

ANNA SULIKOWSKA

Audytor wewnętrzny, Poznań

**PRAKTYCZNE ASPEKTY WDRAŻANIA KONTROLI ZARZĄDCZEJ
ORAZ ZARZĄDZANIA RYZYKIEM
W JEDNOSTKACH SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Wprowadzenie

Ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. wprowadzono nowe pojęcie kontroli zarządczej. Zgodnie z art. 68 ustawy pod terminem tym należy rozumieć ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Pojawienie się nowego pojęcia wprowadziło pewien chaos, a co za tym idzie różną interpretację roli kontroli zarządczej i próby jej wdrożenia w jednostkach. Często można spotkać się ze stwierdzeniem, iż kontrola zarządcza wyparła obowiązującą do końca roku 2009 kontrolę finansową. Przejęła ona wiele elementów z kontroli finansowej, ale nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, iż zastąpiła ją całkowicie. Sam termin kontrola zarządcza, przetłumaczony z języka angielskiego jako *management control* w swojej nazwie wskazuje na słowo *management*, czyli zarządzanie, a nie kontrola, jak to często jest odbierane. Dlatego też bardzo ważne jest zrozumienie istoty systemu kontroli zarządczej i podjęcie takich działań, które zapewnią jej efektywne wdrożenie.

Istotnym celem kontroli zarządczej jest właściwa orientacja na ryzyko, która sprowadza się do wdrożenia odpowiedniego modelu zarządzania ryzykiem w jednostce sektora finansów publicznych. Zarządzanie ryzykiem jest również dla sektora finansów publicznych pewnego rodzaju nową praktyką, z którą musieli się zmierzyć wszyscy kierownicy jednostek sektora publicznego.

Wydane w komunikacie nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 roku przez Ministra Finansów standardy kontroli zarządczej miały ukierunkować kierowników jednostek m.in. na właściwy sposób zarządzania ryzykiem. Niestety, wprowadzenie tej praktyki okazało się o wiele trudniejsze, niż można było założyć, czego efektem do dnia dzisiejszego jest na brak zarządzania ryzykiem w wielu jednostkach sektora finansów publicznych.

Celem niniejszego artykułu było przedstawienie praktycznych aspektów problematyki związanej z kontrolą zarządczą oraz zarządzaniem ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych. W artykule zaprezentowano informacje zebrane od pracowników różnego szczebla jednostek sektora finansów publicznych. Ponadto dokonano analizy zagadnienia na podstawie literatury i periodyków fachowych oraz na bazie własnych doświadczeń jako audytora wewnętrznego i na tej podstawie podano własną opinię.

1. Istota kontroli zarządczej

Wielu kierowników jednostek sektora finansów publicznych, którzy są zobligowani do wdrożenia kontroli zarządczej, zastanawia się nad jej sensem oraz efektami wprowadzenia w życie. Zgodnie z definicją zawartą w art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem tej kontroli jest zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrona zasobów, przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania, skuteczności i efektywności przepływu informacji oraz zarządzanie ryzykiem. Przepisy podkreślają charakter kontroli zarządczej i wskazują na pewne nowe rozwiązania, wprowadzenie których, obok dotychczas obowiązujących mechanizmów – nowych rozwiązań, powinno być efektem właściwej identyfikacji i analizy ryzyka rozumianego jako prawdopodobieństwo niepowodzenia misji jednostki¹.

Zgodnie z art. 69 ustawy o finansach publicznych, odpowiedzialność za decyzje podjęte w zakresie kontroli zarządczej spoczywa na kierującym jed-

¹ K. Puchacz: *Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Gdańsk 2010, s. 11.

nostką. Zatem obowiązek ustanowienia kontroli zarządczej oznacza, że kierujący jednostką jest odpowiedzialny za wdrożenie skutecznych rozwiązań organizacyjnych i procedur, a następnie za zapewnienie, że są one przestrzegane w takim zakresie, jaki jest konieczny do spełnienia celów danej jednostki.

Należy podkreślić istotę funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych oraz rolę kierownika jednostki w tym procesie. Niewypełnienie oraz niewłaściwa realizacja obowiązków w zakresie kontroli zarządczej objęte są odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie znowelizowanej ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych².

2. Wdrażanie kontroli zarządczej

Pierwsze pytanie, jakie najczęściej padało od kierowników jednostek zaraz po wprowadzeniu obowiązku kontroli zarządczej, dotyczyło sposobu jej realizacji. Zastanawiano się, czy w ogóle cokolwiek robić, jeśli cele wskazane przez ustawodawcę do realizacji kontroli zarządczej są jednak wykonywane. Wyjątkiem na pewno była problematyka związana z wyznaczaniem celów, zadań i mierników do tych zadań oraz wdrażaniem zarządzania ryzykiem. Dużą rolę w tym procesie adaptacji i wdrażania kontroli zarządczej odegrali audytorzy wewnętrzni, którzy zostali zaangażowani nie tylko jako tzw. ciało doradcze, ale również niekiedy jako wdrożeniowcy systemu, co oczywiście często jest niezgodne z Międzynarodowymi Standardami Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego (IIA)³.

Wskazówkami i wytycznymi, które miały pomóc w zorganizowaniu kontroli zarządczej we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych, były opublikowane w komunikacie nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. przez Ministra Finansów standardy kontroli zarządczej⁴. Oczywiście wskazane ogólne założenia miały służyć kierownikom jednostek jako baza do zbudowania optymalnych rozwiązań dostosowanych do własnych realiów, charakteru oraz możliwości jednostek. Przedmiotowe wytyczne są przykładem praktyki legislacyjnej, której wyrazem na gruncie prawa wspólnotowego UE jest tworzenie tzw. miękkiego prawa (*soft*

² Dz.U. z 2005 r., nr 14, poz. 1114, ze zm.

³ Załącznik do komunikatu nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 r., Dz. Urz. Min. Fin. nr 5, poz. 24.

⁴ Dz. Urz. Min. Fin. z 30.12.2009 r., nr 15, poz. 84.

law)⁵. W ujęciu doktryny europejskiej prawa wspólnotowego „miękkie” prawo różni się od prawa „twardego” tym, iż nie ma mocy wiążącej, choć określa normy postępowania i pod względem techniki redakcyjnej przypomina prawo powszechnie obowiązujące⁶.

B.R. Kuc stwierdza, iż obecnie prawda o przeszłości, której dostarczała kontrola wewnętrzna, wypierana jest przez identyfikację, szacowanie i zarządzanie ryzykiem, a więc zarządzanie zdarzeniami przyszłymi⁷. Jakże to ma rzeczywiste przełożenie na praktykę? Na pewno wprowadza daleko idące zmiany w tradycyjnym podejściu do zarządzania jednostką sektora finansów publicznych oraz zmiany w stereotypowym sposobie myślenia o jednostce jako skostniałej instytucji.

Ze swojej praktyki audytora wewnętrznego w różnych jednostkach sektora finansów publicznych mogę wyciągnąć jeden wniosek, iż na pewno potrzeba upływu czasu, aby kierownicy jednostek sektora finansów publicznych oraz ich pracownicy nie obawiali się zmian i byli bardziej otwarci na dialog w tym zakresie. W ankietach przeprowadzanych podczas realizowanych audytów w zakresie ocen przydatności wdrażanej kontroli zarządczej ok. 90% respondentów udzieliło negatywnych odpowiedzi na temat użyteczności wdrażanego systemu. Jako minus wpisywano brak przełożenia bądź też wpływu na poprawę funkcjonowania jednostek oraz dodatkowe zakresy obowiązków z tego wynikające. Należy mieć jednak nadzieję, że w miarę oswojania się z kontrolą zarządczą, rozszerzania wiedzy na ten temat w jednostkach oraz pojawiania się pierwszych efektów prac wykonanych w ramach kontroli zarządczej kierownictwo jednostek przekona się jednak co do potrzeby i wykaże większą wolę we wprowadzaniu rozwiązań, na które wskazują standardy kontroli zarządczej.

3. Zarządzanie ryzykiem w kontroli zarządczej

Zarządzanie ryzykiem stało się obowiązkiem w jednostkach sektora finansów publicznych na mocy ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia

⁵ E. Kowalczyk: *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych*, Preesscom, Wrocław 2010, s. 22.

⁶ C. Milk: *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, t. 1, s. 521–522.

⁷ B.R. Kuc: *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Difin, Warszawa 2009, s. 19.

2009 r. Zgodnie z definicją Międzynarodowych Standardów Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrzznego ryzyko jest definiowane jako możliwość zaistnienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów. Ryzyko jest mierzone wpływem (skutkami) i prawdopodobieństwem wystąpienia. Ryzyko to zjawisko, które towarzyszy człowiekowi przez całe życie. Jest ono związane z każdą działalnością człowieka i „jest od niego niezależne lub zostaje przez niego spowodowane”⁸.

Zarządzanie ryzykiem jest definiowane jako systematyczny proces identyfikacji, analizy i oceny ryzyka oraz podejmowania działań kontrolnych wobec ryzyka, który zwiększa prawdopodobieństwo zrealizowania przez organizację jej celów⁹. Skuteczne zarządzanie ryzykiem w jednostce dostarcza pewności, że organizacja ma solidne podstawy do oceny i łagodzenia ryzyka. Idealny system zarządzania ryzykiem jest ściśle połączony z celami jednostki, poziomem nieodłącznego ryzyka i tolerancji – wystarczająco w celu zmaksymalizowania jej możliwości.

W jednostkach sektora finansów publicznych zarządzanie ryzykiem stało się obligatoryjne, jako jeden z siedmiu elementów kontroli zarządczej. Standardy kontroli zarządczej w grupie (B) – zarządzanie ryzykiem, stanowią ściśle powiązanie z podstawowym celem kontroli zarządczej, jakim jest osiąganie celów jednostki. Wskazują one kierownictwu jednostki na metodę zarządzania ryzykiem, która sprowadza się do następujących etapów:

- określenie misji jednostki,
- zidentyfikowanie ryzyka jego niepowodzenia,
- przeprowadzanie analizy wpływu zidentyfikowanego ryzyka na realizację misji,
- zastosowanie środków zaradczych w sytuacji przekroczenia akceptowalnego poziomu ryzyka,
- monitoring.

Wyznaczenie sposobu zarządzania ryzykiem należy do kierownika jednostki. W zależności od struktury i rodzaju jednostki, dostępnych zasobów kadrowych, finansowych oraz wiedzy w tym temacie może on zrobić to we własnym zakresie, powołując specjalny zespół, który będzie się tym zajmował. Inna możliwość to wbudowanie w strukturę organizacyjną, czyli zarządzanie ryzykiem przy pomocy

⁸ T. Kaczmarek: *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem*, Difin, Warszawa 2006, s. 52.

⁹ International Organization for Standardization, ISO Standard 31000:2009: Risk Management – Principles and guidelines, 2009.

wszystkich pracowników, w formie stałej oceny i diagnozowania ryzyka związanego z wykonywaniem swoich obowiązków¹⁰. Ostatnia alternatywa to zlecenie usługi na zasadach *outsourcingu* przez niezależnego doradcę.

W praktyce te jednostki, które wdrożyły już zarządzanie ryzykiem bądź są na etapie prac z tym związanych, najczęściej bez angażowania dodatkowych środków, wybierają osobę bądź zespół spośród pracowników jednostki, którzy w ramach wykonywanych swoich obowiązków wykonują zlecane czynności. Przyjmuje się tzw. system oddolny, w którym identyfikacja ryzyka następuje na poziomie średniego szczebla kadry zarządzającej, poprzez raportowanie i monitoring, za pomocą których jest to przedstawiane kierownikowi jednostki. Oczywiście takie rozwiązania mają swoje plusy, jak i minusy. Niewątpliwym plusem jest to, że jednostka nie ponosi dodatkowych wydatków z tytułu zatrudnienia eksperta z zewnątrz. Ze względu na długotrwały proces budowania systemu zarządzania ryzykiem w jednostce mogłoby być to kosztowne przedsięwzięcie.

Pracownicy jednostek zaangażowani w budowę systemu zarządzania ryzykiem mają wiedzę z zakresu potencjalnych ryzyk, ponieważ spotykają się z nimi podczas wykonywanych obowiązków na co dzień. Dzięki temu zbudowanie optymalnego systemu zarządzania ryzykiem może zająć mniej czasu niż ekspertowi z zewnątrz, który nie zna specyfiki jednostki na tyle szczegółowo, aby objąć identyfikację ryzyk w każdym zakresie. Jednakże należy pamiętać o tym, iż każda osoba zaangażowana w powyższe czynności powinna być odpowiednio przygotowana merytorycznie oraz mieć tak zorganizowany czas pracy, aby nie zaniedbywać pozostałych obowiązków służbowych.

Najczęstszym błędem popełnianym podczas prac związanych z wdrażaniem zarządzania ryzykiem jest brak jego sformalizowania. Brak sformalizowania może przyczynić do mało efektywnego podejścia do całego procesu zarządzania ryzykiem. Nie mając wyznaczonej (opisanej) misji jednostki, przy braku określonych celów i zadań oraz bez mierników ich realizacji nie można rzetelnie podejść do identyfikacji ryzyka. Standardy wyraźnie wskazują, iż zidentyfikowane ryzyko należy poddawać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz określenie tzw. apetytu na ryzyko, czyli akceptowalnego poziomu ryzyka i wskazanie działań w stosunku do każdego istotnego ryzyka, które będą zmierzać do minimalizacji tego ryzyka.

¹⁰ Pomarańczowa księga *Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*, HM Treasury, październik 2004.

Bardzo ważnym aspektem wszelkich prac występujących podczas wykonywanych czynności związanych z zarządzaniem ryzykiem jest świadomość i wiedza z zakresu postrzegania ryzyka. Badania dowodzą, iż pracownicy sektora publicznego nie widzą tylu zagrożeń ile pracownicy sektora prywatnego. Zarządzanie w sektorze publicznym często wymaga modyfikacji narzędzi zarządczych stosowanych w sektorze prywatnym, aby odpowiadały one specyficze sektora¹¹.

K.M. Klimczak oraz A.M. Pikos poprzez swoje badania udowadniają, iż niska ocena prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnych zdarzeń, które mogłyby istotnie wpłynąć na realizację celów, prowadzi pracowników do przekonania, że zarządzanie ryzykiem nie jest przydatnym systemem, a jedynie kolejnym wymogiem biurokratycznym. W ten sposób wyjaśnione zostały wyniki wcześniejszych badań, które zidentyfikowały brak przekonania kadr kierowniczych i pracowników o potrzebie zarządzania ryzykiem jako największą barierę utrudniającą jego stosowanie¹². Wyniki te pokazują istotny problem, jakim jest mentalność ludzka i przekonanie co do istoty wprowadzanych nowych rozwiązań.

Zamiast argumentować, że system ten pozwala na zabezpieczenie wykonania celów organizacji przed zagrożeniami, można przedstawiać zarządzanie ryzykiem jako element systemu kontroli zarządczej zwiększający jej efektywność i wydajność¹³. Efektywne wdrożenie systemu zarządzania ryzykiem, tak aby był on spójny i zawierał wszystkie niezbędne elementy składowe, jest trudne. Wymaga wiedzy, doświadczenia, pozytywnego nastawienia oraz zgody ze strony kierownictwa organizacji na zrewidowanie własnego stylu zarządzania i wprowadzenie zmian.

Uwagi końcowe

Kontrola zarządcza jest nieodłącznym elementem systemu zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych. Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów, kontroli zarządczej nie można utożsamiać z dotychczasową wewnętrzną kontrolą finansową i ograniczać jej do wykonywania samych czyn-

¹¹ C.C. Hood, H. Rothstein: *Business Risk Management in Government: Pitfalls and Possibilities*, National Audit Office, London 2000, s. 21–32.

¹² K.M. Klimczok, A.M. Pikos: *Percepcja ryzyka a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 12, s. 27–30.

¹³ *Ibidem*.

ności kontrolnych. Kontrola zarządcza jest systemem bardziej złożonym, który ma za zadanie sprawić, aby jednostka sektora finansów publicznych osiągnęła cele przed nimi postawione.

Projektując system kontroli zarządczej w różnych typach jednostek sektora finansów publicznych, należy uwzględnić specyfikę jednostek i różne podejście do zarządzania tymi jednostkami. Do podstawowych czynników wpływających na kształt systemu kontroli zarządczej należy zaliczyć: wielkość jednostki gospodarczej, przedmiot jej działalności, strukturę organizacyjną, sposób organizacji pracy, metody zarządzania. Przy wdrażaniu kontroli zarządczej należałoby pamiętać, aby w jej system wpisać takie procedury czy metody działania, które będą praktyczne i dzięki którym jednostka osiągnie założone cele.

Zarządzanie ryzykiem jest nieodłącznym elementem kontroli zarządczej. W zarządzaniu ryzykiem ważna jest przede wszystkim wiedza pracowników oraz osób uczestniczących w procesach działalności jednostki, tak aby wszelkie decyzje związane z istnieniem potencjalnych zagrożeń były profesjonalnie przygotowane.

Aktualnie obowiązujące przepisy prawa wymagają od kierowników jednostek sektora finansów publicznych wprowadzenia zarządzania ryzykiem oraz kładą nacisk na konieczność skutecznego nadzoru tego procesu. Priorytetowym zadaniem kierownictwa jednostki jest zrozumienie założeń i zasad kontroli zarządczej zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Bazę tego stanowią standardy kontroli określone przez Ministra Finansów w oparciu o standardy międzynarodowe, a także wytyczne do samooceny kontroli zarządczej, będące równocześnie rozszerzeniem poszczególnych standardów.

Literatura

- Hood C.C., Rothstein H.: *Business Risk Management in Government: Pitfalls and Possibilities*, National Audit Office, London 2000.
- Klimczok K.M., Pikos A.M.: *Percepcja ryzyka a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 12.
- Kowalczyk E.: *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych*, Preesscom, Wrocław 2010.
- Kuc B.R.: *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Difin, Warszawa 2009.
- Milk C.: *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000.

McNamee D.: *Oszacowanie ryzyka w audycie wewnętrznym i zarządzaniu*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości, Warszawa 2004.

Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego – IIA.

Pomarańczowa księga *Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*, HM Treasury, październik 2004.

Puchacz K.: *Nowe Standardy Kontroli Zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Gdańsk 2010.

**PRACTICAL ASPECTS OF IMPLEMENTING
THE MANAGERIAL CONTROL AND THE RISK MANAGEMENT
IN UNITS OF THE SECTOR OF THE PUBLIC FINANCE**

Summary

The basic aim of the managerial control as the management functions is to achieve established purposes by managers of units of the sector of the public finance and their management most effectively. One should combine the managerial control and comprehensively understood processes of managing the unit, in addition a system of giving targets and assignments should be a crucial element of this control and of monitoring the degree of their realization. An aspiration to eliminating or reducing the risk should be a priority action of every individual. By granting it the appropriate form, it is possible to make the positive phenomenon from it. If managing will change the view about the risk management, they can carry the so-called value added into their organization. The acquired knowledge in this respect can confirm managers of individuals in the greater awareness of values which can be achieved by proper applying the risk management in practice.

Translated by Anna Sulikowska