

Joanna Zoń
Wojewódzka Biblioteka Publiczna –
Książnica Kopernikańska w Toruniu
j.zon@ksiaznica.torun.pl

Ryzyko w bibliotece – krótkie ABC

Streszczenie: Od roku 2010 biblioteki z większym lub mniejszym sukcesem wdrażają i doskonalą kontrolę zarządczą z uwzględnieniem nowego dla siebie aspektu, jakim jest zarządzanie ryzykiem. Proces ten jednak niejednokrotnie nastrocza problemów. Celem niniejszego artykułu jest próba przybliżenia tego zagadnienia oraz wskazania praktycznych rozwiązań pozwalających realizować ustawowy obowiązek.

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, ryzyko, zarządzanie ryzykiem, identyfikacja ryzyka, analiza ryzyka

Mija ósmy rok, od kiedy do jednostek sektora finansów publicznych (jsfp), w tym i bibliotek, weszła kontrola zarządcza wprowadzona nową ustawą o finansach publicznych¹. Dla kierowników tych placówek była to dość znacząca zmiana w zarządzaniu podległymi jednostkami. Od 1 stycznia 2010 r. nie tylko finanse, ale wszystkie aspekty działalności jsfp miały być kontrolowane, aby ogół działań podejmowanych dla realizacji wyznaczonych celów i zadań był zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy². Nowym elementem, wyznaczonym przez ustawodawstwo, było zarządzanie ryzykiem³, dla którego wytyczne zostały ujęte w komunikacie nr 6 Ministra Finansów⁴.

Punkt wyjścia – kontrola zarządcza

Biblioteki, w zależności od podejścia organizatora, albo wdrażały/wdrażają procedury zdefiniowane przez organ założycielski⁵, albo same uzupełniały/uzupełniają i/lub dostosowywały/dostosowują posiadaną i prowadzoną dokumentację do wymogów kontroli zarządczej według indywidualnych potrzeb.

Zapewne wielu dyrektorów bibliotek po zastanowieniu się i rozpoznaniu zagadnienia kontroli zarządczej stwierdziło, że w rzeczywistości szereg elementów, wymienionych

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2077 z późn. zm.

² Art. 68 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2077 z późn. zm.

³ Pkt 7, ust. 2, art. 68 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2077 z późn. zm.

⁴ 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.Min.Fin., poz. 56.

⁵ Zarządzenie nr 192/14 w sprawie zasad kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Grudziądzu oraz w pozostałych jednostkach organizacyjnych gminy-miasto Grudziądz. W: BIP – Urząd Miejski w Grudziądzu [online]. [Dostęp 9.07.2018 r.]. Dostępny w: <http://bip.grudziadz.pl/unzip/8961.dhtml>.

w standardach⁶, miało już wdrożonych (tabela 1) i że wymagały one jedynie doprecyzowania czy też małych korekt.

Tab. 1. Zestawienie elementów kontroli zarządczej w bibliotekach przed jej obowiązywaniem

Standard	Elementy standardu
Środowisko wewnętrzne	Regulaminy/procedury (organizacyjny, korzystania ze zbiorów itp.) Zakresy obowiązków Pełnomocnictwa/upoważnienia System zastępstw
Cele i zarządzanie ryzykiem	Plany pracy/zadań/działalności na dany rok
Mechanizmy kontroli	Sprawozdawczość Procedury/instrukcje z zakresu kontroli: <ul style="list-style-type: none">• rachunkowości,• mienia,• systemów informatycznych,• danych osobowych
Informacja i komunikacja	Rejestr spraw Tablica informacyjna Strona WWW BIP
Monitorowanie i ocena	Sprawozdawczość

Źródło: oprac. własne.

Do aspektów zarządzania ryzykiem, których rozumienie i rozróżnianie jest ważne, należy identyfikacja ryzyka dla wyznaczonych celów i zadań, zarówno bieżących na dany rok, jak i strategicznych realizowanych w perspektywie czasu.

Dla celów i zadań strategicznych (np. wdrożenie nowego systemu bibliotecznego, modernizacja lub rozbudowa infrastruktury), z uwagi na ich wyjątkowość i niepowtarzalność, ryzyko winno się identyfikować obligatoryjnie. W przypadku celów i zadań bieżących i powtarzalnych, w zależności od indywidualnych możliwości biblioteki (finanse, kadra, organizacja pracy), eliminowanie ryzyka może być procesem systematycznym, zwłaszcza gdy jest złożone.

Przykład 1

Dotyczy ryzyka związanego z niezadowoleniem użytkowników z powodu braku możliwości realizacji wypożyczenia, gdzie przyczyną może być m.in.:

- błędnie opracowany rekord w katalogu elektronicznym,
- błędne oznakowanie jednostki bibliotecznego (etykieta z niewłaściwą sygnaturą),
- błędne ułożenie jednostki bibliotecznego na półkach (magazyn/wolny dostęp).

⁶ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Dz.Urz.Min.Fin. nr 15, poz. 84.

Eliminacja wystąpienia ryzyka będzie się wiązała np. z:

- wprowadzeniem procedury kontroli znakowania jednostek bibliotecznych,
- przeprowadzeniem szkolenia dla bibliotekarzy z zakresu opracowania zbiorów,
- przeprowadzaniem częstszej kontroli układu księgozbioru na półkach.

Przyczyny ryzyka mogą być eliminowane sukcesywnie, jeśli możliwości realizacyjne biblioteki są ograniczone. Ważne, aby ryzyko wyeliminować lub w jak najwyższym stopniu zminimalizować.

Biblioteki jako instytucje publiczne funkcjonują w ramach przyznanego budżetu, z którego zdecydowana większość jest przeznaczona na pokrycie kosztów osobowych; w efekcie realizacja wielu zadań, a tym samym osiągnięcie wyznaczonych celów, w dużym stopniu uzależnione jest od możliwości finansowych. Taki stan rzeczy sprawia, że wiele zaplanowanych przez bibliotekę zadań do zrealizowania w danym roku w wyniku analizy ryzyka może zostać uznanych za obciążone ryzykiem o wysokim stopniu istotności, a tym samym za niewykonalne.

Z tą „niedogodnością” instytucje kultury radzą sobie, wnioskując do różnych instytucji o przyznanie dotacji celowych lub prowadząc działalność gospodarczą, jeśli ich statut na to pozwala. W efekcie dla biblioteki pojawiają się nowe obszary działalności, z którymi również związane jest ryzyko niepowodzenia.

Dodatkowo należy nadmienić, że ważnym elementem we wszystkich działaniach było i jest rozumienie definicji BIBLIOTEKI = JEDNOSTKI jako całości, tj. biblioteka i jej filie (nawet gdy ich lokalizacje są w różnych miejscowościach) stanowią jedną instytucję. Podejście takie ma istotny wpływ na analizę ryzyka.

Przykład 2

Dotyczy analizy ryzyka dla biblioteki z czterema filiami, z których jedna, ze względu na lokalizację, w statystykach wykazuje małe wartości dla liczby:

- zarejestrowanych użytkowników,
- wypożyczeń i udostępnień,
- uczestników działalności kulturalno-edukacyjnej.

Ryzyko określane jest dla celu „Wzrost promocji czytelnictwa w gminie X” realizowanego poprzez:

- zakup nowości wydawniczych,
- udostępnianie i wypożyczanie zbiorów bibliotecznych,
- organizację spotkań, zajęć.

W indywidualnym podejściu do wspomnianej filii istotność ryzyka dla realizacji wyznaczonych zadań będzie bardzo wysoka, jednak w całościowym ujęciu może być już na poziomie wysokim, a nawet i średnim, reakcja na ryzyko będzie zatem zgoła odmienna.

Ryzyko – trzy kroki

Krok pierwszy to nic innego jak zidentyfikowanie dla danego zadania przyczyn wystąpienia ryzyka (należy odpowiedzieć na pytanie, DLACZEGO nie osiągnie się wyznaczonych wskaźników) oraz skutków, jakie mogą się pojawić, jeśli owe ryzyko istnieje (należy odpowiedzieć na pytanie, CO SIĘ STANIE, jeśli nie osiągnie się wyznaczonych wskaźników).

Precyzując, przyczyny i skutki wystąpienia ryzyka mogą być:

- niezależne (np. zmiany ustawodawstwa, kataklizmy),
- finansowe, w tym niezależne (wzrost opłat, podatków itp.) oraz zależne (zarządzanie przyznanym budżetem, pozyskanymi funduszami zewnętrznymi),
- personalne (umiejętności, kwalifikacje, zaangażowanie, fluktuacja, absencja itp. pracowników),
- organizacyjne (ochrona: mienia, zasobów, danych, bezpieczeństwo pracowników, komunikacja: zewnętrzna, wewnętrzna, sprawność infrastruktury sprzętowej).

Warto do identyfikacji ryzyka zrobić dwa, a może nawet i trzy podejścia. Ponowne spojrzenie często ukazuje, że coś, co zostało określone skutkiem, w rzeczywistości jest przyczyną. Mogą też pojawić się nowe przyczyny i nowe skutki.

Krok drugi to analiza zidentyfikowanego ryzyka, czyli wyliczenie jego istotności (I). Skutkom (S) i prawdopodobieństwu wystąpienia ryzyka (P) przypisuje się określony poziom siły znaczenia, w zależności od przyjętej skali wartościowania (niski = 1, średni = 2, wysoki = 3, bardzo wysoki = 4). Wspomniana istotność ryzyka to iloczyn jego skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia:

$$I = S \times P$$

Po identyfikacji ryzyka i jego analizie należy wybrać sposób reakcji na dane ryzyko, czyli:

- **brak działań zaradczych**, jeśli ryzyko będzie tolerowane,
- **wycofanie się** z realizacji zadania z uwagi na wysoką istotność ryzyka,
- **realizacja zadań**, a w sytuacji wystąpienia ryzyka podjęcie **działań zaradczych**, aby uzyskać akceptowany poziom ryzyka.

Pomocą na tym etapie jest mapa ryzyka, zwana też matrycą ryzyka (rys. 1) ułatwiająca wybór sposobu reakcji na ryzyko, poprzez ulokowanie i uporządkowanie na niej zidentyfikowanego ryzyka⁷.

⁷ 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.Min.Fin. poz. 56, s. 19-20.

Skutki	b. wysokie	4	4	8	12	16 zadanie: 8
	wysokie	3	3 zadanie: 3	6	9 zadanie: 4	12
	średnie	2	2	4 zadanie: 2,6	6	8 zadanie: 7, 9
	niskie	1	1 zadanie: 1, 5	2	3	4
			1	2	3	4
			niskie	średnie	wysokie	b. wysokie
			Prawdopodobieństwo			

Rys. 1. Przykładowa matryca ryzyka w skali czterostopniowej wraz z interpretacją reakcji na ryzyko, gdzie dla istotności na poziomie: 1, 2, 3, 4, 6 – brak reakcji na ryzyko (kolor zielony), 8, 9, 12 – przeciwdziałanie ryzyku (kolor żółty), 16 – odstępianie od realizacji zadania (kolor czerwony).

Źródło: oprac. własne według *Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem*⁸.

Rejestr ryzyka i sprawozdanie z nadzoru ryzyka

Działania związane z zarządzaniem ryzykiem powinny być udokumentowane. W zależności od przyjętej procedury wprowadza się do stosowania określone formularze, w tym rejestr ryzyka, który może zawierać różne dane (tab. 2). Każde ryzyko wpisane do owego rejestru musi podlegać kontroli i podobnie jak opracowuje się sprawozdanie z realizacji planu pracy na dany rok, tak samo należy sporządzić sprawozdanie z realizacji ryzyka wpisanego do wspomnianego rejestru.

O tym, czy rejestr będzie zbiorem każdego zidentyfikowanego ryzyka dla wszystkich zadań (realizowanych bez reakcji na ryzyko, realizowanych z przeciwdziałaniem ryzyku, odrzuconych ze względu na ryzyko niemożliwe do zminimalizowania), czy

⁸ Tamże, s. 19-20.

obejmie tylko ryzyko, dla którego przewidziana jest reakcja zaradcza, decyduje kierownik danej jednostki. Innymi słowy zależy to od zdefiniowania zasad zarządzania ryzykiem.

Tab. 2. Przykładowy rejestr ryzyka, gdzie: S – poziom znaczenia skutków wystąpienia ryzyka, P – poziom wielkości prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka, I – istotność ryzyka (SxP)

Lp.	Ryzyko (nazwa/opis)	Zadanie (nazwa/opis)	S (1-4)	P (1-4)	I	Reakcja na ryzyko	Mechanizmy zaradcze	Mechanizmy kontrolne	Właściciel ryzyka

Źródło: oprac. własne według *Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem*⁹.

Podsumowanie

Przy zarządzaniu ryzykiem istotne jest:

- opracowanie dokumentacji zarządzania ryzykiem adekwatnej do działalności biblioteki,
- unikanie rozdrobnienia ryzyka (koncentracja na ryzyku istotnym dla biblioteki jako całości),
- stopniowanie eliminowania ryzyka (jeśli dane zadanie obarczone jest ryzykiem złożonym, a biblioteka nie może wycofać się z realizacji tego zadania, wówczas owe ryzyko można eliminować sukcesywnie).

Bibliografia:

1. *Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*. Dz.Urz.Min.Fin., nr 15, poz. 84.
2. *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.Min.Fin., poz. 56.
3. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2077 z późn. zm.
4. Zarządzenie nr 192/14 w sprawie zasad kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Grudziądzu oraz w pozostałych jednostkach organizacyjnych gminy-miasto Grudziądz. W: *BIP – Urząd Miejski w Grudziądzu* [online]. [Dostęp 9.07.2018 r.]. Dostępny w: <http://bip.grudziadz.pl/unzip/8961.dhtml>.

ZOŃ, J. Ryzyko w bibliotece – krótkie ABC. *Biuletyn EBIB* [online] 2018, nr 4 (181), Zarządzanie bibliotekami – aspekty prawne. [Dostęp 25.08.2018]. ISSN 1507-7187. Dostępny w: <http://open.ebib.pl/ojs/index.php/ebib/article/view/652>.

⁹ Tamże, s. 38-39.