

Sylvia BOŻEK
Wydział Finansów i Ubezpieczeń
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W JEDNOSTKACH SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE URZĘDÓW SKARBOWYCH

Streszczenie. Podstawowym celem artykułu jest charakterystyka wybranych obszarów i zagadnień dotyczących funkcjonowania oraz implementacji podejścia zintegrowanego zarządzania ryzykiem (opierającego się na koncepcji ERM, *enterprises risk management*) w jednostkach sektora finansów publicznych na przykładzie urzędów skarbowych. Właśnie zintegrowane zarządzanie ryzykiem w organizacji, z włączeniem w to również jednostek sektora finansów publicznych, wykorzystuje takie podejście do zarządzania ryzykiem, które uznaje się za najbardziej dojrzałe procesowo, mianowicie podejście oparte na ERM.

Słowa kluczowe: zintegrowane zarządzanie ryzykiem (ERM), sektor finansów publicznych.

THE INTEGRATED RISK MANAGEMENT IN PUBLIC FINANCE SECTOR UNITS FOR EXAMPLE THE TAX OFFICES

Summary. The primary goal of this article is to characterize selected issues relating to the functioning and implementing integrated risk management based on the ERM (enterprise risk management) approach in the public finance sector units on the example of the tax offices. The integrated risk management in the organization, including public sector institutions is based on a mature approach to risk management, namely enterprise risk management (ERM).

Keywords: enterprise risk management, public finance sector.

1. Wprowadzenie

W artykule przyjęto, że przez wdrażanie tzw. formalnego systemu zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – do którego odwołuje się 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 – rozumie się wdrażanie zintegrowanego zarządzania ryzykiem opartego na międzynarodowych standardach zarządzania ryzykiem. Generalnie standardy te (COSO II, ISO 31000, FERMA/AIRMIC) opierają się na koncepcji *enterprises risk management* (ERM), dojrzałym podejściu do zarządzania ryzykiem, które określa się mianem zintegrowanego zarządzania ryzykiem, korporacyjnego zarządzania ryzykiem. Ze względu na problematykę rozważań prezentowanych w opracowaniu (dotyczących jednostek sektora finansów publicznych) przyjęto, że bardziej adekwatna jest nomenklatura zintegrowanego zarządzania ryzykiem.

Zgodnie z artykułem 9 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych sektor finansów publicznych tworzą m.in. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki i jednostki budżetowe. Do jednostek sektora finansów publicznych zalicza się urzędy skarbowe, które są typowym przykładem jednostki budżetowej. Zatem urząd skarbowy jest państwową jednostką budżetową obsługująca naczelnika urzędu skarbowego, który jest organem administracji niezespólonej w terenie podlegającym ministrowi finansów, a zarazem organem podatkowym pierwszej instancji. W myśl artykułu 5 Ustawy z dnia 21 czerwca 1996 roku o urzędach i izbach skarbowych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych podlegają dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych jako ograny administracji rządowej¹.

Przyjmuje się, że kontrola zarządcza powinna funkcjonować na dwóch poziomach; pierwszy to jednostka sektora finansów publicznych, a drugi obejmuje dział administracji rządowej/jednostkę samorządu terytorialnego. Ustawa o finansach publicznych precyzyjnie określa cele kontroli zarządczej, do których zaliczono również zarządzanie ryzykiem. Implementacja zarządzania ryzykiem bez względu na sektor (w tym także sektor finansów publicznych), branże czy charakter prowadzonej aktywności staje się niezbędnym wymogiem funkcjonowania współczesnej organizacji.

Celem opracowania jest charakterystyka wybranych zagadnień dotyczących implementacji i funkcjonowania zintegrowanego zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych na przykładzie urzędów skarbowych. Przy tym przez zintegrowane zarządzanie ryzykiem w organizacji sektora finansów publicznych rozumie się jego, po pierwsze, formalne oparcie na wytycznych międzynarodowych standardów zarządzania ryzykiem, po drugie, spójność z uwarunkowaniami prawno-organizacyjnymi specjalnie przeznaczonymi dla jednostek sektora finansów publicznych. Takie komplementarne podejście pozwala wdrażać zarządzanie ryzykiem w ujęciu zintegrowanym w urzędach skarbowych, które są jednostkami sektora finansów publicznych. W rozważaniach wykorzystano modele indukcyjne, posiłkując się pomocniczo dedukcją na użytek sprawdzenia sformułowanych tez.

¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o urzędach i izbach skarbowych (DzU 2004, nr 121, poz. 1267).

2. Zarządzanie ryzykiem w kontekście kontroli zarządczej a cele strategiczne

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w dziale I Zasady finansów publicznych, rozdziale 1, artykule 1 (pkt 12) informuje, że określa zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

W odniesieniu do funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych istotną rolę w szeroko rozumianej efektywności kontroli zarządczej odgrywa kierownik tej jednostki w ramach swojej odpowiedzialności, która również obejmuje implementację system zarządzania ryzykiem². Generalnie kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany kierownikiem jednostki, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki i może powierzyć określone obowiązki z zakresu gospodarki finansowej pracownikom jednostki³. Dotyczy to także obszaru związanego z zarządzaniem ryzykiem. W rozdziale 6 Ustawy o finansach publicznych pt. Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych ustawodawca zdefiniował istotę kontroli zarządczej. Zatem kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zaś zapewnienie w szczególności: 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 ryzykiem⁴. Z powyższego wynika, że zarządzanie ryzykiem jest jednym z elementów kontroli zarządczej. W Ustawie o finansach publicznych podkreśla się, że kontrola zarządcza winna być adekwatna, skuteczna i efektywna. Jednak aby można było takie cechy jej przypisać, w jednostce muszą odpowiednio funkcjonować wszystkie elementy kontroli zarządczej, do których poza zarządzaniem ryzykiem zalicza się także⁵:

- środowisko wewnętrzne,
- mechanizmy kontroli,
- informację i komunikację,
- monitorowanie i ocenę.

„Każdy z powyższych elementów jest równie istotny i powiązany z pozostałymi. Ich prawidłowe funkcjonowanie determinuje także skuteczność zarządzania ryzykiem.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240, z późn. zm. art. 69).

³ Ibid., art. 53.

⁴ Ibid., art. 68.

⁵ 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, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów, poz. 56, Warszawa, 18 grudnia 2012.

Wprowadzanie systemu zarządzania ryzykiem bez uwzględnienia funkcjonujących rozwiązań w pozostałych elementach kontroli zarządczej może być nieefektywne czy wręcz nieskuteczne⁶. Zgodnie z zaleceniami Ustawy o finansach publicznych zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków: ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego oraz kierownika jednostki⁷. Zatem kontrola zarządcza powinna funkcjonować na dwóch poziomach: poziom pierwszy to jednostka sektora finansów publicznych, a poziom drugi obejmuje dział administracji rządowej/jednostkę samorządu terytorialnego⁸. Zadaniem podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem na drugim poziomie kontroli zarządczej może być np. zharmonizowanie działań jednostek podległych i nadzorowanych samorządu terytorialnego i sprawowanie kontroli przez monitorowanie, czy w tych jednostkach system zarządzania ryzykiem funkcjonuje sprawnie⁹. Kierownicy jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego powinni zaś otrzymywać czytelny komunikat od kierownika tejże jednostki (oraz ministra kierującego działem), że w jednostkach powinny być wdrożone adekwatne, skuteczne i efektywne systemy zarządzania ryzykiem, o których mówi ustawa.

Uogólniając, przyjmuje się w literaturze, podanej tu nie jako jedynej, ale przykładowej, że wyróżnia się kilka etapów procesu zarządzania ryzykiem, z których każdy pełni określone zadania i funkcje procesowe¹⁰. Zintegrowane zarządzanie ryzykiem (*enterprise risk management*) opiera się na tzw. kontekście zewnętrznym i wewnętrznym (odpowiednio: środowisko zewnętrzne i wewnętrzne, w którym organizacja dąży do osiągnięcia swoich celów)¹¹. W uproszczeniu można powiedzieć (co też jest bardziej adekwatne), że cele te stanowią cele biznesowe (w tym cele strategiczne), a w ramach tzw. środowiska wewnętrznego organizacji realizuje się polityki, cele i strategie. Zatem ze względu na to, że „zarządzanie ryzykiem jest ściśle związane z celami i zadaniami, rozwiązania w tym zakresie powinny być dopasowane do systemu planowania oraz sprawozdawczości w dziale administracji rządowej czy jednostce samorządu terytorialnego”¹². Generalnie – nie wdając się w tym miejscu, szeroką i złożoną charakterystykę problemu, a upraszczając – podstawą wdrożeniową dla procesu zarządzania ryzykiem w wersji standaryzowanej (tzn. opartej

⁶ Ibid., s. 3.

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., op.cit., art. 69.

⁸ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r..., op.cit., s. 4.

⁹ Ibid., s. 4.

¹⁰ Por. Baranoff E., *Risk Management and Insurance*, Wiley 2004, s. 48-52, Rejda G.E., *Principles of Risk Management and Insurance*, Eleventh Edition, Addison Wesley, 2010, s. 45 i nast., Harrington S., Niehaus G., *Risk Management and Insurance*, McGraw-Hill/Irwin, International Edition, 2004, s. 8 i nast., Dorfman M., *Introduction to Risk Management and Insurance*, Ninth Edition, Pearson Prentice Hall 2008, s. 52 i nast., H. Skipper, Kwon W., *Risk Management and Insurance. Perspectives in a Global Economy*, Blackwell Publishing, 2007, s. 283 i nast.

¹¹ PKN-ISO Guide 73, PKN Warszawa 2012, s. 15

¹² Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r..., op.cit., s. 4.

na międzynarodowych standardach zarządzania ryzykiem) jest wiązka celów strategicznych, operacyjnych i taktycznych, na których zasadza się cały proces zarządzania ryzykiem. Za podstawowe (tj. o najwyższym priorytecie) dla organizacji uważa się cele strategiczne, do których odnoszą się standardy zarządzania ryzykiem¹³. Jednak ustanowienie celów biznesowych (a zwłaszcza strategicznych) w organizacji nie stanowi poniekąd jeszcze etapu zintegrowanego procesu zarządzania ryzykiem, ale podstawę, w której zakotwiczony jest cały proces, składający się już z jasno określonych etapów. Wszystkie standardy zarządzania ryzykiem, o których wzmiankowano we wprowadzeniu do opracowania, „opierają się na poziomie strategicznym, celach strategicznych i strategiach przedsiębiorstwa”¹⁴. Norma PN-ISO 31000 określa, że „struktura ramowa zarządzania ryzykiem jest osadzona w ogólnych strategicznych i operacyjnych politykach i praktykach organizacji”¹⁵, a zgodnie ze standardem zarządzania ryzykiem COSO II „cele strategiczne znajdują się na najwyższym poziomie, wspierają misję firmy (...) odzwierciedlają wybór kierownictwa w sprawie sposobu tworzenia wartości dla interesariuszy organizacji”¹⁶. Zatem do zarządzania ryzykiem są zawsze prawidłowo określone cele i zadania jednostki w obszarze administracji publicznej¹⁷ po to, aby wdrażanie zarządzania ryzykiem było skuteczne.

Niestety, jak się ocenia¹⁸, z praktyki zarządzania w administracji publicznej wynika, że kierownicy jednostek nie zapewniają właściwego i komplementarnego wyznaczenia celów i zadań dla jednostki, choć warunek formalnego wyznaczenia ich istnieje jako konieczny i niezbędny. Planowanie działalności to bowiem proces, w którym jasno ustawione są cele i zadania wraz z instrumentami ich wykonalności i planowanie ma fundamentalne znaczenie dla zarządzania jednostką, a więc również dla zarządzania ryzykiem¹⁹. Zgodnie z Komunikatem nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 roku w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem wyróżniono dwie podstawowe grupy celów, mianowicie strategiczne oraz operacyjne. Przyjęto, że cele strategiczne wynikają z przyjętej misji i wizji, a ich charakter jest stały i ogólny i zachodzą w dłuższej perspektywie czasu, natomiast cele operacyjne mają charakter krótkoterminowy, cechują się większą dynamiką, a przejawiają się w konkretnych działaniach przewidzianych do realizacji²⁰. „Cele strategiczne można również postrzegać jako najważniejsze cele całej jednostki, natomiast cele operacyjne jako cele poszczególnych

¹³ S. Bożek, Kontekst strategiczny zarządzania ryzykiem przedsiębiorstwa ubezpieczeniowego, [w:] T. Michalski (red.): Wyzwania dla rynków ubezpieczeń w świetle sytuacji na globalnych rynkach finansowych, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013, s. 33 i nast.

¹⁴ S. Bożek, Funkcjonowanie przedsiębiorstw ubezpieczeniowych w warunkach ryzyka. Standaryzacja zarządzania ryzykiem, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010, s. 98.

¹⁵ PN-ISO 31000, Zarządzanie ryzykiem. Zasady i wytyczne, PKN Warszawa 2012, s. 17.

¹⁶ Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, PIKW, PIB Warszawa 2007, s. 39.

¹⁷ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r..., op.cit., s. 3.

¹⁸ Ibid., s. 6

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

komórek organizacyjnych, których realizacja jest konieczna do osiągnięcia celów strategicznych. Jeżeli jednostka definiuje cele w obu perspektywach, zarządzanie ryzykiem powinno odnosić się do obu tych aspektów²¹.

Podsumowaniem powyższych rozważań jest przykład planowania działalności w jednostkach samorządu terytorialnego w odniesieniu do drugiego poziomu kontroli zarządczej z uwzględnieniem celów strategicznych²². Zatem uznaje się, że zadaniem kierownika komórki organizacyjnej urzędu jednostki samorządu terytorialnego przy współdziałaniu kierowników podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych jest wyznaczenie na podstawie (czyli zgodnie) celów strategicznych najważniejszych celów do realizacji przez te jednostki. Zgodnie z wyznaczonymi najważniejszymi celami jednostek kierownik komórki organizacyjnej urzędu wyznacza cele dla swojej komórki. Ponadto kierownik winien podzielić jednostki organizacyjne na grupy, które skupiają jednostki o zbliżonym charakterze działalności, w ramach których to grup ustalali cele realizacyjne. Takie planowanie działalności pod kątem celów ma w założeniu wyeliminować rozbieżności w celach jednostek organizacyjnych, a przede wszystkim zagwarantować, że realizowane cele będą zgodne z celami strategicznymi jednostki samorządu terytorialnego. Przyjmuje się, że cele jednostek organizacyjnych i komórek organizacyjnych urzędu²³ nie powinny być wzajemnie sprzeczne, a spójny katalog celów jednostek ma ułatwić monitorowanie ich realizacji przez kierownika komórki. Mianowicie np. otwarty katalog obszarów działalności (które stanowią jednocześnie cele), a także obszarów ryzyka został ukonstytuowany przez urzędy skarbowe za pośrednictwem izb skarbowych, z zastrzeżeniem, że obszary działalności i obszary ryzyka mogą być aktualizowane poza zmianami wynikającymi z specyfiki tylko w przypadku zaistnienia zmian systemowych, np. przy zmianie przepisów prawa²⁴.

3. Uwarunkowania wdrażania zarządzania ryzykiem w urzędach skarbowych

Wdrażanie systemu zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych jest ściśle skorelowane z procesem planowania działalności jednostki, a to jest bezpośrednio powiązane z jasnym określeniem celów i zadań. Jak już wspomniano wyżej, dla jednostek samorządu terytorialnego, do których można zaliczyć jednostki administracji podatkowej i kontroli skarbowej, szczególne znaczenie mają cele i zadania strategiczne, a także operacyjne, dotyczące bieżącej (właściwie zaplanowanej) działalności. „Jeżeli określane są

²¹ Ibid., s. 6.

²² Przykład przytoczono za: Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r..., op.cit., s. 5.

²³ Na przykład również urzędu skarbowego.

²⁴ Ryzyka w urzędach skarbowych – katalog otwarty. Materiały wewnętrzne urzędu skarbowego regionu śląskiego.

zarówno cele strategiczne i operacyjne, te pierwsze powinny być uzgadniane na poziomie najwyższego kierownictwa, natomiast «przekładanie» celów strategicznych na operacyjne powinno z kolei odbywać się co najmniej z udziałem komórek realizujących cele operacyjne²⁵. Generalnie powinna istnieć spójność między celami i zadaniami poszczególnych jednostek organizacyjnych (np. urzędów skarbowych) a celami i zadaniami jednostki samorządu terytorialnego, łącznie tworzą bowiem sektor finansów publicznych.

Odpowiednie planowanie działalności jednostki musi obejmować, z jednej strony, obszary działalności jednostki (wyodrębnioną ze względu na jej charakter część działalności jednostki)²⁶ oraz z drugiej, obszary ryzyka (wyodrębniony w obszarze działalności jednostki obszar rozumiany jako zadanie do realizacji w ramach przyjętego celu)²⁷. W ogóle czynniki ryzyka (tu obszary) powinny podlegać kompleksowej identyfikacji dla każdej organizacji, bez względu na sektor, branżę czy typ podejmowanej działalności (np. przedsiębiorstw ubezpieczeniowych) z uwzględnieniem podziału na wewnętrzne i zewnętrzne czynniki²⁸. Zatem planowanie działalności jednostki z orientacją na obszary ryzyka powinno rozpoczynać się od analizy m.in.: celów i zadań określonych w obowiązujących przepisach prawa, celów wynikających z planu działalności ministra kierującego działem (w przypadku jednostek będących jednostkami w dziale), celów i zadań określonych w dokumentach strategicznych, celów i zadań/podzadań/działań określonych w budżecie państwa w układzie zadaniowym, potrzeb i oczekiwań obywateli, potrzeb i oczekiwań pracowników jednostki itp.²⁹ „Celem nie powinno być samo działanie czy czynność, ale rezultat/efekt tego działania/czynności³⁰. Cele są realizowane poprzez zadania³¹. Uzyskanie jednoznacznej odpowiedzi dotyczącej tego, czy dany cel został zrealizowany, wiąże się z określeniem tzw. miernika. Taki miernik powinien³²:

- umożliwiać rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu; mierniki nie powinny mieć wartości logicznych (tak/nie), opisowych, opierających się na subiektywnej ocenie,
- odnosić się do rezultatu, jaki ma być osiągnięty,
- mierzyć tylko to, na co jednostka ma wpływ (mierzyć rezultat, na który jednostka ma wpływ, natomiast nie powinien poddawać się manipulacji),
- opierać się na wiarygodnych i w miarę łatwo dostępnych informacjach.

²⁵ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r..., op.cit., s. 7.

²⁶ System zarządzania ryzykiem w jednostkach administracji podatkowej i kontroli skarbowej. Dokument przygotowany przez Zespół powołany decyzją Nr 41/AP Ministra Finansów z dnia 29 października 2010 roku do opracowania jednolitego systemu kontroli zarządczej w jednostkach administracji podatkowej i kontroli skarbowej, Warszawa 2011, § 1.

²⁷ Ibid.

²⁸ S. Bożek, Identyfikacja czynników ryzyka w procesie zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie ubezpieczeniowym, [w:] D. Zarzecki (red.): Zarządzanie Finansami. Współczesne wyzwania teorii i praktyki, Zeszyty Naukowe Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 38, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011, s. 651 i nast.

²⁹ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r..., op.cit., s. 7.

³⁰ Ibid., s. 8.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

Zgodnie z przytoczonym przykładem³³ zadania komórki organizacyjnej określone w regulaminie organizacyjnym realizują cele w następujący przykładowy sposób. Do obowiązków komórki obsługi bezpośredniej urzędu skarbowego należą m.in. następujące zadania:

- udzielanie niezbędnych informacji dotyczących właściwości rzeczowej urzędu,
- przyjmowanie deklaracji podatkowych, wniosków, informacji i innych dokumentów, w tym w formie elektronicznej,
- identyfikowanie i rejestrowanie w systemie informatycznym przyjętych dokumentów.

Uwzględniając powyższe, można sformułować następujący cel i zadanie na rok następny:

Cel: Zapewnienie wpływu dochodów do budżetu państwa na poziomie określonym dla urzędu skarbowego „X” na rok 2012.

Miernik: Kwota wpływów, wartość miernika $\geq 100\%$ zaplanowanych wpływów.

Zadanie dla komórki organizacyjnej: Bieżące ewidencjonowanie dokumentów podatkowych i ich weryfikacja.

Miernik nr 1: Upływ czasu pomiędzy wpływem deklaracji a datą pierwszego księgowania, wartość miernika ≤ 17 dni.

Miernik nr 2: Szybkość zatwierdzania dokumentów, wartość miernika ≤ 16 dni.

Miernik nr 3: Szybkość zaewidencjonowania w systemie POLTAX dokumentów, wartość miernika ≤ 15 dni.

Podsumowując powyższe, stwierdza się, że w planowaniu działalności urzędu skarbowego w warunkach ryzyka podstawową rolę odgrywają cele i realizujące je zadania dostosowane do odpowiednio określonego i zbadanego obszaru działalności. Przy tym należy pamiętać, że zadania to obszary ryzyka generujące poszczególne rodzaje ryzyka³⁴. Taki przykładowy proces planowania w urzędzie skarbowym „X” powinien przebiegać według schematu procedur³⁵:

1. Pełnomocnik przy pomocy wspierającego Zespołu, przygotowując projekt Roczego Planu Działalności (zwanego „RPD”) na dany rok, korzysta z propozycji składanych przez osoby kierujące poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Urzędu.
2. Naczelnik Urzędu zatwierdza RPD najpóźniej do dnia 20 grudnia roku poprzedzającego.
3. Zatwierdzony przez Naczelnika Urzędu RPD niezwłocznie podlega publikacji w wewnętrznej sieci intranetowej urzędu.
4. Osoby kierujące poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Urzędu są zobowiązane do zapoznania podległych pracowników z zadaniami zawartymi w RPD.
5. RPD może podlegać weryfikacji i aktualizacji po otrzymaniu wytycznych ministra finansów do działania izb i urzędów skarbowych na dany rok.

³³ Przykład nr 12 przytoczono za: Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r..., op.cit., s. 8-9.

³⁴ Ryzyka w urzędach skarbowych – katalog otwarty. System zarządzania ryzykiem w jednostkach administracji podatkowej i kontroli skarbowej. Załącznik nr 3, ..., op.cit.

³⁵ Przykład nr 12 przytoczono za: Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r..., op.cit., s. 10.

6. W Urzędzie sporządza się Studium Wykonalności Celów (zwane SWC) najpóźniej w terminie miesiąca od dnia otrzymania „Wytycznych do działania izb i urzędów skarbowych” określonych przez Ministerstwo Finansów.
7. SWC stanowi szczegółowe rozwinięcie zadań służących realizacji celów określonych w RPD Urzędu na dany rok.

Implementacja zintegrowanego zarządzania ryzykiem w organizacji jest uwarunkowana licznymi determinantami, m.in. regulacjami i wytycznymi formalnymi, legislacyjnymi czy normatywnymi, oczywiście o różnym zasięgu i stopniu przymusowości wdrożeniowej, np. w obszarze bankowości (rekomendacje, Bazylea), ubezpieczeń (Solvency II), czasem sytuacją ekonomiczną (jako czynnik warunkujący pozycję wobec konkurencji na lokalnym rynku, zmiany strukturalno-organizacyjne zmierzające w kierunku uczestnictwa na regularnych rynkach finansowych (giełda) itd.), a czasem dojrzałością procesową organizacji (jej ładem i kulturą organizacji), które to czynniki pozwalają rozpoznać znaczenie i potrzebę wdrażania zarządzania ryzykiem (w wersji zintegrowanej, opartej na międzynarodowych standardach zarządzania ryzykiem). Bodźców (zewnętrznych i wewnętrznych) do wdrażania zarządzania ryzykiem jest znacznie więcej, na ogół nie oddziałują pojedynczo i oddzielnie, a często komplementarnie i łącznie. Istotną rolę wśród determinantów implementacji zintegrowanego zarządzania ryzykiem odgrywa postawa kierownictwa organizacji; jeśli jest aktywna, to często koordynuje, a nawet inicjuje proces wdrożeniowy. W jednostkach sektora finansów publicznych (w tym również w urzędzie skarbowym) „wdrożenie formalnego systemu zarządzania ryzykiem w jednostce powinno zawsze być poprzedzone decyzją kierownictwa jednostki. Ważny jest komunikat zarówno do kadry zarządzającej na każdym szczeblu, jak również pracowników, że jest to istotna kwestia dla jednostki. Wraz z informacją o wdrożeniu takiego systemu kierownik jednostki powinien wskazać osoby, które będą koordynowały cały system, oraz zapewnić dla nich niezbędne wsparcie”³⁶.

W tym miejscu warto podkreślić, że wszelkie instrukcje, procedury wewnętrzne, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników stanowią element dokumentujący system kontroli zarządczej. Jasno stwierdza się, że wszelkie działania podejmowane w odniesieniu do systemu zarządzania ryzykiem powinny być właściwie udokumentowane. Zatem aby zarządzanie ryzykiem przebiegało w jednostce w sposób systematyczny i, co ważne, było prawidłowo dokumentowane, powinna zostać opracowana klarowna procedura zarządzania ryzykiem, która powinna obejmować następujące obszary³⁷:

- powiązanie pomiędzy celami jednostki a przyjętymi w jednostce zasadami zarządzania ryzykiem,
- politykę kierownictwa dotyczącą akceptowanego poziomu ryzyka,

³⁶ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r..., op.cit., s. 30.

³⁷ Ibid., s. 24.

- rozliczalność i odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem (role i obowiązki poszczególnych uczestników systemu zarządzania ryzykiem),
- sposoby mierzenia i raportowania wyników zarządzania ryzykiem (monitorowanie skuteczności mechanizmów kontrolnych, monitorowanie stanów poszczególnych rodzajów ryzyka),
- zobowiązanie określonych osób/stanowisk do dokonywania okresowych przeglądów i doskonalenia polityk/procedur zarządzania ryzykiem,
- wzory dokumentów.

Z powyższego wynika, jak istotną rolę odgrywa kierownik jednostki we wdrażaniu systemu zarządzania ryzykiem, żeby zarządzanie ryzykiem było adekwatne, skuteczne i efektywne – zgodnie z wymogami Ustawy o finansach publicznych muszą być w jednostce określone klarowne kanały komunikacyjne (wewnętrzne i zewnętrzne) oraz mechanizmy raportowania. Zatem mechanizmy te powinny stanowić, że³⁸:

- najważniejsze zasady systemu zarządzania ryzykiem oraz ich modyfikacje są odpowiednio komunikowane,
- istnieją odpowiednie zasady raportowania zarówno o ryzyku, jak i o efektywności systemu zarządzania ryzykiem,
- istotne informacje z systemu zarządzania ryzykiem są aktualne i dostępne na właściwym poziomie (kierownictwo wyższego szczebla, średniego szczebla, pracownicy),
- istnieje proces wymiany informacji (komunikacji) ze wszystkimi osobami, które korzystają z systemu zarządzania ryzykiem.

„Wszyscy pracownicy, a przede wszystkim kadra kierownicza, muszą otrzymać jednoznaczny przekaz od kierownika jednostki, że zarządzanie ryzykiem należy traktować bardzo poważnie”³⁹. Przekazywane od kierownika jednostki informacje mają dotyczyć przede wszystkim: znaczenia i wagi skutecznego zarządzania ryzykiem, celów i zadań jednostki, ról i zakresu obowiązków pracowników przy wprowadzaniu w życie i utrzymaniu systemu zarządzania ryzykiem, akceptowanego poziomu ryzyka⁴⁰. Informowanie pracowników o najważniejszych zasadach wdrażanego systemu zarządzania ryzykiem w jednostce powinno/może przebiegać według poniższego przykładowego schematu⁴¹:

- decyzja kierownictwa jednostki o tym, że w jednostce zostanie wdrożony formalny system zarządzania ryzykiem, oraz wskazanie osób, które będą odpowiedzialne za wykonanie tego zadania, np. w formie pisma do wszystkich kierowników komórek organizacyjnych, e-maila do pracowników, informacji na stronie intranetowej, przez udostępnienie materiałów ze spotkań kierownictwa jednostki,

³⁸ Ibid., s. 25.

³⁹ Ibid.

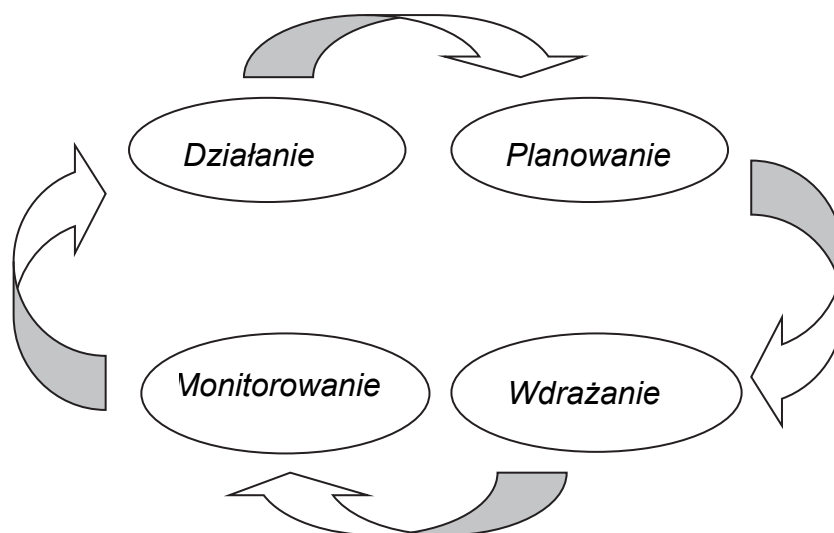
⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Przykład nr 35 przytoczono za: Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r..., op.cit., s. 25.

- informacja o tym, w jaki sposób system zarządzania ryzykiem będzie połączony z istniejącymi już rozwiązaniami w jednostce, np. systemem zarządzania jakością, planowania działalności oraz monitorowaniem i sprawozdawaniem, np. w formie prezentacji, broszury,
- informacja o przyjęciu procedury zarządzania ryzykiem oraz sposobu i terminów wdrożenia poszczególnych elementów systemu zarządzania ryzykiem, np. w formie e-maila do wszystkich pracowników, informacji na stronie intranetowej,
- informacja, w jaki sposób oraz do kogo należy przekazywać informację o zidentyfikowanych rodzajach ryzyka,
- wiadomość o utworzeniu zakładki intranetowej, gdzie można znaleźć wszystkie potrzebne informacje dotyczące zarządzania ryzykiem.

W podsumowaniu powyższych rozważań stwierdza się, że „wdrożenie formalnego systemu zarządzania ryzykiem w jednostce powinno zawsze być poprzedzone decyzją kierownictwa jednostki. Ważny jest komunikat zarówno do kadry zarządzającej na każdym szczeblu, jak również pracowników, że jest to istotna kwestia dla jednostki. Wraz z informacją o wdrożeniu takiego systemu kierownik jednostki powinien wskazać osoby, które będą koordynowały cały system, oraz zapewnić dla nich niezbędne wsparcie”⁴².

Generalnie wdrażanie systemu zarządzania ryzykiem każdej organizacji powinno być oparte na metodologii Plan-Do-Check-Act (PDCA), która ma zastosowanie do wszystkich procesów, należałoby dodać – zintegrowanych procesów. Cykl PCDA stanowi podstawowy i nieskomplikowany model postępowania stanowiący punkt wyjścia w pojmowaniu, jak w sposób prosty (w znaczeniu uproszczony) wdrażać proces, np. proces zarządzania ryzykiem w organizacji.



Rys. 1. Model wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych
Fig. 1. Risk management model implementation in public finance sector units

Źródło: Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r..., op.cit., s. 31 opierający się na modelu Plan-Do-Check-Act (PDCA)

⁴² Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r..., op.cit., s. 30.

Oczywiście metodologia PCDA nie jest wyłącznie zarezerwowana do jakiegoś konkretnego typu procesu, np. zarządzania ryzykiem, ale także dotyczy innych rodzajów procesów, np. zarządzania jakością. „Teoretyczne podstawy postrzegania zarządzania jakością w przedsiębiorstwie jako procesu określił W.E. Deming, który wykorzystując koncepcję Shewharta, stworzył cykl działań związanych z wdrażaniem parametrów jakości zwany kołem Deminga (PCDA)”⁴³. Wydaje się, że bardzo istotnym uwarunkowaniem PCDA jest akcent na zintegrowanie obecnie już nie tylko procesu, lecz także wielu procesów w organizacji. Można stwierdzić, że zastosowanie modelu PCDA zapewnia odpowiedni poziom integracji pomiędzy różnymi normami dotyczącymi systemów zarządzania, m.in. ISO 9001 Systemy Zarządzania Jakością, ISO/IEC 27001 Systemy Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, ISO 28000 Wymagania dla systemów zarządzania bezpieczeństwem łańcucha dostaw, ISO 22301 Systemy Zarządzania Ciągłością Działania. W kontekście rozważań tego opracowania także PCDA pozwala zintegrować zarządzanie ryzykiem określone w ISO 31000. Nie każde przedsiębiorstwo ma (lub mieć musi) pełny zestaw norm integrujących ISO. W przypadku jednostki takiej jak urząd skarbowy zintegrowanie zarządzania jest oparte na systemie zarządzania jakością i wdrażanym systemie zarządzania ryzykiem⁴⁴.

Choć w wytycznych do wdrażania zintegrowanego zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych według Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 zaprezentowano jedynie schemat wdrażania zarządzania ryzykiem bez żadnych odniesień, że jest to model PCDA, „stosowanie cyklu zapewnia, że wprowadzony system zarządzania ryzykiem będzie usprawniany i doskonalony, a system zarządzania ryzykiem będzie dostosowany do jednostki i jej otoczenia”⁴⁵. W ramach poszczególnych etapów cyklu wdrażania zarządzania ryzykiem wykonywane są takie zadania, jak⁴⁶:

1. planowanie:

- dokładne poznanie jednostki, jej środowiska wewnętrznego i otoczenia, w jakim jednostka funkcjonuje,
- przygotowanie dokumentu, który w formalny sposób określi zasady funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem w jednostce,
- akceptacja tego dokumentu przez kierownika jednostki;

2. wdrażanie:

- wybranie właściwego momentu wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w jednostce (np. nie w okresie, kiedy pracownicy jednostki są bardzo obciążeni pracą),
- zapoznanie pracowników z zasadami zarządzania ryzykiem w jednostce,
- zastosowanie przyjętych rozwiązań;

⁴³ S. Bożek-Węglarz, Sterowanie jakością w działalności lokacyjnej ubezpieczycieli, „Problemy jakości”, nr 12, 2003, s. 42.

⁴⁴ Informacje uzyskane w Urzędzie Skarbowym w Katowicach, 2014.

⁴⁵ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012..., op.cit., s. 31.

⁴⁶ Ibid.

3. monitorowanie:

- monitorowanie i ocena funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem zgodnie z przyjętymi zasadami;

4. działanie:

- podejmowanie decyzji, na podstawie monitorowania i oceny funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem, o zmianach obowiązujących zasad; w kolejnym kroku należy zaplanować, wdrożyć, monitorować i ewentualnie przeprowadzać kolejne zmiany.

4. Zakończenie

Z przeprowadzonych rozważań dotyczących zintegrowanego zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych wynikają następujące ważniejsze spostrzeżenia i wnioski:

- nie istnieje jeden uniwersalny dla wszystkich sektorów, branż czy typów działalności model zarządzania ryzykiem, wręcz odwrotnie – proces jest dostosowany do określonej formy aktywności, a bardziej wprost do określonej konkretnej organizacji, w tym przypadku są to urzędy skarbowe jako instytucje sektora finansów publicznych;
- jedynym dopuszczalnym aspektem uniwersalności dla zarządzania ryzykiem jest jego opieranie się na standardach zarządzania ryzykiem ukonstytuowanych przez uznane międzynarodowe instytucje, które to standardy oparto na koncepcji ERM;
- istnieją formalnoprawne uregulowania wdrażania i funkcjonowania formalnego systemu zarządzania ryzykiem w instytucjach sektora finansów publicznych, a zarządzanie ryzykiem jest wpisane w cele kontroli zarządczej, natomiast wprowadzaniem do zarządzania ryzykiem są zawsze prawidłowo określone cele i zadania dla tych instytucji, za podstawę uznaje się zaś cele strategiczne (aby zarządzanie ryzykiem było skuteczne);
- przez wdrażanie czy funkcjonowanie tzw. formalnego systemu zarządzania ryzykiem⁴⁷ w jednostkach sektora finansów publicznych rozumie się implementację i funkcjonowanie zintegrowanego zarządzania ryzykiem, które jest określone różnymi uwarunkowaniami, z których do podstawowych zalicza się wykorzystanie wytycznych zawartych w standardach zarządzania ryzykiem;
- urzędy skarbowe mają własny i odrębny (podobnie jak inne typy organizacji) portfel ryzyka, którym należy zarządzać w sposób zintegrowany.

⁴⁷ Patrz: Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r..., op.cit.

Bibliografia

1. Baranoff E.: Risk Management and Insurance, Wiley, 2004.
2. Bożek S.: Funkcjonowanie przedsiębiorstw ubezpieczeniowych w warunkach ryzyka. Standaryzacja zarządzania ryzykiem, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010.
3. Bożek S.: Identyfikacja czynników ryzyka w procesie zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie ubezpieczeniowym, [w:] D. Zarzecki (red.): Zarządzanie Finansami. Współczesne wyzwania teorii i praktyki, Zeszyty Naukowe Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 38, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011.
4. Bożek S.: Kontekst strategiczny zarządzania ryzykiem przedsiębiorstwa ubezpieczeniowego, [w:] T. Michalskim (red.): Wyzwania dla rynków ubezpieczeń w świetle sytuacji na globalnych rynkach finansowych, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013.
5. Bożek-Węglarz S.: Sterowanie jakością w działalności lokacyjnej ubezpieczycieli, „Problemy jakości”, nr 12, 2003.
6. Dorfman M.: Introduction to Risk Management and Insurance, Ninth Edition, Pearson Prentice Hall, 2008.
7. Harrington S., Niehaus G.: Risk Management and Insurance, McGraw-Hill/Irwin, International Edition, 2004.
8. 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, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów, poz. 56, Warszawa, 18 grudnia 2012.
9. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o urzędach i izbach skarbowych (DzU, 2004, nr 121, poz. 1267).
10. PKN-ISO Guide 73, PKN, Warszawa 2012.
11. PN-ISO 31000, Zarządzani ryzykiem. Zasady i wytyczne, PKN, Warszawa 2012.
12. Ryzyka w urzędach skarbowych – katalog otwarty. Materiały wewnętrzne urzędu skarbowego regionu śląskiego.
13. Skipper W. Kwon, Risk Management and Insurance. Perspectives in a Global Economy, Blackwell Publishing, 2007.
14. System zarządzania ryzykiem w jednostkach administracji podatkowej i kontroli skarbowej. Dokument przygotowany przez Zespół powołany decyzją Nr 41/AP Ministra Finansów z dnia 29 października 2010 roku do opracowania jednolitego systemu kontroli zarządczej w jednostkach administracji podatkowej i kontroli skarbowej, Warszawa 2011.

15. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU, nr 157, poz. 1240, z późn. zm. art. 69).
16. Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, PIKW, PIB, Warszawa 2007.

Abstract

The integrated risk management in the organization, regardless of the type, and so also in public sector institutions is based on a mature approach to risk management, namely enterprise risk management (ERM). Whereby the integrated risk management in the public finance sector organizations is understood the formal base on the guidelines of the international standards of the risk management and consistency with legal and organizational determinants specially dedicated for public finance sector entities. This complementary approach allows to implement risk management in an integrated approach to tax offices, which are units of the public finance sector.