

Marcin Tatoj

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

ZGODNOŚĆ REGULACJI KRAJOWYCH AUDYTU WEWNĘTRZNEGO POLSKICH UCZELNI PUBLICZNYCH W DOBIE POSTTRANSFORMACYJNEJ Z REGULACJAMI MIĘDZYNARODOWYMI

Wprowadzenie

Zarządzający uczelniami publicznymi, zarówno na poziomie uczelnianym, jak i ministerialnym muszą się zmierzyć z wieloma problemami, takimi jak:

- trudna sytuacja ekonomiczno-gospodarcza szkolnictwa wyższego w Polsce,
- zmiana modelu finansowania uczelni (m.in. w związku z uruchomieniem re-alizacji ustawowego wsparcia uczelni niepublicznych)¹,
- duża konkurencja dydaktyczna (szczególnie na studiach niestacjonarnych pierwszego stopnia)² ze strony uczelni niepublicznych, ogólne zmniejszenie ilości odbiorców usług edukacyjnych (szczególnie na studiach niestacjonarnych),

¹ Szkolnictwo wyższe jest jednym z nielicznych elementów obszaru szeroko rozumianych usług społecznych, w którym po 1989 roku (na początku transformacji) znaczącą rolę zaczęły odgrywać niepubliczne jednostki organizacyjne (spoza sektora publicznego/finansów publicznych). Pierwszą uczelnię niepubliczną (niepaństwową/prywatną/szkołę wyższą) zarejestrowano w 1991 roku, w roku akademickim 1995/1996 działało ich już 80, w roku 2000/2001 – 195, a w roku 2010/2011 – aż 336, w tym 6 niepublicznych uczelni katolickich finansowanych na zasadach uczelni publicznych i 2 inne jednostki (*Szkolnictwo wyższe 2010. Dane podstawowe*. Informator. MNiSW, Warszawa 2011, s. 8-12 oraz starsze wydania Informatora MNiSW – Szkolnictwo wyższe. Dane podstawowe).

² W 1998 roku została wprowadzona nowa forma uczelni (szkół) wyższych – wyższe szkoły zawodowe (stwarzające możliwość uzyskania tytułu zawodowego licencjata lub inżyniera), stanowiące próbę wejścia państwa na teren opanowywany coraz bardziej przez uczelnie niepubliczne.

- wieloetatowość (wielozadaniowość, wieloczynnościowość) pracowników dydaktycznych i naukowo-dydaktycznych uczelni publicznych³, przekładająca się na jakość ich pracy i ryzyko absencji na skutek wystąpienia chorób zawodowych,
- nadmierne ukierunkowanie części uczelni publicznych (niezawodowych) na działalność dydaktyczną kosztem działalności naukowo-badawczej.

Zarządzanie w polskich uczelniach publicznych (podobnie jak w pozostałych jednostkach sektora finansów publicznych) staje się, ze względu na ilość odbiorców ich działań i zasoby, którymi dysponują, istotnym zagadnieniem dotyczącym metod i procedur zarządzania. Prowadzi to do adaptacji różnych narzędzi zarządzania (w tym szeroko rozumianej kontroli) sprowadzonych w sektorze prywatnym (niepublicznym) na grunt sektora finansów publicznych (w tym uczelni publicznych)⁴. Jako podsystemu systemu informacyjno-kontrolnego, a tym samym systemu zarządzania jednostką (w tym uczelnią publiczną), dotyczy to w dużej mierze również audytu wewnętrznego.

Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora polskich finansów publicznych formalnie funkcjonuje od ponad dekady (od 1 stycznia 2002 roku, w uczelniach publicznych⁵ od ostatniego kwartału 2002 roku)⁶. Celem tej niezależnej i obiek-

³ Istniejące w dniu wejścia w życie ustawy państwowe i niepaństwowe szkoły wyższe stają się odpowiednio uczelniami publicznymi i niepublicznymi w rozumieniu ustawy (Art. 252 ust. 1 *Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym*. Dz. U. 2005, nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).

⁴ *Metody i procedury audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*. Red. A. Kostur. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2007, s. 9.

⁵ W art. 9 ust. 11 oraz art. 274 ust. 2 pkt 2 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) – uczelnie publiczne wskazano jako jeden z elementów sektora finansów publicznych oraz zobowiązano do prowadzenia audytu wewnętrznego w sytuacji, gdy kwota ujętych w planie rzeczowo-finansowym uczelni przychodów lub kosztów przekroczy wysokość 40 000 tys. zł. Natomiast *ustawy o finansach publicznych* – archiwalna z dnia 26 listopada 1998 r. (tekst pierwotny: Dz. U. 1998, nr 155, poz. 1014; tekst jednolity: Dz. U. 2003, nr 15, poz. 148) oraz archiwalna z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) – wskazywały państwowe szkoły wyższe jako element sektora finansów publicznych, nie wymieniały ich jednak w składzie jednostek zobligowanych do prowadzenia audytu wewnętrznego, odsyłając (na zasadach ogólnych) do aktów wykonawczych (archiwalnych rozporządzeń „kwotowych” Ministra Finansów z 2002 r. i 2006 r.), które podawały odpowiednio kwoty 35 000 tys. zł oraz 40 000 tys. zł (*Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie określenia kwot przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*. Dz. U. Nr 234, poz. 1970 z 2002 r.; *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*. Dz. U. Nr 112, poz. 763 z 2006 r.).

⁶ Audyt wewnętrzny został wprowadzony *ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (...)* (Dz. U. 2001, nr 102, poz. 1116); nowela ta dotyczyła archiwalnej *Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*, op. cit.; Światową znaczącą datą, przyjętą jako formalny początek współczesnego, nowoczesnego audytu wewnętrznego jest rok 1941 (USA) – powstanie Instytutu Auditorów Wewnętrznych (The Institute of Internal Auditors); europejską znaczącą datą jest rok 1975 (Luksemburg) – utworzenie Europejskiego Trybunału Auditorów (The European Court of Auditors).

tywnej działalności, zgodnie z ustawową definicją⁷, jest wspieranie kierownictwa w usprawnianiu funkcjonowania jednostki – w realizacji celów i zadań (przez systematyczną ocenę kontroli – zarządczej – i czynności doradcze) oraz poprawie jakości, skuteczności oraz efektywności jej systemów zarządzania i kontroli. Audyt wewnętrzny jako stosunkowo nowy i formalnie wprowadzony do sektora publicznego (w tym do uczelni publicznych) instrument (narzędzie) zarządzania (w tym kontroli) wymaga badań teoretycznych i praktycznych, co aktualnie dotyczy szczególnie uczelni publicznych.

Podstawowym celem artykułu jest natomiast charakterystyka współczesnych (w dobie posttransformacyjnej) polskich uczelni publicznych, w tym ich wewnętrznej struktury organizacyjnej, finansowania oraz systemów zarządzania i kontroli, a także prezentacja istoty współczesnego audytu wewnętrznego sektora polskich finansów publicznych (w tym uczelni publicznych) oraz jego roli w badaniu, ocenie i usprawnianiu systemów zarządzania oraz kontroli wewnętrznej w jednostkach.

1. Charakterystyka polskich uczelni publicznych, w tym ich systemów zarządzania i kontroli

Podstawowymi celami oraz zadaniami uczelni są: kształcenie i wychowanie studentów, kształcenie i promowanie kadr, prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych (w tym świadczenie usług badawczo-rozwojowych oraz upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki), stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów oraz działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych. Polskie uczelnie publiczne muszą sprostać wielu współczesnym wyzwaniom dla realizacji zaprezentowanych celów i zadań, w tym najważniejszego – wykształcenia pracownika elastycznego, kreatywnego, otwartego na zdobywanie nowych doświadczeń oraz umiejącego podejmować samodzielne decyzje⁸. Wyzwania te występują w zakresie: doskonalenia organizacji, profesjonalizacji zarządzania i kontroli wewnętrznej (w tym audytu wewnętrznego), m.in. poprzez wdrażanie informatycznych, zintegrowanych systemów zarządzania uczelniami, modyfikacji programów kształcenia, poszukiwania nowych możliwości rozwoju kształcenia (nowe kierunki i specjalności, szczególnie zamawia-

⁷ Art. 272 ust. 1 i 2 dział VI „Audyt wewnętrzny oraz koordynacja audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych” *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, op. cit.

⁸ Zob. również: Proces Boloński (The Bologna Process) – PB – program zapoczątkowany 19 czerwca 1999 roku, poprzez podpisanie (przez 29 ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe 29 krajów Europy) dokumentu (Deklaracji Bolońskiej – DB).

ne⁹), wdrażania nowoczesnych rozwiązań technologicznych w procesie kształcenia, wprowadzania nowych, elastycznych form studiowania, unowocześniania i informatyzacji (m.in. procesu dydaktycznego, np. w formie e-learningu), skutecznego poszukiwania nowych form organizacji badań naukowych, modernizacji bazy dydaktycznej i bytowej studentów, pozyskiwania środków pomocowych (w tym szczególnie poprzez realizację różnego typu projektów unijnych), rozwoju filii (ośrodków zamiejscowych), dbałości o jakość, prestiż, konkurencyjność oraz wyróżnienie się na rynku, a także (co niezwykle istotne) zabiegania o klientów (studentów, słuchaczy, uczestników)¹⁰.

We współczesnych uczelniach widoczne są działania polegające na łączeniu tradycji z przedsiębiorczością i ewolucji w kierunku organizacji zarządzanych skutecznie, efektywnie i należycie jakościowo, podporządkowanych wiedzy i informacji oraz odpowiednio kontrolowanych (audytowanych). Zarządzanie uczelnią publiczną oraz budowanie w niej sprawnego systemu finansowo-księgowego (informacyjno-ewidencyjnego, rachunkowości) i kontrolnego (w tym audytu wewnętrznego) nie jest sprawą prostą, ze względu na znaczny stopień komplikacji występujących problemów, obowiązujące regulacje prawne oraz wielkość i wartość uczelni. Polskie uczelnie publiczne funkcjonują jako:

- jednostki gospodarcze – przedsiębiorstwa (realizujące zapisy m. in. Kodeksu pracy¹¹ oraz wielu ustaw i aktów wykonawczych, zgodnie z którymi rektor funkcjonuje jako kierownik zakładu pracy),
- jednostki sektora finansów publicznych – podległe w tym obszarze Ministrowi Finansów (realizujące m. in. zapisy ustaw: o finansach publicznych, o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Prawo zamówień publicznych¹² oraz wielu innych ustaw i aktów wykonawczych, zgodnie z którymi rektor funkcjonuje jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych),
- uczelnie publiczne (publiczne szkoły wyższe) – podległe w tym obszarze Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego (realizujące m.in. zapisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz wielu innych ustaw i aktów wykonaw-

⁹ Kierunki zamawiane – kierunki techniczne, matematyczne i przyrodnicze wyselekcjonowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w celu zapewnienia wystarczającej rynkowej podaży odpowiednio wykwalifikowanych specjalistów nauk ścisłych.

¹⁰ *Problemy zarządzania w uczelni opartej na wiedzy*. Red. K. Lej. PG, Gdańsk 2006, s. 7; *Marketing szkół wyższych*. Red. G. Nowaczyk, M. Kolański. WSB, Poznań 2004, s. 7; *Model zarządzania publiczną instytucją akademicką*. Red. J. Woźnicki. ISP, Warszawa 1999, s. 9-10; Zob. również: J. Thiem: *Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI wieku. Polska, Europa, USA*. Difin, Warszawa 2009.

¹¹ *Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy* (Dz. U. 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

¹² *Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (Dz. U. Nr 14, poz. 114 z 2005 r., z późn. zm.); *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. Nr 113, poz. 759 z 2010 r., z późn. zm.).

czych, w tym rozporządzenia Rady Ministrów dotyczącego gospodarki finansowej uczelni publicznych¹³, zgodnie z którymi rektor funkcjonuje jako kierownik jednostki, przewodniczący senatu)¹⁴.

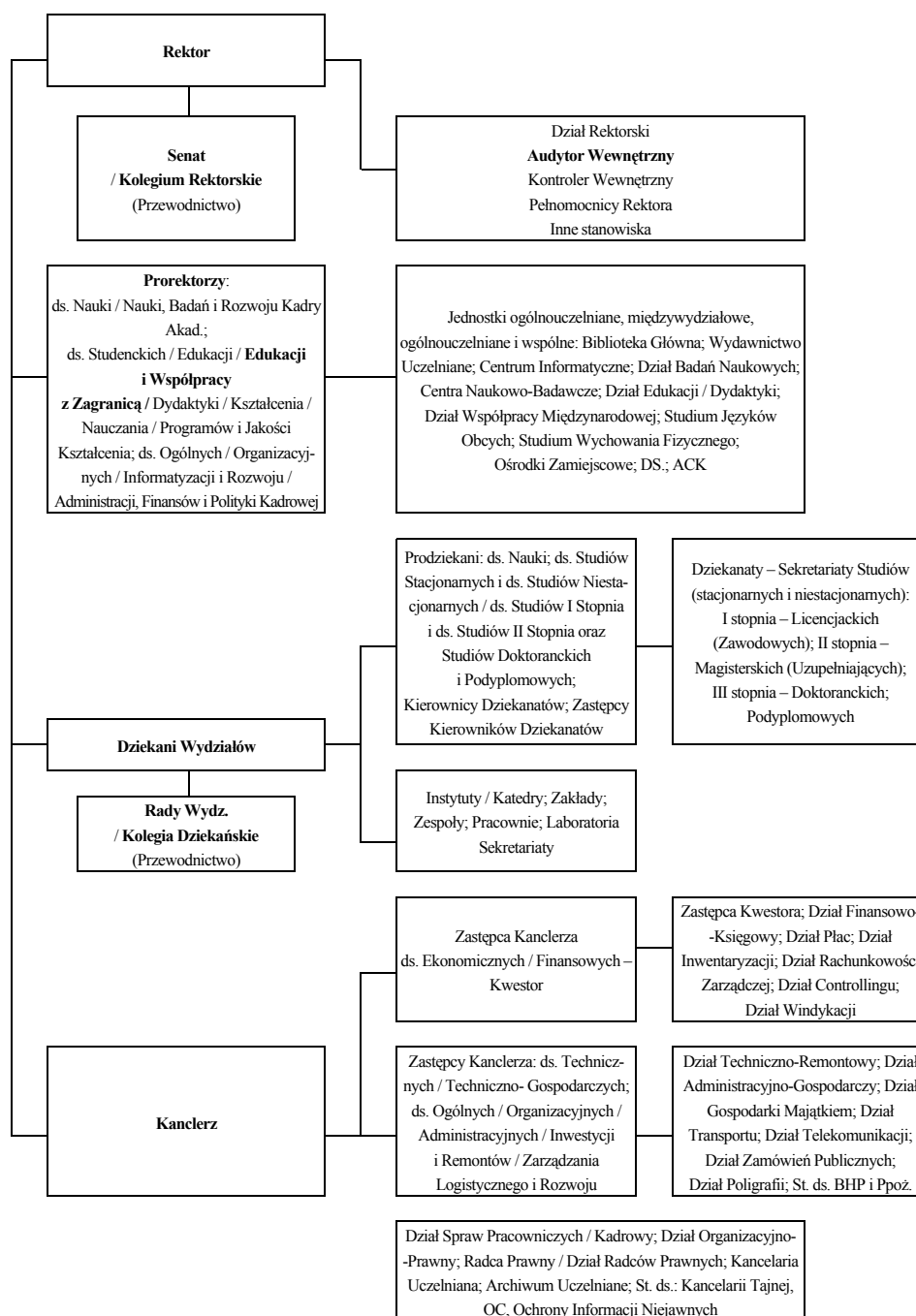
Uproszczony (ujednolicony) schemat organizacyjny uczelni publicznej, umożliwiający pogładowe spojrzenie na system podległości oraz złożoności struktury organizacyjnej (zarządzania i kontroli), w kontekście problemów zgłaszanych powyżej, zaprezentowano na rys. 1.

W zarządzaniu operacyjnym i strategicznym (w procesie decyzyjnym) rektor korzysta najczęściej z informacji (doradztwa, porad, konsultacji, uzgodnień) kanclerza, kwestora i radcy prawnego, w drugiej kolejności wykorzystuje informacje dostarczane przez członków kolegium rektorskiego (w tym prorektorów i dziekanów), pozostałych zastępców kanclerza, audytora wewnętrznego oraz kontrolera wewnętrznego (jeśli takie stanowisko występuje), kierowników komórek (głównych specjalistów) ds. pracowniczych, czy ds. organizacyjno-prawnych i pełnomocników. W procesie decyzyjnym (w zakresie ogólnych spraw administracyjnych) kanclerz korzysta najczęściej z informacji (doradztwa, porad, konsultacji, uzgodnień) swoich zastępców (w tym najczęściej kwestora) i radcy prawnego oraz kierowników komórek organizacyjnych (w tym głównych specjalistów), w drugiej kolejności wykorzystuje informacje dostarczane przez audytora wewnętrznego oraz kontrolera wewnętrznego (jeśli takie stanowisko występuje). Kwestia zaufania jest wciąż niezwykle istotnym czynnikiem w doborze kadry kierowniczej w uczelniach publicznych¹⁵.

¹³ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych* (Dz. U. 2006, nr 246, poz. 1796).

¹⁴ Uczelnie publiczne opracowują i wydają wiele dokumentów (wewnętrznych aktów prawnych różnej rangi). Są one wydawane na podstawie krajowych i zagranicznych aktów prawnych i profesjonalnych różnej rangi oraz na podstawie doświadczeń i materiałów (publikowanych lub niepublikowanych) ekspertów zewnętrznych i wewnętrznych. Wewnętrzne akty prawne, przygotowywane przez Dział Organizacyjno-Prawny, przy współpracy z komórkami (stanowiskami, Komisjami), merytorycznie odpowiedzialnymi za regulowany obszar (proces), w konsultacji z radcą prawnym, są wydawane najczęściej w formie zarządzeń rektora. Możliwa jest również konsultacja tych aktów ze specjalistami wewnętrznymi z zakresu np. audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej, zamówień publicznych, czy też specjalistami zewnętrznymi. Zalicza się do nich m.in.: Statut Uczelni, Regulamin Organizacyjny Uczelni oraz liczne instrukcje (regulaminy, wytyczne): opracowywania, obiegu i archiwizacji dokumentów finansowo-księgowych, kasową, płacową i ZFŚS, inwentaryzacyjną, kasacji i odpisu, zamówień publicznych, audytu wewnętrznego oraz wewnętrznej kontroli (finansowej, zarządczej; instytucjonalnej, funkcjonalnej), a także dokument dotyczący przyjętych w uczelni zasad (polityki) rachunkowości.

¹⁵ Zaprezentowane wnioski wynikają z wielu kontaktów branżowych, spotkań, wywiadów (nieformalnych) z audytorami wewnętrznymi, kontrolerami wewnętrznymi, kanclerzami i ich zastępcami, w tym szczególnie kwestorami i ich zastępcami oraz pracownikami ze średniego szczebla kierownictwa administracyjnego uczelni publicznych oraz obserwacji, analiz sprawozdań audytorów i kontrolerów wewnętrznych.



Rys. 1. Uproszczony (ujednolicony) schemat organizacyjny uczelni publicznej

Uczelnie publiczne są podmiotami o znacznej wartości aktywów, działającymi na dużą skalę, nie tylko w sferze naukowo-dydaktycznej, ale m.in. w sferze robót budowlanych (budowy, remonty, modernizacje), zakupów (dostawy i usługi), lokat, kredytów i pożyczek. Uczelnie posiadają osobowość prawną oraz, mimo silnego uzależnienia od dotacji z budżetu państwa na zadania ustawowo określone (szczególnie uczelnie publiczne), znaczną autonomię – prowadząc samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego. Z budżetu państwa otrzymują dotacje m.in. na: zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych (I i II stopnia), uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich (III stopnia) i kadr naukowych, oraz utrzymaniem uczelni (w tym na remonty, zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów, dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji, zadania związane z kształceniem i rehabilitacją leczniczą studentów niepełnosprawnych). Uczelnie mogą otrzymywać również inne środki finansowe z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Mogą prowadzić domy studenta i stołówki studenckie oraz działalność gospodarczą (wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności podstawowej oraz tej związanej z prowadzeniem wyżej wymienionych domów i stołówek).

Przychodami uczelni publicznych są: dotacje, odpłatności za świadczone usługi edukacyjne, opłaty za postępowanie związane z przyjęciem na studia, jednorazowe opłaty za wydanie dyplomu, świadectwa i innego dokumentu związanego z tokiem studiów, odpłatności za usługi naukowo-badawcze, rozwojowe i specjalistyczne (ekspertyki, doradcze) oraz środki: z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, z udziałów i odsetek, ze sprzedaży składników własnego mienia oraz odpłatności za korzystanie z tych składników przez osoby trzecie na podstawie umowy najmu, dzierżawy albo innej umowy, z tytułu otrzymanych darowizn, a także pochodzenia zagranicznego (niepodlegające zwrotowi). Z wyżej wymienionych przychodów uczelnie pokrywają gros kosztów oraz wydatków i zobowiązań związanych z realizowaną działalnością. Informacje statystyczne charakteryzujące polskie uczelnie (w tym uczelnie publiczne) – takie jak ilość uczelni, pracowników, studentów, domów studenta i studenckich stołówek, nakłady inwestycyjne na rzecz uczelni oraz struktura przychodów i kosztów uczelni zaprezentowano w tab. 1.

Tabela 1

Polskie uczelnie (w tym publiczne) – informacje statystyczne

Ilość: uczelni, pracowników, studentów, DS-ów i stołówek w 2010 r.						
Wyszczególnienie	Ilość uczelni	Ilość pracowników		Ilość studentów (z cudzoziemcami)	Ilość domów i stołówek studenckich	
		Pełnozatrudnionych	Niepełnozatrudnionych		DS-ów	Stołówek
		(stan na 31. 12. 2010r.; w szt.)			(stan na 30. 11. 2010r.; w szt.)	
Uczelnie ogółem	469	175346	9485	1841251	497	89
Uczelnie publiczne	133	148063	7891	1261175	448	69
Uczelnie niepubliczne	336	27283	1594	580076	49	20
Nakłady inwestycyjne na rzecz uczelni w latach 2000 – 2010						
Lata	Wydatki			Udział wydatków publicznych w PKB		
	budżetu państwa	budżetów jednostek samorządu terytorialnego				
	(w mln zł)				(w %)	
2000	5326,7		20,4	0,72		
2001	6370,7		32,6	0,82		
2002	6829,6		38,6	0,85		
2003	7049,2		28,2	0,84		
2004	8822,3		31,9	0,96		
2005	9676,5		76,8	0,99		
2006	9888,7*		122,0	0,95		
2007	10701,4		143,5	0,93		
2008	11091,0		100,0	0,88		
2009	11654,5		197,0	0,88		
2010	11722,4		70,2	0,71**		
Struktura przychodów i kosztów uczelni w 2010 r.						
Wyszczególnienie	Przychody z działalności w 2010r.			Koszty własne działalności w 2010r.		
	dydaktycznej	badawczej	wydzielonej gospodarczej	dydaktycznej	badawczej	wydzielonej gospodarczej
	(w tys. zł)					
Uczelnie ogółem	15705094,1	2693474,5	100707,0	15868216,6	2687309,6	139905,6
Uczelnie publiczne	12904153,3	2607070,9	92414,7	13119770,7	2580753,7	119164,9
Uczelnie niepubl.	2800940,8	86403,6	8292,3	2748445,9	106555,9	20740,7

* Dane pomniejszone o wydatki niewygasające oraz dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego

** PKB – szacunek wstępny

Źródło: Opracowanie własne na podst.: *Szkolnictwo wyższe 2010...*, op. cit., s. 6, 8, 13, 15, 128 – 129, 460, 462.; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r. Informacje i opracowania statystyczne*. GUS, Warszawa 2011, s. 338, 352; *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa (zestawienia zbiorcze wg działów – Dział 803 /Część 38/ „Szkolnictwo wyższe” – wykonanie) za lata 2000 – 2010* (<http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1> – Finanse Publiczne / Budżet państwa / Sprawozdania z wykonania budżetu państwa, 20 sierpnia 2012 roku).

Z danych zaprezentowanych w tab. 1 wynika, że w 2010 roku wydatki budżetu państwa na funkcjonowanie uczelni (szkół wyższych) w Polsce¹⁶ wyniosły 11 722,4 mln zł, a budżetów jednostek samorządu terytorialnego 70,2 mln zł. Dane te wskazują na systematyczny (konsekwentny) wzrost wydatków budżetu państwa w ciągu jedenastu lat (od roku 2000). W przedstawionym okresie nastąpiło zwiększenie wydatków (bez uwzględnienia m.in. inflacji) aż o 6395,70 mln zł (120,07%).

¹⁶ Szkolnictwo wyższe finansowane jest z budżetu państwa w głównej mierze z Działu 803 „Szkolnictwo wyższe”, źródłem finansowania szkół wyższych z budżetu państwa są także środki przyznawane z Działu 730 „Nauka” na realizację zadań związanych z działalnością naukowo-badawczą.

Wzrost ten wynika w dużej mierze z realizacji przez Polskę, początkowo jako kraj aplikujący, a od 2004 roku już jako kraj członkowski Unii Europejskiej, Strategii Lizbońskiej¹⁷ (bazowej i odnowionej), która przyznała szczególne, niezwykle odpowiedzialne miejsce edukacji wyższej. Uczelnie, jako miejsca tworzenia (badania i rozwój – R&D /B&R, B+R/) i rozpowszechniania wiedzy, to najważniejszy element kształtowania, tak istotnego w realizacji celów strategii, społeczeństwa wiedzy. W 2010 roku przychody z działalności uczelni publicznych kształtowały się ogółem na poziomie 15 603 638,9 tys. zł, natomiast koszty własne działalności na poziomie 15 819 689,3 tys. zł i były wyższe od przychodów. W obszarze działalności dydaktycznej koszty przekroczyły przychody o 215 617,4 tys. zł, w obszarze wydzielonej działalności gospodarczej 26 750,2 tys. zł, natomiast w obszarze działalności badawczej przychody stanowiły nadwyżkę nad kosztami – 26 317,2 tys. zł. W 2010 roku przychody z działalności dydaktycznej uczelni publicznych stanowiły 82,70% ogółu przychodów, podobnie koszty działalności dydaktycznej – 82,93% ogółu, przychody z działalności badawczej stanowiły 16,71% ogółu, podobnie koszty – 16,31% ogółu, natomiast przychody z wydzielonej działalności gospodarczej uczelni publicznych to 0,59% ogółu przychodów, podobnie koszty – 0,75% ogółu. Pokazuje to, że dominującym elementem działalności publicznych uczelni w Polsce jest działalność dydaktyczna, a relatywnie niewielkim – wydzielona działalność gospodarcza.

Zaprezentowana syntetyczna charakterystyka współczesnych (w dobie posttransformacyjnej) polskich uczelni publicznych daje obraz dużej liczby jednostek organizacyjnych, o znacznej wielkości i wartości majątku oraz wartości przychodów i kosztów, a także złożoności wewnętrznej struktury organizacyjnej, osadzonych w otoczeniu skomplikowanego systemu prawnego, działających na dużą skalę, ze znaczną ilością odbiorców swoich usług (edukacyjnych, naukowo-badawczych i eksperckich) oraz charakteryzujących się znacznym stopniem komplikacji występujących problemów. W tej sytuacji niezbędne jest tu skuteczne, efektywne i należyte jakościowo zarządzanie uczelniami publicznymi¹⁸, podporządkowane wiedzy i informacji, dobrze zorganizowane oraz dostosowane do kompetencji kadry kierowniczej (szczególnie wyższego szczebla), z wzorowym systemem kontroli wewnętrznej (funkcjonalnej i instytucjonalnej kontroli zarządczej i samokontroli oraz, co współcześnie niezwykle istotne – audytu we-

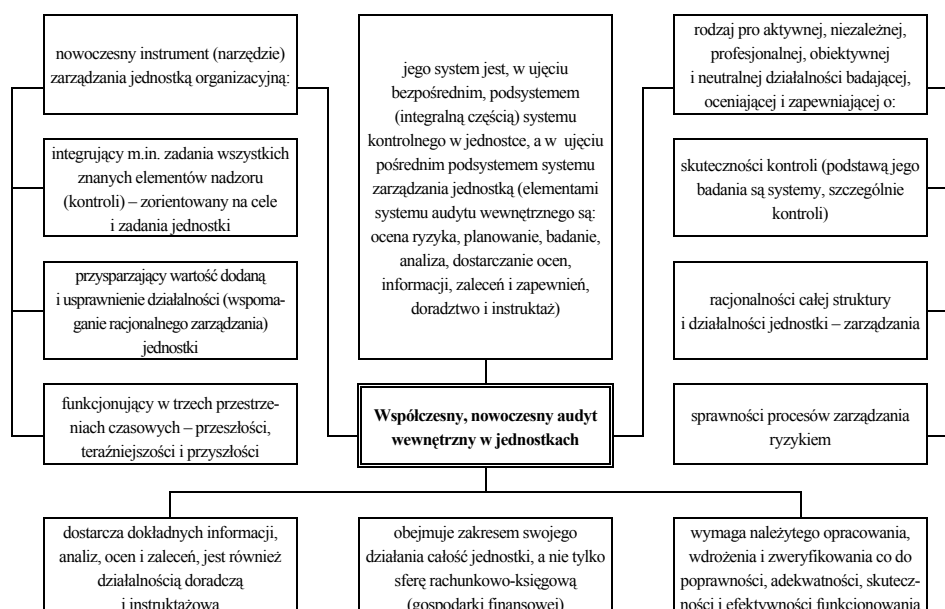
¹⁷ Strategia Lizbońska (The Lisbon Strategy) – plan rozwoju przyjęty dla Unii Europejskiej (na okres 10 lat) przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie w 2000 roku, którego celem było uczynienie Europy najbardziej dynamicznym i konkurencyjnym regionem gospodarczym na świecie, rozwijającym się szybciej niż USA; w 2005 roku została przeredagowana – dopracowano jej cele i instrumentarium; aktualnie funkcjonuje odnowiona Strategia Lizbońska (na lata 2010-2020) – Europa 2020.

¹⁸ Wpisuje się to w szerszy nurt zmian w sektorze publicznym – przechodzenia od „kultury stosowania prawa” do „kultury osiągania rezultatów”.

wewnętrznego), a także obiegu informacji oraz dokumentacji, podlegające stałemu monitoringowi i profesjonalizacji. Audyt wewnętrzny jest zauważalny w strukturze organizacyjnej oraz coraz częściej i lepiej wykorzystywany przez zarządzających polskimi uczelniami publicznymi (szczególnie w zakresie oceny ryzyka – identyfikacji obszarów ryzyka i jego analizy).

2. Regulacje krajowe i międzynarodowe (prawne i profesjonalne) audytu wewnętrznego (w tym uczelni publicznych)

Koncepcję naukową współczesnego, nowoczesnego audytu wewnętrznego w jednostkach organizacyjnych (w tym w uczelniach publicznych) zaprezentowano (na podstawie krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu) na rys. 2.



Rys. 2. Współczesny, nowoczesny audyt wewnętrzny w jednostkach organizacyjnych (w tym w uczelniach publicznych) – koncepcja naukowa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: L.B. Sawyer, M.A. Dittehofer, J.H. Scheiner: *Sawyer's Internal Auditing*. The Institute of Internal Auditors (IIA), Altamonte Springs 2003, 5th Edition, s. 3 i 10; W. Lueck: *Die Zukunft der Interne Revision Entwicklungstendenzen der unternehmensinternen Ueberwachung*. Erich Schmidt Verlag (ESV), Berlin 2000, s. 1; K. Winiarska: *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*. Difin, Warszawa 2005, s. 24; K. Knedler, M. Stasik: *Audyt wewnętrzny w praktyce. Audyt operacyjny i finansowy*. PAR, Łódź 2010, Wyd. III, s. 15-19; E. J. Saunders: *Audyt wewnętrzny i kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwach*. Educator, Częstochowa 2003, s. 46; B.R. Kuc: *Audyt wewnętrzny. Teoria i praktyka*. PTM, Warszawa 2002, s. 73; H. Grocholski: *Praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*. T.1. Omnikron, Warszawa 2004, s. 8; A. Piaszczyk: *Audyt wewnętrzny*. SKwP, Warszawa 2004, s. 50; J. Banaszkiewicz i in.: *Audyt wewnętrzny. Spojrzenie praktyczne*. SKwP, Warszawa 2003, s. 6; K. Czerwiński: *Audyt wewnętrzny*. InfoAudit, Warszawa 2005, s. 21-26.

Koncepcja naukowa (charakterystyka) audytu wewnętrznego (rys. 2), opracowana na podstawie definicji zawartych w pozycjach krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, nie odnosi się bezpośrednio do pojęcia audytu wewnętrznego jednostek sektora finansów publicznych, ale ogólnie do audytu wewnętrznego jednostek organizacyjnych (gospodarczych). Można ją jednak adaptować (transponować) do audytu wewnętrznego sektora publicznego. Podejście naukowe, koncepcyjne do współczesnego audytu wewnętrznego jednostek organizacyjnych, prezentowane w krajowej literaturze przedmiotu XXI wieku i lat dziewięćdziesiątych XX wieku, jest aktualnie w pełni zgodne z podejściem prezentowanym w literaturze zagranicznej – jest na nim oparte. Początkowe różnice (na początku XXI wieku) dotyczyły słabego nacisku w literaturze krajowej na kwestie przysparzania jednostce wartości dodanej, oceny (identyfikacji obszarów i analizy) ryzyka oraz eksponowania audytu wewnętrznego jako istotnego narzędzia zarządzania, a także eliminacji widocznego wpływu charakterystyk zawartych w krajowych regulacjach prawnych¹⁹.

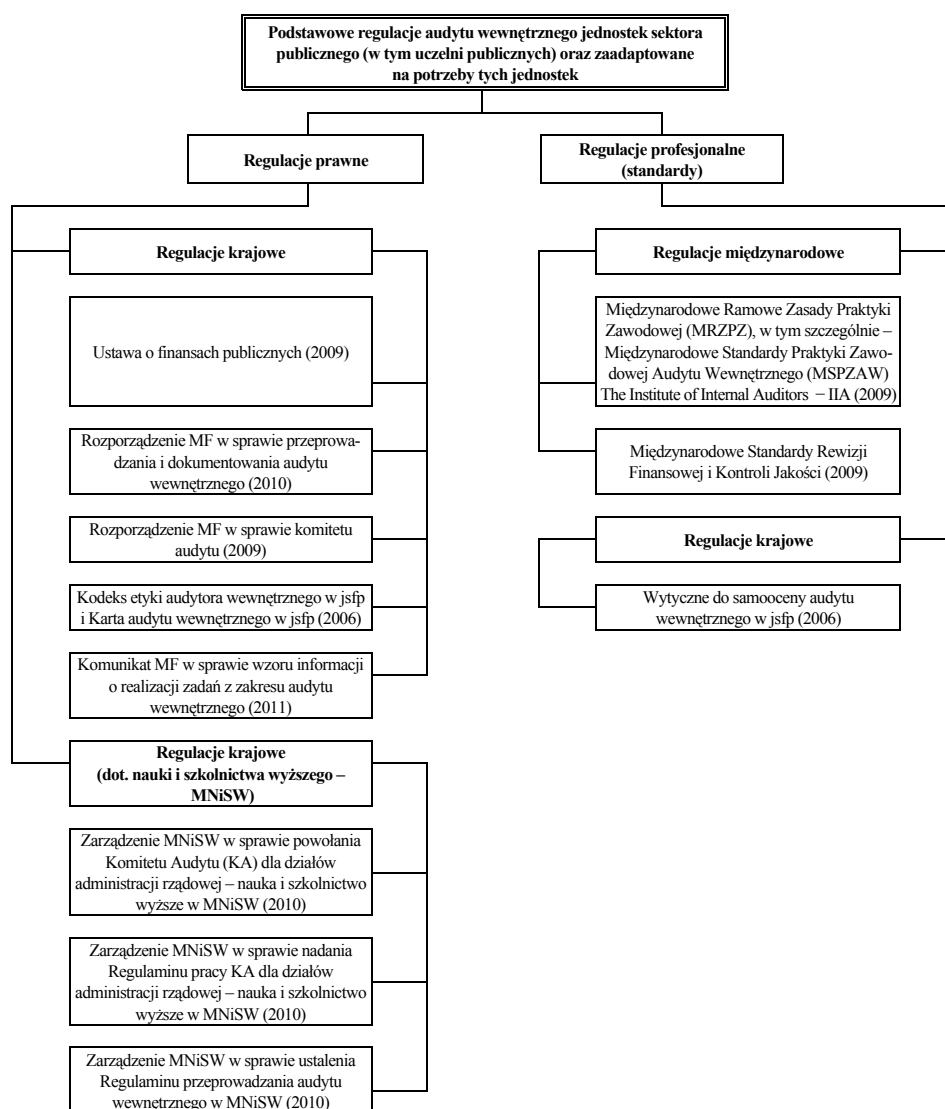
W działalności praktycznej jednostek sektora polskich finansów publicznych zgodność podejścia ujętego w regulacjach krajowych i międzynarodowych wymagała natomiast znacznie dłuższego czasu (stanowiła proces kilkuletni), począwszy od stycznia 2002 roku.

Zestawienie krajowych oraz międzynarodowych regulacji prawnych i profesjonalnych (standardów) w zakresie audytu wewnętrznego jednostek sektora publicznego (w tym uczelni publicznych) oraz zaadaptowanych na potrzeby tych jednostek zaprezentowano na rys. 3.

Kluczowym dokumentem definiującym i regulującym audyt wewnętrzny na świecie są Międzynarodowe Ramowe Zasady Praktyki Zawodowej (MRZPZ), w tym szczególnie – Międzynarodowe Standardy Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego (MSPZAW), opracowane i opublikowane przez The Institute of Internal Auditors (IIA). MRZPZ stanowią spójny system wytycznych, umożliwiający stabilny rozwój i wdrażanie koncepcji, metodologii oraz procedur użytecznych w audycie wewnętrznym. Ich celem jest organizowanie, a także udostępnianie całości wytycznych IIA, dbałość o jakość usług audytu wewnętrznego, a tym samym wzmacnianie jego globalnej pozycji. Ich stosowanie jest podstawą dla właściwej realizacji audytu wewnętrznego. Nie odnoszą się one bezpośrednio do audytu wewnętrznego sektora publicznego, zostały jednak formalnie zaadaptowane do audytu wewnętrznego jednostek sektora polskich finansów publicznych (w tym uczelni publicznych)²⁰.

¹⁹ Zob. również: *Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych według najnowszej wersji ustawy o finansach publicznych*. Red. T. Kiziukiewicz. Difin, Warszawa 2012.

²⁰ Ministerstwo Finansów uzyskało zgodę Zarządu IIA-Polska na upowszechnienie polskiego tłumaczenia Międzynarodowych Standardów Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego (z 2011 roku) w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów – *Komunikat Nr 4 Ministra Finansów z 20 maja 2011 roku w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 23 z 2011 r.).



Rys. 3. Podstawowe (krajowe i międzynarodowe) regulacje prawne i profesjonalne (standardy) w zakresie audytu wewnętrznego jednostek sektora publicznego (w tym uczelni publicznych) oraz zaadaptowane na potrzeby tych jednostek

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, op. cit.; *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego* (Dz. U. Nr 21, poz. 108 z 2010 r.); *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie komitetu audytu* (Dz. U. Nr 226, poz. 1826 z 2009 r.); *Komunikat Nr 16 Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie ogłoszenia „Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych” i „Karty audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych”* (Dz. Urz. MF Nr 9, poz. 70 z 2006 r.) – brak nowych regulacji, istniejące są nadal rekomendowane przez Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów do wzorcowego, pomocniczego stosowania; *Komunikat Nr 1 Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie wzoru informacji o realizacji zadań z zakresu audytu*

wewnętrznego (Dz. Urz. MF Nr 1, poz. 6 z 2011 r.); *Międzynarodowe Ramowe Zasady Praktyki Zawodowej /MRZPZ/*: *Obowiązkowe Wytyczne: Definicja Audytu Wewnętrznego, Kodeks Etyki, Międzynarodowe Standardy Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego /Standardy/*; *Szczególnie Zalecane Wytyczne: Poradniki, Praktyczne przewodniki, Stanowiska (International Professional Practices Framework /IPPF/*: *Mandatory Guidance: Definition of Internal Auditing, The Code of Ethics, International Standards of the Professional Practice of Internal Auditing /Standards/; Strongly Recommended Guidance: Practice Advisories, Practice Guides, Position Papers)*. The Institute of Internal Auditors (IIA), Altamonte Springs 2009 (z późn. zm.), tłumaczenie na język polski i wydanie – Stowarzyszenie Audytorów Wewnętrznych IIA-Polska, Warszawa 2011; *Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej i Kontroli Jakości 2009*. Tom I, II i III. (*International Standards on Auditing*). International Federation of Accountants (IFAC), New York 2009, tłumaczenie na język polski i wydanie – SKwP, KIBR, Warszawa 2009 i 2010; *Wytyczne do samooceny audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych*, MF, Warszawa 2006 – brak nowych regulacji, istniejące są nadal rekomendowane przez Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów do wzorcowego, pomocniczego stosowania; *Zarządzenie Nr 7/2010 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 stycznia 2010 r. w sprawie powołania Komitetu Audytu dla działów administracji rządowej – nauka i szkolnictwo wyższe w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego* (Dz. Urz. MNiSW Nr 2, poz. 23 z 2010 r., z późn. zm.); *Zarządzenie Nr 17/2010 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie nadania Regulaminu pracy Komitetowi Audytu dla działów administracji rządowej – nauka i szkolnictwo wyższe w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego* (Dz. Urz. MNiSW Nr 3, poz. 42 z 2010 r.); *Zarządzenie Nr 19/2010 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu przeprowadzania audytu wewnętrznego w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego* (Dz. Urz. MNiSW Nr 3, poz. 44 z 2010 r.).

Audyt wewnętrzny jest w MRZPZ definiowany jako działalność niezależna, obiektywna, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej jednostki; polega na systematycznej, dokonywanej w uporządkowany sposób ocenie procesów: zarządzania ryzykiem, kontroli i ładu organizacyjnego, oraz przyczynia się do poprawy ich działania; pomaga jednostce osiągnąć cele, dostarczając zapewnienia o skuteczności tych procesów, jak również poprzez doradztwo²¹.

W polskich regulacjach prawnych zakres ogólny audytu wewnętrznego został sformułowany przede wszystkim w art. 272 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Powyższe zapisy stanowią, że audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów oraz zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej i czynności doradcze. Ocena ta dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w jednostce²². Art. 48 ust. 1 i 2, ustawy o fi-

²¹ *Międzynarodowe Ramowe Zasady Praktyki Zawodowej (MRZPZ): Obowiązkowe Wytyczne: Definicja Audytu Wewnętrznego (International Professional Practices Framework – IPPF Mandatory Guidance: Definition of Internal Auditing)*, op. cit., s. 18; Usługi zapewniające (poświadczające) – obejmują obiektywną ocenę dowodów, dokonywaną przez audytorów wewnętrznych w celu dostarczenia niezależnej opinii oraz wniosków w odniesieniu do procesu, systemu lub innego zagadnienia; usługi doradcze – wykonywane są zwykle (ze względu na swój charakter) w odpowiedzi na konkretne zapotrzebowanie zleceniodawcy, podczas ich świadczenia audytor wewnętrzny jest zobowiązany zachować obiektywizm i nie przejmować odpowiedzialności (roli) kierownictwa.

²² *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, op. cit., dział VI „Audyt wewnętrzny oraz koordynacja audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych”.

nansach publicznych (z 2005 roku), obowiązującej do 31 grudnia 2009 roku, niemal identycznie definiował pojęcie audytu wewnętrznego jako ogół działań obejmujących: niezależne badanie systemów²³ zarządzania oraz kontroli w jednostce, w tym procedur kontroli finansowej, w wyniku których kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę adekwatności, efektywności oraz skuteczności tych systemów, czynności doradcze, w tym składanie wniosków, mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki²⁴.

Ustawowa definicja z 2005 roku²⁵ była nieco obszerniejsza niż aktualnie obowiązująca; mówiła o badaniu i ocenie systemów zarządzania i kontroli, w tym procedur kontroli finansowej, oraz precyzowała czego ma dotyczyć powyższe badanie dokonywane przez audytora wewnętrznego. Ustawowa definicja z 2009 roku mówi wprawdzie tylko o systematycznej ocenie, jednakże jej dokonanie jest niemożliwe bez poprzedzającego ją badania. Nie używa też określeń „system” ani „procedury”, zakładając, że kontrola z definicji jest systemem i procesem, złożonym z szeregu procedur. Widoczny jest tu nacisk na wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań jednostki, natomiast ustawowa definicja, obowiązująca do 31 grudnia 2005 roku (art. 35c ust. 1 i 2)²⁶ kładła przede wszystkim nacisk na aspekt finansowo-rachunkowy (gospodarki finansowej i rachunkowości) audytu wewnętrznego, na obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, przejrzystości oraz jawności, a nie na współczesne wspieranie kierownika jednostki poprzez badanie i ocenę kontroli zarządczej (działalność zapewniająca) oraz doradztwo (działalność doradcza), czyli aspekt całościowy – kontrolno-zarządczy (całej gospodarki w jednostce).

Aktualnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego z dnia 1 lutego 2010 roku²⁷, w § 2 ust. 1-3 definiuje pojęcia stosowane w sposób bezpośredni lub pośredni w ustawie, charakteryzujące zadania współczesnego, nowoczesnego au-

²³ Badanie systemów miało dotyczyć w szczególności: zgodności prowadzonej działalności z przepisami prawa oraz obowiązującymi w jednostce procedurami wewnętrznymi, efektywności i gospodarności podejmowanych działań w zakresie systemów zarządzania i kontroli, wiarygodności sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu.

²⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, op. cit.

²⁵ Data wejścia w życie to 1 stycznia 2006 roku.

²⁶ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, op. cit.

²⁷ Rozporządzenie stanowi ministerialną realizację art. 285 delegacji ustawowej (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, op. cit); Poprzednio obowiązujące rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego: z dnia 10 kwietnia 2008 roku (Dz. U. Nr 66, poz. 406 z 2008 r.), z dnia 24 czerwca 2006 roku (Dz. U. Nr 112, poz. 765 z 2006 r.) oraz z dnia 5 lipca 2002 roku (Dz. U. Nr 111, poz. 973 z 2002 r.).

dytu wewnętrznego jednostek sektora finansów publicznych. Zgodnie z zapisami rozporządzenia – zadanie zapewniające to zespół działań podejmowanych w celu dostarczenia niezależnej i obiektywnej oceny, czynności doradcze to działania inne niż zadania zapewniające, podejmowane przez audytora wewnętrznego, których charakter i zakres jest uzgodniony z kierownikiem jednostki, a których celem jest zwłaszcza usprawnienie funkcjonowania jednostki, natomiast przez zadanie audytowe należy rozumieć zadanie zapewniające i czynności doradcze²⁸.

Aktualnie obowiązujące podejście do zagadnień audytu wewnętrznego, ujęte w zapisach krajowych regulacji prawnych, kształtowane na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat, wykazuje znaczny poziom zgodności z podejściem ujętym w zapisach międzynarodowych regulacji profesjonalnych (standardów). Ponadto aktualnie widoczny jest duży nacisk na działalność zapewniającą i doradczą audytu wewnętrznego oraz na podejście kompleksowe (sfera finansowa i operacyjna) – aspekt kontrolno-zarządczy. Dalej jednak stosunkowo marginalnie traktuje się sferę zarządzania ryzykiem w procesach zachodzących w jednostkach, jak również kwestie przysparzania jednostce wartości dodanej. Można to tłumaczyć faktem przyjęcia Międzynarodowych Standardów Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego jako obowiązujących w polskim sektorze publicznym, a one kwestiom zarządzania ryzykiem, a także przysparzania wartości dodanej jednostce poświęcają znaczną uwagę²⁹.

Wyspecyfikowane powyżej regulacje odnoszą się w pełni do audytu wewnętrznego prowadzonego w polskich uczelniach publicznych. Poza nimi brakuje regulacji dedykowanych uczelniom publicznym, czy szerzej – szkolnictwu wyższemu i nauce (na poziomie standardu, ustawy, czy rozporządzenia). Jedyne w 2010 roku Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wydał zarządzenia w sprawie:

²⁸ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 roku w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego*, op. cit.

²⁹ Ponadto Ministerstwo Finansów (Departament Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego / Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych) opracowało i wydało pomocnicze dokumenty: *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej, Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym – Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce oraz Zarządzanie ryzykiem – Informacje ogólne*, a także zaadaptowało brytyjski dokument – *Pomarańczowa księga – Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*. *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, który w odróżnieniu od pozostałych dokumentów nie dotyczy w całości kwestii zarządzania ryzykiem wskazuje jako jeden z podstawowych celów audytu wewnętrznego analizę ryzyk (ryzyka), przed jaką stoi jednostka, dla ustalenia programu audytu opartego na ocenie ryzyka oraz w szczególności ocenę efektywności procesu zarządzania ryzykiem (*Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*. MF, Warszawa 2003; *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*. MF, Warszawa 2004; *Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne*. MF, Warszawa 2011; *Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*. MS JKM, Londyn 2004).

- powołania w strukturze organizacyjnej Ministerstwa – siedmioosobowego Komitetu Audytu dla Działów Nauka i Szkolnictwo Wyższe³⁰, złożonego z członków niezależnych i pracowników Ministerstwa, któremu powierzono rolę doradczą w zakresie zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej na poziomie ministerstwa oraz w jednostkach funkcjonujących w ramach działów, a także skuteczności audytu wewnętrznego; ponadto Komitet akceptuje również rozwiązanie stosunku pracy oraz zmianę warunków płacy i pracy kierowników komórek audytu wewnętrznego (audytorów wewnętrznych zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach audytu wewnętrznego – w komórkach jednoosobowych) na poziomie ministerstwa oraz w jednostkach funkcjonujących w ramach działów;
- nadania Komitetowi Audytu regulaminu pracy;
- wprowadzenia regulaminu przeprowadzania audytu wewnętrznego w Ministerstwie, na potrzeby audytora wewnętrznego zatrudnionego na Samodzielnym Stanowisku ds. Audytu Wewnętrznego, funkcjonującym w strukturze Departamentu Kontroli i Nadzoru (obok Samodzielnego Stanowiska ds. Kontroli Wewnętrznej, Wydziału Kontroli Resortowej, Wydziału Nadzoru oraz Samodzielnego Stanowiska ds. Fundacji).

Podsumowanie

Polskie uczelnie publiczne w dobie posttransformacyjnej, dla realizacji założonych celów i zadań, muszą sprostać wielu współczesnym wyzwaniom, występującym w zakresach: doskonalenia organizacji, profesjonalizacji zarządzania oraz wewnętrznej kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, modyfikacji programów kształcenia, poszukiwania nowych możliwości rozwoju kształcenia, wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technologicznych w procesie kształcenia, wprowadzania nowych, elastycznych form studiowania, unowocześniania i informatyzacji, skutecznego poszukiwania nowych form organizacji badań naukowych, modernizacji bazy dydaktycznej i bytowej studentów, pozyskiwania środków pomocowych, rozwoju filii (ośrodków zamiejscowych), dbałości o jakość, prestiż, konkurencyjność oraz wyróżnienie się na rynku, a także zabiegania o studentów, słuchaczy, uczestników. We współczesnych uczelniach publicznych widoczne jest dążenie do budowy nowoczesnego, z informatyzowanym, skutecznego, efektywnego oraz należytego jakościowo systemu zarządzania, podpo-

³⁰ W 2010 roku utworzono 17 komitetów audytu w sektorze publicznym; Sprawozdanie Komitetu Audytu MNiSW za 2011 rok – http://www.bip.nauka.gov.pl/_gAllery/17/61/17616/20120229_sprawozdanie.pdf.

rządkowanego wiedzy i informacji, ze sprawnym podsystemem kontrolnym (w tym co bardzo istotne – audytu wewnętrznego) oraz systemem finansowo-księgowym (informacyjno-ewidencyjnym, rachunkowości).

Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym (w tym w uczelniach publicznych) zarówno w Polsce, jak i na świecie podlegał oraz podlega licznym procesom modyfikacyjnym, stając się istotnym, nowoczesnym narzędziem wspomagającym zarządzanie jednostką (elementem systemu zarządzania jednostką) – obejmującym zakresem swojego działania całość jednostki – nie tylko sferę finansową, ale także sferę operacyjną.

COMPLIANCE NATIONAL REGULATIONS OF INTERNAL AUDITING IN POLISH PUBLIC UNIVERSITIES IN THE ERA AFTER TRANSFORMATION WITH INTERNATIONAL REGULATIONS

Summary

Contemporary internal auditing was introduced obligatory in Polish organizations of public finance only in 21st century (on January 1st 2002), in Polish public universities since the last quarter of 2002. Worldwide, on the other hand, contemporary internal auditing has been applied for longer time – its beginning dates for mid-20th century (1941 – foundation of The Institute of Internal Auditors in USA, 1977 – foundation of The European Court of Auditors).

Basing on professional and legal regulations (international and domestic) and professional literature (international and domestic) the paper presents the idea of contemporary and modern internal auditing as an independent, objective assurance and consulting activity. The paper also presents development (evolution, changes), which took place during the last ten years. Internal auditing is an integral system of research, estimation, improvement internal control and management (including risk management) efficiency. Internal auditing helps an organization in providing right information, accomplish its objectives and in complex tasks (including increasing performance and supporting in forecasting unfavorable events and providing advice in neutralizing their effects).

The main objective of this paper is characteristic of contemporary and modern (in the era after transformation) Polish public universities operating in dynamic and complex environment, both external and internal, including their internal organizational structure, financing, and management and control systems. The main purpose of this paper is also to present the level (the degree) of compliance of approach to internal auditing in domestic and international regulations and literature.