

**Dokumentacja wewnętrzna
w jednostkach sektora
finansów publicznych**
Wydanie 9.

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Część I. Dokumentacja z zakresu organizacji i działania jednostki

Agata Kumpiałowska

Rozdział I. Regulamin zarządzania ryzykiem w jednostce sektora publicznego – ogólne zasady tworzenia regulaminu

1. Komentarz

1.1. Podstawy prawne

Żyjemy w obliczu nieustających zmian i przeobrażeń. Kontekst, w którym organizacje realizują swoje zadania, zarówno z sektora prywatnego, jak i publicznego, cechuje się niejednoznacznością, zmiennością, złożonością i niepewnością. To atrybuty dzisiejszej rzeczywistości, która została zdefiniowana przez specjalistów od zarządzania jako VUCA¹. Opisane uwarunkowania wymuszają na organizacjach nabywanie i doskonalenie nowych kompetencji, niezbędnych zarówno do kontynuowania działalności, niekiedy nawet przyjęcia strategii przetrwania, jak i do rozwoju, poprzez wykorzystanie nowych szans i okoliczności. Mowa tu o ciągłej nauce, pobudzaniu kreatywności w działaniu, a przede wszystkim rozwijaniu i podtrzymywaniu zdolności do elastycznego i odważnego adaptowania się do nieoczekiwanych wydarzeń.

Jednostki sektora publicznego, aby zapewnić sprawną realizację zadań publicznych, podejmują szereg czynności zarządczych, w tym wdrażają nowoczesne modele biznesowe. To odpowiedź na oczekiwania definiowane wobec administracji publicznej ze strony jej interesariuszy. Zauważalne jest, co należy ocenić pozytywnie, że coraz częściej decydenci z sektora publicznego sami dostrzegają konieczność modyfikacji dotychczasowej formuły

¹ VUCA to akronim wprowadzony przez amerykańskich wojskowych strategów z U.S. Army War College na określenie sytuacji, jaka powstała po zakończeniu zimnej wojny: *Volatility* (zmienność, ulotność), *Uncertainty* (niepewność), *Complexity* (złożoność) i *Ambiguity* (niejednoznaczność).

zarządzania, koncentrując swoją uwagę na poprawie efektywności, skuteczności i racjonalności wydatkowania środków publicznych, optymalizację procesową oraz podnoszenie jakości świadczonych usług publicznych. Wzrasta też świadomość wpływu niepewności i ryzyka na osiągnięte rezultaty i potrzeby zarządzania ryzykiem.

Zmianę sposobu myślenia JSP w tym temacie wzmocniło lub wymusiło wprowadzenie przez FinPubU instytucji kontroli zarządczej, której kluczowym komponentem, oprócz systemu wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania stopnia osiągniętych rezultatów, jest system zarządzania ryzykiem. Odpowiednie formułowanie celów i ich realizacja, identyfikacja ryzyka, które może utrudnić osiągnięcie tych celów i zarządzanie tym ryzykiem, a także mechanizmy kontrolne (zbudowany system zarządzania i kontroli), które są odpowiedzią na ryzyka to triada, która – o ile będzie wprowadzona w całości – przyniesie zamierzony rezultat.

Jak zarządzać ryzykiem w czasach pandemii? Czy działanie to ma w ogóle sens? Te pytania zadają obecnie osoby kierujące JSP oraz odpowiedzialne za wdrażanie tych rozwiązań w jednostce.

Zachodzące zmiany, zarówno w otoczeniu, w jakim działa organizacja, jak i te, które następują wewnątrz organizacji, w normalnych warunkach funkcjonowania są naturalnym bodźcem do rozwoju każdej jednostki. W czasach nadzwyczajnych, a takim jest stan pandemii, organizacja jest poniekąd przymuszona do przyjęcia odpowiedniej postawy wobec tej zmiany, która w większości przypadków nie wynika ze świadomej decyzji dotyczącej chęci rozwoju czy też zbudowania odpowiedniej przewagi konkurencyjnej, lecz z konieczności zapewnienia ciągłości działania czy niekiedy nawet przetrwania jednostki. Organizacja poszukuje rozwiązań na rzecz kontynuowania swojej działalności w warunkach dynamicznego i trudno przewidywalnego otoczenia. Jest to niewątpliwie sprawdzian jej sprawności i zdolności organizacyjnej do adaptowania zmian. W praktyce oznacza to wykorzystanie i dostosowanie posiadanego potencjału do pojawiających się zagrożeń i szans, czy też, dodatkowo, nabycie nowych „zdolności”. Dlatego pandemia COVID-19 powinna zweryfikować dotychczasowe podejście do ryzyka, a także zmienić świadomość, sposób myślenia i działania na przyszłość. Dotyczyć to powinno nie tylko zmiany sposobu myślenia o systemie zarządzania ryzykiem i jego roli w zarządzaniu organizacją, lecz także może mieć przełożenie na wiele decyzji zarządczych oraz związanych z nową organizacją pracy, tj. w szczególności z nowymi formami świadczenia pracy (pracą zdalną lub telepracą) i zasobami niezbędnymi do jej realizacji, wydatkami na sprzęt IT czy też bezpieczeństwem informacji.

1.2. Osoby odpowiedzialne za zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej

Definiując pojęcie kontroli zarządczej, ustawodawca w art. 68 ust. 1 FinPubU określił główny cel jej ustanowienia, koncentrując uwagę zarządzających w JSFP na działaniach podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Jednoznacznie też wskazał, że odpowiedzialność

za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej spoczywa odpowiednio na:

- 1) ministrze, w kierowanych przez niego działach administracji rządowej,
- 2) wójcie,
- 3) burmistrzowi,
- 4) prezydentowi miasta,
- 5) przewodniczącym zarządu JST,
- 6) kierownikowi jednostki.

Z powyższych zapisów wynika, że kontrola zarządcza ujęta w przepisach FinPubU funkcjonuje na dwóch poziomach. Pierwszy poziom obejmuje każdą jednostkę sektora finansów publicznych, a za funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej odpowiedzialny jest jej kierownik, drugi poziom obejmuje odpowiednio dział administracji rządowej oraz JST. Za funkcjonowanie kontroli zarządczej na tym poziomie odpowiada minister kierujący danym działem administracji rządowej albo wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa. Powyższe rozwiązanie ma przełożenie na zakres i charakter rozwiązań przyjmowanych w tym zakresie w jednostkach.

1.3. Zarządzanie ryzykiem jako element kontroli zarządczej

Projektując system kontroli zarządczej należy zwrócić uwagę w pierwszej kolejności na istotę jego ustanowienia (art. 68 ust. 2 FinPubU). Kontrola zarządcza nie jest celem samym w sobie, ale narzędziem, które ma realnie wspierać proces zarządzania. W szczególności powinna ona zapewnić zgodność działalności z przepisami prawa i procedurami, skuteczność i efektywność działania, wiarygodność sprawozdań, ochronę zasobów, przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania, efektywność i skuteczność przepływu informacji oraz zarządzanie ryzykiem. Oznacza to, że zarządzanie ryzykiem jest jednym z istotnych elementów funkcjonowania kontroli zarządczej. Kierownikowi jednostki, w przypadku niewdrożenia tego systemu czy też nieumiejętnego wykorzystania jego wyników przy minimalizowaniu ryzyka niepowodzeń, może być postawiony zarzut niewłaściwego zorganizowania systemu kontroli zarządczej, co w konsekwencji może także prowadzić do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Ważne

Głównym celem zarządzania ryzykiem jest w szczególności usprawnienie procesu planowania oraz zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji zadań i osiągnięcia celów. Dzięki pozyskanej wiedzy na temat zagrożeń, które mogą przeszkodzić jednostce w osiągnięciu zamierzonych rezultatów, kierownictwo ma możliwość bieżącego reagowania, w tym ustanawiania odpowiednich mechanizmów kontroli, oddziałujących na poziom istotności ryzyka.

Jednostki sektora publicznego, mając na uwadze obowiązki wynikające z FinPubU w zakresie ustanowienia systemu zarządzania ryzykiem, przyjmują różnorodne rozwiązania. Nie ma jednolitego, optymalnego modelu, zalecanego przez ministra finansów. Każda z organizacji powinna dostosować regulacje do swoich potrzeb informacyjnych, sposobu, w jaki jest zarządzana, a także panującej kultury organizacji. To kultura organizacji w znacznej mierze determinuje kształt ustanawianego systemu.

Mimo dobrowolności w kształtowaniu rozwiązań nie można zapomnieć, że w przypadku działu administracji rządowej, czy też jednostek administracji samorządowej, odpowiednio jednostki w dziale oraz jednostki administracji samorządowej, powinny uwzględnić w swoich rozwiązaniach wymagania określone w ramach drugiego poziomu. Ma to zapewnić spójność oraz zharmonizowanie działań jednostek podległych i nadzorowanych oraz pozwolić uzyskać wiedzę, np. przez monitorowanie, że systemy zarządzania ryzykiem odgrywają swoją rolę, do której zostały ustanowione.

1.4. Dokumentowanie systemu zarządzania ryzykiem

Dokumentowanie systemu zarządzania ryzykiem ma bardzo istotne znaczenie. Uwzględnione w regulaminie zasady i normy, jakie obowiązują w zakresie zarządzania ryzykiem, standaryzują sposób postępowania, a przede wszystkim zapewniają „wspólny język” dla realizatorów systemu. Wdrożone przez jednostkę ramy zarządzania ryzykiem w szczególności określają ogólne podejście do ryzyka przez pryzmat realizacji celów i zadań, przyjęty akceptowalny poziom ryzyka, a także metodę zarządzania ryzykiem, która uwzględnia specyfikę i potrzeby jednostki. Uregulowania wewnętrzne powinny jednoznacznie określać rolę, zadania i obowiązki zarówno poszczególnych osób zaangażowanych bezpośrednio w te czynności, jak i pracowników całej organizacji. Opracowanie dokumentacji na właściwym dla pracowników poziomie szczegółowości umożliwia:

- 1) uporządkowanie realizowanych zadań w zakresie zarządzania ryzykiem,
- 2) podział zadań,
- 3) ustalenie ich właściwej kolejności,
- 4) określenie zakresu prac dla każdego zatrudnionego,
- 5) kontrolę działania procesów i ich optymalizację.

Ważne

Należy mieć na uwadze, że samo ustanowienie sformalizowanego systemu zarządzania ryzykiem w organizacji nie spowoduje zniknięcia zagrożeń. Natomiast dobrze poprowadzone umożliwi jej kierownikowi pozyskanie wiedzy w zakresie ryzyka, a tym samym zwiększyć świadomość, które to ryzyka mogą wpłynąć na realizację celów organizacji, a przede wszystkim konsekwencji ich zmaterializowania się. Ta informacja pozwoli odpowiednio wcześniej zareagować na potencjalne zagrożenia, aby zminimalizować prawdopodobieństwo ich wystąpienia oraz/lub skutki ich wystąpienia.

1.5. Standardy Kontroli Zarządczej

Organizując system zarządzania ryzykiem, należy uwzględnić Standardy Kontroli Zarządczej dla sektora finansów publicznych (StandKontrZarżK).

Wyznaczają one ogólne kierunki działania, jak również zawierają istotne punkty odniesienia, których uwzględnienie przez osoby odpowiedzialne za wykonywanie obowiązków związanych z kontrolą zarządczą ma zapewnić osiągnięcie zamierzonych rezultatów.

Standardy Kontroli Zarządczej zostały przedstawione w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej, tj.:

- 1) środowisko wewnętrzne,
- 2) cele i zarządzanie ryzykiem,
- 3) mechanizmy kontroli,
- 4) informacja i komunikacja,
- 5) monitorowanie i ocena.

Ważne

Standardy Kontroli Zarządczej w jednostce mają charakter uniwersalny zarówno w skali makro, jak i mikro. Oznacza to, że wdraża się je na poziomie całej organizacji oraz poszczególnych procesów.

W zakresie zarządzania ryzykiem StandKontrZarzK zawierają podstawowe wskazówki co do niezbędnych elementów procesu zarządzania ryzykiem, tj. identyfikacji i analizy ryzyka oraz podejmowania działań ograniczających ryzyko. Jeśli zostaną wdrożone w całości, z przekonaniem co do ich wartości i znaczenia w zarządzaniu oraz przy zachowaniu odpowiedniej jakości ustanawianych działań, muszą przynieść korzyści dla organizacji.

Podsumowując, StandKontrZarzK nie określają jedynej właściwej metody zarządzania ryzykiem. Jednak zawarte tam komponenty pozwolą kierownikowi jednostki zaprojektować własny system, uwzględniający zarówno realia jednostki, jak i środowisko, w którym ona funkcjonuje. Celem tego dokumentu jest stworzenie układu odniesienia dla systemów kontroli funkcjonujących w JSFP przez sformułowanie katalogu podstawowych zasad, na jakich powinien opierać się ten system.

1.6. Wytyczne dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem

Mając na uwadze znaczenie i istotność systemu zarządzania ryzykiem w JSFP, a także problemy z praktycznym zastosowaniem tego narzędzia w sprawowaniu kontroli zarządczej, minister finansów wydał WytyczZarzRyzK, które uzupełniają zapisy StandKontrZarzK w zakresie planowania działalności oraz zarządzania ryzykiem. Dokument ten w sposób kompleksowy odnosi się do procesu zarządzania ryzykiem, tj. m.in.:

- 1) porusza problematykę mechanizmów kontroli, komunikacji i wymiany informacji oraz monitorowania w zakresie zarządzania ryzykiem,
- 2) opisuje role osób zaangażowanych w funkcjonowanie systemu zarządzania ryzykiem oraz określa zadania audytu wewnętrznego w tym systemie,
- 3) adresowany jest przede wszystkim do kierowników jednostek oraz koordynatorów/pełnomocników ds. kontroli zarządczej czy zarządzania ryzykiem w jednostkach,
- 4) może być również wykorzystany przez wszystkie służby kontrolne i audytowe, które będą dokonywały oceny wdrożonych rozwiązań.

Komunikat w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem zawiera informacje na temat formalnych aspektów metodologii zarządzania ryzykiem, ale szczególną wartość mają zaprezen-

wane tam przykłady praktyczne, ilustrujące różnorodne podejścia do zarządzania ryzykiem w JSFP. Przykłady zamieszczone w WytyczZarzRyzK są bardzo zróżnicowane i odnoszą się do jednostek odmiennych organizacyjnie, na różnym poziomie dojrzałości procesowej. Wielość przedstawionych w WytyczZarzRyzK przykładów jest potwierdzeniem tezy, że nie ma jednej drogi przy zarządzaniu ryzykiem i każda jednostka powinna wypracować własny, optymalny dla siebie model. Oznacza to, że warunkiem skuteczności systemu zarządzania ryzykiem jest jego dopasowanie do potrzeb i uwarunkowań danej jednostki.

Kierując się zapisami z WytyczZarzRyzK, należy brać pod uwagę system zarządzania ryzykiem wdrożony w jednostce oraz wiele aspektów, które determinują kształt tego systemu, w szczególności:

- 1) poziom kultury organizacyjnej w jednostce, ściśle połączony z dojrzałością organizacji,
- 2) poziom rozwoju i złożoność systemów funkcjonujących w jednostce, tj. systemów zarządczych, systemów IT, finansowych, w tym budżetowania zadaniowego, realizowanych projektów itd.,
- 3) koszty i korzyści związane z wdrażaniem tych rozwiązań,
- 4) oczekiwania i potrzeby zgłaszane przez kierownictwo.

Ważne

Należy zwrócić uwagę, że podejście zaprezentowane w WytyczZarzRyzK nie pozwala na automatyczne zastosowanie wytycznych w nim zawartych jako listy sprawdzającej (*check-listy*), która pozwoli na sprawdzanie metodą zero-jedynkową stopnia spełnienia określonych tam wymogów (często służby kontrolne wykorzystywały taką formułę przy ocenie stopnia spełnienia wymagań StandKontrZarzK).

Zastosowanie rekomendacji wynikających z WytyczZarzRyzK wymusza na osobie dokonującej oceny poznanie rozwiązań przyjętych w organizacji oraz podjęcie próby odpowiedzi na pytanie: czy przyjęte rozwiązania są właściwe i czy odpowiednio wspierają jednostkę w realizacji jej celów i zadań?

Podsumowując, WytyczZarzRyzK należy traktować jako wskazówkę i pomoc przy tworzeniu lub też doskonaleniu przyjętych rozwiązań w zakresie systemu zarządzania ryzykiem w jednostce, biorąc pod uwagę uwarunkowania prawne i organizacyjne danej jednostki, a przede wszystkim oczekiwania kierownika jednostki z punktu widzenia przydatności tego narzędzia.

1.7. Regulamin zarządzania ryzykiem jako kluczowy element systemu kontroli zarządczej

Jak już zasygnalizowano, zarządzanie ryzykiem jest integralną częścią systemu kontroli zarządczej i bez jego ustanowienia jednostka nie jest w stanie w pełni osiągać zamierzonych rezultatów. Mając na uwadze fakt, że podejmowanie decyzji w każdej organizacji odbywa się w warunkach istniejącego ryzyka i niepewności, nieodzownym elementem

łańcucha decyzyjnego jest właśnie zarządzanie ryzykiem, dzięki któremu możemy odpowiedzieć na pytania:

- 1) co może pójść nie tak?
- 2) jakie jest tego prawdopodobieństwo i jakie skutki mogą być dla jednostki?
- 3) co mogę zrobić, aby uniknąć zdarzenia lub zminimalizować jego negatywne skutki?

Zakres regulacji w tym zakresie określany jest przez stopień skomplikowania struktury organizacyjnej JSFP, specyfikę wykonywanych zadań, jak również treść regulacji prawnych wyznaczających zasady i sposób realizacji tych zadań. Ponadto kierownik jednostki powinien uwzględnić StandKontrZarzK w postanowieniach regulacji wewnętrznych. Zagadnieniom dotyczącym zarządzania ryzykiem poświęcono StandKontrZarzK od Nr 5 do 9.

Punkt B StandKontrZarzK „Cele i zarządzanie ryzykiem”, uwzględniający standardy o nr. od 5 do 9, podkreśla istotę tego systemu – zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań, oraz wskazuje, że jasne określenie misji może sprzyjać ustaleniu hierarchii celów i zadań oraz efektywnemu zarządzaniu ryzykiem. Ponadto zawiera wymóg dokumentowania działań podjętych w ramach tego procesu.

Elementy, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w regulacjach wewnętrznych jednostki, to w szczególności:

- 1) **Standard 5 – Misja** – zgodnie z jego wymogami należy rozważyć możliwość wskazania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji (misja ministerstwa powinna odnosić się do działań administracji rządowej kierowanych przez ministra, a misja urzędu JST odpowiednio do tej jednostki);
- 2) **Standard 6 – Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji** – wskazuje, że cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Istotną kwestią jest to, aby w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Z zapisów tego standardu wynikają dwa zalecenia:
 - a) aby przeprowadzać ocenę realizacji celów i zadań, uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności,
 - b) aby określając cele i zadania, wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji;
- 3) **Standard 7 – Identyfikacja ryzyka** – należy nie rzadziej niż raz w roku dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, w przypadku działu administracji rządowej lub JST należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka;
- 4) **Standard 8 – Analiza ryzyka** – zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy również określić akceptowany poziom ryzyka;
- 5) **Standard 9 – Reakcja na ryzyko** – należy w stosunku do każdego istotnego ryzyka określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie), okre-

ścić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

Regulacje dotyczące zarządzania ryzykiem nie mogą wyłącznie powielać zapisów wyżej wymienionych StandKontrZarzK, ale powinny jednoznacznie precyzować procedury i zasady obowiązujące w jednostce w tym zakresie, pokazywać, w jaki sposób zintegrowano je z innymi systemami zarządczymi, a także określać role i zadania głównych uczestników systemu.

1.8. Treść regulaminu zarządzania ryzykiem w jednostce – I poziom

Analizując treść regulaminu w sprawie zarządzania ryzykiem, można wyróżnić w szczególności następujące obszary tematyczne:

- 1) cele zarządzania ryzykiem,
- 2) etapy procesu zarządzania ryzykiem,
- 3) terminy przeprowadzania przeglądu i aktualizacji zidentyfikowanych ryzyk,
- 4) przyjęte w jednostce metody oceny ryzyka (z uwzględnieniem dwóch parametrów: prawdopodobieństwa i skutku),
- 5) przyjęte zasady oceny istotności ryzyka,
- 6) matrycę punktowej oceny istotności ryzyka,
- 7) metody przeciwdziałania ryzyku oraz elementy istotne przy ich ocenie,
- 8) procedurę tworzenia planu na dany rok i zidentyfikowanych zagrożeń w rejestrze ryzyka,
- 9) aspekty dotyczące monitorowania i raportowania.

Podkreślić należy, że wskazane powyżej zagadnienia nie stanowią katalogu zamkniętego. Zawartość regulaminu i postanowienia z niego wynikające uzależnione są przede wszystkim od potrzeb i oczekiwań informacyjnych kierownika jednostki.

1.9. Regulamin zarządzania ryzykiem a I i II poziom funkcjonowania kontroli zarządczej

Omawiając zagadnienia regulaminu zarządzania ryzykiem, należy zwrócić uwagę na poziomy kontroli zarządczej, tj. pierwszy i drugi poziom kontroli zarządczej i zadania z tego wynikające, o czym zasygnalizowano wcześniej.

Poziom drugi kontroli zarządczej to zarówno dział administracji rządowej, jak i JST. W przypadku działu administracji rządowej, kontrola zarządcza realizowana przez właściwego ministra obejmuje swoim zakresem JSFP podległe ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej lub przez niego nadzorowane bądź JSFP obsługujące organy podległe ministrowi kierującemu działem administracji rządowej lub przez niego nadzorowane. W odniesieniu do JST kontrola zarządcza wykonywana przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu JST obejmuje jednostki organizacyjne utworzone w celu realizacji zadań publicznych przypisanych danej jednostce samorządowej.

Regulamin zarządzania ryzykiem może mieć w swojej treści zdefiniowane obowiązki w tym zakresie, określone przez ministra kierującego danym działem administracji rządowej, czy też wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu JST.

Podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej na drugim poziomie (minister, wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu JST) powinny określić zasady planowania pracy, analizowania zagrożeń, monitorowania działalności jednostek oraz zidentyfikowania rodzajów przekazywanych przez nie informacji i danych, analizy tych danych i informacji, ustalenie sposobu reakcji na ujawnione nieprawidłowości. Niniejsze opracowanie zawiera ogólne zasady tworzenia regulaminu kontroli zarządczej.

1.10. Role i obowiązki w systemie zarządzania ryzykiem

Każdy w organizacji ma lub powinien mieć przypisane pewne obowiązki związane z zarządzaniem ryzykiem. Kierownik jednostki ponosi ostateczną odpowiedzialność i jest właścicielem ryzyka całego systemu. Zarówno kierownicy liniowi, jak i pozostali pracownicy odpowiadają za realizację zarządzania ryzykiem, zgodnie z ustalonymi regułami w jednostce. Docelowo – istotność ryzyka powinna decydować, na jakim poziomie kierowniczym umieszczona zostanie określona funkcja zarządzania nim.

Oznacza to, że podstawowym działaniem w procesie zarządzania ryzykiem jest właśnie przypisanie odpowiedzialności, ponieważ skuteczność wymaga jasnego jej zdefiniowania. Musimy precyzyjnie określić:

- 1) osoby odpowiedzialne za podejmowanie decyzji o ryzyku akceptowalnym,
- 2) sposoby, które wykorzysta organizacja do identyfikacji i analizy ryzyka,
- 3) kanały przepływu informacji o ryzyku,
- 4) nadzór nad regulaminem zarządzania ryzykiem.

Kierownictwo i pracownicy odpowiedzialni są nie tylko za zrozumienie kluczowych ryzyk, ale przede wszystkim za zapewnienie, że zastosowane są odpowiednie kontrole, aby obniżyć ryzyko do akceptowalnego poziomu.

1.11. Właściciel ryzyka

Każde ryzyko musi mieć właściciela. Jest to fundamentalna zasada w procesie zarządzania ryzykiem. Właścicielem ryzyka wcale nie musi być kierownik liniowy. Osoba ta powinna być w stanie wypełniać swoje zobowiązania i zadania oraz nadzorować, czy dane ryzyko jest dobrze zarządzane w organizacji. Dotyczy to zwłaszcza ryzyk przekrojowych, gdzie zarówno ryzyko, jak i jego złagodzenie wykraczają poza zakres odpowiedzialności i kompetencji danego kierownika komórki.

Od właściciela ryzyka oczekuje się, aby posiadał wystarczające kompetencje do bieżącej oceny ryzyka. Przede wszystkim powinien być on odpowiednio umocowany, aby móc podejmować decyzje o sposobie reagowania na ryzyko, a w konsekwencji wprowadzać ewentualne zmiany związane z jego kontrolowaniem. Osoba taka musi być wskazana w rejestrze ryzyka oraz powinna przyjąć odpowiedzialność za ryzyko. Ponadto musi po-

siadać odpowiednie narzędzia do monitorowania charakteru ryzyka, aby widzieć, czy przekracza akceptowalny poziom przyjęty dla organizacji. Przegląd taki pozwoli podejmować niezbędne decyzje, a także wdrażać niezbędne zmiany.

1.12. Zespół ds. zarządzania ryzykiem

Podstawą procesów zarządzania ryzykiem jest praca zespołowa, a głównym jej celem jest wsparcie procesu decyzyjnego. Kierownik jednostki, uwzględniając specyfikę swojej organizacji, określa zasady zarządzania ryzykiem – tym samym decydując o strukturze przyjmowanych rozwiązań. Zadania z zakresu zarządzania ryzykiem może wykonywać powołana do tego celu komórka organizacyjna, ale też zespół ds. zarządzania ryzykiem, wraz z pełnomocnikiem, składający się z pracowników, którzy realizują zadania w jednostce. Zespół ds. zarządzania ryzykiem, rozumiany jako ciało doradcze kierownika jednostki, nie zarządza ryzykiem, ponieważ ryzyko jest zarządzane przez odpowiedni szczebel, natomiast odpowiada za przygotowanie propozycji strategii i polityki zarządzania ryzykiem do zatwierdzenia przez kierownictwo. Zadania takiego zespołu polegają m.in. na określeniu i raportowaniu kierownictwu głównych ryzyk zagrażających organizacji, ocenie planów awaryjnych i planów ciągłości działania jednostki. Pomaga on we wdrażaniu koniecznych procesów i procedur, które mają przyczynić się do realizacji celów. Zadaniem zespołu jest kreatywne i logiczne dyskutowanie nad problemami, a także sugerowanie kierownictwu możliwych rozwiązań.

1.13. Pełnomocnik ds. zarządzania ryzykiem

Bardzo często spotykaną dobrą praktyką jest wybieranie z członków zespołu pełnomocnika ds. zarządzania ryzykiem, którego podstawowym zadaniem jest koordynowanie prac zespołu w celu maksymalizacji jego efektywności. Oczekuje się od takiej osoby, aby była siłą napędową całej struktury zarządzania ryzykiem. Skuteczność funkcjonowania systemu zależy właśnie od kompetencji i umocowania pełnomocnika w strukturze organizacyjnej jednostki.

Do podstawowych obowiązków i uprawnień pełnomocnika może należeć w szczególności:

- 1) nadzór nad opracowaniem, wdrożeniem i monitorowaniem systemu,
- 2) ustalanie harmonogramu prac i nadzór nad pracami zespołu ds. opracowania, wdrożenia i monitorowania systemu,
- 3) powoływanie zespołów tematycznych odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań wynikłych w trakcie prac nad opracowaniem, wdrożeniem i monitorowaniem systemu oraz wyznaczanie osób ze składu zespołu ds. opracowania, wdrożenia i monitorowania systemu zarządzania ryzykiem do nadzoru nad pracami poszczególnych zespołów tematycznych,
- 4) akceptowanie całej dokumentacji dotyczącej ryzyka wewnętrznego oraz przedkładanie tej dokumentacji kierownikowi jednostki w celu jej zatwierdzenia i wdrożenia,

- 5) sprawowanie nadzoru nad prawidłowym funkcjonowaniem ryzyka wewnętrznego oraz przedstawianie kierownikowi jednostki sprawozdań w tym zakresie,
- 6) zapewnienie upowszechniania wśród pracowników jednostki wiedzy o ryzyku wewnętrznym.

1.14. Kierownictwo najwyższego szczebla

Kierownictwo najwyższego szczebla, tak jak wspomniano wcześniej, odgrywa decydującą rolę w systemie zarządzania ryzykiem. Zwłaszcza od głównego decydenta oczekuje się, aby był liderem zarządzania ryzykiem, m.in. przez osobisty udział i zaangażowanie. Przypisana jest mu przede wszystkim rola przywódcza, w tym ustalanie misji, wizji, celów operacyjnych oraz przyjęcie ostatecznej odpowiedzialności za wyniki i osiągnięcia całej organizacji. To na najwyższym kierownictwie ciąży obowiązek ustalania zasad ładu organizacyjnego, obejmującego zarówno kwestie uczciwości, jawności, jak i zobowiązania do profesjonalizmu. W kwestii zarządzania ryzykiem kierownictwo jednostki odpowiedzialne jest za ustalenie, zatwierdzenie i przyjęcie strategii oraz polityki zarządzania ryzykiem, a także przyjęcie struktury zarządzania ryzykiem ze wskazaniem ról i odpowiedzialności. Obowiązkiem kierownictwa jest zapewnienie dobrego systemu komunikacji i informacji, a także monitoring systemu zarządzania ryzykiem, w tym ciągłe udoskonalanie mechanizmów kontroli. To kierownictwo najwyższego szczebla przyjmuje ostatecznie odpowiedzialność za ryzyko strategiczne i przekrojowe, którym można tylko zarządzać z tego szczebla.

1.15. Kierownicy liniowi (operacyjni)

Kierownicy operacyjni odpowiedzialni są za zarządzanie ryzykiem w obszarach, za które ponoszą odpowiedzialność, o ile nie wskazano i nie uzgodniono innej osoby odpowiedzialnej za to ryzyko (właściciela ryzyka). Ważna jest postawa kierownictwa operacyjnego, która powinna zachęcać do podejmowania działania na rzecz złagodzenia ryzyka przez cały personel. Kierownictwo powinno oceniać ryzyko, czyli oddziaływanie i prawdopodobieństwo wystąpienia każdego rodzaju ryzyka, które może zagrozić realizacji celów, za które ponoszą odpowiedzialność. Powinno też mieć wpływ na ustalanie poziomu apetytu na ryzyko.

Podstawowe zadania kierownictwa to:

- 1) współudział w opracowaniu i wdrożeniu systemu zarządzania ryzykiem w organizacji,
- 2) monitoring wdrożonego systemu zarówno pod kątem wprowadzenia ewentualnych usprawnień, jak i celem wykrycia zmian i rozwoju sytuacji,
- 3) przygotowanie planów awaryjnych dla najbardziej prawdopodobnych ryzyk, czy też o największym oddziaływaniu, które mogą pojawić się pomimo podjętych działań na rzecz ich złagodzenia,
- 4) dokumentowanie ryzyk, a przede wszystkim raportowanie na temat skuteczności podjętych działań lub też na temat ważnych kwestii czy też obaw.

Ponadto należy pamiętać, że kierownictwo współuczestniczy w projektowaniu procedur ograniczających zidentyfikowane ryzyko.

1.16. Pracownicy liniowi

Kluczową rolę, jak wspomniano wcześniej, odgrywają pracownicy jednostki, gdyż wykonując dane zadanie, znają najlepiej wszelkie zagrożenia. Dlatego też powinni je zarówno oceniać, wskazywać na słabości procedur operacyjnych, raportować przełożonym, jak i sugerować potrzebę zmian. Pracownicy liniowi są często niezastąpionym źródłem informacji w zakresie tego, co jest nieefektywne w ich działaniu i jakie działania mogłyby być podjęte, aby naprawić nieprawidłowości, i wnieść wkład w zarządzanie ryzykiem. W konsekwencji prowadzi to do bardziej efektywnego zarządzania ryzykiem oraz wykonywania codziennych czynności.

Pracownicy liniowi powinni:

- 1) być ujęci w ramach strategii i polityki zarządzania ryzykiem,
- 2) pomagać kierownictwu w identyfikacji i ocenie ryzyka, a także przedstawiać propozycję działań czy też odpowiednich środków,
- 3) mieć świadomość zmieniającego się ryzyka oraz jego wpływu na działania, które realizują, oraz informować o tym kierownictwo.

1.17. System zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora publicznego w czasach kryzysu w zmiennej rzeczywistości

Zmianę podejścia do myślenia o ryzyku i jego skutkach dla organizacji, zwłaszcza w kontekście zachowania ciągłości działalności, wywołały między innymi ostatnie wydarzenia. Mowa tu w szczególności o pandemii czy konflikcie na Ukrainie. Eksperti wielokrotnie posługują się sformułowaniem, że żyjemy w trudnych czasach, nazywanych „czasami kryzysu”.

Co więcej, wszyscy odczuwamy konsekwencję tych wydarzeń, które mają wyraz m.in. w zachwianiu stabilności gospodarki, wysokiego poziomu inflacji czy zagrożenia poczucia bezpieczeństwa. Doświadczamy niepewności, niestabilności, coraz większej złożoności organizacji pracy i stopnia skomplikowania procesów, a tempo zmian często wywołuje w nas niepokój ze względu na brak poczucia stabilizacji.

W warunkach tak dużej niepewności i zmienności konieczne staje się zweryfikowanie dotychczas stosowanego podejścia i metod zarządzania, w tym zarządzania ryzykiem. Chodzi o to, aby uzyskać informację, czy zidentyfikowaliśmy wszystkie ryzyka wynikające z tej nowej rzeczywistości i czy to, co robimy w ramach zarządzania ryzykiem, ma sens i jest użyteczne w codziennym zarządzaniu i podejmowaniu decyzji.

Ta zmienna rzeczywistość, w której funkcjonujemy, powinna uświadomić zarządzającym kilka ważnych aspektów. Mianowicie, nowe zagrożenia zwiększają niepewność co do warunków, w jakich są realizowane zadania. Wpływają na zdolność organizacji do skutecznej realizacji zadań, a tym samym stwarzają dodatkowe wyzwania dla efektywnego zarządzania ryzykiem. Przykładem takiej sytuacji są np. decyzje polityczne zwią-

zane z ograniczaniem ruchu granicznego i zamknięciem przejść kolejowych, które bezpośrednio wpływają na pracę i zadania służb granicznych i celno-skarbowych, częściowo lub całkowicie uniemożliwiając realizację zadań statutowych.

Dodatkowo kadra zarządzająca stoi przed dylematem związanym z właściwym przydziałem obowiązków funkcjonariuszom z zamykanych przejść granicznych, w tym koniecznością dodatkowego przeszkolenia i wyposażenia do realizacji innych zadań niż dotychczas wykonywanych.

Zmienił się również kontekst działania jednostek. Organizacje muszą działać w czasie rzeczywistym: tu i teraz, pod ogromną presją czasu, zmienności, a także pod silnym wpływem oczekiwań interesariuszy. Potrzeby te wcale nie muszą maleć w czasie kryzysu. Może się okazać, że wymagania klientów dotyczące realizacji zadań i świadczenia usług przez podmioty publiczne na ich rzecz będą przynajmniej na tym samym poziomie lub nawet większe. Klienci są w stanie zaakceptować pewne ograniczenia – ale wyłącznie o charakterze czasowym i bez uszczerbku dla jakości i dostępności świadczonych usług. To skłania JSP do działań natychmiastowych, często nieprzemysłanych, które nie są poprzedzone analizą ryzyka i w dłuższej perspektywie mogą przynieść im więcej szkód i problemów niż korzyści (kosztowność rozwiązań, luki w zabezpieczeniach, dodatkowe zagrożenia, konflikt interesów, ryzyko oszustwa, nadużyć). W odpowiedzi na potrzeby interesariuszy organizacje mogą też wykorzystać szanse pojawiające się w otoczeniu (pozytywna strona ryzyka) i zaproponować innowacyjne rozwiązania, które zapewnią sprawną obsługę w warunkach ograniczeń. Stąd też wiedza na temat zagrożeń i szans oraz świadome nimi zarządzanie mają kluczowe znaczenie w dzisiejszej rzeczywistości.

1.17.1. Weryfikacja przyjętych rozwiązań

Obecna sytuacja stanowi duże wyzwanie dla wszystkich organizacji, ponieważ nie ma prostych, a przede wszystkim gotowych rozwiązań. Doświadczenie to powinno być wykorzystane do krytycznego przeglądu oraz oceny zachowania jednostki w czasie takich zdarzeń i ograniczeń oraz do wyciągnięcia wniosków na przyszłość.

Sam model zarządzania ryzykiem i wdrożone regulacje w tym zakresie co do zasady nie muszą ulec zmianie. Etapy i metody zarządzania ryzykiem są na tyle uniwersalne i logiczne, że znajdują zastosowanie w każdej rzeczywistości.

W naturalny sposób pojawić się jednak może zwiększona potrzeba raportowania, w tym potrzeba bieżącego monitorowania stopnia realizacji zamierzonych celów i informacji na temat tego, co może zagrozić ich osiągnięciu. Aby świadomie zarządzać i przeciwdziałać pewnym zjawiskom, a nie reagować chaotycznie na zaistniałe wydarzenia przez „gąszenie pożarów”, organizacja musi posiadać bieżącą wiedzę na temat nowych potencjalnych zagrożeń i poziomu ich istotności.

To pozwoli kierownictwu właściwie ukierunkować działania, a tym samym podjąć decyzje w obszarach wymagających natychmiastowej reakcji, uchronić przed potencjalnymi niepowodzeniami lub zminimalizować ich oddziaływanie, a przede wszystkim zapewnić ciągłość realizowanych procesów. W konsekwencji można spodziewać się zmiany struktury celów lub też odstąpienia od ich realizacji.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl