

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 403

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Magdalena Kot

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania

znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.pracnaukowe.ue.wroc.pl

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska

(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192

e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-535-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

ul. Komandorska 118/120 53-345 Wrocław

tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl

www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Arkadiusz Bernal: Discrimination of domestic supplies relative to imports for the value added tax exemptions	11
Szymon Bryndziak: Family allowance in personal income tax, in the context of tax expenditures.....	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanizmy przestępstw podatkowych na przykładzie podatku VAT	42
Jarosław Dziuba: Fiskalne skutki kształtowania stawek podatku od nieruchomości przez miasta na prawach powiatu.....	54
Malgorzata M. Hybka: Discretionary tax liability reliefs in Germany and Poland	66
Agata Jakubowska: Zaufanie podstawą współpracy banku i samorządu lokalnego.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski: Rola rady fiskalnej w utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych. Wnioski dla Polski	87
Krystyna Kietlińska: Rola 1% w zasilaniu organizacji pożytku publicznego (OPP)	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Czynniki wpływające na wynagrodzenia zarządów banków spółdzielczych w województwie małopolskim w okresie pokryzysowym	112
Marta Kluzek: Preferencyjne opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych – możliwość czy konieczność?	122
Anna Leszczyłowska: Obciążenia spółek kapitałowych podatkiem dochodowym w koncepcji <i>allowance for corporate equity</i> (ACE).....	132
Robert Lisowski: Stopy zwrotu otwartych funduszy emerytalnych po reformie.....	141
Malgorzata Mazurek-Chwiejczak: Kierunki ewolucji modeli opodatkowania konsumpcji w państwach OECD	153
Ewelina Młodzik: Źródła i rodzaje ryzyka w sektorze finansów publicznych	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Zarządzanie sektorem publicznym a preferencje publiczne	172
Błażej Pilarczyk: Podatkowa grupa kapitałowa w sektorze elektroenergetycznym w Polsce	183

Elwira Pindyk: Wpływ planu zagospodarowania na dochody gminy z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych	192
Piotr Podsiadło: Zagadnienie pomocy publicznej z perspektywy traktatowej przesłanki jej wpływu na konkurencję i wymianę handlową na rynku wewnętrznym	206
Ireneusz Pszczółka: Wybrane aspekty funkcjonowania państwowych funduszy majątkowych	217
Piotr Ptak: Arithmetic of sovereign debt crisis in Europe and challenges ahead	227
Halina Rechul: Cele i zarządzanie ryzykiem jako elementy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych	238
Magdalena Rękas: Wpływ zmian konstrukcji ulgi na dzieci na dochody do dyspozycji rodzin w Polsce	248
Mateusz Rolski: Banki spółdzielcze w Polsce – własność prywatna w służbie społeczności lokalnej czy przedsiębiorstwa nastawione na zysk?.....	265
Jacek Sierak: Selected problems of finances of municipalities in the 25 th year of self-government in Poland.....	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organizacja i finansowanie programów z zakresu profilaktyki raka szyjki macicy skierowanych do kobiet w województwie śląskim.....	289
Jerzy Sokolowski: Opodatkowanie osób fizycznych w Polsce podatkiem dochodowym w latach 2009-2013	298
Michał Sosnowski: Redistributive function of fiscal policy and the income inequalities among the society.....	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: Kierunek zmian w płatnościach bezpośrednich dla rolnictwa państw członkowskich Unii Europejskiej.....	321
Edyta Sygut: Wydajność fiskalna a przedmiot i podstawa opodatkowania podatku akcyzowego	331
Tomasz Śmietanka: Finansowo-administracyjne aspekty współpracy JST subregionu radomskiego z samorządem województwa (w opinii wójtów, burmistrzów i starostów)	341
Anna Świrska: Metoda kalkulacji poziomu dochodów własnych gminy na potrzeby wyliczenia kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej	354
Zuzanna Urbanowicz: Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego a decyzje Europejskiego Banku Centralnego	364

Summaries

Arkadiusz Bernal: Dyskryminacja dostaw krajowych w porównaniu z importem w wypadku zwolnień z podatku od wartości dodanej.....	11
Szymon Bryndziak: Ulga prorodzinna w podatku dochodowym od osób fizycznych w kontekście <i>tax expenditures</i>	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: Farmers' social security fund in Polish agricultural budget in the long term.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanisms of tax frauds based on VAT.....	42
Jarosław Dziuba: Fiscal implications of real estate tax rates established by cities with county rights.....	54
Małgorzata M. Hybka: Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w Niemczech i w Polsce.....	66
Agata Jakubowska: Trust as a fundament of cooperation between bank and local government.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski: The role of fiscal council to maintain discipline of public finance. Some implications for Poland.....	87
Krystyna Kietlińska: The role of 1% of PIT and CIT in supporting charity organizations in Poland.....	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Determinants of remuneration of the cooperative banks' board members in Lesser Poland Voivodeship in the post-crisis period.....	112
Marta Kluzek: Preferential taxation of income from capital gains – possibility or necessity?.....	122
Anna Leszczyłowska: Corporate tax burden in the concept of an allowance for corporate equity (ACE).....	132
Robert Lisowski: Open pension funds' rates of return after the reform.....	141
Małgorzata Mazurek-Chwiejczak: Directions of consumption tax models evolution in OECD member states.....	153
Ewelina Młodzik: Sources and types of risk in the public finance sector.....	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Public sector management vs. public preferences.....	172
Błażej Pilarczyk: Tax capital group in the electricity sector in Poland.....	181
Elwira Pindyk: Influence of development plan on the municipality's incomes for property tax from natural persons.....	192
Piotr Podsiadło: A question of state aid from the perspective of the treaty premise of its effect on competition and the trade exchange on the internal market.....	206
Ireneusz Pszczółka: Selected aspects of the operating of sovereign wealth funds.....	217

Piotr Ptak: Arytmetyka kryzysu zadłużenia w Europie a wyzwania na przyszłość	227
Halina Rechul: Objectives and risk management as part of management control in the public finance sector.....	289
Magdalena Rękas: Impact of structural changes in children relief available for income for families in Poland	248
Mateusz Rolski: Co-operative banks in Poland – private property at the service of the local community or an enterprise set to the profit?	265
Jacek Sierak: Wybrane problemy finansów gmin w 25. roku samorządności terytorialnej w Polsce	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organisation and financing of the programmes from the scope of cervical cancer prevention targeted at women in the Silesian Voivodeship	289
Jerzy Sokolowski: Taxation of individuals in Poland with income tax in the years 2009-2013.....	298
Michał Sosnowski: Redystrybucyjna funkcja polityki fiskalnej a nierówności dochodów ludności	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: The direction of changes in direct payments for agriculture of the European Union member states.....	321
Edyta Sygut: Fiscal efficiency vs. the tax base of excise tax	331
Tomasz Śmietanka: Financial and administrative considerations of the cooperation of the communes and districts of Radom subregion with the self-government of the voivodeship (according to commune administrators, mayors and district administrators)	341
Anna Świrska: Calculation method for optimizing incomes from the equalized part of the subsidy transferred to municipalities.....	354
Zuzanna Urbanowicz: Monetary policy of the National Central Bank of Poland vs. the decisions of the European Central Bank	364

Ewelina Młodzik

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: ewelina.mlodzik@wneiz.pl

ŹRÓDŁA I RODZAJE RYZYKA W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH

SOURCES AND TYPES OF RISK IN THE PUBLIC FINANCE SECTOR

DOI: 10.15611/pn.2015.403.15

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie rodzajów ryzyka towarzyszącego działalności jednostek sektora finansów publicznych. W artykule wskazano na czynniki sprzyjające wystąpieniu ryzyka, a następnie na ich podstawie zestawiono klasyfikacje ryzyka. Do realizacji przyjętego celu wykorzystano metodę analizy literatury przedmiotu ze szczególnym uwzględnieniem komunikatu ministra finansów w sprawie szczegółowych wytycznych do planowania i zarządzania ryzykiem.

Słowa kluczowe: ryzyko, czynniki ryzyka, klasyfikacja ryzyka, sektor finansów publicznych.

Summary: The purpose of this article is to present the risk associated with the activities of the public finance sector units. The article points out risk factors, and then presents risk classifications on their basis. The method applied to prepare this article is based on the analysis of literature, in particular the announcement of the Minister of Finance on the detailed guidelines for planning and risk management.

Keywords: risk, risk factors, risk classification, public finance sector.

1. Wstęp

Zadaniem każdej organizacji jest przysparzanie wartości jej właścicielom, pracownikom, klientom i dostawcom. Wartość ta może ulec zmniejszeniu w efekcie wystąpienia negatywnych zdarzeń na wszystkich poziomach jednostki i we wszystkich rodzajach prowadzonej przez nią działalności – od codziennych operacji po planowanie przyszłych strategii i przedsięwzięć [Moeller 2011].

Podjęmowanie decyzji w warunkach niepełnej informacji niesie ze sobą element niepewności i ryzyka. Różnice między niepewnością i ryzykiem nie są ostre. Zazwyczaj jednak rozgranicza się te pojęcia. Niepewność określa się jako stan, gdy prawdopodobieństwo wystąpienia pewnych zdarzeń jest nieznanne lub niemożliwe do

ustalenia. W przypadku ryzyka decydent potrafi ocenić prawdopodobieństwo wystąpienia określonych zjawisk czy stanów o charakterze losowym [Kiziukiewicz 2012].

W literaturze ekonomicznej ryzyko jest najczęściej definiowane w odniesieniu do procesu podejmowania decyzji dotyczących realizacji założonych celów. Każde ryzyko jest związane z celem, zatem osiągnięcie celu determinuje konieczność zarządzania ryzykiem.

Ryzyko w sektorze finansów publicznych jest określane jako możliwość zaistnienia zdarzenia, które negatywnie wpłynie na osiągnięcie celów i zadań. Należy zaznaczyć, że w sektorze finansów publicznych istnieje tendencja do rozpatrywania ryzyka wyłącznie w charakterze zagrożenia. Nie postrzega się ryzyka w wymiarze pozytywnej możliwości, szansy, która pozwala na skuteczniejszą realizację przyjętych celów.

Jednostki administracji publicznej, działające zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, pełnią określone funkcje w dziedzinie życia społecznego poprzez świadczenie usług publicznych lub dostarczanie pożytku w interesie publicznym. W szczególności realizują zadania w takich obszarach, jak: finanse publiczne, działalność skarbową, ubezpieczenia społeczne, opieka społeczna, ochrona zdrowia, edukacja czy ochrona środowiska.

„Wraz z kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego wzrasta społeczne zapotrzebowanie na wysoką jakość usług świadczonych przez sektor publiczny. Jakość usługi publicznej powinna być rozumiana możliwie szeroko i obejmować m.in. umiejętność diagnozowania potrzeb społecznych, adekwatność zastosowanych środków, szybkość i skuteczność działania, odpowiednie reagowanie na pojawiające się problemy. W sektorze prywatnym jakość świadczonej usługi jest środkiem do celu, w szczególności wygenerowania zysku, natomiast w sektorze publicznym jest celem samym w sobie. Sektor ten co do zasady jest monopolistą na rynku usług publicznych i nie działa w warunkach konkurencji. Osiągnięcie wysokiej jakości świadczonych usług publicznych wymaga stworzenia sprawnego i skutecznego systemu zarządzania jednostką sektora finansów publicznych” [Puchacz 2013], w tym systemu zarządzania ryzykiem.

2. Czynniki ryzyka w działalności jednostek sektora finansów publicznych

Przez pojęcie „czynnik ryzyka” rozumie się cechy charakterystyczne dla danego procesu, wskazujące na możliwość wystąpienia zdarzenia, działania lub zaniechania działania, które sprzyja wystąpieniu ryzyka [Najwyższa Izba Kontroli 2005]. Czynniki ryzyka, połączone w ograniczoną liczbę ich grup, określa się mianem kategorii czynników ryzyka.

W literaturze wyodrębnia się najczęściej dwie podstawowe kategorie czynników ryzyka [Waściński, Krasieński 2010]:

- czynniki zewnętrzne – to zewnętrzne źródła ryzyka, które nie są bezpośrednio zależne od organizacji, np. ryzyko polityczne, ryzyko makroekonomiczne, ryzyko rynkowe, ryzyko płynności, ryzyko inflacji, ryzyko stopy procentowej, zmieniające się potrzeby klientów, zmiany przepisów prawa, naciski na jednostkę z zewnątrz itd.;
- czynniki wewnętrzne – to wewnętrzne źródła ryzyka, które są związane z organizacją i funkcjonowaniem jednostki; mogą wynikać np. z poziomu doświadczenia i umiejętności zarządzających organizacją, liczby pracowników i ich kwalifikacji, poziomu jakości oferowanych dóbr i usług, liczby i rodzaju oraz wielkość dokonywanych operacji finansowych.

Wśród zewnętrznych czynników ryzyka, specyficznych dla sektora finansów publicznych, można wyróżnić:

- zmienność regulacji prawnych oraz niejednolite orzecznictwo,
- zmiany polityczne,
- zmiany gospodarcze,
- zmieniające się oczekiwania lub potrzeby obywateli.

Natomiast do wewnętrznych czynników ryzyka, istotnych z punktu widzenia działalności jednostek sektora finansów publicznych, można zaliczyć [Martyniuk 2014]:

- czynniki finansowe,
- czynniki operacyjne,
- zasoby ludzkie.

Zagrożeniem dla realizacji celów jednostek sektora finansów publicznych jest m.in. ograniczoność środków finansowych, wynikająca z błędów w planowaniu oraz realizacji dochodów i wydatków, nakładanie na jednostki zadań bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację, jak również ograniczone możliwości aplikowania o środki zewnętrzne. Z kolei determinantami ryzyka o charakterze operacyjnym są m.in.: systemy informatyczne, systemy ochrony danych, systemy komunikacji wewnętrznej, podejmowanie decyzji administracyjnych oraz wizerunek jednostki. Ponadto istotne znaczenie w działalności sektora finansów publicznych ma czynnik ludzki, a w szczególności absencje pracowników oraz ich kompetencje [Martyniuk 2014].

Podział czynników ryzyka na zewnętrzne i wewnętrzne został przedstawiony w Komunikacie nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 roku w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (poz. 56). Przykładowe czynniki zewnętrzne i wewnętrzne, które mogą zostać uwzględnione przy identyfikacji ryzyka, prezentuje tabela 1.

W działalności jednostek sektora finansów publicznych występuje wiele czynników generujących ryzyko. Ich źródłem może być zarówno sama jednostka, jak i jej otoczenie. Prawidłowo przeprowadzona identyfikacja ryzyka wymaga zatem dokładnego przeglądu wszystkich aspektów funkcjonowania jednostki. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego mogą być to również ryzyka sygnalizowane przez jednostki podległe i nadzorowane.

Tabela 1. Przykładowe czynniki wewnętrzne i zewnętrzne ryzyka

Czynniki wewnętrzne	Czynniki zewnętrzne
<ul style="list-style-type: none"> • Charakter wykonywanej działalności. • Plany i strategię. • Kultura organizacji. • Komunikacja. • Systemy informatyczne. • Przetwarzanie informacji. • Liczba pracowników i ich kwalifikacje. • Odpowiedzialność i postawa kierownictwa. • Dostępne środki finansowe. • Liczba, rodzaj i wielkość dokonywanych operacji finansowych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zmieniające się oczekiwania lub potrzeby obywateli. • Zmiany przepisów prawa. • Zagrożenia naturalne. • Zmiany gospodarcze. • Naciski na jednostkę z zewnątrz. • Zmiany technologii.

Źródło: [Komunikat nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012].

Proces identyfikacji ryzyka należy realizować na wszystkich poziomach organizacji, pamiętając o tym, że ryzyko, które wpływa na indywidualną komórkę organizacyjną lub projekt, nie musi mieć takiego samego wpływu na całą jednostkę. Z kolei poważne ryzyko, w którego obliczu staje cała organizacja, będzie przenosić się na niższe poziomy, tj. na jednostki organizacyjne [Moeller 2011].

3. Klasyfikacja ryzyka występującego w jednostkach sektora finansów publicznych

W literaturze prezentuje się wiele typologii ryzyka, które w większości przypadków można odnieść do ryzyka występującego w sektorze finansów publicznych.

Według B. Filipiak, biorąc pod uwagę decyzje finansowe podejmowane w jednostce, jak również wytyczne ustawowe w zakresie oceny ryzyka, celowe jest wyodrębnienie trzech podstawowych grup ryzyka [Filipiak 2011]:

1. Ryzyko strategiczne – związane np.:
 - ze zdarzeniami i decyzjami politycznymi podejmowanymi w kraju,
 - ze zmianami w dostępie do zewnętrznych źródeł finansowania,
 - z błędnymi decyzjami strategicznymi,
 - z niewłaściwymi decyzjami finansowymi,
 - z opóźnieniami w realizacji zadań inwestycyjnych.
2. Ryzyko taktyczne – związane np.:
 - z niedostosowaniem procedur do zmian w przepisach prawa,
 - z błędną polityką kadrową,
 - z ograniczonymi zasobami wewnętrznymi,
 - z problemami z wykorzystaniem technologii informatycznych w komunikowaniu się ze społeczeństwem.

3. Ryzyko operacyjne – związane np.:

- z niebezpieczeństwem popełnienia błędów w działalności operacyjnej,
- z naruszeniem wizerunku jednostki,
- z błędami w powierzaniu odpowiedzialności oraz zadań,
- z awarią systemów informatycznych.

Zasygnalizowana przez autorkę klasyfikacja ryzyka wiąże się z koniecznością uprzedniego zdefiniowania przez jednostkę celów strategicznych, taktycznych i operacyjnych. W odniesieniu do sformułowanych w ten sposób celów możliwa jest identyfikacja ryzyka, które może zagrozić bądź też sprzyjać ich osiągnięciu.

W opinii B. Gawina i B. Marcinkowskiego ryzyko strategiczne ma wpływ na fundamenty działania jednostki i odnosi się do takich kategorii, jak: ryzyko polityczne, finansowe i ekonomiczne. Natomiast ryzyko operacyjne towarzyszy pracownikom w trakcie codziennego wykonywania zadań [Gawin, Marcinkowski 2013].

Zdaniem P. Oleksyk zagrożenia działalności jednostek sektora finansów publicznych związane są najczęściej z [Oleksyk 2011]:

- ryzykiem operacyjnym – obejmuje m.in. doświadczenie i kwalifikacje zatrudnionego personelu, zasady funkcjonowania poszczególnych wydziałów oraz zasady współdziałania między nimi;
- ryzykiem prawnym – wynika z błędnego opracowania lub uchwalenia regulacji prawnych.

W przypadku jednostek sektora finansów publicznych należy rozważać również specjalny rodzaj ryzyka towarzyszącego ich działalności. Jest to ryzyko związane z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, będące kompilacją trzech rodzajów ryzyka:

1) ryzyka płynności – wynikającego głównie z zaciągania nadmiernych zobowiązań (przekraczających dopuszczalne progi i limity);

2) ryzyka operacyjnego – powodowanego błędami pracowników, np. nieprzekazanie środków do właściwego organu lub zignorowanie obowiązków wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych;

3) ryzyka prawnego – najczęściej związanego z przekroczeniem uprawnień lub przygotowaniem niewłaściwej decyzji związanej np. z wydatkowaniem środków lub zaciąganiem zobowiązań bez odpowiedniej uchwały organu stanowiącego.

Podobne stanowisko zajmuje O. Martyniuk, wskazując jako główne czynniki ryzyka naruszenia dyscypliny finansów publicznych [Martyniuk 2014]:

- zmienność regulacji prawnych dotyczących zamówień publicznych,
- skomplikowane i obszerne przepisy dotyczące zamówień publicznych,
- słabą znajomość przepisów o zamówieniach publicznych,
- ignorowanie przepisów o zamówieniach publicznych,
- przekroczenie uprawnień,
- zaciąganie nadmiernych zobowiązań (powyżej) wyznaczonych limitów.

Większość zaproponowanych w literaturze klasyfikacji ryzyka nawiązuje do zasadniczego podziału czynników ryzyka na czynniki wewnętrzne i zewnętrzne.

Tabela 2. Grupy i podgrupy ryzyka w działalności jednostek sektora finansów publicznych

Grupa ryzyka	Podgrupa ryzyka
Ryzyko finansowe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Budżetowe (związane z planowaniem dochodów i wydatków, dostępnością środków publicznych, dokonywaniem wydatków i pobieraniem dochodów). 2. Oszustwa i kradzieży (związane ze stratą środków rzeczowych i finansowych, będącą wynikiem przestępstwa lub wykroczenia). 3. Podlegające ubezpieczeniu (związane ze stratami finansowymi, które mogą być przedmiotem ubezpieczenia, np. ryzyko pożaru, zalania). 4. Zamówień publicznych i zlecenia zadań publicznych (związane z podejmowaniem decyzji oraz udzielaniem zamówień publicznych lub zlecaniem zadań publicznych jednostkom nadzorowanym, np. ryzyko naruszenia zasad, form lub trybu ustawy o zamówieniach publicznych). 5. Odpowiedzialności (związane z obowiązkiem zapłaty kwot pieniężnych tytułem np. odszkodowań, odsetek karnych, kosztów procesowych).
Ryzyko dotyczące zasobów ludzkich	<ol style="list-style-type: none"> 1. Personelu (związane z liczebnością i kompetencjami pracowników). 2. Bezpieczeństwa i higieny pracy (związane ze zdrowiem pracowników i wypadkami przy pracy).
Ryzyko działalności	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regulacji wewnętrznych (związane z adekwatnością regulacji wewnętrznych). 2. Organizacji i podejmowania decyzji (związane ze strukturą organizacyjną, organizacją pracy oraz przekazywaniem obowiązków i uprawnień, np. ryzyko nieodpowiedniej struktury organizacyjnej, ryzyko braku formalnie powierzonych obowiązków). 3. Kontroli wewnętrznej (związane z funkcjonowaniem systemu kontroli wewnętrznej, np. ryzyko niedostatecznej kontroli, ryzyko nieskutecznych mechanizmów kontrolnych). 4. Informacji (związane z jakością informacji, na podstawie których są podejmowane decyzje, np. ryzyko braku komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej). 5. Wizerunku (związane z wizerunkiem jednostki, np. ryzyko negatywnych opinii o jej działalności). 6. Systemów informatycznych (związane ze stosowanymi w jednostce systemami i programami informatycznymi oraz ochroną zawartych w nich danych, np. ryzyko awarii, ryzyko udostępnienia danych osobom nieuprawnionym, ryzyko nieuprawnionych modyfikacji danych).
Ryzyko zewnętrzne	<ol style="list-style-type: none"> 1. Infrastrukturalne (związane z infrastrukturą, np. wyposażeniem, bazą lokalową, środkami transportu i środkami łączności). 2. Gospodarcze (związane z czynnikami ekonomicznymi, np. inflacja, kursy walut). 3. Środowiska prawnego (związane ze zmianami prawa i niejednolitym orzecznictwem). 4. Środowiska politycznego (związane ze zmianami politycznymi).

Źródło: [Komunikat nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012].

Próby scharakteryzowania i uporządkowania potencjalnego ryzyka towarzyszącego działalności jednostek sektora publicznego zostały również podjęte przez ministra finansów w Komunikacie nr 6 w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem.

W ujęciu ministra finansów zidentyfikowane ryzyko można sklasyfikować w następujących grupach ryzyka [Komunikat nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012]:

- ryzyko strategiczne – odnoszące się do długookresowych celów jednostki,
- ryzyko operacyjne – związane z codziennym funkcjonowaniem jednostki (zatrudnianie i szkolenie personelu, przestrzeganie przepisów i uprawnień, zapewnienie i wykorzystanie zasobów informatycznych),
- ryzyko finansowe – dotyczące kontroli finansów oraz wykorzystania kapitałów jednostki (ryzyko szacowania kosztów, płynności finansowej, ryzyko inwestycyjne, ryzyko związane z błędami w księgach rachunkowych, z wielkością środków finansowych),
- ryzyko zarządzania wiedzą – związane m.in. z przepływem informacji oraz jej bezpieczeństwem,
- ryzyko zgodności – związane z bezpieczeństwem i higieną pracy, prawem pracy, ochroną zasobów.

Kolejną propozycją ministra finansów jest przyporządkowanie ryzyka pojawiającego się w działalności sektora finansów publicznych do jednej z czterech grup ryzyka, a w ramach każdej grupy do odpowiedniej podgrupy ryzyka, co przedstawia tabela 2.

Należy zaznaczyć, że zaprezentowane grupy i podgrupy ryzyka nie stanowią zamkniętego katalogu ryzyka.

Zaproponowane przez ministra finansów przykłady klasyfikacji ryzyka mogą stanowić solidne podwaliny szczegółowego rejestru ryzyka w jednostkach sektora finansów publicznych.

W oparciu o zaprezentowane w literaturze i w wytycznych ministra finansów typologie ryzyka można wskazać na następujące rodzaje ryzyka wraz z przykładowymi czynnikami sprzyjającymi ich wystąpieniu:

1. *Ryzyko wynikające ze źródeł zewnętrznych.*
Czynniki ryzyka: infrastruktura, zewnętrzne warunki ekonomiczne, zmiany polityczne, środowisko prawne, naciski zewnętrzne, klienci.
2. *Ryzyko o charakterze finansowym.*
Czynniki ryzyka: wielkość środków finansowych jednostki, płynność, inwestycje, sprawozdawczość finansowa.
3. *Ryzyko wynikające z charakteru prowadzonej działalności.*
Czynniki ryzyka: złożoność działalności, kompetencje pracowników, przetwarzanie informacji, stabilność działalności jednostki lub zatrudnienia, projekty realizowane przez jednostkę, nowe zadania i projekty, innowacyjność, reputacja jednostki.

4) *Ryzyko związane z zarządzaniem.*

Czynniki ryzyka: jakość zespołu zarządzającego, system przepływu informacji, zarządzanie zasobami ludzkimi.

5) *Ryzyko związane z systemami informatycznymi.*

Czynniki ryzyka: utrzymanie ciągłości pracy systemów informatycznych, dostęp do zasobów informatycznych jednostki, wykorzystanie infrastruktury informatycznej, rozwój i wdrożenie nowych systemów informatycznych.

Podsumowując, nie można wskazać minimalnej czy maksymalnej liczby rodzajów ryzyka, które należy zidentyfikować. Określenie zbyt dużej liczby może utrudnić zarządzanie nim.

Właściwym rozwiązaniem może okazać się kwalifikowanie rozpoznanych rodzajów ryzyka do określonych grup. Grupowanie ryzyka może znacznie ułatwić i usprawnić zarządzanie ryzykiem.

4. Zakończenie

W dzisiejszym środowisku dostarczania usług publicznych stale prezentuje się nowe zagrożenia dla świadczenia tych usług. Działy zarządzania powinny pomóc organizacji skutecznie reagować na pojawiające się ryzyko. Służby te powinny stawiać w centrum swojej aktywności wyraźne i systematyczne działania w zakresie zarządzania ryzykiem, tak aby decyzje kierownictwa jednostki opierały się na dokładnych i pełnych informacjach zawartych w raportach o ryzyku [McPhee 2005].

Wiele rodzajów ryzyka, które identyfikuje się w działalności podmiotów sektora prywatnego, towarzyszy realizacji celów jednostek sektora finansów publicznych. Z uwagi na specyfikę sektora finansów publicznych w literaturze wyodrębnia się pewną grupę rodzajów ryzyka charakterystycznego dla tego sektora. Najlepszym tego przykładem jest ryzyko związane z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Literatura

- Filipiak B., 2011, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa.
- Gawin B., Marcinkowski B., 2013, *Symulacja procesów biznesowych. Standardy BPMS i BPMN w praktyce*, Helion, Gliwice.
- Kiziukiewicz T., 2012, *Rachunek decyzyjny w warunkach ryzyka*, [w:] T. Kiziukiewicz (red.), *Rachunkowość zarządcza*, wyd. VII, „EKSPERT”, Wrocław.
- Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, poz. 56.
- Martyniuk O., 2014, *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – wyniki badań empirycznych*, [w:] K. Winiarska (red.), *Kontrola zarządcza w praktyce, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 833, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 72*.
- McPhee I., 2005, *Risk and Risk Management in the Public Sector*, Public Sector Governance and Risk Forum, Australian Institute of Company Directors, in conjunction with the Institute of Internal Auditors Australia, Australian National Audit Office, <http://www.anao.gov.au> (27.04.2015).

- Moeller R., 2011, *Nowoczesny audyt wewnętrzny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2005, *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Warszawa, <http://www.nik.gov.pl> (20.04.2015).
- Oleksyk P., 2011, *Dyscyplina finansów publicznych a zarządzanie ryzykiem w JSFP*, <http://www.taxfin.pl> (27.04.2015).
- Puchacz K., 2013, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze finansów publicznych. Wzorcowe dokumentacja zarządzania ryzykiem z komentarzem uwzględniająca wymogi wynikające z Komunikatu Ministra Finansów w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem z dnia 6 grudnia 2012 r. (Dz.Urz. MF z 2012 r. poz. 56)*, ODDK, Gdańsk.
- Waściński T., Krasieński P., 2010, *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – elementy systematyki i identyfikacji*, [w:] J. Monkiewicz, L. Gąsioriewicz (red.), *Zarządzanie ryzykiem działalności organizacji*, C.H. Beck, Warszawa.