

Identyfikacja i analiza ryzyka w komórce finansowej jednostki sektora finansów publicznych na przykładzie zakładu karnego*

Marianna Kaszkowiak**

Streszczenie: *Cel* – celem jest przegląd rozwiązań w zakresie analizy ryzyka zastosowanych w jednostce sektora finansów publicznych na przykładzie działu finansowego w zakładzie karnym. *Metodologia badania* – wykorzystane metody badawcze to: studia literatury i przepisów prawnych, a także analiza dokumentów wewnętrznych badanej jednostki. *Wynik* – artykuł prezentuje wewnętrzne procedury identyfikacji i analizy ryzyka w badanej jednostce. *Oryginalność/wartość* – w artykule opisano metodę identyfikacji i analizy ryzyka w dziale finansowo-księgowym. Wyciągnięto wnioski w stosunku do obszarów narażonych na wysoki stopień ryzyka.

Słowa kluczowe: ryzyko, analiza ryzyka, zarządzanie ryzykiem, zakład karny, jednostka sektora finansów publicznych

Wprowadzenie

Zalecany od 2010 roku sposób zarządzania jednostkami budżetowymi ma zwiększyć efektywność realizacji zadań i celów poprzez wprowadzenie modelu menedżerskiego. Zmiana podejścia do zarządzania finansami publicznymi polegająca na przybliżeniu sektorowi publicznemu idei, celów i procedur stosowanych w sektorze prywatnym jest jednym z kluczowych kierunków reformy finansów publicznych w Polsce (Bednarek 2012, 2013; Postaremczak-Witulska 2011: 74; Szczepankiewicz 2011, 2010, 2013). Zgodnie z przepisami w celu właściwej realizacji zadań w obszarze więziennictwa, podobnie jak w pozostałych działach administracji publicznej, wdrożono kontrolę zarządczą, dostosowując ją do szczególnych warunków tego typu jednostki budżetowej. Wdrożono wszystkie kluczowe elementy kontroli, w tym system identyfikacji i analizy zagrożeń, oraz określono sposoby reagowania na ryzyko. Należy podkreślić, że skuteczności wdrażania systemów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, a w szczególności elementom kontroli, w literaturze poświęca się ostatnio wiele uwagi (Szczepankiewicz, Simon 2011, 2012; Szczepankiewicz 2012, 2014; Babuška 2014).

* Artykuł powstał w ramach projektu nr 51109-xx4 „Doskonalenie procesów zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora publicznego i sektora finansowego. Metody, techniki, narzędzia” realizowanego w Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu, e-mail: e-mail: majakaskzowiak@wp.pl.

** mgr Marianna Kaszkowiak, studia podyplomowe „Rachunkowość budżetowa, kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych” w Poznaniu, księgowia w jednostce budżetowej.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rozwiązań zastosowanych w dziale finansowym dużej jednostki penitencjarnej. Jako metody badawcze zastosowano: analizę przyjętych rozwiązań w nawiązaniu do obowiązujących uregulowań prawnych w jednostce, analizę rejestru ryzyka oraz omówienie zastosowanych mechanizmów kontrolnych w dziale finansowym w badanej jednostce.

1. Organizacja systemu zarządzania ryzykiem w zakładzie karnym

Zarządzanie ryzykiem jest nieodłącznym elementem procesów wchodzących w skład kontroli zarządczej, która w głównej mierze spoczywa na kierowniku jednostki (Młodzik 2012). Czyniąc go odpowiedzialnym na mocy art. 69 ust. 5 ustawy o finansach publicznych (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r.), przepis ten nakłada na dyrektora zakładu karnego szereg obowiązków. Może on wiele z nich delegować na wyznaczone służby, nie unikając jednak odpowiedzialności za całokształt działań. Podstawowym zadaniem funkcjonariuszy, na których delegowano część obowiązków przez dyrektora zakładu karnego, jest właściwe określenie ryzyka i jego obszarów. Przez pojęcie systemu zarządzania ryzykiem należy rozumieć zgodnie z komunikatem Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Komunikat z 21 maja 2014 r.) ogół procesów polegających na identyfikacji, analizie procesów, które mogą wpłynąć na zakłócenie realizacji przez jednostkę celów i zadań więziennictwa określonych w planie działalności jednostki, jak również określenie adekwatnego do stopnia zagrożenia sposobu reagowania. Proces ten winien być udokumentowany na każdym etapie zarządzania.

Rozpoznanie ryzyka jest procesem ciągłym, który identyfikuje istnienie zakłóceń i zagrożeń zarówno wywołanych czynnikami wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi, w tym także dotyczącymi bezpieczeństwa informacji w sektorze publicznym. W ostatnich latach zagadnieniom tym w literaturze poświęca się wiele uwagi (Szczepankiewicz, Dudek 2005, 2007; Szczepankiewicz, Szczepankiewicz 2006e; Myśko, Młodzik 2014).

Zgodnie z przywołanym komunikatem Ministra Sprawiedliwości analiza ryzyka w poszczególnych działach zakładu karnego polega na ocenieniu poziomu ryzyka rozumianego jako iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia i określenia poziomu jego skutków. Sposób ich mierzenia musi uwzględniać specyfikę jednostki i analizowanego obszaru. Szczegóły zarządzania ryzykiem w jednostkach więziennictwa określa się w zarządzeniu wewnętrznym dyrektora danego zakładu karnego.

Misja służby więziennej została określona w ustawie o służbie więziennej (Ustawa z 9 kwietnia 2010 r.). Zgodnie z tą ustawą zadaniem służby jest wykonanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania realizowanych zgodnie z zasadami określonymi w Kodeksie karnym wykonawczym (Ustawa z 6 czerwca 1997 r.). Celem strategicznym służby więziennej jest zagwarantowanie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności. Cel, zadania i mierniki określa plan działalności danej jednostki na dany rok. Plan taki sporządza się na koniec grudnia każdego roku.

W składanych sprawozdaniach, informacjach oraz organizowanych przynajmniej raz w miesiącu odprawach służb kierowniczych realizacja założonych zadań i celów podlega całościowej ocenie. Dyrektor zakładu karnego wyznacza spektrum realizowanych zadań odnośnie do zarządzania ryzykiem, w tym:

- a) określenie rodzajów ryzyka istotnego, sposobów ustalenia poziomu wywołanych zagrożeń na podstawie zawartych w przepisach procedur;
- b) podział zadań, odpowiedzialności w zarządzaniu poszczególnymi rodzajami ryzyka;
- c) opracowanie i wdrożenie odpowiedniej struktury organizacyjnej;
- d) opracowanie pisemnych procedur systemu kontroli zarządczej;
- e) opracowanie systemu przepływu informacji;
- f) dostosowanie systemów informatycznych do obowiązujących wymogów.

Analizę ryzyka przeprowadzają kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych z uwzględnieniem szablonu rejestru ryzyka określonego w zarządzeniu wewnętrznym dyrektora zakładu karnego w sprawie zarządzania ryzykiem.

Kierownictwo jednostki odpowiada za weryfikację obszarów dotyczących zarządzania ryzykiem, w szczególności:

- a) ocenę sposobu identyfikacji i zarządzania ryzykiem przez kierowników działów;
- b) określenie listy zadań i podzadań;
- c) określenie apetytu¹ na ryzyko w zakładzie karnym;
- d) zapewnienie należytego zrozumienia przez kierowników działów wagi nałożonych w tym zakresie obowiązków;
- e) zapewnienie wszystkim kierownikom możliwości informowania o istnieniu istotnych problemów w zakresie identyfikowania przez nich ryzyka.

Kierownicy poszczególnych działów zakładu karnego odpowiadają między innymi za:

- identyfikację zagrożeń w wyznaczonych obszarach działalności,
- ocenę stopnia zagrożenia dla realizacji celów organizacji,
- opracowanie i wdrożenie mechanizmów kontroli,
- niezwłoczne informowanie kierownictwa jednostki o zagrożeniach.

2. Identyfikacja i analiza ryzyka oraz mechanizmy kontrolne w zakładzie karnym

Postępowanie przy rozpoznaniu i analizie ryzyka w każdej jednostce, niezależnie od jej typu, polega na wykonaniu szeregu czynności (szerzej: Szczepankiewicz, Szczepankiewicz 2006a, 2006b, 2006c). Wymagane przez regulacje wewnętrzne czynności w analizowanym zakładzie karnym muszą zostać przeprowadzone w zakresie:

- określenia listy zadań i podzadań do realizacji,
- określenia listy zagrożeń dla realizacji powyższych celów,
- zbadania prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka,

¹ Apetyt na ryzyko to maksymalny poziom ryzyka, który może być zaakceptowany przez kierownictwo zakładu.

- określenia skutku zaistnienia zagrożenia,
- oznaczenia poziomu ryzyka jako iloczynu prawdopodobieństwa i skutku,
- określenia mechanizmów kontrolnych,
- określenia właściciela i apetytu na ryzyko,
- określenia reakcji na ryzyko.

Stopień określenia prawdopodobieństwa zagrożenia kwalifikuje się, przyjmując metodę oceny punktowej w skali od 1 do 5 oraz według procentowych szans ich wystąpienia:

- a) do 20% szans, że ryzyko wystąpi w roku – rzadkie prawdopodobieństwo, oznaczenie cyfrą 1 (dla pojedynczych przypadków);
- b) od 21 do 40% szans, że ryzyko wystąpi w roku – małe prawdopodobieństwo, oznaczenie cyfrą 2 (dla kilku przypadków);
- c) od 41 do 60% szans, że ryzyko wystąpi w roku – średnie prawdopodobieństwo, oznaczenie cyfrą 3;
- d) od 61 do 80% szans, że ryzyko wystąpi w roku – wysokie prawdopodobieństwo, oznaczenie cyfrą 4;
- e) od 81 do 100% szans, że ryzyko wystąpi w roku – najwyższe prawdopodobieństwo, oznaczenie cyfrą 5 (ten stopień prawdopodobieństwa może świadczyć o tym, że prawdopodobieństwo będzie systematycznie narastać).

Stopień określenia wpływu na jednostkę (skutki, straty) w zakładzie karnym określa się również w skali od 1 do 5. Przyjmują one następujące wartości punktowe:

- 1 – niewielkie konsekwencje wystąpienia, brak trwałej szkody, krótkotrwałe zakłócenie działalności;
- 2 – mały wpływ ryzyka, podobnie jak powyżej, z uwzględnieniem jednak upublicznienia wydarzenia w mediach lokalnych;
- 3 – średni wpływ ryzyka; spowoduje uszczuplenie zasobów finansowych, których ranga będzie wymagała ujawnienia; może spowodować zakłócenie działalności i być przedmiotem zainteresowania mediów lokalnych i regionalnych;
- 4 – poważny skutek; usunięcie skutków będzie trudne; może nastąpić brak realizacji kluczowego celu;
- 5 – krytyczny wpływ ryzyka (katastrofalne) – spowoduje brak realizacji celów.

Oczywiście gradacja stopnia natężenia zagrożenia niesie ze sobą konsekwencje w poniesionych nakładach pracy na przywrócenie normalności sytuacji, jak również generuje określone koszty finansowe. Dla jednostek budżetowych ważnym elementem jest oddźwięk społeczny i rola mediów – im poważniejsze zagrożenie, tym bardziej wzrasta niezadowolenie społeczne i nastawienie do służb mundurowych.

Poziom oszacowanego ryzyka ustalany jest na podstawie wyniku uzyskanego z iloczynu wartości prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia i skutku, jaki może ono wywołać. W tabeli 1 zaprezentowano macierz ryzyka przyjętą w zakładzie karnym.

Tabela 1

Macierz ryzyka

Skutek	Prawdopodobieństwo	1	2	3	4	5
		(0–20%)	(21–40%)	(41–60%)	(61–80%)	(81–100%)
1		1	2	3	4	5
2		2	4	6	8	10
3		3	6	9	12	15
4		4	8	12	16	20
5		5	10	15	20	25

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji wewnętrznej badanej jednostki.

Poziomy ryzyka wraz z określeniem apetytu na ryzyko w zakładzie karnym zdefiniowano w skali trzystopniowej w następujący sposób:

- ryzyko niskie (1, 2, 3, 4, 6), zagrożenie akceptowalne – zależy od świadomości i zrozumienia;
- ryzyko średnie (5, 8, 9, 10, 12), pożądane ograniczenie występowania zdarzeń – zalecany nadzór;
- ryzyko wysokie (15, 16, 20, 25), ryzyko nieakceptowane – konieczna szczególna uwaga.

Określenie reakcji na ryzyko w danej jednostce (szerzej: Szczepankiewicz, Szczepankiewicz 2006d) oznacza przyjęcie właściwej postawy wobec danego poziomu ryzyka. Może ona przejawiać się poprzez zakwalifikowanie danego poziomu ryzyka do jednej z czterech kategorii jako:

- ryzyko akceptowalne;
- ryzyko wymagające działań prewencyjnych rozciągniętych w czasie (ograniczenie = plan kontroli);
- ryzyko wymagające wycofania się z realizacji określonych działań, o ile realizacja ta nie jest obligatoryjna, lub przekazania innej jednostce (przeniesienie = zabezpieczenie);
- ryzyko wymagające działań mających na celu zminimalizowanie skutków ryzyka o bardzo wysokim prawdopodobieństwie i eliminowanie potencjalnych innych czynników ryzyka, które mogą pojawiać się jako następstwo faktu realizacji danego ryzyka (likwidacja = odrzucenie ułatwienia).

Należy zauważyć, że istnieje także grupa zdarzeń, których nie da się uniknąć, a prawdopodobieństwo i skutek ryzyka można po niewielkich kosztach zmniejszyć prawie do zera.

W analizowanym zakładzie karnym określono również następujące mechanizmy kontrole:

- mechanizmy wykrywające – mające na celu wykrycie przypadków wystąpienia niepożądanych rezultatów; są stosowane *post factum*, w sytuacjach, gdy możliwe jest zaakceptowanie ewentualnych strat lub szkód (np. inwentaryzacja, uzgadnianie transakcji, analizy *ex post*);

- b) mechanizmy nakazujące – mające zapewnić osiągnięcie pożądaných wyników; są stosowane w sytuacjach, gdy należy unikać niepożądanych efektów (np. bhp, ochrona, wytyczne);
- c) mechanizmy prewencyjne – mające ograniczyć możliwości wystąpienia niepożądanych efektów; do tej kategorii zaliczana jest większość środków kontroli (np. podział obowiązków, szkolenia);
- d) mechanizmy korekcyjne – mają korygować przypadki wystąpienia niepożądanych rezultatów i stanowią sposób na odzyskanie strat lub naprawę szkód (np. ubezpieczenie, odpowiednie zapisy w umowach).

3. Kontrola finansowa w dziale finansowym zakładu karnego

Funkcjonowanie systemu kontroli w zakresie operacji finansowych i gospodarczych kształtuje główny księgowy jednostki. Dowodem dokonania przez głównego księgowego kontroli wstępnej zgodności operacji finansowych z planem finansowym oraz z dokumentacją dotyczącą operacji gospodarczych i finansowych jest podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego obok podpisu pracownika merytorycznie odpowiadającego za dany obszar na dokumencie oznacza, że:

- a) nie zgłasza on zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych pracowników oceny prawidłowości merytorycznej tej operacji i jej zgodności z prawem;
- b) nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji;
- c) zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym oraz harmonogramie dochodów i wydatków, a jednostka posiada środki finansowe na ich pokrycie.

W razie ujawnienia nieprawidłowości główny księgowy zwraca dokument właściwemu merytorycznie pracownikowi, a w razie nieusunięcia nieprawidłowości odmawia jego podpisania. O odmowie podpisania dokumentu i jej przyczynach główny księgowy zawiadamia pisemnie dyrektora jednostki, który może wstrzymać realizację zakwestionowanej operacji albo wydać w formie pisemnej polecenie jej realizacji.

W celu realizacji swoich zadań główny księgowy ma prawo:

- a) żądać od funkcjonariuszy i pracowników zakładu karnego udzielania w formie ustnej lub pisemnej niezbędnych informacji i wyjaśnień, jak również udostępnienia do wglądu dokumentów i wyliczeń będących źródłem tych informacji i wyjaśnień;
- b) wnioskować do dyrektora jednostki o określenie trybu, według którego mają być wykonywane zadania niezbędne do zapewnienia prawidłowości gospodarki finansowej, ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości budżetowej.

Główny księgowy odpowiada za gospodarkę finansową w zakresie powierzonym na piśmie przez dyrektora jednostki. Wykorzystanie wyników kontroli dokonywanych wydatków ze środków publicznych, w tym zgodności z planem finansowym oraz wstępnej

oceny celowości wydatków ponoszonych w związku z realizacją zadań, polega na podjęciu stosownych i niezbędnych działań w celu:

- a) wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień w postępowaniu;
- b) zweryfikowania zamierzonych decyzji dotyczących wydatkowania środków publicznych, odnośnie do których kontrola wniosła uwagi i zastrzeżenia.

Działania te realizowane są poprzez:

- a) zagospodarowanie ujawnionych w toku kontroli rezerw;
- b) przeprowadzanie stosownych szkoleń funkcjonariuszy i pracowników odpowiedzialnych za wydatkowanie środków publicznych;
- c) rozliczenie ujawnionych w toku kontroli szkód;
- d) powiadomienie rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości w przypadku stwierdzenia w toku kontroli naruszenia takiej dyscypliny;
- e) zastosowanie wniosków służbowych bądź dyscyplinarnych wobec osób niewywiązujących się z powierzonych obowiązków.

4. Analiza i identyfikacja ryzyka na przykładzie komórki finansowej

W prowadzeniu rachunkowości zakładu karnego ogromne znaczenie ma częsta zmiana przepisów. Oprócz ogólnych przepisów dotyczących rachunkowości należy zawsze uwzględnić rozporządzenia wykonawcze i uwarunkowania polityczne (Juja 2011: 20). W związku z zaistniałą sytuacją następuje nieustanna zmiana przepisów dotyczących zarówno rachunkowości, jak i rozliczeń środkami finansowymi osadzonych.

Identyfikacja ryzyka w zasadniczy sposób wpływa na efektywność podejmowanych działań w ramach kontroli zarządczej, ale tylko gdy jest dokonywana systematycznie. Nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań (Walentynowicz 2010: 38). Należy również uwzględnić zmienny charakter środowiska nadzorowanego, a tym samym dokonać stosownej analizy w momencie, kiedy mamy istotną zmianę warunków. Konieczne jest okresowe dokonywanie aktualizacji wyżej wymienionego dokumentu dla odnotowania wszelkich zmian, które mogą wpłynąć na opis rodzajów ryzyka, ocenę ich ważności, reakcję na nie i podjęte środki minimalizujące (*Kontrola zarządcza...* 2012). Uwzględnić należy też fakt, że analiza zbyt szczegółowa może wpłynąć niekorzystnie na cały proces, dlatego właściwe jest grupowanie zagrożeń i skupienie się na czynnikach o najwyższym stopniu istotności. Dla przedstawienia specyfiki analizowanego zakładu karnego uwzględniono w rejestrach ryzyka wybrane fragmenty działalności komórki finansowej.

Pierwszy obszar analizy ryzyka w dziale finansowym to obszar prowadzenia rachunkowości. Ważnym czynnikiem ryzyka, który w wysokim stopniu wpływa na bezpieczeństwo jednostki, jest nieprzestrzeganie obowiązujących procedur i niski poziom wiedzy o konsekwencjach uchybień w obiegu dokumentacji służb merytorycznych. Służby te mają bardzo

duży wpływ na prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka z uwagi na fakt, iż do tych komórek w pierwszej kolejności wpływają dokumenty będące podstawą ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych. Mimo że służba więzienna już na poziomie procesów kwalifikacyjnych do pracy kładzie duży nacisk na stopień wykształcenia kierunkowego przyszłych funkcjonariuszy, to jednak z uwagi na niski poziom zarobków, niekorzystny wizerunek służb w mediach, a także kontakt z osadzonymi trudno jest pozyskać personel o wysokich kwalifikacjach.

Zarówno w przypadku pierwszej grupy legislacyjnej, jak i związanej z nierzetelnością i brakiem terminowości realizowanych zadań znaczną poprawę niosą procedury kontroli wewnątrzdziałowych prowadzonych przez kierownika, jak również szereg szkoleń prowadzonych przez głównego księgowego dla służb merytorycznych niefinansowych (szkolenia z obiegu dokumentów, przedinventaryzacyjne itp.). Zarówno szkolenia (każda komórka realizuje roczny harmonogram szkoleń, z którego realizacji rozliczani są kierownicy), jak i jasne procedury obiegu dokumentów księgowych, instrukcja inventaryzacyjna, zasady przeprowadzania zamówień publicznych ograniczają poziom ryzyka lub niemal całkowicie je likwidują.

Ważny jest też ciągły nadzór ze strony kierowników, a także kierownika jednostki nad przełożonymi komórkami organizacyjnymi zawarty corocznie w planach kontroli dla danego działu i realizowanych sukcesywnie w ciągu roku. Mechanizmem kontroli, który w znaczny sposób wpływa na prawidłową realizację zadań z zakresu planowania wydatków, realizowania rocznego planu, zapotrzebowania na środki, są comiesięczne analizy finansowe zrealizowanych wydatków w ujęciu narastającym. Są one rozsyłane do poszczególnych komórek organizacyjnych w celu porównania z prowadzonymi przez komórki rozliczeniami środków na poszczególnych paragrafach, jak również ma miejsce omówienie ich na odprawach miesięcznych kierownictwa z dyrektorem jednostki.

Czynniki ryzyka w obszarze prowadzenia rachunkowości zaprezentowano w tabeli 2.

Osadzeni jako grupa roszczeniowa charakteryzują się dużą wiedzą w zakresie legislacyjnym, tym samym niejednokrotnie przewyższając w tym zakresie funkcjonariuszy. Odpowiedzialność z zakresu gospodarowania środkami osób pozbawionych wolności niesie ze sobą nie tylko konsekwencje dyscyplinarne, karnoskarbowe (podatek od płac osadzonych), dyscypliny finansów publicznych, a także związane z ochroną danych osobowych, informacjami niejawnymi itp. Czynnikiem szczególnie podnoszącym poziom ryzyka jest także duże natężenie pozwów osadzonych w sprawie odpowiedzialności odszkodowawczej z zakresu prawa cywilnego.

Czynniki ryzyka w obszarze prowadzenia depozytów skazanych prezentuje tabela 3.

Drugi obszar analizy ryzyka w dziale finansowym to prowadzenie depozytów skazanych. Częsta zmiana procedur wykonawczych zmusza personel do nieustannego śledzenia przepisów, a tym samym wymaga poświęcenia czasu na ich studiowanie. Znaczny wpływ na duży czynnik ryzyka w zakresie śledzenia zmian przepisów ma także rodzaj petenta, z którym służba ma do czynienia.

Tabela 2

Analiza ryzyka w obszarze rachunkowości

Obszar ryzyka	Właściciel	Grupa	Czynniki	Ocena zdarzeń			Apetyt na ryzyko	Oddziaływanie	Reakcja	Mechanizm kontroli
				p	s	pxs				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
prowadzenie rachunkowości – obszar ogólny	zakład kamry/dział finansowy	czynnik le-gislacyjny zewnętrzny	częste zmiany przepisów	3	4	12	pożądane ograniczenie ryzyka	niewłaściwie prowadzona księgowość	podjęcie	mechanizmy prewencyjne – częste szkolenia, monitoring zmian
				3	3	9	pożądane ograniczenie ryzyka	opóźnienia w pracach z uwagi na trudności w interpretacji przepisów i wytycznych	podjęcie	mechanizmy prewencyjne i nakazujące – analiza procedur pod względem zgodności z przepisami, szkolenia, doprecyzowanie procedur
czynnik wynikający z niewłaściwego nadzoru – wewnętrzny	niewłaściwy podział obowiązków	2	3	2	3	6	akcepto-walne	trudności w ustaleniu osób odpowiedzialnych wskutek złego podziału odpowiedzialności	podjęcie	mechanizmy prewencyjne – kontrole kierownika jednostki funkcjonalności zastosowanych za- stepstw
				2	5	10	pożądane ograniczenie ryzyka	możliwość naruszenia dyscypliny finansów	ograniczenie	mechanizmy prewencyjne – szkolenia, wykrywające – okresowa kontrola wiedzy
czynnik ludzki – wewnętrzny	niewiedza	2	3	3	4	12	pożądane ograniczenie ryzyka	możliwość naruszenia dyscypliny finansów, nieterminowość	ograniczenie	mechanizmy prewencyjne – szkolenia, wykrywające – okresowa kontrola wiedzy
				3	4	12	pożądane ograniczenie ryzyka	możliwość naruszenia dyscypliny finansów, nieterminowość	ograniczenie	mechanizmy prewencyjne – szkolenia, wykrywające – okresowa kontrola wiedzy

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
prowadzenie rachunkowości – obszar ogólny	zakład karny/dział finansowy	czynnik ludzki – wewnętrzny	nieuczciwość	1	5	5	pożądane ograniczenie ryzyka	defraudacja mienia	ograniczenie	mechanizmy wykrywające – nadzór ze strony przełożonych, prewencyjne – szkolenia z etyki zawodowej, jasny system wynagradzania, brak tolerancji dla małych uchybień
			nieterminowość spływania dokumentów	4	4	16	nieakceptowalne	realizacja z naruszeniem przepisów	Likwidacja = odrzucenie	mechanizmy nakazujące – wprowadzenie instrukcji obiegu dokumentów, sztywne określenie terminów
			błądny harmonogram zapotrzebowania środków	3	5	15	nieakceptowalne	naruszenie terminów płatności – dyscyplina finansów publicznych	Likwidacja = odrzucenie	mechanizmy nakazujące – szkolenia, prewencyjne – właściwe określenie procedur
			błąd w angażowaniu środków przez komórki merytoryczne	3	5	15	nieakceptowalne	wydatkowanie ponad plan	Likwidacja = odrzucenie	mechanizmy nakazujące – procedury podwójnego sprawozdania angażowania umów, obieg dokumentów księgowych
			niewłaściwe przygotowanie pola spisowego	2	5	10	pożądane ograniczenie ryzyka	nierzetelność inwentaryzacji	ograniczenie	mechanizmy prewencyjne – szkolenia z zakresu finansów dla komórek merytorycznych

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
prowadzenie rachunkowości – obszar ogólny	zakład karny/ dział finansowy	czynnik ludzki – wewnętrzny	nieterminowe zgłaszanie próżności w planie	4	4	16	nieakceptowalne	przekroczenia w planie	Likwidacja = odrzucenie	mechanizmy nakazujące – określenie procedury potwierdzenia negatywnego w przypadku braku potrzeby pozyskiwania dodatkowych środków, wprowadzenia zakupów centralnych
		czynnik materialny – zewnętrzny	brak środków do zapewnienia zaplecza technicznego	2	3	6	akceptowalne	nieefektywność wykonywanych czynności z uwagi na przestarzałość sprzętu	podjęcie	mechanizmy prewencyjne – maksymalizacja wykorzystywania posiadanych zasobów
			brak środków na szkolenia	2	3	6	akceptowalne	trudności z interpretacją przepisów	podjęcie	mechanizmy prewencyjne – szkolenia wewnętrzne, analizowanie procedur z radcą prawnym, odprawy działowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji wewnętrznej badanej jednostki.

Tabela 3

Analiza ryzyka w obszarze rachunkowości

Obszar ryzyka	Właściciel	Grupa	Czynniki	Ocena zdarzeń	Apetyt na ryzyko	Oddziaływanie	Reakcja	Mechanizm kontroly
prowadzenie depozytu skazanych	zakład karny/dział finansowy	czynnik legislacyjny zewnętrzny	różnorodność przepisów	2 2 4	akceptowalne	stanowiska wymagające znajomości przepisów z wielu dziedzin	podjęcie	mechanizmy prewencyjne – podział obowiązków i specjalizacja w danym obszarze
			niedostosowanie przepisów do realiów dysponowania środkami osadzonych	2 3 6	akceptowalne	przedłużający się czas realizacji zadań, skargowość ze strony osadzonych	podjęcie	mechanizmy nakazujące – silne doprecyzowanie procedur wewnętrznych, zwracanie się o opinie do organów wykonawczych ZUS, US, radca prawny
			roszczeniowość i specyfika petenta-osadzonego	2 3 6	akceptowalne	generowanie skarg przez osadzonych, powództwa sądowe	podjęcie	mechanizmy prewencyjne – szkolenia z zakresu etyki funkcjonariuszy, szkolenia merytoryczne z przepisów
		czynnik ludzki – wewnętrzny	defraudacja depozytów osadzonych	1 5 5	pożądane ograniczenie ryzyka	odpowiedzialność odszkodowawcza	ograniczenie	mechanizmy wykrywające – nadzór ze strony przełożonych, prewencyjne – szkolenia z etyki zawodowej, jasny system wynagradzania, brak tolerancji dla małych uchybień

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji wewnętrznej badanej jednostki.

Uwagi końcowe

W dziale finansowym zakładu karnego wykorzystuje się szereg mechanizmów kontrolnych, które zapobiegają, niwelują, ograniczają zagrożenia dla realizacji celów. Najważniejszym z nich jest ciągła kontrola i nadzór nad personelem zarówno w dziale finansowym, jak i pozostałych działach organizacyjnych zakładu. Jednak z uwagi na ograniczoną skuteczność tego typu mechanizmów ważnym czynnikiem jest opracowanie jasnych i klarownych procedur, wytycznych, które w sposób ciągły dostosowywane są do zmieniających się przepisów. Istotnym mechanizmem kontrolnym jest podnoszenie świadomości kadry poprzez szkolenia. Z uwagi na niski poziom środków przyznawanych na ten cel w planie finansowym ważną staje się rola kierownika, który poprzez szereg szkoleń wewnętrznych w jednostce staje się jednocześnie mentorem. Na kierowniku zakładu karnego spoczywa odpowiedzialność za podnoszenie poziomu realizacji zadań i przeciwdziałanie negatywnym przejawom niewiedzy, nieznajomości procedur i przepisów.

Literatura

- Babuška E.W. (2014), *Kontrola zarządcza a ryzyko*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 72, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Bednarek P. (2012), *Koncepcja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w świetle regulacji prawnych i teorii naukowych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Bednarek P. (2013), *Systemy kontroli zarządczej i ich znaczenie z perspektywy naczelnego kierownictwa przedsiębiorstw działających w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 289, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Juja T. (2011), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Komunikat Ministra Sprawiedliwości z 21 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz.Urz.Min.S., poz. 107).
- Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy* (2012), www.mf.gov.pl/documents/.../20130307_2_kompendium_wiedzy.pdf (20.06.2015).
- Młodzik E. (2012), *Odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem na przykładzie Urzędu Gminy w Kęsowie*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Myśko A., Młodzik E. (2014), *Bezpieczeństwo informacji – dylematy związane z realizacją obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 72, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Postaremczak-Witulska A. (2011), *Zmiana filozofii zarządzania finansami publicznymi na przykładzie Sądu Okręgowego w Poznaniu*, w: *Finanse i rachunkowość budżetowa*, red. T. Gabrusiewicz, L. Nowak, K. Marchewka-Bartkowiak, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań.
- Szczepankiewicz E.I. (2010), *Zintegrowane zarządzanie ryzykiem (ERM) w przedsiębiorstwie*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” nr 11.
- Szczepankiewicz E.I. (2011), *Implementation of Management Control Standards in Local Government Entities (Bodies)*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 48, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I. (2012), *System kontroli zarządczej w uczelni publicznej na przykładzie Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

- Szczepankiewicz E.I. (2013), *Systemy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych a systemy zarządzania w instytucjach finansowych – podobieństwa i różnice*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 289, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Szczepankiewicz E.I. (2014), *Model systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Marszałkowskim*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 72, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I., Dudek M. (2005), *Szacowanie ryzyka w zarządzaniu i audycie – zagadnienia wstępne*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 9.
- Szczepankiewicz E.I., Dudek M. (2007), *Oszacowanie ryzyka w środowisku informatycznym aplikacji biznesowych na potrzeby zarządzania i audytu*, „Prace Katedry Rachunkowości” nr 29, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I., Simon K. (2011), *Problemy wdrażania standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym na przykładzie jednostek administracji podatkowej*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 42, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I., Simon K. (2012), *Organizacja systemu kontroli zarządczej w Izbie Skarbowej w Poznaniu*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szczepankiewicz E.I., Szczepankiewicz P. (2006a), *Analiza ryzyka w środowisku informatycznym rachunkowości. Część 1 – Zagadnienia wstępne*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 1.
- Szczepankiewicz E.I., Szczepankiewicz P. (2006b), *Analiza ryzyka w środowisku informatycznym rachunkowości. Część 2 – Wybrane strategie, metody i techniki*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 2.
- Szczepankiewicz E.I., Szczepankiewicz P. (2006c), *Analiza ryzyka w środowisku informatycznym do celów zarządzania ryzykiem operacyjnym. Część 2 – Etap oszacowania ryzyka*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 7.
- Szczepankiewicz E.I., Szczepankiewicz P. (2006d), *Analiza ryzyka w środowisku informatycznym do celów zarządzania ryzykiem operacyjnym. Część 3 – Strategie postępowania z ryzykiem operacyjnym*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 8.
- Szczepankiewicz E.I., Szczepankiewicz P. (2006e), *Zarządzanie ryzykiem informatycznym według międzynarodowych norm i standardów*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 11.
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (DzU nr 90, poz. 557 ze zm.).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
- Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. o służbie więziennej (DzU z 2014 r., poz. 1415).
- Walentyłowicz P. (2010), *Nowy rodzaj kontroli – kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Poradnik Rachunkowości Budżetowej” nr 8.

IDENTIFICATION AND ANALYSIS OF FINANCIAL RISK IN THE UNIT OF THE PUBLIC FINANCE SECTOR ON THE EXAMPLE OF PENITENTIARY UNIT

Abstract: *Purpose* – the purpose of this article is to present solutions in the area of risk analysis used in a public sector unit on the example of a penitentiary unit. *Design/methodology/approach* – in response to needs of this paper literature, current law and regulations study was done, and analysis of the internal documents of the studied entity was conducted. *Findings* – the article presents internal procedures of risk identification and analysis. *Originality/value* – the article describes the method of risk identification and analysis in the finance & accounting department of the studied entity.

Keywords: risk, risk assessment, risk management, penitentiary unit, unit of the public sector

Cytowanie

M. Kaszkowiak (2015). *Identyfikacja i analiza ryzyka w komórce finansowej jednostki sektora finansów publicznych na przykładzie zakładu karnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 447–460; www.wneiz.pl/firfu.