

Jadwiga Glumińska-Pawlic

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID 0000-0002-2256-4558

jadowiga.gluminska-pawlic@us.edu.pl

Andrzej Krasuski

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

ORCID 0000-0002-7724-3751

a.krasuski@ujd.edu.pl

Zarządzanie ryzykiem jako cel kontroli zarządczej

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, zarządzanie, ryzyko, standardy, wytyczne

Streszczenie. Poczynając od 2010 r., dotychczasowe pojęcie kontroli finansowej zastąpione zostało pojęciem „kontroli zarządczej”, co wiązało się z potrzebą rozszerzenia przedmiotowego zakresu kontroli wykonywanej w jednostkach sektora finansów publicznych. Zarządzanie ryzykiem służy zwiększeniu prawdopodobieństwa osiągnięcia celów jednostki poprzez: określenie celów i monitorowanie realizacji zadań, identyfikację ryzyka, reakcję na ryzyko i działania zaradcze. Efektywne stosowanie kontroli zarządczej wymaga skorelowania jej z zarządzaniem ryzykiem, jak również nakierowaniem na osiągnięcie zamierzonych celów, zapobieganie potencjalnym nieprawidłowościom, wykrywanie i korygowanie błędów. Jednakże proces zarządzania ryzykiem w praktyce nie przebiega zgodnie z przyjętymi założeniami, ponieważ kierownicy jednostek sektora finansów publicznych nie zostali do tego odpowiednio przygotowani.

Risk management as an objective of management control

Keywords: financial control, management, risk, standards, guidelines

Summary. As of 2010 r. the existing term “financial control” was replaced by the term “management control”, which required the extension of the material scope of control performed in finance public sector units. Risk management serves to increase the likelihood of achieving the individual's goals through: identification of aims and monitoring of its performance, identification of risk, risk response, remedial actions. The effective use of management control requires correlating it with risk management as well as targeting the achievement of the intended goals, preventing potential irregularities, detecting and correcting errors. Risk management is not processed as assumed, since managers of public sector units were not appropriately trained for this task.

Wprowadzenie

Jednym z instrumentów, który pozwala zarówno kierownikowi jednostki, jak i podmiotom zewnętrznym (w tym organom kontroli i nadzoru) na ocenę efektywności wykorzystania środków i ewentualne podjęcie niezbędnych działań napraw-

czych jest podjęcie czynności sprawdzających sposób gromadzenia, a zwłaszcza wydatkowania zasobów pieniężnych. Czynności te mieszczą się w pojęciu kontroli finansowej, którą może wykonywać dany podmiot i które zasadniczo należą do jego kompetencji (tzw. kontrola funkcjonalna), ale może też być wykonywana przez specjalnie powołane do tego organy wyposażone w uprawnienia kontrolne wyraźnie oddzielone od innych czynności przez nie wykonywanych (tzw. kontrola instytucjonalna). Wprowadzając w 2010 r. do ustawy o finansach publicznych pojęcie kontroli zarządczej w miejsce dotychczasowej kontroli wewnętrznej¹, projektodawcy uznali, że istnieje pilna potrzeba wprowadzenia zmian mających na celu usprawnienie metod zarządzania w sektorze publicznym². Podkreślić należy, że aspekt zarządczy kontroli pojawiał się w polskiej literaturze już znacznie wcześniej, ale nie miał on umocowania w przepisach prawa, zwłaszcza w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych. Ten nowy aspekt kontroli – z teoretycznego punktu widzenia – miał stanowić istotny krok w ewolucji polskiego sektora publicznego od idealnej biurokracji do modelu menedżerskiego. Kontrola zarządcza, w przyjętym kształcie, miała być narzędziem, które powinno pomóc – ministrom, organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza kierownikom jednostek – w zapewnieniu skutecznej kontroli i poprawie działania, a analiza ryzyka powinna pozwalać im na dopasowanie tej kontroli do rzeczywistych potrzeb i wskazywanie potencjalnych problemów i zagrożeń³.

1. Pojęcie ryzyka i zarządzania ryzykiem

Jednym z celów kontroli zarządczej – wymienionych w art. 68 ust. 2 u.f.p. – jest zarządzanie ryzykiem. Wprowadzenie tego nowego rozwiązania oznaczało rozszerzenie przedmiotowego zakresu kontroli wewnętrznej wykonywanej w jednostkach sektora finansów publicznych o dodatkowe komponenty, takie jak: ochrona zasobów, przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania czy wiarygodność sprawozdań, które zawsze były powszechnie akceptowane i nigdy nie budziły wątpliwości. Natomiast „zarządzanie ryzykiem” w sektorze publicznym wymaga wyjaśnienia dwóch pojęć z obszaru teorii organizacji i kierowania. Samo pojęcie ryzyka jest trudne do zdefiniowania, ponieważ tak w teorii, jak i w praktyce jest ono różnie interpretowane. Pojawia się ono w matematycznej teorii decyzji, w teorii gier, w rachunku prawdopodobieństwa, w inżynierii, w naukach społecznych, w psy-

¹ Zob. art. 68 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) – dalej „u.f.p.”.

² Szerzej E. Ruśkowski, *Nowe zjawiska i problemy do rozwiązania w kontroli finansów publicznych*, [w:] *Księga jubileuszowa dedykowana profesor Elżbiecie Chojna-Duch*, Wrocław 2021, s. 180 i n.

³ J. Glumińska-Pawlic, *Kontrola zarządcza jako element kierowania w administracji publicznej*, [w:] *Procesy kierowania w administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2014, s. 119-129.

chologii i psychofizyce, w kognitywistyce, w badaniach naukowych, a zwłaszcza w działalności gospodarczej i inwestycyjnej. Nie ma zatem uniwersalnej definicji, a w praktyce przeprowadza się analizę ryzyka, szacowanie ryzyka, podejmuje się próby jego identyfikacji i oceny, a także percepcji. Ryzyko jest więc pojęciem wieloznacznym, najczęściej utożsamianym z poniesieniem strat czy osiągnięciem zysków, jest wynikiem zdarzenia, które może spowodować określone konsekwencje. Analiza ryzyka może prowadzić do ograniczenia efektu niepewności celów i obniżenia negatywnego wpływu ryzyka na działalność i funkcjonowanie podmiotu, w którym jest przeprowadzana, i pozwala na podejmowanie działań, które mają skutecznie ograniczać ryzyko i przeciwdziałać pojawianiu się jego symptomów w przyszłości. Analiza, szacowanie i zarządzanie ryzykiem opracowane zostały przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO) i ujęte w pewne normy (standardy), których celem jest dostarczenie ogólnych wytycznych dotyczących zarządzania ryzykiem, zgodnie z międzynarodową normą ISO 31000, która ma na celu dostarczenie dobrych praktyk i wskazówek ułatwiających podejmowanie skoordynowanych działań dotyczących kierowania i nadzorowania w odniesieniu do ryzyka⁴. Działania te powinny polegać przede wszystkim na stosowaniu procedur, polityk i praktyk w odniesieniu do komunikacji, konsultacji, a także identyfikowania, analizowania, ewaluacji, monitorowania oraz postępowania z ryzykiem w danym, konkretnym podmiocie. Zauważyć jednak trzeba, że normy ISO opracowane zostały zasadniczo na potrzeby prywatnych i publicznych przedsiębiorstw i trudno przenosić je bezpośrednio do jednostek sektora finansów publicznych, które zasadniczo nie prowadzą działalności gospodarczej i nie są nastawione na osiąganie sukcesu finansowego.

W teorii przyjmuje się, że zarządzanie ryzykiem jest procesem obejmującym podejmowanie decyzji oraz realizację działań prowadzących do osiągnięcia przez dany podmiot akceptowalnego poziomu ryzyka. Jednakże ocena ryzyka wymaga identyfikacji zagrożeń, prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz strat, jakie może ono za sobą pociągnąć. Biorąc pod uwagę różnorodność podmiotów, jakie ustawodawca zaliczył w art. 9 u.f.p. do sektora finansów publicznych (wyposażonych lub nie w osobowość prawną), należałoby dla każdego z nich opracować odrębną, specyficzną metodologię zarządzania ryzykiem. Trudno bowiem porównywać gminną bibliotekę publiczną czy dom kultury z samorządowym zakładem budżetowym czy agencją wykonawczą, Narodowym Funduszem Zdrowia i Zakładem

⁴ Zostały one opublikowane na stronach Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, utworzonego na mocy ustawy z dnia 12.09.2002 r. o normalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1483 ze zm.), który jest państwową jednostką organizacyjną odpowiadającą za organizację działalności normalizacyjnej w Polsce. Normy ISO są publikowane i dostępne na stronach: <https://www.pkn.pl> oraz <https://www.iso.org.pl> [dostęp: 22.09.2022].

Ubezpieczeń Społecznych. Z kolei w praktyce zarządzanie to jest najczęściej utożsamiane z ryzykiem inwestycyjnym. Czym innym jest jednak podejmowanie decyzji przez podmioty gospodarcze działające we własnym imieniu i na własny rachunek, w sposób ciągły i w celach zarobkowych w ramach posiadanych prywatnych zasobów finansowych, a czym innym podejmowanie ryzyka i zarządzanie nim w sferze użyteczności publicznej. Przedsiębiorca, podejmując ryzyko gospodarcze, musi liczyć się z poniesieniem straty, natomiast jednostki sektora finansów publicznych gromadzą środki na realizację zadań publicznych, stymulowanie rozwoju gospodarczego i udział w przedsięwzięciach gospodarczych, zwłaszcza w sferze użyteczności publicznej. Często pojawia się jednak niebezpieczeństwo wychodzenia poza sferę użyteczności publicznej i pomijania zbiorowych potrzeb mieszkańców, gdy tymczasem „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, a nie indywidualnych potrzeb poszczególnych mieszkańców czy innych podmiotów prawa powinno być podstawowym kryterium przy wyborze zadań. Przypisanie zadań publicznych określonym podmiotom jest uzależnione od wielu czynników, do których zalicza się: czynniki ustrojowe, ekonomiczne (zadanie realizuje ten, kto potrafi to zrobić najbardziej efektywnie), polityczne, psychosocjologiczne (wśród których istotne znaczenie mają tradycja, przywiązanie do historycznych podziałów i wartości, więzi społeczne, kulturowe i gospodarcze, stan świadomości i kultury politycznej ludności) czy wreszcie możliwości kadrowe, techniczne i technologiczne.

Warto zwrócić uwagę, że kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono zadania i odpowiedzialność w zakresie kontroli zarządczej, w tym zarządzanie ryzykiem, nie są do tego wystarczająco przygotowani. Najczęściej dyrektorem szkoły jest nauczyciel, szpitala – lekarz, teatru – aktor, szkoły wyższej – profesor dowolnej dyscypliny naukowej, a w jednostce samorządu terytorialnego nawet osoba zupełnie do tego nieprzygotowana, bez żadnego wykształcenia⁵. Nadto decyzje przez nich podejmowane w obszarze zarządzania ryzykiem mają często charakter „związany”. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego ma bowiem obowiązek realizacji uchwał organu stanowiącego (rady czy sejmiku), założeń pokontrolnych, rozstrzygnięć nadzorczych, wreszcie przepisów powszechnie obowiązujących. Zatem jego tzw. luz decyzyjny jest znacznie ograniczony. A dodatkowo wydatkowanie środków publicznych i zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne musi odbywać się w trybie i na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, w sposób celowy i oszczędny. Realizując obowiązek sprawowania kontroli zarządczej, w tym zarządzania ryzykiem, kierownik

⁵ Wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta i marszałek zatrudnieni na podstawie wyboru nie muszą legitymować się żadnym doświadczeniem zawodowym ani wykształceniem (zob. Zał. Nr 1 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25.10.2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych – Dz.U. poz. 1960).

jednostki winien oprzeć go na odpowiednich procedurach wewnętrznych opracowanych dla tej konkretnej jednostki. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca nie określił wprost, jaki charakter mają mieć te procedury, a w szczególności, czy mają one mieć cechy właściwe tylko kontroli. Zgodnie z obowiązującymi wcześniej przepisami – do końca 2009 r. – kontrola wewnętrzna koncentrowała się tylko i wyłącznie na finansowym aspekcie działalności jednostki. Stąd też przyjęto, że podstawowym celem kontroli zarządczej w sektorze publicznym, a zwłaszcza w administracji, ma być odpowiedzialność każdego kierownika za wdrożenie i monitorowanie wszystkich elementów kontroli zarządczej, tak by jednostka osiągała wyznaczone jej cele w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zatem realizacja zadań związanych z systemem kontroli zarządczej wymaga zorganizowania go na wszystkich szczeblach zarządzania jednostką i skoncentrowania się nie tylko na problematyce finansowej, ale także na innych aspektach działania konkretnego podmiotu, w tym zwłaszcza na aspektach organizacyjnych i prawnych związanych z zarządzaniem ryzykiem.

2. Standardy kontroli zarządczej i Wytyczne Ministra Finansów

Obowiązująca ustawa o finansach publicznych nie zawiera przepisu zobowiązującego kierownika jednostki do opracowania procedur kontrolnych, wskazując jedynie w art. 68 ust. 2 pkt 1, iż „Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi”. Oznacza to, że procedury takie powinny istnieć, a ustalając je, kierownik powinien uwzględnić wytyczne zawarte w międzynarodowych standardach kontroli zarządczej, a także w określonych przez Ministra Finansów standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 69 ust. 3 i 4 Minister Finansów został bowiem upoważniony do określenia – w formie komunikatu – i ogłoszenia w swoim dzienniku urzędowym standardów kontroli zarządczej dla całego sektora finansów publicznych, zgodnych ze standardami międzynarodowymi.

W Komunikacie z dnia 6 grudnia 2012 r. Minister zawarł wytyczne w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych⁶, wskazując, że ma ono na celu wspomaganie jednostki w realizacji jej zadań i osiągnięciu założonych celów w ramach strategii przyjętej na kolejny rok. Kontrola zarządcza ma zatem „zwiększać prawdopodobieństwo” osiągnięcia celów poprzez podejmowanie

⁶ Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6.12.2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 56).

skoordynowanych działań o charakterze faktycznym i prawnym, obejmujących co najmniej: identyfikację ryzyka, jego analizę, określenie adekwatnych reakcji na ryzyko, a następnie jego monitorowanie. W tym kontekście ryzyko należy postrzegać jako kombinację prawdopodobieństwa aktywizacji zagrożenia w zdarzeniu niepożądanym i spowodowanych w związku z tym strat (szkód)⁷. Natomiast system zarządzania ryzykiem wymaga identyfikacji celów jednostki, które winny być określone w strategii jej działania, zbudowanej w oparciu o identyfikację wizji i misji. Zatem na wstępie istnieje konieczność określenia wizji, w której opisane zostanie, jak jednostka zamierza być postrzegana w przyszłości. Wizja wymaga uwzględnienia misji, którą jest szczególny powód jej istnienia, wyróżniający ją od wszystkich innych⁸. Opracowując misję jednostki, należy ustalić, czym powinna się ona zajmować i co chce oferować ewentualnym beneficjentom. Misja jednostki sektora finansów publicznych wynika z założeń prowadzonej przez państwo polityki publicznej, a także z norm prawnych regulujących zasady jej działania, ale powinna odnosić się bezpośrednio do tej jednostki. Formułowanie celów powinno być oparte na zasadach istotności, mierzalności, konkretności, osiągalności oraz umiejscowienia w czasie, na co zwrócono uwagę w Wytocznych. Cele mogą być strategiczne lub operacyjne. Cele strategiczne są najważniejsze dla jednostki, wynikają z jej misji oraz wizji i wtedy mają one charakter stały, ponieważ dotyczą kierunków działania jednostki i obejmują dalszy horyzont czasowy. Z kolei cele operacyjne tworzone są na podstawie celów strategicznych, służą ich realizacji w krótszych przedziałach czasowych i można im przypisać charakter celów dynamicznych.

Zarządzanie ryzykiem jest procesem ciągłym i wymaga sporządzenia przez kierownika planu działalności. Proces ten musi być uwzględniony w strategii już na poziomie planowania celów i zadań, zaś jego działanie powinno być nakierowane na obniżenie negatywnego wpływu ryzyka na funkcjonowanie jednostki i minimalizowanie skutków ryzyka⁹. Procedury zarządzania ryzykiem akceptuje kierownik jednostki sektora finansów publicznych, który w proces ten powinien aktywnie włączyć wszystkich pracowników. Prowadzenie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, w tym w aspekcie zarządzania ryzykiem, podlega dokumentowaniu na podstawie tworzonych w jednostce procedur wewnętrznych, instrukcji, wytocznych, dokumentów konkretyzujących zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników, a także innych dokumentów wewnętrznych¹⁰.

⁷ A. Krasuski, *Regulowanie obowiązków prawnych w oparciu o kryterium ryzyka*, [w:] A. Krasuski, P. Siembida, *Analiza ryzyka w ochronie danych osobowych*, Warszawa 2022, s. 47.

⁸ J.A.F. Stoner, A. Ehrlich, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1994, s. 96.

⁹ R. Lewandowski, A. Kożuch, J. Sasak, *Kontrola zarządcza w placówkach ochrony zdrowia*, Warszawa 2018, s. 238.

¹⁰ Szerzej E. Kulińska, A. Dornfeld, *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2021, s. 102 i n.

3. Identyfikacja ryzyka

Integralnym, powtarzalnym systematycznie procesem, który mieści się w pojęciu zarządzania ryzykiem, powinna być jego identyfikacja. Ryzyka identyfikuje się nie rzadziej niż raz w roku dla wszystkich celów i zadań planowanych do realizacji, a następnie dokumentuje w rejestrze¹¹. Źródła ryzyka mogą być zewnętrzne, wewnętrzne, a także narzucone i wprowadzone. Źródła zewnętrzne ryzyka są niezależne od jednostki i mogą wynikać m.in. ze zmian w otoczeniu prawnym, politycznym, ze zmian w strukturze organizacyjnej i prawnej jednostek administracji publicznej, ale także z wystąpienia zdarzeń losowych będących następstwem działania siły wyższej. Z kolei źródła wewnętrzne ryzyka uzależnione są od działań lub zaniechań kierownika jednostki i mogą dotyczyć m.in. przyjętego w jednostce modelu zarządzania czy wadliwego sposobu dysponowania środkami finansowymi prowadzącego do zadłużenia. Natomiast źródła narzucone odnoszą się do uwarunkowań zewnętrznych, niezależnych od jednostki i obejmują m.in. uwarunkowania technologiczne, finansowe czy terminy wynikające z przepisów prawa, do których jednostka musi się stosować, a źródła wprowadzone mogą wynikać z niedostatecznej wiedzy lub zaniedbań w działaniu. W procesie identyfikacji ryzyka trzeba również brać pod uwagę przyczyny o charakterze bezpośrednim i pośrednim, które w przyszłości mogą skutkować powstaniem szkody rzeczywistej lub utraconych korzyści¹². Proces ten powinien być przeprowadzony przynajmniej raz w roku w ramach planowania działalności jednostki, a identyfikacja ryzyka powinna odnosić się do planowanych celów i zadań, uwzględniając środki na ich realizację.

Identyfikacja ryzyka może odbywać się w oparciu o różne metody, wśród których wskazać należy m.in. na: metodę historyczną, burzę mózgów oraz listy potencjalnych zdarzeń. W ramach pierwszej z nich identyfikacja opiera się na analizie danych historycznych zgromadzonych w jednostce, ale wadą tej metody jest jej ograniczenie tylko do sytuacji i zdarzeń, które miały miejsce w przeszłości. Wówczas identyfikacja ryzyka oparta jest na posiadanej wiedzy pozyskanej z danych historycznych dotyczących problemów czy niepowodzeń, które miały już miejsce. Istotą identyfikacji ryzyka, zwanej „burzą mózgów”, jest zgłaszanie wielu pomysłów w trakcie zaaranżowanego spotkania, które w trakcie dyskusji nie są poddawane ocenie. Ta metoda wymaga od uczestników proponowania własnych rozwiązań, zachęca do zgłaszania nowych oraz ich modyfikowania przez wszystkich uczestników spotkania, a w razie potrzeby dodawania ich bez wskazywania, kto jest autorem konkretnego pomysłu. Trzecia z metod wskazana została w Wytocznych MF i polega

¹¹ R. Lewandowski, A. Koźuch, J. Sasak, *op. cit.*, s. 245.

¹² K. Jajuga, *Teoretyczne podstawy zarządzania ryzykiem*, [w:] *Zarządzanie ryzykiem*, red. K. Jajuga, Warszawa 2009, s. 13.

na stworzeniu listy potencjalnych zdarzeń, na podstawie doświadczeń innych jednostek wykonujących podobną działalność, która może być stosowana jako punkt wyjścia do identyfikacji zdarzeń. Efektywność identyfikacji ryzyka zależy od tego, czy podmioty realizujące proces identyfikacji posiadają odpowiednią wiedzę o ryzykach. Stąd też proces kształcenia na temat źródeł powstawania ryzyka powinien być przypisany do celów operacyjnych danej jednostki. Z kolei odpowiedzialność za identyfikację ryzyka powinna być przypisana do konkretnej osoby posiadającej odpowiednią wiedzę i doświadczenie w tym zakresie. Także każde zidentyfikowane ryzyko powinno zostać przypisane do konkretnej osoby będącej „właścicielem ryzyka”. Jeżeli w jednostce została zidentyfikowana większa liczba ryzyk, możliwe jest przypisanie tzw. ryzyk krytycznych. Zgodnie z Wytycznymi MF proces identyfikacji ryzyka kończy się sformułowaniem listy ryzyk, które odnoszą się do sformułowanych celów, a lista ta określa przyczyny i skutki ich wystąpienia.

4. Analiza ryzyka oraz reakcja na ryzyko

Termin „analiza ryzyka” należy odnosić do koncepcji wykorzystującej metody oceny jakościowej i ilościowej. Celem analizy jest bowiem oszacowanie nie tylko zagrożenia, ale i szans osiągnięcia wyznaczonego, założonego celu. Chodzi zwłaszcza o oszacowanie istotności ryzyka poprzez określenie prawdopodobieństwa jego wystąpienia i ewentualnych skutków. W Wytycznych MF nie wskazano jednak standardowych metod analizy, co oznacza, że kierownik jednostki powinien samodzielnie określić, w jaki sposób szacuje zarówno istotność ryzyka, jak i prawdopodobieństwo jego wystąpienia wraz z rozmiarami ewentualnych konsekwencji. Zidentyfikowane ryzyka kierownik może wstępnie poddać ocenie punktowej, biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo ich wystąpienia oraz skutki, a to z kolei powinno służyć wskazaniu dalszych ryzyk. Zgodnie z Wytycznymi MF w ramach analizy ryzyka należy uwzględnić zarówno ryzyko nieodłączne, występujące niezależnie od istnienia bądź nie działań ograniczających, jak również ryzyko rezydualne, które pozostaje po wprowadzeniu reakcji na ryzyko.

W procesie analizy ryzyka należy określić akceptowalny poziom ryzyka, biorąc pod uwagę, że ryzyka nie da się w całości wyeliminować. W wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka dzieli się na akceptowalne oraz przekraczające próg akceptowalności. W tym drugim przypadku zachodzi konieczność podjęcia przez kierownika dodatkowych działań. Reakcjami na ryzyko może być jego redukcja, unikanie, przeniesienie lub akceptowanie czy też opracowanie planu rezerwowego dla działań, które zostaną podjęte, gdy ryzyko wystąpi, powodując zmniejszenie jego wpływu na cel. W Wytycznych MF wskazuje się, że rodzaj reakcji na ryzyko zależy od różnych czynników, w tym od wpływu potencjalnych reakcji na prawdo-

podobieństwo jego wystąpienia i skutki, od poziomu akceptowalnego ryzyka czy relacji kosztów wdrożenia działań, które stanowiłyby odpowiedź na ryzyko oraz korzyści uzyskanych z tych działań.

5. Dokumentowanie i komunikowanie procesu zarządzania ryzykiem

Uzasadnieniem dla dokumentowania procesu zarządzania ryzykiem są procesy informacyjne, polegające na przetwarzaniu informacji niezbędnych w planowaniu, decydowaniu, wdrażaniu i kontroli, które stanowią jego fundament¹³. Na dokumentację systemu kontroli zarządczej składają się w szczególności sformalizowane procedury wewnętrzne stworzone w jednostce, instrukcje, wytyczne, dokumenty, które określają zakres praw i obowiązków poszczególnych pracowników oraz przypisaną im odpowiedzialność. Wśród dokumentów ogólnych określających organizację i zarządzanie jednostką wskazać należy statut, regulamin organizacyjny, regulamin pracy, księgę zarządzeń, listę obecności pracowników, procedury kontroli zarządczej, regulamin wynagradzania, regulamin funduszu świadczeń socjalnych, akta osobowe pracowników, dokumentację z naborów na wolne stanowiska pracy, dokumenty oceny pracowniczej. Z kolei dokumenty obejmujące cele i zarządzanie ryzykiem to wykazy przeglądów technicznych, obiektów, instrukcje bhp i przeciwpożarowa, ewidencja wypadków oraz protokoły powypadkowe, ewidencja badań okresowych, roczny plan finansowy. Natomiast polityka rachunkowości oraz oświadczenia dotyczące odpowiedzialności majątkowej pracowników to dokumenty związane z ochroną zasobów, a instrukcja kancelaryjna, rejestr skarg i wniosków oraz książka podawcza mieszczą się w zakresie przedmiotowym informacji i komunikacji. Dokumenty służące monitorowaniu i ocenie to dla przykładu sprawozdanie finansowe wraz z bilansem, sprawozdania składane do GUS czy ewidencja czasu pracy. Dokumentacja ta powinna być spójna oraz dostępna na wszystkich stanowiskach, dla funkcjonowania których niezbędna jest wiedza w niej zawarta.

Wśród dokumentacji kontroli zarządczej wyróżnić należy procedurę zarządzania ryzykiem. Dokument ten ma ułatwiać przeprowadzenie procesu zarządzania ryzykiem w sposób spójny, systematyczny, a przede wszystkim zgodny z prawem. Zgodnie z Wytycznymi MF procedura zarządzania ryzykiem powinna uwzględniać m.in. związek sformułowanych dla jednostki celów z przyjętymi w niej zasadami zarządzania ryzykiem, sposób rozliczania za zarządzanie ryzykiem oraz związaną z tym odpowiedzialność, a także sposoby mierzenia i raportowania wyników zarządzania ryzykiem. Na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka należy spo-

¹³ A. Szpor, *Kontrola zarządcza a mediacja w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 5, s. 9-10.

rządzić rejestr ryzyk, który jest dowodem spełnienia wymogu dokumentowania czynności podejmowanych w ramach kontroli zarządczej. Dokumentacja systemu kontroli zarządczej powinna być autentyczna, rzetelna, wiarygodna, adekwatna, istotna, przejrzysta, uporządkowana i mieć logiczną strukturę. Zatem dokumenty te powinny być oryginalne, ze wskazaniem źródeł oraz ich autorów, pliki należy zabezpieczać, analizy powinny być dokładne, obiektywne i zgodne z prawem. Przejrzystość dokumentacji ma być osiągnięta przez czytelność, formę oraz układ graficzny, co pozwala na łatwe przeszukiwanie informacji w sporządzonych dokumentach, a uporządkowana i logiczna struktura dotyczy układu treści, w tym logicznego następstwa zapisów, ich chronologii oraz odzwierciedlenia sposobu myślenia autora dokumentu.

6. Monitorowanie systemu zarządzania ryzykiem

Zarządzanie ryzykiem należy traktować jako stały, permanentny proces. System kontroli zarządczej wymaga, aby po przeprowadzonej analizie ryzyka regularnie monitorować i kontrolować ryzyka. W związku z tym zdiagnozowane ryzyka powinny podlegać obserwacji i rejestracji, a kierownik jednostki powinien wprowadzić odpowiednie plany reakcji na ryzyko. Plany te powinny następnie podlegać ocenie co do ich skuteczności. Monitorowanie systemu zarządzania ryzykiem powinno także przyczyniać się do zbadania, czy nie pojawiły się nowe ryzyka, które wcześniej nie zostały w jednostce zidentyfikowane. W Wytocznych MF wskazuje się, że raportowane ryzyko powinno zostać wykorzystane przy podejmowaniu decyzji w ramach zarządzania jednostką. Dlatego też informacje, które dotyczące ryzyk powinny zostać przekazane i wykorzystane w powiązaniu z informacjami dotyczącymi stopnia osiągnięcia celów i realizacji zadań.

Podsumowanie

Kontrola zarządcza stanowi kontrolę funkcjonalną i zastąpiła kontrolę wewnętrzną (kontrolę instytucjonalną). Kontrola ta oprócz aspektu pieniężno-materiałnego obejmuje także pozostałe obszary działalności jednostek, tj. prawne, proceduralne, kadrowe, organizacyjne i informacyjne¹⁴. Natomiast zarządzanie ryzykiem jako jeden z celów tej kontroli powinno służyć zwiększeniu prawdopodobieństwa osiągnięcia celów jednostki poprzez ich określenie oraz monitorowanie realizacji zadań, identyfikację ryzyka i reakcję na to ryzyko, a także podejmowanie działań

¹⁴ M. Janowicz-Lomott, M. Jastrzębska, 2.4. *Zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza*, [w:] M. Janowicz-Lomott, M. Jastrzębska, K. Łyskawa, *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*, Warszawa 2014.

zaradczych. Efektywne stosowanie kontroli zarządczej wymaga skorelowania jej z zarządzaniem ryzykiem. Kontrola zarządcza powinna być również nakierowana na osiągnięcie zamierzonych celów, ale powinna też zapobiegać potencjalnym nieprawidłowościom, wykrywać błędy i podejmować próby ich korygowania. Oznacza to konieczność koncentracji działań na identyfikacji i pomiarze szans, jak i zagrożeń, co powinno służyć tworzeniu dokumentów strategicznych, w tym jednostkowych planów działalności wynikających z mierzalnych celów. Jednakże ani „Wytyczne”, ani określenie przez Ministra Finansów sposobu sporządzania oraz elementów planu działalności i sprawozdania z jego wykonania nie usprawnią w wielu jednostkach sektora finansów publicznych procesu zarządzania ryzykiem, ponieważ ich kierownicy nie zostali do tego odpowiednio przygotowani. Stąd tworzone przez nich dokumenty stanowią nadal wynik zrealizowania przykrego obowiązku wynikającego z przepisów prawa, którego kierownicy jednostek jeszcze nie rozumieją.

Literatura

- Glumińska-Pawlic J., *Kontrola zarządcza jako element kierowania w administracji publicznej*, [w:] *Procesy kierowania w administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2014.
- Jajuga K., *Teoretyczne podstawy zarządzania ryzykiem*, [w:] K. Jajuga, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2009.
- Janowicz-Lomott M., Jastrzębska M., *Zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza*, [w:] M. Janowicz-Lomott, M. Jastrzębska, K. Łyskawa, *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*, Warszawa 2014.
- Krasuski A., *Regulowanie obowiązków prawnych w oparciu o kryterium ryzyka*, [w:] A. Krasuski, P. Siembida, *Analiza ryzyka w ochronie danych osobowych*, Warszawa 2022.
- Kulińska E., Dornfeld A., *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2021.
- Lewandowski R., Kożuch A., Sasak J., *Kontrola zarządcza w placówkach ochrony zdrowia*, Warszawa 2018.
- Ruszkowski E., *Nowe zjawiska i problemy do rozwiązania w kontroli finansów publicznych*, [w:] *Księga jubileuszowa dedykowana profesor Elżbiecie Chojna-Duch*, Wrocław 2021.
- Stoner J.A.F., Ehrlich A., Wankel Ch., *Kierowanie*, Warszawa 1994.
- Szpor A., *Kontrola zarządcza a mediacja w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 5.
- Wójtowicz-Dawid A., *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych w praktyce*, Warszawa 2021.