



Lidia Wiatrak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wydział Zarządzania, Informatyki i Finansów
Katedra Rachunku Kosztów, Rachunkowości Zarządczej i Controllingu
lidka4@onet.eu

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM WEWNĘTRZNYM W ORGANACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie: Zarządzanie ryzykiem przyczynia się do podniesienia jakości i lepszego funkcjonowania organizacji. Proces identyfikowania pojawiających się ryzyk związanych z funkcjonowaniem jednostki odbywa się w sposób ciągły. System ten opiera się na opracowaniu, wdrożeniu i realizacji polityki zarządzania ryzykiem. Celem artykułu jest ukazanie modelu zarządzania ryzykiem, ogólnych zasad metodologii, identyfikacji i analizy ryzyka w organach administracji publicznej. W pierwszej części zaprezentowano istotę zarządzania ryzykiem i określono jej kluczowe elementy. W kolejnej części przedstawiono proces raportowania oraz oceny ujawnionych ryzyk. W ostatniej dokonano analizy pojawiających się ryzyk w organach administracji publicznej w odniesieniu do realizacji celu. Omówiono działania zaradcze i mechanizmy kontroli, które mogą przeciwdziałać przedmiotowemu ryzyku.

Słowa kluczowe: zarządzanie ryzykiem, raporty ryzyka, audyt.

Wprowadzenie

W jednostkach administracji publicznej zarządzanie ryzykiem powiązane jest ściśle z misją, celami i zadaniami organizacji. Organizacja jest ściśle związana ze zmieniającym się otoczeniem, które charakteryzuje się zmianą zachowań, oczekiwań obywateli i tym samym stoi w obliczu konieczności dostosowywania się do tych zmian. Zmieniające się otoczenie to nic innego, jak ryzyko, na które narażona jest jednostka. Dlatego, aby organizacja dobrze funkcjonowała, niezbędne jest podjęcie działań mających na celu zapobieganie i eliminację zagrożeń, jakie niesie za sobą ryzyko. Obecnie pojawiła się tendencja do łączenia zarządzania ryzykiem finansowym z ryzykiem niefinansowym pod nazwą

zintegrowanego zarządzania ryzykiem – *Enterprise Risk Management* (ERM) [Staniec, Zawila-Niedźwiecki, 2015, s. 13].

Zarządzanie ryzykiem w nowoczesnej organizacji staje się elementem kluczowym. Konieczne jest wprowadzenie odpowiednich procedur pozwalających na efektywne i systematyczne działania, umożliwiające zarządzanie zidentyfikowanymi ryzykami. Zarządzanie ryzykiem jest przede wszystkim zorientowane na zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia zamierzonych celów organizacji. Istotna jest identyfikacja obszarów ryzyka oraz jej otoczenia, która pozwala na podejmowanie działań mających na celu ograniczać lub eliminować ryzyko. W procesie zarządzania ryzykiem najważniejsze jest wdrożenie odpowiednio opracowanych oraz efektywnych działań ograniczających istniejące ryzyka do poziomu akceptowalnego. Dobrze funkcjonujący system zarządzania ryzykiem wspiera identyfikację i zapewnia sukces organizacji.

W artykule wykorzystano metodę opisową w oparciu o analizę aktów prawnych i literaturę przedmiotu oraz zaprezentowano zagadnienia zarządzania ryzykiem w jednostce administracji podatkowej. Proces zarządzania ryzykiem został przedstawiony od strony praktycznej na przykładzie wybranego urzędu skarbowego.

1. Istota zarządzania ryzykiem

Zarządzanie ryzykiem jest elementem procesu planowania cywilnego. Elementy tego procesu zostały zaimplementowane do polskiego prawa w 2009 r. w drodze nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W rozwoju teorii i praktyki samo pojęcie „ryzyka” ma charakter wieloaspektowy i wieloznaczny. Ryzyko to prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń (pozytywnych i negatywnych), które mogą mieć wpływ na osiągnięcie zamierzonych celów jednostki lub powodują odchylenia od oczekiwanych stanów. Jest mierzone wpływem (siłą oddziaływania) oraz prawdopodobieństwem jego wystąpienia [*Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego*, 2009, s. 19]. „Ryzyko” jest terminem obszernym, istnieje wiele jego podziałów (klasyfikacji). Klasyfikacja ryzyka na klasy umożliwia łatwiejszy proces identyfikacji, a następnie analizy tych ryzyk dla organizacji. W przypadku organizacji ryzyko można rozpatrywać w dwóch płaszczyznach:

- w odniesieniu do funkcjonowania organizacji jako struktury formalnej, czyli jej wnętrza, tzw. ryzyko wrodzone (np. posiadane zasoby, narzędzia),

- w odniesieniu do relacji organizacji z otoczeniem, tj. z perspektywy zmian środowiska zewnętrznego oraz wpływu tych zmian na proces zarządzania i kontroli (np. przepisy prawne, warunki ekonomiczne).

W organizacji wyróżnia się również m.in. ryzyko nieodłączne, tzw. ryzyko brutto – jest to pełne ryzyko, na jakie narażona jest organizacja [Kumpiałowska, 2011, s. 6].

Każda jednostka dąży do efektywnego zrealizowania celów. W związku z tym powinna kontrolować ryzyko na poziomie swojej organizacji w ramach wprowadzenia kompleksowej polityki zarządzania ryzykiem. Określenie polityki zarządzania ryzykiem dotyczy uwzględnienia m.in. następujących czynników: celów zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej, określenia rodzajów ryzyka, które są akceptowalne, listy dokumentów stosowanych w analizie oraz raportowaniu ryzyka, mechanizmów kontrolnych, kryteriów monitorowania [Bugdol, Jedynak, 2012, s. 139].

Zarządzanie ryzykiem to proces identyfikacji, analizy oraz oceny i określania reakcji na ryzyko, obejmujący również jego monitorowanie, a także środków podejmowanych w celu ograniczenia ryzyka do poziomu akceptowanego. Proces ten powinien być uregulowany odpowiednimi procedurami. Na proces zarządzania ryzykiem składa się sześć faz (tab. 1).

Tabela 1. Fazy procesu zarządzania ryzykiem

Kolejne fazy	Podjęwane działania
1. Identyfikacja ryzyka, w tym system wczesnego ostrzegania	ustalenie przyczyn ryzyka
	stwierdzenie możliwych następstw
	identyfikacja podmiotów dotkniętych ryzykiem
2. Analiza ryzyka	ustalenie prawdopodobieństwa zaistnienia zdarzenia
	ustalenie konsekwencji danego zdarzenia
3. Sformułowanie wariantów	ustalenie możliwych alternatyw
	analiza nakładów i kosztów poszczególnych alternatyw (wariantów)
4. Ocena ryzyka	stwierdzenie gotowości oraz ustalenie zdolności podmiotu do podejmowania ryzyka
	ustalenie faktycznego poziomu ryzyka
	kwalifikacja zastosowania możliwych alternatyw do opanowania ryzyka
5. Decyzje i działania w obszarze ryzyka (sterowanie ryzykiem)	wybór narzędzi
	ustalenie priorytetów
	zastosowanie optymalnej kombinacji
6. Kontrola, monitoring i ocena podjętych działań	sprawdzenie i ocena ex post skutków podjętych działań
	nowe uformowanie procesu zarządzania ryzykiem – w przypadku błędnej decyzji
	dalsze korzystanie z narzędzi, które zapewniły sukces w zarządzaniu ryzykiem

Źródło: [Kaczmarek, 2006, s. 98].

2. Identyfikacja ryzyka

Identyfikacja ryzyka wiąże się z oceną prawdopodobieństwa zaistnienia zagrożeń i możliwych szans. W identyfikacji istotne jest ustalenie stopnia prawdopodobieństwa zaistnienia określonego zdarzenia oraz ustalenie rozmiarów ryzyka. Celem identyfikacji ryzyka jest relatywnie wczesne stwierdzenie zagrożeń dla dalszego istnienia [Kaczmarek, 2006, s. 99]. Pierwszym krokiem w procesie oceny ryzyka jest identyfikacja ryzyk, które mogą oddziaływać negatywnie na osiągnięcie założonych celów. Proces identyfikacji polega na wykrywaniu, rozpoznawaniu i rejestrowaniu ryzyk.

Efektem tej fazy jest stworzenie listy potencjalnych zagrożeń (rejestr ryzyk). W wyniku tych działań dąży się do ustalenia przyczyn i źródeł ryzyka. W trakcie identyfikacji określa się zdarzenia, sytuacje lub okoliczności, które mogą mieć wpływ na cele organizacji. Prawidłowe określenie ryzyka na tym etapie znacznie zwiększa szanse na skuteczne przeciwdziałanie. Wykrycie zagrożeń powinno nastąpić jak najszybciej. Krótszy okres pomiędzy wykryciem a podjęciem działań powoduje zmniejszenie negatywnych konsekwencji. Organizacja powinna przede wszystkim dołożyć starań w celu zidentyfikowania ryzyka ogólnego (ang. *generic risk*), które będzie miało wpływ na cele działalności. To, kiedy ryzyko zostało zidentyfikowane, może okazać się istotne w odniesieniu do więcej niż jednego celu organizacji. Stwierdzenie ryzyka powinno obejmować przyczynę oddziaływania i wpływ na cel („przyczynę i skutek”), który może się w każdej chwili pojawić. Wynikiem fazy identyfikacji ryzyka jest rejestr potencjalnych ryzyk. Pokazuje on obszary, grupy podatników, sektory, w których jest spodziewane ryzyko. Lista ta ma za zadanie ułatwić podejmowanie decyzji w kolejnych fazach modelu oceny ryzyka. Rejestr ryzyk jest dynamicznym procesem, który wymaga ciągłej aktualizacji.

2.1. Metody i techniki identyfikacji ryzyka

Chcąc właściwie oszacować ryzyko, należy w odpowiedni sposób przeprowadzić identyfikację zagrożeń i możliwości. Można wyróżnić trzy główne metody identyfikacji ryzyka:

- analiza zagrożenia: identyfikacja ryzyk, które mogą oddziaływać na zasoby (aktywa),
- analiza środowiskowa: identyfikacja ryzyk, które mogą wpływać na działania operacyjne,

- „scenariusze zagrożenia”: specjalistyczna metoda identyfikacji ryzyka wystąpienia oszustwa lub zagrożenia, katastrofy (nieszczęścia) [McNamee, 2004, s. 53].

Metoda „scenariuszy zagrożenia” jest najbardziej użyteczna, jeżeli mamy do czynienia z oszustwami lub kwestiami związanymi z bezpieczeństwem.

Do oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem wykorzystuje się odpowiednie narzędzia oraz metody. Podstawowymi metodami stosowanymi przy identyfikacji ryzyk są:

1. Metoda delficka – opierająca się na opinii ekspertów, zaproszonych do udziału w procesie identyfikacji ryzyka. „Specjaliści od ryzyka” nie spotykają się ze sobą, a często nie wiedzą nawet o osobach zaproszonych do tego procesu, jak również nie są poinformowani o tym, jakie rodzaje ryzyka zostały już zdefiniowane [Rogowski, Michalczewski, 2005, s. 40].
2. Listy kontrolne – technika polegająca na wskazaniu przez ekspertów różnych rodzajów ryzyka, na które narażona jest organizacja. Wyszczególnienie typów ryzyka następuje przez udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące danych aspektów funkcjonowania organizacji [Kumpiałowska, 2011, s. 61].
3. Burza mózgów – technika twórczego myślenia; sprawdza się w działaniu niewielkich grup (ok. 12 osób), których uczestnicy znają się na tyle dobrze, że nie mają oporów przed wypowiedaniem swoich pomysłów, dzięki czemu aktywnie pracują [Hiam, 2001, s. 385].

2.2. Analiza i ocena ryzyka

Celem analizy ryzyka jest rozpoznanie go. Stanowi ona niezbędny element oceny ryzyka. Bez analizy niemożliwe jest podjęcie decyzji w zakresie konieczności wdrożenia postępowania z ryzykiem, a także decyzji dotyczących wprowadzenia strategii i metod postępowania z ryzykiem. Analiza ryzyka polega na określeniu prawdopodobieństwa wystąpienia zidentyfikowanych przypadków ryzyka, jak również ich konsekwencji, uwzględniając przy tym obecność (lub nieobecność) i skuteczność wszelkich istniejących środków kontroli. Konsekwencje oraz prawdopodobieństwo ich wystąpienia są następnie łączone w celu określenia poziomu ryzyka. Analiza ryzyka wymaga zazwyczaj korzystania z systemów komputerowych w związku z bardzo dużą ilością danych. Jednakże możliwa jest także ręczna analiza i określanie wagi ryzyka, co wiąże się z koniecznością korzystania z ludzkiej inteligencji i profesjonalizmu analityków. Doskonała metoda w tym zakresie nie istnieje. Możliwe jest zastosowanie połączenia analizy elek-

troniczej z ludzką inteligencją. Dla bardziej kompleksowych zastosowań może być konieczne zastosowanie kilku technik. Metody stosowane w analizie ryzyka mogą być jakościowe, półilościowe i ilościowe.

Ocena ilościowa definiuje konsekwencje, prawdopodobieństwo i poziom ryzyka według poziomów istotności, takich jak: wysoki, średni i niski. Stosując tę metodę, bierze się pod uwagę konsekwencje i prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia oraz ocenia wynikający z nich poziom ryzyka na tle kryteriów jakościowych.

Metody półilościowe wykorzystują liczbową skalę ocen dla konsekwencji i prawdopodobieństwa oraz łączą je w celu ustalenia poziomu ryzyka z zastosowaniem wzoru.

W przypadkach, gdy przeprowadzana jest analiza ilościowa, należy w sposób przejrzysty wyjaśnić wszystkie zastosowane terminy, a podstawy wszystkich kryteriów powinny być zarejestrowane.

Ocena ryzyka jest procesem obejmującym zarówno identyfikację, analizę, szacowanie, jak i ewaluację ryzyka. Wymaga zbadania zagadnienia w wielu aspektach w celu opracowania efektywnych metod reagowania na ryzyko. Tabela 2 przedstawia ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka.

Tabela 2. Ocena punktowa prawdopodobieństwa

Opis	Punktacja 1	Punktacja 2	Punktacja 3	Punktacja 4	Punktacja 5
Prawdopodobieństwo	rzadkie	mało prawdopodobne	średnie	prawdopodobne	prawie pewne
0-20%	21-40%	41-60%	41-60%	61-80%	81-100%

Źródło: [Zarządzanie ryzykiem w sektorze..., 2007, s. 41].

W tabeli 3 zaprezentowano potencjalne skutki wystąpienia danego ryzyka przy ocenie punktowej.

Tabela 3. Ocena punktowa oddziaływania skutków zagrożenia

Punktacja	Opis prawdopodobieństwa	Kryteria finansowe	Kryteria organizacyjne	Ochrona zdrowia i bezpieczeństwo	Reputacja
1	2	3	4	5	6
5	katastrofalne	strata finansowa > 500 000 zł	brak realizacji kluczowych celów	utrata życia	doniesienia prawne w całym kraju
4	poważne	strata finansowa 100 000 zł < 500 000 zł	brak realizacji kluczowego celu	poważne obrażenia	pewne informacje w mediach ogólnokrajowych

cd. tabeli 3

1	2	3	4	5	6
3	średnie	strata finansowa 10 000 zł < 100 000 zł	zakłócenia w działalności	pewne obrażenia	pewne informacje w mediach lokalnych i regionalnych
2	małe	strata finansowa 100 zł < 1 000 zł	niewielkie zakłócenia w działalności	niewielkie obrażenia	ograniczone informacje w mediach lokalnych lub regionalnych
1	nieznaczące	mała strata finansowa < 100 zł	krótkotrwale zakłócenia w działalności	niewielkie obrażenia	ubogie informacje w mediach lokalnych

Źródło: [Zarządzanie ryzykiem w sektorze..., 2007, s. 41].

Liczbowe oceny punktowe oddziaływania i prawdopodobieństwa mnoży się, by uzyskać łączną punktową ocenę ryzyka, np. jeśli ocena punktowa oddziaływania i prawdopodobieństwa wynosi 5 punktów, ocena ryzyka wynosi 25, tj. 5×5 . Określenie prawdopodobieństwa (PR) i skutków wystąpienia ryzyka (SR) w 5-stopniowej skali, umożliwi ustalenie współczynnika istotności ryzyka (IR) jako iloczynu (wyrażonych punktowo) prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka (PR) oraz potencjalnych skutków jego wystąpienia (SR) [Czerwiński, 2004, s. 77]:

$$IR = PR \times SR$$

gdzie:

IR – współczynnik istotności ryzyka,

PR – prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka,

SR – potencjalne skutki wystąpienia ryzyka.

Przyjęty wzór dla obliczenia współczynnika istotności ryzyka zakłada, że poziom zagrożenia w każdym wypadku zależy zarówno od prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka, jak i skutków jego wystąpienia, a więc ryzyko bardzo prawdopodobne, ale wywołujące niewielkie skutki, może mieć podobny stopień istotności jak ryzyko mało prawdopodobne, ale o poważnych przewidywanych skutkach. Z uwagi na 5-stopniową skalę zarówno prawdopodobieństwa (PR), jak i skutków wystąpienia ryzyka (SR), współczynnik istotności danego ryzyka może przyjąć wartość od 1 do 25. Wartości przyporządkowane do skutków i prawdopodobieństwa ryzyka należy przenieść na mapę ryzyka.

3. Analiza ryzyka w organach administracji publicznej

Zarządzanie ryzykiem jest metodą zarządzania stosowaną w sektorze finansów publicznych, ukierunkowaną na realizację zadań i celów postawionych

dzania ryzykiem w sektorze publicznym jest wymóg Unii Europejskiej dotyczący wdrożenia systemów zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych [Kosikowski, 2006, s. 78].

Definicja zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym głosi, że jest to logiczna i systematyczna metoda tworzenia kontekstu, identyfikacji, analizy, oceny, działania, nadzoru oraz informowania o ryzyku w sposób, który umożliwi organizacji minimalizację strat i maksymalizację możliwości [*Zarządzanie ryzykiem – informacje ogólne*, 2011].

Rola zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym jest inna niż w sektorze prywatnym. Głównym celem zarządzania ryzykiem w administracji publicznej jest dostarczenie informacji o miejscach (procesach), w których należy zastosować metody kontroli. Przez podejście procesowe należy rozumieć identyfikację procesów, określenie ich zależności i kolejności, ustalenie kryteriów i metod zapewnienia oraz oceny skuteczności, regularne monitorowanie, mierzenie i analizowanie oraz wprowadzenie niezbędnych działań korygujących dla osiągnięcia zaplanowanych wyników i doskonalenia [Wawak, 2007, s. 36]. Najistotniejszymi procesami zarządzania ryzykiem w tych organach są: identyfikacja i analiza ryzyka, decyzja o reakcji na ryzyko i przeciwdziałanie ryzykom związanym z realizacją celu. Przepis nakazujący wykonywanie zadań dotyczących zarządzania ryzykiem dla tych organów wprowadzony został w ustawie o finansach publicznych. W świetle powyższego zarządzanie ryzykiem jest celem kontroli zarządczej [Ustawa o finansach publicznych].

Przepisy zawarte w powołanej ustawie nie precyzują dokładnie, w jaki sposób analiza ryzyka powinna być prowadzona oraz jaki powinien być jej zakres. Metodyki zarządzania ryzykiem są do siebie zbliżone. Jediną zasadniczą różnicą są cele, do jakich się odnoszą. Każda organizacja odpowiednio dostosowuje metodyki zarządzania ryzykiem do własnych celów (w tab. 8 zostały zaprezentowane ryzyka związane z realizacją celu w organach administracji podatkowej).

Zarządzanie jednostką sektora finansów publicznych opiera się na standardach kontroli zarządczej. Celem standardów jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej, zgodnego z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża oraz warunków, w których jednostka działa [Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.].

W niniejszym rozdziale proces zarządzania ryzykiem został przedstawiony na przykładzie wybranego urzędu skarbowego. Zarządzanie ryzykiem w badanej jednostce prowadzone jest na wszystkich poziomach organizacyjnych i odnosi się do ryzyk zidentyfikowanych m.in. w następujących obszarach: strategicz-

nym, operacyjnym, zasobów ludzkich, reputacji, finansowym, technologicznym czy prawnym.

Strategicznym celem administracji podatkowej jest realizacja należnych wpływów do budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego przy zachowaniu podstawowych reguł podatkowych, czyli równości, pewności, dogodności oraz taniości opodatkowania [*Strategia Rozwoju Administracji Podatkowej na lata 2016-2020*, 2015].

Proces zarządzania ryzykiem w badanej organizacji składa się z pięciu etapów: identyfikacji, analizy, planowania, wdrażania oraz oceny.

Identyfikacja ryzyka obejmuje zarówno aktualne, jak i nowe ryzyka, polega na wskazaniu wszystkich istotnych procesów w działalności organizacji i celów stawianych tym procesom. W odniesieniu do wymienionych obszarów, identyfikowane są zagrożenia utrudniające osiągnięcie celów. Zespół ds. zarządzania ryzykiem wstępnie pozyskuje, rejestruje i przetwarza informacje potrzebne do zarządzania ryzykiem. Na tej podstawie opracowuje i koordynuje realizację planu działań oraz monitoruje jego wykonanie. Zebrane w ten sposób informacje umieszcza się w Rejestrze identyfikacji ryzyk na dany rok.

Celem analizy ryzyka jest kompleksowe rozpoznanie ryzyk, niezbędne do oceny skali zagrożenia, a także zaplanowanie i przeprowadzenie działań służących minimalizacji ryzyka. Poza wspomnianymi czynnościami, dalszy proces analizy ryzyka polega na oszacowaniu potencjalnych konsekwencji występowania ryzyka z uwzględnieniem prawdopodobieństwa jego wystąpienia. Istotnym aspektem jest przeprowadzanie analiz strategicznych. Przedmiotem takich analiz są ryzyka występujące w zakresie ogólnopolskim. Stwierdzenie takich ryzyk może stanowić zagrożenie ważnych interesów państwa, co do których zachodzi konieczność szybkiej reakcji na ich pojawienie się.

Planowanie ma charakter kompleksowy, uwzględnia różnorodne metody oddziaływania na obszary ryzyka. Podstawą opracowania planów jest Centralny Rejestr Ryzyk oraz wyniki konsultacji z regionalnymi komórkami zarządzania ryzykiem.

Wdrażanie koncentruje się na działaniach podejmowanych wobec priorytetów wskazanych w opracowanych planach na poziomie centralnym, a następnie w planach regionalnych.

Ocena działań jest podstawą do wyciągnięcia wniosków, a przez to doskonalenia funkcjonowania jednostki, co w efekcie wpływa na poprawę jej wizerunku. Ocena dotyczy wyników i efektów podejmowanych zadań oraz ich wpływu na dane ryzyko i jego poziom. Analizę ryzyka najczęściej przeprowadza się w oparciu o metodę opisowo-analityczną. Bazuje ona na doświadczeniu

i wiedzy pracowników oraz kadry kierowniczej na temat funkcjonowania jednostki. Umownie wyznaczane są poziomy prawdopodobieństwa i skutki wystąpienia danego ryzyka – analizę ryzyka przeprowadza się według 5-stopniowej skali.

Tabela 4. Poziomy prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka dla skali 5-stopniowej

Prawdopodobieństwo	Stopień
Bardzo niskie	1
Niskie	2
Średnie	3
Wysokie	4
Bardzo wysokie	5

Poziom skutków, analogicznie jak w przypadku prawdopodobieństwa, również jest oparty na skali 5-stopniowej.

Tabela 5. Poziomy skutków wystąpienia ryzyka dla skali 5-stopniowej

Skutek	Stopień
Bardzo niski	1
Niski	2
Średni	3
Wysoki	4
Bardzo wysoki	5

Poziomom ryzyka odpowiadają następujące obszary:

1. **Zapobiegaj u źródła** – ryzyka w tym obszarze zaliczają się do podstawowych i najważniejszych. Są to takie rodzaje ryzyka, które zagrażają osiągnięciu zamierzonych celów. Prawdopodobieństwo ich wystąpienia jest znaczne (wręcz postrzegane jako pewne). Organizacja dąży do zredukowania ich lub całkowitego wyeliminowania poprzez zastosowanie kontroli zapobiegawczych.
2. **Wykryj i monitoruj** – ryzyka w tym obszarze są znaczące, ale prawdopodobieństwo i ich skutki są mniejsze. Te rodzaje ryzyka organizacja cyklicznie monitoruje, aby upewnić się, że prawdopodobieństwo lub skutek ich wystąpienia pozostanie niskie.
3. **Monitoruj** – ryzyka w tym obszarze mają mniejsze znaczenie, ale prawdopodobieństwo i skutki ich wystąpienia mogą być jeszcze znaczne. Niemniej ryzyka na tym poziomie są monitorowane, by zapewnić ich właściwe zarządzanie oraz sprawić, że ich znaczenie nie wzrośnie przy zmieniających się warunkach działania.
4. **Minimalna kontrola** – ryzyka w tym obszarze nie są znaczące. Prawdopodobieństwo ich wystąpienia, a także skutki mogą być średnie lub niskie. Może zdarzyć się tak, że skutek będzie wysoki, jednakże prawdopodobieństwo

będzie bardzo niskie i na odwrót: prawdopodobieństwo może być w skrajnym przypadku wysokie, a skutek będzie bardzo niski.

5. **Akceptowalne** – ryzyka w tym obszarze nie wymagają kontroli. Organizacja ma świadomość ich istnienia, jednakże ich prawdopodobieństwo i skutki są nieistotne z punktu widzenia funkcjonowania. Organizacja akceptuje te ryzyka w stanie, w jakim występują. Nie podejmuje żadnych dodatkowych działań zaradczych bądź zmian w ich funkcjonowaniu. Zakłada jednak, że w przypadku, gdy możliwe jest zmniejszenie ryzyka także i w tym zakresie, redukuje je.

Opisanym powyżej obszarom odpowiadają poziomy ryzyka przedstawione w tab. 6.

Tabela 6. Stopień ryzyka i jego obszar

Stopień/poziom ryzyka	Nazwa obszaru
1	Zapobiegaj u źródła
2	Wykryj i monitoruj
3	Monitoruj
4	Minimalna kontrola
5	Akceptowalne

Organizacja dla zidentyfikowanych ryzyk (przedstawionych w tab. 8) dokonuje oceny w zakresie prawdopodobieństwa ich wystąpienia (w oparciu o pomiary z tab. 4) oraz w zakresie wpływu-skutku (tab. 5), jaki mogą mieć czynniki wywołujące ryzyko, zagrażające osiągnięciu celów, a następnie wyniki wpisuje w poszczególne pola na mapie ryzyka, tj. umieszcza numer ryzyka we właściwym polu.

Tabela 7. Mapa ryzyka „5×5”

Skutek katastrofalny (bardzo wysoki)	5	10	15	20	25
Skutek poważny (wysoki)	4	8	12	16	20
Skutek średni	3	6	9	12	15
Skutek niski	2	4	6	8	10
Skutek bardzo niski	1	2	3	4	5
Prawdopodobieństwo	bardzo niskie	niskie	średnie	wysokie	bardzo wysokie

Źródło: Na podstawie: [Zarządzanie ryzykiem w sektorze..., 2007].

Wartości w tab. 7 zostały wyliczone w oparciu o wzór na współczynnik istotności ryzyka (IR) przedstawiony w podrozdziale 2.2.

Punktowa ocena ryzyka pozwala na hierarchizację działań mających na celu zmniejszenie ryzyka. Przyjętą ocenę stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka przedstawiono w tab. 4, poziom istotności ryzyka – w tab. 5, a działania zapobiegawcze w tab. 6.

Poniżej zaprezentowano ryzyka występujące w obszarze strategicznym w wybranym urzędzie skarbowym. W analizowanym przypadku dokonano identyfikacji ryzyka, które mogą pojawić się w organizacji i mieć wpływ na realizację celów jednostki. Dokonano analizy jakościowej, stanowiącej podstawę oceny i hierarchizacji ryzyk. Analizę ryzyk przeprowadzono przy założeniu kryteriów punktowych w odniesieniu do prawdopodobieństwa jego wystąpienia i wywołania skutku, a także wskazano reakcje na ujawnione ryzyka/procedury/wytyczne. Wyniki przedstawiono w tab. 8. W dalszej części zaprezentowano decyzje dotyczące działań redukujących skutki ryzyka bądź wdrażania właściwych środków kontroli.

Tabela 8. Obszary ryzyka związane z realizacją celu

Ryzyko związane z realizacją celu	Czynności zaradcze	Prawdopodobieństwo	Wpływ/Skutek
Przepływ informacji decydujący o powodzeniu działania	Doskonalenie koordynacji działań z innymi komórkami	2	3
Podejmowanie działań wykraczających poza ugruntowane schematy	Kontrola i monitoring zaangażowania pracowników we wdrażaniu nowych rozwiązań	2	2
Zaopatrzenie w sprzęt komputerowy	Cykliczne monitorowanie potrzeb sprzętowych	2	2
Używanie sprzętu i programów teleinformatycznych	Systematyczne uzupełnianie niezbędnego sprzętu i programów teleinformatycznych	2	2
Wykorzystywanie powierzonego sprzętu przez pracowników	Kontrola wykorzystywania powierzonego sprzętu	2	2
Przygotowanie merytoryczne pracowników	Kontrola pracowników pod kątem realizacji poleceń i wytycznych w zakresie analizy ryzyka	2	4
Obsługa kadr w celu realizacji zaplanowanych zadań	Racjonalne organizowanie i realizowanie zadań komórki przez właściwy dobór pracowników do poszczególnych czynności służbowych	3	4
Podejmowanie działań podwyższonego ryzyka przez pracowników	Kontrola i monitoring zaangażowania pracowników we wdrażaniu nowych rozwiązań	3	2
Brak zaufania podatników do instytucji państwowych	Podnoszenie jakości współpracy z podatnikami	2	2
Przepisy wymuszające nadmierną biurokrację	Upraszczenie procedur pod kątem minimalizacji obiegu dokumentów i czynności służbowych w stosunku do podmiotów	2	3
Częste zmiany w obowiązujących przepisach	Podnoszenie jakości udzielanych informacji o stosowaniu przepisów prawa podatkowego	3	4

Źródło: Na podstawie danych pochodzących z wybranego urzędu skarbowego.

Uwzględniając przedstawione skale ocen, dokonano analizy ryzyka związanego z realizacją celu. W badanej organizacji dominują ryzyka o niskim poziomie istotności, które można wykrywać i monitorować. Występują tylko trzy ryzyka o poziomie średnim, które należy omówić i monitorować, a dopiero w pewnych przypadkach podjąć odpowiednie działania zaradcze. Ryzyka te nie wymagają podjęcia niezwłocznych działań ze strony kierownictwa. Kierownictwo jednostki podejmuje działania zapobiegawcze w odpowiedzi na ryzyka o średnim poziomie istotności.

Podsumowaniem dokonania analizy ryzyka związanego z realizacją celu w badanej organizacji jest odpowiedź na poniższe pytania:

1. Dlaczego potrzebny jest system zarządzania ryzykiem w organizacji?
2. Czy warto zarządzać ryzykiem?

Odpowiedzi należy udzielić jednoznacznie: wdrożony do badanej organizacji system zarządzania ryzykiem zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia celów strategicznych, które determinują ryzyka przedstawione w tab. 8. Kompletna i szczegółowa informacja o wpływie tych ryzyk na organizację pozwoli kierującemu podejmować optymalne decyzje.

Podsumowanie

Proces zarządzania ryzykiem jest kluczowy dla jednostek sektora finansów publicznych, ponieważ jego jednostki narażone są w dużym stopniu na pojawiające się coraz to nowe rodzaje ryzyka. Organy administracji publicznej dokonują oceny i prognozy możliwych zagrożeń ekonomicznych oraz społecznych w obszarach newralgicznych.

W organach tych opracowany jest coroczny plan audytu, który pomaga organizacji w osiągnięciu jej celów przez systematyczne i zdyscyplinowane podejście do oceny oraz doskonalenia skuteczności procesów zarządzania ryzykiem i kontroli. W procesie zarządzania ryzykiem ważną rolę pełni audyt wewnętrzny, który obejmuje dokonywanie niezależnej oceny adekwatności, efektywności i skuteczności zarządzania ryzykiem. Dzięki docelowemu podejściu system zarządzania ryzykiem jest narzędziem służącym optymalizacji procesów, kreatywnym rozwiązaniem, wybiegającym w przyszłość, zaprojektowanym tak, aby identyfikować i zarządzać potencjalnymi zdarzeniami negatywnymi, które mogą mieć wpływ na osiągnięcie celów organizacji. Obecnie systemowe podejście do zarządzania ryzykiem ewoluuje w stronę zapewnienia ciągłości działania [Monkiewicz, 2010, s. 64]. Proces zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych, jego skuteczność i wydajność z perspektywy kosztów i korzyści, wymaga nadal ustawicznych studiów i analiz.

W niniejszym opracowaniu wykazano, iż zarządzanie ryzykiem w jednostkach administracji publicznych jest ukierunkowane na realizację zadań oraz celów postawionych przed jednostkami tego sektora.

Literatura

- Bugdol M., Jedynek P. (2012), *Współczesne systemy zarządzania*, Helion, Gliwice.
- Czerwiński K. (2004), *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa.
- Hiam A. (2001), *Dyrektor zarządzający*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Kaczmarek T. (2006), *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem*, Difin, Warszawa.
- Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.
- Kosikowski C. (2006), *Sektor finansów publicznych*, Dom Wydawniczy ABC, Wolters Kluwer, Kraków.
- Kumpiałowska A. (2011), *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- McNamee D. (2004), *Oszacowanie ryzyka w audycie wewnętrznym i zarządzaniu*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa.
- Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego* (2009), www.mf.gov.pl (dostęp: 7.08.2015).
- Monkiewicz J. (2010), *Przedsiębiorstwo jako podmiot ryzyka – rozwój koncepcji zarządzania ryzykiem* [w:] J. Monkiewicz, L. Gąsioriewicz (red.), *Zarządzanie ryzykiem działalności organizacji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Rogowski W., Michalczewski A. (2005), *Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwach inwestycyjnych*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Staniec I., Zawila-Niedźwiecki J. (2015), *Ryzyko operacyjne w naukach o zarządzaniu* [w:] I. Staniec, K. Klimczak (red.), *Pochodzenie ryzyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Administracji Podatkowej na lata 2016-2020 (wyciąg)* (2015), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Wawak S. (2007), *Podręcznik wdrażania ISO 9001:2000*, Helion, Gliwice.
- Zarządzanie ryzykiem – informacje ogólne* (2011), Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Warszawa.
- Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce* (2007), Ministerstwo Finansów, Warszawa.

MANAGING THE INTERNAL RISK IN PUBLIC ADMINISTRATIVE BOARD

Summary: The risk management contributes to improving the quality and better functioning of the organization. The process of identifying appearing risks associated with the operation of the unit is carried out continuously. This system is based on the development, implementation and realization of Risk management policy. The aim of the article is to show a model of risk management, the general principles of the methodology, risk identification and analysis in the public sector. The first part presents the essence of risk management and identifies its key elements. The next section presents the process of reporting and assessment of the disclosed risks. In the last part the risk, which appears in public administration, associated with the implementation of the target was analyzed. The management policy and risk management which can prevent the subject risk were discussed. In the last part the risk, which appears in public administration, associated with the implementation of the target was analyzed.

Keywords: risk management, risk reports, audit.