

Bartłomiej GEÇA
Katedra Zarządzania
Politechnika Lubelska w Lublinie

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM JAKO ELEMENT PRZEMIANY W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W SPRAWNIE ZARZĄDZANĄ ORGANIZACJĘ

Streszczenie. Cały proces zarządzania ryzykiem został ujęty w jednym ze standardów kontroli zarządczej, który tworzy mechanizm sekwencji następujących po sobie czynności mających na celu identyfikację i ocenę ryzyka oraz określa sposoby reagowania na nie. Prawidłowo wdrożony i utrzymywany system zarządzania wspiera oraz doskonali identyfikację zagrożeń i szans, ustanawia solidne podstawy do podejmowania decyzji i planowania oraz doskonali mechanizmy kontroli. Jedną z wielu korzyści z wprowadzenia systemu zarządzania ryzykiem jest zaś m.in. zmniejszenie liczby nieprzewidzianych zdarzeń mających negatywny wpływ na działanie organizacji.

Słowa kluczowe: ryzyko, zarządzanie ryzykiem, kontrola zarządcza, standardy kontroli zarządczej, identyfikacja ryzyka, administracja publiczna, reakcja na ryzyko.

RISK MANAGEMENT AS AN ELEMENT OF TRANSFORMATION FROM BUREAUCRATIC ADMINISTRATION INTO WELL MANAGED ORGANIZATION

Summary. The process of risk management has been granted as a standard of management control, which creates a sequence mechanism to identify and assess the risk and describe ways to respond to it. Properly implemented and maintained management system supports and improves identification of risks and chances, establish solid background for decision-making and planning and improves control mechanism. While one of the many benefits from implementation of risk management system is reduction of unexpected events which have a negative impact on work in organization..

Keywords: risk, risk management, managerial control, managerial control standards, risk identification, public administration, reaction on risk.

1. Wstęp

Artykuł przedstawia prawne aspekty kontroli zarządczej oraz jej standardy obowiązujące dla sektora publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem standardu wprowadzającego nowy i kluczowy element w kontroli zarządczej dotyczący zarządzania ryzykiem. Proces zarządzania ryzykiem został scharakteryzowany jako mechanizm sekwencji następujących po sobie czynności z uwzględnieniem ich wagi w ogólnym systemie kontroli zarządczej. Ponadto w artykule podkreślono szczególną rolę i znaczenie zarządzania ryzykiem w ramach kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.

2. Wymiar prawny kontroli zarządczej

Zgodnie z art. 9 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) zwanej dalej ustawą o finansach publicznych, sektor finansów publicznych tworzą:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej,
- organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe,
- agencje wykonawcze,
- instytucje gospodarki budżetowej,
- państwowe fundusze celowe,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Narodowy Fundusz Zdrowia, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
- państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe,
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Wszystkie wyżej wymienione jednostki sektora finansów publicznych z dniem 1 stycznia 2010 r., tj. dniem wejścia w życie art. 68-71 znowelizowanej ustawy o finansach publicznych, zostały objęte systemem kontroli zarządczej.

Pojęcie kontroli zarządczej wyparło takie terminy jak kontrola finansowa i kontrola wewnętrzna, które były utożsamiane tylko z czysto finansowym aspektem działalności jednostki.

Zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych kontrolę zarządczą definiujemy jako „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”¹. Natomiast głównym celem działań podejmowanych w ramach kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności [12]:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działania;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów;
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków:

- kierownika jednostki sektora finansów publicznych (I poziom kontroli zarządczej);
- wójta (burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego) oraz ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej (II poziom kontroli zarządczej).

Zgodnie z uzasadnieniem [12] do ww. ustawy w przypadku II poziomu kontroli zarządczej zdecydowano się na wykorzystanie pojęcia działu administracji rządowej, gdyż istotność i złożoność zadań realizowanych na poziomie działów kierowanych przez członków Rady Ministrów wydaje się największa i mieć najistotniejsze znaczenie dla funkcjonowania administracji państwowej. Realizacja celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny i oszczędny wymaga jednak czegoś więcej aniżeli ramowo określonych systemów, których wdrożenie wiąże się z systematyczną oceną ich wykonania. Sukces będzie możliwy w przypadku poważnego podejścia do procesu planowania, monitorowania i sprawozdawczości. W związku z powyższym Minister Finansów wydał Komunikat nr 23 z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Komunikat ten określa w sposób logiczny i uporządkowany szczegółowe standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych bez zastosowania jakichkolwiek włączeń w stosunku do którejkolwiek jednostki. Standardy te zostały ułożone w pięciu merytorycznych grupach [9, s.47]:

- standardy grupy A – środowisko wewnętrzne, które obejmują:
 - standard A1 – przestrzeganie wartości etycznych,
 - standard A2 – kompetencje zawodowe pracowników,

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), art. 68.

- standard A3 – struktura organizacyjna jednostki,
- standard A4 – delegowanie uprawnień;
- standardy grupy B – cele i zarządzanie ryzykiem, które obejmują:
 - standard B1 – misja, czyli cel,
 - standard B2 – określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji,
 - standard B3 – identyfikacja ryzyka,
 - standard B4 – analiza ryzyka,
 - standard B5 – reakcja na ryzyko;
- standardy grupy C – mechanizmy kontroli, które obejmują:
 - standard C1 – dokumentowanie systemu kontroli zarządczej,
 - standard C2 – nadzór,
 - standard C3 – ciągłość działalności,
 - standard C4 – ochrona zasobów,
 - standard C5 – szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych,
 - standard C6 – mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych;
- standardy grupy D – informacja i komunikacja, które obejmują:
 - standard D1 – bieżąca informacja,
 - standard D2 – komunikacja wewnętrzna,
 - standard D3 – komunikacja zewnętrzna;
- standardy grupy E – monitorowanie i ocena, które obejmują:
 - standard E1 – monitorowanie systemu kontroli zarządczej,
 - standard E2 – samoocena,
 - standard E3 – audyt wewnętrzny,
 - standard E4 – uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej.

Celem ww. standardów jest „promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej zgodnego z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża i warunków, w których jednostka działa. Standardy stanowią uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej.”² Każdy ze standardów wpływa na wszystkie cele i zadania, jakie jednostka ma zrealizować, oraz dotyczy każdej komórki organizacyjnej w jednostce [13, s. 88].

Opisane powyżej prawne aspekty systemu kontroli zarządczej wydają się jasne i klarowne, ustawodawca jednak szczegółowo nie określił, jak cały system ma być wdrażany.

² Załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (poz. 84).

Pozostawił pewną dowolność. Należy podkreślić, iż w administracji publicznej panuje dosyć formalny i proceduralny styl zarządzania i kierowania. Większość zadań i celów opiera się na wewnętrznych zarządzeniach oraz regulaminach. Wprowadzenie kontroli zarządczej wraz ze wszystkimi jej standardami wymusza na jednostkach sektora finansów publicznych zmianę stylu zarządzania, o ile pojęcie zarządzania było dotychczas prawidłowo interpretowane, i zaczęło nadawać procesowi kierowania komercyjny charakter. Działalność organizacji jednak nie jest nastawiona na osiąganie zysku, lecz na dostarczanie usług pożytku publicznego w jak najlepszy, efektywny i ukierunkowany na obywatela sposób. Cele i zadania realizowane przez jednostkę muszą w procesie kontroli zarządczej być mierzalne, badane i egzekwowane. Zarówno stopień ich wykonania, skuteczność, jak i jakość realizacji są poddawane ocenie i monitorowaniu. Jednym słowem „jednostka ma skutecznie i efektywnie osiągać cele, dla których realizacji została powołana, ma świadczyć usługi, które powinny być dostarczone mieszkańcom na odpowiednim poziomie jakościowym”³.

System kontroli zarządczej w każdej z jednostek sektora finansów publicznych będzie unikatowy, każda z grup jednostek sektora finansów publicznych realizuje bowiem odmienne rodzaje zadań, wyznaczane najczęściej przez normy prawne [7]. Należy także zwrócić uwagę, na to, iż zmiana sposobu kierowania ludźmi i sprawami w administracji publicznej wymaga głębokich przewartościowań mentalnych w tym środowisku. „Dla urzędnika młodego pokolenia wyznacznikami sposobu spełniania swoich obowiązków zawodowych nie są obecnie standardy kontroli zarządczej, najczęściej mu nieznane, ale postawa „starszego kolegi”. Ta, być może gorzka uwaga oczywiście nie dotyczy całej administracji publicznej. W niektórych jednostkach poziom wdrożenia kontroli zarządczej jest imponujący. Natomiast w sporej ich części trwają wysiłki i zmagania ze starymi przyzwyczajeniami i dziś, w marcu 2014 roku jeszcze nie wiadomo, czy zakończą się sukcesem. Jest jednak część administracji, która jeszcze mimo obserwowanych pozorowanych działań nie zaczęła wdrażać kontroli zarządczej w ogóle”⁴.

Ustawodawcy nie wystarczy już tylko administrowanie jednostką i jej trwanie, oczekuje, że na czele organizacji będzie stał nie tylko urzędnik, lecz przede wszystkim sprawny i skuteczny menedżer.

3. Standard B – procesowe ujęcie zarządzania ryzykiem

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. przebudowała dotychczasowy system kontroli, który funkcjonował w jednostkach sektora finansów publicznych. Do czasu jej wprowadzenia

³ Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, *Kontrola Zarządcza w Jednostkach Samorządu Terytorialnego*, 2014, Biuletyn nr 1 (10)/2014, s. 4.

⁴ *Ibidem*, s. 8

obowiązywały kontrola wewnętrzna i kontrola finansowa. Nowe regulacje wprowadzone w 2010 r. zintegrowały już istniejące procedury kontroli i audytu w jedną całość, uzupełniając je o cele kontroli i procedury identyfikowania potencjalnego ryzyka.

Ryzyko to problemy, które mogą, ale nie muszą zdarzyć się w przyszłości i mogą mieć negatywny wpływ na możliwość osiągnięcia celów lub realizację zadań. „Ryzyko definiowane jest jako prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia, które będzie miało negatywny wpływ na realizację założonych celów (efekt niepewności w odniesieniu do celów jednostki). Ryzyka mogą mieć swoje źródła wewnątrz jednostki, jak również w środowisku, w jakim jednostka funkcjonuje. Ryzyko występuje na wszystkich szczeblach organizacji”⁵. Norma ISO 31000 definiuje ryzyko jako wpływ niepewności na cele. Polega on na pozytywnym lub negatywnym odchyleniu od oczekiwań. Ryzyko jest często charakterystyczne w odniesieniu do potencjalnych zdarzeń, konsekwencji lub kombinacji tych czynników, które mogą wpłynąć na osiągnięcie celów [4, s. 3]. Niepewność jest źródłem zarówno ryzyka, jak i możliwości. Im większa jest niepewność, tym większe jest ryzyko. W związku z powyższym ryzyko w kategorii zdarzeń to potencjalne zagrożenia lub szanse.

Standardy kontroli zarządczej zgromadzone w grupie B w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów dotyczą procesu zarządzania ryzykiem, który ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia założonych przez jednostkę celów oraz realizację przyjętych zadań. „Istnienie, a także jakość systemu zarządzania ryzykiem w jednostce sektora finansów publicznych jest miarą jej dojrzałości, a przede wszystkim przeciwieństwem lekkomyślności w zakresie zarządzania jednostką. Nowocześnie zarządzane organizacje rozumieją, że muszą być dynamiczne, reagować na zmiany, optymalnie wykorzystywać szanse pojawiające się w otoczeniu oraz patrzeć z wyprzedzeniem w przyszłość”⁶.

Zarządzanie ryzykiem to proces realizowany zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników, uwzględniony w strategii działania i dotyczący całej jednostki. Celem zarządzania ryzykiem jest identyfikacja potencjalnych zdarzeń, które mogą wywrzeć wpływ na jednostkę (realizację jej celów), utrzymanie ryzyka w ustalonych granicach oraz rozsądne, a więc niedające 100% gwarancji zapewnienie realizacji celów organizacji [3, s. 7].

Proces zarządzania ryzykiem powinien być bardzo dokładnie dokumentowany. Grupa standardów B wyznacza kierownikowi organizacji precyzyjne zadania, które musi dokładnie zaplanować, przemyśleć i wykonać. Standardy te tworzą 5 następujących po sobie etapów, które składają się na proces zarządzania ryzykiem.

Etap pierwszy to określenie misji jednostki, czyli celu istnienia danej organizacji. Misja organizacji to jest to, co organizacja proponuje otoczeniu w zamian za zasilenia, które z niego otrzymuje. To unikatowy stan przyszły, do którego organizacja zmierza. Misja daje

⁵ Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, ZARZĄDZANIE RYZYKIEM. Informacje ogólne, 2011, s. 2.

⁶ Kumpiłowska A., Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Ocena ryzyka w ramach kontroli zarządczej, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 4.

odpowiedzi na takie pytania, jak: po co organizacja istnieje?, do czego ma dążyć?, co ma osiągnąć?, czyje i jakie potrzeby ma zaspokajać?, jakie jest jej społeczne posłannictwo?⁷.

„Misja określa najważniejszy powód istnienia jednostki, najważniejszy cel w zakresie świadczenia usług dla obywateli. Tworząc misję, można rozważyć takie kwestie jak: czym jednostka powinna się zajmować, co chce oferować obywatelom”⁸. „Misja jest publikowaną w oficjalnych dokumentach deklaracją wartości, wyznacza kierunki działania jednostki i wskazuje na sens jej istnienia. Powinna ona spełniać następujące kryteria⁹:

- przejrzystość (łatwość w odbiorze),
- adekwatność (nawiązująca do usług, z których korzystają klienci),
- wiarygodność (prawdziwość),
- skuteczność (motywująca do działania)”.

Kolejny etap w procesie zarządzania ryzykiem to określenie celów i zadań (planowanie) oraz monitorowanie i ocena ich realizacji. Zgodnie z załącznikiem do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (poz. 84) cele i zadania powinny:

- być jasno określone,
- dotyczyć przynajmniej rocznej perspektywy,
- mieć przypisane mierniki realizacji,
- mieć osoby lub komórki organizacyjne odpowiedzialne za ich wykonanie,
- mieć odpowiednie zasoby przeznaczone do ich realizacji.

Natomiast w załączniku do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. (poz. 56) ustawodawca bardziej szczegółowo wyjaśnił wagę wprowadzenia formalnego obowiązku wyznaczania celów. Zgodnie z załącznikiem te cele są [18]:

- podstawowymi elementami kierowania jednostką,
- zapewniają poczucie kierunku,
- skupiają wysiłki (pozwalają na efektywną alokację ograniczonych zasobów),
- wyznaczają plany szczegółowe i wpływają na podejmowane decyzje, a także pomagają w ocenie osiągniętych postępów.

Wyróżnia się dwie grupy celów: strategiczne oraz operacyjne. Cele strategiczne wynikają z ustalonej misji i wizji. Mają stały i ogólny charakter, dotyczą dłuższego horyzontu czasu. „Cele operacyjne powinny wynikać z celów strategicznych, mają bardziej dynamiczny charakter, obejmują krótszy okres (np. rok) i dotyczą konkretnych działań, które będą realizowane. Cele strategiczne można również postrzegać jako najważniejsze cele całej jednostki, natomiast cele operacyjne jako cele poszczególnych komórek organizacyjnych, których realizacja jest konieczna do osiągnięcia celów strategicznych”¹⁰.

⁷ Koźmiński A.K., Zarządzanie teoria i praktyka, PWN, 2007, s. 42, s. 166, s. 759.

⁸ Załącznik do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. (poz. 56).

⁹ Sławińska-Tomala E., Kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Praktyczne wskazówki wdrożenia systemu, Wydawnictwo C.H. Beck, 2010, s. 20.

¹⁰ Załącznik do Komunikatu nr 6..., op. cit., s.6

Sposoby formułowania celów i zadań różnią się od siebie i tych dwóch zagadnień nie wolno ze sobą mylić. Cele mają charakter bardziej ogólny, zadania zaś charakter bardziej operacyjny i zawsze powinny być pochodną wcześniej wyznaczonych celów. Zadania są zatem drogą do osiągnięcia wyznaczonych celów. W przypadku zadań będących elementem wykonawczym każdy kierownik jednostki musi zwrócić uwagę na dane, jakie ma, a mianowicie [9]:

- co jest do zrobienia i jakiego typu są to zadania?,
- kto odpowiada za wykonanie zadań, kto je realizuje i kontroluje ich wykonanie?,
- jaki jest termin realizacji poszczególnych zadań, jakie są etapy ich realizacji?,
- jakie środki są potrzebne i dostępne do realizacji zadań?,
- w jaki sposób odbywa się raportowanie i jak często?,
- czy znane są zagrożenia i ryzyko, które mogą wpłynąć na realizację zadań?

Prawidłowe sformułowanie celów i zadań pozwala organizacji w sposób jasny i zrozumiały przejść do kolejnego etapu zarządzania ryzykiem, jakim jest proces identyfikacji ryzyka. Każdy kierownik czy dyrektor zdaje sobie sprawę, że osiągnięcie wytyczonych celów przez wyznaczenie konkretnych zadań jest obarczone pewnym ryzykiem. Ryzyko to jest potencjalnym niebezpieczeństwem, zagrożeniem, prawdopodobieństwem niepowodzenia, które może uniemożliwić wykonanie zadania. W procesie kontroli zarządczej jest to nowe pojęcie. Ma na celu zwrócenie szczególnej uwagi przez kierowników jednostek na sposoby unikania popełniania błędów przez stworzenie polityki zarządzania ryzykiem.

„Ryzyko występuje na wszystkich szczeblach organizacji (kierownik jednostki, kierownictwo średniego szczebla, pracownicy), dlatego też identyfikacja ryzyka również powinna być przeprowadzana na wszystkich poziomach jednostki. Ryzyka mogą mieć swoje źródła wewnątrz jednostki, jak również w środowisku, w jakim jednostka funkcjonuje. W przypadku działu administracji rządowej lub jst mogą to być również ryzyka sygnalizowane przez jednostki podległe i nadzorowane. Identyfikując ryzyka, należy wziąć pod uwagę wszystkie ryzyka, niezależnie od miejsca/źródła ich powstania”¹¹.

Standard B3 o identyfikacji ryzyka mówi w sposób następujący: „nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. (...) W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka”¹². Identyfikacja to nic innego jak określenie tego, co jest realnym niebezpieczeństwem, i nadanie mu konkretnej rozpoznawalnej nazwy, która nie będzie się kojarzyła, z żadnym innym zagrożeniem [9]. W ramach procesu identyfikacji ryzyka określa się przyczyny jego występowania, określane jako tzw. czynniki ryzyka.

Techniki identyfikacji ryzyka [11, s. 24]:

- listy kontrolne,
- burza mózgów, warsztaty,

¹¹ Ibidem, s. 12.

¹² Załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (poz. 84), s. 4.

- analiza dokumentów,
- przegląd organizacji,
- analizy graficzne procesów,
- analiza SWOT – lista zagrożeń na każdym etapie procesu.

Wskazane jest, aby identyfikować ryzyko zarówno do celów, jak i do zadań. Nie można określić minimalnej czy maksymalnej liczby rodzajów ryzyka, którą należy zidentyfikować i przeanalizować. Ważne jest, aby zidentyfikowane rodzaje ryzyka w rzeczywisty sposób opisywały zagrożenia, które mogą wpłynąć na realizację poszczególnych celów i zadań. Należy jednak pamiętać, że określenie zbyt dużej liczby typów ryzyka może powodować problemy w zarządzaniu nimi [18].

Po zidentyfikowaniu ryzyka następuje kolejny etap procesu zarządzania ryzykiem, polegający na jego analizie, której głównym celem jest określenie prawdopodobieństwa wystąpienia w organizacji danego ryzyka i jego skutków. Na tym etapie określa się poziom ryzyka w sposób ilościowy, czyli opisowy (karta analityczna). Polega on na tym, że dla każdego uświadomionego ryzyka określa się próg istotności, po przekroczeniu którego ryzyko będzie uznane za znaczące i będzie wymagało podjęcia konkretnego działania w celu jego wyeliminowania lub zminimalizowania.

„Innym sposobem analizy ryzyka jest system jakościowy (mapa graficzna ryzyka - matryca), który opiera się na wyliczeniach matematycznych przy wykorzystaniu specjalnych algorytmów. Na takiej mapie zaznacza się stwierdzony poziom danego ryzyka i podejmuje się lub nie określone działania przeciwdziałające jego skutkom”¹³.

Po przeanalizowaniu ryzyka i wyznaczeniu progów akceptowalności należy sformułować propozycje ewentualnych reakcji na ryzyko w sytuacji przekroczenia tych granic. Działania te zostały sformułowane w standardzie B5 kontroli zarządczej. Wyróżnia się następujące możliwe reakcje na ryzyko [18]:

- tolerowanie, czyli brak działań wpływających na ryzyko,
- przeniesienie, czyli przerzucenie części lub całości ryzyka na inną organizację lub komórkę,
- wycofanie się, czyli odejście od działań, które wiążą się z ryzykiem,
- działanie, czyli podjęcie działań ograniczających ryzyko, które doprowadzą do poziomu akceptowalności.

Podsumowując proces zarządzania ryzykiem jako jeden z elementów kontroli zarządczej, można stwierdzić, iż jest on ukierunkowany na zadania. Ich przebieg regulują standardy B - w każdym z nich wymieniony jest poszczególny etap procesu zarządzania ryzykiem poprzez zadania. Mimo że jednym z elementów tego procesu jest określenie celów i zadań, to należy zauważyć, iż kierownik jednostki, skupiając się na ryzyku, musi wykonać wiele czynności

¹³ Lewandowski J., Kontrola zarządcza w szkole lub placówce oświatowej, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2012.

(sekwencja zadań), które pozwolą prawidłowo identyfikować, analizować, oceniać ryzyko oraz na nie właściwie reagować.

4. Znaczenie procesu zarządzania ryzykiem w kontroli zarządczej

Kontrola zarządcza to system, który obejmuje wiele powiązanych ze sobą obszarów działań, wśród których zarządzanie ryzykiem można i należy uznać za kluczowy element. Zgodnie z procesowym ujęciem zarządzanie ryzykiem składa się z wielu czynności, które obejmują wyznaczanie celów i zadań, identyfikację ryzyka, ocenę ryzyka, przeciwdziałanie ryzyku, monitorowanie i ocenę realizacji zadań oraz ewentualną korektę działania [15]. Zarządzanie ryzykiem jest procesem, dzięki któremu jednostka będzie mogła ograniczyć prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia zdarzeń mogących negatywnie wpłynąć na jej funkcjonowanie bądź realizowane przez nią cele. Wzmacniając funkcję kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w ustawie o finansach publicznych, ustawodawca podążył za państwami Europy Zachodniej. Zarządzanie ryzykiem pomaga zabezpieczyć ludność oraz sprawność funkcjonowania administracji państwowej przed kryzysami finansowymi, terroryzmem, epidemiami, oszustwami i korupcją. Jest to także element przemiany biurokratycznej administracji w sprawnie zarządzaną organizację. Celem tej zmiany jest zwiększenie efektywności sektora publicznego przez przesunięcie kontroli z miejsc, gdzie zwyczajowo jest stosowana, do miejsc, gdzie jest faktycznie potrzebna, co prowadzi przy tym do usunięcia niepotrzebnej i nadmiernej kontroli [14].

Ilość informacji, które generuje system zarządzania ryzykiem, wymaga wzmocnienia kanałów komunikacji, co może prowadzić do rozwoju systemów informacji zarządczej. Korzyści z wprowadzenia zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym wykraczają znacznie poza bezpośredni cel, jakim jest zabezpieczenie realizacji celów organizacji przed zagrożeniami [5].

Korzyści wynikające z zarządzania ryzykiem to:

- zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji celów i zadań,
- podejmowanie decyzji przy pełniejszej dostępności informacji,
- krótszy czas reakcji w sytuacji kryzysowej,
- zmniejszenie liczby nieprzewidzianych zdarzeń mających negatywny wpływ na działanie organizacji,
- ochrona środków publicznych.

Jednostki działają po to, by osiągać określone cele. Nie wystarczy samo zaplanowanie, ważna jest również ich realizacja. Zarządzanie ryzykiem ma być procesem, który pozwoli na uniknięcie sytuacji, w których, czasem z błahego powodu, jednostki nie realizują zaplanowanych zadań. Proces zarządzania ryzykiem umożliwia przygotowanie się na

zjawiska, które mogą utrudnić realizację celów i zadań, zanim jeszcze się pojawią. Co więcej, umożliwia pracownikom działanie w sytuacjach zagrożenia zgodnie z intencjami kierownika jednostki, nawet w przypadku jego nieobecności. Tworząc rejestr rodzajów ryzyka, należy koncentrować się na celach i zadaniach priorytetowych oraz zadaniach bieżących wymagających naprawy. W procesie zarządzania ryzykiem muszą brać udział wszyscy pracownicy odpowiedzialni za którykolwiek etap realizacji celu czy zadania [1].

Wdrożony i odpowiednio utrzymywany system zarządzania ryzykiem [2]:

- zachęca do aktywnego zarządzania,
- zwiększa świadomość potrzeby identyfikacji i postępowania z ryzykiem w organizacji,
- wspiera i doskonali identyfikację zagrożeń i szans,
- ustanawia solidne podstawy do podejmowania decyzji i planowania,
- wspiera zapewnienie zgodności z prawem oraz z innymi wymogami,
- doskonali sprawozdawczość finansową,
- doskonali ład organizacyjny,
- wzmacnia zaufanie interesariuszy do organizacji,
- doskonali mechanizmy kontroli,
- pozwala na skuteczne alokowanie i wykorzystywanie zasobów do postępowania z ryzykiem,
- poprawia operacyjną skuteczność i efektywność,
- doskonali przeciwdziałanie stratom,
- minimalizuje straty,
- doskonali uczenie się organizacji.

Aby system zarządzania ryzykiem był skutecznie i prawidłowo wdrożony, muszą być spełnione następujące warunki, bez których nie ma szans na powodzenie w tym zadaniu, a mianowicie: silne zaangażowanie zarówno kadry zarządzającej każdego szczebla, jak i pracowników jednostki oraz budowanie dobrego środowiska wokół tego zadania. Istotnym elementem jest także wiedza na temat zarządzania ryzykiem.

Elementem zapewniającym skuteczność systemu zarządzania ryzykiem jest w szczególności stworzenie wielopoziomowego systemu analizy i reakcji na ryzyko:

- na pierwszej linii – przez każdego pracownika, mieszkańca i innego interesariusza w ramach jego możliwości w miejscu identyfikacji incydentu, czyli zdarzenia, które nie jest częścią normalnego działania jednostki i powoduje albo może spowodować zagrożenie realizacji celów;
- na drugiej linii – przez pracowników jednostki merytorycznie odpowiedzialnych za dany proces zmierzający do osiągnięcia celu;
- na trzeciej linii – przez ewentualne zlecenie wykonania zadań podmiotom zewnętrznym w ramach umów serwisowych lub zleceń doraźnych [16].

Dzięki zarządzaniu ryzykiem kontrola zarządcza stała się bardziej efektywna i wydajna. Jest ona skoncentrowana na najważniejszych rodzajach ryzyka, a analiza ryzyka pozwala na dobranie odpowiednich środków kontroli i monitorowanie rezultatów ich zastosowania. Rozwój zarządzania ryzykiem ma kluczowe znaczenie dla profesjonalizacji zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych. Oprócz racjonalizacji środków kontroli zarządzanie ryzykiem wprowadziło procesy samoulepszenia organizacji przez zastosowanie cyklu analizy, planowania, podjęcia działań i kontroli efektów [5].

Bibliografia

1. Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Kontrola Zarządcza w Jednostkach Samorządu Terytorialnego, 2014, Biuletyn nr 1 (10)/2014.
2. Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne, 2011.
3. Flaherty J.J., Maki T.: Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym. Zintegrowana struktura ramowa. Streszczenie dla kierownictwa. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2011.
4. ISO/TMB WG on Risk management N 066, ISO/IEC CD 2 Guide 73, ISO/TMB WG on risk management, Risk Management Vocabulary, Szwajcaria 2008.
5. Klimczak K.M., Pikos A.M.: Percepcja ryzyka a kontrola zarządcza w sektorze publicznym. „Przegląd organizacji”, nr 12, 2010.
6. Koźmiński A.K.: Zarządzanie teoria i praktyka. PWN, Warszawa 2007.
7. Krzysztof Puchacz: Zarządzanie ryzykiem w sektorze finansów publicznych. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2013.
8. Kumpiłowska A.: Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Ocena ryzyka w ramach kontroli zarządczej. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
9. Lewandowski J.: Kontrola zarządcza w szkole lub placówce oświatowej. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2012.
10. Projekty ustaw: 1) o finansach publicznych wraz z projektami aktów wykonawczych, 2) Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Druk nr 1181, Warszawa 2008.
11. Sławińska-Tomala E.: Kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Praktyczne wskazówki wdrożenia systemu. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
12. Ustawa z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), art. 68.

13. Winiarska K.: Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 88.
14. Witryna internetowa dr Karola Marka Klimczaka: <http://kmmklim.republika.pl/ekonomia/riskmana.html>
15. Witryna internetowa portalu edukacyjnego EDURADA.PL: <http://edurada.pl/artykuly/zarządzanie-ryzykiem-i-samoocena-istotne-elementy-kontroli-zarządczej-obowi-zki-i-udokumentowanie-dzia-a/>
16. Witryna internetowa Serwisu Samorządowego Wolters Kluwer: <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/kontrola-zarządcza-w-samorządzie-terytorialnym-iv--analiza-i-reakcja-na-ryzyko/2>
17. Załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (poz. 84).
18. Załącznik do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. (poz. 56).

Abstract

One of a managerial control Standard in entities of territorial administration, which author was focused on is a Standard involving risk management. Development of public administration of a risk management has a hey meaning in achieving professionalism of an established operations, and also is a factor for a dynamic action on changed that are introduced in organization. Thanks to market administration, managerial control is becoming much more effective and productive. Market administration is also an element of transformation of bureaucratic administration into efficient and modernly managing organization.