

**Piotr Tworek**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

# **SYSTEM ZARZĄDZANIA RYZYKIEM JAKO ŹRÓDŁO WIEDZY O ZAGROŻENIACH W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH W POLSCE**

## **Wprowadzenie**

Nowocześnie zarządzać organizacją publiczną to znaczy również zarządzać w niej ryzykiem. Jak dotąd w polskich organizacjach publicznych nie wdrożono profesjonalnego i sprawnie działającego zintegrowanego systemu zarządzania ryzykiem, który obejmowałby wszystkie obszary i płaszczyzny ich funkcjonowania. W polskim sektorze publicznym nie ma też samodzielnego zawodu menedżera ds. ryzyka. Dzięki wprowadzeniu takich rozwiązań można by w organizacji publicznej w sposób skuteczny ograniczyć wpływ negatywnych skutków ryzyka. Sprawnie funkcjonujący system zintegrowanego zarządzania ryzykiem pozwoliłby w porę przewidzieć niektóre rodzaje zagrożeń (*hazard* – zagrożenie jako synonim ryzyka) oraz ustalić najbardziej odpowiedni sposób reakcji na ryzyko. Właściwie działający w organizacji publicznej system zarządzania ryzykiem powinien być w pełni zinformatyzowany.

Celem publikacji jest omówienie wybranych zagadnień z zakresu problematyki zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych. W szczególności w artykule rozważaniom poddano kwestię implementacji do polskich organizacji publicznych zintegrowanej formuły zarządzania ryzykiem. Artykuł stanowi próbę rozstrzygnięcia kwestii metodycznych związanych z procesem zarządzania ryzykiem oraz postuluje implementację międzynarodowych rozwiązań stosowanych w tym zakresie na płaszczyznę funkcjonowania organizacji publicznych w Polsce. Treści zawarte w artykule posiadają charakter rozważań teoretyczno-koncepcyjnych (teoriopoznawczy wymiar), z jednoczesną próbą ujęcia w sposób syntetyczny całości zagadnień związanych w problematyką wykorzystania metodyki zarządzania ryzykiem w działalności organizacji publicznych.

## 1. Kilka uwag o stanie i problemie zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych w Polsce

W organizacjach publicznych w Polsce jedynie w niewielkim stopniu dokonuje się pewnych czynności i działań, które tylko w sposób umowny można określić jako zarządzanie ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem w tej płaszczyźnie nie odbywa się na zasadach i zgodnie z ogólną sztuką risk management, jak w wielu krajach na świecie, a zwłaszcza w krajach anglosaskich. Obecnie niewątpliwym prym w tym względzie na świecie wiedzie Wielka Brytania<sup>1</sup>. W Polsce w tej materii nie przeprowadzono też żadnych wielowątkowych i wieloaspektowych badań empirycznych, które obejmowałyby ogół organizacji publicznych funkcjonujących na terenie kraju. W polskiej literaturze przedmiotu niektórzy autorzy jedynie sygnalizują ten problem, powołując się przy tym na wyniki badań empirycznych przeprowadzonych za granicą<sup>2</sup>. Co prawda w Polsce funkcjonuje oficjalny dokument, pt. Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, jednak jak sami jego twórcy określili jest to jedynie „(...) podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce”<sup>3</sup>, a treści w nim zawarte posiadają charakter warsztatowy. Opracowanie to nie uwzględnia pełnych rozwiązań metodycznych stosowanych w profesjonalnej dziedzinie wiedzy, jaką stanowi risk management, a które wykorzystuje się na świecie, co zwłaszcza odnosi się do kwantyfikacji ryzyka, z definicji będącego kategorią ilościową sensu stricto<sup>4</sup>. Walorem tego dokumentu jest natomiast niewątpliwie opracowana lista kontrolna wykorzystywana jako narzędzie identyfikacji ryzyka w zarządzaniu ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych<sup>5</sup>. Należy przy tym podkreślić ważny fakt, że w Polsce „(...) stosowanie zarządzania ryzykiem stało się obowiązkowe dla osób zarządzających jednostkami sektora finansów publicznych wraz z wejściem w życie nowelizacji Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. 157/2009, poz. 1240)”<sup>6</sup>. Jednak pomimo tego, po pierwsze, zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym w Polsce nie odbywa się w sposób sformalizowany z wykorzystaniem pełnej metodyki stosowanej w tym

<sup>1</sup> Zob. szerzej: *The Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts*, HM Treasury UK, Norwich 2004, s. 13 i nast.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: I. Gorzeń-Mitka, A. Korombel, *ERM zintegrowane zarządzanie ryzykiem. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2011, s. 95 i nast.

<sup>3</sup> Zob. *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004.

<sup>4</sup> Zob. P. Tworek, *Reakcja na ryzyko w działalności przedsiębiorstwa budowlano-montażowego*, Difin, Warszawa 2013, s. 18.

<sup>5</sup> Zob. *Zarządzanie ryzykiem...*, op. cit., s. 72 i nast.

<sup>6</sup> M.K. Klimczak, A.M. Pikos, *Percepcja ryzyka a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 12, s. 27.

względnie na świecie, co zwłaszcza odnosi się do zastosowania metod ilościowych w procesie kwantyfikacji ryzyka. Po drugie, najczęściej w praktyce jedynie ogranicza się do identyfikacji potencjalnych zagrożeń charakterystycznych i specyficznych dla profilu funkcjonowania danej organizacji publicznej. Po trzecie, nie istnieje – co już podkreślono we wstępie – samodzielna funkcja menedżera ryzyka w organizacjach publicznych w Polsce, który byłby odpowiedzialny w sposób bezpośredni za ryzyko. Po czwarte, brak jest profesjonalnego w pełni z informatyzowanego systemu dostosowanego do zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych, który wspierałby zarządzanie podmiotami w sposób bardziej efektywny, a przede wszystkim umożliwiałby gromadzenie informacji o ryzyku w specjalnych bazach danych, jak np. w niektórych podmiotach sektora prywatnego w Polsce (bankowość komercyjna). Po piąte, w praktyce w sposób kompleksowy nie uwzględnia się rozwiązań zaproponowanych w międzynarodowych standardach zarządzania ryzykiem, a zwłaszcza „(...) rozwiązań proponowanych przez nowy standard zarządzania ryzykiem ISO 31000:2009 Risk management – Principles and guidelines, który zastąpił poprzednią wersję standardu australijsko-nowozelandzkiego, tj. AS/NZS 4360:2004 Risk Management z 2004 r., a który został opracowany przez Międzynarodową Organizację ds. Standaryzacji (ISO)”<sup>7</sup>. Należy przy tym podkreślić, że w Polsce pewną namiastką formuły zarządzania ryzykiem stanowią stworzone systemy zarządzania antykryzysowego czy biura bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego<sup>8</sup> w urzędach miast, np. w Mieście Stołecznym Warszawa. Jest to całkowicie zgodne z definicją ryzyka w ujęciu negatywnym traktowanym jako zagrożenie lub kryzys, co w praktyce zazwyczaj odnosi się do kategorii ryzyka siły wyższej, tj. powodzi, huraganu itp. Warto przy tym dodać, że np. w Stanach Zjednoczonych za zagrożenie w sferze publicznej uznano ryzyko ataku terrorystycznego. Przyjęto też pięciostopniową skalę ryzyka określającą poziom zagrożenia atakiem terrorystycznym. Wysoki stopień tego ryzyka określany w skali jako piąty oznacza konkretną reakcję na ryzyko w postaci np. wstrzymania lotów samolotów pasażerskich i zaostrzenia środków bezpieczeństwa w całym kraju, co niewątpliwie rodzi pewne skutki o charakterze społecznym i ekonomicznym. Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym stanowi zatem integralny element zarządzania

<sup>7</sup> Zob. P. Tworek, *Reakcja na ryzyko...*, op. cit., s. 197; K.W. Knight, *ISO 31000:2009. New risk management standard*. The materials from a workshop held at the 4th International Conference of Risk Management Association of POLRISK, Warszawa 2010 (materiały niepublikowane).

<sup>8</sup> Jak podkreśla K. Krzakiewicz „(...) kryzysową sytuację charakteryzują następujące elementy: 1) groźba poniesienia straty i zagrożenie dla przetrwania organizacji, 2) utrata kontroli nad zachodzącymi zdarzeniami, 3) istotne, negatywne oddziaływanie na zasoby organizacji, 4) niedostateczna ilość czasu dla realizacji podjętych działań (lub podjęcia reakcji), 5) brak wiarygodnych informacji (powstanie sytuacji niepewności)”. Zob. K. Krzakiewicz, *Zarządzanie antykryzysowe w organizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2008, s. 13.

publicznego, co w tym wypadku należy określić mianem zarządzania ryzykiem publicznym (Public Risk Management), które dodatkowo może dotyczyć sfery międzynarodowej, a więc wpisuje się ono również w formułę międzynarodowego zarządzania publicznego (International Public Management)<sup>9</sup>, o czym świadczy sam charakter skutków ryzyka oraz formy reakcji na ryzyko w wyżej podanym przykładzie.

Jeśli natomiast chodzi o samo definiowanie ryzyka w organizacjach publicznych to zagadnienie to zostało już wyjaśnione w światowej literaturze przedmiotu w sposób w miarę dokładny i kompleksowy<sup>10</sup>. Według M. Fone'a i P.C. Younga ryzyko w organizacjach publicznych w sposób najbardziej ogólny można zdefiniować jako potencjalne odchylenia, jakie mogą powstać wokół oczekiwanych wyników funkcjonowania organizacji<sup>11</sup>. Takie definiowanie ryzyka jest zgodne z matematyczną interpretacją ryzyka, gdzie ryzyko opisuje się iloczynem prawdopodobieństwa i konsekwencji (skutków) wystąpienia ryzyka. Należy jednak przy tym pamiętać o ważnym fakcie, że organizacje publiczne posiadają różny profil działalności, a co się z tym wiąże różnie definiowane jest ich ryzyko, a także różnie są pojmowane wyniki funkcjonowania organizacji publicznej. W piśmiennictwie zagranicznym zwracają na to uwagę m.in. N. Carmen i C.R. Dobrea<sup>12</sup> oraz L. Brown i S.P. Osborne<sup>13</sup>. Przykładowo, według Amerykańskiego Stowarzyszenia Zarządzania Ryzykiem w Ochronie Zdrowia (The American Society for Healthcare Risk Management – ASHRM) ryzyko w ochronie zdrowia jest definiowane jako ryzyko bezpieczeństwa pacjenta (branżowy profil ryzyka)<sup>14</sup>, przy czym różne są jego subkategorie. W Wielkiej Brytanii zarządzanie ryzykiem w ochronie zdrowia traktuje się natomiast jako odrębną dyscyplinę wiedzy, określaną mianem zarządzania ryzykiem szpitalnym (Clinical Risk Management)<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Zob. szerzej: D. Mathiasen, *International Public Management* [in:] *The Oxford Handbook of Public Management*, ed. E. Ferlie, L.E. Lynn, Ch. Pollitt, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 644 i nast.

<sup>10</sup> Zob. np. I.C. Spinki, *Decision Theory and Risk Management in Public Organizations: A Literature Review*, „Revista de Gestión Pública” 2012, Vol. I, No. 1, s. 101 i nast.

<sup>11</sup> Zob. M. Fone, P.C. Young, *Managing Risks in Public Organizations*, Palgrave Macmillan, New York 2007, s. 12.

<sup>12</sup> N. Carmen, C.R. Dobrea, *Adapting Risk Management Principles to the Public Sector Reforms*, „Administrație și Management Public” 2006, No. 6, s. 126.

<sup>13</sup> L. Brown, S.P. Osborne, *Risk and Innovation: Towards a Framework for Risk Governance in Public Services*, „Public Management Review” Vol. 15, No. 2, February 2013, s. 187 i nast.

<sup>14</sup> *Risk Management Handbook for Health Care Organizations*. ed. R. Carroll, John Wiley & Sons, Hoboken 2009, s. 2. Zob. również: W.K. Viscusi, *The Value of Risks to Life and Health* [in:] *Classics in Risk Management. Volume I*, ed. W.K. Viscusi, T. Gayer, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2004, s. 1913.

<sup>15</sup> J. Hood, A. Mills, W. Stein, *Development in UK Public Sector Risk Management: The Implications for PPP/PFI Projects* [in:] *Public-Private Partnership. Managing Risks and Opportunities*, ed. A. Akintoye, M. Beck, C. Hardcastle, Blackwell Science, Oxford 2003, s. 213.

Niezależnie jednak od tego, w jaki sposób ryzyko jest definiowane w różnych organizacjach publicznych, mechanizm ryzyka jest wszędzie taki sam, tzn. posiada ono swoją przyczynę, występuje samo zdarzenie ryzyka (zagrożenie), które powoduje określone skutki (konsekwencje). Przykładowo w ochronie zdrowia można przyjąć, że źródłem ryzyka może być nieprzestrzeganie warunków sterylności i procedur medycznych na terenie szpitala, co może spowodować zakażenia szpitalne (ryzyko utraty zdrowia pacjenta), czego skutkiem może być nawet śmierć pacjenta jako najbardziej tragiczna konsekwencja ryzyka. Dla samego szpitala może to grozić postępowaniem sądowym, a w konsekwencji odszkodowawczym, a więc ryzyko w swej ostatecznej postaci może przyjąć postać dodatkowych nieprzewidzianych kosztów dla placówki zdrowia (ekonomiczny wymiar ryzyka)<sup>16</sup>.

W związku z powyższym, w sposób różny również należy zarządzać ryzykiem w zależności od specyfiki funkcjonowania organizacji publicznej. Zarządzając ryzykiem w organizacjach publicznych, zawsze należy pamiętać o wieloaspektowości tej płaszczyzny zarządzania, a także o tym, że ryzyko w odniesieniu do każdej z osobna organizacji publicznej musi być najpierw dokładnie zidentyfikowane, aby można było następnie je skwantyfikować, a potem właściwie na nie zareagować. Jest to typowy przebieg procesu zarządzania ryzykiem z podziałem na:

- identyfikację ryzyka rozumianą jako rozpoznawanie źródeł powstawania oraz konkretnych form ryzyka, jakie występuje w organizacji publicznej;
- analizę ryzyka – na co składa się ilościowa i jakościowa analiza ryzyka w danej organizacji publicznej, gdzie w przeciwieństwie do podejścia ilościowego, ocena ryzyka pod względem jakościowym jest dokonywana głównie przy użyciu metody opisu. W podejściu ilościowym wykorzystuje się konkretne metody ilościowe, a także wykorzystuje się narzędzia informatyczne;
- reakcję na ryzyko – w praktyce reagowanie na ryzyko sprowadza się najczęściej do minimalizacji wpływu wcześniej wykrytych zagrożeń. Reakcja na ryzyko dotyczy bezpośrednio skutków ryzyka, z którymi organizacje publiczne muszą się uporać.

W praktyce organizacji publicznych w Polsce można zastosować trójfazowe podejście w zakresie podziału i przebiegu procesu zarządzania ryzykiem, uzupełnione dodatkowo monitoringiem i kontrolą skuteczności przebiegu realizacji tego procesu. W Europie podobne podejście w zarządzaniu publicznym stosuje się np. w Belgii<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Zob. szerzej: R.L. Keeney, *Mortality Risks Induced by Economic Expenditures* [in:] *Classics in Risk Management. Volume II*, ed. W.K. Viscusi, T. Gayer, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2004, s. 147 i nast.

<sup>17</sup> Zob. G. Sarens, Ch. de Visscher, D. van Gils, *Risk Management and Internal Control in the Public Sector: An In-depth Analysis of Belgian Social Security Public Institutions*, Federaal Overheidsdienst Financiën – België, 70e jaargang, nr. 3, 3e kwartaal 2010, s. 78.

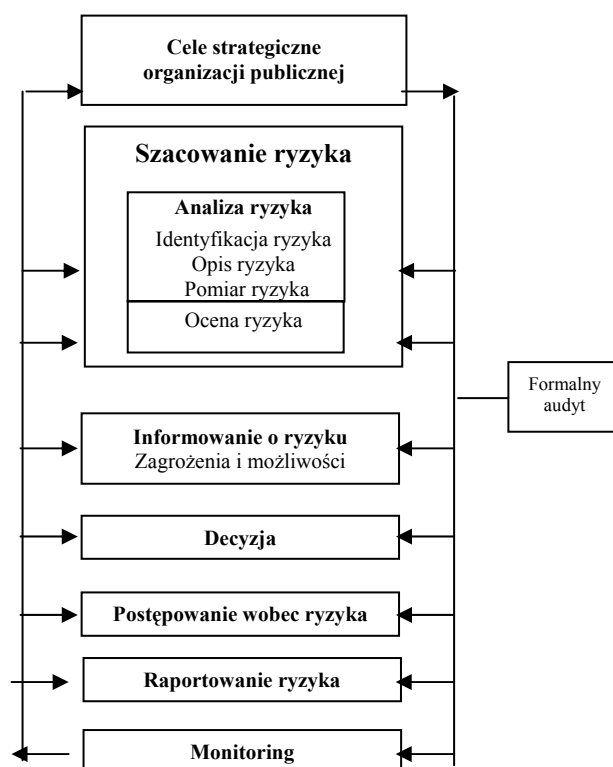
## 2. System zarządzania ryzykiem jako funkcja wspomagająca kierowanie organizacjami publicznymi – próba syntetycznego ujęcia problemu

Na świecie istnieją organizacje i stowarzyszenia, które propagują ideę zarządzania ryzykiem, w tym w sektorze publicznym<sup>18</sup>. Za ważniejsze można wskazać amerykańskie Stowarzyszenie Zarządzania Ryzykiem Publicznym (Public Risk Management Association – PRAM), Stowarzyszenie Zarządzania Ryzykiem Podmiotów Publicznych (Public Utilities Risk Management Association – PURMA), czy np. z siedzibą w Belgii Organizację Zarządzania Ryzykiem Publicznym (Public Risk Management Organization – PRMO) jako odpowiednik amerykańskiej PRAM, a także z siedzibą w Londynie Narodowe Forum na rzecz Zarządzania Ryzykiem w Sektorze Publicznym (National Forum for Risk Management in the Public Sector – ALARM). Wszystkie te organizacje i stowarzyszenia postulują z jednej strony sformalizowanie procesu zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych, z drugiej zaś propagują ideę implementacji międzynarodowych standardów zarządzania ryzykiem do sektora publicznego. W szczególności ważne są rozwiązania zaproponowane przez brytyjski ALARM, gdzie w współpracy ze Stowarzyszeniem Ubezpieczycieli i Menedżerów Ryzyka (Association of Insurance and Risk Managers – AIRMIC) i brytyjskim Instytutem Zarządzania Ryzykiem (Institute of Risk Management – IRM), opracowano standard zarządzania ryzykiem – Risk Management Standard AIRMIC/ALARM/IRM 2002, który jest potocznie w świecie określany mianem standardu FERMA (Federation of European Risk Management Associations). Spośród wielu dostępnych standardów zarządzania ryzykiem zwłaszcza ten standard został opracowany z myślą o funkcjonowaniu organizacji publicznych. Jednak amerykańskie PRAM i PURMA postulują i propagują aplikację na rzecz praktyki podmiotów publicznych nowszego standardu zarządzania ryzykiem, tj. ISO 31000:2009 Risk management – Principles and guidelines<sup>19</sup>. Należy przy tym podkreślić fakt, że ten nowy standard ISO 31000 w dużej mierze opiera się na rozwiązaniach opracowanych przez FERMA, gdzie dużą wagę poświęcono zagadnieniu unifikacji terminologii wykorzystywanej w dziedzinie risk management oraz kwestii ujęcia procesualnego zarządzania ryzykiem<sup>20</sup>. Ilustrację graficzną w tym zakresie stanowi rys. 1.

<sup>18</sup> Zob. szerzej: P. Tworek, *Risk Management Standards – The Review of Approaches and Concepts*, Book of proceeding from 5<sup>th</sup> International Scientific Conference „Managing and Modeling of Financial Risks”. VŠB – Technická Univerzita Ostrava, 8<sup>th</sup>-9<sup>th</sup> September 2010, s. 414-416.

<sup>19</sup> Zob. szerzej: K.W. Knight, *ISO 31000:2009. New risk...*, op. cit.

<sup>20</sup> Ibid.



Rys. 1. Proces zarządzania ryzykiem w opracowaniu AIRMIC/ALARM/IRM

Źródło: Na podstawie: *A Risk Management Standard*, IRM, London 2004, s. 4.

Zaletą prezentowanych na rys. 1 rozwiązań jest ich uniwersalizm, tzn. możliwość aplikacji tych rozwiązań na potrzeby funkcjonowania niemal wszystkich organizacji publicznych, w tym urzędów, organów administracji rządowej, placówek zdrowia, szkół i uczelni oraz organizacji non profit itp. „(...) Zarządzanie ryzykiem pozwala tym organizacjom redukować ryzyko związane z powstaniem niepożądanego obrazu w odbiorze społecznym”<sup>21</sup>. Jak widać na rys. 1, „(...) w procesie zarządzania ryzykiem rozróżniono kilka zasadniczych etapów, wspólnie tworzących jeden ogólny obraz systemu zarządzania ryzykiem w organizacji”<sup>22</sup>. „(...) Wdrożony i odpowiednio utrzymywany system zarządzania ryzykiem: może zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia celów; zachęca do aktywnego zarządzania; zwiększa świadomość o potrzebie identyfikacji i postępowania z ryzykiem w organizacji; wspiera i doskonali identyfikację zagrożeń

<sup>21</sup> *Zarządzanie ryzykiem w działalności organizacji*, red. J. Monkiewicz, L. Gąsiorkiewicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 253.

<sup>22</sup> P. Tworek, *Ryzyko wykonawców przedsięwzięć inwestycyjnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2010, s. 60.

i szans, ustanawia solidne podstawy dla podejmowania decyzji i planowania; wspiera zapewnienie zgodności z prawem oraz z innymi wymogami, doskonali sprawozdawczość finansową; doskonali ład organizacyjny, wzmacnia zaufanie interesariuszy do organizacji; doskonali mechanizmy kontroli, pozwala na skuteczne alokowanie i wykorzystywanie zasobów do postępowania z ryzykiem; poprawia operacyjną skuteczność i efektywność; doskonali przeciwdziałanie stratom; minimalizuje straty; doskonali uczenie się organizacji”<sup>23</sup>.

Analizując rys. 1, należy zwrócić uwagę na problematykę metodyki zarządzania ryzykiem, ze szczególnym uwzględnieniem walorów aplikacyjnych zawartych w standardzie metod. Nie wszystkie metody można bowiem zastosować w każdej z osobna organizacji publicznej. Przykładowo, kwantyfikując ryzyko w organizacjach zdrowotnych, należy przede wszystkim brać pod uwagę specyfikę działalności tych organizacji<sup>24</sup> oraz tzw. branżowy profil ryzyka. Traktując ryzyko jako kategorię ilościową, należy zwrócić uwagę na kwestię modyfikacji metod szacowania ryzyka, ze szczególnym uwzględnieniem symulacji ryzyka, ponieważ obecne możliwości zastosowania tych metod są olbrzymie, głównie dzięki rozwojowi informatyki<sup>25</sup> i ewolucji wiedzy z zakresu zastosowania metod matematycznych oraz podejścia probabilistycznego w praktyce. Można w tym względzie zastosować warsztat narzędziowy opierając się na wykorzystaniu skomplikowanego i zaawansowanego oprogramowania komputerowego, aby na podstawie danych historycznych o ryzyku (zgromadzonych w bazach danych) dokonać stosowanych obliczeń, tj. oszacować ryzyko. Postuluje się wykorzystanie stochastycznej metody symulacji ryzyka Monte Carlo. Można zatem przyjąć, że w praktyce zintegrowane zarządzanie ryzykiem w organizacjach publicznych powinno opierać się na sprawnie funkcjonującym systemie informatycznym, który z jednej strony usprawni sam przebieg procesu zarządzania ryzykiem, z drugiej zaś pozwoli w sposób właściwy gromadzić i przetwarzać dane o ryzyku w specjalnych bazach o zaistniałych zagrożeniach (dane historyczne), a następnie na tej podstawie pozwoli symulować ryzyko opierając się na odpowiednich metodach i miarach ryzyka, w tym miarach probabilistyczno-statystycznych.

W przypadku metod identyfikacji ryzyka, jakie zostały opracowane w standardzie zarządzania ryzykiem według AIRMIC, ALARM i IRM na potrzeby funkcjonowania organizacji publicznych można wykorzystać: „(...) burzę mó-

<sup>23</sup> *Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne*, Ministerstwo Finansów, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Warszawa, wrzesień 2011, s. 6.

<sup>24</sup> Zob. szerzej: *Wykorzystanie analizy interesariuszy w zarządzaniu organizacją zdrowotną*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 2012, s. 197 i nast.

<sup>25</sup> Zob. np. J. Kontio, *The Riskit Method for Software Risk Management, version 1.00*, Institute for Advanced Computer Studies and Department of Computer Science, University of Maryland (materiały niepublikowane).



zgów; kwestionariusze; analizy biznesowe, które omawiając poszczególne obszary działalności opisują zarówno czynniki wewnętrzne, jak i czynniki zewnętrzne, które mogą na te procesy wpływać; porównania z wzorcowymi rozwiązaniami w danej [dziedzinie]; analizę scenariuszy; warsztaty w zakresie oceny ryzyka; badanie wypadków; audyt i kontrole; analizę niebezpieczeństw i operatywności (HAZOP)<sup>26</sup>. Zgodnie z koncepcją zawartą na rys. 1, „(...) zidentyfikowane ryzyko poddaje się dokładnemu opisowi, uwzględniając przy tym miejsce występowania, charakter, mechanizmy oraz wszelkiego typu specyfiki, uwarunkowania zagrożeń itp. (...) Analizy ryzyka dokonywać można m.in. w oparciu o następujące metody: badanie rynku, analizy skutków dla działalności, analizy SWOT, drzewa zdarzeń, techniki BPEST (Business, Political, Economic, Social, Technological), techniki PESTLE (Political, Economic, Social, Technical, Legal, Environmental), analizy drzewa uszkodzeń, techniki FMEA (Failure Mode & Effect Analysis) itp.”<sup>27</sup> „(...) Kolejnym etapem w procesie zarządzania ryzykiem jest jego raportowanie, uwzględniając przy tym informacje, jakie należy dostarczyć zarówno na szczeblu zarządu, jak też wszystkim pozostałym jednostkom wewnątrz samej organizacji; postuluje się tutaj dokonywanie rozdziału na raporty wewnętrzne (niejawne) i zewnętrzne z przeznaczeniem dla osób trzecich. (...) Jeśli już postawiona zostanie diagnoza odnośnie ryzyka, to w dalszej kolejności przeprowadza się czynności, najogólniej związane z jego niwelowaniem, a więc, bądź to całkowicie się ryzyko neutralizuje, bądź też w przypadku, gdy jest to niemożliwe, tylko ogranicza. (...) Etapem kończącym cały proces jest monitoring oraz całościowy przegląd czynności zarządzania ryzykiem w celu dokonania ewentualnych korekt lub zmian w dotychczasowych działaniach”<sup>28</sup>.

Obok kwestii metodycznych związanych z zarządzaniem ryzykiem w organizacjach publicznych, drugim ważnym problemem jest kwestia samej implementacji systemu zarządzania ryzykiem do organizacji. W krajowym piśmiennictwie problem ten zasygnalizował M.K. Klimczak, według którego zasadniczą rolę odgrywa wsparcie zarządu dla tego typu inicjatyw, zaś sam proces wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem został przez niego podzielony na trzy etapy, tj. stworzenie warunków dla wdrożenia (produkty, cele, mierniki) jako etap pierwszy; zaprojektowanie systemu (odpowiedzialność, kanały komunikacji, zasoby) – etap drugi; uruchomienie procesu (systematyczność, zaangażowanie, decyzje) jako etap trzeci, kończący<sup>29</sup>. „(...) Między tymi etapami występuje sprzężenie zwrotne: z obserwacji efektów wdrożenia systemu można wyciągnąć

<sup>26</sup> *A Risk Management...*, op. cit., s. 14.

<sup>27</sup> *Ibid.*, s. 14. Cyt za: P. Tworek, *Ryzyko wykonawców...*, op. cit., s. 61-62.

<sup>28</sup> P. Tworek, *Ryzyko wykonawców...*, op. cit., s. 62.

<sup>29</sup> Zob. M.K. Klimczak, *Wdrożenie zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Przegląd Organizacji” 2009, nr 5, s. 23 i nast.

wnioski dotyczące usprawnienia samego systemu. (...) Dobre funkcjonowanie procesu charakteryzuje się systematycznością działań w zakresie zarządzania ryzykiem, sprawnym przepływem informacji o zidentyfikowanym ryzyku, a także trafnym i szybkim wdrażaniem metod kontroli wobec ryzyka<sup>30</sup>. Do tej koncepcji należy odnieść się pozytywnie, jednak nie uwzględnia ona pełnego warsztatu metodycznego i procedur, jaki obecnie stosuje się w dziedzinie risk management na świecie.

## Podsumowanie

Koncepcja zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych wpisuje się doskonale w koncepcję New Public Management (NPM)<sup>31</sup> i jest wyrazem nowoczesnej formuły zarządzania publicznego, ponieważ jedną z jej reguł jest zarządzanie na zasadach biznesowych, co w sposób bezpośrednio odnosi się do zarządzania ryzykiem jako funkcji wspomagającej zarządzanie całościowe organizacją publiczną. Przy czym zarządzanie ryzykiem powinno odbywać się w sposób systemowy i powinno być sformalizowane oraz zintegrowane z całościowym procesem zarządzania organizacją publiczną. Należy więc zarządzanie ryzykiem w organizacjach publicznych rozpatrywać w ujęciu funkcjonalnym. W szczególności koncepcja zintegrowanego zarządzania ryzykiem we współczesnej organizacji publicznej powinna oznaczać: po pierwsze, zarządzanie ryzykiem na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania organizacji; po drugie, w organizacji określone jest kto dokładnie zarządza ryzykiem i jest za nie odpowiedzialny; po trzecie, stosuje się w sposób komplementarny cały warsztat metodyczny z zakresu zarządzania ryzykiem; po czwarte, zarządzanie ryzykiem odnosi się również do otoczenia, w którym funkcjonuje organizacja; po piąte, zarządzanie ryzykiem opiera się na sprawnie funkcjonującym oraz odpowiednim systemie informatycznym; po szóste, zarządzanie ryzykiem odbywa się w sposób ciągły i niezawodny, a także jest rozpatrywane w wymiarze procesualnym; po siódme, efektywne zarządzanie ryzykiem zmniejsza ryzyko globalne organizacji, co z kolei przyczynia się do poprawy skuteczności (wydajności) jej funkcjonowania<sup>32</sup>.

Są to najistotniejsze kwestie, jakie należy uwzględnić przy postulacie implementacji koncepcji zintegrowanego zarządzania ryzykiem (Integrated Public Risk Management – IPRM) na płaszczyznę funkcjonowania organizacji publicznych w Polsce. W praktyce tych organizacji skuteczne zarządzanie ryzykiem

<sup>30</sup> Ibid., s. 25.

<sup>31</sup> Zob. szerzej: H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, Sulechów 2008, s. 193 i nast.

<sup>32</sup> Zob. P. Tworek, *Reakcja na ryzyko...*, op. cit., s. 205.

powinno być wyznacznikiem takich cech, jak kompleksowość, wydajność, systemowość i komplementarność<sup>33</sup>. W praktycznym zarządzaniu ryzykiem zastosowanie odpowiednich metod w tym względzie powinno być połączone z wykorzystaniem innych metod wykorzystywanych w ogólnym zarządzaniu organizacją publiczną. Również implementacja międzynarodowych standardów zarządzania ryzykiem na płaszczyznę działalności organizacji publicznych w Polsce z pewnością ułatwi praktyczne zarządzanie ryzykiem w tych organizacjach<sup>34</sup>. Postuluje się również przy tym, aby powołać w dużych organizacjach publicznych w Polsce osobną funkcję kierowniczą – menedżera ryzyka.

## Literatura

- A Risk Management Standard*, IRM, London 2004.
- Brown L., Osborne P.S., *Risk and Innovation: Towards a Framework for Risk Governance in Public Services*, „Public Management Review” February 2013, Vol. 15, No. 2.
- Carmen N., Dobrea R.C., *Adapting Risk Management Principles to the Public Sector Reforms*, „Administrație și Management Public” 2006, No. 6.
- Fone M., Young C.P., *Managing Risks in Public Organizations*, Palgrave Macmillan, New York 2007.
- Gorzeń-Mitka I., Korombel A., *ERM zintegrowane zarządzanie ryzykiem. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2011.
- Hood J., Mills A., Stein W., *Development in UK Public Sector Risk Management: The Implications for PPP/PFI Projects* [in:] *Public-Private Partnership. Managing Risks and Opportunities*, ed. A. Akintoye, M. Beck, C. Hardcastle, Blackwell Science, Oxford 2003.
- Keeney L.R., *Mortality Risks Induced by Economic Expenditures*, [in:] *Classics in Risk Management. Volume II*, ed. W.K. Viscusi, T. Gayer, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2004.
- Klimczak K.M., Pikos M.A., *Percepcja ryzyka a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 12.
- Klimczak K.M., *Wdrożenie zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Przegląd Organizacji” 2009, nr 5.
- Knight W.K., *ISO 31000:2009. New Risk Management Standard*, The materials from a workshop held at the 4<sup>th</sup> International Conference of Risk Management Association of POLRISK, Warszawa 2010 (materiały niepublikowane).
- Kontio J., *The Risk it Method for Software Risk Management, Version 1.00*, Institute for Advanced Computer Studies and Department of Computer Science, University of Maryland (materiały niepublikowane).
- Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, Sulechów 2008.

<sup>33</sup> Ibid., s. 205.

<sup>34</sup> Ibid., s. 206.

- Krzakiewicz K., *Zarządzanie antykryzysowe w organizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2008.
- Mathiasen D., *International Public Management* [in:] *The Oxford Handbook of Public Management*, ed. E. Ferlie, L.E. Lynn, Ch. Pollitt, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Risk Management Handbook for Health Care Organizations*, ed. R. Carroll, John Wiley & Sons, Hoboken 2009.
- Sarens G., Visscher de Ch., Gils van D., *Risk Management and Internal Control in the Public Sector: An In-depth Analysis of Belgian Social Security Public Institutions*, Federale Overheidsdienst Financiën – België, 70e jaargang, nr. 3, 3e kwartaal 2010.
- Spinki C.I., *Decision Theory and Risk Management in Public Organizations: A Literature Review*, „Revista de Gestión Pública” 2012, Vol. I, No. 1.
- The Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts*, HM Treasury UK, Norwich 2004.
- Tworek P., *Reakcja na ryzyko w działalności przedsiębiorstwa budowlano-montażowego*, Difin, Warszawa 2013.
- Tworek P., *Risk Management Standards – The Review of Approaches and Concepts*, book of proceeding from 5<sup>th</sup> International Scientific Conference “Managing and Modeling of Financial Risks”, VŠB – Technická Univerzita Ostrava, 8<sup>th</sup>-9<sup>th</sup> September 2010.
- Tworek P., *Ryzyko wykonawców przedsięwzięć inwestycyjnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2010.
- Viscusi K.W., *The Value of Risks to Life and Health* [in:] *Classics in Risk Management*, Volume I, ed. W.K. Viscusi, T. Gayer. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2004.
- Wykorzystanie analizy interesariuszy w zarządzaniu organizacją zdrowotną*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 2012.
- Zarządzanie ryzykiem w działalności organizacji*, red. J. Monkiewicz, L. Gąsioriewicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004.
- Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne*, Ministerstwo Finansów, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Warszawa, wrzesień 2011.

## RISK MANAGEMENT SYSTEM AS A SOURCE OF KNOWLEDGE ABOUT HAZARDS IN PUBLIC ORGANIZATIONS IN POLAND

### Summary

The aim of the paper is to discuss the selected issues on risk management in public organizations in Poland. In particular, the issue of implementing the comprehensive risk management system in the public sector is of top priority in the discourse. For the complex risk management requires the integrated management thereof. Only such a formula ensures the comprehensive management of any threats in public organizations. The ope-

rated system of the integrated risk management would allow for timely anticipation of some of the types of threats or for determining the most suitable manner of risk response. The risk management system operated within the organization ought to be fully IT-supported. Owing to this, the risk managers will be able to acquire the current information on risk on regular basis, store it in the proper bases, process it, which will allow for counter-acting the risk in a more efficient manner in future as opposed to the common practice so far.