zidentyfikowanego czynnika ryzyka kierownik komórki/jednostki organizacyjnej musi określić sposób reakcji na ryzyko oraz przedstawić propozycje odpowiednich działań, które zmniejszą zidentyfikowane ryzyko do poziomu akceptowanego.

Pełnomocnik rektora ds. koordynacji kontroli zarządczej ma obowiązek sporządzania za każdy rok zbiorczy raportu z przeprowadzonego procesu identyfikacji czynników i szacowania ryzyka, który przedstawia rektorowi do dnia 15 lutego następnego roku.

5. Dokumentacja systemu kontroli zarządczej w uczelni publicznej

W uczelni powinien być ustalony wykaz i zbiór dokumentów związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem kontroli zarządczej. Dokumentacja systemu kontroli zarządczej powinna być prowadzona według jednolitych wymogów zgodnie z instrukcją kancelaryjną obowiązującą w uczelni.

Dobłą praktyką w wielu uczelniach stało się, że dokumenty dotyczące organizacji, funkcjonowania i monitorowania systemu kontroli zarządczej są zamieszczane w wersji elektronicznej w serwisie internetowym uczelni i dostępne dla pracowników uczelni. Za zamieszczanie tych dokumentów jest odpowiedzialna konkretna komórka, np. dział organizacyjny. Pełnomocnik rektora ds. koordynacji kontroli zarządczej odpowiada za sprawdzanie aktualności zbioru dokumentów oraz ocenę przydatności obowiązujących regulacji wewnętrznych w zakresie systemu kontroli zarządczej.

Dokumenty systemu kontroli zarządczej można podzielić na akta stałe i akta bieżące. Stałe akta kontroli zarządczej obejmują w szczególności:

- wykaz podstawowych aktów normatywnych oraz innych aktów prawnych związanych z zakresem działania uczelni oraz regulujących jej funkcjonowanie,
- wykaz dokumentów zawierających opis systemów zarządzania ryzykiem i kontroli zarządczej, w tym procedur kontroli finansowej,
- inne informacje mogące mieć wpływ na funkcjonowanie kontroli zarządczej i analizę ryzyka.

Do stałych akt systemu kontroli zarządczej zaliczyć należy w szczególności:

- 1) statut uczelni,
- 2) ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym,
- 3) ustawę o finansach publicznych,
- 4) standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych,
- 5) zarządzenie rektora uczelni w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w uczelni,
- 6) zarządzenie rektora w sprawie powołania w uczelni pełnomocnika rektora ds. koordynacji kontroli zarządczej,
- 7) oświadczenia o stanie kontroli zarządczej sporządzane przez rektora, przekazywane ministrowi nauki i szkolnictwa wyższego,
- 8) wytyczne i procedury przeprowadzania samooceny kontroli zarządczej w komórkach/jednostkach organizacyjnych,
- 9) inne dokumenty i regulacje niezbędne do prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej.

Dokumenty gromadzone w stałych aktach kontroli zarządczej są zazwyczaj archiwizowane bezpośrednio przez pełnomocnika rektora ds. koordynacji kontroli zarządczej, w ramach odpowiednich haseł klasyfikacyjnych.

Druga grupa dokumentów to bieżące akta audytu. Służą one udokumentowaniu przebiegu i wyniku zadań kontroli zarządczej. Akta bieżące powinny zawierać informacje niezbędne do sformułowania zaleceń, które będą zawarte w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej w uczelni. Teczki aktowe bieżących akt kontroli zarządczej powinny zawierać w szczególności:

- 1) dokumenty, zgromadzone i sporządzone na etapie samooceny systemu kontroli zarządczej w komórkach/jednostkach organizacyjnych,
- 2) sprawozdania z samooceny systemu kontroli zarządczej w komórkach/jednostkach organizacyjnych,
- 3) dokumentację dotyczącą przeprowadzonych czynności sprawdzających,
- 4) inne dokumenty mające istotne znaczenie dla funkcjonowania elementów systemu kontroli zarządczej w komórkach/jednostkach organizacyjnych uczelni.

Dokumenty gromadzone w bieżących aktach kontroli zarządczej mogą być archiwizowane bezpośrednio przez pełnomocnika rektora ds. koordynacji kontroli zarządczej, w ramach odpowiednich haseł klasyfikacyjnych, a kopie w komórkach/jednostkach je sporządzających.

Dokumenty w zakresie systemu kontroli zarządczej są przekazywane do archiwum uczelni zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi w tym zakresie.

Uwagi końcowe

Od 2010 roku systemy kontroli zarządczej w uczelniach publicznych coraz skuteczniej zastępują wcześniej wdrożone systemy kontroli finansowej. Obejmują one swym zakresem nie tylko sferę finansową, ale również inne obszary działania uczelni, takie jak np. dydaktyka i jakość kształcenia, badania naukowe, rozwój kadr czy relacje z otoczeniem zewnętrznym uczelni. Zorganizowanie tego systemu w uczelni wymaga określenia wielu procedur, ustalenia obowiązków i uprawnień w tym systemie określonych osób, zwłaszcza kierowników komórek organizacyjnych, a także powołania osoby, która będzie koordynowała funkcjonowanie i doskonalenie tego systemu. Im większa uczelnia, tym zadań i problemów organizacyjnych jest więcej, a proces koordynacji i doskonalenia trudniejszy.

Literatura

- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84).
- Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, www.mf.gov.pl.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Dz.U. nr 238, poz. 1581).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 164, poz. 1365 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Zarządzenie nr 17/2011 Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie powołania na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu Pełnomocnika Rektora ds. koordynacji kontroli zarządczej
- Zarządzenie nr 7/2012 Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

dr Elżbieta Izabela Szczepankiewicz
Katedra Rachunkowości
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
al. Niepodległości 10
61-875 Poznań

THE PROCESS OF IMPLEMENTATION OF THE MANAGEMENT CONTROL SYSTEM IN THE PUBLIC INSTITUTION OF HIGHER EDUCATION FOR EXAMPLE OF THE POZNAŃ UNIVERSITY OF ECONOMICS

Summary

Management control system in the public institution of higher education, means the total of actions taken to ensure that the objectives and tasks are executed and achieved in a legal, effective, economical and timely manner. Finally, it discussed the theoretical and practical aspects of implementing these standards in public institutions of higher education for example of the Poznań University of Economics. This article present specified duties and powers in the management control system and documentation associated with this system.

Translated by Elzbieta Izabela Szczepankiewicz

