

Analiza ryzyka na potrzeby kontroli zarządczej w placówkach oświatowych

Anna Zbaraszewska*

Streszczenie: *Cel* – Celem artykułu jest przedstawienie istoty zarządzania ryzykiem w kontroli zarządczej jednostek oświatowych.

Metodologia badania – W opracowaniu wykorzystano metodę analizy źródeł i dokumentów.

Wynik – W artykule wykazano, że zarządzanie ryzykiem stwarza trudność kierującym placówkami oświatowymi.

Oryginalność/wartość – Przedstawione w niniejszym opracowaniu treści stanowią syntetyczny opis wybranych regulaminów kontroli zarządczej placówek oświatowych i ich analizę w kontekście zarządzania ryzykiem.

Słowa kluczowe: ryzyko, placówka oświatowa, kontrola zarządcza, zarządzanie ryzykiem

Wprowadzenie

Ustawa o finansach publicznych nałożyła obowiązek przeprowadzania kontroli zarządczej w placówkach oświatowych. Odpowiedzialny za skuteczną i efektywną kontrolę zarządczą jest dyrektor, który musi stworzyć taki system kontroli w swojej placówce, aby spełniał on wymogi prawne. Istotnym elementem kontroli zarządczej jest zarządzanie ryzykiem. Bez zdefiniowania rodzajów ryzyka oraz prawidłowo ustalonych obszarów, w których może zaistnieć ewentualność niespełnienia założonych celów, nie jest możliwe prawidłowe funkcjonowanie jednostki. Działania osób kierujących placówkami oświatowymi nie powinny ograniczać się tylko do zdefiniowania ryzyka. Powinny one na bieżąco podejmować działania zaradcze w odniesieniu do ryzyka, tak aby jego skutki były jak najmniej odczuwalne dla jednostki.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty ryzyka w placówkach oświatowych i sposobu jego ujmowania w dokumentacji związanej z kontrolą zarządczą.

W opracowaniu wykorzystano metodę analizy źródeł i dokumentów.

* dr Anna Zbaraszewska, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Instytut Rachunkowości, 71-101 Szczecin, ul. Mickiewicza 64, e-mail: aniazba@op.pl.

1. Istota kontroli zarządczej w jednostkach oświatowych

Kontrola zarządcza to ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji zadań i celów w sposób zgodny z prawem, oszczędny, efektywny i terminowy (Ustawa, 2009). Kontrola zarządcza ma szerszy zakres niż kontrola finansowa, która skupia się jedynie na procesach o charakterze finansowym – kontrola zarządcza formułuje cele i zadania danej jednostki (Winiarska, Kaczurak-Kozak, 2013, s. 376).

Ustawa o finansach publicznych narzuca obowiązek wprowadzenia i przeprowadzania kontroli zarządczej w placówkach oświatowych oraz wskazuje osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie skutecznej kontroli zarządczej. W przypadku placówek oświatowych osobami odpowiedzialnymi są kierownicy tych placówek, czyli najczęściej dyrektorzy szkół.

Celem kontroli zarządczej zgodnie z obowiązującymi przepisami jest zapewnienie (Ustawa, 2009):

- 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.

Przepisy wskazują bardzo ogólne cele, które w każdej jednostce prowadzącej kontrolę zarządczą mogą przyjąć postać bardziej szczegółowych i dostosowanych do specyfiki jej działalności (Puchacz, 2010, s. 9). Do szczegółowych celów kontroli zarządczej w placówkach szkolnych zaliczyć można:

- a) umożliwienie przeprowadzenia wstępnej oceny realizacji dochodów, celowości zaciągania zobowiązań z tytułu wydatków;
- b) wskazanie sposobu i środków zapobiegających powstawaniu nieprawidłowości, jak również umożliwienie szybkiej likwidacji nieprawidłowości;
- c) dostarczenie kierownictwu placówki niezbędnych informacji do podejmowania decyzji związanych z zarządzaniem oraz sygnalizowanie naruszenia prawa, wskazanie zaniedbań i nieprawidłowości, ewidentnych nadużyć i innych odchyień;
- d) zapobieganie niekorzystnym zjawiskom w danej placówce oświatowej.

Kontrola zarządcza powinna być ważnym i przydatnym elementem kierowania jednostkami oświatowymi wykorzystującym różne instrumenty zarządzania. Odpowiednie wykorzystanie kontroli zarządczej w niezwykle złożonym procesie zarządzania oświatą pozwoli nie tylko prowadzić prawidłowy proces dydaktyczny w placówkach oświatowych, ale może także wpływać na właściwą organizację tych jednostek i ich stan finansowy.

2. Zarządzanie ryzykiem w placówkach oświatowych

Jednym z podstawowych celów kontroli zarządczej jest zarządzanie ryzykiem, które pozwala na zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizację zadań poprzez zapobieganie niekorzystnym zjawiskom w działalności placówki oświatowej. Celem zarządzania ryzykiem jest zapewnienie mechanizmów identyfikowania ryzyka zagrażającego realizacji celów jednostki zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w sposób efektywny, oszczędny i terminowy, określenie jego skutków oraz podejmowanie adekwatnych środków zaradczych w celu minimalizacji ryzyka. Aby prawidłowo zarządzać ryzykiem, należy wyodrębnić obszary, w których może ono zaistnieć, oraz wyszczególnić czynności, które mogą je wywołać. Przykładowe obszary i czynności zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1

Prezentacja obszarów i występującego w nich ryzyka

Obszar, w którym może występować ryzyko	Przykłady możliwego ryzyka
Finansowy	<ul style="list-style-type: none"> – brak planowania finansowego, – zbyt mały budżet na realizację np. zajęć pozalekcyjnych, – nieprawidłowy obieg dokumentów księgowych, – dokonywanie wydatków nieujętych w planach finansowych, – straty finansowe wynikające ze zdarzeń losowych.
Zasobów ludzkich	<ul style="list-style-type: none"> – niska motywacja wśród pracowników, – duża rotacja pracowników, – brak zaangażowania w pracę jednostki, – duży wskaźnik zachorowalności wśród pracowników, – wypadki przy pracy.
Działalności operacyjnej	<ul style="list-style-type: none"> – niski poziom wyników egzaminacyjnych, np. testu gimnazjalnego, egzaminów maturalnych, – słaba frekwencja uczniów na zajęciach, – niezrealizowanie podstaw programowych z poszczególnych przedmiotów, – brak planowania kontynuacji działalności, – niezadawalające, niskie wyniki klasyfikacji półrocznej i rocznej uczniów.
Zewnętrzny	<ul style="list-style-type: none"> – duża zmienność przepisów prawnych, niejednolite orzecznictwo, – brak wyposażenia w środki dydaktyczne, – nieterminowe przekazywanie środków finansowych przez organy nadrzędne, – niż demograficzny.

Źródło: opracowanie własne.

Analiza ryzyka nie ogranicza się jedynie do wyznaczenia obszarów, w których może ono zaistnieć. Do czynności związanych z analizą i zarządzaniem ryzykiem należą przede wszystkim:

- a) określenie celów strategicznych placówki;
- b) zidentyfikowanie i określenie celów operacyjnych, które wpłyną na realizację celów strategicznych;
- c) identyfikacja ryzyka, które może wpłynąć na realizację założonych celów;
- d) określenie przyczyn wystąpienia ryzyka – wskazanie działań i przyczyn, które mogą mieć wpływ na realizację celów;
- e) określenie wagi danego zdarzenia i jego wpływu na realizację celu;
- f) określenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka w zawartej w regulaminie kontroli zarządczej skali punktowej;
- g) przygotowanie planów działania dotyczących identyfikacji ryzyka, jego zminimalizowania;
- h) sporządzenie dokumentacji analizy ryzyka w placówce oświatowej;
- i) wdrożenie działań i mechanizmów kontrolnych;
- j) monitoring i raportowanie ryzyka.

Za wszystkie wymienione czynności odpowiedzialny w placówce oświatowej jest dyrektor wspierany przez zespół pracowników.

3. Analiza ryzyka w wybranych regulaminach kontroli zarządczych placówek oświatowych

Zarządzanie ryzykiem jest trudnym zagadnieniem dla kierownictwa placówek oświatowych, o czym może świadczyć badanie ankietowe przeprowadzone w latach 2011–2012, które wykazało, że właśnie ten obszar kontroli zarządczej sprawia organom prowadzącym szkoły publiczne i dyrektorom jednostek największe problemy (Popławski, 2012, s. 22). Trudności postrzegane są w zakresie wyznaczania obszarów ryzyka, określenia liczby rodzajów ryzyka do analizy w danym okresie, sposobu dokumentacji ryzyka, które zaistniało, oraz opisanie zależności między ryzykiem i wartością miernika przypisanego do zadania. Trudności te potwierdza przeprowadzona analiza regulaminów kontroli zarządczej w wybranych placówkach oświatowych, w których zarządzanie ryzykiem zostało w różny sposób ujęte i opisane. Wyniki analizy przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Analiza regulaminów kontroli zarządczej wybranych placówek oświatowych

Czynności związane z zarządzaniem ryzykiem	Szkoła Podstawowa nr 20 w Katowicach	Zespół Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w Kartuzach	Gimnazjum nr 3 w Kole	Zespół Szkół nr 32 w Warszawie
1	2	3	4	5
Misja	Szkoła jako jednostka budżetowa utrzymywana jest ze środków finansowych organu prowadzącego. Zasady gospodarki finansowej i majątkowej określone zostały w regulaminie kontroli zarządczej. W Szkole mogą być prowadzone odpłatne zajęcia organizowane przez podmioty spoza Szkoły. Szkoła może prowadzić działalność dochodową, odpłatnie wynajmuje sale lekcyjne, obiekty sportowe i inne pomieszczenia.	Wprowadzenie ucznia w świat wiedzy i wartości potrzebnych do budowania osobowości i odnalezienia własnej formuły życia w realiach szybko zmieniającej się rzeczywistości.	Misję Szkoły określa wstęp do ustawy o systemie oświaty. Szkoła powinna zapewnić takie warunki, aby kształcenie i wychowanie służyło rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata.	Misją Szkoły jest realizacja zadań wynikających z ustawy o systemie oświaty oraz wspomaganie rozwoju i edukacji uczniów w warunkach bezpiecznych, przyjaznych i dostosowanych do ich potrzeb rozwojowych. Misję Szkoły określa wstęp do ustawy o systemie oświaty.

1	2	3	4	5
Cele szczegółowe	Opracowywany jest roczny plan finansowy na podstawie planu pracy placówki, arkusza organizacyjnego oraz przewidywanego wydatkowania budżetu za bieżący rok budżetowy.	Opracowywane co roku do końca 31 stycznia każdego roku.	Cele szczegółowe Szkoły ustalone są zgodnie z ustawą o oświacie. Brak informacji o dacie sporządzenia planów.	Cele szczegółowe określone są przez zespół: a) dyrektor szkoły, b) wicedyrektorzy, c) główny księgowy w zakresie działalności finansowej, d) kierownik gospodarczy w zakresie działalności administracyjno-gospodarczej, na rok kolejny do 30 listopada.
Obszary, w których może wystąpić ryzyko	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dochody 2. Wydatki 3. Gospodarka mieniem 4. Sprawy kadrowe 5. ZFSS 6. Zamówienia publiczne 7. Gospodarka pieniężna 8. Gospodarka żywieniowa 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bezpieczeństwo szkoły 2. Działalność dydaktyczna 3. Działalność wychowawczo-opiekuńcza 4. Finanse i budżet 5. Gospodarowanie mieniem 6. Mechanizmy kontrolne (wewnętrzne) 7. Przepływ informacji 8. Regulacje wewnętrzne i procedury 9. Struktura organizacyjna 10. Systemy informatyczne 11. Zasoby ludzkie 12. Zamówienia publiczne 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Finansowy 2. Zasobów ludzkich 3. Działalności 4. Zewnętrzny 5. Działalności dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej 6. Promocja 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Potencjał i możliwości Szkoły 2. Wyniki organizacji 3. Kwestie prawne 4. Kwestie finansowe

1	2	3	4	5
Identyfikacja ryzyka	Systematyczna, nie rzadziej niż raz w roku. Brak informacji, na podstawie jakich metod określone jest ryzyko. Najczęściej wykorzystywane jest doświadczenie dyrektora lub pracowników.	Proces identyfikacji ryzyka polega na określeniu potencjalnego ryzyka dzięki rozpoznaniu poszczególnych zagrożeń i niepewności, które mogą wystąpić w jednostce i wpłynąć na realizację ustalonych celów i zadań. Identyfikacja ryzyka przeprowadzona jest metodą „burzy mózgów” i kwestionariuszy, posiadanego doświadczenia i prognoz na przyszłość.	Dokonywana jest raz w roku przez zespół: 1) dyrektora szkoły, 2) pracownika służby bhp, 3) głównego księgowego w odniesieniu do działalności finansowo-kadrowej, 4) sekretarza szkoły. Brak informacji na temat metod szacowania ryzyka.	Dla każdego obszaru sporządzono listę pytań o występowanie ryzyka zidentyfikowanego w pytaniu. W kwestionariuszu zawarto również opis występującego ryzyka sporządzany przez wypełniającego kwestionariusz.
Oszacowanie wystąpienia ryzyka	Dyrektor lub upoważnieni pracownicy określają akceptowalny poziom ryzyka.	Ustalenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka – zastosowanie oceny punktowej w skali 1–5 (bardzo wysokie, wysokie, średnie, niskie, bardzo niskie); oszacowanie skutku, jaki będzie miało ewentualne jego wystąpienie – ocena punktowa w skali 1–5 (bardzo wysoki, wysoki, średni, niski, bardzo niski).	Zastosowanie skali punktowej 1–3. Wpływ ryzyka został ustalony na trzech poziomach: niski, średni i wysoki. Podobnie ustalono zasady oceny stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka: skala 3-stopniowa (niskie, średnie i wysokie).	Brak informacji na temat metod zastosowanych do określenia ryzyka.

1	2	3	4	5
<p>Określenie sposobu postępowania z ryzykiem</p>	<p>1) Tolerowanie, gdy nie ma możliwości przeciwdziałania ryzyku lub gdy koszty podjętych działań mogą przekroczyć przewidywane korzyści</p> <p>2) Transfer – przeniesienie ryzyka na inną organizację</p> <p>3) Przeciwdziałanie – podjęcie działań, które ograniczy ryzyko do poziomu akceptowalnego</p> <p>4) Przesunięcie w danym momencie działań, które powodują zbyt duże ryzyko</p>	<p>1) Tolerowanie</p> <p>2) Transfer</p> <p>3) Przeciwdziałanie</p> <p>4) Przesunięcie w czasie</p>	<p>1) Tolerowanie</p> <p>2) Transfer</p> <p>3) Przeciwdziałanie</p> <p>4) Przesunięcie w czasie.</p>	<p>1) Tolerowanie</p> <p>2) Transfer</p> <p>3) Przeciwdziałanie</p> <p>4) Przesunięcie w czasie</p>

1	2	3	4	5
Dokumentacja analizy ryzyka	Do każdego z obszarów zostały sporządzone arkusze, w których określono cel oraz zadania dla danego obszaru. Została ustalona istotność ryzyka. We wszystkich arkuszach ryzyko jest ustalone na poziomie małego lub średniego prawdopodobieństwa wystąpienia. Zidentyfikowano ryzyko oraz przyczyny jego wystąpienia, skutki, jakie może ono wywołać. Wymieniono również proponowane mechanizmy kontrolne do każdego ze zidentyfikowanych rodzajów ryzyka. Wymieniono również osoby odpowiedzialne za zastosowane mechanizmy kontrolne.	Plan celów i zadań na rok... Zarządzanie ryzykiem. Monitorowanie i ocena realizacji celów. Rejestr ryzyka dla wyznaczonych celów/zadań strategicznych. Rejestr ryzyka dla wyznaczonych celów/zadań operacyjnych.	Kategorie ryzyka w szkole. Zasady oceny wpływu ryzyka. Zasady oceny prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka. Arkusz identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku.	Kwestionariusz identyfikacji ryzyka zawierający szereg pytań dotyczących identyfikacji ryzyka w poszczególnych obszarach działalności Szkoły.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regulaminu kontroli zarządczej w Gimnazjum nr 3 w Kole...; Regulaminu kontroli zarządczej w Zespole Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w Kartuzach...; Regulaminu kontroli zarządczej w Zespole Szkół nr 32 w Warszawie...; Kontroli zarządczej w Szkole Podstawowej nr 20 w Katowicach...

Analiza dokumentacji związanej z wprowadzeniem kontroli zarządczej w przedstawionych w tabeli 2 placówkach oświatowych potwierdziła fakt, że kwestia ryzyka i jego kontroli jest bardzo trudnym zagadnieniem.

Zgodnie z zaleceniami standardów kontroli zarządczej dokumentacja związana z ryzykiem powinna się składać z następujących dokumentów: polityka zarządzania ryzykiem, zakres zadań i obowiązków grupy ds. zarządzania ryzykiem, szablon zapisu wyników sesji „burzy mózgów” w celu identyfikacji ryzyka, kwestionariusz identyfikacji ryzyka, lista mechanizmów kontrolnych ryzyka, szablon punktowej oceny ryzyka, szablon rejestru ryzyka.

Minimalny zestaw dokumentacyjny stanowią: regulamin zarządzania ryzykiem i lista zagrożeń/identyfikacja zagrożeń (Podręcznik wdrożenia..., 2007, s. 13). Niestety w analizowanych regulaminach kontroli zarządczej wybranych jednostek oświatowych w bardzo odmienny sposób została ta dokumentacja stworzona.

Nie zawsze także podane są metody, jakimi szacowane jest ryzyko w danej placówce. Utrudnia to późniejszą ocenę wpływu wartości ryzyka na realizację poszczególnych celów placówki oświatowej.

Na uwagę zasługuje również sposób wyznaczenia obszarów ryzyka w analizowanych podmiotach. W każdym z nich te obszary były w nieco inny sposób opisane, z czym wiąże się różnorodność zidentyfikowanego ryzyka i jego przyczyn.

Uwagi końcowe

Zarządzanie ryzykiem jest istotną kwestią dla wszystkich jednostek sektora publicznego. Jest to niezmiernie trudne zagadnienie, z którym muszą się zmierzyć także dyrektorzy placówek oświatowych. Stosowane różne podejścia do zarządzania ryzykiem w analizowanych placówkach oświatowych wskazują, że nadal jest to problematyczny element kontroli zarządczej.

Prawidłowe zarządzanie to takie, które pozwala zrealizować założone cele, zarówno te strategiczne, jak i operacyjne. Zrealizowanie każdego z celów jest obarczone pewnym ryzykiem. To ryzyko musi być we właściwy sposób zdefiniowane w ramach działań wynikających z założeń kontroli zarządczej. Analizie ryzyka należy więc poddać wszystkie te zjawiska, które mogą spowodować to, że nie uda się zrealizować założonych celów na określonym poziomie. Zarządzający placówką oświatową musi w sposób zdecydowany ograniczać ryzyko, gdyż tylko odpowiednie zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora publicznego, a w szczególności w placówkach oświatowych, może wpływać na możliwość podejmowania odpowiednio szybkich decyzji zarządczych.

Literatura

- Kontrola zarządcza w Szkole Podstawowej nr 20 w Katowicach. Pobrane z: <http://www.sp20.katowice.pl/dokumenty-szkolne/kontrola-zarzadcza> (19.06.2016).
- Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce (2007). Warszawa: Bentley Jennison dla Ministerstwa Finansów. Pobrane z: www.mf.gov.pl (19.06.2016).
- Popławski, M. (2012). *Kontrola zarządcza w oświacie*. Warszawa: Wyd. UW.
- Puchacz, K. (2010). *Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*. Gdańsk: ODDK.
- Regulamin kontroli zarządczej w Gimnazjum nr 3 w Kole. Pobrane z: <http://www.zs1kolo.szkolnastrona.pl/bip> (19.06.2016).
- Regulamin kontroli zarządczej w Zespole Szkół nr 32 w Warszawie. Pobrane z: <http://www.zs32.edu.pl/dokumenty/regulaminy/regkontrzarz> (19.06.2016).
- Regulamin kontroli zarządczej w Zespole Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w Kartuzach. Pobrane z: http://www.zszio.kartuzy.ibip.pl/public/get_file.php?id=225101 (19.06.2016).
- Siwoń, M. (2010). Kontrola zarządcza – fakty i mity. *Wspólnota*, 21. Pobrane z: <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/kontrola-zarzadcza-fakty-i-mity> (16.06.2016).
- Ustawa z 7.09.1991 o systemie oświaty. Dz.U. 2015, poz. 2156, z późn. zm.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2013, poz. 885, z późn. zm.
- Winiarska, K., Kaczurak-Kozak, M. (2013). *Rachunkowość budżetowa*. Warszawa: Wolters Kluwer.

THE ASSESSING OF RISK IN MANAGEMENT CONTROL OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS

Abstract: *Purpose* – The purpose of this article is to present the risk management at the managerial control of educational units.

Design/methodology/approach – The study used method for the analysis of sources and documents.

Findings – The study demonstrated that risk management creates difficulty in directing educational institutions.

Originality/value – The content in this article are the synthetic description of some rules of management control of educational institutions and their analysis in the context of risk management.

Keywords: risk, an educational institution, management control, risk management

Cytowanie

Zbaraszewska, A. (2016). Analiza ryzyka na potrzeby kontroli zarządczej w placówkach oświatowych. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6/1 (84), 255–265. DOI: 10.18276/frfu.2016.84/1-22.