

MAŁGORZATA FRANĆCZUK

Politechnika Lubelska

**ZARZĄDZANIE RYZYKIEM
W JEDNOSTKACH SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH
JAKO JEDEN ZE STANDARDÓW KONTROLI ZARZĄDCZEJ**

Wprowadzenie

Ryzyko towarzyszy każdemu człowiekowi na co dzień we wszystkich sferach życia. Nie da się go uniknąć. Wpisane jest w działalność podmiotów gospodarczych. Również w funkcjonowaniu jednostek sektora publicznego dostrzeżono występowanie jego wielu rodzajów.

Świadomość wszechobecnego ryzyka i skutków, jakie ze sobą niesie, wpłynęła na decyzje o zabezpieczaniu się przed nim różnymi sposobami. W przypadku podmiotów prywatnych zarządzanie ryzykiem odbywa się dobrowolnie. Przedsiębiorcy, którzy chcą zwiększać bezpieczeństwo prowadzonej działalności, trwać na rynku, rozwijać się, być konkurencyjni, muszą wdrożyć proces zarządzania ryzykiem. W odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych proces ten jest obligatoryjny – wynika z przepisów ustawowych.

Zarządzanie ryzykiem jest istotne, ponieważ pomaga osiągnąć cele, pozwala określić negatywne sytuacje, które mogą mieć wpływ na funkcjonowanie jednostek, i zabezpieczyć się przed nimi oraz ich niepożądanymi skutkami.

1. Istota ryzyka i zarządzania ryzykiem

Istnieje wiele definicji ryzyka, które interpretują je jako zagrożenie, niebezpieczeństwo. K. Jajuga pojęcie ryzyka przedstawia w dwojaki sposób. Pierwsze podejście do ryzyka jest negatywne. Ryzyko traktuje jako zagrożenie, czyli prawdopodobieństwo, że zakładany efekt nie zostanie uzyskany. Drugie podejście dostrzega możliwość osiągnięcia efektu innego niż oczekiwany, wtedy ryzyko traktowane jest jako szansa i zagrożenie¹.

P. Matkowski przyjął definicję ryzyka jako „niepewność co do uzyskania przyszłych wyników”². W literaturze, rozpatrując pojęcie ryzyka, najczęściej odróżnia się je od pojęcia niepewności. Ryzyko ma miejsce wtedy, gdy decydent nie jest w stanie stuprocentowo przewidzieć przyszłych wydarzeń, a ich prawdopodobieństwo i skutki decyzji są znane. Niepewność wiąże się z brakiem możliwości określenia prawdopodobieństwa wystąpienia danego zdarzenia, przy czym wiadomo, że każde zdarzenie i wynik jest możliwy³.

Podejmujący decyzję mogą prezentować trzy postawy względem ryzyka: awersja, skłonność do ryzyka lub obojętność wobec niego.

Awersja do ryzyka świadczy o niechęci do podejmowania decyzji obarczonych większym ryzykiem, a nawet rezygnuje się z dodatkowych korzyści, aby je minimalizować. Jeśli mimo niechęci do ryzyka podejmuje się takie decyzje, to oczekuje się za nie wysokiej premii. Skłonni do ryzyka, podejmując decyzję, akceptują jego wyższy poziom i są w stanie ponieść większe nakłady, ponieważ ryzyko stanowi dla nich szansę. Neutralność wobec ryzyka oznacza, że nie ma ono żadnego znaczenia dla podjęcia decyzji.

Dominującą postawą, szczególnie w działalności gospodarczej i jednostek sektora finansów publicznych, jest niechęć wobec ryzyka. Stąd konieczność sprowadzenia istniejącego ryzyka do poziomu, który okaże się akceptowalny dla decydentów. Jest to możliwe dzięki procesowi zarządzania ryzykiem.

W literaturze zarządzanie ryzykiem definiuje się jako „podejmowanie decyzji i realizacja działań prowadzących do osiągnięcia (...) akceptowalnego poziomu

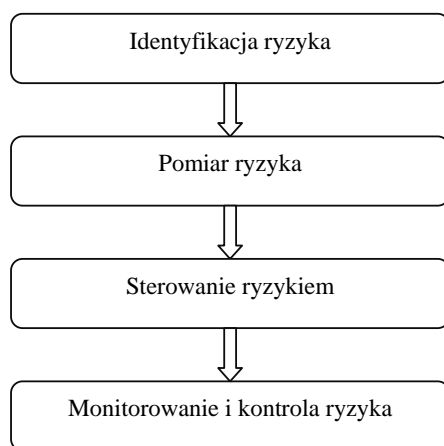
¹ K. Jajuga: *Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem – wprowadzenie*, w: *Zarządzanie ryzykiem*, red. K. Jajuga, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 13.

² P. Matkowski: *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym*, Oficyna Ekonomiczna Wolters Kluwer, Kraków 2006, s. 15.

³ D. Redel: *Istota i rodzaje ryzyka*, w: *Finanse przedsiębiorstwa*, red. J. Szczepański, L. Szyszko, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 290–291.

ryzyka”⁴. Niezwykle istotna jest sama świadomość jego występowania, ponieważ wtedy można ustalić poziom możliwy do zaakceptowania.

Inna definicja zarządzania ryzykiem wskazuje na ekonomiczny cel działalności podmiotu: „poprawa wyników finansowych firmy oraz zapewnienie takich warunków, aby firma nie ponosiła strat większych niż nieuniknione, z tego powodu, że zarządzanie to proces, który podlega stałym zmianom w czasie. Chodzi o to, aby ryzyko ograniczać i zabezpieczać się optymalnie przed jego negatywnymi skutkami”⁵.



Rys 1. Etapy zarządzania ryzykiem

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Jajuga: *Koncepcja...*, s. 15.

Identyfikacja ryzyka to określenie jego rodzajów w odniesieniu do działalności danego podmiotu. Pomiar ryzyka oznacza oszacowanie poziomu w postaci liczb, czyli sparametryzowanie. Sterowanie ryzykiem polega na sprowadzeniu go do poziomu akceptowalnego, a monitorowanie i kontrola ryzyka przeprowadzane są nieustannie w odniesieniu do całego procesu zarządzania ryzykiem⁶.

⁴ K. Jajuga: *Koncepcja...*, s. 14–15.

⁵ T. Kaczmarek: *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2010, s. 128.

⁶ K. Jajuga: *Koncepcja...*, s. 15.

2. Zarządzanie ryzykiem w sektorze finansów publicznych

Zarządzanie ryzykiem jest jednym z celów obligatoryjnej kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Dzięki niemu uzyskuje się informacje na temat zagrożeń, które mogą spowodować niewywiązanie się z postawionych do realizacji zadań.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych kontrolę zarządczą definiuje się jako „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”⁷. Została ona wprowadzona ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r. Przepisy ustawy, wprowadzając obowiązek kontroli zarządczej, rozszerzyły wcześniej obowiązujące regulacje odnoszące się jedynie do systemu kontroli finansowej.

Celem, który ma zostać osiągnięty dzięki kontroli zarządczej według art. 68 ust. 2 przytaczanej ustawy, oprócz: zgodności działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, jest zapewnienie zarządzania ryzykiem⁸.

Do wdrożenia kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, a tym samym realizacji jej celów, służą standardy kontroli zarządczej, które są zgodne ze standardami międzynarodowymi. Jak stanowi art. 69 ust. 3 i 4, Minister Finansów został zobligowany do określenia i ogłoszenia standardów oraz wytycznych w zakresie kontroli w formie komunikatu. Prawo wydania wytycznych uzyskali także ministrowie kierujący działami administracji rządowej⁹. Odpowiedzialnymi za prawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej są kierownicy poszczególnych jednostek.

Treść standardów kontroli zarządczej określono w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. Stanowią one wskazówki, które powinny być wykorzystywane przez osoby odpowiedzialne za system kontroli zarządczej. Zawierają wymagania w zakresie omawianej kontroli, które mogą być uzupełniane i dostosowywane do specyfiki danej jednostki. Ujęto je w pięciu grupach:

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst ujednolicony, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240, art. 68 ust. 1.

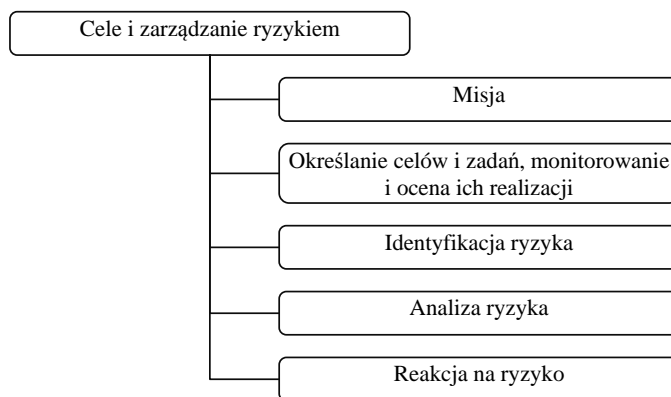
⁸ *Ibidem*, art. 68 ust. 2.

⁹ *Ibidem*, art. 69 ust. 3–5.

środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja, monitorowanie i ocena¹⁰.

Cele i zarządzanie ryzykiem stanowią drugą grupę standardów, a ich kolejność nie jest przypadkowa. Świadczy o istotności tej grupy w procesie kontroli. Wskazuje również na sekwencję poszczególnych etapów postępowania, które pozwolą stworzyć, wprowadzić, ocenić i modyfikować system kontroli zarządczej w jednostce¹¹.

Zgodnie z komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. grupa celów i zarządzania ryzykiem została podzielona na elementy, co przedstawiono na rysunku 2. Pierwsze dwa (misja oraz określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji) mają służyć do prawidłowego prowadzenia procesu zarządzania ryzykiem. Zadaniem misji jest ułatwienie określenia hierarchii celów i zadań podmiotu sektora finansów publicznych, a tym samym efektywne zarządzanie ryzykiem. Standardy kontroli zarządczej jedynie zalecają jej ustalenie w postaci krótkiego, syntetycznego opisu.



Rys. 2. Elementy celów i zarządzania ryzykiem w kontroli zarządczej jednostek sektora finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r....

¹⁰ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. nr 15, poz. 84, s. 2.

¹¹ E. Sławińska-Tomtala: *Kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Praktyczne wskazówki wdrożenia systemu*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 14.

Według K. Obłója przez misję należy rozumieć „precyzyjne wyrażenie w języku zrozumiałym dla pracowników i otoczenia organizacji dalekosiężnych zamierzeń i aspiracji organizacji. Misja jest sformułowaniem wizji firmy na użytek strategii”¹². Powinna wyrażać sens istnienia jednostki, wyznaczać kierunek jej działania, być zrozumiała dla odbiorców – wszystkich, którzy mają kontakt z daną organizacją.

Dobrze określona misja posiada następujące cechy¹³:

- odniesienie do przyszłości, czyli spojrzenie długookresowe na działalność;
- motywujący, a nawet marzycielski charakter, aby przekonała odbiorców do siebie, wyzwalała w nich w entuzjazm, który doprowadzi do utożsamiania się z nią i traktowania jej jako własny cel;
- wiarygodność, to znaczy spójność misji z działaniami firmy, ponieważ sprzeczność w tych dwóch obszarach prowadzi do uznania działalności jednostki i jej kierownictwa w oczach pracowników oraz otoczenia za mało wiarygodnych partnerów.

Każda jednostka sektora finansów publicznych powinna sformułować misję odpowiadającą obszarowi jej działalności. Standardy kontroli zarządczej wskazują, że misja ministerstwa w swoim zakresie powinna być kierowana do działów administracji rządowej, natomiast urzędu jednostki samorządu terytorialnego – do tej jednostki.

Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji¹⁴ to po misji kolejny element ujmowany w procesie identyfikowania celów i zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych. Powinny być one jasno sprecyzowane, zgodne z zadaniami jednostki, możliwe do zrealizowania. Horyzont czasowy, na jaki należy je ustalić, to co najmniej rok. Zalecane jest wyznaczenie celów ogólnych i szczegółowych, przy czym liczba celów ogólnych powinna być taka, aby swobodnie można było sprawdzać stopień ich realizacji, a cele szczegółowe mają stanowić uzupełnienie celów ogólnych. Wyznacza się także jednostki lub konkretne osoby, które będą odpowiedzialne za wykonanie celów, zasoby wykorzystywane do ich osiągnięcia, a także termin, w którym cele mają zostać

¹² K. Obłój: *Strategia sukcesu firmy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998, s. 38.

¹³ *Ibidem*, s. 38–41.

¹⁴ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r...; E. Woźniak, *Kontrola zarządcza w jednostce. Poradnik dla kadry kierowniczej jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych*, Nowator, Gliwice 2010, s. 18–19.

osiągnięte. Wskazane jest, aby pracownicy danej jednostki sektora publicznego znali i rozumieli je.

Jeśli chodzi o monitorowanie celów i zadań oraz ich ocenę, to niezwykle istotne jest ustalenie odpowiednich mierników – kryteriów mierzalnych, które pozwolą zmierzyć efekty. Ważne jest także określenie pożądanego poziomu założonych celów i możliwych do zaakceptowania wysokości odchyleń. Monitorując stopień realizacji celów, porównuje się rzeczywistą realizację z planowanymi wielkościami. Jeśli powstają różnice, dokonuje się ich analizy, czy są do zaakceptowania, czy nie, czy mogą zagrozić realizacji celów i jakie działania podjąć, aby wyeliminować powstałe różnice.

Na etapie monitorowania i oceny stopnia realizacji celów zalecane jest określenie jednostek podległych – nadzorowanych i jednostek nadrzędnych – nadzorujących ich wykonanie. Minister Finansów w komunikacie nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. wskazuje trzy kryteria, które uwzględnia się, oceniając poziom realizacji celów, czyli oszczędność, efektywność i skuteczność.

Identyfikacja ryzyka, analiza i reakcja na ryzyko to następne elementy do ujęcia w ramach grupy celów i zarządzania ryzykiem mające istotne znaczenie w kontroli zarządczej. Stanowią one właściwe składniki procesu zarządzania ryzykiem.

Identyfikacja ryzyka¹⁵ polega na ustalaniu i rejestrowaniu zagrożenia dla osiągnięcia celów podmiotu. Pomaga zidentyfikować przyczyny i okoliczności, które mogłyby utrudnić lub uniemożliwić zrealizowanie celu.

Sposoby identyfikacji ryzyka są różne, jednak muszą być spójne w całej organizacji i znane pracownikom. Należą do nich m.in.: analiza otoczenia metodą PEST, „burza mózgów”, analiza SWOT, analiza dokumentacji, tj. sprawozdania, skargi, wnioski po kontrolach.

Zgodnie ze standardami identyfikacja ryzyka ma odnosić się do celów i zadań danej jednostki. Zaleca się dokonywanie jej co najmniej raz w roku oraz w przypadku zmiany warunków funkcjonowania jednostki. Kierownik jednostki powinien być zaangażowany w ten proces. Przy identyfikacji ryzyka przez dział administracji rządowej czy jednostki samorządu terytorialnego ważne jest wzięcie pod uwagę, że jednostki im podległe albo nadzorowane także realizują cele i zadania. Identyfikacji ryzyka dokonuje się w odniesieniu do całej jednostki i istotnych obszarów jej działalności, ze zwróceniem szczególnej uwagi na ryzyko związane

¹⁵ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., s. 2; T. Kaczmarek: *Zarządzanie...*, s. 21–25.

z realizacją kluczowych celów, z utraconymi korzyściami, zmianami zachodzącymi wewnątrz i w jej otoczeniu.

Analiza ryzyka¹⁶ to następny etap po identyfikacji. W jej ramach określa się sposób, kryteria oceny i prawdopodobieństwo ryzyka. Oszacowane są skutki wystąpienia danego ryzyka, które mogą zostać wyrażone w wartości liczbowej albo przyjętej skali. Takie działania pozwalają zrozumieć zidentyfikowane ryzyko.

Na tym etapie, zgodnie ze standardami, określany jest akceptowany przez jednostkę poziom ryzyka, z uwzględnieniem jego rodzaju i ważności dla funkcjonowania jednostki sektora finansów publicznych oraz realizacji założonych celów. Problemami, na które zaleca się zwrócić uwagę, wyznaczając akceptowany poziom ryzyka, są m.in.: koszty ograniczenia ryzyka, sytuacja finansowa jednostki, obowiązujące ją przepisy, poziom istotności realizowanych projektów, reputacja. Dzięki analizie ryzyka jednostki sektora finansów publicznych są w stanie wskazać miejsca, przyczyny oraz skutki pojawienia się określonego ryzyka i podjąć działania zaradcze.

Reakcja na ryzyko¹⁷ to ostatni element w ramach procesu zarządzania ryzykiem wskazany w standardach kontroli zarządczej. Jeśli analiza ryzyka wykaże, że jest ono istotne, to wyznacza się jeden z czterech sposobów reakcji ujętych w standardach, a mianowicie: tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie. Wyjaśnienie poszczególnych rodzajów reakcji zaprezentowano w tabeli 1.

Rekomendowane jest także wskazanie konkretnych działań do podjęcia przez jednostkę sektora finansów publicznych w stosunku do każdego ryzyka, które zredukują je do poziomu akceptowanego. Potrzebne jest także wdrożenie w jednostce mechanizmów kontrolnych odnośnie do podejmowanych działań w ramach reakcji na ryzyko. Proces zarządzania ryzykiem na każdym etapie monitorowany jest przez kierownika jednostki, który powinien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za zarządzanie poszczególnymi rodzajami ryzyka.

¹⁶ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., s. 2. *Wytyczne do samooceny kontroli finansowej w jednostce sektora finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007, s. 21–22.

¹⁷ *Ibidem*, s. 22.

Tabela 1

Sposoby reakcji na ryzyko według standardów kontroli zarządczej

Reakcja na ryzyko	Wyjaśnienie
Tolerowanie	Świadoma decyzja o podjęciu ryzyka w sytuacji, gdy potencjalne korzyści są mniejsze niż koszt przeciwdziałania ryzyku
Przeniesienie	Przeniesienie ryzyka na inną komórkę organizacyjną lub jednostkę za zgodą wszystkich uczestników procesu.
Wycofanie się	Decyzja o zakończeniu lub wstrzymaniu na określony czas realizacji danego projektu
Działanie	Stworzenie mechanizmów kontroli pozwalających sprowadzić ryzyko do poziomu akceptowanego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Sławińska-Tomtała, *Kontrola...*, s. 26.

Uwagi końcowe

Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych odgrywa kluczową rolę w ich sprawnym i efektywnym funkcjonowaniu. Proces ten pozwala identyfikować sytuacje, które mają wpływ na działanie jednostek, i kierować nimi w taki sposób, aby postawione cele oraz zadania były realizowane.

Zarządzanie ryzykiem ułatwia podejmowanie decyzji przez kierownictwo, przyczynia się do tego, że decyzje są bardziej świadome, skraca czas reakcji, co szczególnie jest istotne w sprawach kryzysowych, prowadzi do lepszego wykorzystania istniejących zasobów¹⁸.

Mimo tak wielu korzyści, które płyną z zarządzania ryzykiem, zaprojektowanie i wdrożenie procesu należy do zadań trudnych do realizacji. Jedną z przyczyn jest brak gotowych, ujednoliconych sposobów na kontrolę zarządczą, w tym zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym w postaci na przykład gotowych formularzy do zastosowania. Przyczyny tego należy upatrywać w różnorodności zadań każdej z jednostek sektora finansów publicznych i specyfiki działalności.

Minister Finansów przekazał wskazówki ogólne ujęte w standardach kontroli zarządczej, które mają ułatwić adaptację jednostek administracji państwowej do wymagań ustawowych kontroli zarządczej, ale bez ich rozbudowania i dosto-

¹⁸ Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, s. 10–11, www.mf.gov.pl (11.05.2011).

sowania do konkretnego podmiotu nie można mówić o dobrze funkcjonującej kontroli zarządczej. Na każdym etapie procesu kontroli i zarządzania ryzykiem potrzebne jest zaangażowanie pracowników jednostek sektora finansów publicznych, zrozumienie go, co przyczyni się do sukcesu całej organizacji.

Literatura

- Jajuga K.: *Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem – wprowadzenie*, w: *Zarządzanie ryzykiem*, red. K. Jajuga, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kaczmarek T.: *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, DIFIN, Warszawa 2010.
- Matkowski P.: *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym*, Oficyna Ekonomiczna Wolters Kluwer, Kraków 2006.
- Obłój K.: *Strategia sukcesu firmy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998.
- Redel D.: *Istota i rodzaje ryzyka*, w: *Finanse przedsiębiorstwa*, red. J. Szczepański, L. Szyszko, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Sławińska-Tomtała E.: *Kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Praktyczne wskazówki wdrożenia systemu*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst ujednolicony, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.
- Woźniak E.: *Kontrola zarządcza w jednostce. Poradnik dla kadry kierowniczej jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych*, Nowator, Gliwice 2010.
- Wytyczne do samooceny kontroli finansowej w jednostce sektora finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84.
- Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, www.mf.gov.pl (11.05.2011).

**RISK MANAGEMENT IN UNITS OF THE PUBLIC FINANCE SECTOR
AS ONE THE MANAGEMENT CONTROL STANDARDS**

Summary

Risk management is a very important element of the compulsory management control process in units of the public finance sector. It helps to define threats that can affect realization of the units tasks. The object of the paper is to analyse risk management in respect of the management control standards issued by Minister of Finance.

Translated by Małgorzata Frańczuk