



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Możliwości i ograniczenia zarządzania ryzykiem w agencjach wykonawczych na przykładzie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

**Author:** Piotr Burzyk

**Citation style:** Burzyk Piotr. (2013). Możliwości i ograniczenia zarządzania ryzykiem w agencjach wykonawczych na przykładzie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej" (S. 157-163). Katowice : Forma Studio; Uniwersytet Śląski w Katowicach.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

# Możliwości i ograniczenia zarządzania ryzykiem w agencjach wykonawczych na przykładzie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Jedną z najistotniejszych zmian w polskim sektorze publicznym w ostatnich latach było utworzenie, przepisami ustawy o finansach publicznych z 2009 r.<sup>515</sup> i ustawy ją wprowadzającej<sup>516</sup>, nowej formy organizacyjno-prawnej dla wykonywania kluczowych zadań państwa: agencji wykonawczych, wzorowanych na agencjach wykonawczych Unii Europejskiej. Szczególne wymagania ustawowe określone dla tej grupy jednostek sektora finansów publicznych, odnoszące się do ich tworzenia, funkcjonowania i gospodarki finansowej sprawiają, że wyjątkowego znaczenia nabiera aspekt właściwego zarządzania tego typu podmiotami. Dlatego też siedmiu agencjom, wymienionym w art. 92 ustawy wprowadzającej, w tym Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, przyznany został dwuletni okres przejściowy na pełne wdrożenie nowych rozwiązań systemowych i płynne przejście do nowych zasad funkcjonowania i gospodarki finansowej.

## Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jako agencja wykonawcza

Agencjami wykonawczymi, z dniem 1 stycznia 2012 r. zostały:

1. Agencja Nieruchomości Rolnych, o której mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, z późn. zm.66),
2. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, o której mowa w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398, z późn. zm.67)),
3. Agencja Mienia Wojskowego, o której mowa w ustawie z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711, z późn. zm.68)),
4. Agencja Rezerw Materiałowych, o której mowa w ustawie z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594 oraz z 2008 r. Nr 227, poz. 1505),

**515** Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 ze zm. (dalej: ustawa o finansach publicznych).

**516** Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1241 ze zm. (dalej: ustawa wprowadzająca).

5. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, o której mowa w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275 oraz z 2008 r. Nr 116, poz. 730 i 732 i Nr 227, poz. 1505),
6. Agencja Rynku Rolnego, o której mowa w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1702, z późn. zm.69)),
7. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, o której mowa w ustawie z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 98, poz. 634 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 115, poz. 961).<sup>517</sup>

Zgodnie z regulacją zawartą w przepisach art. 18 – 22 ustawy o finansach publicznych, agencja wykonawcza należy do sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 5). Jest to państwowa osoba prawna utworzona na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa (art. 18). Zasady działania agencji wykonawczej określa ta ustawa, która tę agencję powołała oraz statut (art. 19 ust. 1). W celu zapewnienia jednolitej i przejrzystej organizacji wewnętrznej agencji wykonawczych pod względem instytucjonalnym, mogą zostać określone przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, wymagania, jakie powinien spełniać statut agencji wykonawczej (art. 19 ust. 2), jednak regulacja taka nie została dotychczas wydana.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP lub Agencja) spełnia powyższe warunki ustawowe. Została utworzona przepisami odrębnej ustawy<sup>518</sup> w celu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, które zostały określone dla niej w programach rozwoju gospodarki, a Minister Gospodarki, któremu Agencja podlega, nadał jej statut<sup>519</sup>.

## Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych

Ustawa o finansach publicznych znacząco podniosła rangę właściwego zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych, ujętego jako zapewnienie realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ogółowi tych działań nadano nazwę „kontroli zarządczej”. Celem tej kontroli jest zapewnienie w szczególności:

1. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
  2. skuteczności i efektywności działania;
  3. wiarygodności sprawozdań;
  4. ochrony zasobów;
  5. przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
  6. efektywności i skuteczności przepływu informacji;
  7. zarządzania ryzykiem<sup>520</sup>.
- Realizując delegację ustawową<sup>521</sup>, Minister Finansów określił i ogłosił<sup>522</sup> standardy kontroli zarządczej, precyzujące sposób realizacji poszczególnych jej celów. Co istotne, jedynie jeden z nich - zarządzanie ryzykiem – doczekał się do-

<sup>517</sup> art. 92 ust. 1 ustawy wprowadzającej.

<sup>518</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, tekst jednolity: Dz. U. 2007, Nr 42 poz. 275, ze zm. (dalej: ustawa o PARP).

<sup>519</sup> Zarządzenie Nr 36 Ministra Gospodarki z dnia 17 września 2010 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Dz. Urz. MG 2010, Nr 2, poz. 43.

<sup>520</sup> art. 68 ustawy o finansach publicznych

<sup>521</sup> art. 69 ust. 3 ustawy o finansach publicznych

<sup>522</sup> 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.

tychczas dodatkowych, odrębnych wytycznych<sup>523</sup>. Świadczy to niewątpliwie o szczególnym miejscu zarządzania ryzykiem w systemie zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych.

## Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych

Zagadnienie zarządzania ryzykiem w instytucjach sektora publicznego ma w polskiej administracji wciąż stosunkowo krótką historię, choć pierwszych działań i dokumentów z tego zakresu należy szukać na początku lat dwutysięcznych. W literaturze temat ten szerzej pojawił się wraz z publikacjami nawiązującymi do nurtu New Public Management i badaniami z zakresu jakości usług, efektywności i skuteczności w sektorze publicznym<sup>524</sup>. Do praktyki przynajmniej części urzędów elementy zarządzania ryzykiem weszły w 2001 r., wraz z wprowadzeniem instytucji audytu wewnętrznego i ustawowego obowiązku dokonywania analizy obszarów ryzyka w zakresie gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi – ale jedynie na potrzeby opracowania planu audytu<sup>525</sup>. Koncepcja oceny ryzyka w planowaniu audytu została rozwinięta w 2003 r. w opracowanym przez Ministerstwo Finansów „Podręczniku audytu wewnętrznego w administracji publicznej”<sup>526</sup>, gdzie ryzyko zostało zdefiniowane jako „prawdopodobieństwo wystąpienia dowolnego zdarzenia, działania lub braku działania, którego skutkiem może być szkoda w majątku lub wizerunku danej jednostki lub które przeszkodzi w osiągnięciu wyznaczonych jej celów i zadań”<sup>527</sup>. Sama ocena ryzyka przedstawiona została jako proces dwuetapowy, składający się z identyfikacji obszarów ryzyka, a następnie jego analizy, mającej na celu uszeregowanie obszarów ryzyka pod względem ich ważności dla działania jednostki, a w konsekwencji – dla ustalenia kolejności przeprowadzania zadań audytowych.<sup>528</sup>

W szerszym ujęciu – w odniesieniu do działalności całej organizacji – zagadnienie zarządzania ryzykiem zostało zaprezentowane dopiero w opracowanym na zlecenie Ministerstwa Finansów w 2007 r. podręczniku „Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym”<sup>529</sup> i w przetłumaczonej w tym samym roku, również na zlecenie Ministerstwa Finansów, publikacji brytyjskiego Ministerstwa Skarbu „Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i kon-

**523** 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 z 2012 r. poz. 56.

**524** por.: J. Duda, A. Jeżowski, W. Misiąg, B. Nowak, J. Szlachta, J. Zaleski, Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004, s. 39-40.

**525** Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 102 poz. 1116.

**526** Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [dostęp na dzień: 04 czerwca 2013]

**527** Podręcznik... s. 21

**528** Podręcznik... s. 22

**529** Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce. Sporządzony na zlecenie Ministerstwa Finansów w ramach środków projektu UE Transition Facility 2004/016-829.01.08 „Zarządzanie ryzykiem i wzmocnienie efektywności służb audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych” przez Bentley Jennison, Ministerstwo Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [dostęp na dzień 04.06.2013].

cepcje<sup>530</sup>. Te dwa dokumenty o charakterze pomocniczym, których celem było promowanie koncepcji zarządzania ryzykiem i przygotowanie administracji publicznej do jej wdrożenia, stały się następnie podstawą dla regulacji powszechnie obowiązujących.

Przywołane wcześniej Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych umiejscawiają zarządzanie ryzykiem w kontekście misji oraz celów i zadań jednostki. Jest to uzasadnione, zważywszy na określony w dokumencie cel zarządzania ryzykiem, jakim jest zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań. Sam proces zarządzania składa się według „Standardów” z trzech etapów:

- identyfikacji ryzyka, dokonywanej nie rzadziej niż raz do roku,
- jego analizy mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków oraz akceptowanego poziomu ryzyka,
- reakcji na ryzyko, polegającej na tolerowaniu, przeniesieniu, wycofaniu się lub działaniu – tak, aby zmniejszyć dane ryzyko do akceptowanego poziomu.

Rozwinięcie tych zagadnień znalazło się w przywołanych wcześniej Szczegółowych wytycznych dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem i dodatkowo wsparte zostało licznymi przykładami. Dokument ten dostarcza szczegółowego opisu poszczególnych elementów systemu zarządzania ryzykiem, w tym planowania działalności, identyfikacji i analizy ryzyka oraz podejmowanych reakcji. Charakteryzuje również mechanizmy kontroli, a także opisuje takie zagadnienia jak dokumentacja, informacja i komunikacja w procesie, jego monitorowanie i ocena oraz role poszczególnych uczestników systemu. Jednocześnie we wprowadzeniu do dokumentu szczególnie podkreślone zostało, że podstawowym warunkiem skuteczności każdego systemu zarządzania ryzykiem jest jego dopasowanie do jednostki<sup>531</sup>.

## **System zarządzania ryzykiem w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości**

System zarządzania ryzykiem w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości<sup>532</sup> stanowi część ogólnego systemu zarządzania w Agencji i został oparty na generalnej zasadzie włączenia we wdrażanie zarządzania ryzykiem wszystkich pracowników instytucji. Pracownik, który stwierdził ryzyko, jest obowiązany do podjęcia odpowiedniej reakcji, a w przypadku, gdy ze względu na brak kompetencji oraz zakres powierzonych zadań nie jest to możliwe – do poinformowania o ryzyku bezpośredniego przełożonego, który odpowiada za dalsze procedowanie sprawy. Reakcja na ryzyko powinna być podejmowana we właściwym czasie, możliwie

**530** Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje. Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, Londyn 2004. Tłumaczenie na zlecenie Ministerstwa Finansów w ramach w ramach środków projektu UE Transition Facility 2004/016-829.01.08 „Zarządzanie ryzykiem i wzmocnienie efektywności służb audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych”, Ministerstwo Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [dostęp na dzień 04 czerwca 2013].

**531** Komunikat Nr 6 Ministra Finansów..., s. 2

**532** Zarządzenie Nr 50/2011 Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

najniższymi kosztami oraz na możliwie najniższym szczeblu kompetencyjnym, zapewniającym jej skuteczność i nie powinna być bezzasadnie przenoszona na wyższe szczeble zarządzania.

Skuteczność funkcjonowania takiego systemu zapewnia ściśle połączenie go z procesowym

podejściem do zarządzania instytucją. Wyznaczony ustawą dwuletni okres przejściowy na dostosowanie do roli agencji wykonawczej, PARP wykorzystwała na dokonanie znaczących zmian organizacyjnych, zarówno na poziomie całej instytucji, jak i poszczególnych procesów oraz stanowisk pracy. Punktem wyjścia dla tych działań była przeprowadzona identyfikacja procesów, sklasyfikowanych według zadań Agencji. Dlatego też ryzyko zostało w PARP zdefiniowane jako możliwość wystąpienia zdarzenia zakłócającego realizację zadania lub osiągnięcie celu Agencji, w szczególności wywierającego wpływ na przebieg procesu, a także na informacje lub inne aktywa tworzone lub wykorzystywane w procesach.

Odpowiedzialność za analizowanie ryzyka w Agencji spoczywa na dyrektorze komórki organizacyjnej - w zakresie regulaminowych zadań kierowanego departamentu lub biura. Po stwierdzeniu ryzyka dyrektor jest zobowiązany do dokonania oszacowania ryzyka, określenia możliwych reakcji na ryzyko i wyboru właściwej reakcji, a następnie - do faktycznego podjęcia wybranej reakcji. W przypadku stwierdzenia wyczerpania lub braku możliwości skutecznej reakcji na swoim poziomie kompetencji, dyrektor ma obowiązek sporządzić dla nadzorującego pracę danej komórki organizacyjnej członka kierownictwa Agencji informację o ryzyku. Informacja taka powinna zawierać opis ryzyka, dotychczasowy stan jego monitorowania, z uwzględnieniem podjętych reakcji i oceną ich skuteczności. Przedkładając informację o ryzyku dyrektor wnioskuje o podjęcie reakcji, przedkładając konkretne propozycje dalszych działań. Właściwy członek kierownictwa Agencji niezwłocznie, po zapoznaniu się z otrzymaną informacją podejmuje decyzję co do dalszego postępowania w sprawie zgłoszonego ryzyka.

Ryzyko musi zostać również zarejestrowane w prowadzonym przez każdą komórkę organizacyjną rejestrze. Przegląd informacji o ryzyku i stanie wpisów w rejestrach ryzyka jest również cyklicznie włączany do porządku posiedzeń członków kierownictwa Agencji.

Taka konstrukcja systemu niesie szereg korzyści. W pierwszej kolejności trzeba do nich zaliczyć rzeczywiste włączenie pracowników każdego szczebla w proces zarządzania ryzykiem i faktyczną internalizację jego zasad w organizacji – choć w tym aspekcie kluczowym czynnikiem powodzenia staje się systematyczne upowszechnianie wiedzy o systemie wśród pracowników. Zaletą systemu jest też zapewnienie kierownictwu Agencji aktualnej informacji o stanie zarządzania ryzykiem, wspierającej procesy decyzyjne.

Przed wszystkim jednak system zarządzania ryzykiem przyczynia się do identyfikowania tych procesów, w których mechanizmy kontrolne nie są wystarczające. Poprzez konieczność podjęcia w takim przypadku stosownej reakcji, zapewnione jest minimalizowanie skutków oraz możliwości wystąpienia zdarzeń zakłócających realizację zadań. W ten sposób realizowany jest cel systemu, czyli zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań Agencji.

## **Ograniczenia w zarządzaniu ryzykiem w sektorze finansów publicznych**

Główne ograniczenia w zarządzaniu ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych wynikają z systemowych rozwiązań odnoszących się do gospodarki finansowej.

W przedmowie do podręcznika „Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym” zawarta została bardzo ważna deklaracja: „Polski Rząd uznaje wartość dodaną, jaką może przynieść właściwe zarządzanie ryzykiem obywatelom oraz polskiej administracji publicznej. (...) Istot-

ną sprawą jest również fakt, by wszyscy pracownicy jednostek administracji państwowej w pełni rozumieli podstawową koncepcję zarządzania ryzykiem. Jej celem nie jest przeciwstawianie się ryzyku, lecz zarządzanie nim zgodnie z polityką akceptacji ryzyka realizowaną przez Kierownictwo.”<sup>533</sup>

Rzeczywiście, zarządzanie ryzykiem jest nierozzerwalnie związane z akceptacją konsekwencji jego wystąpienia. Istotą ryzyka jest bowiem to, że mamy z nim do czynienia wówczas, kiedy podejmujemy działanie o niepewnych, acz niepożądanych skutkach. Nie ma ryzyka wtedy, kiedy nic nam nie grozi<sup>534</sup>. Z drugiej strony, jedynie podjęcie ryzyka może niekiedy doprowadzić do uzyskania określonych, pozytywnie wartościowych stanów (choć ryzykując także nie mamy pewności, iż wartość ta zostanie zdobyta). Jak ujmuje to J. Lipiec „Problem ryzyka, to postawienie podmiotu przed aksjologicznym konfliktem: albo wybieramy tylko te wartości, które wynikają z działania standardowego, pozbawionego ryzyka, albo dajemy szansę na zaistnienie wartości wyższych od zwyczajnych (choć ledwie szansę, bez pewności ostatecznych rezultatów).”<sup>535</sup>

Innymi słowy, podjęcie jakiegokolwiek działania – również realizacja zadania publicznego przez jednostkę sektora finansów publicznych – może przynieść niepożądane, negatywne skutki, a możliwość zaistnienia takiego negatywnego zdarzenia może być tym większa, im bardziej pozytywne są oczekiwane rezultaty tego działania. Im wyższy możliwy zysk, tym większa możliwa strata. Strata ta może mieć bezpośredni wymiar finansowy (w sektorze finansów publicznych może to być na przykład zasądzone odszkodowanie za skutki niewłaściwego działania instytucji). Może też być tak, że negatywne skutki nie uwidaczniają się bezpośrednio w budżecie jednostki, ale pośrednio strata przyjmuje również pewną określoną wartość finansową (np. błąd w sprawozdaniu, który w konsekwencji może wpłynąć na wysokość dotacji w kolejnym roku). Szczególnie wysokim ryzykiem, a więc znaczącym prawdopodobieństwem poniesienia straty, obarczone są różnego rodzaju inicjatywy innowacyjne, polegające na wdrożeniu nowatorskich rozwiązań, na przykład informatycznych.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że zarządzanie ryzykiem w swej istocie musi zawierać element podjęcia świadomej, opartej na faktach decyzji o zaakceptowaniu poniesienia straty. Jest to tak zwany „apetyt na ryzyko”, czy – jak to zostało nazwane w przytoczonym już wcześniej fragmencie przedmowy do podręcznika – „polityka akceptacji ryzyka”. W konsekwencji oznacza to, że organizacja powinna przeznaczyć określone środki finansowe na pokrycie potencjalnych strat. Warto wesprzeć się tu przykładem sektora finansowego, a szczególnie banków, dla których zarządzanie ryzykiem jest istotą funkcjonowania<sup>536</sup> i które są liderem we wdrażaniu rozwiązań gwarantujących stabilność finansową, będącą funkcją jakości

kontroli ryzyka<sup>537</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje zagadnienie zarządzania ryzykiem operacyjnym. Pod tym pojęciem rozumiane jest ryzyko straty wynikającej z niedostosowania lub zawodności wewnętrznych procesów, ludzi i systemów technicznych lub ze zdarzeń zewnętrznych<sup>538</sup>, co w praktyce odpowiada zagroże-

**533** Zarządzanie ryzykiem... s. 4.

**534** J. Lipiec, *Ontologia ryzyka*, [w:] J. Stacharska-Targosz (red.), *Ryzyko w działalności banków komercyjnych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej Sp. z o.o., Poznań 2000, s. 19.

**535** J. Lipiec, *Ontologia...*, s. 20-21.

**536** P. Matkowski, *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym*, Oficyna Ekonomiczna, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków 2006, s. 13.

**537** P. Matkowski, *Zarządzanie...*, s. 15.

**538** *Metody proste wyliczania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka operacyjnego*, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Dokument konsultacyjny DK/04/OPR, czerwiec 2005, Komisja Nadzoru Finansowego, [www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl), [dostęp na dzień 04 czerwca 2013], s. 8.

niom identyfikowanym również w instytucjach publicznych. Jednym z podstawowych narzędzi stosowanych w bankowości dla zabezpieczenia się przed negatywnymi skutkami wystąpienia ryzyka, jest zapewnienie kapitału na pokrycie strat.

W jednostce sektora finansów publicznych zabezpieczenie środków na pokrycie potencjalnych strat musiałoby przyjąć formę specjalnej rezerwy i zostać zaliczone do pozostałych kosztów operacyjnych, kosztów finansowych lub strat nadzwyczajnych, zależnie od okoliczności, z którymi przyszłe zobowiązania się wiążą<sup>539</sup>. Jednakże wobec treści przepisu art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych i zawartej tam zasady celowości i oszczędności dokonywania wydatków publicznych, jak i w świetle praktyki finansów publicznych, zawiązanie takich rezerw jest de facto niemożliwe. Ta ostrożnościowa reguła, będąca niewątpliwie wyrazem troski o środki publiczne, stanowi jednocześnie istotną barierę w podejmowaniu inicjatyw niosących za sobą ryzyko poniesienia strat.

Jak się wydaje, rosnące wymagania społeczeństwa wobec jakości usług publicznych i instytucji je świadczących będą w najbliższym czasie determinantą zmian w sektorze publicznym. Sprostanie tym oczekiwaniom wymagać będzie od administracji coraz większej innowacyjności, szerszego stosowania nowoczesnych technik komunikacji czy zdalnego załatwiania spraw. Wprowadzanie nowatorskich rozwiązań może stawiać kierowników jednostek sektora finansów publicznych – i w ogóle pracowników administracji – przed dylematami związanymi z podejmowaniem ryzyka.

Podobny pogląd, choć w odniesieniu do szczególnej sytuacji nieprzejrzystego prawa i wzajemnie wykluczających się przepisów, prezentuje W. Misiąg, wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli. Stwierdza on, że urzędnik postawiony wobec dylematu, który przepis ma złamać, musi czasem podejmować ryzyko, zachowując się przy tym „racjonalnie i przyzwoicie, tak po prostu po ludzku”. Taka sytuacja, według Misiąga, wymaga również zmiany myślenia o administracji publicznej przez kontrolerów NIK<sup>540</sup>.

## Podsumowanie

System zarządzania ryzykiem może być doskonałym narzędziem wspierającym zarządzanie instytucjami sektora finansów publicznych, jakimi są agencje wykonawcze. Podstawowym warunkiem jego skuteczności jest właściwe umiejscowienie go w całym systemie zarządzania instytucją tak, aby zapewnić faktyczne podejmowanie reakcji na zidentyfikowane zagrożenie na właściwym poziomie organizacji.

Ograniczenia prawne związane z gospodarką finansową w sektorze publicznym nie pozwalają na pełne wykorzystanie możliwości, jakie daje zarządzanie ryzykiem. Zmiana podejścia do akceptacji ryzyka i wykorzystanie doświadczeń firm komercyjnych, w szczególności sektora finansowego, umożliwiłoby realizację ambitnych, innowacyjnych przedsięwzięć w sektorze publicznym, co pozytywnie wpłynęłoby na jakość usług publicznych w Polsce.

<sup>539</sup> art. 35 d ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jednolity: Dz. U. 2013, poz. 330.

<sup>540</sup> Najwyższa Izba Kontroli, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl), Urzędnik musi czasem podejmować ryzyko, Wojciech Misiąg o zarobkach urzędników [dostęp na dzień: 04 czerwca 2013].