

**PRACE NAUKOWE**  
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
**RESEARCH PAPERS**  
of Wrocław University of Economics

**247**

# Finanse publiczne



pod redakcją  
**Jerzego Sokołowskiego**  
**Michała Sosnowskiego**  
**Arkadiusza Żabińskiego**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,  
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,  
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych  
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>  
oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-213-0**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski:</b> Polski długi publiczny w latach 1991-2015 .....	13
<b>Arkadiusz Babczuk:</b> Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce .....	36
<b>Agnieszka Cyburt:</b> Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego .....	46
<b>Jolanta Gałuszka:</b> Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
<b>Feliks Grądalski:</b> Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego .....	70
<b>Sylvia Grenda:</b> Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce .....	79
<b>Piotr Gut:</b> Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
<b>Dagmara Hajdys:</b> Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
<b>Małgorzata Magdalena Hybka:</b> Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech .....	120
<b>Maria Jastrzębska:</b> System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu .....	130
<b>Danuta Kołodziejczyk:</b> Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
<b>Paweł Kowalik:</b> Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin .....	151
<b>Iwona Kowalska:</b> Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce .....	161
<b>Agnieszka Krzemińska:</b> Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce .....	170
<b>Janusz Kudła:</b> Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010 .....	180
<b>Piotr Laskowski:</b> Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego .....	191

<b>Sylvia Łęgowik-Świącik:</b> Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych .....	202
<b>Zofia Łękawa:</b> Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody .....	210
<b>Paweł Marszałek:</b> Finansyzacja – problemy i kontrowersje .....	220
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych .....	231
<b>Ewelina Młodzik:</b> Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych .....	240
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego .....	249
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych .....	260
<b>Paweł Piątkowski:</b> Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego .....	274
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak:</b> Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku .....	283
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman:</b> Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej .....	292
<b>Marian Podstawka, Agnieszka Deresz:</b> Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010 .....	301
<b>Piotr Ptak:</b> Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce .....	314
<b>Joanna Rakowska:</b> Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin .....	325
<b>Jarosław Skorwider:</b> Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów .....	336
<b>Michał Sosnowski:</b> Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych .....	346
<b>Marcin Stępień:</b> Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego .....	359
<b>Monika Szudy:</b> Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+ .....	367
<b>Michał Thlon, Piotr Podsiadło:</b> Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof .....	378
<b>Monika Truszkowska-Kurstak:</b> Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia .....	390

<b>Alina Walenia:</b> Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
<b>Adam Wasilewski:</b> Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
<b>Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc:</b> Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
<b>Barbara Wieliczko:</b> Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
<b>Dorota Wyszowska:</b> Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
<b>Jolanta Zawora:</b> Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
<b>Magdalena Ziolo:</b> Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
<b>Arkadiusz Żabiński:</b> Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

## Summaries

<b>Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski:</b> Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
<b>Arkadiusz Babczuk:</b> Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
<b>Agnieszka Cyburt:</b> Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
<b>Jolanta Gałuszka:</b> The concept of tax unification in the European Union law.....	69
<b>Feliks Grądalski:</b> Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
<b>Sylwia Grenda:</b> The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
<b>Piotr Gut:</b> Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
<b>Dagmara Hajdys:</b> The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

<b>Malgorzata Magdalena Hybka:</b> VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
<b>Maria Jastrzębska:</b> Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue .....	138
<b>Danuta Kołodziejczyk:</b> Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes .....	150
<b>Paweł Kowalik:</b> The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
<b>Iwona Kowalska:</b> Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland .....	169
<b>Agnieszka Krzemińska:</b> Local government sector economic position in the public finances in Poland .....	179
<b>Janusz Kudła:</b> Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
<b>Piotr Laskowski:</b> Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units .....	201
<b>Sylvia Łęgowik-Świącik:</b> Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
<b>Zofia Łękawa:</b> Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
<b>Paweł Marszałek:</b> Financialization – problems and controversies .....	230
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
<b>Ewelina Młodzik:</b> Risk management in the light of the act of public finance .....	248
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> E-filing as a convenient way to file personal income tax forms .....	273
<b>Paweł Piątkowski:</b> Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis .....	282
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak:</b> Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman:</b> Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus .....	300
<b>Marian Podstawka, Agnieszka Deresz:</b> Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010 .....	313
<b>Piotr Ptak:</b> Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland .....	324
<b>Joanna Rakowska:</b> Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
<b>Jarosław Skorwider:</b> Opportunities of creating the investment potential of rural counties .....	344

---

<b>Michał Sosnowski:</b> Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax .....	358
<b>Marcin Stępień:</b> Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
<b>Monika Szudy:</b> Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+ .....	377
<b>Michał Thlon, Piotr Podsiadło:</b> Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
<b>Monika Truszkowska-Kurstak:</b> Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
<b>Alina Walenia:</b> Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
<b>Adam Wasilewski:</b> EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas .....	420
<b>Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc:</b> Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture .....	429
<b>Barbara Wieliczko:</b> Public finance in Poland vs. support for agriculture .....	439
<b>Dorota Wyszowska:</b> Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
<b>Jolanta Zawora:</b> Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
<b>Magdalena Ziolo:</b> Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them .....	469
<b>Arkadiusz Żabiński:</b> Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation .....	481

**Ewelina Młodzik**

Uniwersytet Szczeciński

---

## ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W ŚWIETLE USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

---

**Streszczenie:** Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. wprowadziła szereg zmian w organizacji sektora finansów publicznych oraz w zasadach jego funkcjonowania, w tym m.in. wprowadziła instytucję kontroli zarządczej. W ramach kontroli zarządczej należy zwrócić szczególną uwagę na pojawiające się ryzyko działalności i opracować system zarządzania tym ryzykiem. Celem artykułu jest zaprezentowanie podstawowych wytycznych w zakresie zarządzania ryzykiem w polskim sektorze finansów publicznych. W artykule podkreślono potrzebę stworzenia kompleksowego systemu zarządzania ryzykiem w jednostkach administracji rządowej i samorządowej. Zwrócono uwagę na konieczność opracowania dokumentacji procesu zarządzania ryzykiem oraz określenia struktury odpowiedzialności w ramach zarządzania ryzykiem.

**Słowa kluczowe:** ryzyko, system zarządzania ryzykiem, kontrola zarządcza, standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych.

### 1. Wstęp

Obecnie jakość rządzenia staje się najważniejszym wyznacznikiem poziomu zaufania między władzą publiczną a obywatelami. W związku z tym sektor publiczny koncentruje się na poszukiwaniu nowych menedżerskich technik i metod zarządzania, negując w ten sposób model biurokratyczny.

Jednym z najbardziej popularnych modeli prezentujących tendencję do zastępowania tradycyjnej administracji publicznej przez zarządzanie publiczne stało się Nowe Zarządzanie Publiczne – NPM (*new public management*). Jego idea opiera się na dążeniu do poprawy zarządzania finansami publicznymi, zdolności administracji do alokacji zasobów według strategicznych priorytetów i celów oraz efektywnej realizacji zadań publicznych<sup>1</sup>.

Widocznym skutkiem przenikania koncepcji menedżerskiego zarządzania do polskiego sektora publicznego jest obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. W wyniku reformy administracji publicznej wprowadzono wiele instrumentów zarządczych, które mają służyć racjo-

---

<sup>1</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 25.



nalizacji i przejrzystości finansów publicznych. Na szczególną uwagę zasługuje instytucja kontroli zarządczej oraz jej elementy składowe, wśród których istotną rolę odgrywa zarządzanie ryzykiem.

Ustawodawca nakłada na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek wdrożenia i utrzymywania skutecznego systemu zarządzania ryzykiem. Spełnienie ustawowego wymogu wiąże się z koniecznością wprowadzenia szeregu rozwiązań organizacyjnych i zaangażowania w proces zarządzania ryzykiem wszystkich pracowników jednostki. Kierownictwo jednostki powinno ponadto zadbać o właściwe udokumentowanie procesu zarządzania ryzykiem w organizacji.

Celem artykułu jest zaprezentowanie podstawowych wytycznych w zakresie zarządzania ryzykiem w polskiej administracji publicznej. W artykule wyeksponowano potrzebę zbudowania kompleksowego systemu zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych. Przedmiotem rozważań stała się konieczność zaprojektowania struktury zarządzania ryzykiem w jednostce, która obejmuje dokumentację procesu zarządzania ryzykiem oraz ustalony zakres odpowiedzialności, uprawnień i zadań w obszarze zarządzania ryzykiem.

## 2. Idea zarządzania ryzykiem

Z realizacją jakiegokolwiek przedsięwzięcia wiąże się możliwość wystąpienia zdarzeń, których rezultaty mogą stanowić zagrożenie dla powodzenia zamierzonych celów bądź też szansę na uzyskanie dodatkowych korzyści. W dzisiejszych warunkach gospodarowania organizacje dążą do wypracowania skutecznych narzędzi i metod identyfikacji oraz oceny najbardziej ryzykownych czynników, które pozwolą ustrzec się przed niepowodzeniem lub wskażą nowe możliwości rozwoju<sup>2</sup>. Centralny element zarządzania strategicznego każdej jednostki stanowi zatem sprawnie funkcjonujący system zarządzania ryzykiem.

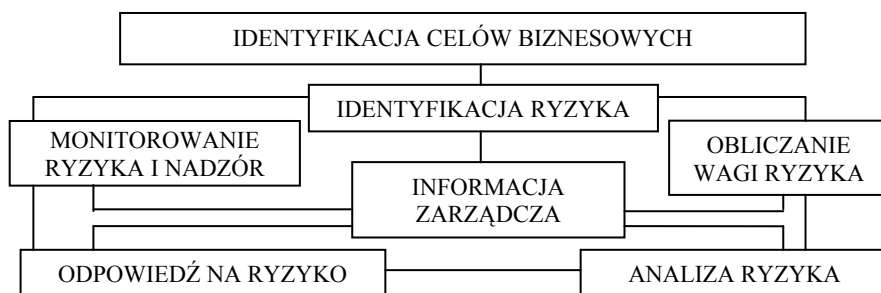
Zarządzanie ryzykiem to dziedzina, która rozwija się niezwykle szybko. Powstało wiele definicji i opisów tego, co obejmuje zarządzanie ryzykiem, jakie formy powinno przyjąć i czemu ma służyć<sup>3</sup>. W myśl zapisów „Pomarańczowej księgi – Zarządzanie ryzykiem – zasady i kompetencje”, wydanej przez brytyjskie Ministerstwo Skarbu w 2001 r.<sup>4</sup>: „zarządzanie ryzykiem stanowi zespół procesów wykorzystywanych do identyfikacji, oceny i osądu ryzyka, przypisywania własności, podejmowania działań w celu zmniejszenia lub przewidzenia ryzyka oraz monitorowania i przeglądu osiągniętych postępów”.

Zarządzanie ryzykiem jest procesem rozpoznawania ryzyka oraz rozwoju metod służących zarówno minimalizacji, jak i sterowaniu ryzykiem. Istnieje zatem pilna

<sup>2</sup> K. Winiarska, *Audyt wewnętrzny 2008*, Difin, Warszawa 2008, s. 186.

<sup>3</sup> Federation of European Risk Management Associations, *Standard Zarządzania Ryzykiem*, [www.praxe.pl/uploaded/ryzyko/standard\\_zarzdzenia\\_ryzykiem\\_ferma.pdf](http://www.praxe.pl/uploaded/ryzyko/standard_zarzdzenia_ryzykiem_ferma.pdf), s. 2.

<sup>4</sup> Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, *Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*, Londyn 2004.



Rys. 1. Cykl zarządzania ryzykiem

Źródło: K. Czerwiński, *Audyt wewnętrzny*, Wydawnictwo InfoAudit, Warszawa 2004, s. 94.

potrzeba wypracowania skutecznych metod identyfikacji, analizy, hierarchizacji, kontroli i monitorowania ryzyka<sup>5</sup>.

Zarządzanie ryzykiem wymaga przeprowadzenia wielu określonych czynności, które ułatwiają podejmowanie decyzji pozwalających na jego ograniczenie. Ostatecznie zamykają się, tworząc cykl. Cykl zarządzania ryzykiem w ujęciu K. Czerwińskiego prezentuje rys. 1.

### 3. Potrzeba zarządzania ryzykiem w polskim sektorze publicznym

Zgodnie ze stanowiskiem M. Dublaszewskiego: „zarządzanie ryzykiem bez wątpienia może stać się solidnym filarem codziennej pracy jednostek sektora finansów publicznych”<sup>6</sup>. W celu spełnienia odpowiednich standardów zarządzania wymaganych przez Komisję Europejską polska administracja publiczna powinna nieustannie zmierzać do nabycia umiejętności racjonalnego zarządzania ryzykiem. Warunkuje to postrzeganie państwa członkowskiego Unii Europejskiej jako miejsca, gdzie warto inwestować, oraz jako silnego i solidnego partnera w interesach<sup>7</sup>.

W sprawozdaniu Departamentu Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego za 2007 r. zwrócono uwagę na liczne problemy funkcjonowania zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym w Polsce. Wyniki raportu wskazują na brak zainteresowania tematyką zarządzania ryzykiem wśród kierownictwa jednostek sektora finansów publicznych<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Australian Government, *Australian Transaction Reports and Analysis Centre, Risk management. A tool for small-to-medium sized businesses. Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006*, [www.austrac.gov.au/files/risk\\_management\\_tool.pdf](http://www.austrac.gov.au/files/risk_management_tool.pdf), s. 2.

<sup>6</sup> M. Dublaszewski, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 94.

<sup>7</sup> Ministerstwo Finansów, *Zarządzanie ryzykiem. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2004/2005, s. 5.

<sup>8</sup> Ministerstwo Finansów, Departament Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego, *Sprawozdanie. Audyt wewnętrzny i kontrola finansowa w 2007 r.*, Warszawa 2008, s. 18.

Przyczynę licznych trudności we wdrożeniu zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym mógł stanowić przede wszystkim brak jednoznacznego, obligatoryjnego przepisu nałożonego na jednostki publiczne oraz brak sankcji w przypadku jego niewłaściwego wypełniania. Rozwiązaniem dla omawianych problemów ma okazać się Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., na mocy której podmioty sektora rządowego i samorządowego zostały zobligowane do zarządzania ryzykiem.

Sprostanie ustawowym obowiązkom wiąże się z odpowiednim podejściem do procesu zarządzania ryzykiem, które wyraża się m.in. w takich działaniach, jak<sup>9</sup>:

- postrzeganie zarządzania ryzykiem jako pozytywnego wkładu do sukcesu organizacji, a nie jako dodatkowych czynności biurokratycznych,
- wsparcie zarządzania ryzykiem solidną bazą informacyjną, której elementami są: identyfikacja, analiza, punktowa ocena oraz hierarchizacja ryzyka,
- zapewnienie, aby kierownictwo jednostki ponosiło osobistą odpowiedzialność za wspieranie procesu zarządzania ryzykiem w całej jednostce,
- zaangażowanie w proces zarządzania ryzykiem wszystkich pracowników.

Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów właściwe zarządzanie ryzykiem może przysporzyć wartości dodanej zarówno polskiej administracji publicznej, jak i wszystkim obywatelom. Wdrożony i odpowiednio utrzymywany system zarządzania ryzykiem może generować wiele korzyści, wśród których wymienia się m.in. 10:

- zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji celów jednostki,
- zwiększenie świadomości o potrzebie identyfikacji i postępowania z ryzykiem,
- doskonalenie ładu organizacyjnego oraz mechanizmów kontroli,
- poprawa operacyjnej skuteczności i efektywności działania,
- zwiększenie zaufania obywateli do działań administracji publicznej.

Zarządzania ryzykiem nie można traktować jako obciążenia dla organizacji, lecz powinno się je postrzegać jako sposób maksymalizacji dostępnych możliwości i zmniejszenia prawdopodobieństwa porażki<sup>11</sup>. Dlatego tak ważne jest, aby wszyscy pracownicy jednostek sektora finansów publicznych w pełni rozumieli koncepcję zarządzania ryzykiem.

#### **4. Zarządzanie ryzykiem jako istotny element kontroli zarządczej w administracji publicznej**

Wprowadzając pojęcie kontroli zarządczej do sektora publicznego w Polsce, ustawodawca oczekuje od kierownictwa i pracowników jednostek sektora rządowego i samorządowego nowego spojrzenia na administrację<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Ministerstwo Finansów, *Zarządzanie ryzykiem...*, s. 11-12.

<sup>10</sup> Ministerstwo Finansów, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, *Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne*, Warszawa 2011, s. 6.

<sup>11</sup> Ministerstwo Finansów, *Zarządzanie ryzykiem...*, s. 10.

<sup>12</sup> A. Szprot, *Kontrola zarządcza a mediacja w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 5, s. 660.

Celem kontroli zarządczej jest stałe usprawnianie zarządzania, którego rezultatem ma być zwiększanie efektywności i skuteczności działania administracji publicznej<sup>13</sup>. Kontrola zarządcza zakłada samodoskonalenie organizacji, ciągłość diagnozowania, monitorowania i poprawiania realizowanych przez organizację procesów<sup>14</sup>.

Podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych zostały określone w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. 2009, nr 15, poz. 84). Wśród pięciu grup standardów kontroli zarządczej („Środowisko wewnętrzne”, „Cele i zarządzanie ryzykiem”, „Mechanizmy kontroli”, „Informacja i komunikacja”, „Monitorowanie i ocena”) na szczególną uwagę zasługuje grupa „Cele i zarządzanie ryzykiem”, w ramach której można wyróżnić dwa obszary: ustalanie misji, celów i zadań oraz zarządzanie ryzykiem.

Standardy w zakresie zarządzania ryzykiem przedstawiają niezbędne wskazówki dotyczące identyfikacji i analizy ryzyka oraz działań minimalizujących to zjawisko.

Wstępnym i zarazem najistotniejszym warunkiem prawidłowego zarządzania ryzykiem jest określenie przejrzystych i spójnych celów organizacji oraz ustalenie na ich podstawie zadań szczegółowych. Niezbędne jest wyznaczenie komórek lub konkretnych osób, które będą odpowiedzialne za wykonanie poszczególnych zamierzeń organizacji, oraz zasobów finansowych, kadrowych i rzeczowych przeznaczonych do ich osiągnięcia. Ważnym zadaniem jest ponadto zdefiniowanie odpowiednich mierników, które pozwolą na systematyczne monitorowanie i ocenę realizacji zadań<sup>15</sup>.

Przedmiotem sprawnego zarządzania ryzykiem jest jego identyfikacja, która w myśl standardów powinna być dokonywana nie rzadziej niż raz w roku w odniesieniu do celów i zadań jednostki.

Identyfikacja ryzyka powinna być procesem powtarzalnym (systematycznym), zintegrowanym z procesem planowania działalności. Podczas tej oceny powinny być brane pod uwagę wszelkie możliwe rodzaje ryzyka, które mogą się pojawić i tym samym wpływać na realizację ustalonych zamierzeń. W tym procesie konieczna jest dokładna znajomość jednostki, jej otoczenia oraz zrozumienie celów i zadań oraz czynników kluczowych prowadzących osiągnięcia sukcesu jednostki<sup>16</sup>. Procedury zarządzania ryzykiem powinny zatem być tak zaprojektowane, aby identyfikacja ryzyka odnosiła się do wytyczonych celów i to pod kątem rozpoznania zarówno szans, jak i zagrożeń<sup>17</sup>.

Rozpoznane zagrożenia należy poddać analizie ryzyka, która polega na ustaleniu prawdopodobieństwa zaistnienia określonego zdarzenia i określeniu potencjalnych

---

<sup>13</sup> Ministerstwo Finansów, *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy*, Warszawa 2012, s. 16.

<sup>14</sup> Tamże, s. 18.

<sup>15</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. 2009, nr 15, poz. 84), s. 4.

<sup>16</sup> Ministerstwo Finansów, *Kontrola zarządcza...*, s. 54.

<sup>17</sup> E. Sławińska-Tomtała, *Kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Praktyczne wskazówki wdrożenia systemu*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 24.

jego konsekwencji<sup>18</sup>. Na tym etapie kierownik jednostki powinien wyznaczyć poziom ryzyka akceptowalnego dla jednostki, czyli stopień ryzyka, jaki jednostka gotowa jest podjąć<sup>19</sup>.

W stosunku do każdego istotnego ryzyka należy podjąć decyzję, w jaki sposób zareagować na każde z nich. Jednostka musi rozważyć, czy podjąć działania zmierzające do redukcji ryzyka do akceptowalnego poziomu, zaprzestać ryzykownych działań (likwidacja ryzyka), nie podejmować żadnych czynności, tolerując określony poziom ryzyka lub przenieść ryzyko na inny podmiot (transfer ryzyka).

Nie należy zapominać, że zarządzanie ryzykiem jest procesem, a nie jednorazową czynnością. Dlatego też niezbędne jest monitorowanie jego przebiegu<sup>20</sup>.

## 5. Organizacja systemu zarządzania ryzykiem w jednostce sektora finansów publicznych

Od momentu obowiązywania przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych pojawiła się pilna potrzeba upowszechnienia wiedzy o rozumieniu i przestrzeganiu jej zapisów. Dla teoretyków pierwszoplanowym problemem są zakresy znaczeniowe pojęć: „kontrola”, „kontrola finansowa” i „kontrola zarządcza”, natomiast praktycy oczekują gotowych rozwiązań i wskazówek, które ułatwią im wywiązanie się z ustawowych obowiązków<sup>21</sup>.

Wprowadzenie koncepcji kontroli zarządczej nie wiąże się z koniecznością organizowania od podstaw w jednostce nowego systemu, albowiem kontrola zarządcza zawiera w sobie elementy znanej od dawna kontroli finansowej<sup>22</sup>. Dotychczasowe regulacje wewnętrzne zawierające procedury finansowe pozostaną w mocy, stając się elementem działań realizowanych w ramach kontroli zarządczej. Niezbędne stanie się ich uzupełnienie np. o kodeks etycznego zachowania czy procedury zarządzania ryzykiem<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2006, s. 98.

<sup>19</sup> Ministerstwo Finansów, Departament Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego, *Wýtyczne do samooceny kontroli finansowej w jednostce sektora finansów publicznych*, Warszawa 2007, s. 22.

<sup>20</sup> A. Olejniczak, *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – podstawy prawne, standardy i sposób efektywnego przeprowadzenia*, „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2009, nr 5, s. 21.

<sup>21</sup> A. Szprot, wyd. cyt., s. 657-658.

<sup>22</sup> E.I. Szczepankiewicz, K. Simon, *Problemy wdrażania standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym na przykładzie jednostek administracji podatkowej*, [w:] *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych*, red. K. Winiarska, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 669, Szczecin 2011, s. 200.

<sup>23</sup> M. Jóźwiak, R. Drozdowski, P. Walczak, U. Wiktorowska, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Poradnik dla samorządów*, MUNICIPIUM SA, Warszawa 2009, s. 240-241.

Zgodnie ze specyfiką postępowania w administracji publicznej proces zarządzania ryzykiem musi być odpowiednio udokumentowany. Pozwoli to na ujednoczenie procedur w całej jednostce, redukcję subiektywizmu oceny oraz przeprowadzenie skutecznych analiz<sup>24</sup>. Dokumentacja ta powinna obejmować<sup>25</sup>:

- politykę zarządzania ryzykiem – określa strukturę zarządzania ryzykiem, zespoły oraz osoby odpowiedzialne za ryzyko, a także praktyczne sposoby sterowania ryzykiem,
- procedury zarządzania ryzykiem – opracowuje je grupa robocza, która rozdziela między sobą zadania w zakresie inicjatyw zarządzania ryzykiem na szczeblu operacyjnym i strategicznym oraz okresowo informuje o tym kierownictwo,
- roczny raport z zarządzania ryzykiem – dotyczy weryfikacji metod zarządzania ryzykiem, która powinna zawierać ocenę: postępów organizacji w dziedzinie zarządzania ryzykiem, efektywności środowiska systemu kontroli wewnętrznej i sposobu komunikacji, narażenia organizacji na ryzyko w przyszłym roku oraz skuteczności bieżących mechanizmów kontroli wewnętrznej.

Polityka zarządzania ryzykiem jest dokumentem głównym, w którym prezentuje się poszczególne zasady zarządzania ryzykiem w jednostce. Rozwinięciem polityki na konkretne działania są procedury zarządzania ryzykiem<sup>26</sup>.

Polityka zarządzania ryzykiem powinna zawierać następujące elementy<sup>27</sup>:

1. Cele zarządzania ryzykiem – proces ten ma służyć ograniczeniu ryzyka i zwiększeniu prawdopodobieństwa, że zadania i cele organizacji zostaną prawidłowo wykonane.

2. Definicję systemu zarządzania ryzykiem – czyli wszystkie zasady, procedury, procesy i czynności niezbędne do uzyskania optymalnego poziomu ryzyka z uwzględnieniem efektywności operacyjnej, kosztowej i czynnika ryzyka.

3. Role i zespoły odpowiedzialne za proces zarządzania ryzykiem – choć zarządzanie ryzykiem jest zadaniem kierownika jednostki, proces ten jest własnością całej organizacji. Najlepszym rozwiązaniem jest zagwarantowanie udziału w procesie zarządzania ryzykiem wszystkich szczebli zarządczych i pracowników. Każdy pracownik powinien odpowiadać za zarządzanie ryzykiem w zakresie przydzielonych mu obowiązków.

4. Zasady identyfikacji i procedurę analizy ryzyka.

5. Sposób przekazywania przez pracownika informacji o rozpoznanych typach ryzykach.

6. Obowiązki właściciela ryzyka – głównym jego zadaniem jest monitorowanie stanu i jakości ryzyka oraz czynny udział w systemie ostrzegania przed nim.

7. Procedurę projektowania narzędzi zarządczych – powinna ona określać ścieżkę tworzenia wewnętrznych regulacji stanowiących odpowiedź na ryzyko.

<sup>24</sup> A. Olejniczak, wyd. cyt., s. 21.

<sup>25</sup> K. Winiarska, wyd. cyt., s. 180.

<sup>26</sup> K. Czerwiński, wyd. cyt., s. 92.

<sup>27</sup> E. Sławińska-Tomtała, wyd. cyt., s. 56-57.



Reasumując, stwierdzić należy, że zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów proces zarządzania ryzykiem powinien być odpowiednio udokumentowany. Formalnie spisane procedury zarządzania ryzykiem stanowią użyteczne narzędzie zarządzania dla kierownictwa jednostki, a zarazem wytyczne dla wszystkich jej pracowników.

## 6. Podsumowanie

Właściwe zbudowanie i utrzymywanie sprawnie funkcjonującego systemu zarządzania ryzykiem wymaga zastosowania szeregu rozwiązań organizacyjnych i ustalenia pisemnych procedur w zakresie zarządzania ryzykiem. Procedury zarządzania ryzykiem powinny określać, w jaki sposób należy identyfikować, oceniać, reagować i kontrolować wszystkie istotne rodzaje ryzyka, co w konsekwencji przyczyni się do efektywnego i racjonalnego osiągania celów i zadań jednostki sektora finansów publicznych. Ponadto dokument ten powinien jasno wskazywać na zakres odpowiedzialności osób zaangażowanych w proces zarządzania ryzykiem, począwszy od kierownika jednostki, poprzez kierownictwo poszczególnych komórek organizacyjnych, kończąc na pracownikach urzędu.

Sformalizowanie postępowania w ramach zarządzania ryzykiem pozwala jednostce znaleźć wspólny język, dzięki któremu funkcjonuje efektywny system komunikacji, to znaczy taki, który gwarantuje, że każdy pracownik rozumie cele i przebieg procesu zarządzania ryzykiem oraz zna swoją rolę i zadania w tym zakresie.

Na bazie powyższych informacji można pokusić się o twierdzenie, że oprócz standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych konieczne staje się opublikowanie przez Ministerstwo Finansów wzorcowych procedur zarządzania ryzykiem, które będą stanowiły cenne wskazówki dla zarządzających organizacją w procesie tworzenia, oceny i doskonalenia systemu zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym.

## Literatura

- Australian Government, Australian Transaction Reports and Analysis Centre, *Risk management. A tool for small-to-medium sized businesses. Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006*, [www.austrac.gov.au/files/risk\\_management\\_tool.pdf](http://www.austrac.gov.au/files/risk_management_tool.pdf).
- Czerwiński K., *Audyty wewnętrzne*, Wydawnictwo InfoAudit, Warszawa 2004.
- Dublaszewski M., *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 94.
- Federation of European Risk Management Associations, *Standard Zarządzania Ryzykiem*, [www.praxe.pl/uploaded/ryzyko/standard\\_zarządzania\\_ryzykiem\\_ferma.pdf](http://www.praxe.pl/uploaded/ryzyko/standard_zarządzania_ryzykiem_ferma.pdf).
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Jóźwiak M., Drozdowski R., Walczak P., Wiktorowska U., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Poradnik dla samorządów*, MUNICIPIUM SA, Warszawa 2009.
- Kaczmarek T.T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2006.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. 2009, nr 15, poz. 84).

- Ministerstwo Finansów, *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy*, Warszawa 2012.
- Ministerstwo Finansów, *Zarządzanie ryzykiem. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2004/2005.
- Ministerstwo Finansów Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, *Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne*, Warszawa 2011.
- Ministerstwo Finansów Departament Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego, *Sprawozdanie Audyt wewnętrzny i kontrola finansowa w 2007 r.*, Warszawa 2008.
- Ministerstwo Finansów Departament Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego, *Wytyczne do samooceny kontroli finansowej w jednostce sektora finansów publicznych*, Warszawa 2007.
- Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, *Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*, Londyn 2004.
- Olejniczak A., *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – podstawy prawne, standardy i sposób efektywnego przeprowadzenia*, „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2009, nr 5.
- Sławińska-Tomtała E., *Kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Praktyczne wskazówki wdrożenia systemu*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Szczepankiewicz E.I., Simon K., *Problemy wdrażania standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym na przykładzie jednostek administracji podatkowej*, [w:] *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych*, red. K. Winiarska, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 669, Szczecin 2011.
- Szprot A., *Kontrola zarządcza a mediacja w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 5.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).
- Winiarska K., *Audyt wewnętrzny 2008*, Difin, Warszawa 2008.

## RISK MANAGEMENT IN THE LIGHT OF THE ACT OF PUBLIC FINANCE

**Summary:** The Public Finance Act of 27 August 2009 introduced several changes in public sector organizations and the principles of its operation, including the introduction of the institution of management control. As part of the management control special attention should be paid to the emerging risk activities and to develop a system of risk management. This article aims to present basic guidelines for risk management in the Polish public finance sector. The article stresses the need for the comprehensive risk management in the units of government. Attention was drawn to the need for the documentation of the risk management process and to determine the structure of accountability within the framework of risk management.

**Keywords:** risk management, risk management system, management control in the public finance sector.