

Krystian Jaszczyk

Uniwersytet w Białymstoku

jaszczykkristian@wp.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7378-6513>

Received: 19.12.2019

Accepted: 29.04.2019

## Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych za pomocą kontroli zarządczej

Risk Management in Units of the Public Finance Sector by Means of Management Control

**Abstract:** The ability to manage risk is an important element of public finance sector governance. It is possible due to the appropriate identification of risk and the use of instruments that allow its management. One such instrument is the institution of management control which improves the governance of public finance sector entities in terms of a managerial model.

The aim of the article is to analyse management control in the scope of risk management within the public finance sector. Therefore, the research has been formulated to answer the question: is it possible to manage risk in units of the public finance sector through management control? According to the research hypothesis, management control is a capable institution in this regard.

The article presents, not only the institution of management control but also shows the types of risk involved and the management mechanisms available for controlling them.

**Keywords:** risk, risk management, management control

**Słowa kluczowe:** ryzyko, zarządzanie ryzykiem, kontrola zarządcza

### 1. Wprowadzenie

Podczas realizacji zadań publicznych jednostki sektora finansów publicznych (JSFP) są narażone na ryzyko. Może ono wynikać z różnego rodzaju zagrożeń, tj. działań zjawisk przyrodniczych lub z działań ludzi, czy też z otoczenia makro- i mikro-ekonomicznego. Z pragmatycznego punktu widzenia istotne jest, aby wspomniane jednostki nie pozostawały obojętne wobec ryzyka. Sama wiedza o zagrożeniu poszczególnymi rodzajami ryzyka jest niewystarczająca. Konieczne jest podjęcie działań pozwalających: neutralizować, niwelować lub ograniczyć skutki ryzyka. Uaktywnienie się ryzyka może oddziaływać na finanse jednostek sektora finansów publicznych<sup>1</sup>,

---

1 Zwany dalej „JSFP”.

jak również na jakość realizowanych zadań publicznych. Aby temu przeciwdziałać, konieczne jest podjęcie m.in. takich działań, jak: identyfikacja ryzyka, pomiar ryzyka, sterowanie ryzykiem. Wszystkie te czynności składają się na zarządzanie ryzykiem polegające na podejmowaniu decyzji i realizacji działań prowadzących do osiągnięcia przez podmioty akceptowalnego poziomu ryzyka. W praktyce zarządzanie ryzykiem utożsamiane jest z procesami diagnozy i sterowania ryzykiem, których celem m.in. jest stworzenie uwarunkowań dalszego rozwoju. Zarządzanie ryzykiem nie tylko powinno gwarantować realizację celów postawionych przed jednostką, ale również przygotować samą jednostkę do działania w różnych, nieprzewidywalnych sytuacjach. To powoduje, że umiejętność zarządzania ryzykiem jest istotnym aspektem funkcjonowania JSFP, która wpływa m.in. na jakość i efektywność podejmowanych decyzji.

Przykład instrumentu zarządzania ryzykiem znaleźć można w ustawie o finansach publicznych<sup>2</sup> w postaci kontroli zarządczej. Art. 68 ust. 1 u.f.p. definiuje wspomnianą kontrolę jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Natomiast art. 68 ust. 2 pkt 7 u.f.p. wskazuje, iż celem kontroli zarządczej jest w szczególności zarządzanie ryzykiem.

## 2. Jednostki sektora finansów publicznych

Pojęcie JSFP definiuje ustawodawca w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 9 u.f.p. 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;
- związki metropolitalne;
- 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;

---

2 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 62 ze zm.), zwany dalej u.f.p.

- Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 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.

Dokonując analizy powyższego katalogu JSFP można zauważyć wyodrębnienie pięciu zasadniczych kryteriów zaliczania poszczególnych podmiotów do tego sektora, tj.:

- statusu ustrojowego podmiotu, wskazującego na jego przynależność do systemu organów państwowych lub samorządowych albo jednostek im podporządkowanych;
- formy prawnej, wskazującej na to, że jest on państwową lub samorządową osobą prawną, nie zaś osobą fizyczną;
- statusu prawnofinansowego jednostki;
- charakteru działalności danego podmiotu i celu jej prowadzenia;
- imienne znaczenie podmiotu<sup>3</sup>.

W doktrynie podkreśla się, iż powyższy katalog podmiotów tworzących sektor finansów publicznych nie ma charakteru zamkniętego<sup>4</sup>.

JSFP są tworzone w formach określonych w u.f.p., przykładami takich jednostek są: jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, instytucje gospodarki budżetowej lub na podstawie u.f.p. albo na podstawie odrębnych ustaw, m.in.: agencje wykonawcze, państwowe fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje kultury oraz instytucje filmowe, uczelnie publiczne<sup>5</sup>.

Wspomniane powyżej podmioty, wykonują zadania publiczne oraz finansowane są ze środków publicznych<sup>6</sup>. Sposób zorganizowania sektora finansów publicznych przesądza o regułach gospodarowania środkami publicznymi<sup>7</sup>, ich adekwatności do aktualnych uwarunkowań rozwijającej się gospodarki rynkowej<sup>8</sup>. Podziału podmio-

3 L. Lipiec-Warzecha, Komentarz do ustawy o finansach publicznych, Warszawa 2011, s. 84.

4 M. Mierzwa, komentarz do art. 9 u.f.p., (w:) P. Smoleń (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 162.

5 Art. 8 u.f.p.

6 K. Sawicka, (w:) M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, Ustawa o finansach publicznych Komentarz, Wrocław 2010, s. 37.

7 E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk (red.), Prawo finansowe, Warszawa 2009, s. 51.

8 K. Sawicka, Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych, (w:) E. Ruśkowski (red.), System Prawa Finansowego, t. II, Warszawa 2010, s. 35.

tów sektora finansów publicznych można dokonać pod względem ich finansowania oraz połączenia z budżetem. Na tej podstawie wyróżniamy<sup>9</sup>:

- budżetowanie brutto – podmioty są włączone do budżetu całością swoich dochodów i wydatków (jednostki budżetowe), tj. osiągnięte przez nie dochody, jak i ponoszone wydatki są odpowiednio dochodami wydatkami budżetu, czyli są włączone do budżetu w pełnych kwotach;
- budżetowanie netto – podmioty pozostałych JSFP tworzących tzw. gospodarkę pozabudżetową, które rozliczają się z budżetem nadwyżką lub niedoborem albo inną metodą netto. Inaczej mówiąc, wydatkowanie uzyskanych przychodów na pokrycie swoich wydatków i rozliczanie się z budżetem tylko wynikiem działalności.

W tym miejscu należy nadmienić, iż istnieją podmioty nienależące do sektora finansów publicznych, mimo posiadania publicznego charakteru. Wyróżnić tu należy państwowe i samorządowe: przedsiębiorstwa, instytucje badawcze, banki, spółki prawa handlowego. Dodatkowo należy podkreślić, iż Narodowy Bank Polski nie jest podmiotem sektora finansów publicznych, natomiast jest elementem systemu finansów publicznych<sup>10</sup>.

Prowadzenie gospodarki środkami publicznymi w ramach budżetu przy wykorzystaniu metody budżetowania netto bądź brutto jest wynikiem rozwoju historycznego budżetu oraz jego zakresu podmiotowego<sup>11</sup> i ma swoje zalety, ale także wady. Budżetowanie brutto umożliwia pokrywanie wydatków niezależnie od wysokości osiąganych przez daną jednostkę organizacyjną dochodów. Szczegółowe wyspecjalizowanie dochodów i wydatków pozwala na ewidencjonowanie i ścisłą kontrolę wykonania budżetu zgodnie z ustalonym preliminarzem, a to z kolei ma istotne znaczenie dla jawności finansów publicznych oraz dla ich dyscypliny<sup>12</sup>. Natomiast, budżetowanie netto posiada w miarę stabilny system finansowania wydatków, pokrywający część kosztów ich działalności. Wadą gospodarki pozabudżetowej pozostaje nieponoszenie ryzyka gospodarczego i odpowiedzialności za wynik finansowy, co powoduje, że skutki błędnej decyzji ponosi budżet państwa lub jednostki samorządu terytorialnego<sup>13</sup>.

---

9 E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Instytucje prawnofinansowe i warunki ich stosowania*, Białystok 2018, s. 119.

10 *Ibidem*, s. 123.

11 N. Gajl, *Formy budżetowania*, „Finanse” 1964, nr 8, s. 36 i n.

12 K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, *op. cit.*, s. 36-42.

13 L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz...*, *op. cit.*

### 3. Ryzyko w sektorze finansów publicznych

Istota ryzyka może odnosić się do przyczyn lub jego skutków. W ujęciu przyczynowym, ryzyko występuje wówczas, gdy można je określić za pomocą prawdopodobieństwa matematycznego, statystycznego, szacunkowego. Natomiast w ujęciu skutkowym, wyróżnia się dwa sposoby interpretacji ryzyka, poprzez:

- koncepcję negatywną, traktującą ryzyko jako zagrożenie w nieosiągnięciu oczekiwanego efektu;
- koncepcję neutralną, traktującą ryzyko jako zagrożenie i szansę uzyskania efektu różniącego się od oczekiwanego.

Tak więc, ryzyko stanowi zagrożenie, w którym dany podmiot podejmuje działania w celu jego zmniejszenia, lecz również podmiot zdaje sobie sprawę z pozytywnej roli ryzyka umożliwiającego uzyskanie większych korzyści w przypadku podjęcia obciążonej nim działalności<sup>14</sup>.

Wielowymiarowy charakter ryzyka powoduje utrudnienia w precyzyjnym i jasnym zdefiniowaniu tego pojęcia, gdyż w zależności od potrzeb, dyscypliny naukowej, branży stosuje się odpowiednie jego definicje<sup>15</sup>.

Dowodem tego jest fakt, iż ryzyko było przedmiotem wielu dziedzin nauki, które podejmowały próbę jego zdefiniowania. Jedni określali ryzyko jako „zobiektywizowaną niepewność wystąpienia niepożądanego zdarzenia”<sup>16</sup>. Inni natomiast twierdzą, że ryzyko jest możliwością urzeczywistnienia się czegoś niepożądanego, negatywną konsekwencją pewnego zdarzenia<sup>17</sup>. P.U. Kupscha wyróżniał dwa rodzaje ryzyka, które składało się w całość: ryzyko formalne i ryzyko materialne. Ryzykiem formalnym określano miarę niepewności wystąpienia danego zdarzenia jako źródła. Natomiast ryzykiem materialnym określano niebezpieczeństwo poniesienia straty<sup>18</sup>. Zatem można przyjąć, iż ryzyko to czynnik, zdarzenie lub wpływ, który stanowi niebezpieczeństwo dla czegoś bądź kogoś, czego skutkiem może być strata, a elementem kształtującym i wartościującym te pojęcie jest prawdopodobieństwo.

14 K. Jajuga (red.), *Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem – wprowadzenie w zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2007, s. 13.

15 *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Najwyższa Izba Kontroli, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2005, s. 34-36.

16 A.H. Willet, *The Economic Theory of Risk Insurance*, „Filadelfia” 1951, s. 6.

17 W.D. Rowe, *An Anatomy of Risk*, Nowy Jork 1977, s. 24.

18 P.U. Kupsch, *Risiken als Gegenstand der Unternehmenspolitik*, „Wirtschaft und Studium” 1975, nr 4.

Analizując pojęcie i rodzaje ryzyka, zaobserwować można, iż jest pewnym stanem, w którym możliwe jest wystąpienie negatywnego odchylenia od pożądanego czy też oczekiwanego wyniku. Ponadto jest zjawiskiem obiektywnym i mierzalnym<sup>19</sup>.

Zgodnie z wykładnią językową, ryzykiem określa się możliwość, że coś się nie uda lub przedsięwzięcie, którego wynik jest niepewny. Ryzykiem można też nazwać niebezpieczeństwo, że coś zdarzy się w inny sposób od oczekiwanego. Ponadto jest także niebezpieczeństwem powstania szkody obciążającej osobę bezpośrednio poszkodowaną, chyba że umowa lub przepisy prawa zobowiązują inną osobę do wyrównania szkody<sup>20</sup>.

Pomimo wielu definicji ryzyka, przyjąć należy, iż jego złożony charakter uniemożliwia sformułowania uniwersalnego pojęcia, które byłoby jednakowe dla wszystkich dziedzin nauki. Dodatkowo, ryzyko w warunkach gospodarczych jest zjawiskiem powszechnym i obiektywnym, wynikającym z faktu podejmowania określonych działań bądź też zaniechań. Natomiast uzasadnionym jest, iż ryzyka nie można dzielić w dosłownym znaczeniu tego pojęcia, gdyż podział ryzyka oznacza korzystanie z rozmaitych instytucji prawnych, umożliwiających przypisanie poszczególnym stronom umowy konieczności poniesienia skutków nastąpienia określonych okoliczności<sup>21</sup>.

Jednostki sektora finansów publicznych realizując zadania publiczne spotykają się z różnymi rodzajami ryzyka. Jednym z elementów zarządzania ryzykiem jest dokonanie jego analizy, polegającej na określeniu i oszacowaniu rodzajów ryzyka, jakie mogą być związane z prowadzoną działalnością. Zważając na cele zarządzania ryzykiem, ryzyko można podzielić na strategiczne i operacyjne<sup>22</sup>. Ryzyko strategiczne to ryzyko, które jest wynikiem działania sił zewnętrznych, które są niezależne od JSFP, lecz jednostki te mogą podejmować czynności zmierzające do zmniejszenia poziomu tego rodzaju ryzyka. W skład przedmiotowego ryzyka wchodzi m.in.: ryzyko polityczne, ryzyko ekonomiczne, ryzyko społeczne, ryzyko technologiczne, ryzyko legislacyjne, ryzyko środowiskowe, ryzyko inwestycyjne. Ryzyko operacyjne to rodzaj ryzyka występującego podczas codziennej działalności JSFP. W skład przedmiotowego ryzyka włączymy m.in.: ryzyko finansowe, ryzyko wystąpienia strat finansowych z tytułu różnic kursowych lub różnic w stopach procentowych<sup>23</sup>, ryzyko prawne, ryzyko umowne, ryzyko fizyczne, ryzyko środowiskowe.

19 M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 167.

20 B. Petrozolin-Skawrońska, *Nowy leksykon PWN*, Warszawa 1998, s. 1521.

21 M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 167.

22 B. Jennison, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2004, s. 35-36.

23 M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009, s. 169-171.

Ponadto, najczęstszym rodzajem ryzyka operacyjnego spotykanego w sektorze finansów publicznych jest ryzyko związane z posiadanym majątkiem przez JSFP, inaczej nazywane ryzykiem tytułu własności. Występuje ona w związku z wykorzystywaniem tego majątku, w sytuacji gdy następuje szkoda majątkowa w zakresie gospodarowania majątkiem rzeczowym lub związane jest z gospodarowaniem środkami publicznymi przez JSFP. Należy także wyróżnić ryzyko JSFP jako depozytariusza majątku osób trzecich. Mowa tu m.in. o depozytach lub gwarancjach z tytułu należytego realizowania umów<sup>24</sup>.

Obok ryzyka strategicznego i ryzyka operacyjnego, wyróżniamy także ryzyko projektu, czyli ryzyko związane z procesem zmiany lub programem rozwojowym, obejmującym czynności wykonywane jednorazowo lub wyjątkowo. Ryzyko projektu może mieć charakter strategiczny, operacyjny lub strategiczno-operacyjny<sup>25</sup>. W skład przedmiotowego ryzyka wchodzi m.in.: ryzyko realizacji i oceny projektów inwestycyjnych; ryzyko finansowe; ryzyko związane z procedurą zamówień publicznych; ryzyko związane z pozyskiwaniem środków unijnych przez JSFP; ryzyko związane z partnerstwem publiczno-prywatnym.

#### 4. Zarządzenie ryzykiem

Z uwagi na zróżnicowane rodzaje ryzyka i niepewności w realizacji celów oraz zadań, kierowanie jednostkami sektora finansów publicznych wymaga umiejętności rozpoznania ryzyka oraz zarządzania nim<sup>26</sup>. Tego rodzaju umiejętności mają na celu podniesienie efektywności i jakości działania jednostek sektora finansów publicznych. Ogólnie można przyjąć, że zarządzanie ryzykiem jest to system, który z założenia ma ustrzec dany podmiot przed negatywnymi konsekwencjami<sup>27</sup>. Można to porównać do zarządzania stanami niepewnymi. Stany te można inaczej określić jako zjawiska nietypowe lub splot zdarzeń, które mogłyby pojawić się. Na zarządzanie ryzykiem składają się takie działania, jak: planowanie, organizowanie, koordynacja i kontrola prac realizatorów oraz środków rzeczowych i informacyjnych związanych z aktywnym ograniczaniem przyczyn i następstw zjawisk, które z uwagi na potencjalnie wysokie straty lub wysokie prawdopodobieństwo zajścia mogą stanowić istotne zagrożenie. Zasadniczym celem zarządzania ryzykiem jest taka konstrukcja projektu,

24 J. Ciak, Ryzyko finansowe w procesie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2006, nr 4, s. 28-29.

25 Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości – Crown, Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje, Norwich - Londyn 2004, s. 17.

26 P. Sołtyk, Zarządzanie ryzykiem jako przedmiot oceny audytu wewnętrznego, „Finanse Komunalne” 2009, nr 3, s. 60.

27 J. Płaskonka, Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 2, s. 13.



aby jego poziom był akceptowalny dla każdego z uczestników, przy jednoczesnej minimalizacji ryzyka projektu jako całości<sup>28</sup>.

Ponadto, zarządzanie ryzykiem 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. Uważa się ją za dobrą praktykę kierowniczą. Natomiast, sam proces zarządzania ryzykiem składa się z następujących etapów<sup>29</sup>:

- identyfikacja ryzyka;
- analiza ryzyka;
- sformułowanie wariantów zarządzania ryzykiem;
- ocena ryzyka;
- zarządzanie;
- kontrola, monitoring i ocena podjętych działań.

Zarządzania ryzykiem nie można traktować jako obciążenia dla organizacji, lecz jako sposób maksymalizacji dostępnych możliwości i zminimalizowania prawdopodobieństwa niepowodzenia.

Zarządzanie ryzykiem stanowi podstawę utworzenia właściwego ładu organizacyjnego, tj. kombinacji procesów oraz struktur wprowadzonych dla uzyskania przepływu informacji, zarządzania, kierowania oraz monitorowania działań w przedsięwzięciu nakierowanych na realizację postawionych celów. Uznaje się, że zarządzanie ryzykiem może pomóc w poprawie jakości świadczenia usług i wykorzystaniu dostępnych możliwości. Zarządzanie ryzykiem może odgrywać aktywną rolę w zarządzaniu działalnością operacyjną i usługową, a także w implementacji zmian, przed którymi stoją organizacje. Proces ten stanowi narzędzie, które służy do osiągnięcia sukcesu<sup>30</sup>.

Skuteczne zarządzanie ryzykiem może być zapewnione poprzez: regularne raportowanie na temat ryzyka i postępów we wdrażaniu reakcji na ryzyko; ocenianie funkcjonowania zarządzania ryzykiem przy wykorzystaniu ustalonych wcześniej wskaźników, ukazujących realizację założonych celów; dokonanie przeglądu aktualności, adekwatności i efektywności zasad zarządzania ryzykiem z uwzględnieniem zmian zachodzących w JSFP i jej otoczeniu<sup>31</sup>.

---

28 M. Kowalczyk, *Zarządzanie ryzykiem w project finance*, Warszawa 2001.

29 T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2006, s. 98.

30 Ministerstwo Finansów, *Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3349878/20130307\\_3\\_zarządzanie\\_ryzykiem\\_w\\_sektorze\\_publicznym.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3349878/20130307_3_zarządzanie_ryzykiem_w_sektorze_publicznym.pdf). (data dostępu: 30.09.2018 r.).

31 M. Jastrzębska, *Kryteria oceny systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego przez audyt wewnętrzny*, (w:) W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014, s. 492-500.



## 5. Kontrola zarządcza

Jednym z narzędzi, jakie JSFP mogą wykorzystywać w procesie zarządzania ryzykiem, jest kontrola zarządcza. Instytucja ta została wprowadzona do systemu prawa nowelizacją przepisów u.f.p. Uregulowana została art. 68-71 u.f.p., zastępując kontrolę finansową, zdefiniowaną w art. 47 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>32</sup>. Ustawodawca w ten sposób chciał usprawnić zarządzanie jednostką sektora finansów publicznych. Natomiast wprowadzenie kontroli zarządczej zmierzało do przejścia w kierunku menedżerskiego modelu zarządzania<sup>33</sup>.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż kontrola zarządcza obejmuje gospodarkę finansową JSFP, ale nie wyłącza objęcia innych podmiotów w zakresie realizacji zadań, osiągania celów wyznaczonych przez daną jednostkę sektora finansów publicznych, w ramach określonych przedsięwzięć w różnych formach prawnych.

Zaproponowana przez ustawodawcę instytucja kontroli zarządczej jest wykorzystywana do osiągnięcia zamierzonych rezultatów poprzez wdrożenie systemu zarządzania. Inaczej mówiąc, to system służący do zbierania i wykorzystywania informacji do oceny skuteczności organizacji w korelacji do określonej przez nią strategii. W tym miejscu można stwierdzić, że mamy do czynienia z kontrolą o charakterze aktywnym<sup>34</sup>.

Zgodnie z art. 68 ust. 2 u.f.p. celem kontroli zarządczej jest zapewnienie realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem poprzez skuteczność i efektywność działania, wiarygodność sprawozdań, ochronę zasobów, efektywność i skuteczność przepływu informacji i zarządzanie ryzykiem. Cele te tworzą katalog zamknięty.

Ponadto, art. 69 u.f.p. zobowiązuje Ministra Finansów do wydania standardów kontroli zarządczej i opublikowania ich w formie ogłoszenia. Wskazane standardy miały być formą wytycznych dla kierowników poszczególnych jednostek, spójnych z ogólnie obowiązującymi standardami międzynarodowymi w zakresie kontroli. Wspomniane standardy zostały przedstawione poniżej w pięciu grupach, odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej, są to:

- środowisko wewnętrzne, które dotyczy systemu zarządzania jednostką i jej zorganizowania jako całości;
- zarządzanie ryzykiem, które służy zwiększeniu prawdopodobieństwa osiągnięcia celów jednostki poprzez: określenie celów i monitorowanie realizacji zadań, identyfikację ryzyka, reakcję na ryzyko i działania zaradcze; oznacza zatem koncentrację na identyfikacji i pomiarze szans, jak i zagrożeń, co po-

32 Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

33 E. Ruśkowski, *Finanse...*, *op. cit.*, s. 120.

34 M. Matysek, *Projektowanie modelu systemu kontroli zarządczej*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 2, s. 39.

winno mieć przełożenie na stworzenie dokumentów strategicznych, jednostkowych planów działalności mierzalnych celów;

- mechanizmy kontroli stanowiące odpowiedź na konkretne ryzyko, które dana jednostka organizacyjna zamierza zminimalizować poprzez m.in.: systematyczne prowadzenie kontroli, dokumentowanie, rejestrowanie i zatwierdzanie określonych operacji gospodarczych, podział określonych obowiązków, nadzór w ramach hierarchii służbowej, rejestrowanie odstępstw od procedury, wytycznych, instrukcji itp., podział obowiązków umożliwiający wykrywanie i korygowanie błędów;
- informacja i komunikacja zapewniająca określonym osobom jednostki dostęp do informacji niezbędnej do wykonywania swoich obowiązków, jednocześnie zapewniająca odpowiedni przepływ informacji;
- monitorowanie i ocena systemu kontroli z punktu widzenia bieżącej oceny skuteczności systemu kontroli oraz jego poszczególnych elementów, rozwiązywania poszczególnych problemów<sup>35</sup>.

Kontrola zarządcza używa rozwiązań, które są wykorzystywane dla innych funkcji zarządczych, takich jak planowanie, organizowanie i kierowanie zasobami ludzkimi, poprzez m.in. czerpanie norm ustalonych w ramach planowania, kierowania ludźmi; dostarczanie informacji zwrotnych, które są istotne, a nawet niezbędne dla prawidłowego realizowania procesu zarządzania w zakresie objętym procesami planistycznymi<sup>36</sup>.

Analizując kontrolę zarządczą zauważyć można, iż opiera się ona na „regule 3E” zarządzania:

- efektywnego (celowego i skutecznego);
- ekonomicznego (korzystnego, oszczędnego);
- etycznego (zgodnego z uznanymi wartościami)<sup>37</sup>.

Kontrola zarządcza zakłada, że wynik działalności jednostki jest możliwy do zidentyfikowania, porównania, co w efekcie pozwoli danej jednostce na właściwe gospodarowanie posiadanymi zasobami i skierowanie ich na te płaszczyzny, które są istotne dla osiągnięcia zakładanego przez nią celu<sup>38</sup>.

Kontrola zarządcza jest stałym procesem działań kierowniczych, zmierzających do osiągnięcia zamierzonego celu. Dlatego też punktem wyjścia jest określenie celów, które muszą być wspólne dla wszystkich uczestników danego procesu. Cele te

---

35 M. Kaczurak-Kozak, Specyfika systemu kontroli zarządczej na uczelni publicznej, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 53, s.142.

36 M. Przybyła (red.), Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej, Wrocław 2003.

37 W. Kieżun, Sprawne zarządzanie organizacjami, Warszawa 1998.

38 K. Winiarska, Pojęcie i klasyfikacja kontroli zarządczej w literaturze zagranicznej, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 52, s. 13.

muszą być właściwe dla JSFP. Efektem tej kontroli jest zrealizowanie określonych celów. Następnym etapem jest oszacowanie ryzyka, które opiera się na jego identyfikacji, dokonaniu pomiaru ich prawdopodobieństwa i skutków, a kolejno na ustaleniu priorytetów działań zapobiegawczych. Gdy określone zostaną ryzyka, ustala się zakres potrzebnych kontroli, których podstawowym celem jest zapobieganie występowaniu ryzyka<sup>39</sup>. Podstawowym założeniem, jakie powinno przyświecać administracji publicznej, jest stworzenie środowiska, w którym identyfikacja ryzyka dokonywana będzie w związku z procesem, a kontrola będzie odpowiedzią na skonkretyzowane ryzyko<sup>40</sup>.

Zakładając, że proces kontroli prowadzony byłby z częstotliwością gwarantującą kierownikowi jednostki uzyskiwanie aktualnych informacji na temat ewentualnego ryzyka, można byłoby wprowadzać działania korygujące w sposób naturalny i w czasie pozwalającym na osiągnięcie rezultatów, co na zasadzie sprzężenia zwrotnego przynosiłoby oczekiwane rezultaty<sup>41</sup>.

Założeniem kontroli zarządczej w ujęciu zarządzania ryzykiem jest zminimalizowanie zagrożenia dla realizacji zadań JSFP. Ma to na celu z jednej strony identyfikowanie obszarów potencjalnego ryzyka, a z drugiej strony, zarządzanie nim w taki sposób, aby skutecznie ograniczać ryzyko nieosiągnięcia przez jednostkę założonych przez nią celów. Analizując informacje o przeszłości (np. dane sprawozdawcze) i informacje o sytuacji bieżącej (tzn. identyfikowane na bieżąco problemy towarzyszące wykonawstwu zadań publicznych), JSFP podejmuje działania w zakresie projektowania procesów realizacji poszczególnych zadań, ról i kompetencji, aby zmniejszyć lub wyeliminować ryzyko jego osiągnięcia w pożądanym kształcie. Zmierza to do uniknięcia sytuacji uzyskania niepełnej informacji przez organizacje podejmujące w ten sposób nieoptymalne decyzje z punktu widzenia realizacji przyjętego celu<sup>42</sup>.

Zarządzanie ryzykiem w ujęciu kontroli finansowej w JSFP może odbywać się na dwa sposoby. Pierwszy sposób dotyczy wyodrębnienia organizacyjnego i przypisania procesów związanych z zarządzaniem ryzykiem w organizacji, np. grupie osób, która w imieniu JSFP będzie badać ryzyko, dokonywać oceny prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz podejmować działania na rzecz jego ograniczenia. Drugim sposobem jest stworzenie w strukturze danej organizacji procedur związanych z zarządzaniem ryzykiem, poprzez narzucenie obowiązku ich przestrzegania przez wszystkich pracowników JSFP. Jednakże tego rodzaju rozwiązania sprawdzać się będą w małych jednostkach sektora. Zaletą tego rozwiązania jest to, iż zarządzanie

39 M. Matysek, Projektowanie..., *op. cit.*, s. 45.

40 Ministerstwo Finansów..., *op. cit.*

41 M. Matysek, Projektowanie..., *op. cit.*, s. 49.

42 A. Chabowska-Litka, Zarządzanie ryzykiem finansowym w przedsiębiorstwie, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku” 2010, t. 12, s. 23.

ryzykiem odbywa się bez ponoszenia dodatkowych nakładów finansowych, gdyż są one włączone w zakres obowiązków pracowników JSFP<sup>43</sup>.

## 6. Wnioski końcowe

Reasumując, w trakcie funkcjonowania JSFP spotykają się z wieloma rodzajami ryzyka i niepewności w realizacji zaplanowanych celów, dlatego kierowanie tymi jednostkami wymaga umiejętności rozpoznania ryzyka oraz jego zarządzania.

Zarządzanie ryzykiem jest dla sektora finansów publicznych kluczowym narzędziem do eliminowania zagrożeń oraz formą przygotowania JSFP do skutecznego radzenia sobie w sytuacjach ryzyka operacyjnego i strategicznego. Natomiast kontrola zarządcza jest instytucją, za pomocą której można zarządzać ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych. Jest ona stałym procesem działań kierowniczych, ukierunkowanym na realizację zaplanowanego celu oraz wsparcie w funkcjonowaniu JSFP.

Należy podkreślić, iż kontrolę zarządczą stosuje się do jednostek sektora finansów publicznych oraz innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami. Przedmiotowa instytucja jest wykorzystywana do osiągnięcia zamierzonych rezultatów poprzez wdrożenie systemu zarządzania, polegającego na zbieraniu i wykorzystywaniu informacji służących do oceny skuteczności organizacji w korelacji do określonej przez nią strategii.

Faktem jest, iż kontrola zarządcza to proces, który nieustannie powinien być dostosowywany do zmian organizacyjnych. Przedmiotowa instytucja nie zawsze może gwarantować, iż cele i zadania jednostki zostaną zrealizowane. Jednakże prawidłowa identyfikacja obszarów ryzyka, określenie poziomu ich koncentracji oraz umiejętności wykorzystania zarządzania ryzykiem – mogą przyczynić się do prawidłowego funkcjonowania wspomnianych jednostek.

## BIBLIOGRAFIA

- Chabowska-Litka A., Zarządzanie ryzykiem finansowym w przedsiębiorstwie, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku” 2010.
- Chojna-Duch E., Litwińczuk H. (red.), Prawo finansowe, Warszawa 2009.
- Ciak J., Ryzyko finansowe w procesie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2006, nr 4.
- Gajewski P., Organizacja procesowa, Warszawa 2007.
- Gajl N., Formy budżetowania, „Finanse” 1964.

---

43 Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości – Crown, Pomarańczowa..., *op. cit.*

- Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej, Najwyższa Izba Kontroli, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2005.
- Jajuga K. (red.), Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem – wprowadzenie w zarządzanie ryzykiem, Warszawa 2007.
- Jastrzębska M., Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2009.
- Jastrzębska M., Kryteria oceny systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego przez audyt wewnętrzny, (w:) W. Miemiec, K. Sawicka (red.), Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego, Warszawa 2014.
- Jennison B., Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, Warszawa 2004.
- Kaczmarek T., Ryzyko i zarządzanie ryzykiem, Warszawa 2006.
- Kaczurak-Kozak M., Specyfika systemu kontroli zarządczej na uczelni publicznej, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 53.
- Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wrocław 2010.
- Kieżun W., Sprawne zarządzanie organizacjami, Warszawa 1998.
- Kowalczyk M., Zarządzanie ryzykiem w *project finance*, Warszawa 2001.
- Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A., Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, Warszawa 2006.
- Kupsch P.U., Risiken als Gegenstand der Unternehmenspolitik, „Wirtschaft und Studium” 1975, nr 4.
- Lipiec-Warzecha L., Komentarz do ustawy o finansach publicznych, Warszawa 2011.
- Matyssek M., Projektowanie modelu systemu kontroli zarządczej, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 2.
- Mierzwa M., Komentarz do art. 9 u.f.p, (w:) P. Smoleń (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2014.
- Ministerstwo Finansów, Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, <http://www.mf.gov.pl>.
- Petrozolin-Skawrońska B., Nowy leksykon PWN, Warszawa 1998.
- Płaskonka J., Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 2.
- Przybyła M. (red.), Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej, Wrocław 2003.
- Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje, Londyn 2004.
- Rowe W.D., An Anatomy of Risk, Nowy Jork 1977.
- Ruśkowski E., Finanse publiczne i prawo finansowe. Instytucje prawnofinansowe i warunki ich stosowania, Białystok 2018.
- Sawicka K., Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych, (w:) E. Ruśkowski (red.), System Prawa Finansowego, t. II, Warszawa 2010.
- Sołtyk P., Zarządzanie ryzykiem jako przedmiot oceny audytu wewnętrznego, „Finanse Komunalne” 2009, nr 3.

Willet A.H., The Economic Theory of Risk Insurance, Filadelfia 1951.

Winiarska K., Pojęcie i klasyfikacja kontroli zarządczej w literaturze zagranicznej, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 52.

Wyciślak S., Zarządzanie ryzykiem – ujęcie definicyjne, <http://www.audytryzika.com>.