

Artykuł przeglądowy

Review article

Data wpływu/Received: **09.02.2019**

Data recenzji/Accepted: **11.05.2019**

Data publikacji/Published: **30.06.2019**

Źródła finansowania publikacji: **środki własne Autora**

DOI: **10.5604/01.3001.0013.3597**

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) Literature Search (badania literaturowe)

Rafał Kochańczyk*

Nr ORCID: **0000-0002-1432-1927**

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM JAKO ELEMENT KONTROLI ZARZĄDCZEJ W POLICJI

ISTOTA KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Zgodnie z definicją zawartą w ustawie o finansach publicznych kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy¹.

* insp. dr; Komendant Szkoły Policji w Katowicach.

¹ Art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst. jedn. Dz.U. 2017, poz. 2077, z 2018, poz. 62, z późn. zm.

W literaturze przedmiotu możemy znaleźć różne określenia tego pojęcia. Według J. Płoskonki kontrola zarządcza to system procedur, instrukcji, zasad i mechanizmów, które wspomagają zarządzanie, zmierzając do uzyskania – przez kierownictwo – pewności, że cele jednostki zostaną osiągnięte². Z kolei C. Kosikowski uważa, że kontrola zarządcza uzupełnia tradycyjnie rozumiane kierowanie, wykraczając poza ramy tradycyjnie rozumianej kontroli, nie zrywa z nią związku treściowego³. Warto także przytoczyć myśl B. Kudryckiej, która twierdzi, że kontrola zarządcza nie ogranicza się wyłącznie do organizacji procesów finansowych. Ponadto w odróżnieniu od kontroli finansowej⁴ główny nacisk kładziony jest na konieczność osiągania określonych celów, tym samym stanowi to nowy model w zarządzaniu w jednostkach sektora finansów publicznych⁵.

Jak wynika z powyższych definicji, celem kontroli zarządczej jest stałe usprawnianie zarządzania, które ma przełożenie na zwiększenie efektywności i skuteczności działania poszczególnych podmiotów funkcjonujących w sektorze finansów publicznych, administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego.

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności⁶:

- 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.

W skład sektora finansów publicznych wchodzi następujące podmioty:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- związki metropolitarne;
- jednostki budżetowe;
- samorządowe zakłady budżetowe;
- agencje wykonawcze;
- instytucje gospodarki budżetowej;

² J. Płoskonka, *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 2, s. 8.

³ C. Kosikowski, *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 12, s. 5 i nast.

⁴ Pojęcie „kontrola finansowa” funkcjonowało w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, która została uchylona ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w której pojęcie to zostało zastąpione kontrolą zarządczą.

⁵ B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania New Public Management do prawa administracyjnego*, [w:] *Księga Jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipiaka*, Kraków 2001, s. 366 i nast., za: E. Kowalczyk, *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych. Wzory instrukcji i procedur*, Wrocław 2010, s. 9.

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach..., art. 68 ust. 1.

- państwowe fundusze celowe;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;

- Narodowy Fundusz Zdrowia;
- samodzielne, publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- uczelnie publiczne;
- Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego⁷.

Prawidłowa realizacja zadań związanych z kontrolą zarządczą należy do obowiązków:

- ministra w kierowanych przez niego działaniach administracji rządowej;
- wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego;
- kierownika jednostki⁸.

W oparciu o obowiązujące przepisy możemy wyróżnić następujący system kontroli zarządczej w ramach sektora administracji rządowej, oparty na dwóch poziomach:

- II poziom kontroli zarządczej, tj.: system kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej, za który odpowiedzialny jest minister kierujący działem administracji rządowej;

- I poziom kontroli zarządczej tj: system kontroli zarządczej w poszczególnych jednostkach, za który odpowiedzialny jest kierownik jednostki.

W polskim prawodawstwie wyselekcjonowano czyny, które stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych ze względu na niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych w zakresie kontroli zarządczej w tychże jednostkach, jeżeli miały one wpływ na⁹:

- uszczuplenie wpływów należnych tej jednostce, Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego;
- dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki;
- zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych;

⁷ Ibidem, art. 9.

⁸ Ibidem, art. 69 ust. 1.

⁹ Opracowano na podstawie art. 18 c ust. 1 ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1458, 1669 i 1693, 2192.

- niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne;
- udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych;
- zawarcie umowy ramowej bez przeprowadzenia postępowania w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych;
- zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego lub umowy ramowej z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących formy pisemnej umowy, okresu, na który umowa może być zawarta, lub w przypadku wniesienia odwołania, terminu jej zawarcia;
- niewyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osoby podlegającej wyłączeniu z takiego postępowania na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych;
- unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych określających przesłanki unieważnienia tego postępowania;
- zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z koncesjonariuszem, który nie został wybrany zgodnie z przepisami o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;
- zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z naruszeniem przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi dotyczących formy pisemnej umowy, okresu, na który umowa może być zawarta, lub w przypadku wniesienia odwołania na czynność wyboru najkorzystniejszej oferty – terminu jej zawarcia;
- unieważnienie postępowania o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z naruszeniem przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;
- dokonanie, w zakresie gospodarki finansowej lub w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub przygotowaniu tego postępowania albo w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności;
- działanie lub zaniechanie skutkujące zapłatą ze środków publicznych kary, grzywny lub opłaty stanowiącej sankcję finansową, do których stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Z powyższego zestawienia wynika, że na kierownikach jednostek organizacyjnych spoczywa olbrzymia odpowiedzialność. To właśnie dzięki mechanizmom kontroli zarządczej stworzone zostały odpowiednie warunki do zapewnienia realizacji celów i zadań zgodnie z prawem, w sposób efektywny, oszczędny i terminowy, i tym samym uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

KONTROLA ZARZĄDCZA W RESORCIE SPRAW WEWNĘTRZNYCH

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który odpowiedzialny jest za kierowanie następującymi działami administracji rządowej: administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne¹⁰, zgodnie z ustawą o finansach publicznych zobowiązany jest do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej¹¹. Warto wspomnieć, że w skład ministerstwa wchodzi Gabinet Polityczny Ministra oraz następujące komórki organizacyjne:

- 1) Departament Administracji Publicznej;
- 2) Departament Analiz i Polityki Migracyjnej;
- 3) Departament Bezpieczeństwa;
- 4) Departament Budżetu;
- 4a) Departament Funduszy Europejskich;
- 5) Departament Komunikacji Społecznej;
- 6) Departament Kontroli i Nadzoru;
- 7) Departament Obywatelstwa i Repatriacji;
- 8) Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego;
- 9) Departament Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych;
- 10) Departament Porządku Publicznego;
- 11) Departament Prawny;
- 12) Departament Spraw Międzynarodowych;
- 13) Departament Spraw Obywatelskich;
- 14) Departament Teleinformatyki;
- 15) Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych;
- 16) Departament Zdrowia;
- 17) Departament Zezwoleń i Koncesji;
- 18) Biuro Administracyjno-Finansowe;
- 19) Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji;
- 20) Biuro Ministra;
- 20a) Biuro Nadzoru Wewnętrznego;
- 21) Biuro Zamówień Publicznych¹².

Ponadto Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawuje nadzór nad Policją, Strażą Graniczną, Służbą Ochrony Państwa, Państwową Strażą Pożarną w zakresie:

¹⁰ Na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. 2018, poz. 97.

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach..., art. 69 ust.1 pkt 1.

¹² Załącznik do zarządzenia nr 152 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. § 2e Statut Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, M.P. 2015, poz. 1294, z późn. zm.

- 1) prawidłowości realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych;
- 2) prowadzonych czynności wyjaśniających i postępowań dyscyplinarnych;
- 3) rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania popełnianych przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, a także pracowników zatrudnionych w tych służbach umyślnych, ściganych z oskarżenia publicznego przestępstw oraz przestępstw skarbowych, a także realizacji zadań w tym zakresie przez Biuro Spraw Wewnętrznych Policji i Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej;
- 4) weryfikowania kandydatów na określone stanowiska oraz osób zajmujących te stanowiska;
- 5) prawidłowości realizacji postępowań sprawdzających oraz kontrolnych postępowań sprawdzających przeprowadzanych przez Policję, Straż Graniczną i Służbę Ochrony Państwa oraz Państwową Straż Pożarną wobec własnych funkcjonariuszy, strażaków i pracowników w rozumieniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych w zakresie, w jakim nie narusza to kompetencji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- 6) realizacji obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej oraz pracowników zatrudnionych w tych służbach, a także ich analizy przez właściwych przełożonych w zakresie, w jakim nie narusza to kompetencji Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
- 7) działania zgodnego z przepisami prawa oraz zasadami etyki funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, w związku z koniecznością zapewnienia przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela;
- 8) przestrzegania zasad etyki zawodowej przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej;
- 9) gromadzenia i przetwarzania danych osobowych przez Policję, Straż Graniczną, Służbę Ochrony Państwa i Państwową Straż Pożarną;
- 10) zezwalania przez Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej i Komendanta Służby Ochrony Państwa na udzielenie wiadomości stanowiącej informację niejawną uprawnionym podmiotom – przy pomocy Inspektora Nadzoru Wewnętrznego¹³.

Zarówno kierownicy komórek organizacyjnych w MSWiA, zgodnie z zakresem kompetencji wynikającym z regulaminu organizacyjnego ministerstwa, jak też kierownicy jednostek zobowiązani są do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej odpowiednio w kierowanych komór-

¹³ Na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2216, z 2019 r. poz. 15, 125.

kach i jednostek. Na podstawie delegacji ustawowej¹⁴ w celu określenia wykonywania tego rodzaju kontroli w ministerstwie wydane zostało Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 kwietnia 2016 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w działach administracji rządowej: administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne¹⁵.

Wydane zarządzenie określa trzy elementy, a mianowicie:

- obowiązki w zakresie kontroli zarządczej;
- tryb sporządzania, zgodnych z przepisami ustawy o finansach publicznych dokumentów;
- wzory dokumentów.

W dokumencie tym zaprezentowano następujące definicje związane z omawianym zagadnieniem:

◦ identyfikacja ryzyka – to zidentyfikowanie zdarzenia, które w przypadku wystąpienia będzie miało negatywny wpływ na realizację założonych celów i zadań, jego następstwa i prawdopodobieństwo wystąpienia;

◦ ocena ryzyka – jest oceną następstwa zdarzenia, które w przypadku wystąpienia będzie miało negatywny wpływ na realizację założonych celów i zadań, prawdopodobieństwo jego wystąpienia oraz wyznaczenie poziomu ryzyka;

◦ plan postępowania z ryzykiem – rozumie się przez to dokument, w którym wskazano planowane działania modyfikujące ryzyko, termin ich realizacji oraz osoby odpowiedzialne za realizację tych działań;

◦ ryzyko – możliwość wystąpienia zdarzenia, które w przypadku wystąpienia będzie miało negatywny wpływ na realizację założonych celów i zadań;

◦ właściciel ryzyka – to kierownik komórki organizacyjnej albo kierownik jednostki realizującej zadanie w ramach celu z planu działalności Ministra;

◦ zmaterializowanie ryzyka – jest to stwierdzenie wystąpienia zdarzenia zidentyfikowanego w ryzyku.

Dokumentacja z realizacji zadań związanych z kontrolą zarządczą na poziomie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji składa się z następujących dokumentów:

- plan działalności Ministra;
- sprawozdanie z wykonania planu działalności Ministra;
- oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Ministra.

Za właściwą koordynację działań z zakresu kontroli zarządczej w działach administracji rządowej, którymi kieruje Minister SWiA, a także za przygotowanie planu działalności oraz sprawozdania z wykonania tego planu odpowiedzialne jest Biuro Ministra¹⁶.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach..., art. 69 ust. 5.

¹⁵ Dz. Urz. MSWiA 2016, poz.16.

¹⁶ § 31, pkt 2, 3 Załącznika do zarządzenia nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r., Dz. Urz. MSWiA 2018, poz. 15, z późn. zm.

Plan działalności ministra na rok następny dla kierowanych działów administracji rządowej: administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne opracowywany jest zgodnie z głównymi kierunkami dla tych działów, które są określane przez ministra do dnia 30 czerwca każdego roku. Dyrektor departamentu budżetu MSWiA w celu zapewnienia spójności planowania w działach zobowiązany jest do przekazania kierownikom komórek organizacyjnych ministerstwa oraz kierownikom jednostek informacji o celach, zadaniach i miernikach przyjętych do projektu budżetu w układzie zadaniowym¹⁷ na rok następny, po uprzednim przekazaniu projektu tego budżetu do Ministra Finansów.

KONTROLA ZARZĄDCZA W POLICJI

Policja jako umundurowana i uzbrojona formacja służy społeczeństwu i przeznaczona jest do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁸. Na czele tej formacji stoi Komendant Główny Policji jako centralny organ administracji rządowej, właściwy w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zarówno on, jak i cała formacja nadzorowana jest przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Tym samym przed Komendantem Głównym Policji postawione są zadania w zakresie I poziomu kontroli zarządczej.

Należy zauważyć, że zgodnie z Zarządzeniem nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji¹⁹ za zapewnienie funkcjonowania zgodnie z zasadami adekwatności, skuteczności i efektywności w jednostkach i komórkach organizacyjnych Policji odpowiedzialni są ich kierownicy.

Komórką wiodącą w zakresie systemu kontroli zarządczej jest Gabinet Komendanta Głównego, do zadań którego należy:

- koordynacja działań związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej w Komendzie Głównej Policji;

¹⁷ Budżet w układzie zadaniowym – rozumie się przez to zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz zadań budżetowych grupujących wydatki według celów, podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione – wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów, art. 2 pkt 3, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach...

¹⁸ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2067, 2405, z późn. zm.

¹⁹ Zarządzenie nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji, Dz.Urz. KGP 2016, poz. 80, z późn. zm.

- koordynacja działań związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej w Centralnym Biurze Śledczym Policji, Biurze Spraw Wewnętrznych Policji, Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji z wyłączeniem procesu corocznego przeprowadzenia samooceny kontroli zarządczej;
- organizacja procesu samooceny w KGP;
- przygotowanie raportu o stanie kontroli zarządczej w KGP, komendach wojewódzkich Policji, szkołach policyjnych, Centralnym Biurze Śledczym Policji, Biurze Spraw Wewnętrznych Policji, Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji;
- przygotowanie oświadczenia Komendanta Głównego Policji o stanie kontroli zarządczej w Policji;
- dokonywanie corocznej oceny stosowania i adekwatności przepisów zarządzania Komendanta Głównego Policji w sprawie systemu kontroli zarządczej w Policji.

Komendanci wojewódzcy Policji, komendanci szkół policyjnych, kierownicy komórek organizacyjnych KGP, Komendant CBŚP, Komendant BSWP, Dyrektor CLKP zobowiązani są do zapewnienia funkcjonowania zarządzania ryzykiem, które powinno być realizowane również przez wszystkich pracowników w obszarze wykonywanych przez nich obowiązków służbowych²⁰.

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W POLICJI

Jednym z głównych czynników występującym w procesach związanych z finansami jest ryzyko. Należy zdać sobie sprawę, że pojęcie ryzyka występuje w wielu dziedzinach i może posiadać różne definicje uzależnione od kierunku badań.

Wykorzystując doświadczenie z nauk o zarządzaniu każdy przedsiębiorca podejmujący decyzję o działalności musi uwzględniać ryzyko jakie będzie towarzyszyć procesowi zmierzającemu do osiągnięcia ustalonego celu.

Co to jest to ryzyko? Według M. Jastrzębskiej ryzyko to możliwość wystąpienia zdarzenia, które wpłynie na realizację założonych celów²¹. Należy zaznaczyć, że ryzyko jest większe, im dłuższy jest okres do uzyskania celu, efektu²².

Zarządzanie ryzykiem w Policji obejmuje:

- analizę ryzyka, to znaczy procesu, w którym zidentyfikowane i ocenione zostało ryzyko pod kątem prawdopodobieństwa jego wystąpienia i możliwych skutków;
- postępowanie z ryzykiem, to jest przeciwdziałanie ryzyku lub też ograniczanie jego skutków przez adekwatne i terminowe działanie;

²⁰ Ibidem, § 22.1.

²¹ M. Jastrzębska, *Identyfikacja rodzajów ryzyka w procesie zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] T. Juja (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Poznań 2010, s. 247.

²² K. Brzozowska, *Ryzyko finansowe w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] B. Filipiak, M. Dylewski (red.), *Ryzyko w finansach i bankowości*, Warszawa 2010, s. 321.

- monitorowanie i raportowanie ryzyka²³.

Powyższe ściśle koresponduje z podejściem, jakie zaprezentował M. Thlon, a mianowicie ryzyko powinno być definiowane z uwzględnieniem:

- efektów, to jest oceny odchylenia od wartości oczekiwanej założonego celu;
- pomiaru prawdopodobieństwa wystąpienia określonego zdarzenia;
- źródeł powstawania ryzyka, które obejmuje niedokładność lub niekompletność informacji;
- niebezpieczeństwo niezrealizowania założonych celów na skutek nietrafności podjętych decyzji²⁴.

Omawiając zagadnienie związane z zarządzaniem ryzykiem w Policji, nie można pominąć definicji, które scharakteryzowano w zarządzeniu komendanta głównego i dotyczą tego zagadnienia, a mianowicie:

- ryzyko, czyli możliwość wystąpienia zdarzenia, które może mieć negatywny wpływ na realizację zadań lub osiągnięcie założonych celów;
- zarządzanie ryzykiem – w myśl zarządzenia jest to ciągły proces obejmujący całą jednostkę organizacyjną Policji, w ramach którego jest dokonywana analiza ryzyka i są podejmowane działania mające na celu przeciwdziałanie skutkom jego zmaterializowania, w celu usprawnienia funkcjonowania jednostki organizacyjnej Policji oraz zapewnienia ochrony jej majątku i wizerunku;
- następstwa ryzyka – należy przez to rozumieć rezultat, jaki nastąpił w wyniku zmaterializowania się ryzyka;
- prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka – to możliwość występowania zdarzenia objętego ryzykiem;
- poziom istotności ryzyka – jest to iloczyn oceny prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i oceny jego następstw;
- właściciel ryzyka – to kierownik komórki organizacyjnej komendy wojewódzkiej Policji, kierownik komórki organizacyjnej KGP, Komendant CBŚP, Komendant BSWP, Dyrektor CLKP, komendant szkoły policyjnej, do których właściwości merytorycznej należy realizacja lub nadzór nad realizacją zadań operacyjnych i strategicznych²⁵.

Proces zarządzania ryzykiem w Policji dokumentowany jest przez właścicieli ryzyka, obejmując również jednostki podległe i nadzorowane w zakresie merytorycznym właściciela ryzyka, między innymi w formie:

- arkusza analizy ryzyka;
- planu postępowania z ryzykiem;
- rejestru ryzyka.

²³ Zarządzenie nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2016..., § 2 pkt 10, 11.

²⁴ M. Thlon, *Charakterystyka i klasyfikacja ryzyka w działalności gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Ekonomia” 2013, nr 902, s. 26-27.

²⁵ Zarządzenie nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2016..., § 2 pkt 9, 12-16.

Analizy ryzyka dokonuje się co najmniej raz w roku, a także w sytuacjach, gdy zaistnieją istotne zmiany, mogące wpłynąć na pojawienie się nowych zdarzeń lub zmianę uwarunkowań dotyczących zidentyfikowanych zdarzeń, jeśli będą miały wpływ na osiągnięcie celów.

Arkusze analizy ryzyka to identyfikacja ryzyka obejmująca następujące działania:

- identyfikacja ryzyka polega na rozpoznaniu, określeniu i opisanu zdarzeń, które mogą stanowić przeszkody w osiągnięciu poszczególnych celów w toku realizacji zadań jednostki organizacyjnej Policji lub komórki organizacyjnej KGP;
- w procesie identyfikacji ryzyka uwzględnia się zagrożenia związane z wystąpieniem jakiegokolwiek zdarzenia, działania lub braku działania, które może narazić Policję na straty w mieniu, uniemożliwić realizację celów lub negatywnie wpłynąć na jej wizerunek;
- identyfikacji podlega zarówno ryzyko wewnętrzne, mające źródło w działaniach podejmowanych przez policjantów lub pracowników Policji, jak i ryzyko wynikające z czynników zewnętrznych i niepodlegające kontroli ze strony podmiotu, który jest w jego zasięgu;
- identyfikacja ryzyka powinna uwzględniać wyniki przeprowadzonych w jednostce organizacyjnej Policji lub w komórce organizacyjnej KGP audytów wewnętrznych oraz kontroli.

Przy ocenie następstw wystąpienia ryzyka uwzględnia się czynniki, którymi są:

- skala potencjalnych strat finansowych, dodatkowych kosztów, zobowiązań finansowych;
- wartość majątku narażonego na utratę bądź uszkodzenie;
- odpowiedzialność prawna wynikająca z niezgodności z przepisami prawa, z postanowieniami umów;
- istnienie lub nieistnienie procedur regulujących dany proces;
- skala zakłóceń organizacyjnych – wpływ na możliwość osiągania celów i realizacji zadań, np. brak zachowania ciągłości procesów działania, utrzymania funkcjonalności systemów niezbędnych do osiągania celów;
- wpływ na wizerunek Policji;
- stosowane (lub nie) mechanizmy kontroli oraz ich skuteczność.

Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka w policyjnych procedurach oceniane jest według następujących kryteriów²⁶:

- dotychczasowe doświadczenia – częstotliwość występowania danego zdarzenia;
- duża liczba i intensywność działań podejmowanych w ramach procesu – np. obliczenia dokonywane pod presją czasu, przygotowywanie sprawozdań i raportów, wzrost intensywności pracy w pewnych okresach;
- zmiany technologiczne, organizacyjne, kadrowe w danym obszarze (ich częstotliwość, zakres, istotność), wchodzące zmiany przepisów prawnych,

²⁶ Opracowano na podstawie objaśnienia do tabeli nr 1 załącznika nr 7 Zarządzenia nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2016...

– poziom uregulowania prawnego danego obszaru regulacjami o różnym charakterze (ustawy, rozporządzenia, uchwały, zarządzenia).

Szacowanie zarówno prawdopodobieństwa, jak i też następstw wystąpienia ryzyka następuje na podstawie subiektywnej oceny właściciela ryzyka. Pomocnym w tym procesie narzędziem są tabele ze skalą od 1 do 5 oraz oceną. W przypadku prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka wyróżniamy następujące oceny²⁷:

- znikome – zdarzenie objęte ryzykiem może wystąpić jedynie w wyjątkowych okolicznościach;
- mało prawdopodobne – istnieje niewielkie prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia objętego ryzykiem;
- prawdopodobne – zdarzenie objęte ryzykiem może wystąpić w określonych przypadkach;
- bardzo prawdopodobne – wystąpienie zdarzenia objętego ryzykiem jest bardzo prawdopodobne;
- prawie pewne – oczekuje się, że zdarzenie objęte ryzykiem wystąpi.

W przypadku następstwa wystąpienia ryzyka, dokonuje się szacunku według ocen²⁸:

- nieznaczne – zdarzenie objęte ryzykiem spowoduje nieznaczną stratę finansową, krótkotrwałe zakłócenie lub opóźnienie w wykonywaniu zadań, nie wpływa na wizerunek Policji, ewentualne skutki zdarzenia można łatwo usunąć;
- małe – zdarzenie objęte ryzykiem spowoduje niewielką stratę finansową, niewielkie zakłócenie lub opóźnienie w wykonywaniu zadań, nie wpływa na wizerunek Policji, ewentualne skutki zdarzenia można bez większych trudności usunąć;
- średnie – zdarzenie objęte ryzykiem spowoduje znaczną stratę posiadanych zasobów Policji, ma negatywny wpływ na jej efektywność działania, jakość wykonywanych zadań, wizerunek Policji, z wystąpieniem zdarzenia objętego ryzykiem może się wiązać trudny proces przywracania stanu poprzedniego;
- poważne – zdarzenie objęte ryzykiem spowoduje brak realizacji kluczowego zadania lub osiągnięcia konkretnego założonego celu Policji, ciężki uszczerbek na zdrowiu osób, poważną stratę finansową i wizerunkową Policji, z wystąpieniem zdarzenia objętego ryzykiem wiąże się długotrwały i trudny proces przywracania stanu poprzedniego;
- katastrofalne – zdarzenie objęte ryzykiem spowoduje utratę życia osób, brak realizacji kluczowych zadań Policji oraz osiągnięcia założonych celów, poważny uszczerbek w zakresie jakości wykonywanych zadań, poważną stratę finansową albo wizerunkową Policji; z wystąpieniem zdarzenia objętego ryzykiem wiąże się długotrwały i trudny proces przywracania stanu poprzedniego.

²⁷ Ibidem, tabela nr 2.

²⁸ Ibidem, tabela nr 3.

PODSUMOWANIE

Policja jako podmiot odpowiedzialny za ochronę bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego wchodzi w skład sektora finansów publicznych, w którym to od 2009 roku wprowadzono pojęcie kontroli zarządczej, opartej na systemie procedur, instrukcji, zasad, mechanizmów, które mają na celu wspomóc zarządzanie. Idea kontroli zarządczej jest szersza od funkcjonującego wcześniej pojęcia kontroli finansów, głównie za sprawą, że nie skupia się jedynie na procesach finansowych, ale kładzie nacisk na konieczność osiągnięcia określonych celów. Realizacja kontroli zarządczej w jednostkach Policji ma na celu usprawnienie procesów podejmowania decyzji wraz z racjonalnym wykorzystaniem przydzielonych środków finansowych. Za właściwą organizację kontroli zarządczej odpowiadają kierownicy jednostek. Istotną kwestią w kontroli zarządczej jest zarządzanie ryzykiem, w skład którego wchodzi między innymi takie elementy jak właściciel ryzyka, ocena ryzyka, plan postępowania z ryzykiem. Wynika to z faktu, że we współczesnym świecie w każdej działalności organizacji, podmiotów gospodarczych, społecznych itp. występuje ryzyko. Ryzyko jest tym większe, im dłuższy jest okres zaplanowany do osiągnięcia celu z uwagi na mogące pojawić się czynniki wewnętrzne (np. niewykwalifikowana kadra kierownicza, fluktuacja pracowników, niewłaściwa struktura organizacyjna) i zewnętrzne (uwarunkowania środowiskowe, prawne, ekonomiczne). Celem postępowania z ryzykiem – również w takiej organizacji jak Policja – jest określenie, gdzie ryzyko występuje, jakie jest duże, jaki może mieć wpływ na funkcjonowanie organizacji, w tym również jej wizerunek, oraz jakie środki należy przedsięwziąć, aby takie ryzyko wyeliminować lub ograniczyć do poziomu, który będzie akceptowalny.

Bibliografia

Brzozowska K., *Ryzyko finansowe w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] B. Filipiak, M. Dylewski (red.), *Ryzyko w finansach i bankowości*, Warszawa 2010.

Jastrzębska M., *Identyfikacja rodzajów ryzyka w procesie zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] T. Juja (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Poznań 2010.

Kosikowski C., *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 12.

Kudrycka B., *W sprawie wdrażania New Public Management do prawa administracyjnego*, [w:] *Księga Jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipiaka*, Kraków 2001, za: E. Kowalczyk, *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych. Wzory instrukcji i procedur*, Wrocław 2010.

Płoskonka J., *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 2.

Thlon M., *Charakterystyka i klasyfikacja ryzyka w działalności gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Ekonomia” 2013, nr 902.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2067, 2405, z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, teks. jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2216, z 2019 r., poz. 15, 125.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1458, 1669 i 1693, 2192.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2077, z 2018, poz. 62, z późn. zm.

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. 2018, poz. 97.

Zarządzenie nr 152 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. Statut Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, z późn. zm.

Zarządzenie nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz. Urz. MSWiA 2018, poz. 15, z późn. zm.

Zarządzenie nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji, Dz.Urz. KGP 2016, poz. 80, z późn. zm.

Streszczenie: Liczba nałożonych i realizowanych zadań przez współczesne państwo wiąże się między innymi z rozrostem administracji, wdrożeniem wielu nowych procedur, oczekiwań społeczeństwa na szybką i efektywną reakcję. Tego typu sytuacje wymusiły stworzenie nowego systemu kontroli sprawowanego nad realizacją zadań państwa, jak też ich rozliczania. Aktualne spojrzenie na bilans działań musi mieć szerszy horyzont z uwzględnieniem odpowiedzi na pytania dotyczące skuteczności, legalności, terminowości, oszczędności, adekwatności działań, które zostały podjęte, jak też efektów w stosunku do celów i potrzeb. Wprowadzona w oparciu o ustawę o finansach publicznych kontrola zarządcza ma na celu zapewnienie działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy przy uwzględnieniu takich elementów jak procedury wewnętrzne, zgodność działalności jednostki z przepisami prawa, a także opracowanymi i wdrożonymi procedurami wewnętrznymi, wiarygodność przygotowanej dokumentacji sprawozdawczej, przestrzegania zasad etyki, efektywnej komunikacji oraz zarządzanie ryzykiem, które jest obiektem rozważań w niniejszym artykule.

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, zarządzanie ryzykiem, nadzór

RISK MANAGEMENT AS AN ELEMENT OF MANAGEMENT CONTROL IN THE POLICE

Summary: The number of imposed and implemented tasks by the modern state is associated, inter alia, with the growth of administration, the implementation of many new procedures, public expectations for a quick and effective response. Such situations forced the creation of a new control system, on the one hand, exercised over the implementation of tasks by the state, and on the other, their settlement. It is important to realize that such a settlement cannot be limited only to the achieved financial result. The current view on the balance of activities must have a wider horizon, including answers to questions regarding effectiveness, legality, timeliness, savings, adequacy of actions that have been taken, as well as effects in relation to the objectives and needs. The traditional meaning of control means comparing the actual state with the planned state required by law and finding irregularities in relation to the assumed state. Management control is a broader concept. The main activities are undertaken to ensure the implementation of objectives and tasks in a lawful, effective, economical and timely manner, taking into account such elements as internal procedures, compliance of the entity's activities with the law, as well as developed and implemented internal procedures, reliability of prepared reporting documentation, compliance with ethical principles, effective communication and risk management.

Keywords: management control, risk management, supervision, Police