

Lidia Wiatrak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: lidka4@onet.eu

**ISTOTA RYZYKA I JEGO IDENTYFIKACJA
JAKO KLUCZOWY ELEMENT ZARZĄDZANIA
RYZYKIEM W ADMINISTRACJI SKARBOWEJ**

**THE ESSENCE OF RISK AND ITS IDENTIFICATION
AS A KEY COMPONENT OF RISK MANAGEMENT
IN THE BODIES OF TAX ADMINISTRATION**

DOI: 10.15611/pn.2017.471.39

Streszczenie: Administracji skarbowej stoi obecnie przed wyzwaniem zidentyfikowania nowych rodzajów ryzyka. Reforma struktur administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej spowodowała zmiany zachodzące wewnątrz organizacji i w jej otoczeniu. Czynnościami tym towarzyszą pojawiające się zdarzenia, które są rozpoznawane jako źródła ryzyka i stanowią potencjalną przeszkodę w realizacji celów jednostki. Zagadnienie identyfikacji ryzyka w jednostkach administracji skarbowej stało się pierwszoplanowe – priorytetowe i wymaga podjęcia niezbędnych działań w celu jego ograniczenia i wyeliminowania. Celem niniejszego opracowania jest prezentacja i identyfikacja ryzyka, jego znaczenia i roli w administracji skarbowej. W odpowiedzi na ryzyko przedstawione zostały działania podejmowane względem ryzyka, mające na celu wyeliminowanie niekorzystnych zjawisk. Do realizacji przyjętego celu wykorzystano metodę analizy literatury przedmiotu w zakresie zarządzania ryzykiem w jednostkach administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem komunikatu ministra finansów w sprawie szczegółowych wytycznych do planowania i zarządzania ryzykiem, a także przepisy prawne. Oryginalność/wartość: identyfikacja ryzyka oraz reakcja na ryzyko mają istotne znaczenie w podejmowaniu decyzji przez osoby kierujące jednostką.

Słowa kluczowe: ryzyko, identyfikacja ryzyka, czynniki ryzyka, jednostki administracji skarbowej.

Summary: Tax authorities are now facing the challenge to identify new types of risk. The reform of the tax administration, led to changes within the organization and in its surroundings. These actions are accompanied by emerging events that are recognized as a source of risk and are a potential obstacle to the achievement of the objectives of the unit. The issue of risk identification in the bodies of the tax administration has become a foreground – the priority and necessary measures in order to reduce and eliminate it have to be taken. The aim of this study is to present and identify a risk, its importance and role in tax administration. In response to the risk, the presented actions were taken in relation to risk, in order to eliminate negative phenomena. For the realisation of the purpose there was used the analysis method in

literature of the subject in the field of risk management across the public sector with particular focus on the message of the Minister of Finance on detailed guidelines for planning and risk management, as well as on the basis of legal provisions. The originality/value: the risk identification and the risk response are important in decision-making by managers of the unit.

Keywords: risk, risk identification, risk factors, units of tax authorities.

1. Wstęp

Dla procesu identyfikacji obszarów ryzyka i sposobów jego zarządzania ważną datą jest 16 listopada 2016 r., kiedy to Sejm uchwalił ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Administracja skarbową, która wydaje się tą najbardziej stabilną i bezpieczną strefą w gospodarce, dzisiaj także narażona jest na ryzyko, zwłaszcza w sytuacji, kiedy powołane zostały nowe struktury organizacyjne i wystąpiły nowe zdarzenia.

Administracja skarbową, skutecznie realizując wytyczone cele i zadania, musi uwzględnić towarzyszące jej ryzyko oraz koniecznie podjąć odpowiednie działania prowadzące do redukcji i minimalizowania ryzyka.

Realizacja wyznaczonych przez administrację skarbową zadań, w sposób nie tylko prawidłowy i sprawny, ale także skuteczny i efektywny, oznacza konieczność identyfikowania obszarów ryzyka. W świetle nowej struktury krajowej administracji skarbowej obszary ryzyka podlegają bieżącej, systematycznej i wnikliwej analizie.

Głównym celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie ryzyka w administracji skarbowej. W artykule przybliżono istotę i identyfikację ryzyka ze szczególnym uwzględnieniem obszarów ryzyka. Jednocześnie przedstawiono czynniki mające wpływ na ryzyko i wskazano działania podejmowane w celu eliminacji ryzyka. Na potrzeby opracowania artykułu wykorzystano obowiązujące akty prawne oraz wybrane pozycje literatury w zakresie zarządzania ryzykiem.

2. Istota i rodzaje ryzyka

Ryzyko ma wiele interpretacji, które są często używane do opisanego zagrożenia dla konkretnej osoby, środowiska lub działalności gospodarczej. Ryzyko jest nieuniknione, jest obecne w naszym codziennym życiu oraz w organizacjach publicznych i w sektorze prywatnym.

W literaturze można spotkać dużo definicji pojęcia „ryzyko”. Ryzyko definiuje się jako możliwość wystąpienia zdarzenia, które wpłynie na realizację założonych celów [Jastrzębska 2010, s. 247].

K. Jajuga pojęcie ryzyka przedstawia w dwojaki sposób. Pierwsze podejście do ryzyka jest negatywne. Ryzyko traktuje jako zagrożenie, czyli prawdopodobieństwo, że zakładany efekt nie zostanie uzyskany. Drugie podejście dostrzega możliwość osiągnięcia efektu innego niż oczekiwany, wtedy ryzyko traktowane jest jako szansa

i zagrożenie [Jajuga 2007, s. 13]. B. Jennison określił definicję ryzyka jako niepewność związaną ze zdarzeniem lub działaniem, które wpłynie na zdolność organizacji do realizacji celów jej działalności [Jennison 2010, s. 21–27]. Niepewność natomiast występuje w sytuacji, gdy nie są znane skutki podejmowanych działań, zarówno przez nas samych, jak i przez inne podmioty. Niepewność możemy także definiować jako kombinację dwóch czynników: zmienności i złożoności [Opolski, Waśniewski (red.) 2011, s. 29].

Inne podejście prezentuje R. Kendall – uważa, że ryzyko to możliwość poniesienia straty lub uszczerbku [Knedler 2009, s. 15]. Jest to możliwe niebezpieczeństwo jako następstwo błędnych decyzji w odniesieniu do przyszłości [Kendall 1998, s. XV].

Ryzyko to również utracone szanse, które pojawią się w otoczeniu [Kumpiałowska 2011, s. 6]. Przyczyną występowania ryzyka i niepewności są zmiany zachodzące w otoczeniu gospodarczym, które sprawiają, że przyszłość nie jest znana.

Oznacza to, że decyzje podejmowane obecnie, uważane za właściwe, w przyszłości mogą okazać się niesłuszne. W postępowaniu ludzkim błędne decyzje wpływają na funkcjonowanie każdej organizacji. Towarzyszą one każdemu procesowi podejmowania decyzji. Wynika to z faktu, że człowiek nie może w sposób dokładny poznać otaczającej go rzeczywistości. Niektóre zjawiska zachodzą nawet bez jego ingerencji. Mają charakter przypadkowy [Rzeczycka 2002, s. 46].

Przedstawione wyżej różne pojęcia ryzyka dowodzą, że istnieje ryzyko formalne i materialne. Ryzyko materialne jednoznacznie generuje zyski lub straty, wynikające z prowadzonej działalności poprzez materializację. Ryzyko formalne wynika z niepewności [Kaczmarek 2008, s. 56–94].

Niezależnie od pozytywnych bądź negatywnych skutków wystąpienia ryzyka, charakteryzuje się ono pewnymi określonymi właściwościami, zaliczamy do nich:

- obiektywność,
- kwantyfikowalność,
- symetryczność,
- wywieranie określonego wpływu [Jastrzębska 2010, s. 247; Jastrzębska, Zachorowska 2010, s. 185–194].

W podsumowaniu nasuwają się następujące wnioski, związane z ryzykiem:

- dotyczy nas wszystkich i każdej organizacji, nie tylko nastawionej na zyski, lecz również jednostki sektora publicznego,
- towarzyszy działaniu lub brakowi działania,
- obejmuje negatywne konsekwencje lub niewykorzystane szanse,
- pochodzi z otoczenia zewnętrznego, w którym funkcjonuje organizacja, jak również z wewnątrz organizacji [Kumpiałowska 2011, s. 10].

W literaturze brak jest, podobnie jak jednolitej definicji, tak i jednolitej klasyfikacji ryzyka. Jest to kategoria interdyscyplinarna, a każda z dyscyplin stara się stworzyć swój podział i tak dopasować go do swoich potrzeb, by konkretne zdarzenia mogły być z łatwością klasyfikowane do określonej kategorii. Dlatego też ryzyko możemy klasyfikować ze względu na różne kryteria.

Przykładowo, T.T. Kaczmarek wyróżnia 17 rodzajów ryzyka składających się jego zdaniem na kompletną typologię:



Rys. 1. Rodzaje ryzyka

Źródło: [Kaczmarek 2008, s. 56–90].

Spojrzenie na kategorię ryzyka z punktu widzenia definicyjnego pozwala na stwierdzenie, jak wieloaspektowa jest to problematyka. Jednak pojęcie ryzyka i zrozumienie jego istoty ma podstawowe znaczenie, zarówno dla teorii, jak i dla praktyki zarządzania, i wiąże się z zachowaniem bezpieczeństwa funkcjonowania, realizacji zadań jak też poszukiwaniem metod jego ograniczania [Ronka-Chmielowiec 2002, s. 73].

2.1. Specyfika ryzyka w administracji skarbowej

Krajowa Administracja Skarbowa powstała z połączenia administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej. Krajowa Administracja Skarbowa stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa, ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. Organami są: minister właściwy do spraw finansów publicznych, szef Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego [Ustawa z 16 listopada 2016].

Administracja skarbowa, pełniąc zadania publiczne, charakteryzuje się odmienną specyfiką działania (nie jest zorientowana na zysk, lecz obsługuje klienta – odbiorcę dóbr publicznych). Dlatego też podejście do zagadnienia ryzyka jest nieco inne niż w przypadku podmiotów, dla których dominującym celem działania jest zysk.

W przypadku organizacji gospodarczych stopień ryzyka można przedstawić w zwymiarowanych jednostkach, np. pieniężnych, w przypadku natomiast organów administracji skarbowej ocena ryzyka prowadzona jest częściej w sposób opisowy.

Ryzyko w administracji skarbowej określane jest jako możliwość zaistnienia zdarzenia, które negatywnie wpłynie na osiągnięcie celów i zadań. Rozpatrywane jest wyłącznie w charakterze zagrożenia. Nie postrzega się ryzyka w wymiarze pozytywnej możliwości, szansy, która pozwala na skuteczniejszą realizację przyjętych celów. K. Jajuga potwierdza takie stanowisko, określając ryzyko w sposób następujący: „w praktyce funkcjonowania organów administracji publicznej ryzyko stanowi zagrożenie, gdzie dana jednostka sektora finansów publicznych podejmuje określone działania, które mają na celu zmniejszenie takiego ryzyka” [Jajuga 2007, s. 13].

Ryzyko w administracji publicznej definiowane jest także w oparciu o tzw. porównawczą księgę: „ryzyko to niepewność w wyniku działań lub zdarzeń, zarówno w przypadku szans, jak i zagrożeń” [Podręcznik... s. 49.].

W administracji publicznej istota ryzyka jest zawsze utożsamiana z wcześniej postawionymi celami/zadaniami. Cel stawiany przez organy administracji publicznej powinien opisywać stan przyszły, do którego dąży dana organizacja [Wasilewski 2010, s. 25–28].

Jednostki administracji skarbowej ryzyka identyfikują w odniesieniu do zadań określonych w planie działalności, mając przy tym zawsze na uwadze cele, jakie mają być osiągnięte dzięki realizacji tych zadań. Celem administracji skarbowej jest:

- zapewnienie wpływu dochodów do budżetu państwa na poziomie określonym w ustawie budżetowej,
- poprawa efektywności i profesjonalnego działania oraz jakości obsługi klienta,
- doprowadzenie do wysokiego poziomu dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych,
- racjonalizowanie kosztów funkcjonowania,
- zwiększenie efektywności poprzez m.in. skuteczne zarządzanie finansami, wyznaczanie celów i monitorowanie wyników, wyznaczenie i przestrzeganie standardów świadczonych usług,
- dążenie do doskonałości, rozwój organizacji, budowanie misji jednostki m.in. poprzez nacisk na intensywne programy szkoleń,
- bezpośrednia orientacja na zapewnienie efektywnych usług publicznych m.in. poprzez zainteresowanie potrzebami odbiorców zewnętrznych.

Zidentyfikowane ryzyka mogą wpływać na wiele celów jednostki. Wpływ ryzyka na cel ustala się na podstawie Wskaźnika ryzyka (W), który liczony jest jako: iloczyn Skutku ryzyka (S) oraz Prawdopodobieństwa ryzyka (P). Wskaźnik ryzyka określa, w jakim stopniu, wyrażonym w procentach, może być zagrożona realizacja celu (zadania). Dla organizacji ma istotne znaczenie, ponieważ:

- odzwierciedla cele pomiaru,
- uwzględnia czynniki ryzyka,
- obejmuje określoną jednostkę czasu, może być porównywalny,
- pozwala na obserwację czynnika w określonej jednostce czasu,
- pozwala w konkretnych czynnikach i przedziałach czasowych określić potencjalne straty i korzyści,
- pozwala badać trendy ryzyka.

Zagadnienie specyfiki ryzyka w administracji skarbowej obejmuje również rodzaj ryzyka towarzyszącego jej działalności. Próby scharakteryzowania ryzyka występującego w administracji publicznej zostały 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 ryzyko można sklasyfikować w następujących grupach [Komunikat nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012]:

- ryzyko strategiczne – odnoszące się do długookresowych celów jednostki,
- ryzyko operacyjne – związane z codziennym funkcjonowaniem jednostki (zastrudnianie 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.

Ponadto w jednostkach administracji publicznej występuje specjalny rodzaj ryzyka, są to ryzyka związane z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, do których zalicza się:

- ryzyka płynności – wynikające z zaciągania zobowiązań (przekraczających dopuszczalne progi i limity),
- ryzyka operacyjne – powodowane błędami pracowników, np. nieprzekazanie środków do właściwego organu lub zignorowanie obowiązków wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych,
- ryzyka prawne – najczęściej związane z przekroczeniem uprawnień lub przygotowaniem niewłaściwej decyzji związanej np. z wydatkowaniem środków.

W odniesieniu do sformułowanych w podrozdziale 2.1 celów administracji skarbowej możliwa jest dopiero identyfikacja ryzyka, która została opisana w rozdziale 3.

3. Istota i cel identyfikacji ryzyka w jednostkach administracji skarbowej

Głównym zadaniem podejścia do problematyki ryzyka jest jego identyfikacja. Identyfikacja ryzyka ma na celu określenie rodzajów ryzyka, na które jest narażone dane przedsiębiorstwo [Jajuga 2007, s. 15]. Jest to proces polegający na odkrywaniu potencjalnych zdarzeń, które stanowią źródło ryzyka, w związku z czym są potencjalną przeszkodą w realizacji celów podmiotu gospodarczego [Korombel 2007, s. 85].

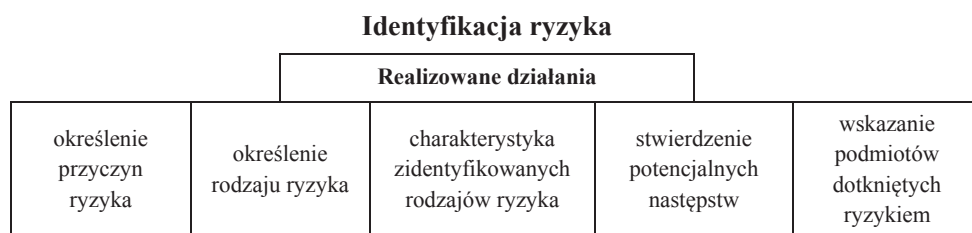
Warunkiem skuteczności procesu identyfikacji ryzyka, a tym samym procesu zarządzania nim, jest zgromadzenie jak największej ilości informacji dobrej jakości,

a także niepominięcie żadnego źródła ryzyka. Identyfikacja ryzyka to precyzyjne wskazanie przyczyn powstania takiego ryzyka, co nie jest procesem prostym, gdyż należy ustalić potencjalne źródła powstawania takich niebezpieczeństw w podstawowej działalności organizacji [Machaczka 2001, s. 34–54]. Identyfikacja ryzyka musi uwzględnić wszystkie istotne zewnętrzne i wewnętrzne przyczyny powodujące jego zaistnienie, ponieważ mają one ważne znaczenie w procesie kierowania i podejmowania decyzji [Kaczmarek 2008, s. 122]. Rozpoznanie ryzyka jest procesem ciągłym, który identyfikuje istnienie zakłóceń i zagrożeń wywołanych czynnikami zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi [Klonowska 2012, s. 90–91; Kokot-Stępień 2015, s. 534–535]. Czynniki wewnętrzne i zewnętrzne ryzyka zostały omówione w podrozdziale 3.1.

W jednostkach administracji skarbowej identyfikacja ryzyka odnosi się do całej organizacji i jej otoczenia, jak również do każdego istotnego obszaru jej funkcjonowania ze szczególnym zwróceniem uwagi na ryzyko związane z:

- realizacją kluczowych celów,
- zmianami zachodzącymi wewnątrz i w jej otoczeniu,
- utraconymi korzyściami.

Rysunek 2 przedstawia rodzaje działań podejmowanych przy identyfikacji ryzyka.



Rys. 2. Działania podejmowane przy identyfikacji ryzyka

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kaczmarek 2008, s. 98; Korombel 2007, s. 79].

W pierwszym etapie należy wskazać przyczyny występowania ryzyka, przewidzieć jego możliwe konsekwencje oraz obserwować ryzyko w różnych obszarach działalności. Następnie należy ocenić prawdopodobieństwo wystąpienia szkody, możliwe jej formy oraz konsekwencje.

Identyfikacja ryzyka w jednostkach administracji skarbowej polega na ustalaniu i rejestrowaniu zagrożenia dla osiągnięcia celów i zadań, opisanie przyczyn wystąpienia ryzyka oraz możliwych jego skutków. Proces identyfikacji ryzyka prowadzony jest w sposób planowy, systematyczny i ciągły. Identyfikacja ryzyka w odniesieniu do celów i zadań powinna być przeprowadzana nie rzadziej niż raz w roku. Jednak w przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka [Komunikat nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012]. Bardzo duże znaczenie ma czas przeprowadzenia identyfikacji

ryzyka. Ryzyko, które nie zostanie zidentyfikowane na etapie wstępnym, nie będzie brane pod uwagę w dalszych etapach zarządzania ryzykiem. Zalecanym okresem identyfikowania ryzyka jest okres, w którym określone są cele i zadania na rok następny. W celu pozyskania informacji na temat ryzyka, jednostki administracji skarbowej bazują na wiedzy i doświadczeniu kierownictwa oraz pracowników. Dla przeprowadzenia identyfikacji ryzyka organizowane są „Warsztaty ryzyka”, na których średnie i wyższe kierownictwo ze wszystkich istotnych obszarów działalności jednostki definiuje nowe ryzyka, które mogą pojawić się w przyszłości, określa potencjalne zagrożenia, a także omawia przyczyny ich występowania i eliminacji. Wskazane jest, aby w pracach uczestniczyły te same osoby, które będą później odpowiedzialne za realizację celów i zadań. W trakcie takich spotkań wykorzystywane są różne techniki i narzędzia identyfikacji. Jedną z głównych technik są listy kontrolne, pozwalające porównać rozpoznane wcześniej obszary ryzyka z warunkami realizacji konkretnego zadania czy procesu. W wyniku przeprowadzonej identyfikacji powstaje lista rodzajów ryzyka, które odnosi się do sformułowanych wcześniej celów i zadań jednostki.

W jednostkach administracji skarbowej ryzyka identyfikowane są w następujących obszarach:

Tabela 1. Obszary ryzyka w jednostkach administracji skarbowej

Obszar	Opis
1	2
Strategiczny (realizacji celów)	ryzyka związane z zagrożeniem realizacji celów głównych/pionowych
Operacyjny	ryzyka związane z zagrożeniem przerwaniem ciągłości działalności komórki organizacyjnej
Zasobów ludzkich	zagrożenia związane z zarządzaniem zasobami kadrowymi w powiązaniu z poszczególnymi funkcjami zarządzania zasobami ludzkimi
Reputacji	ryzyka związane z zagrożeniem utratą dobrego wizerunku organizacji, reputacji, krytyczny sposób przedstawienia jednostki ze strony mediów czy organizacji społecznych
Finansowy	ryzyka związane z zagrożeniem stratami finansowymi, wynikającymi z niewłaściwego zapotrzebowania i dysponowania środkami finansowymi jednostki
Technologiczny	ryzyka związane z zagrożeniem poniesieniem szkód niematerialnych i materialnych (dodatkových kosztów i strat)
Bezpieczeństwa informacji	ryzyka związane z jakością informacji oraz z zagrożeniami wpływającymi na utratę jednego z atrybutów informacji, tj.: poufność, integralność, dostępność i rozliczalność
Zagrożeń kryzysowych	ryzyko związane z zagrożeniem poniesieniem strat wynikających ze zdarzeń powodujących znaczne szkody na terenie objętym tym zdarzeniem, ryzyko związane z brakiem podjęcia działań zgodnych z wymaganiami prawnymi

1	2
Prawny	ryzyka związane z poniesieniem strat materialnych i niematerialnych m.in.: na skutek błędnego lub zbyt późnego opracowania lub uchwalenia regulacji prawnych; niestabilności uregulowań prawnych; zmian w orzecznictwie; błędnego ukształtowania stosunków prawnych; czy też niekorzystnych rozstrzygnięć sądów
Zagrożeń korupcyjnych	ryzyka związane z zagrożeniem wystąpieniem korupcji dla funkcjonariuszy i pracowników

Źródło: opracowanie własne.

W celu identyfikacji ryzyka jednostki administracji skarbowej korzystają także z niżej wymienionych źródeł, pod warunkiem że są one wiarygodne i maksymalnie kompleksowe. Informacjami takimi są m.in.:

- skargi,
- raporty z audytu i kontroli,
- ankiety zadowolenia.

Identyfikacja ryzyka jest jednym z najważniejszych etapów całego procesu zarządzania ryzykiem. Właściwe i całkowite zidentyfikowanie wpływu otoczenia na organizację jest zadaniem o charakterze strategicznym. W fazie identyfikacji niezbędna jest wiedza na temat strategicznych i operacyjnych celów organizacji. Ważne jest również, aby identyfikacja ryzyka była prowadzona regularnie, w sposób świadomy, poprzez zaangażowanie wszystkich pracowników. Dokładne zidentyfikowanie zarówno przyczyn, jak i skutków ryzyka będzie wpływało na ważne decyzje podejmowane przez kierownictwo i znajdzie bezpośrednio odniesienie do realizacji celów organizacji.

3.1. Czynniki ryzyka w jednostkach administracji skarbowej

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]. 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,
- 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.

Dla sektora finansów publicznych podział czynników ryzyka na zewnętrzne i wewnętrzne został przedstawiony w Komunikacie nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem. Czynniki ryzyka, o których mowa w powyższym dokumencie, prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Czynniki ryzyka

Czynniki zewnętrzne	Czynniki wewnętrzne
zmieniające się oczekiwania lub potrzeby obywateli	kultura organizacji
zmiany przepisów prawa	dostępne środki finansowe
zagrożenia naturalne	plany i strategie
zmiany gospodarcze	komunikacja i systemy informatyczne
zmiany technologii	liczba pracowników i ich kwalifikacje
naciski na jednostkę z zewnątrz	odpowiedzialność i postawa kierownictwa
	liczba, rodzaj i wielkość operacji finansowych

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

Tabela 3. Kategorie ryzyka

Kategorie ryzyka	Zidentyfikowane ryzyko
Ryzyko ekonomiczne i finansowe	niewystarczająca liczba etatów, błędna ocena celowości wydatków, brak środków finansowych, niewywiązywanie się z umowy przez oferenta, niskie, nieadekwatne do obciążenia pracą wynagrodzenia pracowników
Ryzyko korupcyjne i nadużyć	brak zaangażowania pracownika, nierzetelność pracownika/przełożonego
Ryzyka organizacyjne i zarządzania	błędne/niejasne procedury wewnętrzne, brak informacji, brak motywacji do pracy, brak nadzoru, brak określenia zakresu obowiązków oraz odpowiedzialności, brak reakcji na zdarzenia, brak samokontroli pracowników, brak szkoleń, brak wewnętrznych procedur postępowania, brak zastępstwa, duże obciążenie pracą, nieadekwatne zakresy kompetencji, niewłaściwa tematyka szkoleń, niewłaściwe definiowanie potrzeb, niewłaściwie wykonywany nadzór, niewykonywanie okresowych przeglądów, niewystarczająca wiedza oraz umiejętności i predyspozycje pracownika, wysoka rotacja pracownika, zbyt szeroki zakres obowiązków i odpowiedzialności
Ryzyka polityczne i społeczne	brak współpracy ze strony organów ustawowo zobowiązanych, negatywny odbiór jednostki, niekontrolowany w czasie napływ dokumentów wymagających przetworzenia
Ryzyko prawne	brak regulacji prawnych, częsta zmiana przepisów, nadmiar regulacji prawnych, niejednolite orzecznictwo, niespójność przepisów, ograniczenia czasowe wynikające z przepisów

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3 przedstawia kategorie ryzyka wraz z przykładami dotyczącymi możliwych źródeł (przyczyn) ryzyka.

3.2. Działania podejmowane względem ryzyka

W administracji publicznej można wyróżnić określone zachowania się organizacji względem ryzyka, są to:

- akceptacja ryzyka (tolerowanie ryzyka) to podjęcie świadomych działań, związanych z istniejącym ryzykiem, gdzie zdolność do przeciwdziałania takiemu ryzyku jest minimalna,
- unikanie ryzyka polega na rezygnacji z realizacji zadań objętych pewnym (nieakceptowanym) poziomem ryzyka,
- reakcja na ryzyko, nazywana działaniami prewencyjnymi, przeciwdziała występowaniu negatywnych zdarzeń w organizacji,
- przejście ryzyka najczęściej obejmuje pełną gotowość organizacji do świadomej akceptacji poziomu ryzyka i uwzględnienia wszelkich konsekwencji związanych z działaniami niepożądanymi,
- transfer ryzyka, będący ostatnim zachowaniem się jednostki wobec podjętych decyzji, związany jest najczęściej z przeniesieniem na inny podmiot ciężaru odpowiedzialności za pojawiające się ryzyko. Przeniesienie ryzyka na podmiot zewnętrzny musi odbywać się zgodnie z zasadą legalności. Przykładem transferu ryzyka może być przeniesienie ryzyka na podmiot zewnętrzny, tj. umowne zabezpieczenie ryzyka [Czerwiński, Grocholski 2003, s. 83–85].

Tabela 4. Rodzaje reakcji na ryzyko

Rodzaj reakcji	Tolerowanie	Przeniesienie	Wycofanie się	Działanie
Przykłady	Nie są podejmowane żadne działania z powodu kosztów przewyższających spodziewane korzyści	Zakup polisy ubezpieczeniowej; zlecenie czynności na zewnątrz	Rezygnacja z zadania	Wszelkie mechanizmy kontroli stosowane w jednostce, np. podział obowiązków

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

Organy administracji skarbowej podejmują działania mające na celu ograniczenie i eliminowanie ryzyka (reakcja na ryzyko). W tej sytuacji wykorzystują środki bezpieczeństwa, jak również dokonują kontrolnej oceny negatywnych zdarzeń. Wykluczają bierne akceptowanie ryzyka, z uwagi na fakt, że skutki tego ryzyka mogą mieć negatywne konsekwencje dla klienta – odbiorcy zewnętrznego, między innymi w:

- budowaniu przyjaznej administracji skarbowej wobec obywatela,
- skutecznym i efektywnym poborze należności podatkowych i niepodatkowych należności do budżetu państwa.

4. Zakończenie

W funkcjonowaniu jednostek administracji skarbowej podstawowe znaczenie ma prawidłowa identyfikacja wszystkich zdarzeń, których skutki mogą mieć negatywny charakter dla organizację. Jednostki te narażone są na ryzyko wewnętrzne oraz ryzyko zewnętrzne, poza tym pojawia się ryzyko na poziomie organizacji, a także ryzyko na poziomie zadań. Istotnym zadaniem jest przeciwdziałanie takim zdarzeniom, w możliwy sposób zminimalizowanie prawdopodobieństwa ich wystąpienia i dążenie do wyeliminowania. Ze względu na pojawiające się w obecnych strukturach organizacyjnych nowe obszary ryzyka nasuwa się pytanie: czy reforma struktur administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej wpłynie na skuteczność i efektywność realizacji zadań publicznych? Pytanie to stanowi problem badawczy, który warto poddać analizie w kolejnych artykułach wraz z podjęciem próby odpowiedzi na pytanie: czy jednostki administracji skarbowej w realizacji swoich zadań publicznych, w świetle zaistniałych zmian, przeprowadzą właściwą ocenę w zakresie identyfikacji i szacowania skutków ryzyka?

Za podjęciem badań dotyczących wyżej przedstawionych kwestii przemawia również fakt, iż nieustannie pojawiające się w działalności jednostek administracji skarbowej nowe zagrożenia i niebezpieczeństwa wymuszają poszukiwania nowych rozwiązań.

Reasumując, należy stwierdzić, że zagadnienie ryzyka i jego identyfikacji będzie nabierało coraz większego znaczenia i w zasadzie stanie się tematem do dalszych badań w zakresie zintegrowanego zarządzania ryzykiem, w którym identyfikacja ryzyka i okresowe przeglądy wszystkich zidentyfikowanych ryzyk ma dla jednostki kluczowe znaczenie.

Literatura

- Czerwiński K., Grocholski H., 2003, *Podstawy audytu wewnętrznego*, Link, Szczecin.
- Jajuga K., 2007, *Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem – wprowadzenie*, [w:] *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jastrzębska M., 2010, *Identyfikacja rodzajów ryzyka w procesie zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Jastrzębska M., Zachorowska A., 2010, *Zarządzanie ryzykiem procesów inwestycyjnych przedsiębiorstw*, [w:] *Logistyka w naukach o zarządzaniu*, red. D. Kempny, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Jennison B., 2010, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Kaczmarek T.T., 2008, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa.
- Kendall R., 1998, *Zarządzanie ryzykiem dla menedżerów*, Liber, Warszawa.
- Klonowska A., 2012, *Znaczenie koncepcji zarządzania ryzykiem dla administracji podatkowej*, Zeszyty Naukowe nr 12, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków.

- Knedler K., 2009, *Nowe wyzwania dla administracji publicznej*, [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym – eliminowanie zagrożeń*, red. A. Kłopotek, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Kokot-Stępień P., 2015, *Identyfikacja ryzyka jako kluczowy element procesu zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 855, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 74, t. 1, Wydawnictwo Naukowe US, Szczecin.
- Komunikat nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem.
- Korombel A., 2007, *Ryzyko w finansowaniu działalności inwestycyjnej metodą project finance*, Difin, Warszawa.
- Kumpiałowska A., 2011, *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Ocena ryzyka w ramach kontroli zarządczej*, C.H. Beck, Warszawa.
- Machaczka J., 2001, *Podstawy zarządzania*, Akademia Ekonomiczna, Kraków.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2005, *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Warszawa, <http://www.nik.gov.pl> (28.02.2017).
- Opolski K., Waśniewski K., 2011, *Zarządzanie jakością i ryzykiem w usługach zdrowotnych*, CeDeWu, Warszawa.
- Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej – *Pomarańczowa księga – zarządzanie ryzykiem zasady i koncepcje*.
- Ronka-Chmielowiec W., 2002, *Ubezpieczenia – rynek i ryzyko*, PWE, Warszawa.
- Rzeczycka A., 2002, *Ryzyko bankowe i metody jego ograniczania*, PG, Gdańsk.
- Ustawa z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1947.
- Wasilewski W., 2010, *Zarządzanie ryzykiem w zarządzaniu kryzysowym*, [w:] *Innowacyjne strategie kreowania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw*, red. P. Antonowicz, Sopot.
- Waściński T., Krasiński P., 2010, *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – elementy systematyki i identyfikacji*, [w:] *Zarządzanie ryzykiem działalności organizacji*, red. J. Monkiewicz, L. Gąsiorkiewicz, C.H. Beck, Warszawa.