

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 Wyszowski: 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 Wyszkowski: 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

Halina Rechul

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu
e-mail: halinarechul@o2.pl

**CELE I ZARZĄDZANIE RYZYKIEM
JAKO ELEMENTY KONTROLI ZARZĄDCZEJ
W JEDNOSTKACH SEKTORA
FINANSÓW PUBLICZNYCH**

**OBJECTIVES AND RISK MANAGEMENT
AS PART OF MANAGEMENT CONTROL
IN THE PUBLIC FINANCE SECTOR**

DOI: 10.15611/pn.2015.403.22

Streszczenie: W artykule podjęto rozważania na temat funkcjonowania kontroli zarządczej jako obowiązkowego sposobu zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych. Celem artykułu jest przedstawienie istoty oraz elementów kontroli zarządczej ze szczególnym uwzględnieniem jej celów i zarządzania ryzykiem. Przepisy wprowadziły kontrolę zarządczą jako nową instytucję systemu finansów publicznych. Nie znajduje ona swojego odpowiednika w poprzednio obowiązujących unormowaniach i wprowadza nową jakość w zakresie kontroli wewnętrznej w jednostkach sektora finansów publicznych. Obowiązek wdrażania kontroli zarządczej obejmuje wszystkie jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne. Dzięki kontroli zarządczej można osiągnąć to samo, co dzięki odpowiedniemu zarządzaniu jednostką. Należy jednak podkreślić, że ze swej istoty kontrola zarządcza jest także ciągłym wyzwaniem – w pierwszej kolejności dla kierownika jednostki organizacyjnej, a następnie dla jego podwładnych.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, kontrola zarządcza, samorząd terytorialny.

Summary: This article discusses the functioning of management control as a mandatory way of managing units of public finance sector. The aim of this article is to show the essence and elements of management control paying attention to goals and risk management. Regulations have introduced management control as a new element to public finances. It does not have its equivalent in previously valid regulations and it introduces new quality in the scope of internal control in the units of public finance sector. The duty to introduce management control covers all units of local government and their subunits. Thanks to management control, it is possible to reach the same effect as in suitable unit management. It is necessary to point that, thanks to its matter, control management is also a continuous challenge for a unit manager and also for his/her subordinates.

Keywords: public finance, management control, local government.

1. Wstęp

Ustawa o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009] wprowadziła kontrolę zarządczą jako nową instytucję systemu finansów publicznych. Nie miała ona odpowiednika w poprzednich unormowaniach i wprowadziła nową jakość w regulacjach dotyczących kontroli wewnętrznej w jednostkach sektora finansów publicznych. Standardy, jakie system kontroli zarządczej powinien spełniać, zostały podane przez ministra finansów [Komunikat nr 23]. Stanowią one zbiór uniwersalnych wskazówek opisujących model kontroli zarządczej zgodny z międzynarodowymi standardami.

Mimo że kontrola zarządcza jest nowym elementem w systemie finansów publicznych, to mechanizmy kontrolne pozwalające na zapobieganie negatywnym zjawiskom w znaczącym zakresie były realizowane. Mechanizmy kontroli zarządczej kształtowały się we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych przez lata jego funkcjonowania. Tak więc instytucja kontroli zarządczej nie powinna być postrzegana jako rewolucyjna zmiana w zakresie obowiązków kontrolnych w podmiotach sektora publicznego. Celem artykułu jest przedstawienie istoty oraz elementów kontroli zarządczej, głównie jej celów i zarządzania ryzykiem.

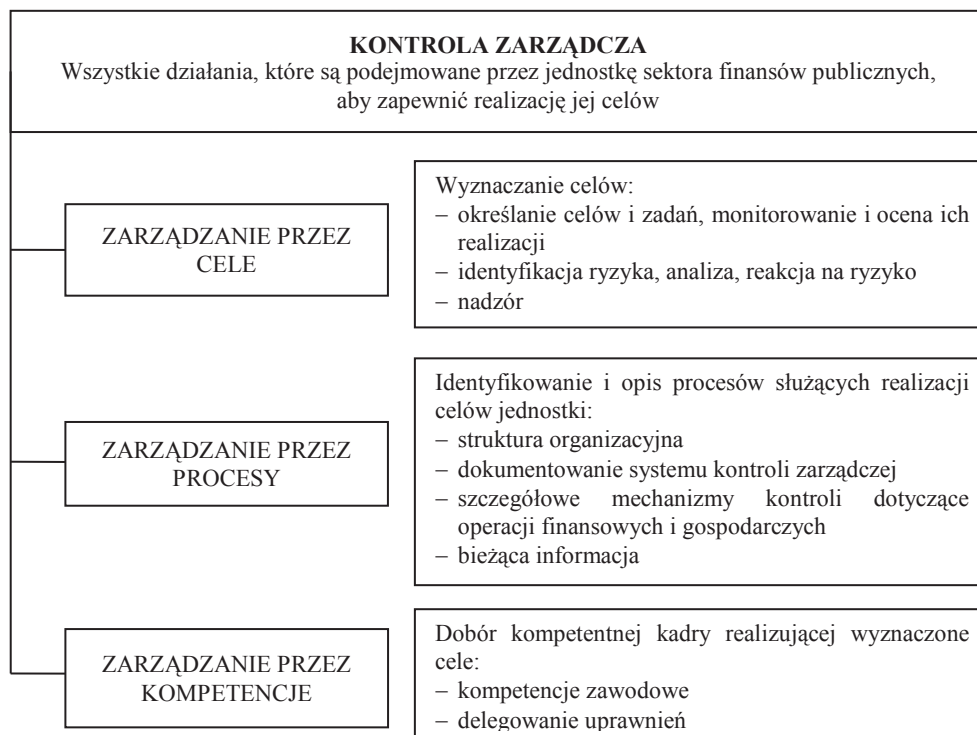
2. Definicja i zasady kontroli zarządczej

Przez kontrolowanie rozumie się proces mający zapewnić, aby faktycznie podejmowane działania były zgodne z planowanymi. Cechami prawidłowo przeprowadzonej kontroli są: obiektywizm i bezstronność, fachowość i kompletność, proporcjonalność, sprawność i efektywność [Chojna-Duch 2004]. Istotę kontrolowania można wyrazić poprzez funkcje, jakie ona spełnia: informacyjną, instruktażową, pobudzającą i profilaktyczną. Tak przedstawiona istota kontrolowania obejmuje zatem cechy kontroli i nadzoru.

Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań zapewniających realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy [Ustawa z 27 sierpnia 2009]. Część tych działań ma formalny wymiar, a część ma wymiar nieustalony, oparty na wykształconym zwyczaju.

Ustawodawca, wprowadzając termin kontroli zarządczej, zmierza do usprawnienia zarządzania w sektorze publicznym, w tym również w sektorze samorządowym. Zapewnienie skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków [Ustawa z 27 sierpnia 2009]:

- ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej,
- wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego,
- kierownika jednostki, który ponosi także jednoosobową odpowiedzialność za prowadzenie gospodarki finansowej.



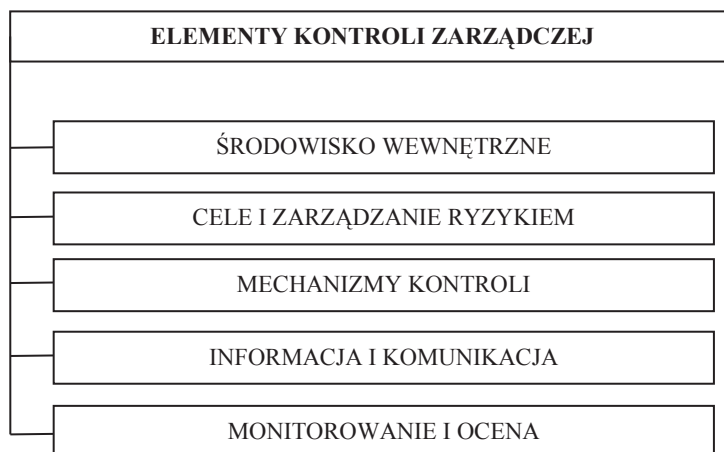
Rys. 1. Działania jednostki sektora finansów publicznych w ramach kontroli zarządczej

Źródło: opracowanie własne podstawie: [Ministerstwo Finansów 2015].

O znaczeniu kontroli zarządczej w dużym stopniu decyduje jej dwupoziomość. To specyfika funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego wymaga organizacji kontroli zarządczej na dwóch poziomach. Odpowiedzialni za wykonywanie obowiązków związanych z kontrolą zarządczą występują w podwójnej roli. Z jednej strony, jako kierownicy jednostek, odpowiadają za system kontroli zarządczej w ministerstwach oraz urzędach jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś są odpowiedzialni za jej funkcjonowanie w zakresie działu administracji i jednostki samorządu terytorialnego [Lachiewicz (red.) 2010].

Istotnym elementem współczesnej samorządowej gospodarki finansowej jest system wewnętrznej gospodarki finansowej, który zapewnia legalność i racjonalność jej prowadzenia [Kołaczkowski, Ratajczak 2010]. Mimo że ustawa nie posługuje się już pojęciem kontroli finansowej, nie oznacza to, że przestała ona mieć swoje uzasadnienie. Kontrola zarządcza ma szerszy zasięg, a procedury i mechanizmy kontroli finansowej zostały przez nią wchłonięte. Unormowania kontroli finansowej ujęte były m.in. w regulaminie organizacyjnym, dokumentacji opisującej przyjętą politykę rachunkowości, instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych, instrukcji inwentaryzacyjnej. Wszystkie te unormowania stały się częścią składową

dokumentacji opisującej system kontroli zarządczej. Podstawowe elementy kontroli zarządczej, określone w Standardach kontroli zarządczej, zostały przedstawione na rys. 2.



Rys. 2. Podstawowe elementy kontroli zarządczej

Źródło: opracowanie własne.

Podstawowe zadania kontroli zarządczej wymienione przez ustawodawcę to zapewnienie:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Wśród wymienionych przez ustawodawcę przykładowych wymagań nowością stanowi system zarządzania ryzykiem, który musi zostać wprowadzony w sposób formalny we wszystkich jednostkach [Mazurek 2010]. Ochrona zasobów to m.in. opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości odnoszące się do opisu systemu przetwarzania danych, a w przypadku komputerowego prowadzenia ksiąg – opisu systemu informatycznego, w którym znajdzie się wykaz programów, procedur lub funkcji wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz zasad ochrony danych i metod zabezpieczenia dostępu do danych. Ochronę zasobów stanowi także opracowanie instrukcji określającej zasady inwentaryzacji majątku, okresowe inwentaryzowanie pasywów i aktywów jednostki, ubezpieczenie majątku oraz ustanowienie indywidualnej odpowiedzialności pracownika za powierzone mu mienie [Lachiewicz (red.) 2010]. Wiarygodność sprawozdań może być zapewniona

poprzez opisanie w zakładowym planie kont zasad ewidencji operacji gospodarczych, a także przez ustalenie odpowiedzialności za sporządzanie sprawozdań i przepływu informacji niezbędnych do ich sporządzenia.

3. Cele kontroli zarządczej

W definicji kontroli zarządczej podkreślono, że wszelkie działania zarządcze mają służyć realizacji celów i zadań. Wiąże się z tym najważniejszy dla prawidłowego wdrożenia kontroli zarządczej aspekt wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania stopnia ich realizacji. Tak więc, kiedy wójt, burmistrz, prezydent miasta czy marszałek województwa wyznacza zadania dla całej jednostki, musi zapewnić takie rządzenie jednostką, by te zadania były realizowane.

Jednym z najistotniejszych elementów kontroli zarządczej jest system wyznaczania celów i zadań w samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz system monitorowania realizacji tych celów i zadań. Przy czym należy podkreślić, że kontroli zarządczej nie można ograniczyć do opisanego określonych procedur.

Standardy kontroli zarządczej stanowią, że [Komunikat 2009]:

- cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie,
- wykonywanie zadań należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników,
- w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane,
- zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań, uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności,
- określając cele i zadania, należy wskazać jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

Funkcjonowanie jednostek sektora finansów publicznych ma znaczący aspekt finansowy, gdyż realizacja zadań i celów publicznych łączy się z gospodarowaniem środkami publicznymi. Ocena realizacji zadań i celów powinna być dokonywana z uwzględnieniem kryterium oszczędności i terminowości, efektywności i skuteczności, co wiąże się z wymogami sformułowanymi w odniesieniu do zasad dokonywania wydatków publicznych.

W biuletynie kontroli zarządczej Ministerstwa Finansów podkreślono, że sformułowany cel powinien spełniać warunki określone często skrótem SMART, tzn. powinien być [Ministerstwo Finansów 2011]:

- prosty, sformułowany jednoznacznie, tak aby nie było miejsca na swobodną interpretację;
- mierzalny, sformułowany w taki sposób, aby można było liczbowo lub wartościowo określić stopień jego realizacji;
- osiągalny, realistyczny, a także powinien zakładać rozwój;
- istotny, powinien stanowić ważny krok naprzód i wartość dla osób realizujących;
- określony w czasie, powinien mieć szczegółowo określone ramy czasowe.

Dla oceny stopnia realizacji celów niezwykle ważny jest dobór właściwych mierników. W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele zasad i wskazówek dotyczących konstrukcji mierników realizacji celów. W tabeli 1 przedstawiono wytyczne dotyczące mierników realizacji celów.

Tabela 1. Wymagania dotyczące mierników realizacji celów

AUTOR	WYMAGANIA DOTYCZĄCE MIERNIKÓW
Minister finansów	<ul style="list-style-type: none"> • mają umożliwić określenie stopnia realizacji celów, tj. mierzyć skuteczność i efektywność realizacji zadań, podzadań i działań • powinny być adekwatne do stopnia realizacji postawionych celów oraz skutecznie i efektywnie oddawać rzeczywisty obraz mierzonego obszaru • powinny być możliwie spójne z miernikami określonymi na innych poziomach klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym • powinny być zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie • mają mierzyć tylko to, na co wykonawca zadania/działania ma wpływ • powinny posiadać wiarygodnie i szybko dostępne źródło danych • mierniki realizacji zadań, podzadań i działań w budżecie zadaniowym powinny być spójne z poziomami określonymi w strategiach
B. Filipiak	<ul style="list-style-type: none"> • zasada istotności – w jakim stopniu cele danego zadania są ważne w stosunku do rosnących potrzeb i priorytetów rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki • zasada efektywności – jak spożytkować zasoby na osiągnięcie konkretnych rezultatów • zasada skuteczności – jak dalece zadanie będzie służyć osiągnięciu celów szczegółowych i głównych • zasada użyteczności – czy zadanie będzie miało wpływ na docelową grupę w zakresie zaspokajania jej potrzeb • zasada trwałości – czy i w jakim stopniu należy oczekiwać zmian powstałych w wyniku zakończenia realizacji zadania
B. Nita	<ul style="list-style-type: none"> • cel stosowania miernika • powiązanie ze strategią • formalna postać miernika • źródła danych • orientacja na sprzężenia i ciągłe doskonalenie • możliwość kaskadowania • określona częstotliwość pomiaru • osoby zaangażowane w pomiar dokonań

Źródło: opracowano na podstawie: [Nieplowicz 2012, s. 168].

Dobór mierników do pomiaru stopnia osiągnięcia celów jednostki jest bardzo ważną kwestią. Standardy kontroli zarządczej, dotyczące misji, określenia celów, zadań i monitorowania ich realizacji, bezpośrednio odnoszą się do zagadnień związanych z pomiarem. W pomiarze stopnia osiągnięcia celu bardzo ważne jest, aby ustalić mierniki, które odnoszą się do wydajności, skuteczności oraz dostępności, co pozwoli uzyskać w ten sposób wieloaspektową informację o realizacji danego celu [Nieplowicz 2012].

4. Zarządzanie ryzykiem w systemie kontroli zarządczej

Podejmowanie decyzji dotyczących przyszłości zawsze odbywa się w warunkach ryzyka i niepewności. Dotyczy to także decyzji podejmowanych w systemie finansów publicznych. Ryzyko związane jest z możliwością wystąpienia zdarzenia lub działania, które wpłynie na zdolność jednostki samorządu terytorialnego lub jej jednostki organizacyjnej do realizacji celów i zadań. Identyfikacja i analiza ryzyka obejmuje obydwie poziomy funkcjonowania kontroli zarządczej, tzn. ministerstwo i dział administracji rządowej oraz urząd jednostki samorządu terytorialnego i samorządowe jednostki organizacyjne. Wśród opracowanych przez ministra finansów standardów kontroli zarządczej trzy dotyczą: identyfikacji ryzyka, analizy ryzyka i reakcji na ryzyko.

Zgodnie z treścią standardu nr 7 – identyfikacja ryzyka [Ministerstwo Finansów 2009]: „nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego 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”.

W jednostkach sektora finansów publicznych należy wypracować i przyjąć system identyfikacji ryzyka, który swym zasięgiem obejmie zarówno kierowników jednostek organizacyjnych, jak i wszystkich pracowników. Wypracowany zostanie w ten sposób pewien schemat działania, w którym wszyscy członkowie organizacji starają się dostrzegać zagrożenia, gdyż tylko zidentyfikowanie ryzyka pozwala na uniknięcie lub zapobieganie jego negatywnym skutkom. Wystąpieniu ryzyka sprzyjają pewne czynniki. Mogą to być czynniki wynikające ze źródeł zewnętrznych, o charakterze finansowym, związane z prowadzoną działalnością lub procesem zarządzania. W organizacji dostępne są także informacje, które mogą wskazywać na pewne obszary ryzyka. Do informacji tych można zaliczyć: skargi, wnioski i zażalenia, raporty z audytu i kontroli, sprawozdania okresowe, analiza SWOT, doniesienia medialne, zaobserwowane niekorzystne zdarzenia w innych jednostkach, dające się przewidzieć zmiany – np. demograficzne, które mają bezpośredni wpływ na organizację świadczonych usług przez jednostkę organizacyjną. Z uwagi na tak duże zróżnicowanie dokumentów i informacji podlegających analizie niezbędne stanie się wskazanie osób odpowiedzialnych za analizę określonych kategorii informacji i dokumentów. Możliwe jest także powołanie przez kierownika jednostki specjalnego zespołu lub komórki organizacyjnej, mających za zadanie identyfikację ryzyka.

W standardzie nr 8 podkreślono, że „zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka”. Skuteczne zarządzanie ryzykiem wymaga, poza jego zidentyfikowaniem, wdrożenia procesu analizy i oceny ryzyka oraz odpowiedniej reakcji na ryzyko. Standard nr 9 podpowiada, że: „w stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj

reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu”.

W analizie ryzyka mogą zostać wykorzystane techniki ilościowe, które opierają się na konkretnych danych z przeszłości, techniki jakościowe, wykorzystywane np. w sytuacji braku dostępu do danych, lub techniki mieszane będące połączeniem poprzednich technik. Analiza ryzyka związana jest także z weryfikacją mierników, czyli pewnych wskaźników lub kryteriów odnoszących się do zakresu wykonywanych zadań i celów. Ustalając miernik, kierownik jednostki powinien także wskazać skalę prawdopodobieństwa i określić, które wartości wymagają już reakcji na ryzyko.

Wprowadzanie formalnych systemów zarządzania ryzykiem w jednostce może stanowić pewne trudności, których przyczyną jest głównie zmiana sposobu patrzenia na jednostkę i jej działania. Zarządzanie ryzykiem wymaga oceny jednostki z perspektywy jej procedur czy sposobu ich realizacji, z perspektywy celów i zadań postawionych przed jednostką lub komórką organizacyjną. Zarządzanie ryzykiem nie może funkcjonować „obok” codziennej działalności pracowników.

Niezmiernie zatem ważne jest, aby system zarządzania ryzykiem był dostosowany do jednostki i jej struktur. Bardzo ważna jest także postawa kierownictwa, które powinno prezentować poparcie dla zarządzania ryzykiem i wszystkich działań związanych z kontrolą zarządczą [Ministerstwo Finansów 2012b].

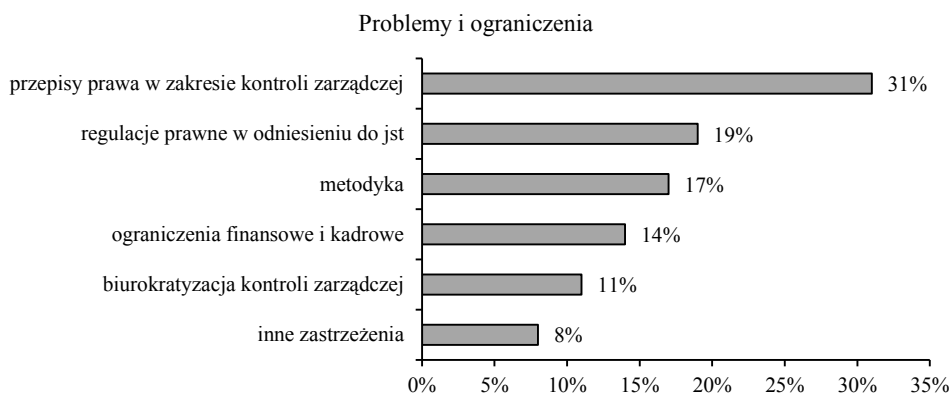
Zarządzanie ryzykiem polega na regularnej identyfikacji, regularnej ocenie, regularnym ograniczeniu ryzyk do akceptowalnego poziomu, regularnym informowaniu o ryzykach i czynnościach nadzorczych. Zatem celem zarządzania ryzykiem nie jest eliminacja wszystkich ryzyk, część z nich będzie występować mimo podjętych działań.

5. Zakończenie

Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych za najistotniejszy element kontroli zarządczej należy uznać system wyznaczania celów oraz zarządzanie ryzykiem. Odpowiednio wyznaczone cele stanowią podstawę kierowania organizacją, ponieważ zapewniają poczucie kierunku, skupiają wysiłki, a wspierając procesy planowania i decydowania, pomagają oceniać osiągnięte postępy.

Każda organizacja sektora finansów publicznych działa w oparciu o strategię wyznaczającą jej misję oraz cele strategiczne w ujęciu rocznym lub kilkuletnim. Rozpoczynając czynności z zakresu zarządzania ryzykiem, zawsze należy szukać odniesienia do celów określonych w dokumentach strategicznych.

Należy także zaznaczyć, że funkcjonowanie kontroli zarządczej wiąże się z pewnymi problemami i ograniczeniami. O pojawiające się problemy i ograniczenia zapytano w ankiecie przeprowadzonej przez Ministerstwo Finansów w jednostkach samorządu terytorialnego. Najczęściej pojawiające się opinie przedstawiono na rys. 3.



Rys. 3. Ograniczenia i problemy z zakresu kontroli zarządczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ministerstwo Finansów 2012a, s. 8].

Najliczniejszą grupę sygnalizowanych ograniczeń i problemów z zakresu kontroli zarządczej stanowią przepisy prawa, a wśród najczęściej powtarzających się zagadnień wymieniano:

- zbytnią ogólnikowość przepisów i brak precyzyjnych uregulowań,
- skomplikowanie przepisów,
- brak aktów wykonawczych,
- takie same wymogi stosowania prawa w jednostkach różnej wielkości,
- problemy ze stosowaniem przepisów w praktyce.

Zastrzeżenia odnoszące się do nieprzystosowania przepisów o kontroli zarządczej do specyfiki JST dotyczyły w szczególności stale zmieniającego się stanu prawnego i nakładania na gminy kolejnych zadań powodujących znaczne utrudnienia w wykonywaniu obowiązku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w gminie. Podkreślano nawet, że przepisy zbyt formalizują zarządzanie, przez co mogą przyczynić się do ograniczenia idei samorządności. Ograniczenia związane z metodyką dotyczą przede wszystkim formułowania celów oraz zarządzania ryzykiem. Duże znaczenie ma brak ujednoliconego katalogu mierników realizacji celów, zadań i podzadań dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Ograniczenia finansowe i kadrowe związane są przede wszystkim z ograniczeniami środków pieniężnych na realizację zadań ciężących na gminie, które utrudniają prawidłowe wykonywanie obowiązków. W ocenie ankietowanych, pracochłonność zadań związanych z kontrolą wymaga zwiększenia środków na utrzymanie urzędu. Ograniczeniem jest także zbiurokratyzowanie procesu kontroli zarządczej. W małych jednostkach proces dokumentacji kontroli zarządczej jest nieadekwatny do jego efektów [Ministerstwo Finansów 2012b].

Literatura

- Chojna-Duch E., 2004, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa.
- Kołaczkowski B., Ratajczak M., 2010, *System wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle uregulowań ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych*, Finanse Komunalne 4.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MF nr 15, poz. 84.
- Lachiewicz W. (red.), 2010, *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, C.H. Beck, Warszawa.
- Mazurek A., 2010, *Kontrola zarządcza w samorządzie terytorialnym*, Finanse Komunalne 5.
- Ministerstwo Finansów, 2011, *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Biuletyn, nr 1.
- Ministerstwo Finansów, 2012a, *Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego w jednostkach samorządu terytorialnego z zakresu wybranych zagadnień kontroli zarządczej*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, 2012b, *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Biuletyn, nr 1.
- Ministerstwo Finansów, 2015, *Kontrola zarządcza w projekcie „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”*, Warszawa.
- Nieplowicz M., 2012, *Mierniki pomiaru realizacji celów jednostek sektora finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 718.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz.1240.