

Artykuł opublikowany w Przeglądzie Organizacji nr 5/2009  
Karol M. Klimczak, Wdrażanie zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych,  
Przegląd Organizacji, 5/2009, s. 23-26.

## **Wdrażanie zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych**

*Karol Marek Klimczak*

### Streszczenie

Jednostki sektora finansów publicznych stoją obecnie przed wyzwaniem wdrożenia sprawnego systemu zarządzania ryzykiem, podobnie jak ma to miejsce w przedsiębiorstwach na całym świecie. Jednak jednostki sektora finansów publicznych różnią się pod wieloma względami od przedsiębiorstw prywatnych, więc wdrożenie w nich zarządzania ryzykiem wymaga dostosowania metod i dobrych praktyk opracowanych na potrzeby przedsiębiorstw do potrzeb sektora publicznego. Celem artykułu jest przedstawienie modelu wdrażania zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym. Model ten dzieli wdrażanie na cztery etapy, od których uzależnione jest powodzenie wdrożenia: wsparcie kierownictwa, stworzenie warunków dla wdrożenia, zaprojektowanie systemu i uruchomienie procesu. Podstawowe wnioski predykcyjne wynikające z tego modelu są następnie zweryfikowane za pomocą badania ankietowego.

### Implementing Risk Management in Public Sector Organisations

#### Abstract

Polish public sector organisations are currently attempting to implement effective risk management systems. Risk management is already present in the private sector around the world, but implementing it in the public sector is subject to different constraints. Therefore tools and methods used in the private sector need to be modified for the public sector. The aim of this paper is to present a framework for implementing risk management in the public sector. The framework consists of four main elements: top management support, creating necessary conditions for implementation, designing the system and starting the process. The implications of the model are tested in a survey study.

#### O autorze

Autor jest adiunktem w Katedrze Rachunkowości Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie oraz członkiem Centrum Badań nad Ładem Korporacyjnym. Więcej informacji znajduje się na stronie domowej <http://kmklim.republika.pl/>

#### Dane kontaktowe:

Karol Marek Klimczak  
Katedra Rachunkowości  
Akademia Leona Koźmińskiego  
ul. Jagiellońska 57/59  
03-301 Warszawa  
tel.: 22 519 21 69  
fax: 22 814 10 92

## **Wprowadzenie**

W Polsce organizacje sektora publicznego od niedawna zobowiązane są do stosowania zaawansowanych technik zarządczych, w tym zarządzania ryzykiem. Organizacje sektora publicznego zaczynają więc wdrażać systemy zintegrowanego zarządzania ryzykiem. Z obserwacji ich wysiłków w tym zakresie wynika, że nie jest to łatwe zadanie. Skuteczne wdrożenie zarządzania ryzykiem jest zadaniem złożonym, wymagającym nie tylko stworzenia nowego systemu zarządczego wewnątrz organizacji, ale często zmiany sposobu myślenia o jej działalności. Wdrażając zarządzanie ryzykiem przyjmujemy proaktywną postawę wobec otoczenia: myślimy, że możemy wpływać na otoczenie i kontrolować to, jak ono wpływa na naszą organizację.

Pierwszym celem poniższego artykułu jest przedstawienie ramowego modelu wdrażania zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych. Model ten ma za zadanie ułatwić planowanie wdrożeń. Drugim celem jest wstępna weryfikacja wniosków wynikających z modelu za pomocą badania ankietowego. Pozytywna weryfikacja modelu wskazuje na jego użyteczność przy pogłębionych badaniach dotyczących zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym.

## **Standardy zarządzania ryzykiem**

Jednostki sektora publicznego w Polsce są zobowiązane do stosowania audytu wewnętrznego i związanej z tym analizy ryzyka na mocy artykułu 49 ustawy o finansach publicznych (z dnia 30 czerwca 2005, Dz. U. Nr 249, poz. 2104). Zgodnie z ustawą, obowiązkiem przeprowadzania audytu wewnętrznego objęte są wszystkie urzędy centralne, wojewódzkie, agencje zarządzające funduszami celowymi, urzędy skarbowe, celne itp., oraz wszystkie jednostki powołane na mocy ustawy (np. uczelnie), a także inne jednostki, których dochody lub wydatki publiczne przekraczają 40 milionów złotych rocznie (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006, Dz. U. Nr 112, poz. 763). Audyt wewnętrzny obejmuje ocenę ryzyka związanego z realizacją zadań jednostki oraz metod zarządzania nim [Ministerstwo Finansów 2003]. W efekcie przepisy te pośrednio nakładają obowiązek wdrożenia zarządzania ryzykiem. Dodatkowo, niektóre jednostki podlegają rygorom szczegółowych, sektorowych przepisów Unii Europejskiej regulujących zarządzanie ryzykiem.

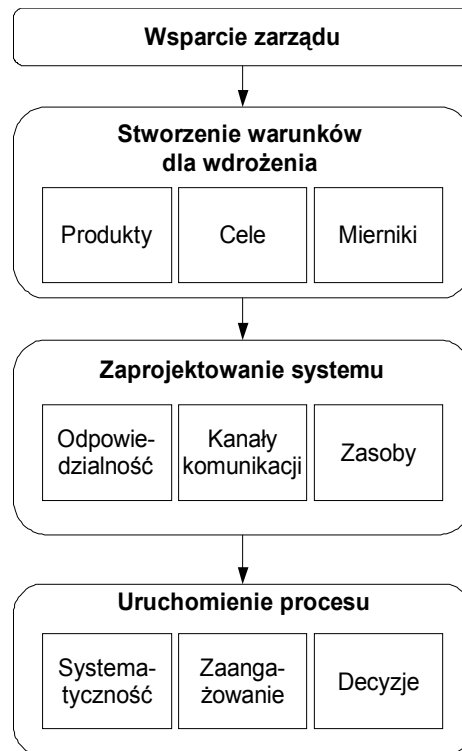
Jak wynika z obserwacji i przeprowadzonego badania ankietowego często wymienianym problemem przy wdrażaniu zarządzania ryzykiem jest brak jasnych standardów i przepisów. Problem ten wynika z faktu, że zarządzanie ryzykiem musi być dostosowane do specyfiki jednostki. Z tego powodu Federacja Stowarzyszeń Zarządzania Ryzykiem FERMA sprzeciwia się stworzeniu standardu ISO, który szczegółowo regulowałby kształt procesu [FERMA 2007]. Choć nowy standard ISO 31000 prawdopodobnie zostanie opublikowany w 2009 roku, nie spełni on oczekiwań jeśli chodzi o rekomendowany sposób zarządzania ryzykiem. Jednostki wdrażające zarządzanie ryzykiem muszą zadowolić się standardami pozostawiającymi szerokie pole do wyboru konkretnych metod i zasad zarządzania ryzykiem.

Ministerstwo Finansów udostępnia na swoich stronach internetowych materiały dotyczące zarządzania ryzykiem utworzone w ramach projektu dofinansowanego z Unii Europejskiej w latach 2004-2006 [*Risk Management...* 2004]. Opublikowane materiały [*Pomarańczowa księga...* 2006] zostały opracowane na podstawie koncepcji brytyjskiego ministerstwa skarbu, które skutecznie propaguje zarządzanie ryzykiem w brytyjskim sektorze publicznym [HM Treasury]. Rozwiązania te są zbieżne z ogólnym standardem FERMA i podobne do pozostałych standardów: amerykańskiego (COSO II ERM Framework) i australijsko-nowozelandzkiego (AS/NZS 4360).

## **Model wdrożenia zarządzania ryzykiem**

Propozycja podziału procesu wdrożenia zarządzania ryzykiem na etapy (rysunek 1) wynika z doświadczeń autora w zakresie wdrożeń w jednostkach sektora finansów publicznych. Ogólny kształt procesu jest podobny do przedstawionego w projekcie standardu ISO 31000, czy też w ankiecie oceny zarządzania ryzykiem używanej przez brytyjskie ministerstwo skarbu [HM Treasury]. Wszystkie te podejścia podkreślają znaczenie wsparcia zarządu, a następnie odróżniają etap projektowania systemu od jego uruchomienia i dalszego funkcjonowania. W prezentowanym modelu pojawia się jednak nowy element – stworzenie warunków dla wdrożenia – a pozostałe elementy są dostosowane do realiów polskiego sektora publicznego.

### **Rysunek 1. Wprowadzanie zarządzania ryzykiem do organizacji**



Źródło: Opracowanie własne

Etap pierwszy, czyli wsparcie zarządu, oznacza uzyskanie jednoznacznego poparcia dla nowej inicjatywy. Najlepszym przykładem poparcia jest wyznaczenie przez zarząd jednej osoby z najwyższego kierownictwa, która będzie odpowiedzialna za wdrożenie. Osobą tą nie może być organ, który z definicji jest odpowiedzialny za całą działalność jednostki (naczelnik, wójt, czy marszałek województwa), lecz osoba, która dysponuje czasem i możliwością faktycznego wsparcia nowej inicjatywy. Wsparcie zarządu może również zostać wyrażone w dokumentach wewnętrznych jednostki. Silne poparcie dla wdrożenia pomoże przezwyciężyć trudności w dalszych etapach wdrożenia.

Następnym elementem jest stworzenie warunków dla funkcjonowania zarządzania ryzykiem. Wdrożenie go jest uzależnione od istnienia w organizacji podstawowych narzędzi zarządzania zorientowanego na efekty: zdefiniowanych produktów, hierarchii celów oraz ich miar. Potrzeba zdefiniowania produktów, a następnie celów organizacji, przed wdrożeniem wynika z samej definicji zarządzania ryzykiem: standardy zarządzania ryzykiem określają je jako proces, który pozwala organizacji zabezpieczyć realizację jej celów. Tymczasem według tradycyjnego spojrzenia na funkcjonowanie administracji publicznej, ciągle widocznego w rozmowach z jej pracownikami, opiera się ono na zadaniach a nie celach, oraz na procedurach a nie na produktach i procesach. Skutkiem

takiego podejścia jest brak zdefiniowanych oczekiwań odnośnie efektów działalności organizacji oraz brak miar tych efektów. Zarządzanie ryzykiem nie może wówczas funkcjonować skutecznie.

Po stworzeniu warunków wystarczających dla wdrożenia zarządzania ryzykiem można przejść do projektowania samego systemu. Pierwszym zadaniem jest przypisanie odpowiedzialności za jego stworzenie, na przykład powołanie zespołu, który ten system będzie tworzył a następnie nadzorował jego funkcjonowanie, tzw. komitetu ds. ryzyka. Oprócz tego konieczne jest powołanie koordynatora ds. zarządzania ryzykiem, który będzie odpowiedzialny za sprawy organizacyjne i bieżące funkcjonowanie systemu. Zespół ds. ryzyka oraz koordynator muszą zostać umocowani w strukturze i procedurach wewnętrznych organizacji, aby mogli efektywnie wykonywać swoje zadania. Jednocześnie należy upewnić się, że dysponują oni odpowiednimi zasobami, na przykład czasem do zajęcia się nowym zadaniem.

Pierwszym zadaniem komitetu jest stworzenie polityki (regulaminu) zarządzania ryzykiem. Określa ona cele zarządzania ryzykiem, procedury, podział zadań i odpowiedzialności poszczególnych osób w zakresie zarządzania ryzykiem. Szczególnie istotnym elementem tworzenia systemu jest zaplanowanie przepływu informacji o ryzyku od pracowników dysponujących wiedzą na temat ryzyka do osób odpowiedzialnych za zarządzanie nim. Z drugiej strony należy stworzyć procedurę podejmowania decyzji o wdrażaniu działań zaradczych. Polityka zarządzania ryzykiem powinna jednoznacznie przydzielić kompetencje decyzyjne w zakresie wdrażania metod ograniczania ryzyka i przypisać odpowiedzialności za ich efektywność. W tym miejscu ujawnia się znaczenie stworzenia podstawowych warunków dla wdrożenia: jeśli w jednostce funkcjonuje hierarchia celów, możliwe jest przypisanie odpowiedzialności za zarządzanie ryzykiem związanym z poszczególnymi celami według tej hierarchii.

Projektowanie systemu jest ściśle związane z jego uruchomieniem. Między tymi etapami występuje sprzężenie zwrotne: z obserwacji efektów wdrożenia systemu można wyciągnąć wnioski dotyczące usprawnienia samego systemu. Dobre funkcjonowanie procesu charakteryzuje się systematycznością działań w zakresie zarządzania ryzykiem, sprawnym przepływem informacji o zidentyfikowanym ryzyku, a także trafnym i szybkim wdrażaniem metod kontroli wobec ryzyka. W rezultacie, sprawne funkcjonowanie

powinno przejawiać się w zaangażowaniu pracowników w identyfikację i kontrolę ryzyka, powstawaniu i regularnym aktualizowaniu dokumentacji (np. rejestru ryzyka), oraz rozsądną liczbą podejmowanych działań zaradczych.

## **Wyniki badań**

Doświadczenie wskazuje, że zarządzanie ryzykiem nie jest jeszcze popularne wśród jednostek polskiego sektora finansów publicznych. Podobnie jest zresztą w sektorze prywatnym. W związku z tym badanie, jakie przeprowadziliśmy z pomocą firmy JDS Consulting, miało na celu uzyskanie informacji o doświadczeniach jednostek związanych z próbami wdrażania zarządzania ryzykiem. Wysłaliśmy krótkie ankiety do 3800 jednostek sektora finansów publicznych w całej Polsce. Ankieta została sporządzona w taki sposób, by pytania były zrozumiałe dla osób nie znających żargonu zarządzania ryzykiem. W odpowiedzi zebraliśmy 117 ankiet, więc poziom zwrotu był bardzo niski. Wyniki mogą jednak być analizowane, jako poglądowe, wskazujące dalsze kierunki badań.

## **Stan obecny zarządzania ryzykiem**

Badanie wykazało, że niewielu respondentów wdrożyło zarządzanie ryzykiem, co jest zbieżne z doświadczeniem i wynikami badań dotyczących sektora prywatnego [Marsh Polska 2006]. Jak pokazuje zestawienie odpowiedzi zamieszczone w tabeli 1, większość respondentów nie prowadziła zarządzania ryzykiem lub czyniła to w niewielkim stopniu. Dodatkowo, choć 34 organizacje określiły stopień wdrożenia jako przynajmniej średni, tylko w dwóch z nich za zarządzanie ryzykiem odpowiedzialny był zespół. W pozostałych najczęściej było to najwyższe kierownictwo. Natomiast aż 14 spośród 61 jednostek o małym lub średnim stopniu wdrożenia (oraz dwie o wysokim stopniu) nie wytypowało żadnej osoby odpowiedzialnej za zarządzanie ryzykiem. W większości jednostek-respondentów nie była prowadzona analiza ryzyka w ramach audytu wewnętrznego. Zatem brak zarządzania ryzykiem może wynikać z braku wiedzy na jego temat. Poziom wdrożenia był związany z prowadzeniem audytu ryzyka (rho-Spearmana 0,5039) oraz wielkością jednostki (rho-Spearmana 0,3009).

**Tabela 1. Stosowanie zarządzania ryzykiem i plany na przyszłość.**

<b>Jak ocenia Pan/i stopień wdrożenia zarządzania ryzykiem w Pani/a organizacji w obecnym momencie</b>					
<b>Odpowiedź</b>	<b>brak wdrożenia</b>	<b>w niewielkim stopniu</b>	<b>częściowe wdrożenie</b>	<b>zaawansowane wdrożenie</b>	<b>pełne wdrożenie</b>

Częstotliwość	48	34	27	6	1
<b>W jakim stopniu, Pani/a zdaniem, wprowadzenie polityki (procesu) zarządzania ryzykiem zwiększyłyby efektywność działania organizacji?</b>					
Odpowiedź	<b>nie zwiększyłyby</b>	<b>trochę zwiększyłyby</b>	<b>zwiększyłyby</b>	<b>zwiększyłyby istotnie</b>	<b>zwiększyłyby bardzo istotnie</b>
Częstotliwość	15	30	43	21	6
<b>W jakim stopniu audyt wewnętrzny obecnie szacuje ryzyko w procesach wewnętrznych w Państwa organizacji?</b>					
Odpowiedź	<b>nie szacuje</b>	<b>szacuje w wybranych przypadkach</b>	<b>szacuje w połowie przypadków</b>	<b>zazwyczaj szacuje</b>	<b>szacuje w szerokim zakresie</b>
Częstotliwość	40	29	14	20	8

Źródło: Opracowanie własne

### Problemy i dobre praktyki wdrożenia

W odpowiedzi na pytanie o relatywną ocenę podstawowych problemów dotyczących wprowadzania zarządzania ryzykiem respondenci najwyżej ocenili nadmiar obowiązków osób odpowiedzialnych za zarządzanie ryzykiem oraz brak motywacji pracowników (tabela 2). Istotnie niższą średnią ocenę od obydwu poprzednich problemów uzyskał brak wiedzy osób odpowiedzialnych, a jeszcze niższe oceny brak poparcia ze strony zarządu i brak narzędzi informatycznych. W otwartych komentarzach do tego pytania respondenci wskazywali na dwa dodatkowe istotne problemy: braki kadrowe oraz brak jasnych standardów zarządzania ryzykiem.

**Tabela 2. Problemy we wdrażaniu zarządzania ryzykiem**

<b>Które z poniższych problemów są Pani/a zdaniem największym utrudnieniem przy wprowadzaniu zarządzania ryzykiem w Pani/a organizacji?</b>						
	<b>1 - brak problemu</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5 - największy</b>	<b>Średnia ocena</b>
nadmiar obowiązków osób odpowiedzialnych za z.r.	5	13	21	<b>38</b>	34	3,75
brak motywacji pracowników	9	9	30	<b>40</b>	27	3,58
niedostateczne poparcie ze strony zarządu jednostki	28	27	<b>28</b>	25	7	2,62
brak wiedzy osób odpowiedzialnych za z.r.	14	19	30	<b>35</b>	17	3,19
brak narzędzi informatycznych	23	25	<b>36</b>	20	10	2,73

Źródło: Opracowanie własne

Dodatkowo w formularzu zawarliśmy otwarte pytanie o problemy z jakimi respondenci spotkali się przy wdrażaniu zarządzania ryzykiem. Odpowiedzi sugerują, że najczęstszym problemem był brak wiedzy pracowników i wynikająca z tego konieczność ich przeszkolenia oraz wypracowania wśród pracowników zrozumienia dla idei zarządzania ryzykiem. Choć problem braku wsparcia ze strony zarządu jednostki nie uzyskał wysokiej oceny w pytaniu zamkniętym, pojawiał się często w odpowiedziach otwartych, na przykład: *kierownictwo zna potrzebę wprowadzenia procedur zarządzania ryzykiem, jednak odkłada to „na potem”*. Kolejną przeszkodą wymienianą często przez respondentów jest uzyskanie środków na sfinansowanie wdrożenia, czyli jak to ujął jeden z respondentów: *trudność udowodnienia Radzie potrzeby finansowania tego typu kosztów*. Inny respondent skarżył się na *ograniczenia etatowe w zakresie zatrudnienia audytorów wewnętrznych i osób zajmujących się tematyką zarządzania ryzykiem*.

Ciekawe wyniki uzyskaliśmy poprzez pytanie o rady, jakich respondenci mogą udzielić innym jednostkom wdrażającym zarządzanie ryzykiem. Kilku respondentów podkreślało konieczność oparcia zarządzania ryzykiem na fundamencie *porządnego zarządzania*, a także *uregulowania spraw struktury organizacyjnej i przepływu informacji między komórkami organizacyjnymi*. Następnie należy, zdaniem respondentów, dokładnie określić odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem, oraz zbudować przejrzyste i dokładne procedury postępowania. W kwestii doboru zespołu ds. zarządzania ryzykiem jeden respondent napisał:

*Do zespołu zadaniowego wybrać przynajmniej jedną osobę z zarządu, aby pozostali pracownicy czuli respekt i widzieli zaangażowanie zarządu w planowaniu działań związanych z zarządzaniem ryzykiem. Włączyć wszystkich pracowników. Szacowanie ryzyka musi być poparte przykładami i wiedzą. Inaczej pracownicy nie będą w stanie prawidłowo oszacować ryzyka związanego ze swoją pracą, przetwarzanymi dokumentami itd.*

## **Podsumowanie**

Wyniki badania ankietowego wskazują na trafność prezentowanego modelu wdrożenia zarządzania ryzykiem. Respondenci zwracali uwagę na wszystkie cztery elementy wdrożenia, w tym na stworzenie odpowiednich fundamentów w postaci sprawnego zarządzania. Niski poziom zwrotu ankiet nie pozwala na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków odnośnie relatywnego znaczenia poszczególnych elementów modelu. W tym celu konieczne jest przeprowadzenie pogłębionych badań jakościowych.



## **Bibliografia**

FERMA, *FERMA's position paper on the preparation of an ISO risk management standard*, Doc 2007.06.22, 2007.

HM Treasury, *Governance and Risk Management*, [http://www.hm-treasury.gov.uk/psr\\_governancerisk\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/psr_governancerisk_index.htm) (Pobrano 11 marca 2009)

Hood C., Rothstein H., *Business risk management in government: pitfalls and possibilities*, National Audit Office, 2004.

Marsh Polska, *Zarządzanie ryzykiem: możliwości uzyskania przewagi konkurencyjnej w Europie Środkowej i Wschodniej*, 2006, <http://www.marsh.pl/badania/lok/index.php> (Pobrano 14 maja 2008).

Ministerstwo Finansów, *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, 2003.

*Pomarańczowa księga – zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*, 2006, [http://bip.mf.gov.pl/\\_files\\_/koordynacja\\_kontroli\\_finansowej\\_i\\_audytu\\_wewnetrznego/metydyka/zarzadzanie\\_ryzykiem\\_w\\_sektorze\\_publicznym.pdf](http://bip.mf.gov.pl/_files_/koordynacja_kontroli_finansowej_i_audytu_wewnetrznego/metydyka/zarzadzanie_ryzykiem_w_sektorze_publicznym.pdf) (Pobrano 12 maja 2008).

*Risk management and strengthening the effectiveness of internal audit services in PBOs*, projekt nr 2004-016-829.01.08 , [http://ec.europa.eu/enlargement/fiche\\_projet/document/2004-016-829.01.08%20Internal%20audit.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/document/2004-016-829.01.08%20Internal%20audit.pdf) (Pobrano 28 maja 2008).

World Economic Forum, *Global Risk Report 2009*, <http://www.weforum.org/en/initiatives/globalrisk/index.htm> (Pobrano 11 marca 2009).