

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**289**

# **Systemy rachunku kosztów i kontroli zarządczej**

Redaktorzy naukowi

**Edward Nowak**

**Maria Nieplowicz**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska  
Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz  
Korektor: Barbara Cibis  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:  
[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-381-6**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Dorota Adamek-Hyska</b> , Zakres kontroli zarządczej przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego ..	13
<b>Anna Balicka</b> , Koopetycja uczelni publicznych.....	22
<b>Aleksandra Banaszekiewicz, Ewa Makowska</b> , Wybrane narzędzie lean manufacturing w teorii i praktyce.....	34
<b>Kinga Bauer</b> , Decyzyjny rachunek kosztów postępowania upadłościowego..	43
<b>Piotr Bednarek</b> , Systemy kontroli zarządczej i ich znaczenie z perspektywy naczelnego kierownictwa przedsiębiorstw działających w Polsce .....	53
<b>Renata Biadacz</b> , Analiza ryzyka jako element kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego .....	70
<b>Agnieszka Bieńkowska, Zygmunt Kral, Anna Zabłocka-Kluczka</b> , Pomiar dokonań organizacji w controllingu procesowym .....	81
<b>Leszek Borowiec</b> , Szacowanie kosztu netto usługi powszechnej na wybranym przykładzie.....	91
<b>Agnieszka Burczyk-Witczak</b> , Cele i zakres kontroli zarządczej na podstawie Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku.....	102
<b>Jolanta Chluska</b> , Rozliczenia międzyokresowe kosztów i przychodów w rachunkowości samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej ...	111
<b>Adam Chmielewski</b> , Implementacja budżetowania zadaniowego na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego .....	120
<b>Anna Maria Chojnacka-Komorowska</b> , Wykorzystanie systemów Business Intelligence w controllingu finansowym .....	130
<b>Justyna Dyduch</b> , Wykorzystanie dynamicznego kosztu jednostkowego w ocenie efektywności projektów ekologicznych .....	140
<b>Joanna Dynowska</b> , Plany wdrożenia controllingu w przedsiębiorstwach w świetle badań ankietowych .....	151
<b>Wojciech Fliegner</b> , Technologia Business Intelligence jako środowisko kontroli zarządczej procesów biznesowych.....	161
<b>Monika Foremna-Pilarska</b> , Modyfikacja rachunku kosztów rzeczywistych na potrzeby budżetowania operacyjnego w przedsiębiorstwie produkcyjnym .....	171
<b>Anna Glińska</b> , Metody ograniczania ryzyka operacyjnego w zakładach pracy chronionej .....	181
<b>Renata Gmińska</b> , Nowe koncepcje zarządzania a rachunek kosztów .....	193

<b>Katarzyna Goldmann, Barbara Bernasińska</b> , Wdrożenie rachunku kosztu działań w Pomorskiej Spółdzielni Mieszkaniowej .....	203
<b>Beata Gostomczyk</b> , Time Driven Activity Based Costing – przykład zastosowania .....	217
<b>Elżbieta Jaworska</b> , Orientacja systemów kontroli zarządczej na społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstwa .....	226
<b>Beata Juralewicz</b> , Wybrane elementy rachunku odpowiedzialności w przedsiębiorstwach regionalnej komunikacji samochodowej .....	239
<b>Zdzisław Kes</b> , Wybrane zagadnienia kontroli budżetowej .....	249
<b>Magdalena Kludacz</b> , Zasady rachunku kosztów niemieckich szpitali na potrzeby wyceny świadczeń zdrowotnych .....	258
<b>Konrad Kochański</b> , Koncepcja budżetowania projektu na przykładzie przedsiębiorstwa budowlanego.....	268
<b>Krzysztof Konstantyn</b> , Koncepcja wprowadzenia rachunku odpowiedzialności do przedsiębiorstw produkujących konstrukcje budowlane.....	280
<b>Zbigniew Korzeb</b> , Koncepcja RAPM ( <i>Risk Adjusted Performance Measure</i> ) jako zintegrowany model zarządzania ryzykiem i efektywnością w banku komercyjnym .....	294
<b>Mariola Kotłowska</b> , Zmiana sprzedawcy energii elektrycznej jako sposób redukcji kosztów przedsiębiorstwa.....	304
<b>Marcin Kowalewski</b> , Zarządzanie dokonaniem według koncepcji beyond budgeting .....	314
<b>Alina Kozarkiewicz</b> , Model biznesu a system rachunkowości zarządczej w przedsiębiorstwie .....	323
<b>Paweł Kuzdowicz</b> , Rozliczanie świadczeń wzajemnych a rachunek nośników w przedsiębiorstwie .....	332
<b>Mariusz Lisowski</b> , Rachunek kosztów działań w efektywnym zarządzaniu bankiem.....	343
<b>Sebastian Lotz</b> , Wymiar zarządczy rachunku kosztów docelowych.....	354
<b>Monika Łada</b> , Modelowanie docelowych osiągnięć organizacji .....	365
<b>Sylwia Łęgowik-Świącik</b> , Instrumentalna rola kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych .....	373
<b>Iwona Majchrzak</b> , Budżetowanie jako narzędzie zarządzania kosztami ochrony środowiska .....	383
<b>Jarosław Mielcarek</b> , Próba rekonstrukcji podstaw teoretycznych rachunku kosztów docelowych.....	394
<b>Ewelina Młodzik</b> , Zarządzanie ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Urzędu Miejskiego w Chojnicach .....	406
<b>Daria Moskwa-Bęczkowska</b> , Rachunek kosztów publicznych szkół wyższych w Polsce w świetle reformy szkolnictwa wyższego .....	416
<b>Edward Nowak</b> , Pomiar dokonań przedsiębiorstwa jako zadanie rachunkowości .....	427

<b>Marta Nowak</b> , Praca w controllingu a przybierane role grupowe. Analiza wyników badań empirycznych .....	438
<b>Agnieszka Nózka</b> , Zarządzanie projektami inwestycyjnymi realizowanymi zgodnie z warunkami kontraktowymi FIDIC .....	449
<b>Piotr Oleksyk</b> , Wybrane aspekty pomiaru efektywności przedsięwzięć publiczno-prywatnych .....	459
<b>Marek Ossowski</b> , Budżetowanie kosztów udziału w targach .....	468
<b>Marzena Remlein</b> , Konsolidacja środków pieniężnych jako instrument zarządzania przepływami pieniężnymi w grupie kapitałowej.....	478
<b>Sabina Rokita</b> , Wybrane problemy planowania i kontroli kosztów projektów badawczo-rozwojowych w przedsiębiorstwach .....	487
<b>Ewa Różańska</b> , Potencjał informacyjny rachunku kosztów w zarządzaniu projektami innowacyjnymi .....	497
<b>Bogna Sawicka</b> , Kalkulacja kosztów studiów niestacjonarnych na uczelniach publicznych.....	507
<b>Anna Surowiec</b> , Rachunek kosztów docelowych w zarządzaniu łańcuchem dostaw .....	517
<b>Elżbieta Izabela Szczepankiewicz</b> , Systemy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych a systemy zarządzania w instytucjach sektora finansowego – podobieństwa i różnice .....	526
<b>Marta Targowicz</b> , Rachunek kosztów działań jako podstawa wyjściowa modelu rachunku kosztów promocji.....	537
<b>Piotr Urbanek, Ewa Walińska</b> , Wynik finansowy jako miernik dokonań uczelni publicznej .....	546
<b>Iwona Wasiak, Grażyna Karmowska</b> , Elementy systemu kontroli zarządczej i controllingu finansowego w procesie zarządzania przedsiębiorstwem.....	556
<b>Beata Zaleska</b> , Ocena wykorzystywania informacji o kosztach w szpitalach prowadzonych w formie SPZOZ i w formie spółki z o.o. ....	566

## Summaries

<b>Dorota Adamek-Hyska</b> , The basic scope of management control over investment projects carried out under the public-private partnership scheme .....	21
<b>Anna Balicka</b> , Coopetition of public higher education .....	33
<b>Aleksandra Banaszekiewicz, Ewa Makowska</b> , Selected tools of lean manufacturing in theory and practice .....	42
<b>Kinga Bauer</b> , Decision calculus of bankruptcy proceedings costs .....	52
<b>Piotr Bednarek</b> , Management control systems and their importance from the perspective of top management of companies operating in Poland .....	69
<b>Renata Biadacz</b> , Risk analysis as part of the management control of local government units .....	80

<b>Agnieszka Bieńkowska, Zygmunt Kral, Anna Zabłocka-Kluczka</b> , Measurement of the organization performance in process oriented controlling	90
<b>Leszek Borowiec</b> , Estimating the net cost of the universal service on the chosen example .....	101
<b>Agnieszka Burczyk-Witczak</b> , Objectives and scope of management control based on the Public Finance Act of 27 August 2009 .....	110
<b>Jolanta Chluska</b> , Deferred income, charges and accruals in the IPHCU accountancy .....	119
<b>Adam Chmielewski</b> , Implementation of performance budgeting at the faculty of Management of Warsaw University .....	129
<b>Anna Maria Chojnacka-Komorowska</b> , Use of Business Intelligence systems in financial controlling .....	139
<b>Justyna Dyduch</b> , The use of dynamic generation cost in the assessment of effectiveness of environmental investment projects .....	150
<b>Joanna Dynowska</b> , Plans of controlling implementation as revealed by questionnaire surveys .....	160
<b>Wojciech Fliegner</b> , Business Intelligence Technology as an environment for management control of business processes .....	170
<b>Monika Foremna-Pilarska</b> , Modification of the real cost statement for the needs of operational budgeting in a production company .....	180
<b>Anna Glińska</b> , Methods of reducing operational risk in sheltered workshops	192
<b>Renata Gmińska</b> , New concepts of management and cost accounting .....	202
<b>Katarzyna Goldmann, Barbara Bernasińska</b> , Implementation of activity based costing in the <i>Pomorska Spółdzielnia Mieszkaniowa</i> .....	216
<b>Beata Gostomczyk</b> , Time-Driven Activity-Based Costing – application example .....	225
<b>Elżbieta Jaworska</b> , Management control systems oriented to corporate social responsibility .....	238
<b>Beata Juralewicz</b> , Chosen elements of responsibility accounting in regional car companies .....	248
<b>Zdzisław Kes</b> , Selected aspects of budgetary control .....	257
<b>Magdalena Kludacz</b> , The principles of cost accounting in German hospitals for the valuation of medical services .....	267
<b>Konrad Kochański</b> , The concept of project budgeting on the example of construction company .....	279
<b>Krzysztof Konstantyn</b> , The conception of introduction of responsibility accounting to building construction production enterprises .....	293
<b>Zbigniew Korzeb</b> , The concept of RAPM (Risk Adjusted Performance Measure) as an integrated model of risk and performance management in a commercial bank .....	303
<b>Mariola Kotłowska</b> , Changing electricity suppliers as a way to reduce the costs of a company .....	313

<b>Marcin Kowalewski</b> , Performance management of beyond budgeting .....	322
<b>Alina Kozarkiewicz</b> , Business model and management accounting system of an enterprise.....	331
<b>Paweł Kuźdowicz</b> , Settlement of mutual benefits and object accounting in an enterprise.....	342
<b>Mariusz Lisowski</b> , Activity based costing in the effective management of the bank.....	353
<b>Sebastian Lotz</b> , Managerial dimension of target costing.....	364
<b>Monika Łada</b> , Organization target performance modelling.....	372
<b>Sylvia Łęgowik-Świącik</b> , Instrumental role of management control in public finance area.....	382
<b>Iwona Majchrzak</b> , Budgeting as a tool of environment protection costs management .....	393
<b>Jarosław Mielcarek</b> , An attempt to reconstruct target costing theoretical foundations .....	405
<b>Ewelina Młodzik</b> , Risk management in local government units on the example of the city hall in Chojnice.....	415
<b>Daria Moskwa-Bęczkowska</b> , Cost accounting of public universities in Poland in the light of the reform of higher education.....	426
<b>Edward Nowak</b> , Performance evaluation as an aspect of accounting.....	437
<b>Marta Nowak</b> , Work in controlling and undertaken group roles. Analysis of empirical study.....	448
<b>Agnieszka Nózka</b> , Management of investment projects carried out in accordance with FIDIC conditions of contract.....	458
<b>Piotr Oleksyk</b> , Selected aspects of measurement of public-private partnership projects efficiency.....	467
<b>Marek Ossowski</b> , Budgeting of participation costs in fairs.....	477
<b>Marzena Remlein</b> , Cash pooling as a management instrument of cash flows in capital group .....	486
<b>Sabina Rokita</b> , Selected problems of planning and costs of research and development projects controlling in enterprises.....	496
<b>Ewa Różańska</b> , Information potential of cost accounting in innovative projects management.....	506
<b>Bogna Sawicka</b> , Costs calculation of non stationary studies at public universities .....	516
<b>Anna Surowiec</b> , Target costing for supply chain management .....	525
<b>Elżbieta Izabela Szczepankiewicz</b> , Management control systems in public finances sector entities and management systems in institutions of financial sector – similarities and differences.....	536
<b>Marta Targowicz</b> , Activity based costing as a base of the model of the promotion costing .....	545

---

<b>Piotr Urbanek, Ewa Walińska</b> , Financial result as a measure of public university performance .....	555
<b>Iwona Wasiak, Grażyna Karmowska</b> , Components of management control and financial control systems in the enterprise management process.....	565
<b>Beata Zaleska</b> , Evaluation of the use of information system about costs in hospitals run in the form of Independent Public Healthcare Centres and of liability company .....	574



**Ewelina Młodzik**

Uniwersytet Szczeciński

---

## ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE URZĘDU MIEJSKIEGO W CHOJNICACH

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest zaprezentowanie sposobu zorganizowania procesu zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego na przykładzie Urzędu Miejskiego w Chojnicach. Analizie poddano procedury wewnętrzne w zakresie zarządzania ryzykiem w badanej jednostce samorządu gminnego. Zwrócono uwagę na niezbędne etapy zarządzania ryzykiem w Urzędzie, strukturę odpowiedzialności za realizację tego procesu oraz przyjętą w jednostce metodykę identyfikacji i analizy ryzyka.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie ryzykiem, metodologia identyfikacji i analizy ryzyka, struktura odpowiedzialności w zakresie zarządzania ryzykiem.

### 1. Istota i cele zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym

Jednym z kluczowych zjawisk, które od zarania dziejów nurtuje teoretyków i praktyków życia gospodarczego, jest ryzyko. Ryzyko to zjawisko powszechne, trwałe i obiektywne w działalności gospodarczej [Nahotko 2001, s. 91].

W literaturze ekonomicznej ryzyko z reguły kojarzone jest z aspektem negatywnym. Oznacza niebezpieczeństwo nieosiągnięcia zamierzonych celów i efektów finansowych, a nawet poniesienia straty. Ujęcie ryzyka wyłącznie w charakterze negatywnego zagrożenia jest błędnym podejściem. Ryzyko wiąże się również z możliwością wystąpienia zdarzeń pozytywnych, które stanowią szansę na osiągnięcie celów i wygenerowanie zysku [Winiarska 2008, s. 153].

Świadomość występowania negatywnego ryzyka rodzi dążenie do jego identyfikacji i ograniczenia jego następstw [Kiziukiewicz 2012, s. 258]. W celu poznania źródeł ryzyka oraz jego wpływu na przebieg działalności niezbędne jest wdrożenie odpowiedniego systemu zarządzania ryzykiem w jednostce.

W myśl standardu zarządzania ryzykiem, opracowanego przez zespół przedstawicieli największych brytyjskich organizacji branżowych, „zarządzanie ryzykiem to proces, w ramach którego organizacja w sposób metodyczny rozwiązuje problemy związane z ryzykiem, które towarzyszą jej działalności, w taki sposób, aby ta dzia-

łałość – zarówno w poszczególnych dziedzinach, jak i traktowana jako całość – przyniosła trwałe korzyści” [*Standard Zarządzania...* 2003, s. 3].

Zarządzanie ryzykiem wymaga przeprowadzenia szeregu czynności, które w rezultacie ułatwiają podejmowanie decyzji pozwalających na jego ograniczenie [Czerwiński 2004, s. 94]. Zgodnie z obowiązującymi i uznanymi standardami, proces zarządzania ryzykiem składa się z następujących etapów:

1. Zrozumienie wykonywanej działalności (ustalenie celów).
2. Identyfikacja ryzyka.
3. Analiza ryzyka.
4. Punktowa ocena i hierarchizacja ryzyka.
5. Zarządzanie ryzykiem (reakcja na ryzyko, zapewnienie skuteczności działających mechanizmów kontrolnych oraz monitoring i raportowanie ryzyka).

Zarządzanie ryzykiem nie jest wyłącznie narzędziem użytecznym dla sektora prywatnego. Proces zarządzania ryzykiem odgrywa również kluczową rolę w funkcjonowaniu sektora publicznego. Skala ryzyka występującego w tym sektorze jest niejednokrotnie większa niż w innych organizacjach, co wynika m.in. z wypełnianych przez niego zadań, zakresu odpowiedzialności, wielkości i przeznaczenia posiadanej majątku.

Właściwa metodologia zarządzania ryzykiem i odpowiednie jej wdrożenie wymaga od jednostek administracji publicznej podjęcia następujących działań [*Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym...* 2004/2005, s. 11-12]:

- postrzeganie zarządzania ryzykiem jako pozytywnego wkładu do sukcesu organizacji, a nie jako dodatkowych czynności biurokratycznych,
- wsparcie zarządzania ryzykiem przez solidną bazę informacyjną zawierającą takie elementy, jak: identyfikacja, analiza, punktowa ocena i hierarchizacja ryzyka,
- zapewnienie, aby podejmowane decyzje były przekazywane i wdrażane w każdej działalności wykonywanej przez instytucję,
- zagwarantowanie, aby personel kierowniczy wyższego szczebla był osobiście odpowiedzialny za wspieranie procesu zarządzania ryzykiem w całej jednostce,
- przypisanie poszczególnym pracownikom ról i zadań w zakresie zarządzania ryzykiem.

Zdaniem K. Czerwińskiego skuteczne zarządzanie ryzykiem umożliwi administracji publicznej uzyskanie poprawy w wielu obszarach zarządzania, takich jak: świadczenie usług, innowacyjność, zarządzanie projektami, ograniczanie marnotrawstwa i oszustwa, eksploatacja zasobów oraz ustalanie priorytetów [Czerwiński 2004, s. 100-101].

## **2. Zakres zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego**

Przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziły do sektora finansów publicznych kontrolę zarządczą, której został poświęcony rozdział 6

w dziale I ustawy, określającym podstawowe zasady finansów publicznych. Takie usytuowanie świadczy o znaczeniu kontroli zarządczej dla prawidłowego funkcjonowania sektora publicznego [*Kontrola zarządcza w sektorze finansów...* 2012, s. 40].

Ustawodawca, precyzując cele kontroli zarządczej, wskazał na konieczność zapewnienia funkcjonowania niezbędnych jej elementów, wśród których wymienia się m.in. zarządzanie ryzykiem. Kierownik jednostki samorządu terytorialnego jest zatem zobligowany do wdrożenia i utrzymywania w swoich strukturach sprawnie funkcjonującego systemu zarządzania ryzykiem.

Istotne wsparcie dla kierownika jednostki w realizacji tego zadania stanowią określone w Komunikacie Ministra Finansów standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, które określają podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze publicznym. Jeden ze standardów: „Cele i zarządzanie ryzykiem” zawiera wskazówki dotyczące identyfikacji i analizy ryzyka oraz działań minimalizujących to zjawisko.

Zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań jednostki [Załącznik do Komunikatu Nr 23...]. Identyfikacji powinny podlegać ryzyka dotyczące zarówno całej jednostki, jak i każdego istotnego obszaru jej działania. Należy zwrócić uwagę na zagrożenia wynikające ze zmian zachodzących w samej organizacji, a także w jej otoczeniu.

Zidentyfikowane ryzyko powinno zostać poddane analizie pod kątem prawdopodobieństwa wystąpienia i możliwych jego skutków. Ponadto kierownictwo jednostki powinno określić akceptowany poziom ryzyka oraz sposób reakcji na każde rozpoznane ryzyko. Instytucja musi rozważyć, czy podjąć działania zmierzające do redukcji ryzyka do akceptowalnego poziomu, zaprzestać ryzykownych działań, nie podejmować żadnych czynności, tolerując określony poziom ryzyka lub przenieść ryzyko na inny podmiot [Załącznik do Komunikatu Nr 23...]. Końcowy element procesu zarządzania ryzykiem stanowi wdrożenie zaplanowanych działań oraz ich monitorowanie.

Należy podkreślić, że zarządzanie ryzykiem jest procesem ciągłym i nie powinno ograniczać się do jednorazowego wykonania wymienionych w rozdziale czynności.

### **3. Ocena sposobu zarządzania ryzykiem w administracji samorządowej na przykładzie Urzędu Miejskiego w Chojnicach**

Zgodnie z rekomendacjami Ministra Finansów, proces zarządzania ryzykiem powinien być odpowiednio udokumentowany. Pozwoli to na ujednoczenie procedur w całej jednostce, redukcję subiektywizmu oceny oraz wykonanie skutecznych analiz [Olejniczak 2009, s. 21].

Ustalenie i zakomunikowanie w jednostce sposobu, w jaki będzie w niej zarządzane ryzyko, może przybrać formę następujących dokumentów [*Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym...* 2004/2005, s. 13]:

1. Polityka zarządzania ryzykiem – określa główne cele i strukturę zarządzania ryzykiem wraz ze wskazaniem roli i zadań pracowników oraz kierownictwa w zakresie zarządzania ryzykiem.

2. Procedury zarządzania ryzykiem – stanowią rozwinięcie polityki na konkretne działania; opisują praktyczne sposoby zarządzania ryzykiem.

3. Roczny raport z zarządzania ryzykiem.

Wewnętrzne regulacje w zakresie zarządzania ryzykiem powinny określać następujące elementy:

- przebieg procesu zarządzania ryzykiem w jednostce,
- zakres odpowiedzialności, obowiązków i uprawnień w obszarze zarządzania ryzykiem,
- metodykę identyfikacji i analizy ryzyka.

Nie należy zapominać, że zarządzanie ryzykiem dotyczy całej organizacji. W proces ten powinni być zaangażowani kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych oraz wszyscy pracownicy jednostki. Proces zarządzania ryzykiem musi być prowadzony przez ludzi, którzy są na tyle blisko wydarzeń związanych z ryzykiem, że są w stanie zrozumieć różne czynniki ryzyka, a także jego potencjalne skutki [Moeller 2011, s. 173].

Podstawowe zasady zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Chojnicach zostały określone w procedurze „Zarządzanie ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Chojnicach”, stanowiącej Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 14/2010 Burmistrza Miasta Chojnice z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia procedury „Zarządzanie ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Chojnicach”.

Procedura zarządzania ryzykiem w Urzędzie ma na celu zidentyfikowanie ryzyka oraz ograniczenie jego negatywnego oddziaływania, co powinno przyczynić się do efektywnego i racjonalnego osiągania celów i zadań jednostki. Ujęte w dokumencie zasady zarządzania ryzykiem określają („Zarządzanie ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Chojnicach”):

- zakres odpowiedzialności osób zaangażowanych w proces zarządzania ryzykiem,
- sposób postępowania przy identyfikacji i analizie ryzyka,
- sposób postępowania ze zidentyfikowanym ryzykiem,
- zakres przeglądu ryzyka i sprawozdawczość,
- sposób oceny procesu zarządzania ryzykiem.

W procedurze wskazano na zadania i obowiązki podmiotów uczestniczących w procesie zarządzania ryzykiem w jednostce. Strukturę odpowiedzialności w ramach zarządzania ryzykiem w Urzędzie prezentuje tabela 1.

Proces zarządzania ryzykiem w analizowanym Urzędzie przebiega w dwóch etapach:

- Etap 1. – zarządzanie ryzykiem na poziomie strategicznym, opartym na rocznej identyfikacji i analizie ryzyka,

**Tabela 1.** Odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Chojnicach

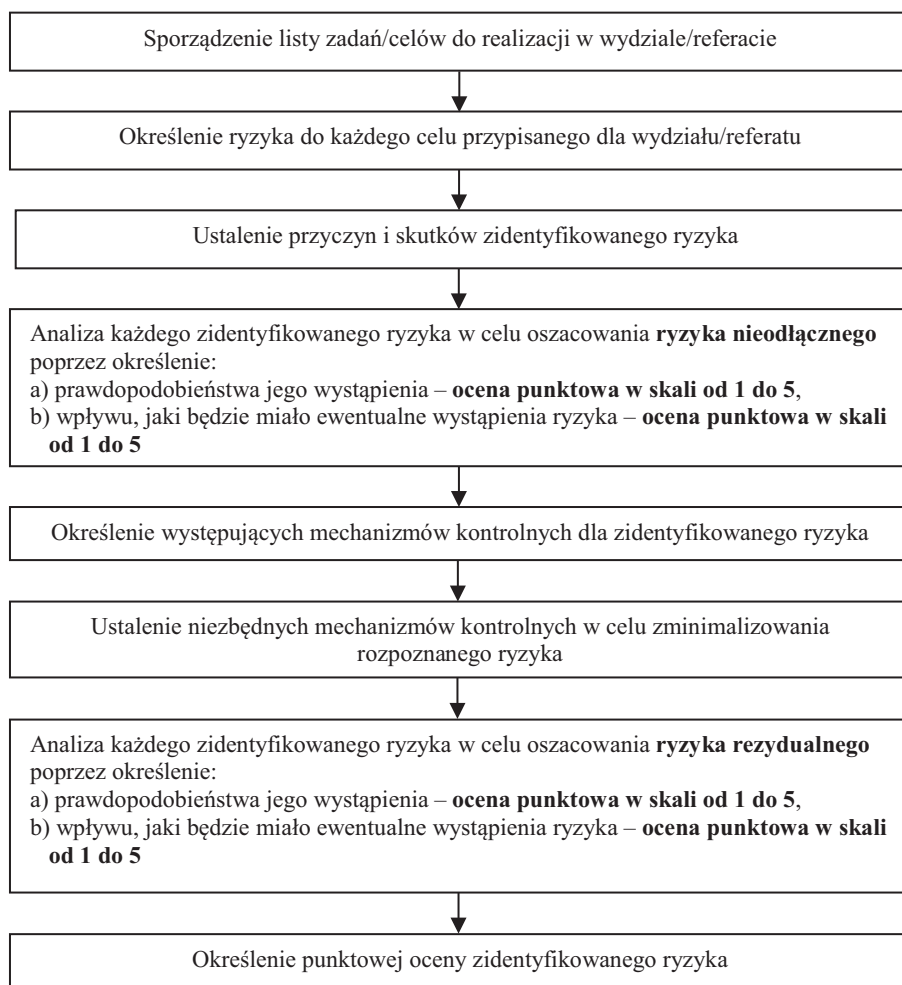
Podmiot odpowiedzialny	Zakres odpowiedzialności
<b>KIEROWNICTWO URZĘDU</b> (burmistrz, zastępcy burmistrza, dyrektor generalny, skarbnik)	Weryfikacja istotnych zagadnień dotyczących zarządzania ryzykiem na poziomie strategicznym i organizacyjnym, na które Urząd jest narażony, a w szczególności: 1) ocena sposobu identyfikacji i zarządzania ryzykiem przez kierowników komórek organizacyjnych, 2) wybór działań kontrolujących ryzyko.
<b>KIEROWNICY KOMÓREK ORGANIZACYJNYCH URZĘDU</b> (dyrektorzy wydziałów, kierownik referatu)	Zapewnienie zgodności działań z zakresem zarządzania w sprawie zasad zarządzania ryzykiem na poziomie operacyjnym, w szczególności: a) określenie listy zadań/celów do realizacji w zarządzanym wydziale/referacie oraz uszeregowanie celów według ich ważności, b) identyfikacja ryzyka w wydziale/referacie, c) analiza ryzyka zidentyfikowanego w wydziale/referacie, d) przeprowadzanie oceny ryzyka zidentyfikowanego w wydziale/referacie, e) opracowanie i wdrażanie mechanizmów kontrolnych, f) utworzenie i aktualizacja rejestrów ryzyka w wydziale/referacie, g) zapewnienie, by pracownicy byli świadomi wagi procesu zarządzania ryzykiem, h) zapewnienie pracownikom możliwości formalnego zgłaszania zmian w zakresie identyfikowanego przez nich ryzyka lub innych istotnych problemów.
<b>OSOBA NA SAMODZIELNYM STANOWISKU DS. AUDYTU WEWNĘTRZNEGO</b> (audytor wewnętrzny)	Obowiązki audytora wewnętrznego: 1) odbieranie i ocenianie wyników działań podejmowanych w celu identyfikacji i analizy ryzyka oraz stosowania mechanizmów kontrolnych dotyczących ryzyka, 2) rozpatrywanie, czy zalecenia audytora i/lub organów kontrolnych w zakresie zarządzania ryzykiem zostały właściwie wdrożone, 3) prowadzenie urzędowego rejestru ryzyka oraz dokumentacji dotyczącej zarządzania ryzykiem, 4) przedkładanie kierownictwu Urzędu przynajmniej raz na rok raportu dotyczącego zarządzania ryzykiem przez kierowników komórek organizacyjnych.
<b>PRACOWNICY URZĘDU</b>	Zgłaszanie przełożonym informacji o pojawiających się ryzykach lub innych istotnych problemach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Zarządzanie ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Chojnicach”.

- Etap 2. – zarządzanie ryzykiem na poziomie operacyjnym, opartym na bieżącej identyfikacji i analizie ryzyka oraz podejmowaniu bieżących działań zaradczych.  
 Procedura zarządzania ryzykiem w Urzędzie, oprócz struktury odpowiedzialności w ramach zarządzania ryzykiem, określa również przyjętą przez jednostkę metodykę identyfikacji i analizy ryzyka. W Urzędzie identyfikuje się i ocenia ryzyka na poziomie strategicznym oraz na poziomie operacyjnym.

Postępowanie przy identyfikacji i analizie ryzyka na poziomie strategicznym odbywa się w odniesieniu do trzynastu obszarów, takich jak: obsługa klienta, zarządzanie zasobami ludzkimi, budżet, gospodarowanie mieniem, zamówienia publiczne itd. Dokonując identyfikacji ryzyka na poziomie strategicznym, definiuje się kategorie ryzyka, przypisując im charakterystyczne dla Urzędu czynniki ryzyka. W proces ten włączeni są kierownicy odpowiedzialni za poszczególne procesy realizowane w jednostce („Zarządzanie ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Chojnicach”).

Identyfikacja i analiza ryzyka na poziomie operacyjnym obejmuje następujące kolejno po sobie czynności, zaprezentowane na rysunku 1.



**Rys. 1.** Etapy identyfikacji i analizy ryzyka na poziomie operacyjnym w Urzędzie Miejskim w Chojnicach

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Zarządzanie ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Chojnicach”.

Stopień określenia prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka w Urzędzie wyznacza się poprzez następujące wartości punktowe („Zarządzanie ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Chojnicach”):

a) 1 punkt – bardzo małe prawdopodobieństwo (do 20%), że ryzyko wystąpi w nadchodzącym roku, o ile nie zostanie zmniejszone,

b) 2 punkty – małe prawdopodobieństwo (od 21 do 40%), że ryzyko wystąpi w nadchodzącym roku, o ile nie zostanie zmniejszone,

c) 3 punkty – średnie prawdopodobieństwo (od 41 do 60%), że ryzyko wystąpi w nadchodzącym roku, o ile nie zostanie zmniejszone,

d) 4 punkty – wysokie prawdopodobieństwo (od 61 do 80%), że ryzyko wystąpi w nadchodzącym roku, o ile nie zostanie zmniejszone,

e) 5 punktów – najwyższe prawdopodobieństwo (od 81 do 100%), że ryzyko wystąpi w nadchodzącym roku, o ile nie zostanie zmniejszone.

Stopień oddziaływania/ustalenia wpływu wystąpienia ryzyka w badanej jednostce określa się poprzez następujące wartości punktowe:

a) 1 punkt – niewielki wpływ ryzyka – rozwiązanie problemu będzie wymagało pewnego nakładu czasu/zasobów, lecz problem nie spowoduje trwałej szkody i wywrze minimalny wpływ na wyniki finansowe; ryzyko nie stanie się wydarzeniem publicznym; ryzyko może spowodować krótkotrwałe zakłócenia w działalności. O sposobie postępowania z ryzykiem, którego wpływ jest niewielki, decydują pracownicy wydziałów/referatów.

b) 2 punkty – mały wpływ ryzyka – rozwiązanie problemu będzie wymagało pewnego nakładu czasu/zasobów, lecz problem nie spowoduje trwałej szkody i wywrze mały wpływ na wyniki finansowe; ryzyko stanie się wydarzeniem o ograniczonej informacji w mediach lokalnych; ryzyko może spowodować niewielkie zakłócenia w działalności. O sposobie postępowania z ryzykiem, którego wpływ jest mały, decydują pracownicy wydziałów/referatów.

c) 3 punkty – średni wpływ ryzyka – rozwiązanie problemu będzie wymagało umiarkowanego nakładu czasu/zasobów; usunięcie skutków ryzyka będzie wymagało czasu; ryzyko wywrze wpływ na wyniki finansowe, których ranga będzie wymagała ujawnienia; ryzyko może stać się wydarzeniem publicznym, gdyż pewne informacje pojawią się w mediach lokalnych lub regionalnych; ryzyko może spowodować zakłócenia w działalności. O sposobie postępowania z ryzykiem, którego wpływ jest średni, decyduje dyrektor wydziału/kierownik referatu.

d) 4 punkty – poważny wpływ ryzyka – rozwiązanie problemu będzie wymagało dużego nakładu czasu/zasobów oraz podjęcia decyzji o sposobie rozwiązania problemu przez kierownictwo wyższego szczebla; usunięcie skutków ryzyka będzie bardzo trudne; ryzyko wywrze poważny wpływ na wyniki finansowe i stanie się ważnym wydarzeniem publicznym, gdyż pewne informacje pojawią się w mediach lokalnych i regionalnych; ryzyko może uniemożliwić realizację kluczowego celu. O sposobie postępowania z ryzykiem, którego wpływ jest poważny, decyduje burmistrz miasta.



e) 5 punktów – krytyczny wpływ ryzyka – rozwiązanie problemu będzie wymagało dużego nakładu czasu/zasobów oraz podjęcia decyzji dotyczących strategicznego poziomu rozwiązań; skutki ryzyka będą nieodwracalne; ryzyko wywrze istotny wpływ na wyniki finansowe i stanie się ważnym wydarzeniem publicznym (doniesienia w mediach całego kraju); ryzyko uniemożliwi realizację kluczowego celu. O sposobie postępowania z ryzykiem, którego wpływ jest krytyczny, decyduje burmistrz miasta.

W celu określenia istotności ryzyka należy pomnożyć liczbowe oceny punktowe oddziaływania i prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka. Wyniki analizy ryzyka prezentuje się za pomocą mapy ryzyka, którą przedstawia tabela 2. Każde ryzyko należy umieścić w odpowiednim polu matrycy zgodnie z określonym wpływem i prawdopodobieństwem wystąpienia.

Należy dodać, że kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu są zobligowani do udokumentowania przeprowadzonej w podległej komórce analizy ryzyka, w szczególności poprzez sporządzenie tzw. rejestru ryzyka. Wyniki te należy przekazać audytorowi wewnętrznemu Urzędu w terminie do 1 grudnia każdego roku, które następnie wraz z opinią audytora są przedkładane do akceptacji kierownikowi jednostki.

**Tabela 2.** Matryca punktowej oceny ryzyka w Urzędzie Miejskim w Chojnicach

Oddziaływanie							
Katastrofalne	5	10	15	20	25		
Poważne	4	8	12	16	20		
Średnie	3	6	9	12	15		
Małe	2	4	6	8	10		
Nieznaczne	1	2	3	4	5		
	Bardzo małe	Małe	Średnie	Wysokie	Najwyższe	Prawdopodobieństwo	

Źródło: „Zarządzanie ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Chojnicach”.

Po dokonaniu oceny ryzyka należy uporządkować ryzyka według przyznanych ocen, co pozwoli na określenie działań podejmowanych w celu zmniejszenia ryzyka [Kumpiałowska 2011, s. 80]:

a) ryzyka wysokie (kolor czarny) – uniemożliwiają realizację celów i zadań jednostki; wymagają pilnej reakcji ze strony jednostki;

b) ryzyka średnie (kolor biały) – wymagają ustawicznego monitorowania i sprawdzania oraz rozważenia podjęcia stosowanych działań;



c) ryzyka niskie (kolor szary) – to najniższe zagrożenie dla realizacji celów i zadań jednostki; wymagają monitorowania i w miarę potrzeby sprawdzania.

Przegląd i monitorowania ryzyka w Urzędzie wymaga od kierownictwa komórek organizacyjnych podejmowania następujących działań („Zarządzanie ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Chojnicach”):

- planowanie i wdrażanie odpowiednich mechanizmów kontrolnych w stosunku do każdego zidentyfikowanego w wydziale/referacie ryzyka;
- dokonywanie corocznych przeglądów ryzyka w celu uzyskania informacji, czy:
  - ryzyko nadal występuje,
  - pojawiło się nowe ryzyko,
  - zmieniło się prawdopodobieństwo i wpływ ryzyka,
  - stosowane mechanizmy kontrolne są efektywne;
- dokonywanie przeglądu wszystkich działań z zakresu zarządzania ryzykiem występującym w wydziale w celu monitorowania mechanizmów kontrolnych;
- przeprowadzanie samooceny ryzyka.

Warto zaznaczyć, że metodyka identyfikacji i analizy ryzyka powinna być dostosowana do specyfiki działania danej jednostki. Organizacje powinny wypracować przydatny dla nich model, który pozwoli uszeregować ryzyka według wagi dla realizacji celów i zadań jednostki oraz zaplanować odpowiednie działania zaradcze.

Na podstawie przeglądu wewnętrznych regulacji dotyczących zarządzania ryzykiem zatwierdzonych w jednostkach samorządu terytorialnego zauważa się tendencję do powielania wytycznych opublikowanych przez Ministerstwo Finansów. Przyjęte w Urzędzie Miejskim w Chojnicach procedury zarządzania ryzykiem nie wprowadzają nowatorskich rozwiązań w tym zakresie.

#### 4. Uwagi końcowe

Samo sformalizowanie procesu zarządzania ryzykiem w jednostce nie jest wystarczającym warunkiem utrzymywania prawidłowego i efektywnego systemu zarządzania ryzykiem. Niezbędne jest ciągle wspieranie postawy i koncepcji świadomości ryzyka przez kierownictwo jednostki oraz zachęcanie podwładnych do aktywnego udziału w tym procesie. Istotne jest, aby pracownicy rozumieli swoją rolę i zadania w procesie zarządzania ryzykiem oraz w jaki sposób mogą przyczynić się do poprawy funkcjonowania jednostki.

#### Literatura

Czerwiński K., *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa 2004.

Kiziukiewicz T., *Rachunek decyzyjny w warunkach ryzyka*, [w:] *Rachunkowość zarządcza*, red. T. Kiziukiewicz, Ekspert, Wrocław 2012.

*Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy (wersja 1.0)*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.

- Kumpiałowska A., *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Moeller R., *Nowoczesny audyt wewnętrzny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Nahotko S., *Ryzyko ekonomiczne w działalności gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 2001.
- Olejniczak A., *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – podstawy prawne, standardy i sposób efektywnego przeprowadzenia*, „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2009, nr 5.
- Standard Zarządzania Ryzykiem*, 2003, FERMA Federation of European Risk Management Associations, [http://www.theirm.org/publications/documents/rm\\_standard\\_polish\\_15\\_11\\_04.pdf](http://www.theirm.org/publications/documents/rm_standard_polish_15_11_04.pdf) (data dostępu: 19.11.2013).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Winiarska K., *Audyt wewnętrzny 2008*, Difin, Warszawa 2008.
- Załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. Min. Fin. z 2009, nr 15, poz. 84).
- Załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 14/2010 Burmistrza Miasta Chojnice z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie procedury „Zarządzanie ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Chojnicach”, <http://bip.mia-stochojnice.pl/plik.php?did=4076> (data dostępu: 19.11.2013).
- Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004/2005.

## RISK MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT UNITS ON THE EXAMPLE OF THE CITY HALL IN CHOJNICE

**Summary:** The aim of this article is to present a way of organising the risk management process in a local government unit on the example of the city hall in Chojnice. The author analysed internal procedures of risk management in the studied local government unit. Attention was drawn to necessary stages of risk management in the city hall in Chojnice, the structure of responsibility for completion of the process and the methodology of risk identification and analysis which was adopted in the unit.

**Keywords:** risk management, methodology of risk identification and analysis, structure of responsibility for risk management.