

Piotr Soltyk

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
e-mail: piotr.soltyk@uek.krakow.pl

**ZARZĄDZANIE RYZYKIEM
W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ
WEDŁUG BADAŃ EMPIRYCZNYCH**

**RISK MANAGEMENT IN SELF-GOVERNMENT
ADMINISTRATION ACCORDING
TO EMPIRICAL RESEARCH**

DOI: 10.15611/pn.2018.532.31

JEL Classification: H72, M42

Streszczenie: Przedmiotem opracowania jest przedstawienie wybranych wyników badań własnych, których problematyką była ocena procesu zarządzania ryzykiem w administracji samorządowej. Warunkiem właściwego zidentyfikowania czynników ryzyka i jego pomiaru (analizy) jest posiadanie przez kierowników JST odpowiedniej wiedzy, doświadczenia, a także umiejętnego korzystania ze sprawdzonych rozwiązań w tym zakresie spotykanych w podmiotach gospodarczych. Stąd też w celu faktycznego poznania stopnia realizacji procesu zarządzania ryzykiem w działalności JST przeprowadzono w 2017 r. badania, wykorzystując do tego celu kwestionariusz ankiety, który w formie elektronicznej wysłany został do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce.

Słowa kluczowe: ryzyko, samorząd terytorialny, identyfikacja ryzyka, analiza ryzyka.

Summary: The subject of the study is the presentation of selected results from own research, the problem of which was the assessment of the risk management process in local government administration. The condition for proper identification of risk factors and its measurement (analysis) is that the managers of territorial self-government have appropriate knowledge, experience and skilful use of proven solutions in this field encountered in business entities. Therefore, in order to get to know the degree of implementation of the risk management process in local government units, research was carried out in 2017, using a questionnaire for this purpose, which was sent electronically to all local government units (JST) in Poland.

Keywords: risk, local government, risk identification, risk analysis.

1. Wstęp

Działalność każdej organizacji – niezależnie od przyjętej formy prawno-organizacyjnej – wiąże się z możliwością wystąpienia ryzyka. W przeciwieństwie do sektora gospodarczego zarządzanie ryzykiem w polskiej administracji publicznej jest zjawiskiem ciągle nowym – wręcz zbędnym – w oczach najwyższego kierownictwa jednostek [Kumpiałowska 2011, s. 3]. Jednostki samorządu terytorialnego, realizując określone zadania użyteczności publicznej, angażują w ten proces publiczne środki pieniężne. Wyzwaniem dla decydentów jest więc zorganizowanie systemów zarządzania i kontroli działalności JST w taki sposób, aby przy realizacji zadań skutecznie zredukować ryzyko niezgodności. Efektywne zarządzanie ryzykiem nie należy do łatwych zadań. Co więcej, wymaga od kadry kierowniczej niemałych umiejętności menadżerskich. Aby zakończyć to przedsięwzięcie sukcesem, konieczne jest spełnienie kilku warunków, w tym silne zaangażowanie kadry zarządczej każdego szczebla, jak również pracowników JST oraz budowanie dobrego środowiska wokół tego zadania [Ministerstwo Finansów 2011, s. 2]. Ponadto, aby skutecznie ograniczyć możliwość pojawienia się ryzyka, konieczne staje się wdrożenie w JST spójnego systemu (polityki zarządzania ryzykiem). Jego celem jest identyfikacja czynników ryzyka, monitorowanie go, aby na bieżąco podejmować różnego rodzaju działania w zakresie przeciwdziałania skutkom materializacji ryzyka.

Wskazać należy, iż na problem nieskutecznego zarządzania ryzykiem w JST uwagę zwróciła Najwyższa Izba Kontroli, podkreślając w swoim raporcie, iż „zarządzanie ryzykiem w wąskim stopniu ukierunkowane było na osiągnięcie celów działalności oraz zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości” [NIK 2011, s. 7]. Jako główną przyczynę takiego stanu można wskazać przede wszystkim ugruntowane wśród personelu zarządzającego JST przeświadczenie, iż ryzyko jest zjawiskiem, które nie odnosi się do działalności jednostek sektora finansów publicznych, gdyż jest to tzw. własność państwowa. Ciągle niepojęta jest również niechęć do wprowadzania innowacyjnych zmian w sposobie zarządzania JST, zwłaszcza z wykorzystaniem do tego metod zarządzania nowszej generacji, chociażby takich jak: benchmarking, CPM (*Critical Path Method*), controlling, PERT (*Program Evaluation and Review Technique*) czy w końcu outsourcing.

Po uwzględnieniu powyższych przesłanek rodzi się problem badawczy, który można sformułować w postaci pytania: *Jakie są podejmowane przez decydentów działania zmierzające do zapewnienia w urzędzie JST skutecznego zarządzania ryzykiem?* Uwzględniając tak ustalony problem, postawiono hipotezę badawczą, zgodnie z którą *pełne uzyskanie założonych celów wymaga ciągłego wykonywania zdefiniowanych czynności składających się na proces zarządzania ryzykiem.* Jako cel opracowania przyjęto założenie skupiające się na przedstawieniu wyników badań, których przedmiotem była ocena zarządzania ryzykiem w działalności administracji samorządowej. Do realizacji tak założonego celu wykorzystano metody badawcze, które omówione zostały w dalszej części opracowania.

2. Istota zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych

Jednostki sektora finansów publicznych, realizując powierzone im zadania, są narażone na możliwość wystąpienia ryzyka zewnętrznego i wewnętrznego, a także na ryzyko na poziomie całej jednostki oraz na poziomie realizowanych zadań i projektów [Jastrzębska i in. 2014, s. 11]. Specyfika działania jednostek sektora finansów publicznych, zwłaszcza w czasie, w którym istnieje niestabilny system prawny (częste zmiany regulacji prawnych, błędna interpretacja przepisów), ograniczony zasób środków pieniężnych w planach finansowych w stosunku do faktycznego zakresu realizowanych zadań użyteczności publicznej, a także ciągła fluktuacja kadr powodują w konsekwencji sytuację, w której może pojawić się ryzyko utrudniające lub uniemożliwiające realizację założonych celów.

W związku z problematyką zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym na początku zasadne staje się wyjaśnienie samego terminu „ryzyko”. Zważyć trzeba, że pojęcie to jest dość złożone i w zależności od dyscypliny naukowej w różny sposób wyjaśniane. Wynika to z uniwersalności tego terminu, a także z braku spójnego i jednoznacznego jego zdefiniowania. Termin „ryzyko” najczęściej jest definiowany jako możliwość zdarzenia, które negatywnie wpłynie na osiągnięcie celów i zadań [Minister Finansów 2012]. Według zaś wyjaśnień zawartych w *Słowniku współczesnego języka polskiego* hasło „ryzyko” oznacza „możliwość niepowodzenia, porażki, wystąpienia straty oraz możliwość powstania szkody [Dunaj (red.) 2000, s. 283]. Równie często termin „ryzyko” prezentuje się w literaturze naukowej jako „pewnego rodzaju stan zagrożenia uniemożliwiający osiągnięcie założonych celów” [Zawadzka 1995, s. 9]. Zdaniem A. Lipki [2002, s. 19] „ryzyko traktowane jest jako kategoria obiektywna, wymierna, czyli podlegająca kwalifikacji za pomocą reguł rachunku prawdopodobieństwa, niepewność zaś jest kategorią niewymierną, subiektywną”. Skoro ryzyko jest obecne w działalności jednostek samorządu terytorialnego, realizując zadania publiczne, to organy samorządowe bezwzględnie powinny podejmować działania mające na celu monitorowanie i zapobieganie negatywnym skutkom społecznym, gospodarczym i finansowym [Dylewski, Filipiak 2013, s. 30].

Jedną z fundamentalnych czynności ograniczających negatywne skutki materializacji ryzyka w działalności JST jest zarządzanie ryzykiem. Jest to proces cykliczny, obejmujący całą strukturę organizacyjną. Ciągłość procesu zarządzania ryzykiem oznacza, że nie wystarczy jednorazowa identyfikacja czynników ryzyka, lecz niezbędne jest ciągłe działanie, ponieważ nowe ryzyka pojawiają się w najmniej spodziewanych momentach [Czerwiński 2003, s. 80]. W potocznym znaczeniu zarządzanie ryzykiem to procedury i polityki oraz skoordynowane działania podejmowane zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i przez jej pracowników, które poprzez identyfikację i analizę ryzyka oraz określanie adekwatnych reakcji na ryzyko zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia celów [Minister Finansów 2012].

Aby skutecznie zarządzać ryzykiem, proces ten powinien być perfekcyjnie przeemyślany i wkomponowany w zakres wykonywanych przez JST zadań. Co więcej, proces ten powinien być uzasadniony ekonomicznie. Oznacza to, że nakłady poniesione na jego funkcjonowanie nie powinny przekraczać uzyskiwanych efektów. Zdaniem K. Czerwińskiego [2003, s. 82] efektywne zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych wymaga spełnienia trzech warunków. Mianowicie są to:

- polityka i korzyści wynikające z zarządzania ryzykiem powinny być znane wszystkim pracownikom;
- kierownictwo wyższego szczebla powinno zarządzać i wspierać działania skierowane na zarządzanie ryzykiem;
- zarządzanie ryzykiem powinno być integralną częścią procesu zarządzania w jednostce.

Jednostki samorządu terytorialnego, aby mogły sprawnie i efektywnie gospodarować posiadanymi zasobami (zwłaszcza finansowymi), muszą podejmować racjonalne decyzje oraz dążyć do ciągłego rozwoju, wykorzystując w tym celu odpowiednie metody minimalizacji ryzyka będące trwałym elementem procesu zarządzania ryzykiem [Dylewski i in. 2006, s. 106]. Dzięki efektywnemu zarządzaniu ryzykiem urząd JST otrzymuje wiele korzyści. Do fundamentalnych z nich można zaliczyć wzrost jakości i sprawności świadczonych usług publicznych, lepsze wykorzystanie zasobów pieniężnych i majątku komunalnego, jak również usprawnień organizacyjnych JST i rozwoju postępu technologicznego – innowacyjność.

3. Zarządzanie ryzykiem jako postulat kontroli zarządczej

Ustrój demokratyczny wymaga stosowania odpowiednio zorganizowanego systemu kontroli finansów publicznych, który rzetelnie pozwoli ocenić sposób działania administracji publicznej, wymuszając w szczególności wzrost jakości usług realizowanych w ramach samorządów lokalnych [Winiarska, Postuła 2012, s. 33]. Obecne regulacje prawa finansowego nie definiują terminu „kontrola finansowa”. Jednocześnie wypełniając powstałą lukę, ustawodawca w celu zapewnienia legalnego, sprawnego, transparentnego i efektywnego funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych – w odrębnym rozdziale VI działu pierwszego ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – wprowadził pojęcie znacznie szersze, a mianowicie „kontrola zarządcza” [Sołtyk 2013, s. 41]. Zgodnie bowiem z treścią art. 68 wspomnianej ustawy stanowi ona ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Prezentując istotę kontroli zarządczej, E. Chojna-Duch stwierdza, że jest „to kategoria dotycząca samego procesu zarządzania, łącząca elementy władztwa i stosowanej odpowiedzialności w sektorze finansów publicznych. Co więcej jest także wykonywanie przez kierownika jednostki funkcji regulatora czy funkcji administra-

tora” [Chojna-Duch 2010, s. 50]. Definicja ta ujmuje pełną istotę kontroli zarządczej, wypuklając jej znaczenie w zarządzaniu organizacją publiczną, w szczególności poprzez planowanie zadań, pomiar ryzyka w procesie podejmowania decyzji, samokontrolę, doskonalenie procesów, a także zwraca uwagę na „rozliczalność publiczną decydentów”. Zdaniem E. Chojny-Duch [2017, s. 113] istota kontroli zarządczej nie jest w ustawie wyjaśniona jednoznacznie – jednakże treść tej ogólnej definicji wskazuje, że ustawowe pojęcie kontroli zarządczej odpowiada bardziej kierowaniu lub zarządzaniu niż tradycyjnie rozumianej kontroli.

Wybrane cele kontroli zarządczej ustawodawca wymienił w art. 68 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009]. Dodać należy, że nie jest to katalog zamknięty. Można uznać, iż stanowią one uszczegółowienie i uzupełnienie celu fundamentalnego kontroli zarządczej, który można najprościej ująć jako „dobre zarządzanie”, czyli inaczej mówiąc, wykonywanie przez jednostkę sektora finansów publicznych zadań i celów w sposób legalny, wydajny i efektywny. Jednym z wymienionych w ustawie celów jest zarządzanie ryzykiem. Pomocnym dokumentem do realizacji tego celu kontroli zarządczej może okazać się Komunikat nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych [Minister Finansów 2009]. Owe standardy stanowią uporządkowany zbiór wytycznych – wskazówek, które powinny zostać wykorzystane przez decydentów JST do projektowania i doskonalenia systemów zarządzania i kontroli w jednostce. Standardy zostały przedstawione w pięciu grupach, z których jedną oznaczono jako B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” [Minister Finansów 2009 r.]. W aspekcie praktycznym cele i zarządzanie ryzykiem łączą się z jasnym określeniem misji, co sprzyja ustalaniu hierarchii celów i zadań, oraz efektywnym systemem zarządzania ryzykiem [Kulińska, Dornfeld 2015, s. 110].

4. Metoda badawcza

W celu dokonania oceny procesu zarządzania ryzykiem w działalności JST przeprowadzono badania, wykorzystując kwestionariusz ankiety. Pytania sformułowane w kwestionariuszu ankiety badawczej zostały opracowane przez autora badania na podstawie wytycznych standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ogłoszonych komunikatem ministra finansów [Minister Finansów 2009]. Uwzględniono także niektóre dane zawarte w „informacji o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli zarządczej w JST ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego”.

Ankiety podzielono na metryczkę zawierającą 8 pytań, zaś w dalszej części kwestionariusza sformułowano 42 pytania poruszające zagadnienia odnoszące się do pięciu elementów kontroli zarządczej.

Kwestionariusz ankiety sporządzony w formie elektronicznej przesłany został w drugiej połowie 2017 r. do wszystkich JST w Polsce. Procent urzędów JST biorących udział w badaniu (tj. po otrzymaniu zwrotnych ankiet) przedstawiał się nastę-

pująco: województwo samorządowe 81,3%, powiat 14,3%, miasto na prawach powiatu 21,2%, gmina miejska 19%, gmina miejsko-wiejska 12,5%, gmina wiejska 13,7%. Obliczenia wykonano w programie IBM SPSS. Jako granicę istotności statystycznej przyjęto $p < 0,05$.

Realizacja założonego celu badawczego wymagała równocześnie przeglądu literatury naukowej z finansów publicznych, finansów samorządowych i zarządzania. Konieczne okazało się także wykorzystanie niektórych regulacji z zakresu prawa finansowego. Uwzględniono również metodę dedukcji i indukcji. W celu rozpoznania faktycznego stanu realizacji postulatów kontroli zarządczej respondentom zadano m.in. następujące pytania:

- Z jaką częstotliwością dokonywana jest w urzędzie JST identyfikacja ryzyka?
- Jakie techniki są wykorzystywane w procesie identyfikacji ryzyka?
- Jakich obszarów dotyczyły najczęściej zidentyfikowane ryzyka?
- Jakie podjęto działania celem zapewnienia skutecznego i efektywnego zarządzania ryzykiem?
- Jakie są główne korzyści dla kierownika urzędu JST wynikające z zarządzania ryzykiem?

W niniejszym opracowaniu zostały przedstawione jedynie wybrane wyniki badania, które dotyczą problematyki zarządzania ryzykiem.

5. Analiza i ocena wybranych wyników badań empirycznych

Osiągnięcie założonych celów przez JST wymaga identyfikacji ryzyka. Proces ten powinien być wykonywany systematycznie i najlepiej, aby był on połączony z procesem planowania działalności w jednostce [Ministerstwo Finansów 2012, s. 7]. Dobrze przeprowadzona identyfikacja ryzyka ma bowiem fundamentalne znaczenie dla zarządzania ryzykiem. Analiza wyników wykazała, iż w zdecydowanej większości (88,6%) identyfikacja ryzyka w urzędzie JST dokonywana jest nie rzadziej niż raz w roku. Są to wyniki zadowalające, gdyż świadczą o realizowaniu przez decydentów postulatu ze standardów kontroli zarządczej z grypy B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” – identyfikacja ryzyka. Niezadowalające są odpowiedzi ankietowanych (7,6%), którzy podali, że identyfikacja ryzyka w ogóle nie jest dokonywana w urzędzie JST. Można na tej podstawie przyjąć ogólne założenie, iż w tych JST proces zarządzania ryzykiem nie jest realizowany, co może mieć negatywne konsekwencje, ponieważ zarząd JST nie poszukuje odpowiedzi na kluczowe pytania m.in. o to, gdzie tkwią słabe strony w działalności urzędu. Brak identyfikacji ryzyka oznacza tolerowanie możliwości wystąpienia poważnego ryzyka mogącego skutkować słabością mechanizmów kontroli, a tym samym wystąpieniem dysfunkcji i w konsekwencji przypisaniem czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub innej sankcji prawnej, w tym karnej.

Szczegółowe dane liczbowe informujące o częstotliwości dokonywania w urzędzie JST identyfikacji ryzyka zawiera tab. 1.

Tabela 1. Z jaką częstotliwością dokonywana jest w urzędzie JST identyfikacja ryzyka?

Wyszczególnienie	Częstość <i>N</i>	%	% ważnych
Nie rzadziej niż raz w roku	279	68,6	74,8
Nie rzadziej niż raz na dwa lata	63	15,5	16,9
W ogóle identyfikacja ryzyka nie jest dokonywana	31	7,6	8,3
Ogółem	373	91,6	100,0
Brak odpowiedzi / nie dotyczy	34	8,4	–
Ogółem	407	100,0	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Identyfikacja ryzyka odbywa się z wykorzystaniem metody przyjętej w polityce zarządzania ryzykiem. Katalog technik wykorzystywanych w zarządzaniu ryzykiem w działalności JST jest imponujący. Wybór danej techniki pozostaje przy tym w gestii kierownika JST, a przy wyborze konkretnej opcji warto kierować się zasadą efektywności w kontekście uzyskanych efektów z poniesionych nakładów na identyfikację ryzyka daną techniką. Zasadne staje się także uwzględnienie rzetelności informacji uzyskanej dzięki zastosowaniu danej techniki. Według przeważającej części respondentów (34,4%) najbardziej popularną techniką identyfikacji zdarzeń, które mogą zagrozić realizacji założonych zadań, jest samoocena ryzyka. Idea leżąca u podstaw tej metody polega na założeniu, że kierownictwo JST jest najlepiej przygotowane do identyfikacji i oceny ryzyka, bowiem zna strukturę jednostki oraz jej mocne i słabe strony [Czerwiński 2004, s. 95]. Co więcej, metoda ta nie wymaga poniesienia znacznych nakładów finansowych do jej wykonania. 24,9% ankietowanych potwierdziło, iż na potrzeby zarządzania ryzykiem wykorzystuje metodę polegającą na wypełnianiu przez personel pracowniczy kwestionariuszy ryzyka. Zaletą tej metody jest przede wszystkim szybkość uzyskania informacji o skuteczności funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem. Jak podają ankietowani, równie często (19,2%) w zarządzaniu ryzykiem stosowane są bieżące przeglądy kadry kierowniczej. Oznacza to, że decydenci JST potwierdzają realizację jednego z celów kontroli zarządczej, monitorując proces zarządzania ryzykiem poprzez przeprowadzanie okresowych przeglądów.

Dane liczbowe informujące o wykorzystywanych technikach w procesie identyfikacji ryzyka przedstawia tab. 2.

Kolejne pytanie zadane respondentom dotyczyło wskazania obszarów, w których najczęściej identyfikowane są ryzyka. 16,8% odpowiedziało, że najczęściej identyfikacja ryzyka miała miejsce w obszarze związanym z dokonywaniem wydatków budżetowych. Pozostałe wskazane przez respondentów obszary to: system udzielania zamówień publicznych (15,7%) oraz planowania i realizacji inwestycji komunalnych (14,3%). Dodać należy, iż materializacja ryzyka w tych obszarach najczęściej może skutkować dla kierownika JST odpowiedzialnością za naruszenie dys-

Tabela 2. Jakie techniki są wykorzystywane w procesie identyfikacji ryzyka?

Wyszczególnienie	Odpowiedzi wielokrotne		% obserwacji
	N	%	
Scenariusze zagrożeń	75	10,5	20,5
Samooceńca ryzyka	246	34,4	67,4
Burza mózgów	75	10,5	20,5
Kwestionariusz ryzyka	178	24,9	48,8
Drzewo ryzyka	4	0,6	1,1
Bieżące przeglądy kadry kierowniczej	137	19,2	37,5
Ogółem	715	100,0	195,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

cypliny finansów publicznych, a także inną sankcją dyscyplinarną lub karną. Zasadne więc staje się monitorowanie ryzyka w tych obszarach i podejmowanie przez decydentów JST różnych czynności mających na celu przeciwdziałanie jego skutkom. Okazuje się, że stosunkowo rzadko ryzyko identyfikowane jest w takich obszarach działania JST, jak system rachunkowości (6,4%), a także w zakresie sprawozdawczości finansowej i budżetowej – uznało tak 8,8% ankietowanych. Zważywszy, że naczelnymi celami systemu rachunkowości są pomiar i ocena osiągniętych rezultatów jednostki, co w konsekwencji ma przełożenie na kształt użytecznej informacji o sytuacji majątkowej i finansowej podmiotu, zasadne staje się dokonywanie identyfikacji ryzyka w tych obszarach oraz niedopuszczenie do jego skutków.

Szczegółowe dane liczbowe informujące o najczęściej zidentyfikowanych ryzykach w obszarach działalności JST przedstawia tab. 3.

Tabela 3. Jakich obszarów dotyczyły najczęściej zidentyfikowane ryzyka?

Wyszczególnienie	Odpowiedzi wielokrotne		% obserwacji
	N	%	
System rachunkowości	87	6,4	24,0
Sprawozdawczość finansowa i budżetowa	120	8,8	33,1
Gromadzenie dochodów budżetowych	104	7,6	28,7
Dokonywanie wydatków budżetowych	229	16,8	63,1
Planowanie i realizacja inwestycji komunalnych	195	14,3	53,7
Przyznawanie i rozliczanie dotacji budżetowych	127	9,3	35,0
System zamówień publicznych	214	15,7	59,0
Zarządzanie środkami Unii Europejskiej	154	11,3	42,4
Zarządzanie zasobami ludzkimi	133	9,8	36,6
Ogółem	1363	100,0	375,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W świetle regulacji prawnych odpowiedzialność za działanie w JST kontroli zarządczej, a tym samym za skuteczne i efektywne zarządzanie ryzykiem, ponosi wójt (burmistrz, prezydent miasta), przewodniczący zarządu JST. Dlatego też kolejne pytanie dotyczyło podejmowanych przez decydentów działań mających na celu zapewnienie skutecznego i efektywnego zarządzania ryzykiem. Prawie połowa respondentów (47,7%) podała, iż w celu usprawnienia procesu zarządzania ryzykiem w JST przeprowadza samoocenę kontroli zarządczej. Wyniki te są zadowalające, oznaczają bowiem realizację standardu kontroli zarządczej, jakim jest samoocena. Wytyczne Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. zalecają, aby samoocenę systemu kontroli zarządczej przeprowadzać co najmniej raz w roku. Ideą leżącą u podstaw samooceny jest zidentyfikowanie luk w mechanizmach kontroli, a następnie zaproponowanie usprawnień poprzez personel pracowniczy, który z natury doskonale zna specyfikę działania danego procesu i zagrażające ryzyka.

Do przeprowadzenia procesu samooceny pomocne mogą okazać się regulacje przygotowane w formie komunikatu ministra finansów w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych [Minister Finansów 2011]. Zaangażowanie w większym stopniu działalności audytu wewnętrznego zdaniem ankietowanych wpływa na poprawę efektywności zarządzania ryzykiem (24,6%), 15,7% zaś potwierdziło, że zwiększenie liczby szkoleń personelu pracowniczego z problematyki zarządzania ryzykiem może przyczynić się do efektywności tego procesu. Uzyskane wyniki można uznać za zadowalające, ponieważ z raportu NIK wynika, że „aż 70% kierowników skontrolowanych urzędów w ogóle nie uczestniczyło w szkoleniach z zakresu zarządzania ryzykiem – w szkoleniach takich uczestniczyli kierownicy tylko 6 jednostek” [NIK 2011, s. 16]. W niewielkim stopniu decydenci JST w celu poprawy zarządzania ryzykiem sięgają po rozwiązania polegające na korzystaniu z usług outsourcingu (3,2%), jak również nie podejmują decyzji o zwiększeniu nakładów finansowych na działania pozwalające ocenić (zidentyfikować ryzyko i następnie poddać analizie) prawdopodobieństwo wystąpienia w JST zdarzeń niekorzystnych (1,4% odpowiedzi).

Szczegółowe dane informujące o podjętych przez decydentów JST działaniach celem zapewnienia skutecznego i efektywnego zarządzania ryzykiem przedstawia tab. 4.

Z uzyskanych danych dotyczących wskazania głównych korzyści wynikających z zarządzania ryzykiem w urzędzie JST wynika, że ankietowani na pierwszym miejscu (29,6%) wskazali wspomaganie identyfikacji słabych stron działalności urzędu oraz wspomaganie procesu wyznaczania do realizacji celów i zadań (19,9%). Jako najrzadziej podane korzyści respondenci wskazali zwiększenie zdolności urzędu JST do konkurencyjności przy aplikowaniu po środki UE (6,9%). Są to niepokojące wyniki mogące świadczyć o braku potrzeby uzyskania racjonalnego zapewnienia w przedmiocie identyfikacji kryteriów, jakie są wymagane przy ubieganiu się o środki z funduszy UE, a także pełnego zdefiniowania ewentualnych luk w systemie zarządzania i kontroli funduszy UE, w tym np. pisemnych procedur, kwalifikacji

Tabela 4. Jakie podjęto działania celem zapewnienia skutecznego i efektywnego zarządzania ryzykiem?

Wyszczególnienie	Odpowiedzi wielokrotne		% obserwacji
	N	%	
W strukturze urzędu wydzielono stanowisko pracy/komórkę ds. Zarządzania ryzykiem	38	6,8	10,7
Zwiększono liczbę szkoleń pracowników z tematyki zarządzania ryzykiem	88	15,7	24,8
Korzystano z outsourcingu	18	3,2	5,1
Zwiększono nakłady finansowe na problematykę zarządzania ryzykiem	8	1,4	2,3
Zatrudniono w urzędzie specjalistę ds. Zarządzania ryzykiem	3	0,5	0,8
Przeprowadzono samoocenę kontroli zarządczej	267	47,7	75,2
W większym stopniu zaangażowano audyt wewnętrzny	138	24,6	38,9
Ogółem	560	100,0	157,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

personelu, podziału obowiązków czy w końcu zapewnienia w budżecie JST wystarczającej wielkości środków pieniężnych na tzw. wkład własny.

Dane informujące o głównych korzyściach dla kierownika urzędu JST wynikające z zarządzania ryzykiem przedstawia tab. 5.

Tabela 5. Jakie są główne korzyści dla kierownika urzędu JST wynikające z zarządzania ryzykiem?

Wyszczególnienie	Odpowiedzi wielokrotne		% obserwacji
	N	%	
Wspomaganie identyfikacji słabych stron działalności urzędu	266	29,6	72,1
Usprawnienie procesu planowania finansowego	146	16,2	39,6
Właściwy dobór kadry kierowniczej i personelu pracowniczego	80	8,9	21,7
Wspomaganie procesu wyznaczania do realizacji celów i zadań	179	19,9	48,5
Redukowanie dysfunkcji w zarządzaniu budżetem samorządowym	65	7,2	17,6
Zwiększenie zdolności urzędu do konkurowania przy aplikowaniu po środki Unii Europejskiej	62	6,9	16,8
Obniżenie kosztów realizowanych zadań publicznych	102	11,3	27,6
Ogółem	900	100,0	243,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

6. Zakończenie

Przeprowadzone rozważania prezentują problematykę zarządzania ryzykiem w administracji samorządowej w Polsce. Na podstawie przeprowadzonych badań można wskazać, że proces zarządzania ryzykiem stanowi element zarządzania JST, a decydenci samorządowi podejmują różnego rodzaju działania, aby ograniczyć możliwość wystąpienia poważnego ryzyka, którego materializacja mogłaby spowodować istotną szkodę lub nieosiągnięcie założonego celu. Osoby odpowiedzialne za zarządzanie ryzykiem dokonują jego identyfikacji nie rzadziej niż raz w roku, wykorzystując do tego celu dość popularną technikę w analizie ryzyka, a mianowicie samoocenę ryzyka.

Okazuje się, że w działalności JST ryzyko może pojawić się we wszystkich jego obszarach, przy czym najczęściej jest ono identyfikowane w obszarze związanym z ponoszeniem wydatków budżetowych. W ocenie autora wynik ten zdeterminowany jest wieloma czynnikami, do których w szczególności zaliczyć należy: zbyt długi okres planowania wydatków budżetowych, różnorodność klasyfikacyjną wydatków, specyficzną ewidencję księgową, a także obowiązek respektowania licznych reguł przy ich ponoszeniu. Proces zarządzania ryzykiem może okazać się przydatny w przeciwdziałaniu różnego rodzaju dysfunkcji, ale tylko wówczas, gdy obejmował całą jednostkę. Ze względu na to, że nie jest możliwe opracowanie i wdrożenie do wszystkich JST jednego – uniwersalnego modelu zarządzania ryzykiem, zasadne staje się, aby każda jednostka administracji samorządowej dysponowała własną, indywidualną polityką zarządzania ryzyka, w której w sposób pragmatyczny zawarte będą kierunki i techniki identyfikacji ryzyka. Dodać należy, że istotny wpływ na zmiany w praktyce zarządzania ryzykiem powinien swój udział mieć audyt wewnętrzny. Ten niezależny instrument dla części decydentów JST stanowi istotne wsparcie i profesjonalną pomoc w zarządzaniu ryzykiem. Dlatego w większym zakresie powinien być wykorzystany do modernizacji systemu zarządzania w JST poprzez m.in. przeprowadzenie samooceny ryzyka, analizy ryzyka, a następnie jego monitorowanie i bieżący nadzór. Tylko ścisła współpraca kierownictwa JST z audytem wewnętrznym pozwoli na poszukiwanie nowatorskich rozwiązań efektem, których będzie radykalna zmiana filozofii zarządzania jednostką w szczególności poprzez zaangażowanie w ten proces cały personel pracowniczy i dobór kadry do zarządzania ryzykiem z odpowiednimi kwalifikacjami do identyfikacji i przeciwdziałania skutkom materializacji ryzyka.

Wyniki badania pokazały, że główna korzyść dla decydentów samorządowych płynąca z zarządzania ryzykiem to wspomaganie przy identyfikowaniu słabych stron działalności urzędu JST.

Literatura

- Chojna-Duch E., 2010, *Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych*, Kontrola Państwowa, nr 1 (330).
- Chojna-Duch E., 2017, *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa.
- Czerwiński K., 2003, *Analiza ryzyka w audycie wewnętrznym*, Link, Szczecin.
- Czerwiński K., 2004, *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa.
- Dunaj B. (red.), 2000, *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wilga, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., 2013, *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego w nowych uwarunkowaniach prawnych*, Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego, nr 7.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2003, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Jastrzębska M., Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., 2014, *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kulińska E., Dornfeld A., 2015, *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa.
- Kumpiałowska A., 2011, *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Ocena ryzyka w ramach kontroli zarządczej*, C.H. Beck, Warszawa.
- Lipka A., 2002, *Ryzyko personalne. Szanse i zagrożenia zarządzania zasobami ludzkimi*, Poltext, Warszawa.
- Minister Finansów, 2009, Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MF z 2009 r., Nr 15, poz. 84.
- Minister Finansów, 2011, Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MF z 2011 r., Nr 2, poz. 11.
- Minister Finansów, 2012, Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania zarządzania ryzykiem, Dz.Urz. MF z 2012 r., poz. 56.
- Ministerstwo Finansów, 2011, *Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne*, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, 2012, *Biuletyn nr 1 – Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Warszawa.
- NIK, 2011, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego*, LGD-4101-036/2011, nr ewid. 140/2011/P10132/LGD, Delegatura NIK w Gdańsku.
- Sołtyk P., 2013, *Kontrola zarządcza i audyt w jednostkach samorządowych. Projektowanie oraz metody oceny systemu zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2017 r. poz. 2077 ze zm.
- Winiarska K., Postuła M., 2012, *Kontrola zarządcza w systemie kontroli finansów publicznych*, [w:] Winiarska K. (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Zawadzka Z., 1995, *Ryzyko bankowe*, Poltext, Warszawa.