

Katarzyna PETER-BOMBIK

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska
ORCID: 0000-0003-3770-109X

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W SEKTORZE PUBLICZNYM W ŚWIETLE STANDARDÓW KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Streszczenie

Ryzyko stanowi integralny element każdej aktywności ludzkiej, również w wymiarze organizacyjnym. Z punktu widzenia dążenia do efektywnego działania i osiągnięcia ustalonych celów, koniecznością w dzisiejszych czasach staje się więc zarządzanie ryzykiem. Dotyczy to wszystkich bez wyjątku organizacji, także jednostek działających w ramach sektora publicznego. Celem niniejszego artykułu jest analiza zasad zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym, których stosowanie wynika z przepisów ustawowych sankcjonujących kontrolę zarządczą, jak również próba oceny mechanizmów wprowadzonych przez ustawodawcę.

Słowa kluczowe: ryzyko, zarządzanie ryzykiem, sektor publiczny, kontrola zarządcza.

RISK MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR IN THE LIGHT OF MANAGEMENT CONTROL STANDARDS

Summary

Risk is an integral element of every human activity, also in the organizational dimension. From the point of view of striving for effective operation and achieving set goals, risk management is becoming a necessity nowadays. This applies to all organizations without exception, including entities operating within the public sector. The aim of this article is to analyze the principles of risk management in the public sector, the application of which results from statutory provisions sanctioning management control, as well as an attempt to assess the mechanisms introduced by the legislator.

Key words: risk, risk management, public sector, management control.

Wprowadzenie

Ryzyko stanowi nieodłączny element zarówno działalności człowieka jako jednostki, jak również wszelkich zbiorowości ludzkich i form organizacyjnych, w tym organizacji oraz instytucji. Ponad 50 lat temu P. Drucker (1964), nazywany ojcem współczesnego zarządzania, zauważył, że jest ono elementem każdej działalności, przez co jest czynnikiem koniecznym do uwzględnienia w prowadzeniu tej działalności. W obecnych czasach wszelkie działania mają charakter coraz bardziej skomplikowany, więc istotnym wyzwaniem staje się koordynacja poszczególnych aktywności oraz funkcjonowania całych systemów, w większym stopniu narażonych na różne zakłócenia (Zybała, 2015). W związku z tym ryzyko jak najbardziej powinno stanowić nie tylko element zainteresowania, ale – co wynika z czysto pragmatycznych przesłanek – też przedmiot identyfikacji, analizy i ustalania określonych reakcji w przypadku wszystkich podmiotów, niezależnie od ich przynależności sektorowej, w tym także jednostek sektora publicznego.

Mówiąc o specyfice działalności podmiotów sektora publicznego, warto zwrócić uwagę na to, że różni się ona istotnie od pozostałych form działalności, zwłaszcza podmiotów komercyjnych zaliczanych do sektora prywatnego. Różnice między sektorami sprowadza się często do czterech głównych obszarów, którymi są: odpowiedzialność, niedochodowy charakter działalności, możliwość stosowania narzędzi przymusu oraz odmienny mechanizm alokacji zasobów (Niedziółka, 2015). Bez wyjątku, każda organizacja istnieje „po to, aby tworzyć wartość dla swoich interesariuszy” (Szymaniec-Mlicka, Węgrzyn, 2021, s. 35), którymi w przypadku sektora publicznego jest ogół społeczeństwa. Jednostki tego sektora działają więc w celu zaspokojenia potrzeb obywateli i realizacji tzw. interesu publicznego, co związane jest m.in. z finansowaniem dziedzin życia o charakterze niekomercyjnym (wynika to z ich specyfiki i prowadzonej przez państwo polityki), takich jak bezpieczeństwo, administracja, pomoc społeczna, ochrona zdrowia czy edukacja. Sektor publiczny nie jest zatem nastawiony na generowanie nadwyżek finansowych, a sposób jego działania wynika z przepisów prawa, mających często charakter specjalnych wymagań. Związane jest to przede wszystkim z faktem – zwłaszcza w wymiarze finansowym – dysponowania zasobami, których źródłem i de facto właścicielem jest społeczeństwo. Oznacza to, że „podejmując decyzje mające wymiar finansowy, angażuje się publiczne zasoby pieniądza” (Filipiak, 2010, s. 115). Już samo to wydaje się być wystarczającą przesłanką do takiego zarządzania tymi środkami, by w możliwie jak największym stopniu wyeliminować lub ograniczyć potencjalne straty finansowe i przejawy niegospodarności. Oczywiście dotyczy to również ograniczania innych niepożądanych zjawisk w pozostałych (innych niż finansowy) obszarach aktywności jednostek sektora publicznego. W praktyce przekłada się to na potrzebę zarządzania ryzykiem, które obecne jest w polskim sektorze publicznym – jako jeden z elementów kontroli zarządczej – od przeszło 10 lat.

Celem niniejszego artykułu jest analiza zasad wynikających z przepisów ustawowych sankcjonujących kontrolę zarządczą, które odnoszą się do zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym, w tym specyfiki procesu zarządzania ryzykiem w odniesieniu do tego sektora, jak też próba oceny funkcjonujących mechanizmów.

1. Ryzyko i jego specyfika, ze szczególnym uwzględnieniem sektora publicznego

Ryzyko w ujęciu tradycyjnym rozumiane jest przede wszystkim jako sytuacja, której wystąpienie powoduje stratę, stanowi problem, ogranicza lub wręcz uniemożliwia działanie i osiągnięcie zaplanowanych celów. Wskazuje na to m.in. źródłosłów pojęcia „ryzyko” – upatrujący jego podstaw w języku łacińskim, włoskim lub też greckim. W każdym przypadku pierwotny termin odnoszony był do sytuacji, które oznaczały niebezpieczeństwo, możliwość wystąpienia porażki, wymagały odwagi i zgody na to, że podjęte działania niekoniecznie muszą zakończyć się sukcesem. Ryzyko rozumiane było zatem jako oczekiwana nieużyteczność, strata lub prawdopodobieństwo wystąpienia niekorzystnego wyniku (Campbell, 2005; Willis, 2007; Graham, Weiner, 1995), przez co było postrzegane negatywnie (Filipiak, 2010) i miało charakter jednokierunkowy. Na przestrzeni lat nastąpiły jednak istotne zmiany i współcześnie traktowane jest ono znacznie szerzej – jako zjawisko różnokierunkowe lub neutralne, które może oznaczać zarówno stratę, jak i zysk. W efekcie powinno być postrzegane jako niepewna sytuacja, której wystąpienie powoduje efekt odmienny od założonego.

W literaturze przedmiotu ryzyko definiowane jest w różny sposób, w zależności od autora, a przykładowo może ono oznaczać możliwość wystąpienia zdarzeń (zarówno negatywnych, jak i pozytywnych), które będą miały wpływ na osiągnięcie zamierzonych celów, możliwość urzeczywistnienia czegoś niepożądanego, niepewność wystąpienia określonego zdarzenia, utracone korzyści, odchylenie od planowanej wartości, rezultat niepewności czy też hamulec w osiąganiu założonych celów organizacyjnych (Staniec, 2011). To też „prawdopodobieństwo wystąpienia dowolnego, niepożądanego zdarzenia, działania lub braku działania” (Piaszczyk, 2020, s. 45), co może być tłumaczone jako rezultat podejmowanych decyzji, które mogą pociągnąć za sobą określone konsekwencje (Denek, Kańduła, 2010).

Ryzyko jest zjawiskiem niejednorodnym i wieloznacznym, co wynika m.in. z faktu, że stanowi przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin, w związku z czym bywa odmiennie traktowane. Przykładowo, w tzw. podejściu defensywnym ryzyko postrzegane jest wyłącznie w aspekcie negatywnym jako obiektywna prawidłowość, w przypadku wystąpienia której człowiek praktycznie nie ma możliwości przeciwdziałania (Tworek, 2018), jak też może stanowić wręcz pożądaną cechę oraz element działalności i sukcesu w obszarze przedsiębiorczości (nurt ofensywny).

W wielu definicjach ryzyka obok tego terminu pojawia się często też niepewność, która przez niektórych autorów jest z ryzykiem utożsamiana, ale w większości opracowań traktowana jest jednak jako odmiennie pojęcie. Różnice między ryzykiem a niepewnością prowadzą się m.in. do kwestii mierzalności. Dla F.H. Knighta (1921), który zajmował się problematyką ryzyka, już 100 lat temu stanowiło ono „mierzalną niepewność”, a odnosiło się do decyzji podejmowanych w warunkach umożliwiających oszacowanie prawdopodobieństwa określonych konsekwencji. Przekonanie to podziela współcześnie wielu autorów, według których ryzyko charakteryzują dwa główne parametry, czyli prawdopodobieństwo wystąpienia oraz dotkliwość lub zakres wpływu, które można oszacować (Woźniak, Wereda, 2019). Ryzyko łatwiej poddaje się zarządzaniu i jako takie ma charakter węższy od niepewności. Niepewność z kolei można uznać za kategorię niemierzalną, co często powoduje jej wykluczenie z dyskursu naukowego. Jest ona traktowana jako subiektywny stan umysłu w przeciwieństwie do ryzyka uznawanego za obiektywny stan świata (Tworek, 2018).

Niezależnie od przyjętej definicji ryzyka, w jego charakterystyce z reguły pojawiają się trzy główne elementy, którymi są: zdarzenie, prawdopodobieństwo i dotkliwość (konsekwencje). Zdarzenie oznacza określone okoliczności, w których następuje zmaterializowanie się ryzyka. Bardzo istotna jest tutaj precyzja opisu, gdyż w znaczącym stopniu rzutuje to na pozostałe elementy. Prawdopodobieństwo traktowane jest jako możliwość zmaterializowania się danego ryzyka, co związane jest przede wszystkim ze specyfiką podejmowanej działalności i ustalane – z wykorzystaniem metod obliczeniowych, w tym rachunku prawdopodobieństwa, w oparciu o dane historyczne. Oznacza to konieczność wystąpienia w przeszłości określonych zdarzeń, co umożliwia ich porównanie (Noga, Noga, 2019). Z kolei dotkliwość oznacza skutki, które towarzyszą wystąpieniu danego ryzyka i ich zakres oddziaływania (wpływ). Traktowane są one jako wszelkie możliwe konsekwencje, które mogą się pojawić, szczególnie z punktu widzenia realizacji celów danego podmiotu (Kumpiałowska, 2011).

Reasumując, do istotnych cech ryzyka zaliczyć można m.in. – poza wspomnianą wcześniej obiektywnością i mierzalnością – symetryczność, towarzyszenie zarówno działaniu, jak też jego brakowi, powiązanie z negatywnymi konsekwencjami oraz niewykorzystanymi szansami, możliwość wywierania określonego wpływu, a także pochodzenie zarówno z otoczenia zewnętrznego, jak i wewnętrznego (Wiatrak, 2017).

Pochodzenie ryzyka z otoczenia – czy to zewnętrznego, czy wewnętrznego – związane jest z faktem istnienia określonych czynników wywołujących ryzyko, nazywanych czynnikami lub źródłami ryzyka. Inaczej mówiąc, każde ryzyko ma jakąś przyczynę lub przyczyny. W przypadku otoczenia zewnętrznego czynniki te można podzielić na pochodzące z otoczenia dalszego (makrootoczenia) lub też bliższego (mikrootoczenia), których rozróżnienie jest istotne głównie ze względu na możliwości oddziaływania na te czynniki (Maj-Mazurek, 2019), a które jednak nie są bezpośrednio zależne od danej organizacji. Z drugiej strony wskazać można źródła ryzyka o charakterze wewnętrznym, które są bezpośrednio związane z funkcjonowaniem danej jednostki (Waściński, Krasieński, 2010). W odniesieniu do jednostek sektora publicznego – zgodnie z Komunikatem Ministra Finansów dotyczącym planowania i zarządzania ryzykiem – do czynników zewnętrznych ryzyka zaliczyć można m.in.: zmieniające się oczekiwania i potrzeby obywateli, zmienność przepisów prawnych, zmiany gospodarcze oraz technologiczne, jak też zagrożenia naturalne. Z kolei czynniki wewnętrzne obejmują: specyfikę działalności, wielkość zasobów finansowych oraz realizowanych operacji finansowych, systemy komunikacyjne i informatyczne oraz przetwarzanie informacji, zasoby ludzkie i jakość kierownictwa, jak również przyjęte i obowiązujące plany oraz strategie (Komunikat nr 6, 2012).

To, jaki charakter mają skutki ryzyka (finansowy lub niefinansowy), pozwala dokonać jego podziału na ryzyko finansowe i ryzyko niefinansowe (pozafinansowe) (Wójtowicz-Dawid, 2021). Jest to przykładowy podział ryzyka, gdyż w praktyce znajduje zastosowanie wiele typologii, które oparte są o takie kryteria, jak: czynniki kształtujące ryzyko (ryzyko wewnętrzne i zewnętrzne, a także ryzyko ogólne i specyficzne), obszar, którego ryzyko dotyczy (ryzyko finansowe, rozwoju, makroekonomiczne, polityczne, zasobów ludzkich, technologiczne i środowiskowe), powiązanie z działalnością organizacji (ryzyko stałe oraz zmienne), horyzont czasowy (ryzyko długoterminowe oraz bieżące/krótkoterminowe, ryzyko strategiczne i operacyjne) (Poniatowicz, 2010; Grabowski, 2019; Woźniak, Wereda, 2019; Sasak, 2020; Szymaniec-Mlicka, Węgrzyn, 2021).

Jak już wcześniej zostało podkreślone, ryzyko dotyczy bez wyjątku każdej organizacji czy jednostki, jak również każdego rodzaju działalności, będąc wręcz jej immanentną cechą. Zawsze jest ono częściowo nieznane, co wynika z faktu, że może zmieniać się w czasie. Z drugiej jednak strony, ryzyko – poprzez określone działania – można kształtować. Z punktu widzenia każdego podmiotu oznacza to więc możliwość i konieczność stałego monitorowania ryzyka, co stanowi jeden z elementów szeroko rozumianego procesu zarządzania ryzykiem.

Zarządzanie ryzykiem jest w przypadku współczesnych organizacji stałym elementem zarządzania o charakterze strategicznym (Kumpiałowska, 2011), którego znaczenie zdecydowanie wzrasta. Jest to działanie ściśle zintegrowane z pozostałymi procesami zachodzącymi w każdej organizacji, stanowiące de facto jedyny sposób podejścia do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości (Pavodani, Tugnoli, 2005). Może być ono rozumiane jako zorganizowany proces rozwiązywania problemów

związanych z pojawiającym się ryzykiem, a także proces podejmowania decyzji w zakresie wyboru zabezpieczeń adekwatnych do występujących zagrożeń lub proces obejmujący identyfikację i ocenę ryzyka oraz reagowanie na nie (Peter-Bombik, 2018). W kontekście wielokierunkowej koncepcji ryzyka celem zarządzania ryzykiem jest „zwiększenie prawdopodobieństwa i/lub skutków pozytywnych ryzyk oraz zmniejszenie prawdopodobieństwa i/lub skutków negatywnych ryzyk” (PMBOK, 2019, s. 395). Z racji tego, że ryzyko odnosi się do wszystkich bez wyjątku zasobów danej organizacji, zarządzanie ryzykiem może być postrzegane jako jeden z kluczowych procesów zarządzania (Miciuła, 2013; Olender, 2020).

Zarządzanie ryzykiem może być postrzegane procesowo i rozumiane jako „ciąg czynności zmierzających do podejmowania właściwych działań w celu całkowitego wyeliminowania lub zmniejszenia prawdopodobieństwa występowania zagrożeń (ryzyk) lub – w razie braku takich możliwości – przeciwdziałania negatywnym skutkom potencjalnie występujących zagrożeń” (Rosiek, 2022, s. 146). W praktyce jednak skuteczne zarządzanie ryzykiem często nie oznacza jego całkowitej eliminacji, gdyż okazuje się to niemożliwe (OECD, 2014). Traktowanie zarządzania ryzykiem jako procesu czy też sekwencji działań oznacza, że można w jego ramach wyodrębnić określone etapy. W klasycznym rozumieniu proces zarządzania ryzykiem obejmuje: określenie i oszacowanie zagrożeń, jak również podjęcie działań pozwalających na ich uniknięcie. Warto jednak przywołać bardziej rozbudowane modele zarządzania ryzykiem, znajdujące m.in. swoje zastosowanie w obszarze zarządzania projektami, które np. składają się z takich etapów, jak: planowanie zarządzania ryzykiem, identyfikacja ryzyk, jakościowa i ilościowa analiza ryzyk, planowanie i implementacja reakcji na ryzyka, jak również kontrolowanie ryzyk (PMBOK, 2019).

Odnosząc się do jednostek sektora publicznego, warto zauważyć, że zarządzanie ryzykiem w tym sektorze – w porównaniu do sektora prywatnego – wydaje się trudniejsze i stanowi większe wyzwanie. Przyjmuje się także, że sektor publiczny jest w większym stopniu na nie narażony, przy mniejszym tzw. apetycie na ryzyko (Bhatta, 2008). Wynika to z jednej strony ze stosunkowo niewielkiego doświadczenia w tym obszarze (w porównaniu z sektorem komercyjnym), co pociąga za sobą pewne ograniczenia w zakresie stosowanych rozwiązań i narzędzi, jak też tzw. dobrych praktyk. Z drugiej strony zwraca się też uwagę na upolitycznienie szczebli kierowniczych w jednostkach sektora publicznego, co niekoniecznie idzie w parze ze zrozumieniem potrzeby zarządzania ryzykiem, a także posiadaniem odpowiedniej wiedzy w tym zakresie. Kolejny element stanowi ograniczona odpowiedzialność za podejmowane decyzje, co może skutkować obojętnością na potencjalne ryzyka, wynikającą z braku poczucia zagrożenia (Martyniuk, 2012). Warto w tym miejscu podkreślić, że wśród autorów nie ma zgody, czy zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym i prywatnym wykazują podobieństwa, czy też stanowią zupełnie odmienne procesy. Część autorów, wskazując m.in. na charakter odpowiedzialności osób zarządzających podmiotami publicznymi i prywatnymi, jak też działania podejmowane w stosunku do zidentyfikowanych ryzyk, zwraca uwagę na istniejące odmienności i unikalność działań podejmowanych w ramach każdego sektora (Vincent, 1996; Hansson, 2005). Z drugiej strony można wskazać również koncepcje podkreślające uniwersalność procesu zarządzania ryzykiem we wszystkich organizacjach, niezależnie od ich przynależności sektorowej i możliwości stosowania tych samych zasad oraz standardów (Spira, Page, 2003). W praktyce, kluczowe w tym zakresie wydają

się rozstrzygnięcia wprowadzone przez ustawodawców. W warunkach polskich – w odniesieniu do jednostek należących do sektora publicznego – zarządzanie ryzykiem stanowi obecnie wymóg, który wynika z regulacji dotyczących kontroli zarządczej.

2. Kontrola zarządcza i jej rola w sektorze publicznym

Jednym z wyzwań stojących przed sektorem publicznym w Polsce jest z pewnością zwiększenie sprawności działania, co oznacza m.in. poprawę istniejącego systemu zarządzania zarówno sferą publiczną jako całością, jak i poszczególnymi jednostkami wchodzącymi w skład tego sektora. Dobrze zarządzana jednostka sektora publicznego może być rozumiana jako „organizacja, która m.in. osiąga postawione przed nią cele, wykonuje swoje zadania w sposób wydajny i efektywny, zgodnie z obowiązującymi regulacjami, a jej sprawozdania odpowiadają stanowi rzeczywistości” (Piszko, 2020, s. 14-15). Jak wynika z powyższego, w działalności sektora publicznego coraz większą rolę zaczyna odgrywać skuteczność i efektywność działania. Z drugiej strony, pojawia się również potrzeba ograniczania zjawisk i sytuacji mogących wpłynąć negatywnie na te elementy. Skuteczność rozumiana jest jako „osiągnięcie zakładanych rezultatów działalności”, z kolei efektywność to „osiągnięcie rezultatów przy minimalnym zaangażowaniu środków, czyli optymalna relacja pomiędzy ponoszonymi na realizację celów nakładami a osiąganymi efektami” (Wójtowicz-Dawid, 2021, s. 17). I, o ile skuteczność jako taka występuje jak najbardziej w sektorze publicznym, o tyle efektywność jeszcze jakiś czas temu miała charakter „problematiczny”. Wynikało to zwłaszcza z faktu, że traktowana jest ona głównie jako kategoria ekonomiczna – porównanie nakładów i rezultatów. Ponieważ celem działania sektora publicznego nie jest generowanie nadwyżek finansowych i podejmowanie wyłącznie takich działań, które w wymiarze ekonomicznym się opłacają, termin „efektywność” jeszcze nie tak dawno był w odniesieniu do tego sektora pomijany. Zastępowano go takimi terminami jak np. gospodarność lub wydajność. Sytuacja zmieniła się jednak w istotny sposób wraz z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego instytucji kontroli zarządczej, wśród której celów wymieniona została właśnie skuteczność i efektywność działania (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 68.2).

Mówiąc o kontroli zarządczej, warto zwrócić uwagę na to, że samo pojęcie „kontrola” może być rozumiane na kilka sposobów, przy czym najczęściej oznacza to działanie o charakterze sprawdzająco-sankcyjnym. Jest to tzw. ujęcie funkcjonalne kontroli, które stoi w pewnej opozycji do ujęcia zarządczego, zgodnie z którym kontrola stanowi narzędzie wspomagające sprawność działania danej jednostki. Kontrola zarządcza, będąca przedmiotem rozważań niniejszego opracowania, jak najbardziej wpisuje się w ten drugi nurt. Zastosowanie przez ustawodawcę terminu „kontrola” może wprowadzać w błąd, sugerując podejście weryfikacyjno-sankcyjne, podczas gdy kontrola zarządcza nie jest kontrolą w ujęciu klasycznym. To raczej proces doskonalenia zarządzania daną jednostką, który pozwala, zwłaszcza osobom zarządzającym, uzyskać zapewnienie, że cele jednostki są osiągnięte w sposób skuteczny i efektywny. Jest ona „elementem systemu kierowania działalnością jednostki, w tym monitorowania tej działalności” (Piaszczyk, 2020, s. 35). Jak wskazuje A. Wójtowicz-Dawid, „to narzędzie służące do zarządzania, nie zaś substytut zarządzania” (2021, s. 12). Tym samym kontrola zarządcza wpisuje się w koncepcję zarządzania opartego na formule 3E, która postuluje, aby zarządzanie miało charakter efektywny, ekonomiczny i etyczny (Kieżun, 1998).

Historycznie ujmując, pojawienie się kontroli zarządczej, zanim w polskim porządku prawnym zaistniała w formie obecnie obowiązującej, związane było z procesami przygotowawczymi do członkostwa w Unii Europejskiej i reformą systemu finansów publicznych. Z drugiej strony, koncepcja tego typu kontroli ma swoje korzenie w praktykach właściwych dla sektora biznesowego (Rosiek, 2022). Sama kontrola zarządcza, wprowadzona na mocy ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, zastąpiła funkcjonującą wcześniej kontrolę finansową. W zamyśle ustawodawcy, co znalazło swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu projektu ustawy, funkcjonująca wcześniej instytucja miała charakter stricte finansowy, podczas gdy intencją prawodawcy było „objęcie zakresem kontroli wszystkich aspektów działalności jednostki” (Druk sejmowy nr 1181).

Zapowiadając wprowadzenie ważnych zmian w systemie zarządzania jednostkami sektora publicznego poprzez kontrolę zarządczą, ustawodawca poświęcił tej instytucji w ustawie o finansach publicznych zaledwie cztery artykuły. Zawierają one definicję, cele i pewne kwestie organizacyjne związane z jej funkcjonowaniem. Zgodnie z definicją ustawową, „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” (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 68.1). Warto zwrócić uwagę na fakt, że w definicji została podkreślona przede wszystkim realizacja celów danej jednostki, co jednoznacznie umiejscawia omawianą instytucję w obszarze zarządzania. „Kluczowym czynnikiem przesądzającym o skuteczności i efektywności zarządzania staje się wyznaczanie celów jednostki i ich osiągnięcie w określonym horyzoncie czasowym” (Piasny, 2016, s. 339). Stanowi to też punkt wyjścia określonych działań podejmowanych w ramach zarządzania ryzykiem, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Cele kontroli zarządczej zostały określone przez ustawodawcę i obejmują zapewnienie: zgodności działalności danej jednostki z przepisami prawa, skuteczności i efektywności, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, etycznego działania, skutecznego informowania oraz zarządzania ryzykiem (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 68.2).

Wprowadzona w roku 2009 do polskiego porządku prawnego kontrola zarządcza od roku 2010 stała się obligatoryjna dla wszystkich jednostek wchodzących w skład sektora finansów publicznych, niezależnie od poziomu organizacyjnego, na którym funkcjonują. Dla lepszej organizacji dokonano podziału sektora, wyodrębniając pion administracji rządowej (działy administracji rządowej) i administracji samorządowej (jednostki samorządu terytorialnego), wprowadzając w każdym z nich dwa poziomy kontroli. Pierwszy poziom związany jest z zarządzaniem daną jednostką, w związku z czym musi zostać w tej jednostce wprowadzony i zorganizowany. Osobą odpowiedzialną za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej oraz efektywnej kontroli na poziomie danej jednostki – zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych – jest jej kierownik (Ibidem, art. 69.1). W przypadku drugiego poziomu jest to zadanie ministra kierującego danym resortem (poziom działu administracji rządowej) albo wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty lub marszałka województwa (poziom jednostki samorządu terytorialnego).

Warto zauważyć, że ustawa nie precyzuje, w jaki sposób kierownik jednostki ma zorganizować kontrolę zarządczą. Pewną pomocą – w założeniu ustawodawcy – miały być standardy oraz wytyczne, jednak ze względu na ich ogólny charakter trudno uznać je za precyzyjne wskazówki, gdyż „mogą być one zarówno dostosowane, jak i rozbudowane na potrzeby danej jednostki” (Szczepankiewicz, 2011, s. 200). Dodatkowo, sam model organizacyjny kontroli zarządczej, wynikający z ustawy, jest traktowany przez wielu autorów jako konstrukt teoretyczny. Wynika to z faktu, że „kontrola zarządcza przewiduje dwa poziomy zarządzania jednostkami sektora publicznego, podczas gdy tych poziomów w praktyce jest o wiele więcej i nie są to proste zależności” (Rosiek, 2022, s. 48). Ustawodawca przypisał szczególne zadania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, ustanawiając go koordynatorem systemu kontroli zarządczej. Koordynację w tym przypadku traktować można jako „zapewnienie spójnego i jednolitego funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych całego sektora” (Piaszczyk, 2020, s. 37). W związku z powyższym, minister finansów otrzymał określone zadania, obejmujące m.in. wydawanie oraz upowszechnianie standardów i wytycznych kontroli zarządczej.

Warto jednak podkreślić, że wydawanie standardów oraz wytycznych zostało potraktowane przez ustawodawcę w odmienny sposób. W pierwszym przypadku (standardy) stało się to zadaniem obligatoryjnym i faktycznie znalazło swoją realizację jeszcze w 2009 roku, przed wejściem w życie przepisów dotyczących kontroli zarządczej (Komunikat nr 23, 2009). W przypadku wytycznych wprowadzono jedynie możliwość opracowania takich wytycznych na poziomie ministerialnym. W efekcie, dopiero w kolejnych latach zostały przygotowane wytyczne, które dotyczyły wyłącznie dwóch obszarów kontroli, a mianowicie samooceny (Komunikat nr 3, 2011) oraz planowania i zarządzania ryzykiem (Komunikat nr 6, 2012).

Ogólnie standardy w obszarze kontroli zarządczej można rozumieć jako „określenie minimalnych wymagań jakościowych dotyczących sposobu przeprowadzania kontroli” (Piaszczyk, 2020, s. 9). Zostały one oparte na stosowanych w świecie – przez liczne organizacje zrzeszające audytorów zewnętrznych i wewnętrznych – standardach, oczywiście z uwzględnieniem specyfiki sektora i obowiązujących regulacji prawnych. Wśród nich wymienić można takie regulacje, jak: INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) czy też FERMA (Federation of European Risk Management Associations). Zastosowanie praktyczne standardów polega na tym, że powinno się je traktować jako „uporządkowany zbiór wskazówek, które powinny zostać wykorzystane do tworzenia, ocen i doskonalenia systemów kontroli zarządczej” (Wójtowicz-Dawid, 2021, s. 45). W efekcie tego istnieje możliwość ich rozbudowywania z uwzględnieniem specyfiki danej jednostki czy obszaru działania, jak również tzw. „dobrych praktyk”, wypracowanych w sektorze w czasie funkcjonowania kontroli zarządczej.

W przypadku polskiej kontroli zarządczej opracowane standardy podzielone zostały na pięć głównych kategorii, odpowiadających poszczególnym elementom kontroli:

- środowisko wewnętrzne (przestrzeganie wartości etycznych; kompetencje zawodowe; struktura organizacyjna; delegowanie uprawnień);
- cele i zarządzanie ryzykiem (misja; określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji; identyfikacja ryzyka; analiza ryzyka; reakcja na ryzyko);

- mechanizmy kontroli (dokumentowanie systemu kontroli zarządczej; nadzór; ciągłość działania; ochrona zasobów; szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych; mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych);
- informacja i komunikacja (bieżąca informacja; komunikacja wewnętrzna; komunikacja zewnętrzna);
- monitorowanie oraz ocena (monitorowanie systemu kontroli zarządczej; samoocena; audyt wewnętrzny; uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej).

Układ poszczególnych grup nie ma charakteru hierarchicznego. Nie ma więc możliwości wskazania standardów kluczowych, gdyż przyjmuje się, że wszystkie elementy są istotne z punktu widzenia prawidłowego i efektywnego działania danej jednostki.

Warto jednak zwrócić uwagę, że w przypadku zarządzania ryzykiem, które jest przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania, po pierwsze – ma miejsce dość duże uszczegółowienie działań (w porównaniu do innych standardów), a po drugie – zarządzanie ryzykiem zostało połączone z ustalaniem misji i celów. To, że w ramach jednej grupy standardów zostały połączone ze sobą misja, cele i zarządzanie ryzykiem, nie jest przypadkowe. Ryzyko stanowi niejako następstwo – z punktu widzenia konstrukcji standardów – pierwszych dwóch elementów, co oznacza, że „po ustaleniu celów należy rozpoznać poszczególne obszary ryzyka związane z ich realizacją, dokonać ich oceny, określić poziom akceptowalnego ryzyka oraz sposób reakcji na ryzyko” (Szymaniec-Mlicka, Węgrzyn, 2021, s. 57).

Ustalanie celów działania jest ściśle powiązane z procesami decyzyjnymi, które w jednostkach sektora publicznego są często bardziej skomplikowane i czasochłonne niż w przypadku podmiotów należących do sektora prywatnego. Wynika to chociażby z przyjętych procedur (charakter kolegialny części decyzji, ustawowe terminy), co niestety ogranicza elastyczność działania i reagowania (Niedziółka, 2015). Oznacza to również większe prawdopodobieństwo zmaterializowania się różnych ryzyk. W efekcie, proces zarządzania ryzykiem można i trzeba traktować jako naturalną kontynuację procesu ustalania misji jednostki oraz jej celów a także „mechanizm zapewnienia realności osiągnięcia wyznaczonych celów” (Rosiek, 2022, s. 41). Równocześnie warto zauważyć, że planowanie działalności nie ma charakteru incydentalnego. Jest to „proces ściśle skorelowany z bieżącą i przyszłą działalnością jednostki” (Kumpiałowska, 2015, s. 94), czyli musi mieć charakter ciągły. W związku z tym również zarządzanie ryzykiem musi być stałym elementem zarządzania jednostką, a poszczególne jego elementy czy etapy cechować się powinny powtarzalnością.

3. Standardy kontroli zarządczej dotyczące identyfikacji ryzyka w sektorze publicznym

Zgodnie z zapisami Komunikatu Ministra Finansów z 2006 roku, zarządzanie ryzykiem to „procedury i polityki oraz skoordynowane działania, podejmowane zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników, które poprzez identyfikację i analizę ryzyka oraz określanie adekwatnych reakcji na ryzyko zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań” (Komunikat nr 6, 2012, s. 2). Te skoordynowane działania powinny stanowić element systemu obejmującego „zasady i komponenty efektywnego procesu zarządzania ryzykiem” (Kumpiałowska, 2011, s. 16). Stworzenie

takiego systemu stanowi zadanie kierownika jednostki, przy czym przepisy nie określają, w jaki sposób ma to zostać zrealizowane. Dodatkowo, zdaniem niektórych autorów, sam proces zarządzania ryzykiem może mieć charakter formalny lub nieformalny (jest to decyzja kierownika). Wynika to z faktu, że „żadne przepisy nie stawiają wymogu wprowadzenia procesu zarządzania poprzez zastosowanie formalnych narzędzi typu zarządzenia czy uchwały” (Wójtowicz-Dawid, 2021, s. 54).

Analizując sposoby zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora publicznego, można wskazać na trzy główne modele. Po pierwsze, kierownik jednostki samodzielnie zarządza ryzykiem, korzystając z incydentalnego wsparcia pracowników – jest to jednak rozwiązanie relatywnie rzadkie. Drugi sposób związany jest z wyodrębnieniem w strukturze organizacyjnej jednostki komórki lub zespołu ludzi i przekazanie im działań z zakresu zarządzania ryzykiem (w całości lub części). Trzecie rozwiązanie oznacza włączenie w proces zarządzania ryzykiem wszystkim pracowników jednostki i odbywa się przez stworzenie określonych procedur oraz zobligowanie do ich przestrzegania bez wyjątku wszystkich osób (Jaszczuk, 2019). Jak zostanie to zorganizowane w danej jednostce, zależy od decyzji jej kierownika, niemniej jednak kluczowa wydaje się adekwatność przyjętych rozwiązań do specyfiki (w tym wielkości i zakresu działania) jednostki.

Podstawowe elementy procesu zarządzania ryzykiem, którym zostały dedykowane osobne standardy kontroli zarządczej (Komunikat nr 23, 2009), to:

- identyfikacja ryzyka;
- analiza ryzyka;
- reakcja na ryzyko.

Są to z pewnością kluczowe etapy, które od dawna funkcjonują w teorii i praktyce zarządzania ryzykiem, tworząc prosty trzyetapowy model (Leung, Isaacs, 2008). Aby proces zarządzania ryzykiem był jednak kompletny, wskazanym wydaje się zwrócenie uwagi na dodatkowy element, którym jest planowanie zarządzania ryzykiem.

Planowanie zarządzania ryzykiem jest traktowane w różnych podejściach jako pierwszy etap procesu zarządzania ryzykiem, który często stanowi o jakości tego procesu. Jest to proces określania sposobu podejścia do zarządzania ryzykiem w jednostce, jak również doprecyzowywania poszczególnych elementów. Etap ten obejmuje m.in. ustalenie takich kwestii, jak: kluczowe elementy polityki/strategii zarządzania ryzykiem w jednostce, kategorie ryzyk, wymagane procesy i działania, role, odpowiedzialności i uprawnienia poszczególnych osób, terminy realizacji określonych działań, jak również częstotliwość ich powtarzania, a także szablony dokumentów. Za dobrą praktykę na tym etapie można uznać pewną formalizację etapu planowania zarządzania ryzykiem, np. w formie wewnętrznego aktu prawnego, głównie w odniesieniu do procedur, terminów (Gąsiorek, 2010), jak i osób lub komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za poszczególne działania, w tym tzw. właścicieli ryzyka oraz właścicieli reakcji na ryzyka.

Kolejnym etapem procesu zarządzania ryzykiem jest identyfikacja ryzyka, której został dedykowany osobny standard kontroli zarządczej, zgodnie z którym: „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 też przez jednostki podległe lub nadzorowane. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka” (Komunikat nr 23, 2009, s. 4).

Jak wynika ze standardu, identyfikacja ryzyka powinna mieć miejsce przynajmniej raz w roku. Zważywszy, że znacząca część jednostek sektora publicznego (powiązanych z gospodarką budżetową i pozabudżetową) funkcjonuje w horyzoncie rocznym, ustalona częstotliwość wydaje się minimum. Po części problem ten rozwiązują wytyczne, zgodne z którymi identyfikację należy przeprowadzać okresowo – zgodnie z treścią standardu – przynajmniej raz w roku, ale także na bieżąco. W takim ujęciu identyfikacja ryzyka stanowi element rutynowego działania pracowników (Komunikat nr 6, 2012), a także powinna być przeprowadzana każdorazowo w sytuacji znaczącej zmiany warunków funkcjonowania jednostki.

Aby w sposób właściwy zidentyfikować ryzyka w przypadku danej jednostki, konieczną wydaje się zarówno dobra znajomość jej specyfiki, czyli celów, zakresu działania, metod pracy, struktury organizacyjnej oraz zasobów, jak również poznanie otoczenia, w którym jednostka funkcjonuje, a które wywiera wpływ na jej działanie (Mazur, Mazur, Mendyk-Krajewska, 2017).

Metod identyfikacji i opisu ryzyk znajdujących zastosowanie w praktyce jest bardzo dużo, a zaliczyć do nich można m.in.: analizę danych zastanych dotyczących działalności, wykorzystanie list kontrolnych funkcjonujących w jednostce lub właściwych dla danego segmentu sektora, burzę mózgow, opinie ekspertów, jak i inne metody, takie jak PCM (drzewo problemów i celów), diagram Ishikawy czy też metoda Crawforda (Kumpiałowska, 2015; Grabowski, 2019; PMBOK, 2019). Sam proces identyfikacji może być inicjowany i realizowany zarówno na szczeblach kierowniczych (kierownictwo najwyższych szczebli identyfikuje ryzyko dla całej jednostki), jak i w sposób oddolny, kiedy to na pracownikach spoczywa obowiązek identyfikowania ryzyk właściwych dla obszaru ich działalności (Wójtowicz-Dawid, 2021). Szczególnie ważne jest to drugie podejście, ze względu na fakt, że pracownicy, wykonując określone zadania, dysponują wiedzą dotyczącą faktycznie pojawiających się zagrożeń (Sasak, 2020). Zastosowanie znaleźć może również forma mieszana, kiedy w działania związane z identyfikacją ryzyka zaangażowane są wszystkie szczeble organizacyjne – rozwiązanie to wydaje się najlepszym i dającym gwarancję wszechstronnego podejścia do ryzyka.

Identyfikacja ryzyka związana jest także z podziałem zidentyfikowanych ryzyk na określone kategorie według przyjętych kryterium, czyli klasyfikacją ryzyka. W przypadku sektora publicznego do najczęściej występujących ryzyk, a więc takich, na które należy zwracać szczególną uwagę, zaliczyć można przede wszystkim: ryzyko operacyjne, ryzyko prawne oraz ryzyko związane z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (Martyniuk, 2012). Inni autorzy rozbudowują ten katalog, podając takie kategorie, jak: ryzyko operacyjne, ryzyko strategiczne, ryzyko finansowe, ryzyko zasobów ludzkich, ryzyko reputacji, ryzyko bezpieczeństwa informacji, ryzyko prawne, ryzyko zagrożeń kryzysowych, ryzyko korupcji, ryzyko stosowania niewłaściwych metod zarządzania czy – coraz istotniejsze w dzisiejszych czasach – ryzyko konkurencji (Wiatrak, 2017; Niedziółka 2015). Osobną kategorię stanowią ryzyka mające swoje źródła w otoczeniu dalszym (ryzyko ekonomiczne, polityczne, finansowe), których wystąpienie – z racji na silne powiązania pomiędzy podmiotami sektora finansów publicznych – może doprowadzić do zakłóceń ładu społeczno-gospodarczego (Noga, Noga, 2019). To, jakie kategorie znajdują zastosowanie w przypadku danej jednostki, w dużym stopniu zależy od charakteru jej działalności, jak również wcześniejszych doświadczeń i przyjętych rozwiązań. Wspomniany wcześniej plan zarządzania ryzykiem

zawiera często kategorie ryzyka uwzględniane w danej jednostce, które – w zależności od okoliczności – mogą być rozbudowywane i uzupełniane. Pewną bazę ryzyk, a tym samym punkt wyjściowy dla wszystkich jednostek, zawierają ministerialne wytyczne w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Komunikat nr 6, 2012), które proponują podział ogółu ryzyk na takie kategorie, jak:

- ryzyko finansowe (ryzyko budżetowe, ryzyko oszustwa i kradzieży, ryzyko podlegające ubezpieczeniu, ryzyko zamówień publicznych i zlecenia zadań publicznych, ryzyko odpowiedzialności);
- ryzyko dotyczące zasobów ludzkich (ryzyko personelu, ryzyko bhp);
- ryzyko działalności (ryzyko regulacji wewnętrznych, ryzyko organizacji oraz podejmowania decyzji, ryzyko kontroli wewnętrznej, ryzyko informacji, ryzyko wizerunku, ryzyko systemów informatycznych);
- ryzyko zewnętrzne (ryzyko infrastrukturalne, ryzyko gospodarcze, ryzyko środowiska prawnego, ryzyko środowiska politycznego).

Dodatkowo, należy zwrócić także uwagę na specyficzne formy ryzyka, np. ryzyko krzyżowe/kumulujące się, którego specyfika polega na występowaniu równocześnie w kilku komórkach organizacyjnych lub obszarach działania, co przy nawet niewielkim wpływie pojedynczego ryzyka, może skutkować istotnymi efektami łącznymi. Z drugiej strony warto wziąć pod uwagę także tzw. ryzyko nieodłączne (ryzyko brutto), traktowane jako całkowite ryzyko, które może stać się udziałem danej jednostki bez podjęcia działań mających na celu jego ograniczenia, jak też ryzyko rezydualne, które pozostaje po podjęciu tych działań (Kumpiałowska, 2011).

Efektom działań w ramach etapu identyfikacji ryzyka – w przypadku każdej jednostki – powinno być „rozpoznanie niebezpieczeństw w odniesieniu do wszystkich istotnych obszarów funkcjonowania jednostki mających wpływ na realizowane zadania” (Urbanek, 2018, s. 97-98). Produktem jest natomiast rejestr ryzyk, czyli zestawienie potencjalnych zagrożeń, które na kolejnym etapie poddane zostaną analizie. Dokument ten ma charakter dynamiczny i powinien być, z określoną częstotliwością, poddawany aktualizacji (Wiatrak, 2016). Każde zidentyfikowane ryzyko umieszczone w rejestrze powinno zostać opisane w odpowiedni sposób (ustalony w planie zarządzania ryzykiem), obejmujący przede wszystkim takie elementy, jak: okoliczności wystąpienia danego zdarzenia, przyczyny i skutki, jak również wskazanie właściciela ryzyka, czyli osoby odpowiedzialnej za zarządzanie i monitorowanie danego ryzyka.

4. Analiza i reakcja na ryzyko w ujęciu standardów kontroli zarządczej

Standard odnoszący się do kolejnego etapu procesu zarządzania ryzykiem wskazuje, że: „Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka” (Komunikat nr 23, 2009, s. 4). Jest to zatem etap, na którym dokonuje się kompleksowej „wyceny” ryzyk z punktu widzenia możliwości wystąpienia oraz istotności, a tym samym oszacowania możliwości realizacji celów jednostki. W praktyce jest to jednak dość skomplikowane działanie, gdyż ryzyka nie da się wyeliminować całkowicie (Szewczuk, 2010), w związku z czym pozostaje wyzwanie właściwego określenia jego charakterystyk w celu odpowiedniego przygotowania lub/i podjęcia określonych działań. Zwraca na to uwagę literatura przedmiotu, zwłaszcza odnosząc się do ryzyk występujących w sferze polityk publicznych (Zybała, 2015).

Metody analizy ryzyka są liczne i zróżnicowane, przy czym nie istnieje metoda idealna (Wiatrak, 2016), niemniej można je podzielić na dwie kategorie, czyli metody o charakterze jakościowym i ilościowym (oczywiście istnieją też metody mieszane). Z punktu widzenia wybranych metodyk, takich jak PMBOK lub Prince2, odnoszących się m.in. do zarządzania ryzykiem (w tym przypadku projektowym), metody te traktowane są jako jeden lub dwa odrębne etapy. Podział – proponowany przez PMBOK – wynika przede wszystkim z istotnych różnic, które między tymi rodzajami metod zachodzą.

Po pierwsze, metody analizy ryzyka o charakterze jakościowym traktowane są jako metody prostsze i tańsze, a tym samym dostępne praktycznie dla każdej jednostki i w każdej sytuacji. Jak sama nazwa wskazuje, metody te – z racji na swój charakter – nie wymagają dostępu do danych ilościowych. W efekcie są one stosowane w odniesieniu do wszystkich bez wyjątku ryzyk zidentyfikowanych na wcześniejszym etapie i umieszczonych w rejestrze ryzyk. Metody jakościowe pozwalają ograniczyć poczucie niepewności oraz dokonać wstępnego podziału ryzyk na ryzyka w danym momencie czasowym istotne i ryzyka nieistotne. Ryzyka uznane za istotne poddawane są dalszej analizie, czyli analizie ilościowej. Z kolei ryzyka nieistotne trafiają do rejestru ryzyk obserwowanych, w ramach którego podlegają monitoringowi. Wynika to z faktu zmienności ryzyka w czasie, co powoduje konieczność systematycznego powtarzania określonych działań (w tym przypadku analizy jakościowej), zgodnie z planem zarządzania ryzykiem przyjętym w danej jednostce.

Najpopularniejszymi metodami jakościowymi są tzw. metody macierzowe, które pozwalają osobno ocenić wpływ potencjalnego ryzyka na cele jednostki (ocena skutków ryzyka) i prawdopodobieństwo zmaterializowania się określonego ryzyka, a także ustalić łączny wpływ tych zmiennych. Jednostka sektora publicznego i każda inna organizacja zarządzająca ryzykiem w ramach obowiązujących procedur wewnętrznych (plan zarządzania ryzykiem) z reguły zobligowana jest „zaprojektować matryce pozwalające zobrazować każde ryzyko na płaszczyźnie zwymiarowanej właśnie tymi dwoma parametrami, tj. prawdopodobieństwem i skutkiem” (Kumpiałowska, 2015, s. 176). Dodatkowo, na etapie analizy jakościowej uwzględniane są także opinie ekspertów i ocena pilności ryzyk (uwzględniająca czas potrzebny na reakcję, potencjalnie bliski termin wystąpienia ryzyka itd.).

Metody ilościowe analizy ryzyka – w odróżnieniu od metod jakościowych, które z reguły stanowią dla nich punkt wyjścia – wykorzystują wyspecjalizowane modele matematyczne i bazują na bardzo konkretnych danych. Brak takich danych uniemożliwia zastosowanie określonej metody, co oznacza, że stosowanie tych metod może być ograniczone. O ile w przypadku metod jakościowych zwraca się często uwagę na subiektywny charakter oceny (co samo w sobie nie jest ograniczeniem), to o tyle w odniesieniu do metod jakościowych podkreśla się gwarancję obiektywizmu (Woźniak, Wereda, 2019). Zastosowanie metod ilościowych pozwala uzyskać liczbowe informacje (charakterystyki) ryzyk uznanych w ramach analizy jakościowej za istotne, a tym samym ustalić ich hierarchię.

Mówiąc o narzędziach wykorzystywanych w ramach analizy ilościowej, warto wskazać przede wszystkim takie, jak: analiza wrażliwości (analiza typu „what if”), narzędzia probabilistyczno-statystyczne (np. metoda wartości oczekiwanej), jak również metody symulacyjne (np. symulacja Monte Carlo).

Z etapem analizy ryzyka związane jest ustalenie tzw. akceptowalnego poziomu ryzyka. Zasadniczo działanie to traktuje się jako zadanie kierownika jednostki lub upoważnionych przez niego pracowników, przy czym jak najbardziej wskazanym wydaje się udział także innych osób lub komórek. Ustalenie akceptowalnego poziomu ryzyka w sposób odpowiedni do specyfiki działania jednostki wydaje się kluczową kwestią, ponieważ przeszacowanie może pociągnąć za sobą katastroficzne skutki. Przykładowo, w obszarze finansowym część kryzysów ostatnich lat, które dotknęły też jednostki sektora publicznego, miała swoje źródło m.in. w niewłaściwym określeniu poziomu dopuszczalnego ryzyka.

Akceptowalny poziom ryzyka, nazywany też apetytem na ryzyko, jest traktowany jako istotny element zarządzania ryzykiem, natomiast ze względu na odmienności interpretacyjne nie jest w pełni wykorzystywany przez różne podmioty (Maj-Mazurek, 2019), w tym jednostki sektora publicznego. Co prawda, wytyczne ministerialne jak najbardziej wprowadzają to pojęcie, stanowiąc, że jest to taki „poziom ryzyka, który kierownik jednostki jest w stanie zaakceptować i nie podejmować dalszych działań wobec danego ryzyka” (Komunikat nr 6, 2012, s. 18), jak również wymagają, aby poziom ten był jasno określony (opisany) oraz zakomunikowany wszystkim zainteresowanym osobom, ale realia funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, w tym m.in. odgórnie narzucone regulacje, powodują w praktyce, że działalność kierownika jednostki w tym obszarze jest często bardzo ograniczona (Kumpiałowska, 2015).

Po dokonaniu analizy ryzyka, kolejnym etapem w procesie zarządzania ryzykiem jest ustalenie adekwatnej reakcji. Zgodnie z kolejnym standardem kontroli zarządczej: „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” (Komunikat nr 23, 2009, s. 4). Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że z punktu widzenia standardów ustalenia reakcji zamyka niejako działania związane z zarządzaniem ryzykiem. Podejście takie jest jednak błędne, gdyż kompleksowe zarządzanie ryzykiem wymaga dodatkowo działań związanych z implementacją poszczególnych reakcji (w określonych sytuacjach) i monitorowania systemu. Co prawda, zgodnie z wytycznymi, na etapie identyfikacji ryzyka pojawia się wymóg określenia właściciela każdego ryzyka, a zatem osoby odpowiedzialnej „za zapewnienie, że ryzyko jest zarządzane i monitorowane” (Komunikat nr 6, 2012, s. 13), niemniej jednak wydaje się to niewystarczające.

Ustalanie reakcji na ryzyko może być traktowane jako kluczowy element procesu zarządzania ryzykiem z punktu widzenia przeciwdziałania różnego rodzaju zagrożeniom, a także zapewnienia prawidłowego funkcjonowania jednostki. Oznacza to, że po zidentyfikowaniu i oszacowaniu ryzyk podejmowane są decyzje dotyczące tego, w jaki sposób i przy pomocy jakich działań mają zostać rozwiązane problemy związane z poszczególnymi ryzykami uznanymi w przypadku danej jednostki za istotne. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, reakcje są odnoszone do poszczególnych ryzyk, a ich późniejsze wdrożenie zależy od okoliczności i tego, czy dane ryzyko faktycznie się zmaterializuje. Monitorowanie tego procesu należy do zakresu zadań tzw. właściciela reakcji na ryzyko, który jednak w regulacjach dotyczących zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym (standardy, wytyczne) nie został uwzględniony. W efekcie można przyjąć, że rolę tę pełni kierownik jednostki albo upoważnione przez niego osoby. Z drugiej strony, reakcje powinny być adekwatne do

ryzyk. Oznacza to, że zarówno zakres reakcji, jak również np. środki finansowe oraz zaangażowane zasoby ludzkie powinny być realistycznie dopasowane do danego ryzyka.

Wytyczne w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem przewidują cztery podstawowe reakcje na ryzyko, które mogą zostać wdrożone przez jednostki sektora publicznego: tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się i działanie. Tolerowanie ryzyka, w różnych metodykach określane często jako akceptacja, to w rzeczywistości brak reakcji na ryzyko. Nie jest to jednak efekt np. braku wiedzy dotyczącej istnienia ryzyka, ale świadoma decyzja kierownika jednostki związana z nieangażowaniem jakichkolwiek zasobów, co często jest efektem oceny kosztów i korzyści potencjalnej reakcji. Kolejna reakcja to przeniesienie ryzyka, określane mianem transferu, które polega na przekazaniu odpowiedzialności za ryzyko innym podmiotom (np. ubezpieczycielom), oczywiście zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wycofanie się (unikanie) oznacza z kolei zaniechanie działania, co w przypadku jednostek sektora publicznego, zobligowanych do realizacji określonych zadań, może w praktyce okazać się niewykonalne. Wycofanie może oznaczać także – jeśli istnieje taka możliwość – przesunięcie działania w czasie. Ostatnią z proponowanych reakcji jest działanie, które związane jest z reguły albo z podejmowaniem działań zapobiegawczych, mających na celu ograniczenie możliwości zmaterializowania się określonych ryzyk, albo opracowaniem planów rezerwowych na wypadek ich wystąpienia.

To, jakie reakcje znajdą zastosowanie w odniesieniu do poszczególnych ryzyk, wynika przede wszystkim z decyzji kierownika jednostki (lub upoważnionych osób), a przy tym uwzględnia takie kwestie, jak: wpływ reakcji na ryzyko (w rozumieniu prawdopodobieństwa wystąpienia i skutków), poziom akceptowanego ryzyka, relacje kosztów wprowadzenia reakcji i korzyści wynikających z tych działań (Komunikat nr 6, 2012). Trzeba również pamiętać, że wynikające z wytycznych reakcje są jedynie propozycjami, które poszczególne jednostki mogą zastosować. Równocześnie jak najbardziej mogą skorzystać z innych rozwiązań, których w praktyce zarządzania ryzykiem jest znacznie więcej. To, co prezentują wytyczne, wskazuje na dwie skrajne możliwości (akceptacja, wycofanie), pomiędzy którymi to opcjami istnieje przestrzeń dla szerokiego spektrum rozwiązań.

Podsumowanie

Podjęwając próbę oceny mechanizmów wprowadzonych przez ustawodawcę polskiego w zakresie zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora publicznego, warto zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii.

- 1) W ostatnich latach wzrosło zainteresowanie sektora publicznego (na świecie) zarządzaniem ryzykiem, które staje się integralnym elementem podejścia odpowiedzialnego do gospodarowania środkami publicznymi. W warunkach polskich kwestia zarządzania ryzykiem jest wyartykułowana ustawowo jedynie jako jeden z celów kontroli zarządczej w ustawie o finansach publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 68.2). Samo ryzyko wspomniane jest jeszcze w przepisach tej samej ustawy, odnoszących się do wewnętrznego audytu w jednostkach sektora publicznego oraz zadań ministra finansów w zakresie zarządzania długiem publicznym (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 79, 283-291). W warunkach dynamicznych

zmian dotyczących także sektor publiczny takie podejście uznać można za niewystarczające. Pojawia się więc konieczność rozbudowy i uszczegółowienia regulacji związanych z tym obszarem. Tak jak wprowadzając instytucję kontroli zarządczej, ustawodawca wskazywał na potrzebę profesjonalizacji zarządzania w sektorze publicznym, tak obecnie takiej profesjonalizacji wymaga obszar zarządzania ryzykiem.

- 2) Standardy kontroli zarządczej odnoszące się do zarządzania ryzykiem są – w porównaniu do innych standardów – rozbudowane, ale niewystarczające. Bazują one na trzyetapowym modelu zarządzania ryzykiem, obejmującym identyfikację, analizę, a także reakcję. Wskazaniem wydaje się rozbudowanie działań koniecznych do realizacji w ramach procesu zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora publicznego, takich jak planowanie ryzyka, uwzględniające także kontekst funkcjonowania danej jednostki, jak również implementację reakcji oraz kontrolę i monitorowanie systemu zarządzania ryzykiem.
- 3) Wskazaniem również wydaje się uaktualnienie wytycznych dotyczących zarządzania ryzykiem (obecne pochodzą z roku 2012) i dopasowanie ich do obecnych uwarunkowań działania sektora publicznego. Przykładowo, na gruncie brytyjskim tzw. Pomarańczowa Księga Ryzyka, w kolejnym wydaniu (2023), wskazuje (jako przesłankę wprowadzenia nowych wytycznych) na wzrost zmienności, złożoności i niejednoznaczności otoczenia, w którym funkcjonuje sektor publiczny, jak również pojawienie się nowych wyzwań w obszarze odpowiedzialności za zarządzanie sferą publiczną (The Orange Book, 2023). Argumentem przemawiającym za takim działaniem w warunkach polskich mogą być zarówno okoliczności gospodarcze (pandemia oraz jej konsekwencje, sytuacja makroekonomiczna, w tym zjawiska inflacyjne, kryzysy finansowe), uwarunkowania polityczne (wojna w Ukrainie, wzrost zagrożenia terroryzmem), jak i technologiczne (nowoczesne technologie, AI).
- 4) To, co ma miejsce w praktyce zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym dobrze opisuje jedna z typologii, prezentująca takie modele zarządzania ryzykiem, jak: model intuicyjny, modele naśladowczy i model aktywnego zarządzania ryzykiem (Zioło, 2011). Z perspektywy czasu (od momentu wprowadzenia kontroli zarządczej) wydaje się, że modele te dobrze pokazują pewną ewolucję, która dokonała się w jednostkach sektora publicznego w Polsce. Model intuicyjny jest to model, który uwzględnia istnienie ryzyka, jednak umiejętności i możliwości zarządzania ryzykiem są dosyć ograniczone. Można przyjąć, że taki model znajdował zastosowanie w pierwszym okresie po wprowadzeniu instytucji kontroli zarządczej. Wówczas bowiem pojawił się wynikający z przepisów obowiązek zapewnienia funkcjonowania kontroli, zostały wydane standardy mające jednak charakter bardzo ogólny, a kierownicy jednostek zostali niejako „wrzuceni na głęboką wodę” ze świadomością, że za stan kontroli zarządczej w jednostce ponoszą pełną odpowiedzialność. Kolejny model, to model naśladowczy, który zakłada istnienie rozwiązań wypracowanych przez innych, z których – w przypadku zaistnienia określonych okoliczności – korzysta dana jednostka. To model doskonale odpowiadający kolejnemu okresowi funkcjonowania kontroli zarządczej, w którym pojawiły się tzw. „dobre praktyki”, mające charakter „oddolny”, czyli skuteczne narzędzia

sprawdzone i zalecane określonych typom jednostek (np. działających w obszarze edukacji lub ochrony zdrowia). W przypadku wielu jednostek można uznać, że etap ten trwa nadal, jednak pewna grupa podmiotów wypracowała na przestrzeni ostatnich lat własne rozwiązania i procedury. Takie podejście odpowiada ostatniemu modelowi zarządzania ryzykiem, czyli modelowi aktywnemu. Ma on charakter zindywidualizowany i uwzględnia specyfikę oraz zakres działalności danej jednostki, przez co jest uznawany za najbardziej efektywny a także stanowi pewien pożądany sposób działania w obszarze zarządzania ryzykiem.

- 5) Z powyższego – głównie w kontekście tzw. modelu naśladowczego – wynika, że często podstawą zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora publicznego są rozwiązania przejmowane od innych jednostek o podobnym charakterze. Z punktu widzenia systemowego wskazanym byłoby więc stworzenie ogólnodostępnej i bazy „dobrych praktyk”, odnoszących się do identyfikacji (w tym kategoryzacji) ryzyka, szacowania, przygotowania i implementacji reakcji na ryzyko. Cenne byłoby też stworzenie rozwiązań w zakresie zarządzania ryzykiem dedykowanych konkretnym typom jednostek (np. jednostkom samorządu terytorialnego, nawet w podziale na szczeble organizacyjne).
- 6) Osobną kwestią jest podejście do zarządzania ryzykiem osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie jednostek sektora publicznego. Wydaje się bowiem, że nadal obszar ten nie jest traktowany w sposób priorytetowy. Ryzyko w sektorze publicznym jest postrzegane zasadniczo jako zagrożenie. Można mówić też o czymś takim jak „kultura unikania ryzyka”, w rozumieniu nieeliminowania ryzyka, jednak ograniczania sytuacji, które mogłyby je uwidocznic. Trzeba pamiętać – i jest to zapewne obszar, który wymaga większej uwagi – że oprócz obowiązku wynikającego z ustawy, wskazującego na konieczność uwzględnienia ryzyka w działaniach z obszaru kontroli zarządczej, istotne jest także zrozumienie na poziomie jednostek sektora finansów publicznych oraz ich kierowników, istoty i korzyści (ekonomicznych, organizacyjnych rozwojowych), które wynikają z tego zarządzania. Oznacza to potrzebę traktowania zarządzania ryzykiem jako integralnego elementu zarządzania każdą bez wyjątku jednostką, gdyż tylko to może faktycznie zmienić jakość zarządzania w sferze publicznej.

Bibliografia

- Bhatta, G. (2008). *Public Sector Governance and Risks: A Proposed Methodology to do Risk Assesments at the Program Level*. Philippines: Asian Development Bank.
- Campbell, S. (2005). Determining overall risk. *Journal of Risk Research*, 8, 569-581.
- Denek, E., Kańduła, S. (2010). Ryzyko w gromadzeniu dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 26, 103-114.
- Drucker, P. (1964). *Managing for Results: Economic Taks and Risk-taking Decisions*. London: Heinemann.
- Druk Sejmowy nr 1181. Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych – uzasadnienie.
- Filipak, B. (2010). Ryzyko decyzji finansowych podejmowanych przez organy samorządowe w świetle ustawy o finansach publicznych. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 26, 115-124.

- Gąsiorek, E. (2010). Ryzyko w finansach jednostek sektora finansów publicznych – wybrane problemy. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 26, 43-52.
- Grabowski, J. (2019). Możliwości identyfikacji i pomiaru ryzyka. W: P. Dec (red.), *Odpowiedzialność, ryzyko i finansowanie działalności ze szczególnym uwzględnieniem sektora publicznego w Polsce* (s. 45-53). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie.
- Graham, J.D., Weiner, J.B. (eds.). (1995). *Risk versus risk: Tradeoffs in protecting health and the environment*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hansson, S. (2005). Seven Myths of Risk. *Palgrave Macmillan Journals*, 7(2), 7-17.
- Jaszczyk, K. (2019). Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych za pomocą kontroli zarządczej. *Białostockie Studia Prawnicze*, 24(3), 39-52.
- Kieżun, W. (1998). *Sprawne zarządzanie organizacją: zarys teorii i praktyki*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF nr 2, poz. 11).
- 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 (Dz.Urz. MF, poz. 56).
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF nr 15, poz. 84).
- Knight, F. (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. New York: Harper&Row.
- Kumpiałowska, A. (2011). *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Ocena ryzyka w ramach kontroli zarządczej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kumpiałowska, A. (2015). *Praktyczne narzędzia zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Leung, F., Isaacs, F. (2008). Risk management in public sector research approach and lessons learned at a national research organization. *R&D Management*, 38(5), 510-519.
- Maj-Mazurek, E. (2019). Apetyt na ryzyko w jednostkach sektora publicznego. W: P. Dec (red.), *Odpowiedzialność, ryzyko i finansowanie działalności ze szczególnym uwzględnieniem sektora publicznego w Polsce* (s. 55-65). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie.
- Martyniuk, O. (2012). Ocena zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych w Polsce – wyniki badań empirycznych. *Zarządzanie i Finanse*, 10(4), 83-93.
- Mazur, Z., Mazur, H., Mendyk-Krajewska, T. (2017). Ryzyko w sektorze publicznym w kontekście zintegrowanej informatyzacji. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 1/2, 371-384.
- Miciuła, I. (2013). Szczególna rola zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 34(1), 211-221.
- Niedziółka, M. (2015). Ryzyko w sektorze publicznym. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria Administracja i Zarządzanie*, 34, 49-58.
- Noga, B., Noga, M. (2019). *Zarządzanie ryzykiem w procesie podejmowania decyzji ekonomicznych przez organizacje*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- OECD. (2014). *Risk management and corporate governance*. OECD Publishing.
- Olender, A. (2020). Analiza ryzyka i ocena skutków dla ochrony danych osobowych przetwarzanych w podmiotach sektora publicznego. *Studia Humanistyczno-Społeczne. Wschód Europy*, 6(2), 145-157.
- Pavodani, R., Tugnoli, A. (2005). *L'Enterprise Risk Management Nelle Imprese Non Finanziarie: Aspetti teorici e Studi Di Caso Nel Mercato Italiano*. Milano: Politecnico Di Milano, Facolta Di Ingegneria Dei Sistemi.
- Piasny, B. (2016). Doskonalenie zarządzania organizacjami publicznymi w Polsce. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 48(4), 336-346.

- PMBOK. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*. (2019). Warszawa: PMI Poland Chapter.
- Piaszczyk, A. (2020). *Kontrola zarządcza. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego.
- Peter-Bombik, K. (2018). Risk management in public organizations. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria Administracja i Zarządzanie*, 42, 75-83.
- Piszko, A. (2020). *Kontrola zarządcza w placówkach oświatowych*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Poniatowicz, M. (2010). Transfer ryzyka jako instrument zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 61, 325-337.
- Rosiek, I. (2022). *Kontrola zarządcza w rachunkowości budżetowej*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Sasak, J. (2020). *Zarządzanie ryzykiem w placówkach ochrony zdrowia*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Spira, L., Page, M. (2003). Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 16(4), 640-661.
- Staniec, I. (2011). *Uwarunkowania skuteczności zarządzania ryzykiem w organizacjach*. Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
- Szczepankiewicz, E.I. (2011). Problemy wdrażania standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym na przykładzie jednostek administracji podatkowej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 669, Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia*, 42, 195-207.
- Szymaniec-Mlicka, K., Węgrzyn M. (2021). *Zarządzanie ryzykiem w organizacji publicznej. Studium szpitali publicznych*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- The Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts*. (2023). UK Government.
- Tworek, P. (2017). Metodyczne problemy zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych. *Handel wewnętrzny*, 368(3), 116-124.
- Tworek, P. (2018). *Dojrzałość zarządzania ryzykiem w publicznych organizacjach wykonawstwa budowlanego*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Urbanek, M. (2018). Klasyfikacja ryzyka w zamówieniach publicznych. *Roczniki Ekonomii i Zarządzania*, 46(10), 91-107.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.).
- Vincent, J. (1996). Managing risk in public services: A review of the international literature. *International Journal of Public Sector Management*, 9(2), 57-64.
- Waściński, T., Krasiński, (2010). Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – elementy systematyki i identyfikacji. W: J. Monkiewicz, J. Gąsioriewicz (red.), *Zarządzanie ryzykiem działalności organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wiatrak, L. (2016). Zarządzanie ryzykiem wewnętrznym w organach administracji publicznej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 298, 115-129.
- Wiatrak, L. (2017). Istota ryzyka i jego identyfikacja jako kluczowy element zarządzania ryzykiem w administracji skarbowej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 425-437.
- Willis, H.H. (2007). Guiding resource allocations based on terrorism risk. *Risk Analysis*, 27, 597-606.
- Woźniak, J., Wereda, W. (red.). (2019). *Mapa ryzyka w zarządzaniu organizacją. W kierunku organizacji opartej na innowacjach i kulturze ryzyka*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Wójtowicz-Dawid, A. (2021). *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Zioło, M. (2011). Ryzyko w działalności podmiotów publicznych i proces zarządzania nim. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 76, 306-317.
- Zybała, A. (2015). Działania i reformy wobec problemu ryzyk. *Polityka Społeczna*, 8, 8-14.