

AGNIESZKA SKOCZYŁAS

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W JEDNOSTKACH SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH – POTRZEBA, CZY ZŁO KONIECZNE

Wprowadzenie

Organizacja we współczesnym świecie nie funkcjonuje w warunkach izolacji od otoczenia, ale jest uczestnikiem rynku krajowego oraz międzynarodowego i jest od nich uzależniona. Powoduje to, że każda jednostka bez względu na sektor, w którym działa, publiczny czy prywatny jest narażona na błędy, których niejednokrotnie nie da się uniknąć. Możliwość pojawienia się nieprawidłowości określa się mianem „ryzyka błędnej decyzji”¹. Działając w obliczu niepewności organizacje muszą podejmować działania w oparciu o informacje pochodzące z różnych źródeł. W takiej sytuacji niezbędne w procesie decyzyjnym staje się zarządzanie ryzykiem.

Ryzyko jest nieodłącznym elementem życia każdego człowieka i działalności każdej organizacji², może ono wiązać się zarówno z negatywnymi, jak i pozytywnymi konsekwencjami dla instytucji czy jednostki ludzkiej. Ryzyko stanowi zarówno zagrożenie, jak i szansę, że wystąpi określone zdarzenie, działanie lub brak działania, które negatywnie bądź pozytywnie wpłynie na zdolność organizacji lub jednostki ludzkiej do osiągnięcia wyznaczonych przez nią celów. Postrzeganie ryzyka jako negatywnego aspektu nawiązuje do ryzyka w kategorii uprzedzenia, natomiast z pozytywnego punktu widzenia stanowi impuls do kreatywnego działania. Zarządzanie ryzykiem jest definiowane jako proces identyfikacji, oceny, zarządzania (reakcji) oraz kontroli (monitoringu) potencjalnych zdarzeń lub sytuacji, jakie mają oraz mogą mieć wpływ na działalność organizacji.

Celem artykułu jest zaprezentowanie istoty zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych. W opracowaniu weryfikacji poddano przyjęte dotychczas rozwiązania prawne w zakresie zarządzania ryzykiem oraz dokonano oceny ich przestrzegania przez organizacje należące do tego sektora, a także wskazano na podstawowe błędy najczęściej popełniane w zarządzaniu ryzykiem. Zaprezentowano również propozycję usprawnień w tym zakresie oraz odniesiono się do aspektów psychologicznych, jako nieodłącznego elementu w zarządzaniu ryzykiem.

¹ *Zarządzanie ryzykiem – wyzwania XXI wieku*, red. B.R. Kuc, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodakowskiej w Warszawie, Warszawa 2007, s. 5–7.

² *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltex, Warszawa 1999, s. 44.

Specyfika funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych a potrzeba zarządzania ryzykiem

Organizacje publiczne, jak i prywatne funkcjonują we wciąż zmieniającym się środowisku prawnym, gospodarczym, ekonomicznym, społecznym. Dzieje się to w warunkach, w których z jednej strony mamy do czynienia z ewolucją wewnętrznych organów państwa oraz ulegającym modyfikacjom rozwiązaniom instytucjonalnym i funkcjonalnym, z drugiej, zachodzącymi procesami integracji, regionalizacji, globalizacji wspieranymi nowoczesnymi technologiami informatycznymi³. Wszystko to wymusza konieczność podejmowania działań, które niejednokrotnie obciążone są znaczącym ryzykiem z punktu widzenia działalności tych instytucji. Zagrożenia te są szczególnie istotne dla jednostek sektora finansów publicznych, gdzie potrzeby społeczeństwa są kluczowym wyznacznikiem podejmowanych decyzji zarządczych. Instytucje publiczne stoją w obliczu ryzyk związanych z ich działalnością, ale również pojawiających się nowych zadań i okoliczności, które generują powstawanie nieznanych dotąd zagrożeń. Niepewność w funkcjonowaniu organizacji sektora publicznego dodatkowo potęgują wydarzenia polityczne, zarówno w skali lokalnej, krajowej, jak i międzynarodowej. Aby sprostać wyzwaniom postępującej globalizacji, nieuchronne jest skuteczne i efektywne zarządzanie instytucjami należącymi do tego sektora.

Od strony funkcjonowania sektora finansów publicznych, zarządzanie często utożsamiane jest z administrowaniem, które związane jest z wykonywaniem władzy państwowej⁴, wynikającej z funkcji powierzonej kierującemu konkretną instytucją państwową⁵. Tymczasem, zarządzanie jest pojęciem znacznie szerszym od administrowania. Proces zarządzania jest zjawiskiem wielofazowym. Jednym z jego niezbędnych elementów jest ustalenie celów i zadań, a także stworzenie systemu ich finansowania oraz zapewnienie prawidłowości ich wykonania poprzez właściwy monitoring⁶. Jednakże, aby móc skutecznie i efektywnie zarządzać organizacją, niezbędne jest dokonanie analizy zmieniającego się otoczenia poprzez identyfikację ryzyk oraz źródeł i przyczyn ich powstania.

Ryzyko, z punktu widzenia sektora finansów publicznych, oznacza prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń, które będą miały wpływ na prawidłowość, sprawność, efektywność i gospodarność funkcjonowania organizacji tego sektora oraz ich zdolność decyzyjną w granicach obowiązujących przepisów prawa, co będzie powodować skutki o wymiarze finansowym, społecznym i gospodarczym. Biorąc pod uwagę wymiar skutków, jakie mogą powstać w wyniku wystąpienia danego ryzyka, a także makroekonomiczną ich skalę, zarządzanie ryzykiem z punktu widzenia instytucji publicznych nabiera co raz większego

³ *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osipiński, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 15.

⁴ J. Zieleniewski: *Organizacja i zarządzanie*, PWE, Warszawa 1969, s. 109.

⁵ K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek: *op.cit.*, s. 15.

⁶ J. Zieleniewski: *op.cit.*, s. 465–466, K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek: *op.cit.*, s. 16.

znaczenia. Przyczynia się to do powstawania modeli, wytycznych i regulacji z zakresu zarządzania ryzykiem.

Normalizacja ryzyka i zarządzania nim

Dynamiczny rozwój dziedziny zarządzania ryzykiem powoduje, iż dąży się do jego stopniowego uporządkowania. Dzieje się to poprzez opracowywanie różnych koncepcji, modeli i standardów zarządzania ryzykiem⁷. W ostatnich kilkudziesięciu latach ekspansja normalizacji zarządzania ryzykiem jest w dużym stopniu związana z aktywnością sektora bankowego, w ramach którego w 1988 roku Komitet do spraw Nadzoru Bankowego (*Basel Committee for Banking Supervision*) opublikował tzw. umowę kapitałową (*Basel Capital Accord*), zawierającą metodologię pomiaru ryzyka rynkowego. W 2004 roku zmieniono ją na nową umowę kapitałową (*New Basel Capital Accord*), znaną potocznie jako Basel II. Uwzględniała ona takie rodzaje ryzyka, jak ryzyko kredytowe, operacyjne i rynkowe⁸. Inne ważne wydarzenia w rozwoju zarządzania ryzykiem to wypracowanie przez bank JP Morgan w 1996 roku standardu pomiaru ryzyka bankowego za pomocą tzw. wartości zagrożonej (*Value at Risk*) przy użyciu systemu *RiskMetrics*, czy też opracowanie przez sektor ubezpieczeniowy w Unii Europejskiej wymogów w zakresie tzw. marginesu wypłacalności zakładów ubezpieczeń, które formalnie wprowadzono w 2002 roku dyrektywami Solwency I⁹.

Poza wymienionymi regulacjami w zakresie zarządzania ryzykiem istnieją jeszcze takie, które nawiązują bezpośrednio do tej dziedziny bądź obejmują jej elementy. Należą do nich w szczególności:

- ustawa *Sarbanes – Oxley* – 2002 rok, nie zawierająca w sobie konkretnych postanowień odnośnie zarządzania ryzykiem, ale jej stosowanie może mieć znaczący wpływ na zmniejszenie ryzyka w organizacji,
- model Zarządzanie Ryzykiem Korporacyjnym opracowany przez organizację COSO, zwany modelem COSO II bądź ERM (*Enterprise Risk Management – ERM*)¹⁰,
- standard 7 Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej (*International Financial Reporting Standards*), dotyczy określania przez przedsiębiorstwa ryzyka związanego z wykorzystywaniem przez nich instrumentów finansowych,

⁷ Zob. S. Zapłata, M. Kaźmierczak: *Ryzyko, ciągłość biznesu, odpowiedzialność społeczna*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 93.

⁸ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka: *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2007, s. 16.

⁹ *Ibidem*, s. 16.

¹⁰ *Management Consulting. A Guide to the Profession*, red. M. Kubr, 4 th edition, International Labour Organisation 2002, s. 12.

- australijsko-nowozelandzki standard zarządzania ryzykiem z 2004 roku, AS/NZS 4360:2004,
- brytyjski standard zarządzania ryzykiem – 2002 rok, *Management of Risk – A Strategic Overview*, zwany Pomarańczową Księgą¹¹, opracowany przez trzy organizacje *The Institute of Risk Management (IRM)*, *The Association of Insurance and Risk Managers (AIRMIC)*, *ALARM The National Forum for Risk Management in the Public Sector*¹²,
- dokumentacja normalizująca o charakterze norm ISO (PN-ISO/IEC 27005 *Technika informatyczna – Technika Bezpieczeństwa – Zarządzanie ryzykiem w bezpieczeństwie informacji*, PKN, Warszawa 2010).

Dokumenty te odnoszą się kompleksowo do zarządzania ryzykiem w organizacji, czego przykładem jest *Enterprise Risk Management – ERM* opracowany przez organizację COSO, bądź w części do konkretnego kryterium obszarowego, np. ryzyka bankowego, czy ryzyka bezpieczeństwa, czego przykładem jest umowa Basel II, czy norma ISO 27005.

Dodatkowo wykształciły się międzynarodowe organizacje, skupiające teoretyków i praktyków, zajmujących się zarządzaniem ryzykiem. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim¹³:

- *Professional Risk Managers International Association (PRIMA)*,
- *Global Association of Risk Professional (GARP)*,
- *Society for Risk Analysis (SRA)*,
- *Federation of Enterprise Risk Management Association (FERMA)*.

Obok standardów i norm dotyczących zarządzania ryzykiem, w literaturze przedmiotu występują różne modele zarządzania ryzykiem. W wielu krajach również wprowadzono uregulowania prawne w tym zakresie. Przykładem jest polski sektor finansów publicznych, do którego Komunikatem nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 roku¹⁴. wprowadzono zarządzanie ryzykiem, co zostało omówione w kolejnej części opracowania.

Zarządzanie ryzykiem w jednostkach polskiego sektora finansów publicznych

Zadania i obszary działalności organizacji sektora finansów publicznych są unormowane prawnie. Jeśli dane zadanie bądź funkcja nie znajdują odzwierciedlenia w przepisach prawa, wówczas instytucje publiczne jej nie wykonują. Specyfika funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych spowodowała zatem, że pojęcie zarządzania ryzykiem nie funkcjonowało w administracji publicznej przez dłuższy okres czasu. O zarządzaniu ryzy-

¹¹ *Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje, Management of Risk – A Strategic Overview*, zwany Pomarańczową Księgą, Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, Wielka Brytania, październik 2004, www.hm-treasury.gov.uk.

¹² Zob. też *Zarządzanie ryzykiem*, red. K. Jajuga, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 17.

¹³ *Ibidem*, s. 16.

¹⁴ Komunikat nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF nr 7, poz. 58).

kiem w jednostkach sektora finansów publicznych można mówić dopiero od 2006 roku, kiedy to miało miejsce wprowadzenie Komunikatem nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 roku standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych. Ich głównym celem było dążenie do stworzenia jednolitego modelu kontroli finansowej we wszystkich instytucjach sektora finansów publicznych. Standardy te obejmowały pięć elementów: środowisko systemu kontroli finansowej, zarządzanie ryzykiem, mechanizmy systemu kontroli finansowej, informację i komunikację, ocenę i audyt wewnętrzny¹⁵. Był to pierwszy powszechnie obowiązujący dokument, który nakładał na kierowników jednostek obowiązek zarządzania ryzykiem. Niestety posiadał on dwie wady. Pierwszą z nich było użyte w Standardach określenie „kontrola finansowa”, co spowodowało, że większość kierujących organizacjami publicznymi ograniczyło zakres stosowania tych standardów wyłącznie do obszarów finansowych. Druga, to brak obowiązku dokumentowania procesu zarządzania ryzykiem, co w żaden sposób nie zmotywowało kierowników organizacji do podjęcia działań w zakresie wdrożenia zarządzania ryzykiem w kierowanych przez nich jednostkach. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy był raport dotyczący oceny funkcjonowania kontroli finansowej i audytu opublikowany przez Ministerstwo Finansów w 2006 roku¹⁶. Kluczowym wnioskiem w nim zawartym była konieczność dalszego poszerzania znajomości i zrozumienia Standardów kontroli finansowej przez zarządzających organizacjami, co związane było z niską jakością funkcjonujących systemów zarządzania ryzykiem w jednostkach, bądź w ogóle ich brakiem¹⁷.

W roku 2007 Ministerstwo Finansów nie przeprowadziło oceny funkcjonowania kontroli finansowej w jednostkach publicznych, działania ograniczono tylko do weryfikacji procesu zarządzania ryzykiem¹⁸, w ramach którego stwierdzono, że od momentu pierwszego sprawozdania z 2006 roku nie poczyniono żadnych znaczących postępów w tym zakresie. Raporty przygotowywane przez Ministerstwo Finansów opierały się na informacjach pozyskanych z jednostek sektora finansów publicznych w postaci wypełnionego kwestionariusza oceny systemu kontroli finansowej¹⁹. Pytania ujęte w kwestionariuszu miały na celu weryfikację dokumentacji stosowanej i przyjętej w danej organizacji z punktu widzenia elementów ujętych w Standardach kontroli finansowej. Poza dwoma opisanymi sprawozdaniem opublikowanymi przez Ministerstwo Finansów, nie opracowano żadnych innych raportów ukazujących efektywność i skuteczność funkcjonowania tego narzędzia w sektorze publicznym na szczeblu centralnym i samorządowym.

¹⁵ Komunikat nr 13 Ministra Finansów...

¹⁶ Sprawozdanie audyt i kontrola finansowa w 2006 r., raport Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl.

¹⁷ Zob. Sprawozdanie audyt i kontrola finansowa w 2006 r..., s. 19–21.

¹⁸ Zob. Sprawozdanie audyt i kontrola finansowa w 2007 r., raport Ministerstwa Finansów, s. 16, www.mf.gov.pl.

¹⁹ Zob. www.mf.gov.pl/_files/_koordynacja_kontroli_financewej_i_audytu_wewnetrznego/wdranie_kontroli_financewej/info_na_temat_kf_i_aw_w_jsfp.pdf.

W roku 2009 nastąpiła znacząca zmiana w przepisach prawa z punktu widzenia zarządzania ryzykiem. Do sektora finansów publicznych wprowadzono obowiązek sprawowania przez wszystkich kierowników jednostek publicznych kontroli zarządczej. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych kontrola ta oznacza „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”²⁰. Wiąże się ona z realizacją odpowiednich czynności przez zarządzającego instytucją, dzięki którym organizacja osiąga swoje cele. Działania te powinny przebiegać w sposób terminowy, zgodnie z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi, a tym samym przyczyniać się do uzyskiwania możliwie największych korzyści przy jednoczesnym oszczędnym wykorzystaniu nakładów. Ustawodawca zakłada, że kontrola ta powinna być sprawowana w szczególności w 7 obszarach²¹: 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 oraz zarządzania ryzykiem.

W ślad za tym nastąpiły zmiany regulacji w zakresie obowiązujących standardów z zakresu kontroli finansowej, które dotyczyły w szczególności ich nazwy, zastąpiono je „Standardami kontroli zarządczej”²², a także rozszerzenia zakresu ich działania. Ich celem, podobnie jak w przypadku kontroli finansowej jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej, zgodnego z międzynarodowymi standardami, z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża i warunków, w których działa²³. Standardy obejmują pięć elementów odpowiadających poszczególnym zadaniom kontroli zarządczej, należą do nich: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja, monitorowanie i ocena. Nadal pozostano w konwencji pięciu zasadniczych elementów, tym razem jednak nałożony przez ustawodawcę obowiązek w zakresie zarządzania ryzykiem nie tylko sprowadził się do wdrożenia zarządzania ryzykiem w jednostce, ale również jego dokumentowania.

Wprowadzone uregulowania prawne obowiązują już od 2009 roku, pojawia się zatem pytanie jakie są skutki ich stosowania w zakresie zarządzania ryzykiem. Od chwili pojawienia się kontroli zarządczej do tej pory przygotowano jeden dokument z zakresu jej oceny, który opiera się na informacjach pozyskanych od kierowników jednostek w ramach składanych przez nich oświadczeń z kontroli zarządczej za rok 2010²⁴. Zgodnie z informacjami opublikowanymi przez Ministerstwo Finansów²⁵, ocena funkcjonowania kontroli

²⁰ *Ibidem*, art. 68.

²¹ Art. 68 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (DzU nr 157, poz. 1240).

²² Komunikat nr 23 MF z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF. z 2009 r., nr 15, poz. 84).

²³ *Ibidem*.

²⁴ Art. 70 ust. 4 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240).

²⁵ www.mf.gov.pl/_files_/koordynacja_kontroli_finansowej_i_audytu_wewnetrznego/zestawienie_informacji.pdf.

zarządczej wśród 17 ministerstw, tylko w pięciu kształtuje się na poziomie pozytywnym. Pozostałych dwanaście oceniło jej funkcjonowanie na poziomie niewystarczającym. Jako główne uchybienia ministerstwa wskazały braki w przyjętej polityce zarządzania ryzykiem, bądź jej niesformalizowanie. Biorąc po uwagę informacje zawarte w sprawozdaniach opublikowanych przez Ministerstwo Finansów z 2006 oraz 2007 roku w zakresie oceny kontroli finansowej, w których jako główny problem i uchybienie podkreślano brak polityki zarządzania ryzykiem należy wskazać, że w ciągu ostatnich 5 lat pomimo akcentowania kwestii dotyczącej znaczących braków w tym zakresie w instytucjach sektora finansów publicznych nic nie uległo poprawie. W sektorze finansów publicznych mamy do czynienia z narastającym problemem w zakresie zarządzania ryzykiem, co z pewnością może mieć znaczący wpływ na jakość i skuteczność działania całego sektora publicznego. Można w tym miejscu doszukiwać się przyczyn takiego stanu rzeczy, jednakże odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa nie tylko po stronie kierowników jednostek, braku działań z ich strony, ale również nie egzekwowania przestrzegania przepisów prawa ze strony władz.

Błędy najczęściej popełniane przy zarządzaniu ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych

Ryzyko jest zagadnieniem skomplikowanym, a możliwość przewidzenia momentu jego powstania oraz skutku oddziaływania na działalność organizacji są często trudne do ustalenia. Gdyby tak nie było, instytucje z pewnością nie stałyby w obliczu nieustannych wyborów. Zarówno organizacja, jak i jednostka ludzka nie powinny pozostawać bierne wobec ryzyka. Mogą nim zarządzać poprzez kontrolowanie skłonności do ryzyka organizacji i człowieka. Zdaniem Petera L. Bernsteina „zdolność kierowania ryzykiem, i wraz z nim apetytem na podjęcie ryzyka oraz dokonywanie wyborów patrząc w przyszłość, są kluczowymi elementami energii, która przyczynia się do postępu systemu ekonomicznego”²⁶. Według cytowanego autora, zwykłe wydarzenie, takie jak spacerowanie, czy wsiadanie do auta, skakanie do basenu może spowodować katastrofę lub szkodę. Celem zapobieżenia i zminimalizowania wystąpienia negatywnych zdarzeń, jednostka ludzka i organizacyjna powinny wprowadzać odpowiednie mechanizmy kontrolne, które pomogą im podejmować właściwe decyzje. Bernstein uważał, że kontrole są sposobem minimalizowania ryzyka²⁷. Jednakże system zarządzania ryzykiem, aby dobrze spełniał swoją rolę, powinien być dostosowany do specyfiki organizacji, powinien stanowić element zarządzania jednostką. Nie ma jednej sprawdzonej metody zarządzania ryzykiem, można natomiast doszukiwać się błędów najczęściej popełnianych przy zarządzaniu nim. Wśród nich należy wymienić²⁸:

²⁶ *Ibidem*, s. 3.

²⁷ *Ibidem*, s. 20.

²⁸ Por. *Zarządzanie ryzykiem: Dostrzeż szanse tam, gdzie inni widza tylko zagrożenia*, „Harvard Business Review Polska” 2006, nr 2, s. 30–31.

- a) z punktu widzenia podejścia do zarządzania ryzykiem:
- oderwanie zarządzania ryzykiem od działalności organizacji,
 - niewłaściwy dobór kadry uczestniczącej w procesie zarządzania ryzykiem,
 - brak osób odpowiedzialnych za procesy i ryzyka,
 - brak okresowego raportowania,
 - brak lub nieskuteczna informacja i komunikacja;
- b) ze względu na błędy metodologiczne:
- niewłaściwe definiowanie ryzyk,
 - brak analizy relacji zachodzących pomiędzy poszczególnymi ryzykami,
 - skupianie się tylko na wybranych ryzykach działalności instytucji,
 - wykorzystywanie niewłaściwych środków, bądź poleganie na jednym narzędziu analizy,
 - korzystanie z doświadczeń historycznych przy ocenie ryzyka – brak analizy ryzyka z punktu widzenia przyszłości jednostki,
 - brak ciągłości i systematyczności w zarządzaniu ryzykiem.

Podstawowym problemem większości organizacji publicznych jest traktowanie ryzyka jako samodzielnego obszaru działalności instytucji. Ryzyko jest nieodłącznym elementem funkcjonowania każdej jednostki, jest częścią procesu zarządzania i nie może być traktowane jako jego substytut. Inną ważną kwestią to niewłaściwy dobór kadry kierowniczej w procesie zarządzania ryzykiem. Przyczyną tego stanu rzeczy jest stawianie przed organizacjami publicznymi coraz większych wymagań w zakresie usprawniania ich działalności, czemu nie towarzyszy podnoszenie kompetencji osób odpowiedzialnych za te zadania²⁹, a takim z pewnością w ostatnim okresie czasu jest zarządzanie ryzykiem. Obowiązek prawny nakładający na jednostki publiczne zarządzanie ryzykiem – rzecz z pozoru tak oczywista, a jednak kontrowersyjna – spowodował, że zarządzanie ryzykiem stało się obowiązkiem, a nie potrzebą usprawniania funkcjonowania instytucji publicznych. Uwzględniając przy tym specyfikę działania tych jednostek można mieć obawy, że będą one dążyły do wywiązania się z tego zadania wykorzystując tzw. „ustawowe minimum”, co będzie skutkowało brakiem ciągłości działań w ramach zarządzania ryzykiem. Proces ten, bez względu na formę w jakiej funkcjonuje, jest działaniem ciągłym, nie można „pozarządzać” sobie ryzykiem w jednostce od czasu do czasu, ani opracować jednego dokumentu, który obejmie identyfikację i ocenę ryzyk związanych z funkcjonowaniem organizacji, a tym samym rozwiąże ten problem raz na zawsze (tzw. nadziei na szybkie zakończenie). Zarządzanie ryzykiem jest immanentnie wpisane we wszystkie obszary działalności każdej instytucji, jednakże wymaga znacznego zaangażowania oraz przyjęcia odpowiednich rozwiązań metodologicznych. W tym celu, dla właściwej realizacji tego zadania przez jednostki sektora

²⁹ B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 9.

finansów publicznych, niezbędne jest zastosowanie podejścia systemowego do zarządzania ryzykiem.

Systemowe podejście do zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym

W zarządzaniu ryzykiem największym problemem jest znalezienie rozwiązań, narzędzi, mechanizmów, które pozwolą ograniczyć prawdopodobieństwo oraz skutki wpływu danego ryzyka na działalność jednostki. Nawiązując do wcześniej zaprezentowanej definicji zarządzania ryzykiem w odniesieniu do organizacji publicznych, należy podkreślić, że jest to proces stanowiący nieodzowny element zarządzania organizacją, który powinien być tak zorganizowany i zaplanowany, aby dostarczyć kierownictwu racjonalnego zapewnienia, że cele organizacji zostaną zrealizowane. W literaturze przedmiotu podkreśla się trzy najważniejsze etapy, w ramach których zarządza się ryzykiem. Pierwszy z nich wiąże się ze zidentyfikowaniem ryzyk, jakie towarzyszą działalności jednostki. W dalszej kolejności wymienia się konieczność dokonania oceny zidentyfikowanych ryzyk, a wreszcie podjęcie konkretnych działań zapobiegawczych w stosunku do danego ryzyka. W tabeli 1 zaproponowano 10-etapowy przebieg procesu zarządzania ryzykiem, który uwzględnia szereg innych czynności niezmiernie ważnych z punktu widzenia skutecznego funkcjonowania tego procesu.

Tabela 1

Etapy procesu zarządzania ryzykiem w jednostce sektora finansów publicznych

1.	Identyfikacja celów działalności organizacji oraz obszarów lub procesów funkcjonujących w jednostce, służących realizowaniu tych celów
2.	Określenie właścicieli obszarów lub procesów funkcjonujących w jednostce
3.	Identyfikacja ryzyka (określenie charakteru ryzyka oraz miejsca jego powstawania)
4.	Pomiar ryzyka (określenie siły wpływu i częstotliwości występowania ryzyka)
5.	Mapowanie ryzyka – klasyfikacja ryzyka (jego segregacja i hierarchizacja)
6.	Określenie przyczyn powstawania ryzyka
7.	Określenie metod zapobiegania ryzyku oraz wskazanie narzędzi kontroli ryzyka
8.	Raportowanie
9.	Ocena skuteczności wdrożonych metod zapobiegania i narzędzi kontroli oraz oceny ryzyka
10.	Aktualizacji i doskonalenie zidentyfikowanych obszarów lub procesów i ich ryzyk

Źródło: opracowanie własne.

Odnosząc się do każdego ze wskazanych etapów, należy zaznaczyć, że pierwszą czynnością w ramach procesu zarządzania ryzykiem jest zidentyfikowanie celów działalności instytucji oraz określenie obszarów, bądź procesów w niej funkcjonujących, a służących osiągnięciu tych celów. Działanie to jest istotne w ramach zapobieżenia pominięciu niektórych ryzyk ważnych dla organizacji, a także stwierdzenia występowania tych samych ryzyk

w różnych obszarach funkcjonowania jednostki. Identyfikacja wszystkich obszarów i procesów działania instytucji pozwala skupić się na wszystkich rodzajach ryzyka działalności organizacji, a nie tylko na wybranych. Ważne jest w tym zakresie również wskazanie osób odpowiedzialnych za każdy obszar i proces działalności jednostki, czyli wskazanie ich właścicieli. Funkcję tę z reguły sprawują osoby piastujące stanowisko kierownicze, pełniące ważną rolę w całym procesie, bądź zarządzające całym procesem i podejmujące kluczowe decyzje. Dysponując zidentyfikowanymi obszarami i procesami działalności instytucji wraz z przypisanymi do nich właścicielami, na dalszym etapie działania powinno mieć miejsce zidentyfikowanie ryzyka, jakie wiąże się z funkcjonowaniem każdego procesu. Identyfikacją ryzyka powinny zostać objęte wszystkie obszary działalności organizacji. Dodatkowo, do każdego ryzyka warto wskazać charakter oraz miejsce jego powstawania. Kolejna czynność to ocena ryzyka, czyli określenie częstotliwości występowania ryzyka – jego prawdopodobieństwa oraz siły wpływu – skutku. Wybór metody pomiaru danego ryzyka zależy od jego rodzaju. Do pomiaru ryzyk finansowych stosuje się metody ilościowe, do oceny ryzyk operacyjnych wykorzystuje się metody jakościowe, dla pozostałych rodzajów ryzyka korzysta się z reguły z oceny jakościowej. W ramach pomiaru ryzyka można wykorzystywać różne metody i techniki, ważne jest jednak, aby przyjąć jedną metodologię oceny, wspólną dla wszystkich procesów i zidentyfikowanych dla nich ryzyk. Należy jednak pamiętać, aby oceniając ryzyko nie korzystać z doświadczeń historycznych, stwierdzenie „w naszej jednostce nigdy nie miało miejsca takie zdarzenie” nie oznacza, że nie wystąpi ono w przyszłości. Ryzyka należy oceniać z punktu widzenia bieżącej działalności organizacji, jak i z perspektywy przyszłości. Wyniki pomiaru ryzyk pozwalają zhierarchizować oraz sklasyfikować ryzyka odpowiednio do ich stopnia znaczenia dla działalności instytucji, etap ten jest określany mapowaniem ryzyka. Ma on na celu wyselekcjonowanie ograniczonej liczby najważniejszych ryzyk z punktu widzenia działania jednostki, nie zapominając jednak o pozostałych rodzajach ryzyka, które należy stale monitorować. W dalszej kolejności należy określić przyczyny powstawania ryzyka w każdym procesie, co stanowi podstawę przejścia do następnego etapu, jakim jest wskazanie metod zapobiegania ryzyku oraz narzędzi kontroli ryzyka. Reakcji na ryzyko jest wiele, stanowią one mechanizmy kontrolne, a ich celem jest ograniczanie ryzyka realizacji celów jednostki. Mogą one obejmować, m.in.: działania i czynności, regulacje systemu, standardy, czy procedury. Każde ryzyko można minimalizować przy wykorzystaniu więcej niż jednego mechanizmu kontrolnego. Wśród możliwych reakcji na ryzyko możemy wyróżnić m.in.: unikanie, ograniczenie, dzielenie, tolerowanie, planowanie, czy eliminowanie podatności.

Ostatnie trzy etapy to monitorowanie ryzyka, które obejmują sprawozdawczość z zakresu zarządzania ryzykiem, weryfikację skuteczności wdrożonych metod zapobiegania i narzędzi kontroli oraz oceny ryzyka, a także ocenę zidentyfikowanych obszarów, procesów i ich rodzaju ryzyka celem aktualizacji oraz dostosowania ryzyka do bieżących założeń jednostki. Służyć temu mogą ustanowione w instytucji plany przeglądów najważniejszych

ryzyk oraz regularne spotkania, nakierowane na dokonywanie analizy trendów w stosunku do ryzyk zidentyfikowanych w organizacji.

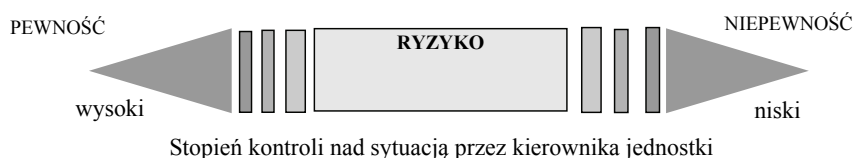
Reasumując dotychczasowe rozważania należy wskazać, że dążąc do efektywnego i skutecznego zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych, niezbędne jest podjęcie następujących działań:

- podniesienie świadomości kierownictwa oraz pracowników instytucji publicznych w zakresie wagi i znaczenia zarządzania ryzykiem w działalności jednostki,
- integracja procesu zarządzania ryzykiem ze wszystkimi obszarami, procesami i zadaniami jednostki,
- wypracowanie podejścia procesowego w zarządzaniu ryzykiem w celu zapewnienia jego przejrzystości,
- dopasowanie procesu zarządzania ryzykiem oraz narzędzi jego pomiaru do specyfiki instytucji,
- dążenie do sprawnego i efektywnego przepływu informacji oraz komunikacji w całej organizacji,
- zapewnienie elastyczności i aktualizacji procesu zarządzania ryzykiem.

Poza opisaną propozycją usprawniania procesu zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych, bez względu na przyjętą metodę identyfikacji, oceny i zarządzania ryzykiem, istnieje jeszcze jeden aspekt, niezmiernie ważny z punktu widzenia skuteczności zarządzania ryzykiem, aspekt psychologiczny.

Aspekty psychologiczne w zarządzaniu ryzykiem

W procesie zarządzania ryzykiem istotne znaczenie ma jego postrzeganie przez nas samych. W zależności od sytuacji w jakiej się znajdujemy oraz warunków i okoliczności, jakie danej sytuacji towarzyszą postrzegamy ryzyko jako szansę, bodziec do działania, bądź jako zagrożenie. Ryzyko wiąże się z procesem podejmowania decyzji. Wybór działań, które odważymy się podjąć, zależy od tego jaką swobodą dysponujemy w dokonywaniu tych wyborów. Warunki, jakie temu procesowi towarzyszą sprowadzają się do warunków pewności, ryzyka oraz niepewności, co zostało zaprezentowane na rysunku 1.



Rysunek 1. Warunki towarzyszące procesowi podejmowania decyzji

Źródło: *Kontinuum warunków podejmowania decyzji*, J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1998, s. 246.

Zgodnie z rysunkiem, w sytuacji pewności decydent jest w posiadaniu dokładnych, wymiernych i wiarygodnych informacji o możliwościach oraz konsekwencjach wyboru danego rozwiązania. W obszarze ryzyka osoba podejmująca decyzje nie ma pewności co do ewentualnych skutków działań, ale na podstawie posiadanych informacji może określić prawdopodobieństwo wystąpienia danej sytuacji. Niepewność pojawia się natomiast w związku z niemożliwością przewidzenia okoliczności wystąpienia danej sytuacji, a także z brakiem informacji na temat rezultatów podejmowanych działań.

W literaturze przedmiotu wskazane rodzaje sytuacji decyzyjnych określane są też jako: zdeterminowane, losowe, niepewne, czy konfliktowe³⁰.

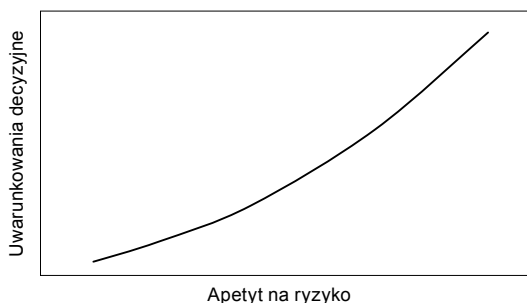
Zarządzanie ryzykiem jest integralną częścią procesu podejmowania decyzji, za które odpowiedzialność ponosi kierownictwo instytucji. Procesowi decyzyjnemu powinno towarzyszyć kryterium racjonalności działania jednostki. W rzeczywistości jest ono niejednokrotnie uzależnione od czynników niezależnych od osób podejmujących decyzje, takich jak uwarunkowania polityczne oraz ograniczenia prawne i finansowe. Dodatkowo pojawiają się również inne aspekty w postaci cech osób podejmujących decyzję. Jedne z nich mają większą skłonność po podejmowania ryzyka, inne wykazują wstrzeźliwość w tym zakresie. Wszystko to ma wpływ na akceptowanie danego ryzyka na określonym poziomie tzw. apetyt na ryzyko.

Apetyt na ryzyko to „akceptowalny poziom równowagi pomiędzy wzrostem, ryzykiem i stopą zwrotu”³¹. Wszelkie działania kierownictwa w danym obszarze powinny być skorelowane z poziomem apetytu na ryzyko, jeśli tak nie jest, działania powinny zostać skorygowane. Poziom apetytu na ryzyko zmienia się w zależności od sytuacji, w jakiej znajduje się organizacja, warunków w jakich zarządzamy ryzykiem oraz uwarunkowań decyzyjnych, jakie temu procesowi towarzyszą. Ma to istotny wpływ na reakcję na ryzyka, a tym samym przekłada się na działanie oraz sprawność funkcjonowania całej jednostki. Elementy te są od siebie zależne, im większy apetyt (tolerancja) na ryzyko, tym większa skłonność do podejmowania decyzji w ramach danego obszaru ryzyka, co zostało zaprezentowane na rysunku 2.

Na rysunku wskazano, że w przypadku małego apetytu na ryzyko, również proces decyzyjności ulega ograniczeniu. Na uwarunkowania decyzyjne mają wpływ zarówno czynniki ekonomiczne, prawne, polityczne oraz psychologiczne, które niestety w sposób znaczący mogą ograniczać decyzyjność, a tym samym skłonność i apetyt na ryzyko. Należy jednak pamiętać, że pomimo obowiązku prawnego oraz czynników zewnętrznych mających istotny wpływ na zarządzanie ryzykiem w organizacji, aspekt psychologiczny ma kluczowe znaczenie dla przebiegu procesu zarządzania ryzykiem, a tym samym decyduje o powodzeniu bądź porażce działalności jednostki.

³⁰ Zob. szerzej *Zarządzanie ryzykiem – wyzwania...*, s. 12.

³¹ *Enterprise Risk Management – Integrated Framework, Executive Summary*, COSO, September 2004, s. 42.



Rysunek 2. Skłonność decyzyjna a apetyt na ryzyko

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Ciągłe zmiany zachodzące w otoczeniu prawnym, ekonomicznym i gospodarczym powodują, że problematyka zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych nabiera większego znaczenia. Organizacje tego sektora coraz częściej znajdują się na rozdrożu podejmowanych decyzji. Przyczyną tego stanu rzeczy są nieustannie zmieniające się przepisy prawne oraz brak ich spójności. Budzi to konieczność podejmowania działań obarczonych znaczącym ryzykiem, których skutki mają wymiar finansowy, społeczny i gospodarczy. Stąd, zarządzanie ryzykiem stanowi nieodzowny element procesu zarządzania organizacją. Skuteczne zarządzanie ryzykiem w dłuższej perspektywie czasu powinno przynieść instytucjom publicznym znaczące korzyści w postaci:

- usprawniania działań organizacji,
- skuteczniejszego i efektywniejszego osiągnięcia celów jednostki,
- oceny i gotowości wykorzystania wszystkich pojawiających się korzystnych możliwości w działalności instytucji,
- usprawniania niedoborów mechanizmów kontrolnych,
- wzrostu odporności jednostki na zmiany zachodzące w otoczeniu,
- minimalizacji konsekwencji w przypadku wystąpienia niekorzystnych dla organizacji zdarzeń.

Są to jedne z ważniejszych korzyści, jakie może przynieść jednostkom sektora finansów publicznych zarządzanie ryzykiem. Powyższy katalog zalet z tytułu zarządzania ryzykiem powinien być uzupełniany w zależności od zmieniającego się otoczenia organizacji, wzrostu świadomości kierownictwa w zakresie przydatności zarządzania ryzykiem, a tym samym stopnia wykorzystania oraz doskonalenia procesu zarządzania ryzykiem przyjętego w jednostce.

Reasumując wypracowane przez Ministerstwo Finansów Standardy kontroli zarządczej zostały stworzone pod właściwym kątem, jednakże, aby spełniły one swoją rolę należy egzekwować ich wdrażanie i przestrzeganie.

*Największym bogactwem jest to co wiemy.
Największym ryzykiem jest to czego nie wiemy.
Ryzyko zawsze istnieje, więc uczmy się kontrolować ryzyko,
zamiast go unikać...*

Robert Kiyosaki

Literatura

Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania, red. Osiński J., Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011.

Enterprise Risk Management – Integrated Framework, Executive Summary, COSO, September 2004.

http://www.mf.gov.pl/_files/_koordynacja_kontroli_finansowej_i_audytu_wewnetrznego/zestawienie_informacji.pdf.

Komunikat nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF nr 7, poz. 58).

Komunikat nr 23 MF z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF. Z 2009 r. nr 15, poz. 84).

Kontinuum warunków podejmowania decyzji, J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1998.

Kosek-Wojnar M., Surówka K.: *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2007.

Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.

Management Consulting, A Guide to the Profession, red. M. Kubr, 4 th edition, International Labour Organisation, 2002.

Piotrowska-Marczak P., Uryszek T.: *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009.

Sprawozdanie audyt i kontrola finansowa w 2006 r., raport Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl.

Sprawozdanie audyt i kontrola finansowa w 2007 r., raport Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl.

Ubezpieczenia gospodarcze, red. T. Sangowski, Poltex, Warszawa 1999.

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

Zapłata S., Kaźmierczak M.: *Ryzyko, ciągłość biznesu, odpowiedzialność społeczna*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.

Zarządzanie ryzykiem, red. K. Jajuga, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Zarządzanie ryzykiem: Dostrzeż szanse tam, gdzie inni widza tylko zagrożenia, „Harvard Business Review Polska” 2006, nr 2.

Zarządzanie ryzykiem – wyzwania XXI wieku, red. B.R. Kuc, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodakowskiej w Warszawie, Warszawa 2007.

Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje, Management of Risk – A Strategic Overview, zwany Pomarańczową Księgą, Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, Wielka Brytania, październik 2004, www.hm-treasury.gov.uk.

Zieleniewski J.: *Organizacja i zarządzanie*, PWE, Warszawa 1969.

dr Agnieszka Skoczyła

Uniwersytet Łódzki

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń

Katedra Finansów i Rachunkowości MSP

Streszczenie

Organizacje publiczne funkcjonują w warunkach wciąż zmieniającego się otoczenia. Powoduje to, że każda jednostka publiczna jest narażona na błędy, których niejednokrotnie nie da się uniknąć. Działając w obliczu niepewności instytucje te muszą podejmować działania w oparciu o informacje pochodzące z różnych źródeł. W takiej sytuacji niezbędne w procesie decyzyjnym staje się zarządzanie ryzykiem. Celem artykułu jest zaprezentowanie istoty zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych. W opracowaniu weryfikacji poddano przyjęte dotychczas rozwiązania prawne z zakresu zarządzania ryzykiem oraz dokonano oceny ich przestrzegania przez organizacje sektora publicznego, a także wskazano na podstawowe błędy najczęściej popełniane w zarządzaniu ryzykiem w sektorze finansów publicznych. Zaprezentowano również propozycję usprawnień w tym zakresie oraz odniesiono się do aspektów psychologicznych jako nieodłącznego elementu w zarządzaniu ryzykiem.

RISK MANAGEMENT IN THE PUBLIC FINANCE SECTOR ENTITIES – NEED OR A NECESSARY EVIL.

Summary

Public organizations operate in a constantly changing environment. This implies that each public entity is exposed to mistakes, which often cannot be avoided. Acting in the face of uncertainty, these institutions need to take action based on information from different sources. In this case, it is necessary to use risk management in the decision-making process. This article aims to present the essence of risk management in the public finance sector units. This study verifies legal solutions adopted so far in the field of risk management and assesses compliance with them by public sector organizations and also points out the fundamental errors, which are most frequently made in risk management in the public finance sector. The paper also presents a proposal for improvements in this area and shows the psychological aspect as an integral element in risk management.

