

Model rejestru ryzyka w jednostkach sektora finansów publicznych*

Elżbieta Izabela Szczepankiewicz, Anna Wójtowicz**

Streszczenie: *Cel* – przedmiotem artykułu jest analiza procesu zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych. Celem artykułu jest prezentacja autorskiego modelu rejestru ryzyka. *Metodologia badania* – wykorzystane metody badawcze to: studia literatury i przepisów prawnych, a także krytyczna analiza dokumentów wewnętrznych badanej jednostki. *Wynik* – artykuł prezentuje model rejestru ryzyka i przykładowe wewnętrzne procedury zarządzania ryzykiem w jednostce budżetowej. *Oryginalność/wartość* – w artykule opisano model kompleksowego rejestru ryzyka oraz zaprezentowano zadania i organizację pionu głównego księgowego w badanej jednostce budżetowej, w której przeprowadzono analizę ryzyka z wykorzystaniem opracowanego modelu rejestru ryzyka.

Słowa kluczowe: ryzyko, rejestr ryzyka, analiza ryzyka, zarządzanie ryzykiem, kontrola zarządcza, jednostki sektora finansów publicznych

Wprowadzenie

Świadomość ryzyka i skutków, jakie ono może wywołać w jednostkach sektora finansów publicznych (JSFP), zmusza kierownictwo tych jednostek do ciągłego analizowania czynników i obszarów ryzyka oraz przyjęcia określonych sposobów zabezpieczenia się przed nim. Już w 2001 roku w JSFP proces identyfikowania i oceny ryzyka w sektorze publicznym stał się obligatoryjny¹. Do końca 2009 roku stanowił on ważny element kontroli finansowej każdej jednostki tego sektora. W kolejnym roku proces ten uległ rozszerzeniu o kolejne elementy: postępowanie ze zidentyfikowanym ryzykiem i monitorowanie skuteczności

* Artykuł powstał w ramach projektu nr 51109-xx4 „Doskonalenie procesów zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora publicznego i sektora finansowego. Metody, techniki, narzędzia” realizowanego w Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

** dr Elżbieta Izabela Szczepankiewicz, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Zarządzania, Katedra Rachunkowości, 61-875 Poznań, al. Niepodległości 10, e-mail: elzbieta.szczepankiewicz@ue.poznan.pl; mgr Anna Wójtowicz, absolwentka studiów podyplomowych „Rachunkowość budżetowa, kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych” w Poznaniu, e-mail: e-mail: anka5837@wp.pl.

¹ Warto wspomnieć, że w wielu sektorach gospodarki zarządzanie ryzykiem nie ma charakteru obligatoryjnego. Jest ono wynikiem racjonalnego podejścia do prowadzenia działalności lub stanowi realizację przyjętych dobrych praktyk w branży albo też wyraz stosowania się do Kodeksu dobrych praktyk lub zasad *corporate governance* (Szczepankiewicz 2009, 2010, 2013; Bednarek 2013; Dudek, Szczepankiewicz 2010). Należy podkreślić, że jedynie w niektórych typach instytucji finansowych pewne aspekty związane z zarządzaniem ryzykiem, kontrolą wewnętrzną i realizacją funkcji audytu wewnętrznego stają się obligatoryjne (szerzej: Kiedrowska, Szczepankiewicz 2011a, 2011b; Szczepankiewicz 2011a, 2011b, 2012a, 2012b, 2013, 2014).

zarządzania ryzykiem w kontekście realizacji misji, celów i zadań jednostki. Obecnie wszystkie te czynności tworzą proces zarządzania ryzykiem obejmujący uporządkowane i następujące po sobie etapy zorganizowanego działania. Elementy tego procesu powinny stać się ważnym komponentem systemu kontroli zarządczej w każdej JSFP.

Prowadząc badania na temat efektywności kontroli zarządczej, zarządzania ryzykiem i audytu wewnętrznego w JSFP¹, można stwierdzić, że dotychczas nie powstała ujednoczona, wspólna dla wszystkich jednostek ścieżka realizacji kontroli zarządczej, a w szczególności procesu zarządzania ryzykiem. Są to przedsięwzięcia, które w tym sektorze są realizowane od kilku lat i nadal nie można ich uznać za zakończone i doskonałe. Z tego względu celem niniejszego opracowania jest prezentacja kompleksowego modelu rejestru ryzyka, który stanowiąc podstawowe narzędzie oceny ryzyka, dostarcza kompleksowej informacji do zarządzania ryzykiem. W artykule zaprezentowano możliwość wykorzystania powyższego modelu do analizy czynników i obszarów ryzyka w pionie głównego księgowego w JSFP.

1. Pojęcie, źródła ryzyka, istota analizy i zarządzania ryzykiem w JSFP

Wszystkie zdarzenia mogące negatywnie wpłynąć na osiągnięcie założonych celów i zadań publicznych realizowanych przez JSFP nazywane są ryzykiem. Obowiązek zarządzania ryzykiem w JSFP wynika z przepisów ustawy o finansach publicznych oraz wytycznych Ministra Finansów wydanych w formie komunikatów (Babuška 2014: 22).

Terminologicznie ryzyko oznacza działanie lub przedsięwzięcie, którego wynik jest niepewny lub nieznan. Terminu tego w odniesieniu do funkcjonowania JSFP używa się na określenie takich stanów i sytuacji, jak: możliwość wystąpienia zdarzenia nieprzewidzianego (w tym zdarzenia w wyniku zadziałania czynników losowych), stan zagrożenia (w tym zagrożenia bezpieczeństwa informacji, bezpieczeństwa publicznego), a także możliwość poniesienia straty finansowej, prawnej czy wizerunkowej. W przypadku ryzyka istnieje możliwość oszacowania prawdopodobieństwa wystąpienia wielu zjawisk i stanów o charakterze losowym i operacyjnym. Ryzyko w pewnym stopniu jest mierzalne, dlatego też można nim zarządzać (Dudek, Szczepankiewicz 2005; Szczepankiewicz 2010b; Młodzik 2011, 2012; Kufel 2013).

Jak wcześniej wspomniano, zarządzanie ryzykiem w JSFP jako komponent kontroli zarządczej stanowi ogół działań mających na celu: identyfikację, analizę, ocenę i hierarchizację ryzyka, a także reakcję na ryzyko, kontrolę i monitoring ryzyka (Komunikat nr 23... 2009; Komunikat nr 6... 2012). Kierownik JSFP ma obowiązek identyfikować źródła i czynniki ryzyka we wszystkich aspektach i obszarach funkcjonowania jednostki, którą zarządza. Powinien analizować zdarzenia zachodzące zarówno wewnątrz, jak i procesy mające miejsce na zewnątrz jednostki, bezpośrednio lub pośrednio wpływające na jej działalność. Wewnętrznymi obszarami takiej analizy są: procesy organizacyjne i zarządcze, finanse, środowisko informatyczne i wszystkie obszary specyficzne dla rodzaju realizowanych zadań

¹ Wcześniejsze wyniki badań w JSFP opublikowano w (Szczepankiewicz, Simon 2011, 2012; Szczepankiewicz 2011c, 2012b, 2013, 2014; Szczepankiewicz, Bednarek 2014).

publicznych i rodzaju działalności. Zewnętrznymi źródłami ryzyka są na przykład: otoczenie prawne i ekonomiczne, infrastruktura, klienci, wykonawcy itp. (Kumpiałowska 2011: 48, 54).

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej (Komunikat nr 23... 2009) zarządzanie ryzykiem powinno być uwzględnione w misji i strategii jednostki. Powinno dotyczyć wszystkich celów i zadań oraz każdego obszaru działalności jednostki. Celem tego procesu jest identyfikacja potencjalnych czynników i zdarzeń mogących wywierać wpływ na jednostkę, analiza potencjalnych skutków ryzyka i utrzymanie ryzyka na określonym poziomie przy zapewnieniu realizacji wyznaczonych celów i zadań jednostki. Zatem warunkiem prawidłowej oceny ryzyka jest dokładne sprecyzowanie celów oraz zadań na dany rok dla JSFP. Niestety, kierownictwu nie wystarczy tylko wiedza w zakresie struktury jednostki, podstawowych zadań, jakie jednostka w danym roku ma zrealizować, i potencjalnych przyczyn zakłóceń realizacji przyjętych zadań. Powinno także znać warunki współpracy z innymi jednostkami (nadrzędnymi, podległymi, zewnętrznymi). Musi również wyznaczyć taki poziom ryzyka realizacji celów oraz zadań jednostki, jaki samo jest w stanie zaakceptować. Poziom ryzyka akceptowalnego powinien być jasno określony i znany wszystkim pracownikom. Zarządzanie ryzykiem w JSFP powinno być procesem realizowanym zarówno przez kierownictwo, jak i jej pracowników.

Zasadnicze znaczenie dla prawidłowego oszacowania wartości ryzyka mają metody identyfikacji wewnętrznych i zewnętrznych czynników ryzyka oraz określenie obszarów ich oddziaływania. Niestety, dotychczas nie wypracowano uniwersalnej, powszechnie stosowanej metody identyfikacji ryzyka w JSFP. Kierownictwa jednostek opracowują własne metody uwarunkowane ich doświadczeniem, a także wielkością i charakterem funkcjonowania danej jednostki. Ocena konkretnych zagrożeń zależy od specyfiki czynników ryzyka, warunków pomiaru i dostępnych w momencie pomiaru informacji. W praktyce jednostek stosuje się wiele różnych metod identyfikacji ryzyka lub ich kombinacje² (Szczebankiewicz 2010b).

Najważniejszą i najczęściej stosowaną metodą identyfikacji ryzyka jest analiza danych historycznych zgromadzonych w jednostce. Wadą tej metody jest jej ograniczenie tylko do sytuacji i zdarzeń, które miały już miejsce. Nie daje ona więc poglądu na niezidentyfikowane ryzyko, a w przypadku jednostek nowo utworzonych z uwagi na zbyt krótki horyzont czasowy posiadanych informacji jest często trudna do stosowania (Kumpiałowska 2011: 51).

Wiele jednostek identyfikuje ryzyko, wykorzystując do tego celu burzę mózgow, kwestionariusze oceny oraz inne metody i narzędzia. Niezależnie od zastosowanych metod i narzędzi ocena ryzyka powinna sprowadzać się do oszacowania tak zwanej istotności ryzyka, czyli określenia prawdopodobieństwa jego wystąpienia i skutków, które może ono wywołać. W tym celu przyjmuje się określone skale oceny ryzyka (zazwyczaj 3- lub 5-stopniową).

Kierownictwo dokonuje wyboru właściwej metody oszacowania istotności ryzyka, która będzie dostosowana do potrzeb jednostki. Efektem oszacowania ryzyka powinna być lista potencjalnych skutków po zmaterializowaniu się ryzyka uszeregowana według istotności ryzyka (np. ryzyko niskie, średnie, wysokie). Ryzyko to iloczyn prawdopodobieństwa jego zaistnienia (prawdopodobieństwa zadziałania zidentyfikowanego czynnika) i poziomu

² Ryzyko może mieć wymiar ilościowy, jakościowy lub ilościowo-jakościowy. Nie wszystkie rodzaje ryzyka można mierzyć metodami ilościowymi i dlatego używa się metod jakościowych lub mieszanych.

skutków (finansowych, prawnych, wizerunkowych), jakie może ono wywołać. Jego poziom dla zidentyfikowanych czynników je wywołujących można przedstawiać na tak zwanej mapie ryzyka.

Po dokonaniu oceny ryzyka i ustaleniu poziomu, do którego może ono być akceptowane, sporządza się listę czynników je wywołujących, wobec których (*Kontrola zarządcza...* 2012: 9):

- a) trzeba podjąć dodatkowe działania;
- b) należy zastosować szczególne monitorowanie;
- c) stosuje się standardowy system monitoringu – są to czynniki ryzyka nieniosące znacznego zagrożenia dla realizacji celów i zadań JSFP³.

Reakcja na zidentyfikowane ryzyko powinna dotyczyć czynników i obszarów, które stwarzają istotne zagrożenie dla realizacji celów oraz zadań jednostki. Ryzyko powinno być utrzymywane na określonym, zaakceptowanym poziomie. W odniesieniu do czynników i obszarów ryzyka, które oceniono jako istotne, podejmuje się działania, przykładowo:

- 1) tolerowanie (akceptacja, dopuszczanie ryzyka na pewnym akceptowalnym poziomie),
- 2) działanie (reagowanie na ryzyko poprzez stosowanie mechanizmów kontroli),
- 3) przeniesienie (ubezpieczenie, reasekuracja, *outsourcing* określonych działań),
- 4) wycofanie się (zakończenie działalności narażonej na ryzyko).

Sposoby reakcji na ryzyko powinny być świadomą decyzją kierownictwa i zależeć od poziomu akceptowanego ryzyka oraz relacji kosztów wdrożenia poszczególnych sposobów postępowania z ryzykiem stanowiących odpowiedź na ryzyko do korzyści uzyskanych z podjętych działań (Szczepankiewicz 2008a, 2008b). Wnioski z oceny ryzyka w kolejnych okresach podlegają weryfikacji. Podczas tej weryfikacji należy uwzględnić zmiany zachodzące w jednostce i jej otoczeniu.

Zdaniem autorek kierownictwo JSFP dla sprawnej realizacji zarządzania ryzykiem powinno właściwie skonstruować rejestr ryzyka będący narzędziem dostarczającym kompleksową informację do celów skutecznego zarządzania ryzykiem.

2. Model rejestru ryzyka dla JSFP

Ministerstwo Finansów w załączniku do komunikatu w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Komunikat nr 6... 2012) zaproponowało JSFP dwa alternatywne wzory rejestrów ryzyka. Każdy z nich ma pewne wady i braki oraz określone zalety. Na potrzeby niniejszego opracowania przeanalizowano wzory rejestrów stosowanych w kilkunastu JSFP. Wykorzystując wyniki przeprowadzonych badań oraz łącząc zalety obu wzorów zalecanych przez Ministerstwo Finansów, zaprojektowano model rejestru ryzyka, który zdaniem autorek zawiera wszystkie konieczne informacje dla celów skutecznego zarządzania ryzykiem.

³ W stosunku do rodzajów ryzyka nieniosących istotnego zagrożenia dla realizacji celów i zadań podejmowanie dodatkowych działań nie jest zasadne. Każde dodatkowe działanie jest związane z nadmiernym angażowaniem pracowników i generowaniem określonych kosztów.

Przykładowa legenda do oceny istotności ryzyka:

ryzyko akceptowalne (1–4 pkt) – to **ryzyko niskie**, nieznaczne, które może powodować krótkotrwałe, niewielkie zakłócenia w działalności JSFP, stanowi najniższe zagrożenie dla realizacji celów i zadań JSFP/komórek organizacyjnych; nie jest wymagane podejmowanie dodatkowych działań przeciwdziałających ryzyku; ryzyko podlega monitorowaniu oraz nadzorowi nad wdrożonymi mechanizmami kontrolnymi;

ryzyko warunkowo akceptowalne (5–9 pkt) – to **ryzyko średnie**, które wywołuje średnie zakłócenia w działalności JSFP/komórek organizacyjnych, wymaga monitorowania i podjęcia ewentualnych działań mających na celu minimalizację ryzyka, prawdopodobieństwa i/lub skutków jego wystąpienia;

ryzyko istotne (10–15 pkt) – to **ryzyko wysokie**, które wywołuje zakłócenia w działalności JSFP/komórek organizacyjnych, wymaga szczególnego monitorowania; może wymagać zastosowania dodatkowych mechanizmów kontrolnych lub przygotowania nowych uregulowań wewnętrznych oraz podjęcia działań tak zwanej reakcji na ryzyko w celu zmniejszenia danego ryzyka do poziomu akceptowalnego;

ryzyko krytyczne (16–25 pkt) – to **ryzyko bardzo wysokie**, które charakteryzuje wysokie prawdopodobieństwo jego zmaterializowania się; stanowi najwyższe zagrożenie dla realizacji celów i zadań JSFP/komórek organizacyjnych, **bezwzględnie wymaga podjęcia dodatkowych działań mających na celu minimalizację prawdopodobieństwa albo skutków jego wystąpienia, opracowania metod działania tak zwanej reakcji na ryzyko i wdrożenia mechanizmów kontrolnych oraz ciągłego monitorowania.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika do (Komunikat nr 6... 2012).

3. Wykorzystanie modelu rejestru ryzyka do oceny ryzyka w pionie głównego księgowego w badanej jednostce budżetowej

Jednostka budżetowa poddana badaniu zatrudnia ponad 1200 pracowników. W pionie głównego księgowego pracuje 51 osób. Pion działa na rzecz wielu podległych jednostek i obsługuje w sumie ponad 3600 osób. Podlega on bezpośrednio kierownikowi jednostki. Strukturę organizacyjną tego pionu tworzą następujące stanowiska: główny księgowy (podlegający bezpośrednio kierownikowi jednostki), zastępca głównego księgowego, sekcja planowania finansowego, sekcja księgowości, sekcja rachunków i rozliczeń, sekcja ewidencji ilościowo-wartościowej, sekcja rachuby i płac, sekcja kontroli i nadzoru. Zadania wymienionych komórek zaprezentowano w tabeli 2.

W badanej jednostce budżetowej, podobnie jak w innych JSFP, zarządzanie ryzykiem i kontrola zarządcza wdrożona została na podstawie: ustawy o finansach publicznych (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r.), komunikatu w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Komunikat nr 23... 2009), komunikatu w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Komunikat nr 3... 2011), komunikatu w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Komunikat nr 6... 2012), rozporządzenia w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Rozporządzenie z 29 września 2010 r.) oraz rozporządzenia w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Rozporządzenie z 2 grudnia 2010 r.).

Tabela 2

Zadania komórek organizacyjnych w pionie głównego księgowego

| Komórka | Zadania komórek organizacyjnych |
|-------------------------------|---|
| 1 | 2 |
| Główny księgowy | <ol style="list-style-type: none"> 1) prowadzenie gospodarki finansowej, przeprowadzanie okresowych analiz wykorzystania środków przydzielonych z budżetu, środków pozabudżetowych i innych będących w dyspozycji jednostki, 2) kontrola dokumentów w celu zapewnienia właściwego przebiegu operacji gospodarczych i ochrona zasobów jednostki, 3) nadzorowanie rachunkowości poszczególnych służb oraz jednostek niesporządzających samodzielnie bilansów, 4) przygotowywanie i przedstawianie kierownikowi projektów decyzji dotyczących gospodarki finansowej jednostki, 5) utrzymywanie współpracy z komórkami i innymi osobami funkcyjnymi w zakresie spraw dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości oraz zatrudniania i wynagradzania pracowników jednostki, 6) planowanie, określanie priorytetów oraz zgłaszanie potrzeb na środki budżetowe do organu przydzielającego, 7) wykonywanie innych zadań związanych z pełnioną funkcją oraz wynikających z ogólnie obowiązujących przepisów prawa, przepisów resortowych i zleconych przez przełożonego |
| Zastępca głównego księgowego | zakres zadań przypisanych głównemu księgowemu oraz bieżące czynności zlecone przez głównego księgowego, prace pomocnicze usprawniające funkcjonowanie pionu, nadzór nad pracą komórek pionu głównego księgowego |
| Sekcja planowania finansowego | <ol style="list-style-type: none"> 1) sporządzanie projektów i planów finansowych oraz zbiorczych planów rzeczowo-finansowych na podstawie planów sporządzonych przez szefów komórek organizacyjnych po sprawdzeniu ich poprawności, 2) ewidencjonowanie planu finansowego, jego zmian oraz wniosków w systemie informatycznym jednostki, 3) kontrola zabezpieczenia finansowego w planie finansowym i rzeczowo-finansowym wniosków o wyrażenie zgody na udzielenie zamówień na dostawy i usługi o wartości do 30 tys. euro oraz powyżej 30 tys. euro, 4) analiza zawieranych umów pod kątem zabezpieczenia finansowego w planie finansowym i rzeczowo-finansowym |
| Sekcja księgowości | <ol style="list-style-type: none"> 1) prowadzenie księgowości budżetowej i pozabudżetowej na podstawie aktualnie funkcjonujących systemów informatycznych, 2) sprawdzanie zgodności zapisów na kontach księgi głównej z zapisami ksiąg pomocniczych, 3) prowadzenie ewidencji analitycznej sum depozytowych (wadia i zabezpieczenia należytego wykonania umowy – w formie gotówkowej i bezgotówkowej) oraz ich uzgadnianie i rozliczanie, 4) terminowe dekretowanie wyciągów bankowych, raportów kasowych oraz innych dowodów księgowych, 5) sporządzanie miesięcznych, kwartalnych i rocznych sprawozdań budżetowych, finansowych i resortowych, 6) sporządzanie sprawozdań z realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym |

| 1 | 2 |
|---|---|
| Sekcja rachunków i rozliczeń | <ol style="list-style-type: none">1) prowadzenie rejestru otrzymanych faktur z tytułem dostaw, robót i usług, ewidencja rozrachunków z dostawcami i odbiorcami,2) rozliczanie dochodów budżetowych, kontrola pod względem formalno-rachunkowym faktur i innych dokumentów zobowiązaniowych od poszczególnych dysponentów planu finansowego,3) kompletowanie dokumentów i nadzór nad obiegiem dokumentów księgowych przy realizacji przelewów bankowych za pomocą systemu bankowości elektronicznej oraz wykonywanie dyspozycji bankowych na rachunkach bankowych,4) pobieranie gotówki z banku, przywóz i właściwe zabezpieczenie przechowywanych środków pieniężnych oraz druków ścisłego zarachowania w pomieszczeniu kasy,5) sporządzanie umów na korzystanie z pojazdów prywatnych do celów służbowych, wystawianie zaświadczeń o płatności bezgotówkowej za hotele, rozliczanie należności z tytułu podróży służbowych |
| Sekcja ewidencji ilościowo-wartościowej | <ol style="list-style-type: none">1) prowadzenie w systemie informatycznym ewidencji majątku trwałego oraz wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych składników majątku obrotowego w wyrażeniu ilościowym i wartościowym,2) ustalanie wartości początkowej oraz umorzenia środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych,3) rejestracja obrotów materiałowych oraz wystawianie dokumentów przychodowych i rozchodowych oraz innych dokumentów zmieniających stany ilościowe lub wartościowe (przekwalifikowanie, wybrakowanie),4) uzgadnianie stanów ewidencji ilościowo-wartościowej z ewidencją wartościową oraz stanów magazynowych z ewidencją ilościowo-wartościową, a także rozliczanie inwentaryzacji,5) sporządzanie zestawień dotyczących obrotu rzeczowymi składnikami majątkowymi w zakresie wynikającym z prowadzonej w sekcji ewidencji |
| Sekcja rachuby i płac | <ol style="list-style-type: none">1) naliczanie uposażeń, wynagrodzeń, dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników, nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i innych należności wynikających z przepisów,2) obliczanie zasiłków chorobowych, macierzyńskich, opiekuńczych i wychowawczych zgodnie z przepisami ZUS,3) sporządzanie sprawozdań z zatrudnienia i wydatków na wynagrodzenie, wypłat zasiłków z ubezpieczenia społecznego,4) weryfikacja planów zatrudnienia i wynagrodzeń pracowników,5) wystawianie zaświadczeń o wysokości wynagrodzenia do przedstawienia w sądach, bankach, szkołach, uczelniach itp.,6) dokonywanie potrąceń z wynagrodzeń i sporządzanie przelewów zgodnie z obowiązującymi przepisami,7) naliczanie ZFŚS i sporządzanie korekt do funduszu zgodnie z obowiązującymi przepisami,8) prowadzenie ewidencji wykorzystania ZFŚS z podziałem na poszczególne pododdziały gospodarcze |

| 1 | 2 |
|---------------------------|--|
| Sekcja kontroli i nadzoru | <ol style="list-style-type: none"> 1) prowadzenie czynności kontrolnych w ramach systemu kontroli zarządczej objętych rocznym planem kontroli opracowanym przez kierownika sekcji na dany rok budżetowy oraz bieżące kontrole na podstawie upoważnienia kierownika jednostki lub na zlecenie głównego księgowego, 2) kontrola <i>ex post</i> dokumentów zobowiązaniowych pod kątem legalności, gospodarności, efektywności i zgodności dokonywanych zakupów z przepisami prawa, wytycznymi organów nadrzędnych i wewnętrznymi procedurami, 3) opracowywanie uregulowań wewnętrznych w zakresie gospodarki finansowej w celu ujednolicenia i unormowania procedur obiegu i kontroli dowodów księgowych i dokumentów finansowych dla jednostki i jednostek podległych, 4) analiza zawieranych umów, aneksów i związanych z nimi dokumentów w celu zabezpieczenia interesów jednostki, w szczególności przed zaciągnięciem zobowiązań ponad przydzielony budżet, uniknięciem szkód i strat związanych z dokonywanymi zamówieniami i zakupami, a także wystąpieniem przesłanek naruszenia dyscypliny finansów publicznych, 5) uczestniczenie w opracowaniu wewnętrznych uregulowań w zakresie udzielania zamówień publicznych, uczestniczenie jako obserwator w sesjach otwarcia ofert w procedurach o udzielenie zamówień publicznych, 6) dokonywanie analizy – w porozumieniu z właściwymi komórkami wewnętrznymi – zagrożeniu dla realizacji planów wydatków w ciągu roku budżetowego i przedstawianie ich wyników głównemu księgowemu, 7) monitorowanie obiegu dowodów księgowych i dokumentów operacji finansowych w celu ujawnienia występowania nieprawidłowości i niespójności oraz nieprzestrzegania uregulowań wewnętrznych i przepisów finansowych |

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów wewnętrznych badanej jednostki budżetowej.

W jednostce opracowano również procedury stosowane przez pracowników jednostki oraz jednostki podległe. Są to: wewnętrzny podział kompetencji; regulamin koordynatora kontroli zarządczej; regulamin organizacyjny w sprawie określenia zasad funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej; instrukcja obiegu i kontroli dowodów księgowych; regulamin udzielania zamówień publicznych; regulamin udzielania zamówień publicznych; regulamin komisji przetargowej; instrukcja postępowania w sprawach strat, niedoborów i szkód w mieniu jednostki i jednostek podległych; zakładowy plan kont; instrukcja gospodarki kasowej; regulamin kontroli wewnętrznej; regulamin planowania i realizacji budżetu; regulamin użytkowania kart płatniczych; zakładowy regulamin premiowania pracowników; regulamin ZFŚS dla pracowników; regulamin udzielania pomocy finansowej pracownikom z ZFŚS na cele mieszkaniowe; zarządzenie w sprawie powołania komisji budżetowej wraz z regulaminem pracy komisji budżetowej.

W celu ochrony interesów jednostki, niedopuszczenia do naruszeń dyscypliny finansów publicznych, nadużyć oraz czerpania korzyści majątkowych stosowany jest szereg mechanizmów zmierzających do zapobiegania powyższym nieprawidłowościom. W przeważającej mierze są to czynności o charakterze kontrolnym. Głównym mechanizmem jest kontrola wewnętrzna. Kontrola wewnętrzna to system organizacji, metody, procedury oraz inne środki, które mają zmierzać do osiągnięcia następujących celów ogólnych:

- a) promowania prawidłowych, oszczędnych i skutecznych działań zgodnie z założeniami przyjętymi przez jednostkę;

- b) zabezpieczenia zasobów majątku jednostki przed ich utratą w wyniku marnotrawstwa, nadużyć, złego zarządzania, błędów, oszustwa lub innych nieprawidłowości;
- c) przestrzegania prawa, zarządzeń i wytycznych kierownictwa;
- d) gromadzenia i utrzymywania zbioru wiarygodnych danych finansowych i administracyjnych oraz ich rzetelne przedstawianie w składanych sprawozdaniach.

W celu realizacji zadań kontroli wewnętrznej przez kadre kierowniczą w ramach pełnionych funkcji nadzorczo-kontrolnych nad podległymi komórkami organizacyjnymi i pracownikami stosuje się następujące zasady: ograniczonego zaufania, samokontroli, ciągłości, szczegółowości i odpowiedzialności indywidualnej. Z tego względu przyjęty w jednostce system kontroli wewnętrznej obejmuje:

- a) samokontrolę prawidłowości wykonywania własnej pracy – zobowiązani są do niej wszyscy pracownicy bez względu na zajmowane stanowisko i rodzaj wykonywanej pracy, zgodnie z zakresami obowiązków na danym stanowisku służbowym;
- b) kontrolę funkcjonalną sprawowaną z urzędu w ramach obowiązku nadzoru przez pracowników na stanowiskach kierowniczych, a także sprawowaną przez pracowników na stanowiskach niekierowniczych w komórkach organizacyjnych współdziałających przy realizacji danych procesów i opracowaniu dokumentów, jeżeli zostali zobowiązani do wykonywania określonych czynności w zakresach powierzonych im obowiązków;
- c) kontrolę instytucjonalną sprawowaną przez wyodrębnione komórki organizacyjne lub stanowiska pracy powołane wyłącznie do wykonywania zadań kontrolnych oraz komórki organizacyjne lub stanowiska pracy, którym poza własnymi zadaniami przypisano wykonywanie funkcji kontrolnych w określonych dziedzinach i zakresie.

Funkcję wewnętrzną kontroli instytucjonalnej, w tym prowadzenie badania efektywności samokontroli i sprawności działania kontroli funkcjonalnej, wykonują między innymi: główny księgowy i jego zastępca oraz podległe mu sekcje w zakresie kontroli finansowo-księgowej; kierownik sekcji kontroli i nadzoru oraz inne komórki organizacyjne w zakresie działalności merytorycznej. Kontrolę społeczną sprawowaną z mocy ustaw w określonym zakresie i formach sprawują zakładowe organizacje związkowe oraz społeczni inspektorzy pracy.

Drugim mechanizmem w jednostce jest kontrola zarządcza oparta na standardach i przepisach ustawy o finansach publicznych. Równoległe do kontroli zarządczej w jednostce sprawowany jest nadzór administracyjny. Nadzór polega na możliwości ingerowania w każdą działalność jednostki nadzorowanej i pociągania do odpowiedzialności osób, nakazywania bezwzględnego i bezwarunkowego naprawienia wszelkich popełnionych uchybień pod groźbą kary dyscyplinarnej, jak i kar finansowych. W jednostce sprawowane są kontrole i nadzory przez uprawnione osoby z jednostki i przez zewnętrzne organa. Kontrole i nadzory odnotowuje się w księdze nadzorów jednostki. Z prowadzonych czynności kontrolnych sporządza się protokół dla kierownictwa. Przygotowuje się też sprawozdania z wdrożenia zaleceń pokontrolnych. Zatwierdza je kierownik jednostki i wysyła do wiadomości organowi kontrolnemu.

Głównym dokumentem regulującym zasady obowiązujące w jednostce jest instrukcja obiegu i kontroli dowodów księgowych, która ustala jednolite zasady sporządzania, obiegu

i kontroli dokumentów w zakresie operacji finansowych i gospodarczych realizowanych w oddziale gospodarczym jednostki. W celu właściwej realizacji zadań wynikających z ustawy o finansach publicznych określających odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. ...: art. 53) wprowadzono w życie regulamin kontroli wewnętrznej, który jest uzupełnieniem instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych. Istotnym dokumentem jest także instrukcja gospodarki kasowej określająca zasady prawidłowego funkcjonowania gospodarki kasowej, dokonywania wpłat i wypłat, prowadzenia bieżącej kontroli kasy oraz warunki zabezpieczenia i przechowywania pieniędzy. Osoby funkcyjne zobowiązane są do zapoznania podległych pracowników z postanowieniami przedmiotowych instrukcji. Odpowiadają one za ich przestrzeganie przez pracowników. W jednostce wprowadzono również kodeks etyki stanowiący zestawienie zasad i wartości etyczno-moralnych, jakimi powinien kierować się każdy pracownik. Określa on postawy i zachowania uważane za szczególnie naganne i szkodliwe w postępowaniu pracownika jednostki.

W badanej jednostce zgodnie z opracowanym modelem rejestru ryzyka czynniki i obszary ryzyka identyfikowane są przez „właścicieli ryzyka” (kierowników komórek organizacyjnych) przy ścisłej współpracy z personelem średniego i wysokiego szczebla zarządzania jednostką. Odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem ponosi kierownik jednostki oraz osoby podejmujące decyzje wynikające z zakresu obowiązków lub posiadanego pełnomocnictwa. Przyjęto, że czynności związane z identyfikacją ryzyka prowadzone będą w sposób planowy, systematyczny i udokumentowany w terminie do 30 listopada każdego roku, w trybie i na zasadach określanych przez starszego specjalistę do spraw kontroli zarządczej.

Dotychczas zarządzanie ryzykiem było oparte na logicznej i systematycznej metodzie identyfikacji, analizach, ocenie działania, nadzorze oraz informowaniu o ryzyku w sposób umożliwiający minimalizację strat i maksymalizację możliwości realizacji celów i zadań komórek organizacyjnych, a w konsekwencji całej jednostki.

W celu identyfikacji czynników i obszarów ryzyka na szczeblu komórek organizacyjnych przyjęto metodę polegającą na udzieleniu odpowiedzi na następujące pytania: Co może się stać?, Jakie jest tego prawdopodobieństwo? Jakie będą tego skutki? Co należy zrobić, by usunąć zagrożenie? Co można zrobić, by zmniejszyć prawdopodobieństwo ponownego wystąpienia zagrożenia? W procesie identyfikacji należy uwzględnić ryzyko wynikające ze zmian zachodzących zarówno w samej jednostce, jak i w otoczeniu, w którym ona funkcjonuje. W jednostce szczegółowo rozważa się czynniki wynikające ze źródeł zewnętrznych, takich jak: infrastruktura (np. zakłócenia w dostawach energii, przerwy w łączności telefonicznej, w dostępie do internetu i poczty elektronicznej), środowisko prawne (np. nowe przepisy prawa, zmiana przepisów, brak regulacji prawnej w danym zakresie, skomplikowane lub niejasne przepisy), środowisko naturalne (np. zanieczyszczenie środowiska), siła wyższa (np. pożar, powódź, huragany, trąby powietrzne itp.), inne zagrożenia zewnętrzne (np. działania przestępcze, terroryzm), dostawcy i usługodawcy (np. niestabilne zaopatrzenie, monopolistyczna pozycja dostawców).

Przyjęto, że zidentyfikowane czynniki i obszary ryzyka przedstawiać należy w formie dokumentu wewnętrznego – kompleksowego rejestru ryzyka stanowiącego podstawę do stworzenia planu kontroli na kolejny rok budżetowy. Osoby odpowiedzialne za zarządzanie ryzykiem, czyli „właściciele ryzyka”, zobowiązano, aby przed podjęciem decyzji istotnych dla osiągnięcia celów jednostki określały dopuszczalny poziom ryzyka i podejmowały działania w celu jego zmniejszenia. W procesie identyfikacji ryzyka przyjęto następujące metody: wywiady; kwestionariusze, w tym ankiety samooceny; wiedzę i doświadczenie (osobiste, instytucjonalne); dyskusje grupowe, odprawy, narady, oceny ekspertów, specjalistów i inspektorów; analizę danych historycznych, analizę dokumentacji (w tym zawartych umów, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót) oraz dostępne wewnętrzne i zewnętrzne raporty, wyniki audytu, kontroli wewnętrznych.

Kompleksowy rejestr czynników i obszarów ryzyka w pionie głównego księgowego badanej jednostki budżetowej prezentuje tabela 3. Ze względu na brak możliwości pozyskania szczegółowych danych z badanej jednostki w tabeli tej nie ujęto obecnych mechanizmów kontrolnych, daty wykonania planowanych działań oraz szacowanej istotności ryzyka po wdrożeniu planowanych działań.

W pionie głównego księgowego, wykorzystując model rejestru ryzyka, zidentyfikowano dwa obszary wysokiego poziomu ryzyka (1/1 i 1/2) dotyczące planowania i realizacji budżetu. Z uwagi na to, że przedsięwzięcia z nimi związane mają kluczowy wpływ na działalność pionu i stopień realizacji zadań jednostki, wprowadzono działania mające na celu zmniejszenie poziomu tego ryzyka. Oprócz działań planowanych do stosowania wprowadzono system cotygodniowych narad o stopniu realizacji wydatków, a podczas odpraw miesięcznych główny księgowy monituje niepokojące zdarzenia oraz wskazuje popełniane przez szefów służb błędy. Działania te służą zwiększeniu świadomości odpowiedzialności szefów poszczególnych komórek przy realizacji budżetu. Pozostałe czynniki i obszary ryzyka wykazywane w rejestrze ryzyka kształtują się na akceptowalnym poziomie i nie wpływają znacząco na działalność pionu. Na bieżąco monitoruje się prawdopodobieństwo wystąpienia danego ryzyka oraz nie dopuszcza do pogłębiania jego istotności.

Tabela 3

Rejestr ryzyka w pionie głównego księgowego badanej jednostki

| | | PION GŁÓWNEGO KSIĘGOWEGO | | | | | | |
|--|--|--|-------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|--|
| Cel główny z planu sporządzonego przez kierownika jednostki | | Prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej i rachunkowości, terminowe i zgodne z przepisami: wypłacanie należności pracownikom, wykonywanie dyspozycji pieniężnych, dokonywanie kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym i zapewnienie kompletności i rzetelności dokumentów tych operacji. | | | | | | |
| Cel cząstkowy komórki organizacyjnej | | Zwiększenie skuteczności działań w procesie realizacji planu finansowego jednostki. | | | | | | |
| Zadania służące osiągnięciu celu komórki organizacyjnej | | <ol style="list-style-type: none"> 1. Nadzór i koordynacja bieżącej realizacji planu finansowego. 2. Przeprowadzanie szkoleń z zakresu planowania i realizacji budżetu oraz kontroli i obiegu dowodów księgowych. 3. Bieżąca kontrola i analiza dowodów księgowych w zakresie terminów ich płatności oraz zapotrzebowania środków budżetowych na regulowanie należności i zobowiązań. 4. Bieżące monitorowanie procesu składania przez szefów poszczególnych służb/sekcji/pionów miesięcznych zapotrzebowań na środki budżetowe adekwatnych do posiadanego planu rzeczowo-finansowego, planu zamówień publicznych oraz postanowień zawartych umów. | | | | | | |
| Identyfikacja ryzyka | | Analiza (ocena) ryzyka | | Reakcja na ryzyko | | | | |
| Lp. ryzyka jedn./Lp. kom. org. | Właściciel ryzyka | Zidentyfikowane ryzyko (opis czynników) | P (opis + ocena pkt) | S (opis + ocena pkt) | Istotność ryzyka (ocena pkt i opis) | Obecne mechanizmy kontrolne (opis) | Sposób reakcji na ryzyko (opis) | Działania planowane stosownie do sposobu reakcji na ryzyko i data wykonania |
| Kategoria: podstawowa Obszar: planowania i realizacji budżetu | | | | | | | | |
| 1/1 | Główny księgowy Kierownik sekcji planowania finansowego | Niedostosowanie planu wydatków w sekcjach/ pionach do faktycznych potrzeb | Bardzo wysokie 4 pkt | Poważny 3 pkt | 12 pkt Wysokie | b.d. | Działanie | Prowadzenie miesięcznych analiz poziomu realizacji planu wydatków w poszczególnych sekcjach, pionach. Bieżące zagospodarowywanie nadwyżek i zabezpieczanie potrzeb wykazywanych w analizach w ramach posiadanego budżetu. Prowadzenie szkoleń z dysponentami wewnętrznymi i szefami służb, sekcji, pionów z zakresu planowania i realizacji budżetu. Bieżąca analiza zaangażowania planu wydatków w zawartych umowach. |

| | | | | | | | | |
|--|---|---|-------------------------|-------------------|-------------------|------|---|---|
| 1/2 | Główny księgowy Kierownik sekcji planowania finansowego Kierownik sekcji rachuby i plac | Duża częstotliwość dokonywania korekt w planie wydatków | Bardzo wysokie 4 pkt | Poważny 3 pkt | 12 pkt Wysokie | b.d. | Działanie | Wypracowanie pożądanego obiegu informacji i dokumentów pomiędzy pionem a działem kadr oddziału gospodarczego i jednostek będących na zaopatrzeniu oraz komórkami wewnętrznymi jednostek uczestniczących w realizacji budżetu. Podjęcie dodatkowych działań (szkolenia, odprawy rozliczeniowe, posiedzenia komisji budżetowej) mających na celu ograniczenie liczby dokonywania zmian w skali miesięczą. |
| Kategoria: wspierająca Obszar: zasobów ludzkich | | | | | | | | |
| 2/3 | Główny księgowy Kierownicy sekcji wg wykonywanych zadań | Zastępstwaw okresie urlopowymi absencji chorobowej, niska wiedza i kompetencje zastępujących | Umiarkowane 2 pkt | Znaczący 2 pkt | 4 pkt Niskie | b.d. | Ryzyko akceptowalne – nie wymaga podejmowania działań | |
| 2/4 | Główny księgowy Kierownicy sekcji wg wykonywanych zadań | Brak lub ograniczona gotowość do samokształcenia, udziału w szkoleniach, poznawania regulacji | Wysokie 3 pkt | Poważny 3 pkt | 9 pkt Średnie | b.d. | Działanie | Systematyczne informowanie i szkolenie podległych pracowników przez kierowników poszczególnych sekcji pionu o wdrożonych uregulowaniach wewnętrznych, zmianach w przepisach prawa, w szczególności dotyczących planowania i realizacji budżetu, obiegu i kontroli dowodów księgowych, operacji gospodarczych i finansowych – odpowiednio do wykonywanych przez nich zadań. |

| | | | | | | |
|--|---|---|--------------------------------|--------------------------------|---|--|
| Cel cząstkowy komórki organizacyjnej | Zapewnienie prawidłowości, terminowości i rzetelności sporządzanych analiz i sprawozdań finansowych za rok ubiegły. | | | | | |
| Zadania służące osiągnięciu celu komórki organizacyjnej | <ol style="list-style-type: none"> 1. Bieżące monitorowanie terminowości i zgodności sprawozdań finansowych, analiz, raportów do wytycznych dysponenta środków budżetowych drugiego stopnia, organów nadrzędnych, instytucji publicznych. 2. Inicjowanie i monitorowanie systematycznego uzgadniania poziomu realizacji wydatków i poprawności ich zaklasyfikowania w poszczególnych służbach/sekcjach/pionach. 3. Skrócenie czasu obiegu danych księgowych dotyczących obrotu ilościowo-wartościowego aktywów rzeczowych pomiędzy komórkami wewnętrznymi pionu. 4. Zapobieganie okresowemu spiętrzeniu się dokumentów lub zadań, które mogą spowodować powstawanie omyłek lub błędów w ewidencji ilościowo-wartościowej. | | | | | |
| | Identyfikacja ryzyka | Analiza (ocena) ryzyka | | | Reakcja na ryzyko | |
| Lp. ryzyka jedn./Lp. kom. org. | Właściciel ryzyka | Zidentyfikowane ryzyko (opis czynników) | P (opis + ocena pkt) | S (opis + ocena pkt) | Istotność ryzyka (ocena pkt i opis) | Obecne mechanizmy kontrolne (opis) |
| | | | | | | Działania planowane stosownie do sposobu reakcji na ryzyko i data wykonania |
| Kategoria: podstawowa Obszar: planowania i realizacji budżetu | | | | | | |
| 3/5 | Główny księgowy Kierownicy sekcji wg wykonanych zadań | Brak lub niewłaściwa kwalifikacja wydatku budżetowego | Umiarkowane 2 pkt | Znaczący 2 pkt | 4 pkt Niskie | b.d. Działanie |
| 3/6 | Główny księgowy Kierownicy sekcji wg wykonanych zadań | Brak spójności lub nierzetelność danych w dokumentach źródłowych do księgowania wydatku | Wysokie 3 pkt | Poważny 3 pkt | 9 pkt Średnie | b.d. Działanie Bieżąca kontrola i analiza dowodów księgowych i dokumentów materiałowych. |
| | | | | | | Kontrola dowodów księgowych (faktur VAT) pod kątem zabezpieczenia wydatku w planie rzeczowo-finansowym służby, sekcji, pionu oraz prawidłowego jego zakwalifikowania. Bieżąca weryfikacja dekretacji wydatku na dowodach księgowych. |

| Kategoria: zarządca Obszar: systemu zarządzania/kontroli zarządczej | | | | | | | |
|--|---|--|----------------------|-------------------|------------------|-------------------|--|
| 4/7 | Główny księgowy Kierownicy sekcji wg wykonanych zadań pracowników | Nieprecyzyjne określenie odpowiedzialności, uprawnień i obowiązków pracowników | Umiarkowane 2 pkt | Znaczący 2 pkt | 4 pkt Niskie | Działanie b.d. | Dostosowanie zakresu obowiązków pracowników w sekcji do wykonywanych zadań ze szczególnym uwzględnieniem zastępstw gwarantujących prawidłową i terminową realizację bieżących zadań sekcji. Weryfikacja uprawnień delegowanych pracownikom w zarządzaniu na dany rok budżetowy. |
| 4/8 | Główny księgowy Kierownicy sekcji wg wykonanych zadań | Nieadekwatny podział obowiązków i zadań w sekcji | Małe 1 pkt | Powazny 3 pkt | 3 pkt Niskie | Działanie b.d. | Analiza i ewentualna weryfikacja zakresu obowiązków pracowników w celu zapewnienia prawidłowej, terminowej i efektywnej realizacji zadań w sekcji. |
| Kategoria: zarządca Obszar: sprawowania nadzoru | | | | | | | |
| 5/9 | Główny księgowy Kierownik sekcji -wartościowej | Błędne lub niepełne nadanie indeksów materiałowych dla przyjmowanego przyjmowanego na ewidencję mienia | Wysokie 3 pkt | Powazny 3 pkt | 9 pkt Średnie | Działanie b.d. | Szczegółowa analiza i kontrola formalna otrzymanych dowodów materiałowo-finansowych, w szczególności w zakresie poprawności nadania indeksów materiałowych dla nowo przyjmowanego mienia przez szefów poszczególnych służb odpowiedzialnych za ich nadanie. Bieżąca weryfikacja i wprowadzanie korekt w jednolitych indeksach materiałowych. |
| Kategoria: wspierająca Obszar: zasobów ludzkich | | | | | | | |
| 6/10 | Główny księgowy Kierownicy sekcji wg wykonanych zadań | Niedostateczna obsada kadrowa | Wysokie 3 pkt | Powazny 3 pkt | 9 pkt Średnie | Działanie b.d. | Ruchy kadrowe pomiędzy poszczególnymi sekcjami w PGK. Występowanie z wnioskiem o zwiekszenie zatrudnienia w sekcjach szczególnie obciążonych realizacją zadań wynikających z działalności bieżącej PGK. |

| Cel cząstkowy komórki organizacyjnej | | Poprawa terminowości i efektywności działania w obszarze obiegu dokumentów i dowodów księgowych w oddziale gospodarczym oraz pomiędzy jednostkami podległymi. | | | | | |
|--|--|---|----------------------|--------------------------|-------------------------------------|--|---|
| Zadania służące osiągnięciu celu komórki organizacyjnej | | <ol style="list-style-type: none"> Zapewnienie spójności procedur planowania, realizacji budżetu, obiegu dokumentacji oddziału gospodarczego. Współpraca z dysponentami wewnętrznymi przy realizacji budżetu i zaspakajaniu potrzeb jednostek podległych. Kontynuowanie wdrażania wewnętrznych uregulowań mających na celu usprawnienie procedur planowania i realizacji budżetu oraz obiegu i kontroli dowodów księgowych, materiałowych, dokumentacji planistycznej. | | | | | |
| Identyfikacja ryzyka | | Analiza (ocena) ryzyka | | Reakcja na ryzyko | | Działania planowane stosownie do sposobu reakcji na ryzyko i data wykonania | |
| Lp. ryzyka jedn./Lp. kom. org. | Właściciel ryzyka | Zidentyfikowane ryzyko (opis czynników) | P (opis + ocena pkt) | S (opis + ocena pkt) | Istotność ryzyka (ocena pkt i opis) | Obecne mechanizmy kontrolne (opis) | Sposób reakcji na ryzyko (opis) |
| Kategoria: podstawowa Obszar: planowania i realizacji budżetu | | | | | | | |
| 7/11 | Główny księgowy Kierownik sekcji rachuby i plac | Niereminowe dokumenty z sekcji personalnej i jednostek podległych | Umiarkowane | Poważny | 6 pkt | b.d. | Działanie |
| 7/12 | Główny księgowy Kierownik sekcji ewidencji ilościowo-wartościowej | Zaległości lub nieprawidłowości w ewidencjonowaniu mienia jednostki | Umiarkowane | Znaczący | 4 pkt | b.d. | Działanie |
| 7/13 | Główny księgowy Kierownicy sekcji wg wykonywanych zadań | Niekreślenie lub brak procedur wewnętrznych w obszarze | Małe | Bardzo duży | 4 pkt | b.d. | Działanie |
| | | | 1 pkt | 4 pkt | Niskie | | |
| | | | | | Niskie | | |
| | | | | | | | Bieżące monitorowanie, kontrolowanie i weryfikowanie otrzymywanej informacji i dokumentacji. |
| | | | | | | | Ujmowanie w systemach informatycznych ewidencji ilościowo-wartościowej operacji gospodarczych w porządku chronologicznym i systematycznym. Księgowanie dowodów w ewidencji ilościowo-wartościowej wg okresów sprawozdawczych. Terminowe sporządzanie dokumentów obrotu materiałowego wewnętrznego i zewnętrznego. |
| | | | | | | | Bieżąca analiza i weryfikacja wewnętrznych uregulowań dotyczących gospodarki finansowej jednostki, które gwarantują realizację budżetu zgodnie z wytycznymi organów nadrzędnych i przepisami prawa w tym zakresie. |

| Kategoria: zarządca Obszar: systemu zarządzania/kontroli zarządczej | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------------------------|-----------------------------|--|
| | Główny księgowy Kierownicy sekcji wg zadań | Umiarkowane | Mały | 2 pkt | b.d. | Planowanie i dostosowanie tematów szkoleń i ich zakresów do zgłaszanych potrzeb w celu poprawy skuteczności działania w danym obszarze. |
| 8/14 | | Niedostateczny zakres tematyczny szkoleń | 1 pkt | Niskie | | |
| Cel cząstkowy komórki organizacyjnej | | | | | | |
| Doskonalenie procedur i technik dokonywania oceny jakości i prawidłowości realizacji wydatków osobowych i rzeczowych. | | | | | | |
| Zadania służące osiągnięciu celu komórki organizacyjnej | | | | | | |
| 1. Przeprowadzanie czynności kontrolnych w obszarze gospodarki finansowej i materiałowej. 2. Eliminowanie nieprawidłowości pojawiających się w procesie realizacji budżetu. 3. Wdrażanie mechanizmów kontrolnych i procedur ostrożnościowych w zakresie gospodarki finansowej. 4. Weryfikacja prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w aspekcie legalności, rzetelności i przejrzystości oraz uzyskania racjonalnej pewności, że wydatki odbywają się zgodnie z przepisami prawa w tym zakresie. 5. Bieżące monitorowanie wydatków w kontekście odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. | | | | | | |
| Identyfikacja ryzyka | | | | | | |
| | Lp. ryzyka jedn./Lp.kom org. | Właściciel ryzyka | Zidentyfikowane ryzyko (opis czynników) | P (opis + ocena pkt) | S (opis + ocena pkt) | Istotność ryzyka (ocena pkt i opis) |
| | | | | | | Reakcja na ryzyko |
| | | | | | | Obecne mechanizmy kontrolne |
| | | | | | | Działania planowane stosownie do sposobu reakcji na ryzyko i data wykonania |
| Kategoria: zarządca Obszar: realizacja kontroli | | | | | | |
| 9/15 | Główny księgowy Kierownik sekcji kontroli | Niekompletna dokumentacja kontroli | 2 pkt | Umiarkowane | Poważny 3 pkt | 6 pkt. |
| | | | | | | b.d. |
| | | | | | | Bieżące monitorowanie i analizowanie wewnętrznych regulacji dotyczących gospodarki finansowej i materiałowej. Udział w szkoleniach tematycznych. Opracowywanie metodyki kontroli adekwatnej do badanego zakresu. |
| 9/16 | Główny księgowy Kierownik sekcji kontroli | Ustalanie obszarów do kontroli | Wysokie 3 pkt | Znaczący 2pkt | 6 pkt. Średnie | Analizowanie obszarów wrażliwych w gospodarce finansowej i materiałowej. Planowanie zakresu kontroli na podstawie rejestru ryzyka z uwzględnieniem prawdopodobieństwa ryzyka i skutków jaki wywoła realizacja zadań. |
| | | | | | | b.d. |
| b.d. – jednostka na potrzeby niniejszego artykułu nie udzieliła szczegółowych informacji w zakresie mechanizmów kontrolnych. | | | | | | |

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów wewnętrznych badanej jednostki budżetowej

Uwagi końcowe

Właściwie skonstruowany, kompleksowy rejestr ryzyka jako podstawowe narzędzie oceny ryzyka może dostarczyć kompleksowej informacji do zarządzania ryzykiem. Dostęp do kompleksowej informacji o ryzyku zwiększa skuteczność zarządzania nim i wpływa na efektywność kontroli zarządczej. Wykorzystując zaproponowany modelowy rejestr ryzyka w JSFP, można przyjąć założenie, że zarządzanie ryzykiem będzie stanowiło podstawę realizacji właściwego ładu organizacyjnego jednostki, czyli kombinacji procesów i struktur wprowadzonych w jednostce dla uzyskania kompleksowego przepływu informacji, zarządzania, kierowania oraz monitorowania działań nakierowanych na realizację misji, celów i zadań JSFP. Warunkiem koniecznym jest, aby z działaniami związanymi z zarządzaniem ryzykiem w jednostce ustanowiono mechanizmy umożliwiające monitorowanie wdrożonych rozwiązań i dokonywanie oceny ich efektywności. Ponadto, aby zarządzanie ryzykiem funkcjonowało efektywnie i wspierało działania JSFP, należy systematycznie raportować ocenę ryzyka i poziom realizacji planu postępowania z ryzykiem. Należy również oceniać, w jakim stopniu system zarządzania ryzykiem spełnia założone cele, używając określonych mierników i wskaźników. Należy także okresowo przeglądać zasady zarządzania ryzykiem pod względem aktualności, odpowiedności i efektywności w stosunku do zmian w jednostce i jej otoczeniu.

Literatura

- Babuška E.W. (2014), *Kontrola zarządcza a ryzyko*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 72, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Bednarek P. (2012), *Koncepcja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w świetle regulacji prawnych i teorii naukowych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Bednarek P. (2013), *Systemy kontroli zarządczej i ich znaczenie z perspektywy naczelnego kierownictwa przedsiębiorstw działających w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 289, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Dudek M., Szczepankiewicz E.I. (2005), *Szacowanie ryzyka w zarządzaniu i audycie – zagadnienia wstępne*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 9.
- Dudek M., Szczepankiewicz E.I. (2010), *Organizacja i zadania komitetów audytu w sektorze finansów publicznych i w jednostkach zainteresowania publicznego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 30, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kiedrowska M., Szczepankiewicz E.I. (2011a), *Organizacja audytu wewnętrznego w zakładach ubezpieczeń w świetle Solwency II oraz standardów audytu*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 228, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kiedrowska M., Szczepankiewicz E.I. (2011b), *Internal Control in the Concept of Integrated Enterprise Risk Management (ERM) System in Insurance Undertakings*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 38, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 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 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz.Urz.Min.Fin. nr 2, poz. 11).

- Komunikat nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz.Urz.Min.Fin. poz. 56).
- Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego* (2012), http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3351450/BIULETYN_Nr_1_2_2012.pdf (20.05.2015).
- Kufel T. (2013), *Ryzyko i jego analiza na potrzeby audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej*, w: *Audyt wewnętrzny w strukturze kontroli zarządczej*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa.
- Kumpiałowska A. (2011), *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa.
- Młodzik E. (2011), *Pomiar ryzyka jako nieodłączny atrybut pracy audytora wewnętrznego na przykładzie Urzędu Miasta Krakowa*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 42, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Młodzik E. (2012), *Odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem na przykładzie Urzędu Gminy w Kęsowie*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (DzU nr 238, poz. 1581).
- Szczepankiewicz E.I. (2014), *Zasady rachunkowości, kontrola wewnętrzna i audyt w towarzystwach funduszy inwestycyjnych*, CeDeWu, Warszawa.
- Szczepankiewicz E.I. (2008a), *Analiza kosztów systemu kontroli wewnętrznej w środowisku informatycznym aplikacji biznesowych*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 9.
- Szczepankiewicz E.I. (2008b), *Efektywność systemu kontroli wewnętrznej a analiza kosztów*, „Biuletyn Rachunkowości” nr 20.
- Szczepankiewicz E.I. (2009), *Funkcjonowanie komitetów audytu w spółkach w świetle standardów i regulacji*, w: *Rachunkowość i audyt w warunkach kryzysu finansowego*, red. W Gabrusewicz, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu–KIBR, Poznań.
- Szczepankiewicz E.I. (2010a), *Komitety audytu nowymi organami zapewnienia wiarygodności sprawozdań finansowych i systemów kontroli wewnętrznej w jednostkach zainteresowania publicznego*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” nr 57 (113), SKWp, Warszawa.
- Szczepankiewicz E.I. (2010b), *Zintegrowane zarządzanie ryzykiem (ERM) w przedsiębiorstwie*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” nr 11.
- Szczepankiewicz E.I. (2011a), *After the Crisis? – the New (?) Role and Tasks of the Internal Audit and Audit Committee as Bodies Supporting Effective Corporate Governance in Financial Institutions in Poland*, w: *Contemporary Issues in Economy: After the Crisis?*, Nicolaus Copernicus University, Toruń.
- Szczepankiewicz E.I. (2011b), *The Role of the Audit Committee, the Internal Auditor and the Statutory Auditor as the Bodies Supporting Effective Corporate Governance in Banks*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 38, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I. (2011c), *Implementation of Management Control Standards in Local Government Entities (Bodies)*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 48, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I. (2012a), *The Role and Tasks of the Internal Audit and Audit Committee as Bodies Supporting Effective Corporate Governance in Insurance Sector Institutions in Poland*, „Oeconomia Copernicana” nr 4, Uniwersytet Mikołaja Kopernika–PTE, Toruń.
- Szczepankiewicz E.I. (2012b), *New Regulations and Internal Control System as supporting effective Corporate Governance in Commercial Banks in Poland*, w: *Banking and Financial Markets After Global Crisis of the Years 2008–2010*, red. A.P. Balcerzak, Nicolaus Copernicus University, Toruń.
- Szczepankiewicz E.I. (2012c), *System kontroli zarządczej w uczelni publicznej na przykładzie Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

- Szczepankiewicz E.I. (2013), *Systemy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych a systemy zarządzania w instytucjach finansowych – podobieństwa i różnice*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 289, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Szczepankiewicz E.I. (2014), *Model systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Marszałkowskim*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 72, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I., Bednarek P. (2014), *Rola i zadania Biura Audytu Wewnętrznego oraz Departamentu Kontroli w Urzędzie Marszałkowskim w Poznaniu*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 72, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I., Simon K. (2011), *Problemy wdrażania standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym na przykładzie jednostek administracji podatkowej*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 42, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I., Simon K. (2012), *Organizacja systemu kontroli zarządczej w Izbie Skarbowej w Poznaniu*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

THE MODEL OF THE RISK REGISTER IN THE UNITS OF PUBLIC FINANCE SECTOR

Abstract: *Purpose* – the object of the paper is to analyze the risk management process in the entity of the public sector. The purpose of this article is to present the author’s model of the risk register. *Design/methodology/approach* – in response to needs of this paper, literature, current law and regulations study was done, and critical analysis of the internal documents of the studied entity was conducted. *Findings* – the article presents internal documents and examples of procedures of risk management, which regulate the range of responsibility for risk management in the budgetary unit. *Originality/value* – the article describes the complex risk register, as well as tasks and organisation of work of the Chief Accountant’s Department in the budgetary unit, in which the risk analysis was conducted with the use of the risk register.

Keywords: risk, register of the risk, risk assessment, risk management, management control, units of the public finance sector

Cytowanie

E.I. Szczepankiewicz, A. Wójtowicz (2015). *Model rejestru ryzyka w jednostkach sektora finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 219–239; www.wneiz.pl/frfu.

