

Dr Elżbieta KOTOWSKA  
Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

## RYZYSKO I ZINTEGROWANY SYSTEM KONTROLI W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH<sup>®</sup>

Risk and integrated control system in the public finance sector<sup>®</sup>

**Słowa kluczowe:** ryzyko, kontrola, kontrola zarządcza, audyt wewnętrzny, legalność, skuteczność, efektywność, celowość.

*Podstawowy cel artykułu to zwrócenie uwagi na zagadnienie ryzyka w działalności podmiotów sektora finansów publicznych z podkreśleniem jego specyfiki. Na bazie tak sformułowanego problemu w dalszej części artykułu przedstawiono koncepcje zintegrowanego systemu kontroli w tych podmiotach jako nowoczesnego narzędzia zarządzania publicznego, co wynika z przyjętych regulacji prawnych i dostosowania do dynamiki zmian wynikających z otoczenia.*

**Key words:** risk, control, management control, internal audit, legality, effectiveness, efficiency, purposefulness.

*The basic objective of the article is to draw attention to the issue of risk in the activities of public finance sector entities, underlining its specificity. On the basis of the problem formulated in this article, the concepts of an integrated control system in these entities are presented as a modern public management tool, which results from the adopted legal regulations and adaptation to the dynamics of changes resulting from the environment.*

### WPROWADZENIE

Sektor finansów publicznych to bardzo istotna część gospodarki narodowej, związana z gromadzeniem dochodów i wydatkowaniem środków pieniężnych potrzebnych do dostarczania dóbr i usług ze sfery użyteczności publicznej. Lata ostatnie charakteryzują się wprowadzaniem nowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, których celem jest poprawa skuteczności i efektywności działania tego sektora, w imię interesu publicznego. Zarządzanie publiczne, bazujące na teorii i praktyce zarządzania w sektorze prywatnym/ biznesie, w dość jednoznaczny sposób na gruncie prawnym określa rolę i znaczenie kontroli w podmiotach sektora finansów publicznych. Przyjęte w ustawie o finansach publicznych (uofp) rozwiązania prawne odnoszące się do kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego wyznaczają kierunek działań związanych z organizacją i funkcjonowaniem kontroli dla wszystkich podmiotów sektora finansów publicznych [10].

**Celem artykułu jest wykazanie specyfiki i znaczenia kontroli w sektorze finansów publicznych oraz związku kontroli wewnętrznej z funkcjonowaniem audytu i kontroli zarządczej. W szczególności wykazanie istotności problematyki ryzyka w sektorze publicznym konieczności jego identyfikacji, analizy i oceny, co w sumie przekłada się na konieczność powołania i funkcjonowania zintegrowanego systemu kontroli, jako funkcji zarządzania publicznego/ menedżerskiego i obliuguje do ustawicznego procesu mającego na uwadze jego dalsze doskonalenie.**

### PROBLEM RYZYKA W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Definicja zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym zakłada, że jest to logiczna i systematyczna metoda tworzenia kontekstu, identyfikacji, analizy, oceny, działania, nadzoru oraz informowania o ryzyku w sposób, który umożliwi organizacji minimalizację strat i maksymalizację możliwości [15].

Rola zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym jest inna niż w sektorze prywatnym. Głównym celem zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym jest dostarczenie informacji o miejscach (procesach), w których należy stosować kontrolę w sposób systematyczny. Przez podejście procesowe należy rozumieć identyfikację procesów, określenie ich zależności i kolejności, ustalenie kryteriów i metod zapewnienia oceny skuteczności, regularne monitorowanie, mierzenie i analizowanie oraz wprowadzenie niezbędnych działań korygujących dla osiągnięcia zaplanowanych wyników i doskonalenia [12, s. 36].

Najistotniejszymi procesami zarządzania ryzykiem w podmiotach sektora finansów publicznych są: identyfikacja i analiza ryzyka, decyzja o reakcji na ryzyko i przeciwdziałanie ryzykom związanym z realizacją celu. Przepis nakazujący wykonywanie zadań dotyczących zarządzania ryzykiem w podmiotach sektora finansów publicznych wynika wprost z UOP [10].

Przez ryzyko, posługując się jedną z licznych definicji należy rozumieć „prawdopodobieństwo wystąpienia działania lub zaniechania, skutkiem którego może powstać szkoda w majątku lub wizerunku firmy lub nawet uniemożliwienie realizacji założonych zadań i celów. Innymi słowy jest to prawdopodobieństwo, które może, ale nie musi wystąpić. Cała trudna

sztuka oceny ryzyka polega na tym, aby prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka trafnie i w porę oszacować i próbować mu zapobiec” [2, s. 49].

Identyfikacja, analiza i kontrola ryzyka, jest celem podstawowym, priorytetem, umożliwiającym realizację wszelkich zadań, zarówno dla jednostki funkcjonującej w sektorze finansów publicznych (JSFP), jak również w sektorze prywatnym. „Szybkość reakcji na zaistniałe odchylenia od wzorca decyduje o skuteczności działań korygujących” [6, s. 18]. Kontrola ryzyka warunkuje dalsze procesy w postaci tworzenia procedur wewnętrznych, mających na celu ustalanie celów, monitorowanie ich wykonania, dalszą identyfikację i dalszą analizę ryzyka oraz podejmowanie działań naprawczych i zaradczych. Jak podkreśla R. Kuc, „błędem kontroli jest przypisywanie zbyt dużej wagi czynnikom łatwo mierzalnym, podczas gdy nie zwraca się dostatecznej wagi na sprawy, które trudno jest mierzyć” [6, s. 20]. Kontrola to proces, który dzięki zredagowaniu ryzyka, ma dostarczyć racjonalnego zapewnienia, że jednostka w swojej działalności realizuje wyznaczoną misję, określoną przez cele. Kontrola zintegrowana jest zatem z podstawowymi procesami działania w tym również zarządzania, planowania, monitorowania i wykonania zadań. „Trudno jest wyobrazić sobie efektywną i skuteczną kontrolę bez bieżącego monitorowania zmian (...) bez poddawania zgromadzonych w ten sposób informacji analizie pod kątem identyfikowania ryzyk, ich wartościowania, a w końcu wskazywania tych obszarów, które powinny zostać objęte badaniem kontrolnym” [14, s. 12].

Zarządzanie ryzykiem w sektorze finansów publicznych jest w wielu przypadkach trudniejsze od zarządzania w sektorze prywatnym, co wynika z kilku powodów takich, jak:

- zmiany na stanowiskach kierowniczych często następują ze względów politycznych (są wynikiem wyborów) a nie z tytułu posiadanej wiedzy i umiejętności, co powoduje, że kierownicy jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych nie zawsze dysponują dostateczną wiedzą na temat podmiotu którym mają zarządzać i ryzyk z którymi należy się zmierzyć,
- w sektorze finansów publicznych występuje też częsty i nie jednoznaczny (bezpośredni) brak odpowiedzialności za decyzje natury finansowej, co u wielu kierowników i pracowników powoduje brak poczucia zagrożenia (bezkarność),
- ryzyka występujące w tym sektorze budzą wiele trudności w zakresie pomiaru skutków/kosztów ponieważ mają wymiar nie tylko finansowy ale i społeczny, gospodarczy oraz polityczny,
- regulacje prawne i obowiązujące procedury w JSFP wydłużają procesy decyzyjne przyczyniając się w wielu przypadkach do potęgowania ryzyka lub powstania nowych ryzyk.

Mając na uwadze zasadność i wagę zagadnienia wpływu ryzyka na całokształt działalności sektora finansów publicznych i jego prawidłowego zdiagnozowania w procesie zarządzania i kontroli, wprowadzono w dniu 06 grudnia 2012 r. szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem. Ryzyko skwantyfikowane zostało „(...) jako możliwość zaistnienia zdarzenia, które negatywnie wpłynie na osiągnięcie celów

i zadań. Zarządzanie ryzykiem to procedury i polityki oraz skoordynowane działania, podejmowane zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników (...)” [3, s. 2]. „Zarządzanie ryzykiem jest ściśle związane z celami i zadaniami (...)” [3, s. 4].

JSFP, które w swojej działalności związane są planami finansowymi często nie posiadają środków na ograniczenie ryzyka, co powoduje, że występuje zjawisko pominięcia analizy ryzyk lub wręcz zlekceważenie ich wpływu. Takie działania lub zaniechanie może spowodować nie tylko brak realizacji zamierzonych celów, ale pociągnąć za sobą nieodwracalne negatywne skutki dla funkcjonowania tych jednostki.

Identyfikacja ryzyka, analiza ryzyka i efektywnego nim zarządzania w sektorze finansów publicznych jest koniecznością ponieważ może przyczynić się do poprawy działania w takich obszarach, jak:

- ♦ stworzenie solidnych podstaw do podejmowania decyzji i planowania (tu przede wszystkim kontroli wewnętrznej);
- ♦ zwiększenie szansy wypracowania, realizacji zadań jednostki – osiągnięcia celu;
- ♦ wzmocnienie zaufania do podmiotów sektora finansów publicznych;
- ♦ budowanie pozytywnego wizerunku sektora publicznego poprzez możliwość otwarcia się na potrzeby obywateli/klientów;
- ♦ stworzenie klarownych procedur, które wykorzystają efektywnie wszelkie posiadane zasoby i zapobiegą nieoczekiwanym stratom;
- ♦ przyniesienie znacznych oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi poprzez ograniczenie ich marnotrawstwa.

„Celem analizy ryzyka jest jego pomiar, polegający na określeniu prawdopodobieństwa wystąpienia danego rodzaju ryzyka oraz możliwości skutków jego wystąpienia. Dysponując listą typów ryzyka zidentyfikowanych dla danej jednostki sektora finansów publicznych, należy dokonać ich oceny z uwzględnieniem dwóch parametrów, tj. maksymalnego skutku zagrożenia oraz prawdopodobieństwa jego wystąpienia. Procedura ta umożliwi ocenę poziomu ryzyka, a w konsekwencji – podjęcie odpowiednich działań mających na celu zminimalizowanie skutków tego ryzyka” [13, s. 115].

Podkreślić należy, że ryzyko powiązane jest z kosztami, zatem reagowanie na ryzyko jest kompromisem pomiędzy poziomem ryzyka akceptowanym przez zarządzających a kosztami jakie należy ponieść, aby zabezpieczyć się przed jego wpływem. Innymi słowy koszty podejmowanych działań nie powinny być wyższe, niż spodziewane efekty.

Identyfikacja ryzyka polega na rozpoznaniu, określeniu i opisaniu ryzyka, które może spowodować zagrożenie dla realizacji celów i zadań. Proces ten musi być przeprowadzany zgodnie z ustawą o finansach publicznych przynajmniej raz w roku i w odniesieniu do celów i zadań jednostki. W przypadku zmiany warunków wynikających np. z otoczenia, zmiany celów czy zadań, należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka. Poprawne jest też wykorzystywanie analiz z lat ubiegłych, na bazie których dokonano już zidentyfikowania ryzyk, określono ich poziom i przygotowano procedury związane z jego ograniczeniem.

Ze zdefiniowanej misji określonej dla każdej JSFP wynikają szczegółowe cele i zadania, przypisane już dla poszczególnych komórek organizacyjnych, które łącznie są odpowiedzialne za całokształt wykonania nałożonych działań. Określone i zidentyfikowane ryzyka, odnoszą się do działania konkretnej komórki organizacyjnej.

Wykorzystując materiał pochodzący z jednej z izb skarbowych można przykładowo przedstawić przeprowadzoną w tym podmiocie sektora finansów publicznych analizę ryzyka. Przy ocenie poziomów ryzyka w urzędzie stworzono i opisano otwarty katalog ryzyk, gdzie zidentyfikowano 8 obszarów dla działalności podstawowej, związanej z bezpośrednią obsługą podatników (tu: 16 obszarów ryzyka i 80 ryzyk) oraz 5 obszarów działalności pomocniczej, niezbędnej dla funkcjonowania instytucji (tu: 14 obszarów ryzyka i 65 ryzyk)<sup>1</sup>.

Oceny ryzyka dokonano przez oszacowanie prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz potencjalnych skutków jakie niesie za sobą, przy zastosowaniu skali jakościowo-ilościowej. Wynik to określenie współczynnika istotności ryzyka oraz jego poziomu, który jest możliwy do zaakceptowania. Zarówno dla prawdopodobieństwa jak i skutku, określono skalę punktową od 1 do 5 (1 - bardzo rzadkie lub prawie niemożliwe; 5 – pewne, katastrofalne). Współczynnik istotności ryzyka o wartościach punktowych od 1 do 25, to iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz potencjalnych skutków jego wystąpienia. Na bazie powyższego zbudowano mapę ryzyka, zaprezentowaną poniżej (rysunek 1).

SKUTEK					
katastrofalny	5	10	15	20	25
poważny	4	8	12	16	20
średni	3	6	9	12	15
mały	2	4	6	8	10
nieznaczny	1	2	3	4	5
	bardzo rzadkie lub prawie niemożliwe	małe	średnie	wysokie	prawie pewne
	PRAWDOPODOBIEŃSTWO				

Rys. 1. Mapa ryzyka „5x5”.

Fig. 1. Risk map „5x5”.

Źródło: [18 s. 16; 17,s.42]

Source: [18s.16; 17,s.42]

Mapa ryzyka służy do dokonania końcowej oceny ryzyka w poszczególnych obszarach działania po to, aby dokonać ich hierarchizacji pod względem akceptowalnego poziomu ryzyka, zróżnicowanego w zależności od rodzaju istotności danego ryzyka i kosztów związanych z jego ograniczeniem. Taki sposób postępowania uznać należy za właściwy ponieważ uwalnia od postępowania z ryzykiem w sposób intuicyjny, nieprofesjonalny. Poziomy istotności ryzyka (przedstawione w tabeli nr1) wyznaczają między innymi obszary o największej możliwości wystąpienia nieprawidłowości.

Tabela 1. Poziomy istotności ryzyka

Table 1. Levels of risk

Poziom istotności ryzyka	Opis
<b>niski (1 – 6)</b>	zasadniczo nie mają wpływu na kluczową działalność jednostki; nie uniemożliwiają realizacji zadań i osiągnięcia celów
<b>średni (8-12)</b>	w tym przedziale ryzyka potencjalnie wpływają na kluczową działalność jednostki; są zagrożeniem dla realizacji zadań i celów; zagrażają powstaniem strat finansowych.
<b>wysoki (15 – 25)</b>	ryzyka w tym przedziale mają istotny wpływ na kluczową działalność jednostki, uniemożliwiają realizację jej zadań i celów, rodzą straty finansowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [3 i 13]

Source: Own study based on [3 and13]

Tak zidentyfikowane obszary stanowią bazę podlegającą weryfikacji przez kontrolę wewnętrzną w formie kwalifikacji i ewentualnego objęcia planem kontroli. W pierwszej kolejności kontrola powinna dotyczyć zjawisk o największej możliwości wystąpienia nieprawidłowości.

Analiza ryzyka jest odpowiedzią na pytanie, czy i w jakim zakresie istnieją możliwości osiągnięcia celów jednostki, zaś cele determinują poszukiwanie, określenie i badanie wszelkich ryzyk. Zadaniem kontroli wewnętrznej jest tu ograniczenie ryzyka przez porównywanie stanu bieżącego ze stanem postulowanym.

Prawidłowo zdiagnozowane ryzyko jest podstawą do tworzenia mechanizmów nadzoru, oceny i kontroli w samej jednostce (w postaci kontroli funkcjonalnej, dokonywanej w ramach nadzoru służbowego przez kierowników komórek organizacyjnych) oraz dla kontroli wewnętrznej, która określa procedury i metody ukierunkowane na zebranie dowodów w zakresie stwierdzonych błędów i nieprawidłowości. W przypadku wystąpienia i wykrycia zdarzeń niepożądanych, zaniedbań, błędów lub nadużyć, powinna również wskazać osoby odpowiedzialne. Instytucjonalna kontrola wewnętrzna dokonuje w ten sposób, również oceny funkcjonalnej kontroli wewnętrznej wykonywanej przez kierowników wszystkich szczebli a odnoszącej się do pracy podległych im pracowników. „W trakcie kontroli można wprowadzać poprawki i ustalać odpowiednie narzędzia zarządzania ryzykiem. Uwzględnić się też czynniki wywołujące ryzyko” [2, s. 51].

1 Izba Skarbowa w Warszawie, otwarty katalog ryzyk z dnia 28.12.2015 r.. Przywołane tu obszary i ryzyka dotyczą działalności jednostki urzędu skarbowego. Obszarami są poszczególne działy w strukturze organizacyjnej organu, jak np. obsługa bieżąca podatników, dział kontroli podatkowej czy też postępowania podatkowych. Dla każdego obszaru działalności określony jest indywidualny zestaw zidentyfikowanych ryzyk, dotyczący już poszczególnych czynności operacyjnych wykonywanych przez pracowników komórek [5].

## MIEJSCE IDENTYFIKACJI, ANALIZY I OCENY RYZYKA W ZINTEGROWANYM SYSTEMIE KONTROLI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Kontrola działalności JSFP w zakresie identyfikacji ryzyk i następnie zarządzanie ryzykiem dotyczy kilku obszarów. Do najważniejszych ryzyk, na które narażone są podmioty sektora publicznego zaliczyć należy:

- ryzyko operacyjne
- ryzyko prawne
- ryzyko związane z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Czynnikami ryzyka operacyjnego mogą być doświadczenie i kwalifikacje pracowników, struktura podmiotu i zasady funkcjonowania poszczególnych komórek organizacyjnych, przepływ informacji wewnątrz jednostki organizacyjnej i zasady współpracy między poszczególnymi pracownikami. Ryzyko prawne wynika z mało przejrzystego, mało stabilnego prawa i błędnej lub niewłaściwej interpretacji i wdrożenia w formie konkretnych decyzji.

Jak podkreśla O. Martyniuk, specyficznym dla sektora finansów publicznych jest ryzyko związane z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, które jest kompilacją trzech rodzajów ryzyk:

- ryzyka płynności – wynikającego głównie z zaciągania nadmiernych zobowiązań, przekraczających ustalone progi i limity,
- ryzyka operacyjnego – powodowane błędami pracowników np.: zignorowanie zapisów ustawy o zamówieniach publicznych, ustawy ordynacja podatkowa,
- ryzyka prawnego związanego z przekroczeniem uprawnień, przygotowaniem niewłaściwej decyzji związanej z wydatkowaniem środków publicznych lub zaciąganiem zobowiązań bez odpowiedniej uchwały organu stanowiącego, czy też przekroczenie ustawowych terminów; [8, s. 83–84].

Identyfikacja i ograniczanie ww ryzyk wymaga funkcjonowania w JSFP zintegrowanego systemu kontroli, składającego się takich elementów, jak: kontrola wewnętrzna, audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza. W zakresie tych czynności kontrolnych i audytorskich występują obszary, które się wzajemnie zająwiają i uzupełniają, ich właściwe określenie a następnie skorelowanie działań powinno leżeć u podstaw funkcjonowania procesu zarządzania ryzykiem. W syntetycznej formie porównanie dotyczące trzech wymienionych obszarów prezentowane jest tabeli nr 2.

Wymienione powyżej elementy składają się na spójny system nastawiony na optymalizację procesu zarządzania w sektorze finansów publicznych, którego zadaniem jest gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych poprzez przestrzeganie zasad wynikających z regulacji prawnych i dobrych praktyk biznesu gdzie problem ryzyka jego identyfikacji i potencjalnej eliminacji jest zagadnieniem kluczowym.

## REGULACJE PRAWNE I ICH WPŁYW NA USPRAWNIENIE PROCESU ZARZĄDZANIA W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Kwestia dotycząca kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych przez wszystkie JSFP **opiera się o zasady; legalności, jawności i przejrzystości** [ 10]. Celem zasadniczym jest ocena realizacji celów podmiotów sektora publicznego pod kątem skutecznego i efektywnego działania. **Efektywność** dotyczy uzyskania jak najkorzystniejszej relacji pomiędzy produktami działań (np. wydanymi decyzjami administracyjnymi, zakończonymi sprawami, przeprowadzonymi szkoleniami) a poniesionymi nakładami. **Skuteczność** dotyczy natomiast relacji pomiędzy rezultatami a produktami oraz stopnia realizacji celu. Przykładowo ocena efektywności działania dotyczy analizy kosztów przeszkolenia jednego bezrobotnego, a skuteczność szkoleń – analiza relacji liczby bezrobotnych, którzy znaleźli pracę w wyniku nabycia podczas szkoleń nowych umiejętności w stosunku do liczby przeszkolonych. Pełny zakres kontroli dotyczy także formułowania odpowiedzi na temat celowości podejmowanych działań ich rzetelności i gospodarności. Przez **gospodarność** należy rozumieć przestrzeganie zasady celowości i oszczędności przy dokonywaniu wydatków z zachowaniem terminów realizacji zadań. W kategoriach gospodarności oceniane jest dysponowanie środkami finansowymi i materialnymi. **Rzetelność** z kolei bada czy wypełnianie obowiązków było wykonywane z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie. Kontrola w tym zakresie bada także dowody finansowe dotyczące poniesionych wydatków. Pełny zakres kontroli przedstawia rys. nr 2.

W sektorze finansów publicznych kontroli podlegają:

- ♦ **zasoby ludzkie** – doskonalenie zawodowe pracowników, działalność socjalno-bytowa, bezpieczeństwo i higiena pracy, kontakty międzyludzkie (atmosfera w pracy),
- ♦ **zasoby rzeczowe oraz inne aktywa** – aktywa trwałe i obrotowe/ majątek,
- ♦ **zasoby finansowe** – kapitały i środki zewnętrzne oraz źródła ich pozyskiwania, wpływ aktywów trwałych i obrotowych na finanse jednostki, wynik finansowy,
- ♦ **zasoby informacyjne** – również zapisane na nośnikach magnetycznych – informacje zawarte w księgach rachunkowych, informacje dokumentujące zdarzenia gospodarcze (umowy, zlecenia, dowody zakupu, przychody, rozrachunki).

Tak szeroki zakres wynika z art.68 ustawy o finansach publicznych, w którym zapisano, że **kontrola zarządcza „to ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”**.

Zakres kontroli zarządczej obejmuje wiele aspektów działalności JSFP. Kontrola jest jedną z funkcji zarządzania jednostką. Podstawowym elementem kontroli zarządczej w JSFP jest odpowiedzialność każdego kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie wszystkich elementów kontroli zarządczej (patrz tabela nr 3).

Tabela 2. Porównanie: kontroli wewnętrznej, audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej

Table 2. Comparison of internal control, internal audit and management check

	Kontrola wewnętrzna	Audyt wewnętrzny	Kontrola zarządcza
<b>Zakres podmiotowy</b>	Jest prowadzona w JSFP w sposób ustalony przez kierownika jednostki.	Jest prowadzony w JSFP określonych art. 274 Ustawy o finansach publicznych	Jest prowadzona we wszystkich JSFP
<b>Zakres przedmiotowy</b>	Dotyczy procesów dotyczących gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych oraz gospodarowania mieniem. <i>Za jej pośrednictwem kierownictwo JSFP ma zdobyć pewność, że wszelkie procesy za których funkcjonowanie odpowiada przebiegają tak aby zminimalizować możliwość powstania nieprawidłowości, oszustwa, błędu czy niegospodarności.</i>	Dotyczy systematycznej oceny kontroli zarządczej w jednostce; obejmują czynności doradcze mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki. <i>Przez ocenę kontroli zarządczej pełni funkcję kontrolną, sprawuje nadzór nad kontrolą wewnętrzną.</i>	Dotyczy zgodności działalności z przepisami i procedurami wewnętrznymi. Dotyczy skuteczności i efektywności działania oraz przepływu informacji, zarządzania ryzykiem, ochrony zasobów, wiarygodności sprawozdań i przestrzegania zasad etycznego postępowania – art. 68 Ustawy o finansach publicznych.
<b>Obszar działania</b>	Podstawowym obszarem jest obszar finansowy	Wszystkie obszary działalności JSFP	Wszystkie obszary działalności JSFP
<b>Osoby odpowiedzialne</b>	Kierownik jednostki	Kierownik jednostki	Kierownik jednostki
<b>Osoby realizujące</b>	Kierownicy jednostek, główni księgowi upoważnieni pracownicy komórek finansowych i operacyjnych	Audytorzy wewnętrzni lub zewnętrzni	Kierownicy jednostek, główni księgowi, osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych, pracownicy jednostki
<b>Częstotliwość badań</b>	Ocena prowadzona w sposób ciągły z możliwością kontroli doraźnych. Kontrola dotyczy stanu <i>ex post</i> (już zaistniałego).	Ocena dokonywana w sposób ciągły, ale z różną częstotliwością w poszczególnych obszarach w zależności od oceny ryzyka danej działalności. Audyt winien dotyczyć stanu <i>ex ante</i> (przed wystąpieniem danego zjawiska).	Ocena prowadzona po zakończeniu roku w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Istnieje możliwość aktualizacji planu pracy do 15.08. każdego roku w zakresie oceny ryzyka – Zarządzenie Nr 49 Ministra Finansów z dnia 01 grudnia 2011 r..
<b>Sposób oceny</b>	Ocena obejmuje zarówno działania zarządcze kierownika, jak i poszczególnych pracowników. Ma charakter indywidualny	Ocena dotyczy procedur działania. Ma charakter systemowy	Ocena dotyczy procedur działania. Ma charakter systemowy
<b>Cel</b>	Wykrywanie błędów i nieprawidłowości z określeniem odpowiedzialności. Ochrona majątku oraz wzmocnienie procesów zarządzania w JSFP. <i>Porównuje stan aktualny ze stanem pożądanym. Bez funkcji kontroli wewnętrznej, stanowiącej formę nadzoru nad prawidłowością działalności, jednostka nie ma możliwości działań bez strat w dłuższej perspektywie czasu.</i>	Udzielenie racjonalnej opinii o prawidłowym działaniu i efektywności systemów kontroli zarządczej. Wniesienie wartości dodanej poprzez informację zwrotną dla zarządzających. Dokonuje monitoringu kontroli wewnętrznej i zarządczej, określa słabe ogniwa w procesie działalności. Analizując procesy, tworzy gotowy, obiektywny obraz rzeczywistości, co sprzyja wytworzeniu wartości dodanej w formie możliwych do wykorzystania ulepszeń jednostki. Przyczynia się do usprawnienia procesów zarządzania ryzykiem. Nadzoruje wraz z powołanymi Komitetami Audytu całokształt działalności jednostki i określa efektywność posiadanych przez nią zasobów.	Zapewnienie realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrola wszelkich procesów i zjawisk w jednostkach powiązanych. Diagnozowanie całokształtu działania JSFP weryfikacja sprawności zarządzania oraz możliwości realizacji zadań i celów. <i>Pełni funkcję zarządczą poprzez realizację planu działalności określoną przez cele.</i> <i>Informacja zwrotna stanowi podstawę do prognozowania dalszych działań na kolejne okresy oraz służy do przeprowadzenia korekty celów jednostki</i>

\* kursywą dodano uzupełnienia własne

Źródło: [8, s. 37–39]

Source: [8, s. 37–39]



Rys. 2. Zakres kontroli.

Fig. 2. Scope of the inspection.

Źródło: Opracowanie własne [1, s. 134]

Source: Own elaboration [1, p. 134]

Tabela 3. Obszary i funkcje kontroli zarządczej

Table 3. Areas and functions of management check

Obszar kontroli	Funkcja
<b>Zarządzanie ryzykiem</b>	ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów jednostki poprzez: określanie celów i monitorowanie realizacji zadań, identyfikację ryzyka, analizę ryzyka, reakcję na ryzyko i działania zaradcze.
<b>Środowisko wewnętrzne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stanowi bazę wyjściową dla modelu; określa całokształt działalności jednostki i jej wszelkie rozwiązania techniczno-organizacyjne, wyposażenie, zastosowane regulacje, powiązania wraz z zasobami ludzkimi, ich umiejętnościami, kompetencjami i zasadami etycznymi;</li> <li>– skuteczność konstrukcji kontroli zarządczej jak i wewnętrznej zależy od sposobu wykonania pracy przez pracowników i od zrozumienia misji firmy;</li> <li>– w ramach prawidłowo zbudowanego i poprawnie funkcjonującego środowiska organizacja realizuje założone cele, polityki i strategie.</li> </ul>
<b>Mechanizmy kontroli</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wszelkie zasady i procedury kontrolne, które powinny umożliwić wykonanie zaplanowanych zadań i celów jednostki, bieżący nadzór oraz ochronę zasobów;</li> <li>– stanowią barierę ochronną dla wszelkich ryzyk mogących zakłócić wykonywanie zadań i realizację celów, zatem winny być wprost pochodną zidentyfikowanych zagrożeń i odpowiedzią na nie;</li> <li>– powinny zapewniać ciągłość działalności jednostki;</li> <li>– są odpowiedzią na konkretne ryzyko;</li> <li>– oceniane przez kontrolę wewnątrz jednostki;</li> <li>– system kontroli winien być efektywny, adekwatny i ustanowiony w oparciu o wytyczne w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem.</li> </ul> <p>Efektywność postrzegana jest jako maksymalizacja tj. osiągnięcie najlepszego efektu przy minimalnych nakładach. Adekwatność, gdy ustanowione mechanizmy kontroli skutecznie przeciwdziałają wpływowi ryzyka określonego dla danego ryzyka dla danej jednostki.</p>
<b>Informacja i komunikacja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zapewnienie bieżącego dostępu do informacji zwrotnych wewnętrznych i zewnętrznych, dotyczących aktualnego poziomu wykonywania zadań i ich realizacji w stosunku do planu;</li> <li>– wszelkie informacje dla kierownictwa w formie np. kluczowych danych, mierzalnych wskaźników, pomagających w bieżącym zarządzaniu.</li> </ul>
<b>Monitorowanie i ocena</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zagadnienia związane z oceną skuteczności samej kontroli zarządczej i jej elementów poprzez samoocenę i informacje zwrotne z audytu wewnętrznego oraz komitetów audytu;</li> <li>– celem zasadniczym jest uzyskanie wyniku końcowego o faktycznym stanie kontroli zarządczej.</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [1, 3, 4]

Source: Own study based on [1, 3, 4]

Każdy z wymienionych elementów kontroli zarządczej jest równie istotny i powiązany z pozostałymi. Ich prawidłowe funkcjonowanie determinuje skuteczność zarządzania ryzykiem. **Celem** kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności (art. 68 uofp):

- ♦ 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.

„Wprowadzenie systemu zarządzania ryzykiem bez uwzględnienia funkcjonujących rozwiązań w pozostałych elementach kontroli zarządczej może być nieefektywne lub wręcz nieskuteczne” [3, s. 3]. Konieczność uwypuklenia zagadnienia ryzyka wynika z faktu, iż podstawą kontroli jest planowanie, określanie celów. „Cel to pożądany przyszły stan rzeczy, (...) podejmowanych działań” [13, s. 48]. „Właściwa identyfikacja ryzyk obszarów poddawanych kontroli (...) polega (...) na wskazaniu możliwych zagrożeń (zdarzeń), które mogą wystąpić jako przeszkody w realizacji celów podmiotu publicznego, określonych dla poddanego analizie obszaru działalności. Planując działalność kontrolną należy identyfikować ryzyko zarówno dotyczące całego podmiotu publicznego, jak i odnoszące się do każdego istotnego obszaru jego działalności” [14, s. 16].

Ustawa o finansach publicznych czyni Ministra Finansów odpowiedzialnym za realizację zadań w zakresie koordynacji kontroli zarządczej w JSFP. Do najważniejszych z nich zgodnie z art. 70 uofp należy: upowszechnianie standardów kontroli zarządczej zgodnych z międzynarodowymi standardami. Owe standardy stanowią uporządkowany zbiór wskazań, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej [8].

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków: ministra w kierowanych przez niego działach administracji, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego i kierowników innych jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych.

## PODSUMOWANIE

Z punktu widzenia zarządzania organizacją kontrola przestrzegana jest poprzez pryzmat dwóch różnorodnych systemów a mianowicie zarządczego oraz wspomagającego zarządzanie. Pierwszy z nich związany jest ze sprawowaniem władzy i oznacza przyjęcie systemu zarządzania, które to pozwala na uzyskanie pewności, że zamierzone cele jednostki zostaną osiągnięte. Drugie ujęcie odnosi się do kontroli jako czynności, weryfikującej i oceniającej prawidłowość działania organizacji. Zintegrowany system kontroli zalecany dla JSFP powinien spełniać wymagania stawiane JSFP, które działają podobnie jak przedsiębiorstwa w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu. System ten tworzą kontrola wewnętrzna, audyt

i kontrola zarządcza. Poprawne funkcjonowanie systemu powinno nie tylko przyczyniać się do minimalizowania nieprawidłowości, powstałych na bazie zdiagnozowanych ryzyk, ale także do ich ograniczenia poprzez sygnalizację możliwości pojawienia się nowych ryzyk. W tym kontekście problem identyfikacji i analizy ryzyka stanowi najistotniejszy element.

Przy nieprawidłowo określonym ryzyku, zakwalifikowaniu go do nieodpowiedniego obszaru, wystąpi możliwość zastosowania źle dobranej procedury i braku objęcia go procesem kontrolnym. Konsekwencją może być nie tylko wystąpienie i narastanie nieprawidłowości, ale również brak realizacji celów w postaci zaniżenia poziomu planowanych wielkości, np.: należności podatkowych do budżetu, czy ujemny wpływ na zasoby finansowe lub wizerunek JSFP. Poprawnie funkcjonujący system kontroli ma zasadnicze znaczenie dla sprawnego i efektywnego zarządzania środkami i mieniem publicznym.

Działania z zakresu identyfikacji, oszacowania, mierzalności i wpływu określonych ryzyk występujących w konkretnej JSFP, to również określenie rodzaju reakcji na ryzyko poprzez np.:

- wprowadzenie dodatkowych procedur w celu zmniejszenia ryzyk;
- przeniesienie ryzyka w formie ubezpieczenia, czyli przeniesienie jego skutków na podmiot zewnętrzny,
- zakończenie działań obarczonych ryzykiem,
- tolerowanie ryzyka, czyli świadome przyzwolenie na jego istnienie z uwagi np. na nieproporcjonalnie wysokie koszty w odniesieniu do potencjalnych korzyści.

W zintegrowanym systemie kontroli JSFP zarządzanie ryzykiem jest problemem kluczowym ponieważ służy optymalizacji procesów i zadań, które realizują JSFP w ciągłym zmieniającym się otoczeniu, dlatego też wymaga również ustawicznych badań i analiz, które podlegają procesom ewaluacji.

## LITERATURA

- [1] **GORYSZEWSKI R., E. KOTOWSKA. 2011.** „Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w sektorze publicznym”. Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego Nr 1/2011.
- [2] **KALUŻNY S. 2008.** Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka. Warszawa: Wyd. PWE.
- [3] **KOMUNIKAT Nr 6 Ministra Finansów z dnia 06 grudnia 2012 r.** w sprawie szczegółowych wytycznych dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem, (Dz. Urz. Min. Fin. z dnia 18 grudnia 2012 r. poz. 56/Is.
- [4] **KONTROLA zarządcza w sektorze finansów publicznych. 2012.** Istota, unormowania prawne i otoczenie. Compendium wiedzy, (wersja 1.0), Warszawa.
- [5] **KOWALCZYK A. 2016.** Kontrola wewnętrzna jako narzędzie służące eliminacji ryzyka. Praca dyplomowa WSM w Warszawie.
- [6] **KUC R.R. 2008.** Kontrola – kontroling – audyt 3 w 1 podobieństwa i różnice. Warszawa: Wyd. PTM.
- [7] **MARTYNIUK O. 2012.** Ocena zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych w Polsce – wyniki badań empirycznych.

- [8] **STANDARDY kontroli w administracji rządowej z dnia 10 lutego 2012 r.** wydane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, (Dz.U.Nr 185, poz. 1092).
- [9] **SZYMAŃSKA H. 2012.** Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego w: Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych. Praca zbiorowa pod red. Teresy Kiziukiewicz, Warszawa: Difin.
- [10] **USTAWA o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009** (Dz. U. Nr. 157, poz 1240).
- [11] **USTAWA z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej,** (Dz.U.Nr 185, poz. 1092).
- [12] **WAWAK S. 2007.** Podręcznik wdrażania ISO 9001:2000, Gliwice:Helion.
- [13] **WINIARSKA K. (red.) 2012.** Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych. Warszawa: Wyd. Oficyna.
- [14] **WPROWADZENIE** do kontroli administracji rządowej. 2012.Warszawa.
- [15] **Wytyczne** w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym INTOSAI GOV 9100, Najwyższa Izba Kontroli. 2011.
- [16] **ZARZĄDZANIE RYZYKIEM – informacje ogólne 2011.** Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Warszawa.
- [17] **ZARZĄDZANIE RYZYKIEM w SEKTORZE PUBLICZNYM 2007.** Podręcznik wdrażania systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce. Ministerstwo Finansów. Warszawa.
- [18] **ZESTAW NARZĘDZI DO ANALIZY RYZYKA W URZĘDACH. 2016.** Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, źródło: <http://saksap.ksap.gov.pl>, data dostępności 03.03.2016 r.