

*Ewa W. Babuńska*

Katedra Rachunkowości Finansowej  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# Zarządzanie ryzykiem jako cel kontroli finansów publicznych

## Streszczenie

W artykule zaprezentowano problematykę zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych. Zarządzanie ryzykiem jest jednym z celów kontroli zarządczej określonych w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Przedstawienie tego zagadnienia zostało poprzedzone zarysem istoty i standardów kontroli zarządczej, dotyczących zarządzania ryzykiem w tych jednostkach. Zarządzanie ryzykiem jest procesem, obejmującym etapy: zrozumienia wykonywanej działalności, identyfikacji ryzyka, analizy ryzyka, oceny punktowej, hierarchizacji ryzyka i zarządzania ryzykiem. Proces zarządzania ryzykiem pokazano na przykładzie Sądu Rejonowego X. Oceniono także funkcjonowanie kontroli zarządczej i zarządzanie ryzykiem w jednostkach budżetowych sektora finansów publicznych.

**Słowa kluczowe:** kontrola zarządcza, standardy kontroli zarządczej, jednostki sektora finansów publicznych, zarządzanie ryzykiem, identyfikacja ryzyka, analiza ryzyka, ocena ryzyka.

## 1. Wprowadzenie

Zarządzanie ryzykiem to jeden z podstawowych procesów zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych, mający zwiększać prawdopodobieństwo osiągnięcia ich celów i stanowiący kluczowy element kontroli zarządczej<sup>1</sup>. Zarządzanie

---

<sup>1</sup> Jednym z celów kontroli zarządczej sformułowanym w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), zwanej dalej w artykule „ustawą”, jest zapewnienie zarządzania ryzykiem.

ryzykiem jest podstawą ładu organizacyjnego (*governance*) w sektorze publicznym, ukierunkowanego na świadczenie usług dla społeczeństwa. Aby skutecznie zarządzać ryzykiem, należy sformułować i przyjąć do realizacji cele podstawowe, które powinna osiągnąć jednostka w danym okresie, wraz z powiązаныmi celami szczegółowymi poszczególnych komórek organizacyjnych. Cele powinny być zakomunikowane i znane wszystkim pracownikom. Zdefiniowanie celów pozwala zidentyfikować ryzyko, które może zagrażać jednostce lub które może służyć osiągnięciu celów. Zarządzanie ryzykiem zapewnia należyte gospodarowanie zasobami, bezpieczeństwo jednostki i jej klientów, troskę o środowisko i wizerunek jednostki. Zarządzanie ryzykiem jest procesem odbywającym się systematycznie, powtarzalnie, ciągle, obejmującym etapy: zrozumienia wykonywanej działalności, identyfikacji ryzyka, jego analizy (sposobu wystąpienia, wpływu, prawdopodobieństwa), oceny punktowej (*scoring*), hierarchizacji ryzyka i zarządzania ryzykiem (akceptacji, ustalenia i oceny planów redukcji, przygotowania planów działania i ich wdrożenia).

W zarządzaniu ryzykiem znaczenie mają czynności sprowadzające rozpoznane ryzyka negatywne do akceptowalnego poziomu. Zarządzanie to jest działaniem prewencyjnym, wykorzystującym dostępne w danej jednostce środki (mechanizmy) kontroli. Rolę wspomagającą w zarządzaniu ryzykiem pełni audyt wewnętrzny, którego zadaniem jest przedkładanie kierownictwu niezależnej opinii o skuteczności oraz efektywności systemów kontroli zarządczej, dotyczących zarządzania ryzykiem.

Zarządzanie ryzykiem nie może być postrzegane jako dodatkowy obowiązek i ciężar dla jednostki, choć musi się ono odnosić do wszystkich pracowników i być realizowane przez kierownictwo. Z dotychczasowych badań na temat funkcjonowania kontroli zarządczej wynika, że zarządzanie ryzykiem jest dziedziną sprawiającą w praktyce najwięcej problemów kierownictwu jednostek sektora finansów publicznych [Babuška 2012, s. 187–198].

Celem artykułu jest zaprezentowanie problematyki zarządzania ryzykiem, będącego jednym z wytyczonych ustawą priorytetowych celów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Podstawą przedstawienia zagadnienia jest zarys istoty i standardów tej kontroli, odnoszących się do zarządzania ryzykiem w wymienionych jednostkach. W artykule wykorzystano metodę opisową wraz z analizą i interpretacją aktów prawnych i pozycji literaturowych dotyczących ryzyka oraz rozpoznaniem problematyki zarządzania ryzykiem w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych. Proces zarządzania ryzykiem zostanie przedstawiony również od strony praktycznej na przykładzie wybranej jednostki budżetowej.

## 2. Istota kontroli zarządczej

Stosownie do art. 68 ust. 1 ustawy kontrola zarządcza obejmuje całość działań realizowanych w jednostkach sektora finansów publicznych zmierzających do osiągnięcia założonych dla nich celów i zadań. Modyfikacja zapisów ustawy w tym względzie spowodowała, że funkcjonująca do dnia 31 grudnia 2009 r. w jednostkach sektora finansów publicznych kontrola finansowa została zastąpiona kontrolą zarządczą. Miało to znaczący wpływ na ustanowienie nowego modelu zarządzania jednostkami. Przyjęta definicja kontroli zarządczej wskazuje, że w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych nastąpiło odejście od uważania ich wyłącznie za instytucje gromadzące i wydatkujące pieniądze publiczne i od wymogu opracowywania procedur, na czym koncentrowała się kontrola finansowa, na rzecz zrozumienia, że mają one wykonywać cele i zadania, do których je powołano, i być użyteczne dla społeczeństwa. Właściwe funkcjonowanie tych jednostek „jest wyłącznie jednym z elementów realizacji ich zadań, nie zaś celem samym w sobie” [Mazurek i Knedler 2010, s. 38]. Zgodnie z definicją kontroli zarządczej każda jednostka musi mieć określone cele i zadania, a także wskazane dla nich mierniki ich realizacji. Cele i zadania muszą być przy tym realizowane w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Kontrola zarządcza obejmuje dwa wymiary: pierwszy to wymiar instytucjonalny (podmiotowy) dotyczący wskazania osób upoważnionych do wykonywania czynności kontrolnych w jednostkach, czyli obowiązku wykonywania kontroli zarządczej przez kierowników i pracowników jednostek; drugi wymiar – przedmiotowy, odnosi się do wprowadzonych w jednostkach środków (mechanizmów) kontroli, tj. procedur, strategii, planów działalności i zasad określających sposób i zakres ich działalności.

Cele, a tym samym zakres wykonywania kontroli zarządczej zostały przedstawione w art. 68 ust. 2 ustawy i dotyczą zapewnienia:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- 2) skuteczności i efektywności działania,
- 3) wiarygodności sprawozdań,
- 4) ochrony zasobów,
- 5) przestrzegania i promowania etycznego postępowania,
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- 7) zarządzania ryzykiem.

Wskazane w ustawie cele nie są zbiorem zamkniętym, lecz są one ważne i charakterystyczne dla każdej jednostki sektora finansów publicznych, która może określić cele dodatkowe, wynikające z charakteru i warunków jej działalności.

Cele mają być osiągnięte skutecznie i wydajnie przez jednostki sektora finansów publicznych, a zadania – realizowane zgodnie z prawem i procedurami wewnętrznymi.

nymi. Kierownicy i pracownicy muszą wykonywać je prawidłowo, kierując się jednocześnie zasadami etycznymi i moralnymi obowiązującymi w jednostce. Zadania muszą być wykonywane z użyciem posiadanych zasobów rzeczowych, finansowych i ludzkich, które wyznaczają i determinują sposób ich wykonywania, a ze względu na istniejące ograniczenia winny być efektywnie wykorzystywane i prawidłowo zabezpieczone. Wykonywanie zadań musi być nieustannie śledzone, a w sytuacji zagrożeń kierownicy powinni umieć odpowiednio zareagować, przez ustanowienie procedur ochronnych. Niezbędne jest także wytyczenie właściwych kanałów przepływu informacji wewnątrz jednostki.

Ustawa w art. 69 wprowadziła obowiązek tworzenia kontroli zarządczej na dwóch poziomach: podstawowym I poziomie kontroli zarządczej ustanowionym w jednostkach sektora finansów publicznych i II poziomie ustanowionym w działach administracji rządowej lub w jednostkach samorządu terytorialnego. Za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych odpowiedzialni są kierownicy, z jednej strony ustanawiający dla jednostek zasady kontroli, a z drugiej – jako kierujący nimi, mający obowiązek dostosowania się do zasad ustanowionych przez ministra lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę czy marszałka województwa, którzy odpowiadają za kontrolę zarządczą na II poziomie. Minister odpowiada za zapewnienie właściwego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w ministerstwie (jako kierownik jednostki) i w dziale administracji rządowej (jako minister kierujący działem), zaś wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i marszałek województwa są odpowiedzialni za zapewnienie takiego samego systemu w urzędzie gminy (miasta), starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim, a także w jednostce samorządu terytorialnego (art. 69 ust. 1 pkt 1–3 ustawy). Wprowadzenie II poziomu kontroli zarządczej wynika z odpowiedzialności ministra, wójta (burmistrza, prezydenta miasta), marszałka województwa za zapewnienie jej celów, stosownie do art. 68 ust. 2 ustawy.

### **3. Standardy kontroli zarządczej odnoszące się do zarządzania ryzykiem**

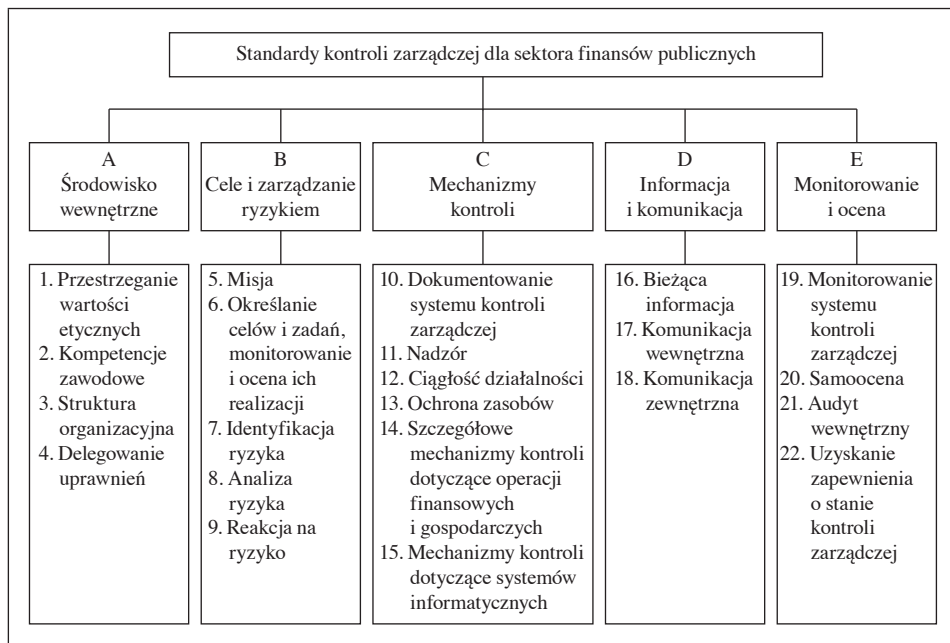
Standardy kontroli zarządczej są zbiorem wytycznych obowiązujących wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Ustawodawca wskazał Ministra Finansów jako organ koordynujący kontrolę zarządczą w sektorze finansów publicznych. Zgodnie z art. 69 ust. 3 oraz art. 71 ustawy Minister Finansów określił standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w Komunikacie nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów nr 15 poz. 84 z dnia 30 grudnia 2009 r. Wydane

standardy nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego, lecz wskazują kierownikom jednostek sektora finansów publicznych ogólne, usystematyzowane założenia, służące tworzeniu, ocenie i doskonaleniu systemu kontroli zarządczej. Stanowią one bazę odniesienia i wyrażają minimum wymogów niezbędnych do ewaluacji tej kontroli. Celem standardów jest propagowanie wspólnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej, zgodnego z międzynarodowymi standardami, uwzględniającego specyficzne zadania i warunki działania jednostek wdrażających.

Stosownie do wymagań art. 69 ust. 3 ustawy, przy opracowaniu standardów kontroli zarządczej uwzględniono takie standardy międzynarodowe, jak: „Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa” oraz „Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie” – raporty opracowane przez Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*); „Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym”, przyjęte w 2004 r. przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli i Audytu (*International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*); „Zmienione standardy kontroli wewnętrznej służące skutecznemu zarządzaniu” Komisji Europejskiej przyjęte w 2007 r. (*The Revised Internal Control Standard for Effective Management SEC (2007) 1341 appendix 1*) [Załącznik..., s. 3]. Standardy kontroli zarządczej opracowane dla sektora finansów publicznych przedstawia rys. 1.

W wydanym przez Ministra Finansów komunikacie nr 23 przedstawione zostały 22 standardy kontroli zarządczej pogrupowane adekwatnie do pięciu podstawowych elementów kontroli zarządczej, tj.: środowiska wewnętrznego, zarządzania ryzykiem, mechanizmów kontroli, informacji i komunikacji, monitorowania i oceny. Prezentację pięciu standardów (nr 5–9) z grupy B, odnoszących się do celów i zarządzania ryzykiem, przedstawiono poniżej. Standardy zamieszczone w tej grupie mają zwiększać prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań jednostek sektora finansów publicznych, przy czym proces ten wymaga udokumentowania.

Standard 5 „Misja” wskazuje, że należy rozważyć możliwość sprecyzowania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji. Misja ministerstwa powinna dotyczyć działów administracji rządowej, którymi kieruje minister, a misja urzędu jednostki samorządu terytorialnego – odpowiednio tej jednostki. Według uwag praktycznych do standardu [Puchacz 2010, s. 36] ustalenie celu istnienia jednostki stanowi dogodną bazę wyjściową do zaprojektowania, skonstruowania i wdrożenia odpowiedniego systemu kontroli zarządczej. Wyznaczenie misji umożliwia akceptację zasad konstrukcji systemu kontroli zarządczej, poprawność zarządzania ryzykiem oraz przyjęcie celów i zadań szczegółowych wraz z określonymi miernikami ich wykonania.



Rys. 1. Standardy kontroli zarządczej obowiązujące w sektorze finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Załącznik..., s. 2–6].

Standard 6 „Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji” precyzuje, że cele i zadania mają być klarownie określone przynajmniej na najbliższy rok, a ich realizację powinno się monitorować dzięki ustalonym miernikom. Jednostki nadrzędne lub nadzorujące winny dysponować właściwymi systemami monitorowania wykonania celów i zadań w jednostkach podporządkowanych lub nadzorowanych. Zalecana jest ocena wykonywania celów i zadań pod kątem oszczędności, wydajności i skuteczności. Przy określaniu celów i zadań wymagane jest także wskazanie jednostek, komórek organizacyjnych lub osób bezpośrednio odpowiedzialnych za ich realizację, jak również zasobów zastrzeżonych do ich wykonania.

Standard 7 „Identyfikacja ryzyka” stanowi, że nie rzadziej niż raz w roku należy zidentyfikować rodzaje ryzyka dotyczące celów i zadań, mając na uwadze, że w dziale administracji rządowej lub jednostce samorządu terytorialnego wykonywaniem celów i zadań zajmują się także jednostki podległe lub nadzorowane. W sytuacji istotnej zmiany warunków funkcjonowania jednostek należy ponownie zidentyfikować ryzyko.

Standard 8 „Analiza ryzyka” zakłada konieczność poddania analizie wszystkich zidentyfikowanych rodzajów ryzyka w celu ustalenia prawdopodobieństwa

wystąpienia danego ryzyka i jego ewentualnych skutków oraz akceptowanego poziomu ryzyka.

Standard 9 „Reakcja na ryzyko” zaleca, aby w odniesieniu do każdego istotnego ryzyka ustalić sposób reakcji, tj. tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się lub działanie. Należy też ustalić działania, które powinny zostać podjęte w celu zredukowania danego ryzyka do poziomu możliwego do zaakceptowania w danej jednostce.

Przedstawione standardy dotyczące zarządzania ryzykiem (nr 5–9) wyczerpują wymagany zakres realizacji tego ustawowego celu kontroli zarządczej w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych, co zostanie uwypuklone w następnym punkcie.

#### **4. Zarządzanie ryzykiem jako ustawowy cel kontroli zarządczej**

Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym nawiązuje do kluczowych elementów modelu ERM (*enterprise risk management*) opracowanego dla sektora komercyjnego, znanego jako COSO II. Do elementów zarządzania ryzykiem korporacyjnym, które wynikają ze sposobu zarządzania przedsiębiorstwem i są zintegrowane z procesem zarządzania, należą: 1) środowisko wewnętrzne, 2) ustalanie celów, 3) identyfikacja zdarzeń, 4) ocena ryzyka, 5) reakcja na wystąpienie ryzyka, 6) działania kontrolne, 7) informacja i komunikacja, 8) monitorowanie [Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym... 2004, s. 17]. Do kluczowych elementów w tym modelu i nowych w stosunku do modelu COSO I należą: ustalanie celów, identyfikacja zdarzeń oraz reakcja na wystąpienie ryzyka.

Ryzyko związane jest ze zdarzeniami rzutującymi na cele jednostek. Pierwszym etapem zarządzania ryzykiem jest zatem identyfikacja celów. W sektorze prywatnym celem jest osiągnięcie zysku, ale w jednostkach sektora publicznego jest to cel rzadki. W sektorze publicznym można się spotkać z wieloma celami. Identyfikację celów wymusza ustawa, ustanawiająca w art. 70 konieczność tworzenia planów działalności. Minister kierujący działem administracji rządowej sporządza roczny plan działalności zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U. 2010, nr 187, poz. 1254) i może zobowiązać kierowników nadzorowanych jednostek do sporządzania takich samych planów. Cele określone w planie działalności są priorytetowe. Podany wzór w rozporządzeniu zakłada ustalenie m.in.: głównych celów, mierników przyjętych do śledzenia stopnia realizacji celów oraz zadań (podzadań) służących realizacji celów.

Duże znaczenie w określaniu celów mają też dokumenty tworzone na potrzeby budżetu zadaniowego, dokumenty określające plan strategiczny, plan działań

i zadań lub w przypadku jednostek sektora finansów publicznych akty prawne mające wpływ na ustalenie celów. Określenie celów poprzedza identyfikację procesów i zadań służących ich realizacji. Procesy mogą być zidentyfikowane drogą wywiadów z pracownikami oraz przeglądu takich dokumentów, jak: schematy organizacyjne, statuty, regulaminy organizacyjne, plany działania itp. Procesy te można podzielić na dwie kategorie: procesy główne, związane bezpośrednio z realizacją celów przez jednostkę, oraz procesy obsługowe o charakterze pomocniczym. Identyfikacja celów i procesów łączy proces zarządzania ryzykiem ze strategią jednostki i kieruje uwagę na wykonanie celów [Mazurek i Knedler 2010, s. 119–120]. Identyfikacja celów i procesów jest podstawą opracowania planu działalności, który pozwala przystąpić do następnych etapów procesu zarządzania ryzykiem, czyli do identyfikacji i oceny ryzyka.

Podstawą oceny ryzyka jest identyfikacja zagrożeń i szans. Nie można zarządzać ryzykiem przed jego pomiarem i usystematyzowaniem. Przeprowadzając identyfikację ryzyka, rozpatruje się zagrożenia wpływające na jednostkę i jej zdolności do osiągnięcia celów. Dlatego wagę przywiązuje się do tworzenia planów działalności, w których są określone cele i zadania jednostki. Wyróżnia się trzy metody identyfikacji ryzyka: analizę zagrożeń, analizę środowiskową i scenariusz zagrożeń<sup>2</sup>. W praktyce stosuje się prostą metodę identyfikacji ryzyka, tj. „burzę mózgów”, wymagającą oceny wszystkich wewnętrznych i zewnętrznych źródeł ryzyka. Ryzyko rozpatruje się też w kategoriach realizowania celów strategicznych i operacyjnych [*Zarządzanie ryzykiem w sektorze...* 2004, s. 35–36]. Identyfikacja ryzyka musi być udokumentowana.

Ryzyko można oceniać różnymi metodami, m.in. szacunkowymi i matematycznymi. Podstawą oceny prawdopodobieństwa i skutku związanego z ryzykiem, niezależnie od użytej metody, jest intuicja i doświadczenie audytorów wewnętrznych dokonujących analizy, którzy do tej oceny przyjmują wartości punktowe. Liczbowe oceny punktowe skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka mnoży się, aby uzyskać łączną ocenę punktową. W taki sposób ocenione rodzaje ryzyka nakłada się na matrycę ryzyka i dokonuje hierarchizacji rodzajów ryzyka. Kierownictwo jednostki winno określić poziom ryzyka akceptowanego. Jest to wielkość ryzyka, jaką jednostka jest gotowa w dowolnym czasie zaakceptować, dopuścić lub być na nią narażona, wyrażająca tzw. apetyt na ryzyko [*Pomarańczowa księga...* 2004, s. 49]. Punktową ocenę ryzyka należy przeprowadzać dwoma sposobami: 1) nie uwzględniając żadnych mechanizmów kontrolnych (ryzyko nieodłączne) i 2) uwzględniając istniejące mechanizmy kontrolne (ryzyko rezydualne). Oceny takiej dokonuje się celem ukazania skuteczności wewnętrznych mechanizmów kontrolnych przy redukcji ryzyka oraz wyróżnienia znaczą-

---

<sup>2</sup> Opis metod przekracza ramy niniejszego artykułu.



cego ryzyka, które może być ukryte, pomimo działających środków kontroli [*Zarządzanie ryzykiem w sektorze...* 2004, s. 40].

Przeprowadzenie identyfikacji i analizy ryzyka pod kątem prawdopodobieństwa wystąpienia i skutków z nim związanych poprzedza działania zmierzające do redukcji ryzyka. Celem ich jest przekształcenie niepewności w korzyści dla jednostki przez ograniczenie zagrożeń (do poziomu akceptowanego) i korzystanie z szans. Każde działanie podejmowane przez jednostkę wobec ryzyka tworzy część systemu kontroli zarządczej [Domagalski 2010, s. 33–34]. Wyróżnia się: tolerowanie, redukcję, transfer oraz rezygnację – jako sposoby przeciwdziałania ryzyku. Tolerowanie jest równoznaczne z dopuszczalnością ryzyka bez podejmowania działań zaradczych. Redukowanie do poziomu możliwego do zaakceptowania następuje przez zastosowanie odpowiednich mechanizmów kontroli. Transfer ryzyka może być dokonany przez ubezpieczenie (np. majątku) lub outsourcing niektórych procesów (np. księgowości, obsługi prawnej). Zrezygnowanie z działalności obciążonej ryzykiem jest odwrotnością tolerowania.

Ustalone rodzaje ryzyka i metody ich ograniczenia powinny podlegać ocenie ze strony kierownictwa. Obserwacja ryzyka polega na okresowych przeglądach celem ustalenia trwałości występowania zidentyfikowanych rodzajów ryzyka lub pojawienia się nowych zagrożeń wykonywania celów i zadań jednostki, a także sprawdzenia wystarczalności przyjętych punktowych metod oceny ryzyka oraz skuteczności podjętych działań ograniczających ryzyko, w szczególności wprowadzonych mechanizmów kontrolnych. Instrumentem przydatnym i zalecanym do monitorowania ryzyka jest rejestr rodzajów ryzyka.

Proces zarządzania ryzykiem można w praktyce zweryfikować na przykładzie wybranych jednostek sektora finansów publicznych, rozważając główne cele i zadania wynikające z planu działalności i budżetu zadaniowego oraz dokonując identyfikacji ryzyka związanego z wykonaniem celów i zadań w czołowych sferach działalności jednostek. W dalszej kolejności można przeprowadzić analizę ryzyka, przy założeniu kryteriów punktowych w odniesieniu do wpływu ryzyka oraz prawdopodobieństwa jego zmaterializowania się, a następnie opracować arkusz analizy ryzyka, umożliwiający hierarchizację rodzajów ryzyka, czyli wyszczególnienie jego form znaczących dla danych jednostek. Kolejnym posunięciem jest przygotowanie arkusza reakcji na ryzyko, w którym kadra kierownicza jednostek zawiera swoje decyzje dotyczące działań redukujących skutki ryzyka oraz ustanowienia i wdrożenia właściwych środków kontroli bądź zaprzestania prowadzenia działalności obciążonej zbyt wysokim ryzykiem. Przeprowadzone badania dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w wybranych jednostkach budżetowych, w tym należących m.in. do działu administracji rządowej sprawiedliwość, takich jak sąd rejonowy, prokuratura okręgowa, prokuratura rejonowa itp., a także do innych działów administracji rządowej, jak np. zakład gospodarki

komunalnej, potwierdziły, że zarządzanie ryzykiem stało się niekwestionowanym celem nadrzędnym wśród 7 innych celów kontroli zarządczej wyszczególnionych w ustawie. Realizacja tego celu przysparza jednak najwięcej problemów kierownictwu jednostek budżetowych.

Proces zarządzania ryzykiem można prześledzić i opisać na przykładzie wybranego Sądu Rejonowego X. Cele i zadania Sądu Rejonowego X określone są w: 1) ustawie „Prawo o ustroju sądów powszechnych”, 2) budżecie zadaniowym ustalonym przez Ministra Sprawiedliwości i ogłaszanych corocznie w załączniku do ustawy budżetowej, w którym wydatki na realizację zadań i działań zgrupowane są w ramach dwóch funkcji: nr 13 – ubezpieczenia społeczne i wspieranie rodziny i nr 18 – sprawiedliwość, 3) rocznym planie działalności. Plan działalności zawiera zestawienie priorytetowych celów wraz ze wskazaniem zadań zaplanowanych do ich realizacji oraz mierników określających stopień wykonania celów i planowane wartości mierników. Plan działalności sporządzany jest corocznie, wspólnie przez prezesa i kierownika finansowego Sądu Rejonowego X w terminie do końca grudnia każdego roku, na podstawie planu działalności opracowanego przez Ministra Sprawiedliwości dla działu administracji rządowej sprawiedliwość. Plan działalności jest publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej. Podczas opracowywania rocznego planu działalności Sądu Rejonowego X organy odpowiedzialne za jego sporządzenie mogą zasięgnąć opinii zespołu ds. kontroli zarządczej. Zadania i cele określone w budżecie zadaniowym oraz w planie działalności stanowią podstawę do określenia ryzyka na dany rok.

Identyfikacja ryzyka polega na wskazaniu wszystkich istotnych procesów w działalności Sądu Rejonowego X i celów stawianych tym procesom. W odniesieniu do tak określonych celów identyfikowane są zagrożenia utrudniające ich osiągnięcie. Na podstawie tych dokumentów zespół ds. kontroli zarządczej w I kwartale sporządza „Rejestr identyfikacji ryzyka” na dany rok. Zespół jest zobowiązany także do bieżącej aktualizacji ryzyka na przestrzeni roku, jeżeli zajdzie taka konieczność.

Analiza ryzyka i prewencja w tym zakresie polega na wieloaspektowym spojrzeniu na czynniki ryzyka, zmierzającym do oszacowania prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnego zdarzenia oraz skutku jego wystąpienia, a także strat, jakie dla Sądu Rejonowego X może przynieść jego wystąpienie. Ocenianie ryzyka następuje pod kątem prawdopodobieństwa jego wystąpienia w określonym czasie oraz potencjalnego wpływu na sytuację Sądu Rejonowego X. Poziom istotności ryzyka, tj. całościowa jego wartość, jest iloczynem punktów przyznanych przy ocenie prawdopodobieństwa oraz skutku wystąpienia. Określenie tolerowanego poziomu każdego rodzaju ryzyka wymaga uzyskania odpowiedzi na pytanie, do jakiego poziomu danego ryzyka Sąd Rejonowy X jest w stanie funkcjonować bez większych zakłóceń, a także przekroczenie jakiego poziomu powoduje narażenie

na takie ryzyko, którego wystąpienie jest z punktu widzenia Sądu Rejonowego X zbyt niebezpieczne. Poziom istotności ryzyka może być uznany za:

- poziom akceptowany – ryzyko nieznaczące,
- poziom wymagający ewentualnych działań prewencyjnych rozciągniętych w czasie – ryzyko umiarkowane,
- poziom wymagający niezwłocznych działań minimalizujących skutki ryzyka o bardzo wysokim prawdopodobieństwie i eliminujących potencjalne, inne czynniki ryzyka, które mogą pojawić się jako efekt materializacji danego ryzyka, lub wymagający wycofania się z realizacji określonych działań, o ile realizacja ta nie jest obligatoryjna – ryzyko poważne.

Oceny ryzyka i poziomu jego istotności w Sądzie Rejonowym X dokonuje zespół ds. kontroli zarządczej. Przyjętą skalę ocen w tym zakresie przedstawiono w tabeli 1, ocenę stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka – w tabeli 2, a poziom istotności ryzyka – w tabeli 3.

Tabela 1. Ocena wpływu ryzyka

Wpływ	Przesłanki
Wysoki (3)	Zdarzenie objęte ryzykiem powoduje uszczerbek mający krytyczny lub bardzo duży wpływ na realizację kluczowych zadań albo osiągnięcie założonych celów – poważny uszczerbek w zakresie jakości wykonywanych zadań, poważna strata finansowa lub na reputacji
Średni (2)	Zdarzenie objęte ryzykiem powoduje znaczną stratę posiadanych zasobów, ma negatywny wpływ na efektywność działania, jakość wykonywanych zadań, reputację sądu. Z wystąpieniem zdarzenia objętego ryzykiem może się wiązać trudny proces przywracania stanu poprzedniego
Niski (1)	Zdarzenie objęte ryzykiem powoduje niewielką stratę finansową, zakłócenie lub opóźnienie w wykonywaniu zadań. Nie wpływa na reputację sądu. Skutki zdarzenia można łatwo usunąć

Źródło: zasady kontroli zarządczej w Sądzie Rejonowym X.

Tabela 2. Ocena stopnia prawdopodobieństwa ziszczenia się ryzyka

Prawdopodobieństwo	Przesłanki
Wysokie (3)	Istnieją uzasadnione powody, by sądzić, że zdarzenie objęte ryzykiem wystąpi wielokrotnie w ciągu roku
Średnie (2)	Istnieją uzasadnione powody, by sądzić, że zdarzenie objęte ryzykiem wystąpi kilkakrotnie w ciągu roku
Niskie (1)	Istnieją uzasadnione powody, by sądzić, że zdarzenie objęte ryzykiem wystąpi raz w ciągu roku lub nie wystąpi w ciągu roku

Źródło: zasady kontroli zarządczej w Sądzie Rejonowym X.

Tabela 3. Poziom istotności ryzyka

Istotność	Przesłanki
Ryzyko poważne (6–9)	Ryzyko o wysokim wpływie oraz wysokim lub średnim prawdopodobieństwie Ryzyko o średnim wpływie i wysokim prawdopodobieństwie
Ryzyko umiarkowane (3–5)	Ryzyko o wysokim wpływie i niskim prawdopodobieństwie Ryzyko o średnim wpływie oraz średnim lub niskim prawdopodobieństwie Ryzyko o niskim wpływie i wysokim prawdopodobieństwie
Ryzyko nieznaczne (1–2)	Ryzyko o niskim wpływie oraz średnim lub niskim prawdopodobieństwie

Źródło: zasady kontroli zarządczej w Sądzie Rejonowym X.

Biorąc pod uwagę ryzyko określone dla działalności Sądu Rejonowego X oraz uwzględniając przedstawioną skalę ocen, opracowano „Arkusze analizy ryzyka”. Z analizy ryzyka wynika, że w Sądzie Rejonowym X występuje kilka rodzajów ryzyka o niskim poziomie istotności, które można jedynie monitorować, kilka – o poziomie umiarkowanym, lecz w dużej części zależnych od decyzji resortowych, które też należy monitorować. Ponadto w Sądzie Rejonowym X pojawiło się kilka rodzajów ryzyka o poważnym poziomie istotności. Są one związane z niezapewnieniem jednostce odpowiedniej liczby etatów i odpowiedniej bazy lokalowej. Poważne ryzyko wystąpiło także w procesach związanych z systemami informatycznymi i sprzętem informatycznym. Ryzyko to wymaga podjęcia niezwłocznych działań ze strony kierownictwa. Reakcje na nie polegają na przyjęciu właściwej postawy dla danego poziomu ryzyka, w zależności od dokonanej oceny. Określenie reakcji na ryzyko, będące finalnym etapem procesu zarządzania ryzykiem, należy do kompetencji prezesa i kierownika finansowego. Decyzje podjęte w zakresie reakcji na ryzyko w Sądzie Rejonowym X zostały ujęte w „Arkuszu reakcji na ryzyko” wraz z opisem działania i wskazaniem osoby odpowiedzialnej za jego realizację oraz terminu realizacji. Opracowany zestaw działań podlega nadzorowaniu i monitorowaniu.

## 5. Podsumowanie

Zagadnienia związane z zarządzaniem ryzykiem mają duże znaczenie dla jednostek sektora finansów publicznych. Zarządzanie ryzykiem jest ustawowym celem kontroli zarządczej i umożliwia identyfikację oraz ocenę rodzajów ryzyka występującego w jednostkach, zagrażających osiągnięciu określonych celów, a także przeciwdziałanie im.

Z badań w wybranych jednostkach można wnioskować, że zgodnie z metodą sukcesywnego dążenia do pełnego wdrożenia postanowień ustawy odnoszących się do kontroli zarządczej, a w jej ramach do problemów zarządzania ryzykiem, na początku wprowadzenia ustawy analizowano istniejące akty prawne regulujące kwestie kontroli i ryzyka, systematyzując je oraz opracowując nowe instrukcje i procedury, spełniające pod tym względem wymogi ustawowe. Tryb normalizowania tych kwestii był różny, dostosowany do rodzaju działalności jednostek i potrzeb w zakresie kontroli zarządczej. Etap ten jednostki sektora finansów publicznych mają już za sobą i jest on raczej udany. Na obecnym etapie sporządza się w jednostkach sektora finansów publicznych plany działalności z ujętymi w nich szczegółowymi celami i ich liczbowymi miernikami oraz zadaniami do osiągnięcia celów. Plany działalności sporządza się na podstawie planów resortowych i budżetu zadaniowego. Identyfikuje się także ryzyko związane z realizacją celów i przedstawia w „Rejestrze identyfikacji ryzyka” dla poszczególnych obszarów działalności. Dokonuje się analizy ryzyka, przyjmując określone założenia punktowe odnośnie do wpływu ryzyka i prawdopodobieństwa jego ziszczenia się. Ponadto sporządza się „Arkusze analizy ryzyka”, pozwalający na zhierarchizowanie ryzyka, czyli wskazanie najbardziej istotnych rodzajów ryzyka dla jednostki. „Arkusze analizy ryzyka” stanowi też podstawę do opracowania „Arkusza reakcji na ryzyko”. W dokumencie tym kierownictwo jednostki przedstawia swoje decyzje dotyczące działań zmierzających do zminimalizowania skutków ryzyka, wprowadzenia odpowiednich mechanizmów kontrolnych bądź wycofania się z działań o wysokim ryzyku. Ocena systemów kontroli zarządczej, utworzonych w jednostkach sektora finansów publicznych, ich skuteczności i wydajności z perspektywy kosztów i korzyści oraz innych kryteriów systemowych, w tym procesie zarządzania ryzykiem, wymaga nadal ustawicznych studiów i analiz.

Proces zarządzania ryzykiem jest ważny dla wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, ponieważ pozwala skutecznie przeprowadzić identyfikację i ocenę ryzyka w każdej dziedzinie ich działalności. W dziedzinach o wysokim ryzyku należy podjąć niezwłoczne działania zmniejszające jego skutki. Osoby odpowiedzialne za decyzje kierownicze w odpowiedzi na ryzyko powinny mieć na względzie realizację zadań przyjętych w planie działalności.

## Literatura

- Babuška E.W. [2012], *Ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w wybranych państwowych jednostkach budżetowych* [w:] *Realizacja kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych*, red. K. Winiarska, Zeszyty Naukowe nr 718, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

- Domagalski P. [2011], *Zarządzanie ryzykiem w jednostce sektora finansów publicznych*, „Finanse Sektora Publicznego”, nr 1.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MF nr 15, poz. 84.
- Mazurek A., Knedler K. [2010], *Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne*, Handikap, Warszawa.
- Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje* [2004], HM Treasury, www.hm-treasury.gov.uk
- Puchacz K. [2010], *Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Gdańsk.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MF nr 15, poz. 84.
- Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa. Streszczenie dla kierownictwa* [2004] The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, WEMA Wydawnictwo-Poligrafia Sp. z o.o., Warszawa.
- Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce* [2004]. Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa.

## **Risk Management as a Goal of Public Finance Control**

The paper presents the issue of risk management in public finance sector budget units. Risk management is one of the goals of management control under the Public Finance Act of 2009. A short review of the essence and standards of management control as they apply to risk management in these units begins the paper. Risk management consists of the following stages: understanding the activity being performed, identifying risk, risk analysis, scoring risk, risk hierarchy and risk management. The example used to illustrate the risk management process was that of District Court X. In addition, how management control and risk management work in public finance sector budget units was also evaluated.

**Keywords:** management control, standards of management control, public finance sector, budget units, risk management, risk identification, risk analysis, risk assessment.