

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
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

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015	13
Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	36
Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego	46
Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego	70
Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce	79
Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech	120
Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu	130
Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin	151
Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce	161
Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce	170
Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010	180
Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	191

Sylwia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	202
Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody	210
Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje	220
Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych	231
Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	240
Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego	249
Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych	260
Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego	274
Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku	283
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej	292
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010	301
Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce	314
Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin	325
Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów	336
Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych	346
Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego	359
Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+	367
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof	378
Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia	390

Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

Summaries

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law.....	69
Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue	138
Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes	150
Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland	169
Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland	179
Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units	201
Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies	230
Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance	248
Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms	273
Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis	282
Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus	300
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010	313
Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland	324
Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties	344

Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax	358
Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+	377
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas	420
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture	429
Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture	439
Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them	469
Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation	481

Maria Jastrzębska

Uniwersytet Gdański

SYSTEM ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W JEDNOSTCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – ZARYS PROBLEMU*

Streszczenie: Nieustanne zmiany ryzyka powodują, że zarządzanie nim winno być procesem dynamicznym, przy czym konieczna jest okresowa analiza ryzyka oraz ewentualne korekty reakcji jednostki samorządu terytorialnego na ryzyko. Skuteczne wdrożenie zarządzania ryzykiem jest zadaniem złożonym, wymagającym stworzenia odpowiedniego do tego systemu wewnątrz JST, ale też i zmiany sposobu myślenia o jej działalności (możliwość oddziaływania na otoczenie i kontrolowania jego wpływu na JST).

Słowa kluczowe: zarządzanie ryzykiem, jednostka samorządu terytorialnego

1. Wstęp

W procesie formułowania celów jednostki samorządu terytorialnego (JST) nie ma dowolności, gdyż JST działa w ramach określonych przez akty prawne. Określony prawnie zakres samodzielności umożliwia jej jednak formułowanie i realizowanie polityki ogólnej, strategii rozwoju, jak również stworzenie i wdrożenie w życie systemu zarządzania ogólnego, a także systemu kontroli zarządczej, w tym zarządzania ryzykiem oraz audytu wewnętrznego.

W stereotypie myślenia i zarządzania JST ryzyko kojarzy się zwykle ze stratami, niebezpieczeństwem, dodatkowymi kosztami powstającymi na skutek wystąpienia zdarzenia, podejmowania działań lub zaniechania działań, co owocuje zakłóceniem realizacji celów i zadań (bieżących i inwestycyjnych)¹. Jednostki samorządu teryto-

* Artykuł powstał w ramach prowadzonych badań związanych z projektem badawczym własnym pt. Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego (N N 113 360740), prowadzonych pod kierownictwem autorki.

¹ Ryzyko określane jest jako prawdopodobieństwo, że dane zdarzenie wystąpi i niekorzystnie wpłynie na osiągnięcie danego celu. Por. *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Warszawa, lipiec 2005. s. 35, www.mf.gov.pl, 8.03.2012, *Standard dla zarządzania ryzykiem*, FERMA (Federation of European Risk Management Associations), s. 3, www.ferma.eu, 29.02.2012.

rialnego są narażone na ryzyko zewnętrzne i wewnętrzne, ale także na ryzyko na poziomie jednostki i na poziomie zadań, projektów. Zachowania JST wobec różnych rodzajów ryzyka nie są obojętne, biorąc pod uwagę racjonalność ich działania, przy czym ważne jest, aby zachowania te były świadome i celowe, z zachowaniem zasad racjonalnego działania. W wielu obszarach działanie władz samorządowych wpływa na funkcjonowanie całej społeczności samorządowej poprzez akceptację, redukcję lub zwiększenie dopuszczalnego ryzyka na mocy odpowiednich regulacji prawnych lub podejmowanych decyzji².

2. Istota zarządzania ryzykiem w JST

Zarządzanie ryzykiem w polskiej administracji publicznej, w tym w JST, jest zjawiskiem ciągle nowym i nie zawsze rola tego procesu jest oczywista. Ważne jest, czy władze samorządowe, podejmując określone działania, postępują jak administrator czy raczej jak zarządzający. Skuteczność zarządzania ryzykiem warunkowana jest: otwartością władz samorządowych na stosowanie nowych rozwiązań lub rozwiązań sprawdzonych praktycznie (np. budżet zadaniowy, analiza koszty-korzyści), zdolnością do tworzenia układów władania, kompetencji i stosunków społecznych, jak i do działania kreatywnego wynikającego z potrzeb JST. Istotne są także: poziom wiedzy, kwalifikacji i doświadczenia członków władz samorządowych, kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych JST, ale też wielkość JST i liczba mieszkańców JST, poziom rozwoju JST, stopień przygotowania JST do realizacji zadań, poziom samodzielności JST, w tym samodzielności finansowej.

Zarządzanie ryzykiem oznacza, że funkcjonuje obejmujący całą JST proces oceny i przeciwdziałania skutkom ryzyka. Zarządzanie ryzykiem w JST powinno obejmować ryzyko występujące we wszystkich procesach decyzyjnych, przy czym bardzo ważne jest posiadanie przez JST systemu wczesnego ostrzegania o zagrażającym ryzyku. Wyróżnić należy następujące etapy procesu zarządzania ryzykiem³:

- stworzenie właściwego środowiska, np. kultura organizacji – koncepcja i styl zarządzania organizacją, wartości etyczne, zarządzanie zasobami ludzkimi;
- planowanie – cele i zadania organizacji należy określić precyzyjnie i w co najmniej rocznej perspektywie (cele JST winny być zapisane w strategii JST);
- analiza ryzyka⁴, a w tym:

² Por. M., Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 258-259.

³ Por. *Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne*, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, wrzesień 2011 – www.mf.gov.pl, 29.02.2012; A. Kumpiałowska, *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 15.

⁴ Analiza ryzyka to metoda oceny podatności JST na czynniki ryzyka (czynniki sprzyjające wystąpieniu ryzyka). W celu przeprowadzenia oceny ryzyka czynnikom ryzyka przyporządkowywane są określone wagi, a następnie czynniki te grupowane są w określone kategorie, co jest potrzebne do porównywania ryzyka różnych zadań (różnych celów działania JST). Metody identyfikacji ryzyka mogą

- identyfikacja ryzyka – proces powtarzalny, systematyczny i zintegrowany z procesem planowania działalności; brane są pod uwagę wszelkie możliwe rodzaje ryzyka, z uwzględnieniem czynników zewnętrznych i wewnętrznych, które mają wpływ na realizację celów/zadań (powstaje katalog rodzajów ryzyka, na które jest narażona dana JST); wszystkie ryzyka powinny mieć swojego „właściciela”, który jest odpowiedzialny za zapewnienie, że ryzyko jest zarządzane i monitorowane;
- ocena ryzyka (oszacowanie ryzyka) – ocena istotności poszczególnych rodzajów ryzyka zidentyfikowanych z punktu widzenia zadań realizowanych przez JST, a także prawdopodobieństwa ich wystąpienia;
- reakcja na ryzyko – ustalenie odpowiednich metod postępowania z ryzykiem, np. unikanie ryzyka, podjęcie lub zwiększanie ryzyka w celu uzyskania dodatkowych możliwości (szansy), usunięcie źródła ryzyka, zmiana prawdopodobieństwa ryzyka, zmiana skutków/konsekwencji ryzyka, dzielenie się ryzykiem, akceptacja ryzyka poprzez świadomą decyzję;
- wdrożenie metod postępowania z ryzykiem – sposób reakcji na ryzyko zależy od poziomu akceptowanego ryzyka;
- informacja i komunikacja – należy określić mechanizmy informacyjne, które zapewnią np., że najistotniejsze zasady zarządzania ryzykiem oraz ich modyfikacje są odpowiednio komunikowane; istnieją odpowiednie kanały informacyjne zapewniające dostępność informacji właściwym osobom i w odpowiednim czasie, a także dające możliwość konsultacji z poszczególnymi uczestnikami systemu zarządzania ryzykiem; jednostka określiła wewnętrzne i zewnętrzne kanały komunikacyjne oraz mechanizmy raportowania, tak aby zachęcać do rozliczalności i podjęcia roli właściciela ryzyka; pozyskiwane są informacje o tym, czy przedsięwzięte środki i działania są skuteczne oraz czy nie pojawiają się nowe rodzaje ryzyka;
- monitorowanie i ocena – ocena, czy system zarządzania ryzykiem spełnia założone cele a polityka i procedury ustanowione w jego ramach są nadal aktualne, odpowiednie i wydajne, czy roczne raporty w zakresie weryfikacji metod zarządzania ryzykiem zawiera: ocenę postępów, ocenę skuteczności kontroli wewnętrznej, ocenę narażenia na ryzyko w następnym roku i ocenę skuteczności obecnych mechanizmów kontrolnych.

być różne, począwszy od samodzielnej identyfikacji ryzyka i analizy dokumentów wewnętrznych i zewnętrznych przez osobę lub zespół osób do tego powołany. Identyfikacji ryzyka można także dokonać z udziałem wybranych pracowników samorządowych, którzy bardzo dobrze znają różne obszary działalności JST. Stosowane mogą być takie metody, jak: analiza środowiskowa (zmiany środowiska zewnętrznego i ich wpływ na JST), identyfikacja systemowa (ocena wpływu wszystkich zidentyfikowanych czynników ryzyka w ujęciu szans i zagrożeń dla JST), analiza potencjalnych strat, tworzenie scenariuszy zagrożeń.

3. Istota systemu zarządzania ryzykiem w JST – uwarunkowania i podmioty zaangażowane

Proces zarządzania ryzykiem może mieć charakter formalny lub nieformalny, może być wbudowany w działalność JST lub sterowany centralnie. Jednostki samorządu terytorialnego wdrażające zarządzanie ryzykiem powinny kierować się określonymi standardami związanymi z tym procesem (ISO 31 000, COSO II, AS/NZS 4360). Standardy te określone są w komunikatach Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych i standardów audytu wewnętrznego⁵. Ich celem jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, zgodnego z międzynarodowymi standardami w tym zakresie. Należy podkreślić, że wspomniane standardy pozostawiają JST i jej jednostkom organizacyjnym wybór metod i zasad zarządzania ryzykiem i system ten nie powinien być kopią rozwiązań w nich zalecanych.

System zarządzania ryzykiem winien uwzględniać:

- rodzaj JST i cele JST (gmina, w tym wiejska, miejska i mieszana, powiat, w tym ziemski i grodzki, województwo),
- warunki naturalne, społeczne, polityczne, prawne, ekonomiczne, w jakich działa JST,
- strukturę organizacyjną JST i sposób, w jaki zarządza się jednostką (kultura organizacji), w tym skład organów JST, ich priorytety, umiejętność współpracy organu stanowiącego i wykonawczego, a także skarbnika, sekretarza, audytora wewnętrznego; ważny jest też temperament osób sprawujących funkcje kierownicze, ich wiedza i doświadczenie,
- liczbę jednostek organizacyjnych JST, jak i liczbę zatrudnionych w nich pracowników,
- wielkość środków publicznych będących w dyspozycji JST,
- realizację projektów finansowanych lub współfinansowanych ze środków europejskich,
- kondycję finansową bieżącą i historyczną; potencjał dochodowy, atrakcyjność inwestycyjną i stopień samodzielności finansowej danej JST.

W procesie tworzenia i wdrażania w życie systemu zarządzania ryzykiem w JST należy znaleźć odpowiedzi na następujące pytania:

- jaki model zarządzania ryzykiem zastosować,
- kogo i jak pytać o zagrożenia,
- jak skłonić określone osoby do mówienia,
- czy ryzykiem winna zarządzać jedna osoba, czy też zespół osób,

⁵ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84; Komunikat nr 4 Ministra Finansów z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF nr 5, poz. 23.

- czy zatrudnić specjalistę na odpowiednim do tego stanowisku, czy też skorzystać z fachowej pomocy konsultantów pracujących na umowę o dzieło.

Należy też podkreślić, że osoby odpowiedzialne za zarządzanie ryzykiem powinny mieć kwalifikacje wystarczające do identyfikacji ryzyka i jego oceny, przy czym bardzo istotne jest jednoznaczne określenie odpowiedzialności osób kierujących poszczególnymi działaniami JST. Konieczny jest też wybór lidera – pełnomocnika ds. zarządzania ryzykiem (*risk manager*) oraz właściwych ludzi do prac zespołu zajmującego się zarządzaniem ryzykiem.

System zarządzania ryzykiem powinien być akceptowany przez kierownictwo, które zareaguje pozytywnie na wszystkie rezultaty prac, wyjaśni potrzeby zmian, przekona pracowników do koncepcji systemu zarządzania ryzykiem i zachęci do zaangażowania we współtworzenie i wdrożenie tego systemu. Należy przede wszystkim przeznaczyć odpowiednio dużo czasu na procesy zarządzania ryzykiem, tj. przygotowanie, planowanie i raportowanie. Ważne jest właściwe definiowanie i określenie celów oraz mierników realizacji określonych celów (co JST chce osiągnąć i jak będzie mierzyć rezultaty). Procedury, które powstaną w JST, powinny być aktualizowane wraz z rozwojem procesów zarządzania ryzykiem, aby zarządzanie ryzykiem poprzez podejście procesowe pozwalało na rozpoznawanie obszarów wzajemnych zależności między procesami oraz na wprowadzenie jasnych zasad monitorowania i oceny tych procesów.

4. Etapy wdrażania systemu zarządzania ryzykiem

Tworzenie systemu zarządzania ryzykiem nie jest proste, gdyż rozpoczynając projektowanie tego systemu organizacja nie ma większości informacji niezbędnych do jego tworzenia. Są one pozyskiwane w trakcie procesu tworzenia systemu zarządzania ryzykiem, jak i funkcjonowania zaprojektowanego modelu. A zatem wdrożenie systemu zarządzania ryzykiem winno być przeprowadzane etapowo⁶.

Etap pierwszy – wsparcie zarządu JST (w gminie – wójt, burmistrz, prezydent miasta, w powiecie – zarząd powiatu na czele ze starostą, w województwie – zarząd województwa na czele z marszałkiem województwa), czyli uzyskanie jednoznacznego poparcia dla nowej inicjatywy. W tym celu zarząd JST winien wyznaczyć jedną osobę (najlepiej z kierownictwa najwyższego szczebla), która będzie odpowiedzialna za wdrożenie tego systemu. Wsparcie zarządu JST może zostać również wyrażone w dokumentach wewnętrznych JST (np. w polityce zarządzania ryzykiem).

Etap drugi – stworzenie warunków do funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem. Wdrożenie tego systemu jest uzależnione od istnienia w JST i jej jednostkach organizacyjnych podstawowych narzędzi zarządzania zorientowanego na efekty (np. funkcjonowanie budżetu zadaniowego w powiązaniu ze strategią roz-

⁶ Por. K.M. Klimczak, *Wdrażanie zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Przegląd Organizacji” 2009, nr 5, s. 23-26.

woju JST i wieloletnią prognozą finansową JST). Należy jednak podkreślić, że w praktyce funkcjonowania JST dominuje skupienie się na realizacji zadań określonych w obowiązujących regulacjach prawnych, w tym przede wszystkim w ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym, ustawie o samorządzie województwa. Zwraca się przy tym szczególną uwagę na procedury i zgodność podejmowanych działań z regulacjami prawnymi. Skutkiem takiego podejścia jest brak zdefiniowanych oczekiwań odnośnie do efektów działalności oraz brak miar tych efektów. A zatem w takich warunkach zarządzanie ryzykiem nie może funkcjonować skutecznie.

Etap trzeci – projektowanie systemu zarządzania ryzykiem. Należy najpierw przypisać odpowiedzialność za stworzenie tego systemu i powołać np. zespół ds. ryzyka i jego koordynatora. Zespół ten winien stworzyć politykę zarządzania ryzykiem. Ważne jest też zaplanowanie przepływu informacji o ryzyku od pracowników dysponujących wiedzą na temat ryzyka do osób odpowiedzialnych za zarządzanie nim. Należy też stworzyć procedurę podejmowania decyzji o wdrażaniu działań zaradczych. Szczególnie istotne na tym etapie jest sformułowanie polityki zarządzania ryzykiem, która określa:

- główne cele zarządzania ryzykiem oraz ich związek z głównymi celami JST i charakterem jej działalności, jak również z charakterem świadczonych przez nią usług,
- strukturę zarządzania ryzykiem, w tym informacje o powołanych zespołach i osobach odpowiedzialnych za ryzyko i zarządzanie nim wraz z zakresem ich obowiązków i kompetencji,
- sposoby praktycznego zarządzania ryzykiem,
- akceptowany poziom ryzyka (apetyt na ryzyko),
- zasady analizy ryzyka,
- wymogi w zakresie dokumentowania działań i sprawozdawczości.

Może być też w niej zawarte zobowiązanie kierownictwa na rzecz wspierania kultury organizacji, filozofii i stylu zarządzania oraz zobowiązanie dotyczące odbywania szkoleń w celu pozyskiwania kompetencji do zarządzania ryzykiem. Polityka zarządzania ryzykiem stanowi swego rodzaju szkielet systemu zarządzania ryzykiem. W przeciwieństwie do realizowanych czynności w procesie zarządzania ryzykiem, które muszą być elastyczne (w zależności od dynamiki działań podejmowanych przez JST), polityka zarządzania ryzykiem powinna być generalnie niezmienna i określać reguły dla całej organizacji w dłuższej perspektywie⁷.

Etap piąty – wdrożenie i funkcjonowanie systemu zarządzania ryzykiem, które winno charakteryzować się systematycznością działań, sprawnym przepływem informacji o zidentyfikowanym ryzyku, a także trafnym i szybkim wdrażaniem me-

⁷ Por. A. Olejniczak, *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – podstawy prawne, standardy i sposób efektywnego przeprowadzenia*, „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2009, nr 5, s. 22; A. Kumpiałowska, *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 26-27.

to kontrolni wobec ryzyka. W ten proces winni być zaangażowani pracownicy jednostek organizacyjnych JST. Do tego jednak potrzebne są szkolenia i wypracowanie wśród pracowników zrozumienia dla idei zarządzania ryzykiem.

W procesie tworzenia i wdrażania w życie systemu zarządzania ryzykiem w JST bardzo ważne jest przełamanie oporu, jak również system oceny skuteczności jego funkcjonowania, czemu służy audyt powdrożeniowy i samoocena kontroli zarządczej. W ankietach samooceny kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem, wypełnianych przez kierowników oraz pracowników komórek organizacyjnych JST, powinny znaleźć się pytania, które pozwolą na ocenę, czy w jednostce funkcjonuje system zarządzania ryzykiem i czy podejmowane są działania w przypadku zmateralizowania się ryzyka. Pytania te mogą być następujące⁸:

1. Czy w jednostce/komórce organizacyjnej w udokumentowany sposób identyfikuje się zagrożenia/rodzaje ryzyka, które mogą przeszkodzić w realizacji celów i zadań jednostki/komórki organizacyjnej, np. poprzez sporządzanie rejestru ryzyka lub innego dokumentu zawierającego zidentyfikowane zagrożenia/rodzaje ryzyka?

2. Czy w przypadku każdego ryzyka został określony poziom ryzyka, jaki można zaakceptować?

3. Czy wśród zidentyfikowanych zagrożeń/rodzajów ryzyka wskazuje się te istotne, które w znaczący sposób mogą przeszkodzić w realizacji celów i zadań komórki organizacyjnej?

4. Czy w stosunku do każdego istotnego rodzaju ryzyka został określony sposób radzenia sobie z tym ryzykiem (reakcja na ryzyko)?

5. Czy pracownicy w jednostce/komórce organizacyjnej mają bieżący dostęp do procedur/instrukcji obowiązujących w jednostce/komórce (np. poprzez internet)?

6. Czy istniejące procedury w wystarczającym stopniu opisują zadania realizowane przez pracowników jednostki/komórki organizacyjnej i czy sygnalizują oni problemy i zagrożenia w realizacji powierzonych im zadań?

7. Czy obowiązujące w jednostce/komórce organizacyjnej procedury są aktualne, np. zgodne z obowiązującymi przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi (np. regulaminem organizacyjnym, innymi procedurami)?

8. Czy nadzór ze strony przełożonych zapewnia skuteczną realizację zadań?

9. Czy w jednostce/komórce organizacyjnej zostały zapewnione mechanizmy (procedury) służące utrzymaniu ciągłości działania na wypadek awarii (np. pożaru, powodzi), jak również nieobecności pracownika (czy zostały ustalone zasady zastępstw)?

10. Czy w komórce organizacyjnej istnieje sprawny przepływ informacji wewnątrz komórki organizacyjnej i pomiędzy komórkami w jednostce organizacyjnej, jak i na zewnątrz jednostki organizacyjnej (np. z innymi urzędami, dostawcami, klientami)?

⁸ Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF nr 2, poz. 11.

5. Podsumowanie

Wdrożenie systemu zarządzania ryzykiem odbywa się metodą prób i błędów, przy czym nie jest ono zależne jedynie od zmian w strukturze organizacyjnej i systemie przepływu informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi JST, czy też od postaw osób, ale także od środków finansowych na wdrożenie nowych procedur. Warto też zwrócić uwagę, że system zarządzania ryzykiem powinien funkcjonować w sposób udokumentowany, a więc konieczne jest stworzenie rejestru ryzyka.

Ważne jest najpierw ustalenie uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych zarządzania ryzykiem JST, czyli zebranie określonych informacji na temat JST i warunków jej działania (np. wywiady z zarządem JST). Na początku bardzo istotne jest też zorganizowanie warsztatów zarządu JST z osobami wyższego szczebla kierowniczego (kierowników referatów/wydziałów urzędu JST, dyrektorów jednostek organizacyjnych JST – samorządowych jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych) mających na celu zapoznanie z zasadami zarządzania ryzykiem oraz implikacjami jego wdrożenia, a także z wyborami strategicznymi.

Z uwagi na zróżnicowaną formę organizacyjno-prawną podmiotów realizujących zadania JST ważny jest też kontakt z osobami wyższego szczebla kierowniczego samorządowych osób prawnych, tj. samorządowych instytucji kultury, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, spółek komunalnych oraz z kierownictwem pozostałych podmiotów sektora prywatnego realizujących zadania JST na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z zarządem JST. Taka różnorodność podmiotów zaangażowanych w realizację celów/zadań do wykonania JST sprawia, że można rozważyć budowę zintegrowanego systemu zarządzania ryzykiem, który stosowany jest w firmach korporacyjnych.

Literatura

- Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Warszawa, lipiec 2005, www.mf.gov.pl, 8.03.2012.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Klimczak K.M., *Wdrażanie zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Przełom Organizacji” 2009, nr 5.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.
- Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF nr 2, poz. 11.
- Komunikat nr 4 Ministra Finansów z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF nr 5, poz. 23.
- Kumpiałowska A., *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Olejniczak A., *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – podstawy prawne, standardy i sposób efektywnego przeprowadzenia*, „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2009, nr 5.

Standard dla zarządzania ryzykiem, FERMA (Federation of European Management Associations), www.ferma.eu, 29.02.2012.

Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, wrzesień 2011, www.mf.gov.pl, 29.02.2012.

RISK MANAGEMENT SYSTEM IN TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS – OUTLINE OF THE ISSUE

Summary: The continual changes of risk in the activity of territorial self-government unit (TSU) cause that risk management should be the dynamic process. It is necessary to use periodical risk analyses and to make the needed changes of reaction on the different types of risk in the activity of TSU. The effective implementation of risk management is a complicated task, demanding creation of an appropriate management system in TSU and the modification of the way of thinking about the activity of TSU (possible influence of TSU on surroundings and control of its impact on TSU).

Keywords: risk management, local government unit.