

## Kontrola zarządcza a ryzyko

Ewa Wiktorja Babuška\*

**Streszczenie:** *Cel* – Celem artykułu jest przedstawienie związków kontroli zarządczej z ryzykiem, które jest obecnie przedmiotem kontroli w jednostkach sektora finansów publicznych.

*Metodologia badania* – Metodologię pisania artykułu oparto na studiach literaturowych oraz na interpretacji i analizie aktualnych aktów prawnych z zakresu finansów publicznych, kontroli zarządczej i ryzyka, a także na metodzie opisowej z zastosowaniem elementów analizy i konstrukcji logicznej. Wykorzystano też prowadzone badania metodą wywiadu bezpośredniego z kierownictwem jednostek budżetowych.

*Wynik* – Wyniki badań wskazują, że oparcie kontroli zarządczej na ryzyku jest rozwiązaniem słusznym, a samo zarządzanie ryzykiem, choć rozwinęło się w ramach nauk o kierowaniu (zarządzaniu) organizacjami, znalazło się w centrum kontroli zarządczej i stało się celem kontroli finansów publicznych.

*Oryginalność/Wartość* – Wartością stwierdzeń wypływających z artykułu jest uznanie faktu, że aspekt ryzyka uwzględniany w procedurach i czynnościach kontroli zarządczej na obecnym etapie jej wdrażania nie może być zignorowany przez żadną koncepcję kontroli finansów publicznych.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, kontrola, zarządzanie ryzykiem, defraudacje

### Wprowadzenie

Jednym z celów kontroli zarządczej, przyjętym przez ustawodawcę i wyszczególnionym w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jest zarządzanie ryzykiem. Zostało ono przypisane do obowiązków osób kierujących jednostkami sektora finansów publicznych. Podejmowanie decyzji w jakiegokolwiek jednostce odbywa się w sytuacji niepewności, nieprzewidywanych okoliczności i zakłóceń działalności. Każdy kierownik musi zdawać sobie sprawę z możliwości wystąpienia nieprzewidywalnych niekorzystnych, jak też korzystnych zdarzeń i powinien umieć oszacować ich wpływ na wyniki działalności, a także ocenić prawdopodobieństwo skutków wybranych opcji działań oraz swój stosunek do ryzyka. Przez narzucenie myślenia i działania w kategoriach ryzyka oraz dostosowanie procedur i czynności kontrolnych do zidentyfikowanych i zhierarchizowanych rodzajów ryzyka dąży się do poprawy działania niewydolnego sektora publicznego, zgodnie z filozofią i wprowadzanymi w Polsce reformami New Public Management.

Uznając fakt, że kontrola zarządcza nie jest celem samym w sobie, uważa się, że ma ona być pomocna w ocenie ryzyka. Aktualna interpretacja kontroli zarządczej jest właśnie oparta na ryzyku mierzonym w kategoriach następstw i prawdopodobieństwa. Rozpoznanie głównych rodzajów ryzyka (w postaci zagrożeń i szans), jego analiza, zarządzanie nim, myślenie w imperatywie ryzyka, umiejętność radzenia sobie z nim stają się priorytetami

---

\* dr Ewa Wiktorja Babuška, adiunkt, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Rachunkowości Finansowej, babuskae@uek.krakow.pl.

w działalności osób kierujących jednostkami sektora finansów publicznych na różnych poziomach funkcjonowania oraz zmieniają ich stosunek do kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego. Wyraża się to poszukiwaniem przez kierujących wsparcia dla zadań wymagających podjęcia ryzyka.

Od audytu wewnętrznego oczekuje się identyfikacji i analizy ryzyka, propozycji działań, fachowego doradztwa i pomocy oraz określonych zapewnień co do ewentualnych rezultatów podjęcia ryzyka. Uzyskiwanie pewności ma coraz większą wartość. Audytorzy wewnątrzni są od lat postrzegani i traktowani w sektorze komercyjnym bardziej jako eksperci, konsultanci, diagności, animatorzy nowych pomysłów albo inicjatorzy i propagatorzy zmian, niż zwyczajni kontrolerzy, rewidenci finansowi czy inspektorzy w tradycyjnym znaczeniu tych funkcji (Winiarska 2006: 286–292). Inaczej przedstawiała się jeszcze niedawno sytuacja audytorów w polskich jednostkach sektora finansów publicznych, w których oczekiwano od nich jedynie przyczyniania się do likwidacji nieprawidłowości i wyznaczano im status typowych kontrolerów (Piaszczyk 2004: 60–62).

Wcześniej nie wyrażano zainteresowania ryzykiem. Istniało słabe przekonanie co do celowości i skuteczności jego określania, zarówno ze strony kierowników, jak i pracowników sektora publicznego, a także postrzegano wystąpienie ryzyka w tym sektorze jako mniej prawdopodobne niż w sektorze komercyjnym. Obecnie daje się zauważyć stopniowy wzrost świadomości znaczenia ryzyka oraz wypełniania narzuconych w tym zakresie obowiązków. Na taki stan mógł wpłynąć fakt ustanowienia przez ustawodawcę procesu zarządzania ryzykiem jako nieodłącznego elementu kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Zarządzanie ryzykiem przyjęto za ustawy cel kontroli finansów publicznych (Babuška 2013: 5–18), natomiast głównym warunkiem skuteczności każdego systemu zarządzania ryzykiem jest jego adaptacja w jednostce (Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r.: 2). Skuteczne zarządzanie ryzykiem musi być poprzedzone prawidłowym określeniem celów i zadań jednostki. Cele powinny być jasno sformułowane, tak aby można było nie tylko zidentyfikować rodzaje ryzyka i przeprowadzić ich analizę, ale przede wszystkim aby sprawnie zarządzać daną jednostką.

W artykule zostaną przedstawione niektóre problemy związane z ryzykiem jako przedmiotem kontroli zarządczej. Zostaną wytypowane podstawowe obszary narażone na ryzyko oraz kategorie i rodzaje ryzyka występujące w jednostkach sektora finansów publicznych, a także określona rola kontroli zarządczej w zapobieganiu i wykrywaniu możliwych defraudacji środków publicznych oraz dobór właściwych mechanizmów (środków) kontroli, wraz z analizą kosztów i korzyści wynikających z ich wprowadzania.

## **1. Obszary, kategorie i rodzaje ryzyka występujące w jednostkach sektora publicznego**

Ryzyka nie da się uniknąć w działaniu którejkolwiek jednostki rządowej czy samorządowej dysponującej środkami publicznymi. Ryzyko w ich wypadku jest nawet większe niż ryzyko występujące w jednostkach sektora komercyjnego, gdzie jest ono od wielu lat umiejętnie rozpoznawane, analizowane, oceniane i niwelowane dzięki odpowiedniemu zarządzaniu nim. Skutki zmaterializowania się ryzyka w sektorze finansów publicznych są bardziej dotkliwe dla całej gospodarki i społeczeństwa oraz trudne do wyeliminowania. Widać to po licznych, nierozliczonych aferach finansowych, oszustwach i nadużyciach, jakie występo-

wały i nadal występują na szczeblu rządowym i samorządowym w ciągu minionych 25 lat transformacji ustrojowej w Polsce. Środki publiczne muszą być odpowiednio chronione i racjonalnie wydatkowane, a to wymaga skutecznej i efektywnej kontroli wewnętrznej. Kontrolą taką powinna się okazać kontrola zarządcza oparta na analizie i ocenie ryzyka, pod warunkiem jej właściwego zrozumienia i rzetelnego wykonywania przez kierowników i pracowników urzędów państwowych szczebla centralnego i samorządów lokalnych.

We wszystkich jednostkach, w tym również należących do sfery finansów publicznych, jest bardzo dużo obszarów narażonych na ryzyko. Należą do nich m.in.: uznawane wartości etyczne, kompetencje zawodowe, struktura organizacyjna i delegowanie uprawnień, mienie jednostki oraz sposób wykorzystywania zasobów ludzkich, rzeczowych i finansowych, bezpieczeństwo środków pieniężnych przechowywanych w kasach i gromadzonych na rachunkach bankowych, pobieranie środków pieniężnych przez inkasentów (poborców), ustalanie, pobór, rozliczanie i ewidencja dochodów budżetowych, wydatkowanie środków publicznych, gospodarowanie środkami funduszy specjalnego przeznaczenia, np. świadczeń socjalnych.

Kategorie ryzyka, które można odnieść do każdej organizacji, w tym do jednostek sektora publicznego, obejmują zasadniczo trzy grupy ryzyka (*Orange Book 2004: 17*):

- 1) ryzyko zewnętrzne,
- 2) ryzyko operacyjne,
- 3) ryzyko związane ze zmianą zdolności jednostki do zachowania płynności finansowej.

Ryzyko zewnętrzne to rodzaj ryzyka wynikający ze środowiska zewnętrznego i niekontrolowany w całości przez organizację, ale wobec którego jest możliwe podjęcie określonych działań w celu jego zmniejszenia. Należą tu następujące rodzaje ryzyka: polityczne (np. zmiana rządu, znaczące decyzje polityczne, mechanizmy zmian w rządzie), ekonomiczne (np. zdolność do absorpcji i zatrzymywania pracowników na rynku pracy, kursy wymiany walut wpływające na koszty operacji międzynarodowych, wpływ gospodarki globalnej na gospodarkę krajową), społeczno-kulturowe (np. zmiany demograficzne determinujące popyt na usługi, wzrost oczekiwań interesariuszy), technologiczne (np. starzenie się, tj. zużycie ekonomiczne technologii, wartość zakupu nowych technologii, możliwości stwarzane przez rozwój technologiczny), legislacyjne/regulacyjne (np. dyrektywy unijne nakładające rygory m.in. w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy), ekologiczne (dotyczące ochrony środowiska).

Z kolei ryzyko operacyjne jest związane z realizacją bieżących operacji – splątą zobowiązań oraz podnoszeniem i utrzymywaniem wydajności i potencjału. Obejmuje ono: realizację zobowiązań (niedostarczenie usług/produktów, niewykonanie projektu w terminie albo w ramach budżetu czy według specyfikacji), wydajność i potencjał (w tym: zasoby, relacje, operacje, reputację), a także wyniki i zdolność w zakresie zarządzania ryzykiem (nadzór, monitorowanie, odporność i wytrzymałość, bezpieczeństwo).

Występujące w zakresie wydajności i potencjału zasoby dzielą się na: finansowe, ludzkie, informacyjne i aktywa materialne, a ryzyko w nich występujące obejmuje: w zasobach finansowych – niedostateczne fundusze, niewłaściwe zarządzanie budżetem, nadużycia finansowe; w zasobach ludzkich – wydajność, umiejętności, rekrutację i zatrzymywanie pracowników; w zasobach informacyjnych – adekwatność decyzji, ochronę prywatności, w aktywach materialnych – stratę, uszkodzenie, kradzież. Relacje dotyczą: kontrahentów – zagrożenie dla zobowiązań, przejrzystość ról; klientów/użytkowników usług – zadowolenie z obsługi; oraz tzw. rozliczalności (zwłaszcza wobec organu ustawodawczego). Operacje

dotyczą ogólnej zdolności i potencjału w dostarczaniu usług. Reputacja odzwierciedla zaufanie interesariuszy do jednostki. Natomiast w ramach wyników i zdolności zarządzania ryzykiem – nadzór obejmuje prawidłowość i moralność, zgodność z odpowiednimi wymogami i względy etyczne; monitorowanie odnosi się do niezidentyfikowanych szans i zagrożeń; odporność i wytrzymałość dotyczy możliwości systemów, dostosowania się, odporności systemów informatycznych na negatywne wpływy i kryzysy (działania wojenne, ataki terrorystyczne) oraz przywrócenia poprawnego działania jednostki po wystąpieniu zdarzenia kryzysowego i posiadania awaryjnego planu działania. Bezpieczeństwo odnosi się do aktywów materialnych i informacji.

Ostatnia grupa dotyczy ryzyka związanego ze zmianą zdolności jednostki do zachowania płynności finansowej, czyli ryzyka wynikającego z decyzji o realizacji nowych przedsięwzięć, wykraczających poza obecne zdolności jednostki do terminowego regulowania zobowiązań. Ryzyko to obejmuje: cele związane z umowami w zakresie służby publicznej, programy zmian, nowe projekty, nową politykę. Nowe zamierzenia dotyczące umów służby publicznej podważają zdolność jednostki do regulowania zobowiązań lub zdolność do wyposażenia jej w środki pozwalające na spłatę zobowiązań, dlatego wymagają analizy pod kątem stwarzanego ryzyka. Podobną analizą należy objąć programy zmian organizacyjnych lub kulturowych zagrażające bieżącej zdolności do regulowania zobowiązań oraz możliwości zwiększenia tej zdolności. Nowe projekty należy rozważać pod kątem podejmowania optymalnych decyzji inwestycyjnych i hierarchizacji projektów pretendujących do otrzymania środków, a nową politykę i decyzje z nią związane – w aspekcie stwarzania oczekiwań w tych sferach działalności, w których jednostka nie ma pewności co do spłaty zobowiązań.

Przedstawiony podział ryzyka nie jest ani jedyny, ani zamknięty. Przykładowe grupy ryzyka, m.in.: ryzyko finansowe, ryzyko dotyczące zasobów ludzkich, ryzyko działalności i ryzyko zewnętrzne, podano w załączniku nr 1 do załącznika do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. (poz. 56). W ramach ryzyka finansowego wyróżniono: ryzyko budżetowe, dotyczące planowania dochodów i wydatków, dostępności środków publicznych, dokonywania wydatków i pobierania dochodów; ryzyko oszustwa i kradzieży, wynikające ze strat środków rzeczowych i finansowych wskutek przestępstwa lub wykroczenia; ryzyko podlegające ubezpieczeniu, powiązane ze stratami finansowymi, będącymi przedmiotem ubezpieczenia, jak ryzyko pożaru czy wypadku; ryzyko zamówień publicznych i zlecenia zadań publicznych, powstające w następstwie decyzji i udzielania zamówień publicznych lub zlecenia zadań publicznych innym jednostkom, np. ryzyko naruszenia zasad, form lub trybu ustawy o zamówieniach publicznych; ryzyko odpowiedzialności, dotyczące obowiązku zapłaty kwot pieniężnych z tytułu m.in. odszkodowań, odsetek karnych, kosztów procesowych.

Ryzyko dotyczące zasobów ludzkich odniesiono do liczebności i kompetencji pracowników oraz do bezpieczeństwa pracy i wypadków przy pracy, natomiast ryzyko działalności powiązano z istnieniem i aktualnością regulacji wewnętrznych, z organizacją i podejmowaniem decyzji, w tym ze strukturą organizacyjną, organizacją pracy i przydzielaniem obowiązków i uprawnień (m.in. ryzyko nieściślych zakresów obowiązków i nieformalnego ich powierzania oraz niewłaściwej struktury organizacyjnej), a także z kontrolą zarządczą, informacją, wizerunkiem i systemami informatycznymi.

Ryzyko związane z funkcjonowaniem kontroli zarządczej może dotyczyć niedostatecznych kontroli oraz nieskutecznych mechanizmów (środków) kontroli. Ryzyko działalności odnoszące się do informacji jest związane z jakością informacji służących celom decyzyj-

nym, np. ryzyko nieistnienia pionowych i poziomych kanałów komunikacyjnych w strukturze organizacyjnej jednostki.

Ryzyko wizerunku dotyczy obrazu urzędu i jego jednostek organizacyjnych, np. ryzyko pejoratywnej opinii publicznej i tzw. złej prasy. Ryzyko systemów informatycznych ma związek ze stosowanymi w jednostce systemami i programami informatycznymi oraz ochroną zawartych w nich danych, m.in. ryzyko awarii, ryzyko udostępnienia danych osobom nieupoważnionym, ryzyko nieuprawnionych zmian przetwarzanych danych.

Wymienione jako ostatnie w tej klasyfikacji ryzyko zewnętrzne jest związane z infrastrukturą, tj. wyposażeniem, lokalami, środkami transportu i łączności, z czynnikami ekonomicznymi, jak kursy walut czy inflacja, a także ze środowiskiem prawnym, czyli ze złożonością i zmianami przepisów prawnych oraz z niejednorodnością orzecznictwa. Do tej grupy ryzyka zakwalifikowano też ryzyko polityczne związane ze zmianami o takim charakterze.

Wymienione przykładowo obszary, kategorie czy rodzaje ryzyka są trudne do jednolitego zakwalifikowania, ponieważ przenikają się, dopełniają i uzupełniają, ale wszystkie wymagają uważnej analizy, właściwego uszeregowania i odpowiedzi, czy mogą zostać wobec nich podjęte działania mające na celu monitorowanie ryzyka. Mechanizmy (środki) kontrolne i czynności kontroli mogą bowiem skutecznie zmniejszyć lub powstrzymać skutki oddziaływania oraz prawdopodobieństwo wystąpienia określonego ryzyka.

## **2. Rola kontroli zarządczej opartej na analizie ryzyka w prewencji i detekcji defraudacji występujących w jednostkach sektora finansów publicznych**

Finanse publiczne są obszarem szczególnie narażonym na ryzyko oszustw, nadużyć i kradzieży ze względu na rozległy zakres możliwości defraudowania środków w różnych dziedzinach działalności jednostek tego sektora. Defraudacja oznacza sprzeniewierzenie, kradzież, rabunek mienia publicznego. Jest to zagrabienie i przywłaszczenie środków pieniężnych lub materialnych przez ludzi zatrudnionych na różnych stanowiskach w jednostkach sektora publicznego. Dotyczy to nie tylko szeregowych pracowników, lecz często także wysoko postawionych urzędników, których czyny niedozwolone mają zawsze bardziej dotkliwe i rozległe skutki negatywne i większy wydzźwięk w wymiarze gospodarczym i społecznym niż czyny osób niższych rangą. Osoby, które przyjęły odpowiedzialność za powierzone im mienie publiczne, a dopuściły się defraudacji, oszustw czy nadużyć, sprzeniewierzyły się zasadom swojego zawodu. Detekcja oznacza wykrywanie dowolnych sygnałów, stąd kontrola detekcyjna jest kontrolą wykrywającą. Jej celem jest wykrywanie zdarzeń odbiegających od przyjętych kryteriów. Kontrole tego rodzaju są stosowane po zakończeniu procesu i dotyczą zdarzeń, które już miały miejsce, tj. wystąpiły w przeszłości. Kontrole detekcyjne nie zapobiegają przyszłym stratom, ponieważ straty te wchodzą w domenę kontroli prewencyjnych.

Deregulacja lub adaptacja do nowej rzeczywistości gospodarczej istniejących w Polsce mechanizmów i struktur kontroli oraz wprowadzanie nowych koncepcji kontroli adekwatnych dla gospodarki rynkowej, w tym kontroli zarządczej, wymagało czasu i nie zapobiegało wielu różnym aferom, oszustwom, grabieży majątku narodowego oraz zagarnianiu i przywłaszczaniu środków publicznych (pieniężnych lub rzeczowych). Defraudacjom w sektorze publicznym podlegają zazwyczaj (Motowilczuk 2014, cz. I: 4–5):

- 1) środki pieniężne jednostki znajdujące się w kasie lub na rachunkach bankowych i środki będące własnością kontrahentów jednostki, lecz pozostające w jej depozycie na osobnych rachunkach bankowych, a ponadto środki składane na wydzielonych rachunkach funduszy specjalnego przeznaczenia, w tym m.in. na odrębnym rachunku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych,
- 2) rzeczowe aktywa obrotowe, w tym materiały i towary,
- 3) rzeczowe aktywa trwałe, w tym środki trwałe i wyposażenie,
- 4) zasoby ludzkie w sensie wykorzystywania pracy świadczonej w ramach stosunku pracy przez pracowników do celów prywatnych kierownictwa jednostki.

Defraudacje dokonywane w jednostkach sektora finansów publicznych idą zwykle w parze z niesprawnością ich funkcjonowania, niedowładem organizacyjnym, indolencją i brakiem kompetencji, głównie ze strony osób zarządzających, a w szczególności z niedociągnięciami i uchybieniami w planowaniu finansowym, ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości budżetowej i finansowej. W planach finansowych nierzadko są zawyżane kwoty wykazywanych wydatków bądź też zaniżane możliwe wpływy. W ewidencji księgowej spotkać się można ze sporządzaniem nieprawidłowych dowodów księgowych, ich niszczeniem, czy nieprowadzeniem ksiąg rachunkowych. W zakresie sporządzania sprawozdań nieprawidłowości dotyczą niesolidnego klasyfikowania dochodów i wydatków oraz przychodów i kosztów, a także przygotowywania sprawozdań finansowych, które nie przedstawiają rzeczywistego stanu majątkowego i zobowiązań jednostek. System kontroli zarządczej jednostki, zaprojektowany na potrzeby profilaktyki i detekcji występujących zjawisk korupcji oraz przypadków defraudacji, powinien w swej konstrukcji ujmować (Motowilczuk 2014, cz. I: 5–6):

- oszacowanie ryzyka defraudacji,
- posunięcia asekurujące i zabezpieczające przed defraudacjami,
- czynności kontrolne zmierzające do wyszukiwania i identyfikowania luk, słabości oraz ograniczeń występujących w zaprojektowanych systemach kontroli zarządczej, które sprzyjają defraudacjom, oraz do ujawnienia już dokonanych aktów zaboru mienia,
- postępowanie prowadzące do wskazania osób winnych przestępstw gospodarczych oraz wymierzenia im surowej kary,
- możliwość poprawy i doskonalenia systemu kontroli zarządczej przez eliminację jego luk, słabości i ograniczeń, które pozwalają na dokonywanie defraudacji.

Wymienione elementy konstrukcyjne systemu kontroli zarządczej są nieodzowne dla skutecznej ochrony każdej jednostki przed możliwymi nadużyciami, oszustwami i defraudacjami. Elementarne środki kontroli zarządczej na pierwszym jej poziomie, tj. w jednostkach sektora finansów publicznych (w jednostkach budżetowych, samorządowych zakładach budżetowych, urzędach obsługujących jednostki samorządu terytorialnego i w ministerstwach), obejmują procedury kontroli operacji finansowych, gospodarczych i ochrony mienia, określone przez kierowników tych jednostek (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.: art. 69 ust. 1 pkt 3). Są one znane i stosowane od dawna w sektorze prywatnym, a dotyczą m.in.:

- konieczności i powinności kontrolowania dowodów dokumentujących operacje gospodarcze i finansowe „na dwie ręce”, tzn. przez sporządzającego i przełożonego,
- zapewnienia podziału obowiązków odnoszących się do akceptacji, realizacji i ewidencji operacji gospodarczych między różnymi pracownikami, wraz z oddzieleniem funkcji dyspozycyjnych od wykonawczych,

- przeprowadzania przez głównego księgowego jednostki lub innego uprawnionego do tego pracownika kontroli wstępnej operacji finansowych i gospodarczych; obowiązek ten nakłada art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.,
- respektowania wymogu zatwierdzania operacji gospodarczych i finansowych przez kierownika jednostki lub pracowników mających jego pełnomocnictwo,
- kontrolowania dokumentów księgowych pod kątem prawidłowego ich sporządzania i na ich podstawie ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych,
- ograniczenia dostępu do mienia jednostki tylko do uprawomocnionych pracowników,
- imiennego przydzielenia odpowiedzialności pracownikom za stan powierzonych składników majątku jednostki (środków trwałych, materiałów) i rozliczania ich z tego tytułu,
- wprowadzenia właściwych i skutecznych sposobów zabezpieczenia mienia,
- sprawdzania drogą inwentaryzacji, przeprowadzanej w wyznaczonych okresach, zgodności stanów księgowych ze stanami faktycznymi składników majątkowych jednostki.

Wyszczególnione środki (mechanizmy) kontroli są podstawą stanowienia zewnętrznych aktów prawnych<sup>1</sup> oraz regulacji wewnętrznych tworzących dokumentację zasad (polityki) rachunkowości w jednostce, w skład których wchodzi m.in.: instrukcje obiegu i kontroli dokumentów księgowych, instrukcje gospodarki magazynowej, instrukcje gospodarowania majątkiem trwałym i zapasami z ich ewidencją, instrukcje kasowe, instrukcje inwentaryzacji itp.

Kontrola zarządcza na drugim poziomie jest wykonywana przez ministrów w kierowanych działach administracji rządowej i przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego. Obejmuje ona:

- 1) żądanie od kierowników podporządkowanych jednostek wdrożenia w nich adekwatnych i skutecznych procedur kontroli zarządczej w odniesieniu do realizowanych operacji gospodarczych i finansowych oraz ochrony majątku,
- 2) kontrolę prawidłowości działania przyjętych procedur przez bieżącą obserwację (śledzenie) pracy jednostek i przez audyt wewnętrzny w sytuacjach ustalonych przepisami ustawy o finansach publicznych (Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r.: 4).

Przedstawione procedury możliwe do zastosowania w kontroli zarządczej I i II stopnia nawiązują do arsenału typowych środków (mechanizmów) kontroli wewnętrznej, obejmujących wszystkie sposoby działania i zabiegi przedsięwzięte, uruchomione i wdrożone przez kierownictwa poszczególnych jednostek w celu osłabienia lub wyeliminowania zidentyfikowanych rodzajów ryzyka. Wiązą się z tym pojęcia ryzyka nieodłącznego i ryzyka rezydualnego. Ryzyko nieodłączne występuje niezależnie od podjęcia czy niepodjęcia dzia-

---

<sup>1</sup> Do takich aktów należy m.in. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 września 2010 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne (tj. rozporządzenie w sprawie ochrony wartości pieniężnych). Ponadto na podstawie delegacji zawartej w art. 175 ust. 3 i art. 247 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.) określono w przepisach wydawanych przez ministrów i przewodniczących jednostek samorządu terytorialnego zasady kontrolowania wydatków opłacanych za pomocą kart płatniczych wydanych do rachunków bankowych jednostek.

łań ograniczających, a ryzyko rezydualne pozostaje po wdrożeniu reakcji na ryzyko<sup>2</sup>. W analizie ryzyka jednostka może oceniać ryzyko przed uwzględnieniem mechanizmów kontrolnych (jest to ryzyko nieodłączne) lub oceniać ryzyko rezydualne. W skład mechanizmów kontroli wchodzi zarządzenia, instrukcje, przepisy, procedury, struktura organizacyjna, podział obowiązków, zakresy odpowiedzialności, uprawnienia, upoważnienia, sposoby korzystania z prognoz finansowych oraz dokumentów jednostek, ograniczenie dostępu do programów komputerowych i akt, zatrudnianie kompetentnych pracowników, a także audyt wewnętrzny (Saunders 2002: 25–26). Do typowych mechanizmów kontroli zarządczej zalicza się (Patterson 2002: 112):

- 1) konsekwentne stosowanie jasnych, ściśle określonych pisemnych procedur, np. ustalonych rutynowych zasad przeprowadzania każdego rodzaju transakcji,
- 2) ewidencjonowanie wszystkich transakcji i prowadzenie pełnej, łatwo dostępnej dokumentacji, czyli zapewnienie tzw. śladu rewizyjnego,
- 3) podział obowiązków (zwłaszcza między obsługą transakcji a ich księgowaniem, przez rozdział funkcji obsługi klientów/petentów od zaplecza administracyjno-księgowego albo oddzielenie funkcji rachunkowych od nadzoru nad majątkiem jednostki),
- 4) nadzór, „powtórne sprawdzanie” i zatwierdzanie wszystkich znaczących transakcji,
- 5) okresową rotację stanowisk (z obowiązkowymi urloпами) w celu uniezależnienia się od określonych pracowników oraz hierarchiczną strukturę organizacyjną ze ściśle i jasno sprecyzowanymi zakresami odpowiedzialności i podporządkowaniem służbowym (podział pracowników na dyrektorów, naczelników i wykonawców, na tych, co opracowują, sprawdzają, zatwierdzają i upoważniają),
- 6) uzyskiwanie od klientów/petentów niezależnego potwierdzenia transakcji,
- 7) procedury bilansowania i uzgadniania stanu kont,
- 8) korzystanie z audytu wewnętrznego dla sprawdzania mechanizmów kontrolnych.

Zestawienie podstawowych mechanizmów, które można zastosować w ramach kontroli zarządczej, zawierają standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r.: 4–5). Wyszczególnione mechanizmy (środki) kontroli nie stanowią zamkniętego zbioru. Dany środek kontroli może być przeciwwagą dla wielu rodzajów ryzyka, ale też wobec niektórych rodzajów ryzyka można ustanowić wiele środków kontroli. Środki kontroli są ważną częścią polityk i procedur, dzięki którym jednostka zmierza do osiągnięcia swoich celów i zadań. Wykaz podstawowych mechanizmów kontroli adekwatnych do typowych rodzajów ryzyka i ich przykłady zestawiono w tabeli 1.

Przyjęcie zarządzania ryzykiem za cel kontroli zarządczej nie jest równoznaczne z koniecznością zastosowania dodatkowych środków kontroli. W jednostkach są opracowane procedury ustalające mechanizmy kontroli, m.in. w odniesieniu do tworzenia i dokumentowania operacji finansowych, udzielania zamówień publicznych, wydawania aktów normatywnych. Nowe środki kontroli powinno się wprowadzać po analizie ryzyka odwołującej się do dotychczasowych kontroli i uwzględniającej w aplikacji nowych mechanizmów relację koszt–korzyść.

---

<sup>2</sup> W literaturze ryzyko nieodłączne znane jest również jako ryzyko wewnętrzne, inherentne, brutto, pierwotne, wrodzone, a ryzyko rezydualne jako ryzyko netto, rzeczywiste, kontrolowane (Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r.: 16).



Tabela 1

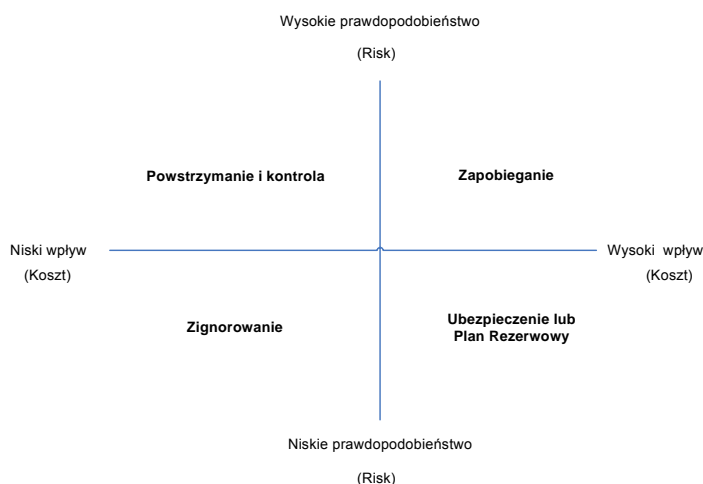
Typowe rodzaje ryzyka i odpowiadające im podstawowe mechanizmy kontroli wraz z przykładami

Rodzaje ryzyka	Mechanizmy kontroli	Przykłady
<b>Ryzyko działalności, w tym ryzyko regulacji wewnętrznych, ryzyko organizacji i podejmowania decyzji, ryzyko informacji, kontroli, wizerunku itp.</b>	<b>Nadzór</b> – służy wykrywaniu i eliminowaniu błędów, nieporozumień i nieprawidłowych praktyk w celu zapobiegnięcia ich występowaniu w przyszłości	Sprawdzanie przez kierownika komórki organizacyjnej dokumentów opracowywanych przez podległych pracowników pod kątem zgodności z obowiązującymi w jednostce procedurami oraz śledzenie wykonania celów i zadań
<b>Ryzyko zewnętrzne, w tym ryzyko gospodarcze, ryzyko środowiska prawnego i politycznego</b> <b>Ryzyko operacyjne, inwestycyjne, finansowe i związane ze zmianą zdolności płatniczych jednostki</b>	<b>Ciągłość działalności</b> – zapewnienie istnienia mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działania urzędu	Plany ciągłości działalności określające np. dostęp do budynku, dostęp do informacji/danych w sytuacji awarii czy katastrofy naturalnej, tryb odzyskiwania informacji Zapewnienie bieżącej płynności finansowej oraz wypłacalności jednostki w długim okresie
<b>Ryzyko operacyjne, w tym ryzyko dotyczące zasobów ludzkich – personelu, bhp, prawa pracy</b> <b>Ryzyko finansowe, w tym ryzyko oszustwa i kradzieży, ryzyko podlegające ubezpieczeniu</b> <b>Ryzyko zewnętrzne, w tym ryzyko infrastrukturalne</b>	<b>Ochrona zasobów</b> – w jej zakres wchodzi: ochrona fizyczna jednostki i jej pracowników, ochrona zasobów materialnych, ochrona środków finansowych oraz ochrona informacji	Tworzenie stref dostępu dla upoważnionych osób. Stosowanie technicznych środków ochrony osób i mienia, w tym mechanicznych i elektronicznych systemów zabezpieczeń (alarmów, kamer, czujników, zamków, drzwi, krat, rolet i blokad antywłamaniowych, oraz całodobowego dozoru mienia). Zapewnienie wystarczalności funduszy (kapitałów) oraz ich właściwego wykorzystania. Zapobieganie nadużyciom finansowym i defraudacji środków rzeczowych i pieniężnych
<b>Ryzyko operacyjne, w tym ryzyko realizacji zobowiązań</b> <b>Ryzyko finansowe, w tym ryzyko budżetowe</b> <b>Ryzyko zamówień publicznych i zlecenia zadań publicznych</b> <b>Ryzyko odpowiedzialności z tytułu zapłaty różnych zaszłości i kosztów</b>	<b>Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych</b> – zachowywanie dokumentacji dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych oraz jej prawidłowe zabezpieczenie przed osobami niepowołanymi	Podział obowiązków dotyczących akceptacji operacji finansowych pomiędzy pracowników, autoryzacja transakcji przez przełożonego, sprawdzanie ksiąg rachunkowych oraz salda na rachunku bankowym, sprawdzanie dokumentacji przez przełożonego/uprawnionego pracownika (tzw. zasada drugiej pary oczu), właściwe zarządzanie budżetem oraz planowanie i realizowanie dochodów i wydatków, racjonalne wydatkowanie środków, szacowanie i analiza kosztów i strat
<b>Ryzyko systemów informacyjnych (IS) i technologii informacji (IT)</b> <b>Ryzyko bezpieczeństwa informacji</b> <b>Ryzyko odporności i wytrzymałości systemów IS i IT na kryzysy</b>	<b>Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych</b> – zabezpieczenie informacji i dokumentów ujętych w systemach informatycznych	Hasła dostępu, zatwierdzanie zmian w programach, kontrola poprawności wprowadzania danych do systemu, zapewnienie nienaruszalności i spójności danych w czasie przetwarzania, zapewnienie niezawodności działania systemów

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r.).

Istotnym ograniczeniem w rozwijaniu kontroli wewnętrznej, a taką jest kontrola zarządcza, jest stosowanie analizy kosztów i korzyści kontroli. Każda kontrola wiąże się z kosztem. Istniejące w rachunkowości pojęcie koszt–korzyść musi być zastosowane również do kontroli, jeżeli wdrożenie kontroli kosztuje milion zł, a oszacowanie ryzyka wskazuje, że ryzyko straty może wynieść tylko 200 tys. zł. Taka kontrola „nie zdaje” testu koszt–korzyść

i taki wynik ujawnia słabości w systemie kontroli. Działania kontrolne są przedmiotem analizy kosztów i korzyści podobnie jak inne działania w zakresie zarządzania. W tym jednak przypadku model 2 x 2 prawdopodobieństwa ryzyka i kosztu dostarcza dodatkowych wskazówek do podjęcia właściwych decyzji dotyczących bezpieczeństwa i kontroli (rysunek 1)<sup>3</sup>. Model wskazuje, że np. takie rodzaje ryzyka, które mają niskie prawdopodobieństwo i niski koszt, powinny być po prostu zignorowane. Dla rodzajów ryzyka z dużym prawdopodobieństwem i wysokimi kosztami czynności lub środki kontrolne muszą być wprowadzone, aby zapobiec wystąpieniu ryzyka. Katastrofa może np. mieć niskie prawdopodobieństwo, ale ma wysoki koszt, więc kierownictwo powinno zastosować ubezpieczenie i/lub plan rezerwowy jako odpowiednią czynność/środek kontroli. Przedstawiony model podejmowania decyzji o wprowadzaniu kolejnych kontroli na podstawie analizy koszt–korzyść wymaga od kierownictwa określenia aktywów podlegających ochronie, zdefiniowania ryzyka zagrażającego tym aktywom oraz ustalenia poziomu wpływu kosztu i prawdopodobieństwa dla każdego zdefiniowanego ryzyka. Udział audytorów wewnętrznych i profesjonalistów systemów informacyjnych (IS) będzie prawdopodobnie nieodzowny w prawidłowym wykonaniu tych zadań (Cangemi, Singleton 2003: 71).



**Rysunek 1.** Przegląd podejmowania decyzji o kontrolach na podstawie analizy koszt–korzyść

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Cangemi, Singleton 2003: 71).

<sup>3</sup> Model 2 x 2 prawdopodobieństwa ryzyka i kosztu jest ilustracją znanej analizy koszt–korzyść (*Cost–Benefit Analysis*) w odniesieniu do decyzji o wprowadzeniu nowych kontroli. Nazwa modelu wynika z dwukrotnego zastosowania w modelu ryzyka (prawdopodobieństwo ryzyka wysokie, niskie) oraz kosztu (wpływ kosztu wysoki, niski). Jest to jedna z wersji graficznej prezentacji zastosowania mechanizmów kontrolnych ryzyka, tj. wyrażenia relacji pomiędzy oddziaływaniem, prawdopodobieństwem i mechanizmami kontrolnymi ryzyka.

Ciągłe śledzenie opłacalności konkretnych rozwiązań kontrolnych (mechanizmów kontroli) z zapewnieniem ich ekonomicznej efektywności (*cost effective*) jest niezbędne dla właściwego działania systemu kontroli wewnętrznej (zarządczej) w jednostce. Angażowanie się w kosztowne projekty i czynności kontrolne może być zaprzeczeniem racjonalnego działania jednostek. Zabezpieczanie interesów jednostki ma swoją cenę i określone granice; można łatwo doprowadzić do sytuacji, w której te lub inne sposoby ochrony czy prewencji będą zbyt drogie lub nadmiernie pracochłonne. Większe znaczenie ma uzyskiwanie wysokiej wydajności i jakości pracy niż coraz większe angażowanie do kontroli pracowników lub nowych osób. Konieczne jest poszukiwanie i znajdowanie stosownej równowagi pomiędzy ryzykiem strat i szkód a kosztem unikania tego ryzyka. Celem jest właściwe zarządzanie ryzykiem, a więc nie eliminowanie go za wszelką cenę, lecz dopuszczenie w działaniu (Saunders 2002: 25–26), pod warunkiem określenia akceptowanego poziomu ryzyka oraz odpowiedniej reakcji na ryzyko.

## Uwagi końcowe

Poruszone w artykule niektóre problemy kontroli zarządczej, pod kątem jej związków z ryzykiem, potwierdzają słuszność powiązania tej formy kontroli z ryzykiem oraz uznania zarządzania ryzykiem za jeden z celów kontroli zarządczej ustanowionych ustawą o finansach publicznych. Ryzyko jest rozumiane jako zagrożenia i szanse oraz rozważane w aspekcie jego wpływu, czyli oddziaływania, na jednostkę w razie prawdopodobieństwa jego wystąpienia. Ochronę przed ryzykiem zapewniają mechanizmy kontrolne, które zmniejszają ryzyko do poziomu akceptowanego przez kierownictwo jednostki.

Kategoryzacja rodzajów ryzyka i obszarów jego występowania może być przeprowadzona w różny sposób, lecz zawsze trzeba poświęcić im należytą uwagę, właściwie je uszeregować i podjąć działania i środki kontroli ryzyka. Uwypuklenie roli kontroli zarządczej opartej na analizie ryzyka w prewencji i detekcji defraudacji występujących w jednostkach sektora finansów publicznych, z opisem typowych procedur kontroli operacji gospodarczych i finansowych oraz ochrony mienia i osób, pozwala żywić nadzieję na skuteczne zahamowanie tego typu nieprawidłowych i nagannych zjawisk.

Zaprezentowanie podstawowych mechanizmów kontrolnych stosowanych w jednostkach sektora finansów publicznych, ze wskazaniem przydatności testu koszt–korzyść przy wprowadzaniu nowych kontroli, może przyczynić się do zapewnienia skuteczności i efektywności systemów kontroli zarządczej w jednostkach tego sektora. Należy skonstatować, że oparcie kontroli zarządczej na ryzyku nie ma obecnie alternatywy w żadnej innej koncepcji kontroli w sektorze finansów publicznych z punktu widzenia jej skuteczności i wydajności.

## Literatura

- Babuška E.W. (2013), *Zarządzanie ryzykiem jako cel kontroli finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Cracow Review of Economics and Management, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, nr 919 Finanse, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Cangemi M.P., Singleton T. (2003), *Managing the Audit Function – A Corporate Audit Department Procedure Guide*, Third Edition, Part I, Chapter 3.2. *Cost-Benefit Analysis of Control*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey.
- HM Treasury (2004), *Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts*, [http://www.hm-treasury.gov.uk/orange\\_book.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/orange_book.htm) (20.06.2014).

- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84).
- Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. Min. Fin. z dnia 18 grudnia 2012 r., poz. 56).
- Motowilczuk I. (2014), *Rola kontroli zarządczej w zapobieganiu i wykrywaniu defraudacji w jednostkach sektora publicznego – część I i II*, „Poradnik Rachunkowości Budżetowej” nr 4 i 5/2014, INFOR, Warszawa.
- Patterson R. (2002), *Kompendium terminów z zakresu rachunkowości i finansów po polsku i po angielsku*, FRRwP, Warszawa.
- Piaszczyk A. (2004), *Audyt wewnętrzny w systemie zarządzania państwową szkołą wyższą*, „Rachunkowość” nr 10.
- Saunders E.J. (2002), *Audyt i kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwach*, Wydawnictwo Educator, Akademia Polonijna w Częstochowie, Częstochowa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU z 2013 r. poz. 885 ze zm.
- Winiarska K. (2006), *Audyt wewnętrzny doradcą kierownika jednostki*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, SKwP, Warszawa, t. 32 (88).

### CONTROL AND RISK MANAGEMENT

**Abstract:** *Purpose* – The purpose of this article is to present the relationships of risk management control, which is now the basis for control of the public finance sector units.

*Design/Methodology/approach* – The methodology of writing an article based on literature studies and the interpretation and analysis of current legislation in the field of public finance, management control and risk, as well as descriptive method using elements of the analysis and logical design. Used the research conducted through direct interview with the management of budgetary units.

*Findings* – The results indicate that reliance on risk management control is a legitimate option, and the same risk management, although developed in the framework of the sciences of directing (managing) organizations is the center of management control and became the target of control of public finance.

*Originality/value* – The value statements and applications arising from the article is the recognition of the fact that the aspect of risk included in the procedures and management control activities at the present stage of its implementation, it is impossible to strikeout (eliminated) by any concept of control of public finances.

**Keywords:** public finances, control, risk management, fraud

### Cytowanie

- Babuška E.W. (2014), *Kontrola zarządcza a ryzyko*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 833, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 72, Szczecin, s. 21–32, [www.wneiz.pl/frfu](http://www.wneiz.pl/frfu).