

# 2

## Zarządzanie ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego

---

Beata Domańska-Szaruga

Bezpieczeństwo funkcjonowania organizacji oraz zapewnienie ciągłości jej działania wiąże się nierozdzielnie z odpowiednim zarządzaniem ryzykiem. Problematyka ryzyka zawdzięcza swój rozwój głównie badaniom na gruncie dyscypliny nauk o finansach, jednak interdyscyplinarność zagadnienia i jego wielowymiarowość w sposób naturalny powoduje, że mechanizm zarządzania ryzykiem stanowi przedmiot zainteresowania innych dyscyplin naukowych, zwłaszcza nauk o zarządzaniu. Mechanizm ten związany jest bowiem z celem funkcjonowania organizacji, a dokładniej ze zwiększaniem prawdopodobieństwa realizacji założonych celów działania i zapewnianiem ciągłości funkcjonowania<sup>1</sup> podmiotu.

W rozdziale w sposób syntetyczny przedstawiono proces zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem narzędzi zarządzania ryzykiem. W celu opisanego stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zasad i narzędzi zarządzania ryzykiem przeprowadzono badania w urzędach miejskich i gminnych podregionu białskiego (województwo lubelskie). Urzędy te nie stanowią jednak grupy jednorodnej i nie we wszystkich wdrożono system zarządzania ryzykiem. Badania prowadzono w następujących obszarach:

---

<sup>1</sup> Problematyka ta przedstawiona jest szerzej w pracy wskazującej na miejsce triady „ryzyko operacyjne – bezpieczeństwo zasobowe – ciągłość działania”: Zawila-Niedźwiedzki J., *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnianiu ciągłości działania organizacji*, edu-Libri, Kraków–Warszawa 2013.

1. Organizacja zarządzania ryzykiem.
2. Zastosowanie narzędzi do identyfikacji i oceny.
3. Podejmowanie działań z zakresu ograniczania ryzyka.
4. Monitorowanie i raportowanie ryzyka.
5. Audyt ryzyka.

W badaniach zastosowano metodę analizy danych źródłowych (dokumentacji dotyczącej zarządzania ryzykiem) oraz metodę obserwacji uczestniczącej (udział w spotkaniach eksperckich). Synteza wyników badań pozwoliła między innymi na zidentyfikowanie i opisanie wykorzystywanych przez jednostki samorządu terytorialnego narzędzi zarządzania ryzykiem. W rozdziale zrezygnowano ze statystycznej analizy wyników na rzecz przedstawienia uogólnień będących wynikiem badań poznawczych. Dotyczą one stosowanych procedur i narzędzi zarządzania ryzykiem w jednostkach, które wdrożyły system kontroli zarządczej. Ze względu na niejednorodność badanej grupy podmiotów przedstawione procedury i narzędzia należy traktować jako wybór najlepszych praktyk uzupełnionych w niewielkim stopniu propozycjami autorskimi. Pominęto przy tym wiele zagadnień definicyjnych oraz zagadnień związanych z aktualnymi regulacjami dotyczącymi kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego. Skupiono się głównie na organizacji systemu zarządzania ryzykiem oraz narzędziach stosowanych w procesie identyfikacji i oceny ryzyka bez szczegółowego rozpatrywania problematyki redukcji ryzyka i jego raportowania.

## 2.1. Ryzyko i zarządzanie ryzykiem

Podstawowym celem podmiotów gospodarczych funkcjonujących w sferze prywatnej jest wzrost wartości dla ich właścicieli wyrażający się we wzroście rynkowej wartości przedsiębiorstwa w długim okresie. Produkcja wyrobów czy świadczenie usług to działalność zmierzająca do realizacji celu głównego. Podmioty sektora publicznego, działając na szczeblu centralnym jak i lokalnym, również pełnią określone funkcje w dziedzinie życia społecznego, świadcząc usługi lub dostarczając pożytku w interesie publicznym. W szczególności są to zadania związane z finansami publicznymi, działalnością skarbową, ubezpieczeniami społecznymi, ochroną zdrowia, przeciwdziałaniem bezrobociu i opieką społeczną. W zakresie działań administracji jest także edukacja, walka z przestępczością, zadania związane z transportem i komunikacją oraz ochrona środowiska<sup>2</sup>. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma gmina, która stanowi

---

<sup>2</sup> Kumpiałowska A., *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 1.

najniższy szczebel administracji publicznej i realizuje bardzo szeroki katalog zadań<sup>3</sup>.

Podejmowanie decyzji w każdej jednostce odbywa się w warunkach istniejącego ryzyka i niepewności. Ryzyko jest pojęciem trudnym do zdefiniowania i wieloznacznym. Podanie jednej uniwersalnej definicji jest niemożliwe, gdyż w każdej dziedzinie nauk jest ono inaczej interpretowane. Na gruncie nauk o zarządzaniu ryzyko jest interpretowane przede wszystkim jako dające się zmierzyć prawdopodobieństwo, że podmiot gospodarczy, w związku z którymś aspektem swojej działalności, poniesie stratę lub ewentualnie nie osiągnie zaplanowanego wcześniej wyniku<sup>4</sup>. Ryzyko w związku z tym to możliwość nieosiągnięcia zamierzonego celu (efektu), czyli odchylenie in minus od stanu pożądanego (negatywne podejście do ryzyka) lub też każde odchylenie (zarówno in plus, jak i in minus) od zamierzonego celu (neutralne podejście do ryzyka)<sup>5</sup>.

Ponieważ ryzyko jest terminem dość pojemnym i obszernym, istnieje jego wiele podziałów (klasyfikacji). Przykład wyodrębniania rodzajów ryzyka w jednostce samorządu terytorialnego znajduje się w podrozdziale 2.4. Klasyfikacja ryzyka w kategorii umożliwia łatwiejszy proces zarządzania ryzykiem, ułatwia bowiem proces identyfikacji, a następnie analizy ryzyka w organizacji, co prowadzi do właściwego wyboru metod postępowania z ryzykiem. Najogólniej rzecz ujmując, zarządzanie ryzykiem podmiotu to podejmowanie decyzji i realizacja działań prowadzących do osiągnięcia przez ten podmiot akceptowalnego poziomu ryzyka<sup>6</sup>. Jest to proces realizowany zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników, uwzględniony w strategii działania i dotyczący całej jednostki. Zarządzanie ryzykiem to logiczna i systematyczna metoda tworzenia kontekstu, identyfikacji, analizy, oceny, działania, nadzoru oraz informowania o ryzyku w sposób, który umożliwi organizacji minimalizację strat i maksymalizację możliwości<sup>7</sup>. Etapy procesu zarządzania ryzykiem zaprezentowano na rysunku 2.1.

---

<sup>3</sup> Szerzej o zadaniach gminy w: A. Świrski, *Dochody publicznoprawne jako źródło finansowania zadań gminy – zagadnienia teoretyczne*, Zeszyty Naukowe Seria: „Administracja i Zarządzanie” 102/2014, UPH, Siedlce 2014, s. 137–147.

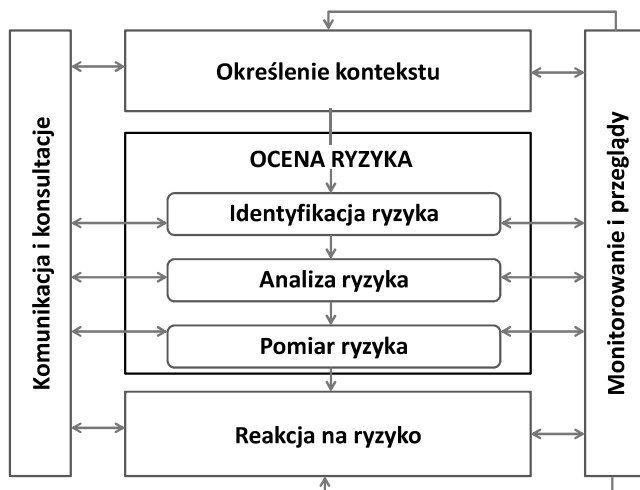
<sup>4</sup> J. Orzeł, *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym za pomocą instrumentów pochodnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 16.

<sup>5</sup> M. Iwonicz-Drozdowska, *Zarządzanie ryzykiem bankowym*, Poltext, Warszawa 2012, s. 13; zob. również: K. Jajuga, *Część I. Teoretyczne podstawy zarządzania ryzykiem*, [w:] K. Jajuga (red.), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 13.

<sup>6</sup> K. Jajuga, *Część I. Teoretyczne podstawy...*, op.cit., s. 15.

<sup>7</sup> E. Młodzik, *System zarządzania ryzykiem na przykładzie Urzędu Miejskiego w Krotoszynie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 757, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 58/2013, s. 232.

Rysunek 2.1. Proces zarządzania ryzykiem



Źródło: M. Bugdol, P. Jedynak, *Współczesne systemy zarządzania. Jakość. Bezpieczeństwo. Ryzyko*, Helion, Gliwice 2012, s. 140.

Nie należy traktować zarządzania ryzykiem jako obciążenia dla organizacji, ale jako podstawę właściwego ładu organizacyjnego. Efektywne zarządzanie ryzykiem umożliwia skuteczniejsze świadczenie usług publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, lepsze wykorzystanie zasobów, ograniczenie marnotrawstwa oraz sprawniejsze wprowadzanie innowacji organizacyjnych i finansowych.

## 2.2. Zarządzanie ryzykiem jako element kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego

Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>8</sup> nałożyła na kierowników jednostek sektora finansów publicznych, w tym samorządu terytorialnego, obowiązek zapewnienia w kierowanych jednostkach kontroli zarządczej (w miejsce funkcjonującej w poprzednim stanie prawnym kontroli finansowej), która ma wspomóc realizację wyznaczonych celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrola zarządcza, jako instytu-

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 ze zm. (DzU z 2013 r., poz. 885, 938, 1646, z 2014 r., poz. 379, 911, 1146, 1626, 1877, z 2015 r., poz. 238, 532, 1045, 1117, 1130, 1189, 1190, 1269, 1358, 1513, 1830, 1854, 1890.).

cja normatywna, w momencie wejścia w życie w 2010 roku ustawy o finansach publicznych, stanowiła nowy element w systemie finansów publicznych, jednak poszczególne działania podejmowane w jej ramach nie były nowe. Procedury, mechanizmy, instrumenty czy standardy, które wprowadza ustawa w jednostkach sektora finansów publicznych, stosowane były często w zarządzaniu tymi podmiotami, tak jak w przypadku każdej struktury organizacyjnej funkcjonującej dla realizacji określonych celów. Kształtowały się one przez lata funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych i służyły wspieraniu wykonywania zadań i celów, z zachowaniem kryteriów wykonywania zadań publicznych<sup>9</sup>. Zaryzykować więc można stwierdzenie, że wprowadzona ustawą instytucja kontroli zarządczej nie wprowadza, co do zasady, nowych i dotąd nieznanymi wymaganiami w zakresie funkcjonowania administracji. Nie oznacza również konieczności budowy działającej już organizacji od początku, lecz obowiązek opisanie czy wręcz zinventaryzowanie aktualnego stanu zarządzania organizacją i podjęcie tylko takich działań, które zostaną uznane za konieczne, ponieważ uzupełnią system o brakujące elementy.

Dzięki usystematyzowanym standardom kontrola zarządcza stanowi model opisujący kluczowe obszary zarządzania organizacją, umożliwiające monitorowanie i ocenę jej działalności. Kryteriami służącymi ocenie kontroli zarządzania w owych kluczowych obszarach są jej cele opisane w art. 68 ustawy. Artykuł ten stanowi, że:

1. Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.
2. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie szczególnie:
  - 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
  - 2) skuteczności i efektywności działania,
  - 3) wiarygodności sprawozdań,
  - 4) ochrony zasobów,
  - 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
  - 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji,
  - 7) zarządzania ryzykiem.

Niektóre procedury i mechanizmy kontroli zarządczej, jak już wspomniano wyżej, były stosowane w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego przed wejściem w życie ustawy o finansach publicznych. Jednak niektóre stan-

---

<sup>9</sup> Por. P. Walczak, *Kontrola zarządcza*, [w:] W. Lachowicz (red.), *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, Warszawa 2010, s. 486.

dardy kontroli zarządczej i wyznaczone na ich podstawie główne jej obszary, np. zarządzanie ryzykiem, są dla jednostek samorządu terytorialnego zagadnieniem stosunkowo nowym i stanowią pewnego rodzaju wyzwanie. Wymagają bowiem zmiany w rozumieniu i organizacji procesu zarządzania<sup>10</sup> oraz działań ukierunkowanych nie tyle na wypełnienie zapisów ustawowych, co na zwiększenie konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego. Sprawne zarządzanie zarówno jednostkami organizacyjnymi, jak i rozwojem całej struktury jednostek samorządu terytorialnego jest bowiem jednym z istotnych, endogenicznych czynników rozwojowych<sup>11</sup>. Niestety, w przypadku wielu samorządów w Polsce wciąż nie udaje się wyjść poza mechanizm administracyjny, w którym wypełnienie zapisów ustawowych jest celem, a nie środkiem do realizacji celów rozwojowych. Należy zatem zastanowić się, w jaki sposób samorzady lokalne powinny podchodzić do wdrożenia systemu kontroli zarządczej, aby uzyskać realne przełożenie na jakość zarządzania.

Kontrola zarządcza, a w jej ramach elementy wdrożonego systemu zarządzania ryzykiem, powinny być dostosowane do specyfiki organizacji, złożoności jej struktury, procesów, specyfiki samorządu terytorialnego oraz komunikacji z interesariuszami. System ten powinien jednocześnie wykorzystywać istniejące struktury, procesy i kanały informacji oraz być osadzony w kulturze organizacyjnej, wspierającej skuteczny, odpowiednio dynamiczny i elastyczny styl zarządzania. Stosowane metody powinny być zrozumiałe dla pracowników, aby mogli aktywnie uczestniczyć w procesie zarządzania ryzykiem. Błędy polegające na niedostosowaniu systemu zarządzania ryzykiem do warunków organizacji oraz na pomijaniu partycypacji pracowników w procesie zarządzania ryzykiem są częstymi przypadkami w wielu instytucjach publicznych.

W ustawie o finansach publicznych wskazano zadania ministra finansów w zakresie koordynacji kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Jednym z najważniejszych jest określenie i upowszechnienie standardów związanych z realizacją tego procesu. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych określa te wymagania w dwudziestu dwóch standardach sklasyfikowanych w pięciu grupach<sup>12</sup>:

#### I. Środowisko wewnętrzne.

---

<sup>10</sup> J. Strojny, *Standardy kontroli zarządczej – wymiar praktyczny wdrożenia*, „Modern Management Review”, MMR, Vol. XVIII, 20 (1/2013), s. 113–114.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat w: W. Wereda, I.T. Lopes, *Innovation in the Intelligent Municipality – a theoretical model and perspectives for the future*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, nr 2 (25)/2014, s. 221–232.

<sup>12</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, DzUrz Min.Fin. nr 15, poz. 84.

- II. Cele i zarządzanie ryzykiem.
- III. Mechanizmy kontroli.
- IV. Informacja i komunikacja.
- V. Monitorowanie i ocena.

Grupa standardów dotycząca zasad formułowania i monitorowania celów oraz zarządzania ryzykiem jest szczególnie istotna, gdyż właśnie w niej upatruje się fundamentu skutecznego i efektywnego zarządzania<sup>13</sup>. Zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań. W tej grupie wyodrębnione zostały następujące standardy i zadania w ich ramach<sup>14</sup>:

- A. Misja.** Należy rozważyć możliwość wskazania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji. Misja ministerstwa powinna odnosić się do działów administracji rządowej kierowanych przez ministra, a misja urzędu jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio do tej jednostki.
- B. Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji.** Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań, uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać, aby określając cele i zadania, wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.
- C. Identyfikacja ryzyka.** Nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka.
- D. Analiza ryzyka.** Zidentyfikowane ryzyko należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka.
- E. Reakcja na ryzyko.** W stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, dzia-

<sup>13</sup> Zob. J. Strojny, *Standardy kontroli...*, op.cit., s. 116.

<sup>14</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, DzUrz Min.Fin. nr 15, poz. 84.

łanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

Standardy charakteryzuje duży stopień ogólności, określają one jedynie podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych, co w założeniach miało sprzyjać dowolności stosowania, w praktyce zaś powodowało często problemy interpretacyjne w jednostkach, które wprowadzały standardy. W założeniach ustawodawcy bardziej precyzyjne regulacje powinny się znajdować w szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej, wydawanych na podstawie art. 69 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Przez długi czas były one jednak niedostępne. Dopiero wydanie w 2012 r. Komunikatu nr 6 Ministra Finansów w sprawie szczegółowych wytycznych dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem zmieniło sytuację<sup>15</sup>. Szczegółowe wytyczne w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem są uzupełnieniem zapisów Standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania działalności oraz zarządzania ryzykiem. Szczegółowe wytyczne opisują przede wszystkim:

- zasady planowania działalności i zarządzania ryzykiem w systemie kontroli zarządczej,
- zasady identyfikacji oraz analizy ryzyka,
- sposoby reakcji na ryzyko,
- zasady kontroli i dokumentowania procesu zarządzania ryzykiem,
- zasady informacji i komunikacji w systemie zarządzania ryzykiem,
- mechanizmy monitorowania i raportowania w systemie zarządzania ryzykiem,
- role poszczególnych uczestników w systemie zarządzania ryzykiem,
- wdrażanie systemu zarządzania ryzykiem.

System wyznaczania oraz monitorowania celów i zadań dla jednostek finansów publicznych oraz system zarządzania ryzykiem stanowią kluczowy element kontroli zarządczej i wyznaczają zdolność jednostki do działania, przy jednoczesnym uwzględnieniu potencjalnych zagrożeń. Wprowadzone rozwiązania wypełniają wymogi ustawowe a jednocześnie charakteryzują się dużą elastycznością, jednak ich najważniejszą ideą jest faktyczne oddziaływanie wdrożonych standardów na usprawnienie procesów zarządzania i konkurencyjność jednostki samorządu terytorialnego. Proces zarządzania w tego typu instytucjach powinien ewoluować w kierunku rozwiązań charakterystycznych dla biznesu<sup>16</sup>,

<sup>15</sup> *Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem*, Załącznik do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, DzUrż Min.Fin. z dn. 18 grudnia 2012 r., poz. 56.

<sup>16</sup> Zob. A.J. Kozłowski, I.Z. Kozłowska, *Zarządzanie finansami w samorządzie lokalnym*, ElSet, Olsztyn 2011, s. 48–49; J. Strojny, *Standardy kontroli...*, op.cit., s. 114.



czierać z doświadczeń biznesu oraz dostosowywać dobre rozwiązania biznesowe z zakresu zarządzania ryzykiem do potrzeb zarządzania jednostką samorządu terytorialnego.

### 2.3. Organizacja systemu zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego

Podstawowym warunkiem skuteczności każdego systemu zarządzania ryzykiem jest jego skuteczność oraz dopasowanie do jednostki, czyli odpowiednia adaptacja rozwiązań z zakresu zarządzania ryzykiem w zależności od rodzaju i wielkości podmiotu, w którym system ten funkcjonuje. Przyjęty system zarządzania ryzykiem jest zazwyczaj pewnego rodzaju kompromisem pomiędzy poziomem ryzyka, jaki jednostka jest w stanie zaakceptować, a kosztami związanymi z zabezpieczeniem przed ryzykiem.

Zasady zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego są sformalizowane, a ramy tego procesu określone są zazwyczaj poprzez:

- wydanie zarządzenia w sprawie wprowadzenia w jednostce samorządu terytorialnego i jego jednostkach organizacyjnych systemu kontroli zarządczej,
- wprowadzenie w ramach kontroli zarządczej regulacji dotyczących zarządzania ryzykiem w formie opisanej polityki i procedur zarządzania ryzykiem oraz wzoru rocznego raportu dotyczącego zarządzania ryzykiem,
- umiejscowienie zarządzania ryzykiem w strukturze organizacyjnej poprzez przypisanie zadań komórkom organizacyjnym i pracownikom.

Wyniki badań przeprowadzonych na potrzeby niniejszego opracowania wśród jednostek samorządu terytorialnego wskazują, że odrębne jednostki organizacyjne zajmujące się kontrolą zarządczą i audytem wewnętrznym funkcjonują w miastach wojewódzkich i powiatowych. W strukturze urzędów miejskich w miastach małych oraz urzędów gmin takie jednostki organizacyjne nie są zwykle wyodrębniane, a kompetencje z zakresu kontroli zarządczej powierzane są zwykle wydziałom finansowym. Obojętnie jednak od umiejscowienia kontroli zarządczej w strukturze organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego, zarządzanie ryzykiem jest w różnym stopniu obowiązkiem każdego pracownika<sup>17</sup>. Do decyzji kierownika jednostki należy przypisanie poszczególnym pracownikom ról w systemie zarządzania ryzykiem. W jednostkach można dodatkowo

---

<sup>17</sup> Szerzej o harmonizacji i rozłożeniu obowiązków w kontekście sprawności funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego w: A.J. Kozłowski, I.Z. Czaplicka-Kozłowska, *Urzędnik w nowoczesnej administracji samorządowej*, [w:] *Kompetentny urzędnik administracji samorządowej*, Wyższa Szkoła Biznesu w Pile, Piła 2010.

wskazać osobę, komórkę organizacyjną, czy też zespół, który będzie odpowiedzialny za koordynację systemu zarządzania ryzykiem. Obojętnie jednak od przypisanych poszczególnym pracownikom czy komórkom funkcji to kierownik jednostki w każdym przypadku ostatecznie odpowiada za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w jednostce<sup>18</sup>. Zakres odpowiedzialności podmiotów zaangażowanych w proces zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego zaprezentowano w tabeli 2.1.

Należy stanowczo podkreślić, że funkcjonowanie zarządzania ryzykiem nie jest celem samym w sobie. Nie należy tworzyć czy rozbudowywać procedur zarządzania ryzykiem w sytuacji, gdy działania określone w tych dokumentach nie będą w rzeczywistości realizowane. Trzeba też pamiętać o zasadzie proporcjonalności, czyli adekwatności przyjętych rozwiązań z zakresu zarządzania ryzykiem do wielkości i potrzeb jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 2.1. Zakres odpowiedzialności podmiotów zaangażowanych w proces zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego

Podmioty systemu zarządzania ryzykiem	Podstawowe zadania
Kierownik jednostki	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ustala cele i zadania jednostki wraz z kadrą zarządzającą</li> <li>• jest odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, której jednym z elementów jest zarządzanie ryzykiem</li> <li>• odpowiada za prawidłowe zorganizowanie systemu zarządzania ryzykiem oraz za nadzór nad efektywnością i skutecznością systemu, a także za wprowadzanie niezbędnych zmian w systemie</li> </ul>
Kadra zarządzająca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wspiera kierownika jednostki</li> <li>• promuje zgodność działań z ustalonym akceptowanym poziomem ryzyka</li> <li>• przekłada cele i zadania jednostki na konkretne działania</li> <li>• identyfikuje zdarzenia i ocenia ryzyko oraz reaguje na ryzyko</li> </ul>
Komitet audytu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sygnalizowanie istotnych rodzajów ryzyka</li> <li>• wyznaczanie priorytetów do rocznych i strategicznych planów audytu wewnętrznego</li> <li>• przegląd istotnych wyników audytu wewnętrznego</li> <li>• monitorowanie ich wdrożenia</li> </ul>
Pracownicy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wykonywanie w ramach codziennych obowiązków zaprojektowanych mechanizmów kontroli</li> <li>• przygotowywanie informacji wykorzystywanych przy identyfikacji i ocenie ryzyka</li> <li>• odpowiedzialność za komunikację i przepływ informacji niezbędny dla prawidłowego zarządzania ryzykiem, np. za informowanie o problemach, nieprzestrzeganiu kodeksu postępowania lub innych wewnętrznych procedur</li> </ul>

<sup>18</sup> Odpowiedzialność kierownika jednostki wynika z art. 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Koordynator zarządzania ryzykiem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przygotowywanie projektów procedur zarządzania ryzykiem</li> <li>• wspieranie komórek organizacyjnych w analizie i ocenie ryzyka</li> <li>• gromadzenie informacji i przekazywanie ich do kierownika jednostki</li> <li>• monitorowanie wdrażania działań, które mają stanowić odpowiedź na ryzyko</li> <li>• przygotowywanie szkoleń i informacji na temat zarządzania ryzykiem</li> <li>• integrowanie systemu zarządzania ryzykiem z innymi działaniami w zakresie planowania i zarządzania</li> </ul>
----------------------------------	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem*, Załącznik do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, DzUrz Min.Fin. z dn. 18 grudnia 2012 r., poz. 56.

## 2.4. Ocena ryzyka

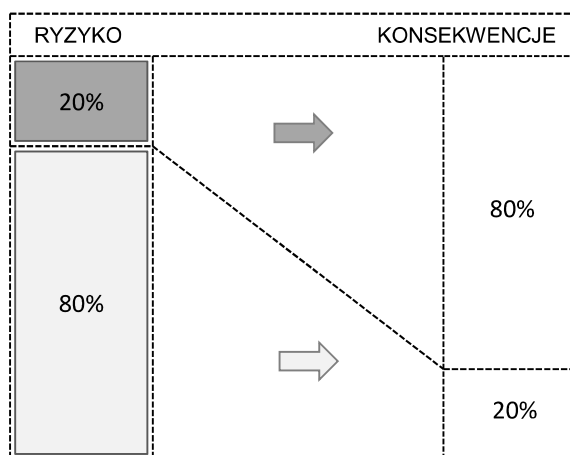
Punkt wyjścia do szczegółowej analizy i trafnej oceny ryzyka w organizacji stanowi identyfikacja ryzyka. Rodzaje ryzyka, które nie zostaną określone na tym etapie, nie będą brane pod uwagę na dalszych etapach zarządzania ryzykiem, a więc nie będą zarządzane. Identyfikacja ryzyka powinna być poprzedzona zrozumieniem celów i zadań jednostki, w tym czynników, które mogą wpłynąć na osiągnięcie zamierzonych celów. Identyfikację ryzyka powinno poprzedzać określenie kontekstu, czyli unikalnej sytuacji danej organizacji (specyficzne cele, uwarunkowania, w tym ograniczenia, w ramach których organizacja realizuje swą strategię).

Jedną z fundamentalnych zasad zarządzania ryzykiem jest zasada, że wszystkie rodzaje ryzyka powinny mieć swojego właściciela, który jest odpowiedzialny za zarządzanie ryzykiem i monitorowanie ryzyka. Właścicielem ryzyka nie musi być osoba z kadry zarządzającej czy kierownik komórki organizacyjnej. Osoba ta wskazywana jest w rejestrze ryzyka i powinna mieć możliwości (uprawnienia) wystarczające do zapewnienia efektywnego zarządzania ryzykiem.

Proces identyfikacji zagrożeń w jednostkach samorządu terytorialnego powinien odbywać się na podstawie ustalonych procedur i być właściwie dokumentowany, a materiały powstające w wyniku tego procesu powinny pozwalać na weryfikację tego procesu. W celu właściwej identyfikacji ryzyka jednostka samorządu terytorialnego powinna gromadzić historyczne dane o zdarzeniach powstających wewnątrz jednostki oraz w miarę możliwości o zdarzeniach poniesionych przez podmioty funkcjonujące w jej otoczeniu (np. innych jednostkach samorządu terytorialnego lub jednostkach podległych czy nadzorowanych), przy czym dane o zdarzeniach zewnętrznych muszą być gromadzone odrębnie od danych o zdarzeniach wewnętrznych. Gromadzone dane muszą umożliwiać rzetelną ocenę ryzyka i pozwalać na weryfikację przyczyn powstawania ryzyka.

Identyfikacja ryzyka powinna być procesem powtarzalnym (systematycznym) i zintegrowanym z procesem planowania działalności. Podczas tej identyfikacji powinny być brane pod uwagę wszelkie możliwe rodzaje ryzyka, które mogą się pojawić i tym samym wpływać na osiągnięcie założonych celów i zadań. Według reguły Pareto w każdej organizacji około 20% kluczowych czynników ryzyka odpowiada za 80% potencjalnych strat lub niewykorzystanie 80% możliwych szans. Dlatego menedżerowie powinni skupić się na tych 20% scenariuszy, zarówno pozytywnych, polegających na wykorzystaniu możliwości, jak i negatywnych, związanych z materializacją zagrożeń<sup>19</sup> (rysunek 2.2.).

Rysunek 2.2. Zasada Pareto w zarządzaniu ryzykiem



Źródło: T. Gasiński, S. Pijanowski, *Zarządzanie ryzykiem w procesie zrównoważonego rozwoju biznesu*, Ministerstwo Gospodarki, dokument w formie elektronicznej, [www.ure.gov.pl/download/1/4978/file.file](http://www.ure.gov.pl/download/1/4978/file.file) (2.02.2016), s. 28.

W procesie tym ważna jest dokładna znajomość jednostki, jej otoczenia oraz zrozumienie jej celów i zadań, a także czynników kluczowych dla osiągnięcia sukcesu. Nie istnieje jednak jedyna „właściwa” metoda identyfikacji ryzyka. Organizacja dokonuje wyboru stosowanych metod, kierując się doświadczeniem, wielkością i charakterem organizacji. Nie stosuje przy tym wyłącznie jednej techniki, lecz taką kombinację metod, które umożliwią likwidację luk w procesie identyfikacji ryzyka. Przykładowe metody identyfikacji ryzyka to:

- analiza danych historycznych,
- metoda delficka,

<sup>19</sup> Gasiński T., Pijanowski S., *Zarządzanie ryzykiem w procesie zrównoważonego rozwoju biznesu*, Ministerstwo Gospodarki, dokument w formie elektronicznej, [www.ure.gov.pl/download/1/4978/file.file](http://www.ure.gov.pl/download/1/4978/file.file) (2.02.2016), s. 28.

- burza mózgów,
- metoda grup nominalnych,
- listy kontrolne,
- zlecenie przeglądu ryzyka,
- samoocena ryzyka,
- analiza procesów,
- listy potencjalnych zdarzeń,
- moderowane warsztaty i wywiady,
- analiza scenariuszowa.

W wyniku identyfikacji ryzyka otrzymuje się listę rodzajów ryzyka odnoszących się do sformułowanych celów wraz z określeniem przyczyn i skutków ich wystąpienia. Analiza wyników badań w jednostkach samorządu terytorialnego wskazuje, że identyfikacji ryzyka dokonują najczęściej:

- kierownicy komórek/jednostek organizacyjnych,
- koordynatorzy kontroli zarządczej.

W procesie identyfikacji ryzyka wykorzystują oni najczęściej listy potencjalnych zdarzeń, analizę danych historycznych, analizę procesów oraz (rzadziej) metodę samooceny ryzyka. Podczas identyfikacji stosowana jest najczęściej następująca kategoryzacja ryzyka:

1. Ryzyko finansowe:
  - budżetowe,
  - podlegające ubezpieczeniu,
  - zamówień publicznych i zlecenia zadań publicznych,
  - odpowiedzialności.
2. Ryzyko dotyczące zasobów ludzkich:
  - personel,
  - BHP.
3. Ryzyko działalności:
  - regulacji wewnętrznych,
  - organizacji i podejmowana decyzji,
  - kontroli wewnętrznej,
  - informacji,
  - wizerunku,
  - systemów informatycznych.
4. Ryzyko zewnętrzne:
  - infrastrukturalne,
  - gospodarcze,
  - środowiska prawnego,
  - środowiska politycznego.

Wyszczególnienie kategorii jest uzupełniane podaniem przyczyn oraz skutków ryzyka i bardzo często jest wręcz odzwierciedleniem kategorii proponowanych przez Ministerstwo Finansów<sup>20</sup>.

Właściwa identyfikacja ryzyka wymaga też rejestracji rzeczywistych zdarzeń generujących ryzyko i gromadzenia informacji o incydentach. Czynności tych można dokonywać, wykorzystując wyspecjalizowane narzędzia informatyczne służące wsparciu procesu zarządzania ryzykiem, w tym procesu identyfikacji i analizy ryzyka. Narzędzia takie są wykorzystywane przede wszystkim przez instytucje finansowe<sup>21</sup>, nie ma jednak przeciwwskazań do implementacji podobnych rozwiązań w dużych i rozbudowanych pod względem organizacyjnym jednostkach samorządu terytorialnego.

Po przeprowadzeniu wszystkich czynności związanych z identyfikacją ryzyka, jednostka samorządu terytorialnego posiada spisany kompletny katalog zagrożeń, na jaki jest narażona. Katalog ten ujmuje zagrożenia na pewien moment czasowy i nie jest zestawem stałym. Zmiany w organizacji i jej otoczeniu wpływają na pojawianie się nowych rodzajów ryzyka, które powinny być identyfikowane na bieżąco, jako element rutynowego działania pracowników, bądź okresowo, przynajmniej raz w roku i w odpowiedni sposób dokumentowane.

Zidentyfikowane w jednostce samorządu terytorialnego rodzaje ryzyka należy poddać analizie w celu poznania zakresu, w jakim mogą one wpłynąć na realizację celów organizacji. Organizacja powinna bowiem nie tylko mieć wiedzę na temat rodzajów zagrożeń, ale również powinna umieć je ocenić, aby podjąć właściwe decyzje dotyczące reakcji na ryzyko. Wynikiem tego etapu powinien być rejestr ryzyka zaktualizowany o wartość prawdopodobieństwa oraz wymierne konsekwencje finansowe i pozafinansowe.

Analiza ryzyka ma charakter subiektywnej oceny dokonywanej przez osoby uprawnione, a jej punktem wyjścia jest określenie akceptowanego poziomu ryzyka. Akceptowany poziom ryzyka to taki poziom, który można zaakceptować i nie podejmować działań wobec danego ryzyka. Jest on często utożsamiany z pojęciem apetytu na ryzyko, który polega na podejmowaniu w sposób przemyślany ryzyka tam, gdzie spodziewane długofalowe korzyści przewyższa-

---

<sup>20</sup> Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem, Załącznik do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, DzUrz Min.Fin. z dn. 18 grudnia 2012 r., poz. 56.

<sup>21</sup> Szerzej: Domańska-Szaruga B., *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w banku spółdzielczym w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa działalności*, [w:] Skrzypek E. (red.), *Ryzyko w organizacji: aspekty teoretyczne i praktyczne*, Katedra Zarządzania Jakością i Wiedzą, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2015, s. 211–223.

ją długofalowe straty<sup>22</sup>. Akceptowany poziom ryzyka powinien być określony w jednostkach samorządu terytorialnego za pomocą zatwierdzonych przez kierownictwo, w oparciu o dane historyczne, górnych limitów dla poszczególnych rodzajów ryzyka. Takimi limitami mogą być na przykład ostrzegawcze wartości kluczowych wskaźników ryzyka (KRI) (tabela 2.2.). Kluczowe wskaźniki ryzyka są użytecznymi narzędziami wspierającymi proces zarządzania ryzykiem. Służą do monitorowania w czasie zidentyfikowanej ekspozycji na ryzyko<sup>23</sup>. Sygnalizują zmianę poziomu narażenia na ryzyko i wskazują, czy organizacja działa w ramach apetytu na ryzyko. Prawidłowo przeprowadzony dobór wskaźników powinien zapewniać obiektywne sygnały dotyczące zdarzeń, które mogą zakłócić działalność firmy, zanim sytuacja stanie się krytyczna<sup>24</sup>. Dlatego ważnym elementem KRI jest właściwe ustalenie wartości krytycznej i progowej (ostrzegawczej) poszczególnych wskaźników<sup>25</sup>.

Tabela 2.2. Przykładowe kluczowe wskaźniki ryzyka dotyczącego zasobów ludzkich – propozycja

Ryzyko	Nr	Nazwa wskaźnika	Sposób wyliczenia	Poziom ryzyka			
				Uwagi – dane za kwartał	Akceptowalny	Ostrzegawczy	Ostrzegawczy
					Nie więcej niż	Nie więcej niż	Powyżej
1. Ryzyko dotyczące zasobów ludzkich – personel	1.1	Rotacja kadr – odejście z pracy	Liczba rozwiązań umowy o pracę	2	4	4	
	1.2	Rotacja kadr – przyjęcia do pracy	Liczba nowych zatrudnionych	2	4	4	
	1.3	Absencja w pracy – urlopy wypoczynkowe	Łączna ilość dni urlopow zaległych na koniec kwartału	15	30	30	
	1.4	Absencja w pracy – zwolnienia lekarskie	Ilość osób na zwolnieniach lekarskich	4	7	7	

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o rozwiązania stosowane w bankach spółdzielczych.

<sup>22</sup> A. Kumpiałowska, *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 25.

<sup>23</sup> *Key Risk Indicators*, Institute of Operational Risk Operational Risk Sound Practice Guidance, November 2010, s. 1.

<sup>24</sup> D. Rowe, *The Operational Risk Pyramid*, „Risk” August 2003, s. 47.

<sup>25</sup> Przez wartość krytyczną rozumie się taką wartość KRI, która odpowiada nieakceptowanemu poziomowi ryzyka. Natomiast wartość progowa rozumiana jest jako taka wartość KRI, której przekroczenie oznacza, że istnieje poważne ryzyko osiągnięcia wartości krytycznej w określonym czasie. Krótko mówiąc, przekroczenie wartości progowej jest bezpośrednim sygnałem ostrzegawczym.

Metodologia oceny ryzyka obejmuje wiele technik jakościowych i ilościowych pozwalających na oszacowanie tzw. istotności ryzyka poprzez określenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i możliwych jego skutków (siły wpływu). W gestii jednostki samorządu terytorialnego pozostaje wybór technik odpowiadających specyfice organizacji. W praktyce kierownictwo jednostki posługuje się różnymi metodami, w tym technikami mieszanymi, uwzględniając przy tym fakt, że liczne rodzaje ryzyka nie poddają się obliczeniom lub nie ma dostępu do wiarygodnych i wystarczających danych do oceny ilościowej. Istotnym jest również porównywalność wyników analizy pochodzących z różnych okresów, porównywalność we wszystkich obszarach funkcjonowania jednostki oraz względna łatwość przetwarzania i agregacji w celu stworzenia ogólnego profilu ryzyka<sup>26</sup>.

Szacowanie prawdopodobieństwa występowania ryzyka oraz jego skutków daje możliwość koncentracji uwagi na newralgicznych punktach organizacji (tam gdzie ryzyko wystąpienia zdarzeń niepożądanych jest szczególnie wysokie) oraz pozwala uszeregować rodzaje ryzyka według ich wagi i właściwie zaplanować działania zaradcze. Czynności prowadzone na tym etapie pozwalają przede wszystkim na zakwalifikowanie ryzyka do ryzyka istotnego, wymagającego reakcji, lub do ryzyka nieistotnego, które może być przez organizację akceptowane. Ocena ryzyka w badanych jednostkach samorządu terytorialnego przebiega zdecydowanie w sposób podobny. Dokonują one szacowania istotności ryzyka (określają prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka i możliwe jego skutki) według metodologii przedstawionej w dalszej części podrozdziału.

Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka oraz siłę jego wpływu oceniać można, wykorzystując skale punktowe (tabela 2.3. i 2.4.). Najczęściej stosuje się skale 3-stopniowe, 4-stopniowe i 5-stopniowe. Niezwykle ważnym jest przy tym wypracowanie jednolitych w skali całego urzędu definicji prawdopodobieństwa oraz skutków zdarzeń jak również branie pod uwagę przy dokonywaniu oceny istniejących w urzędzie mechanizmów kontrolnych.

Tabela 2.3. Ocena prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka w skali 3-stopniowej (propozycja)

<b>Prawdopodobieństwo</b>	<b>Prawdopodobieństwo niskie</b>	<b>Prawdopodobieństwo średnie</b>	<b>Prawdopodobieństwo wysokie</b>
<b>Opis</b>	Mniej niż 10% szansy, że zdarzenie generujące ryzyko wystąpi raz na rok lub nie zdarzy się w ciągu roku	10% do 60% szansy, że zdarzenie generujące ryzyko wystąpi kilkakrotnie w ciągu roku	Więcej niż 60% szansy, że ryzyko wystąpi wielokrotnie w ciągu roku
<b>Liczba punktów</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>26</sup> Zob: ibidem, s. 68–69.



Tabela 2.4. Ocena oddziaływania ryzyka w skali 3-stopniowej (propozycja)

Skutki/siła wpływu	Małe skutki	Średnie skutki	Duże skutki
Opis	Mały wpływ na realizację zadania i osiągnięcie celu organizacji, brak skutków prawnych, małe skutki finansowe, niewielki wpływ na wizerunek organizacji	Średni wpływ na realizację zadania i osiągnięcie celu organizacji, umiarkowane skutki prawne, średnie skutki finansowe i średni wpływ na wizerunek organizacji	Duży wpływ na realizację zadania i osiągnięcie celu organizacji, duże skutki prawne i finansowe, duży wpływ na wizerunek organizacji
Liczba punktów	1	2	3

Źródło: Opracowanie własne.

Określenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i jego skutków pozwala na obliczenie współczynnika istotności ryzyka (tabela 2.5.) według wzoru:

$$Współczynniki\ istotności = \text{prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka} \times \text{siła wpływu}$$

gdzie:

siła wpływu – wypadkowa straty jednostkowej oraz wielkości ekspozycji narażonej na ryzyko w skali roku (np. liczba operacji, liczba klientów)

Tabela 2.5. Ocena oddziaływania ryzyka w skali 3-stopniowej (propozycja)

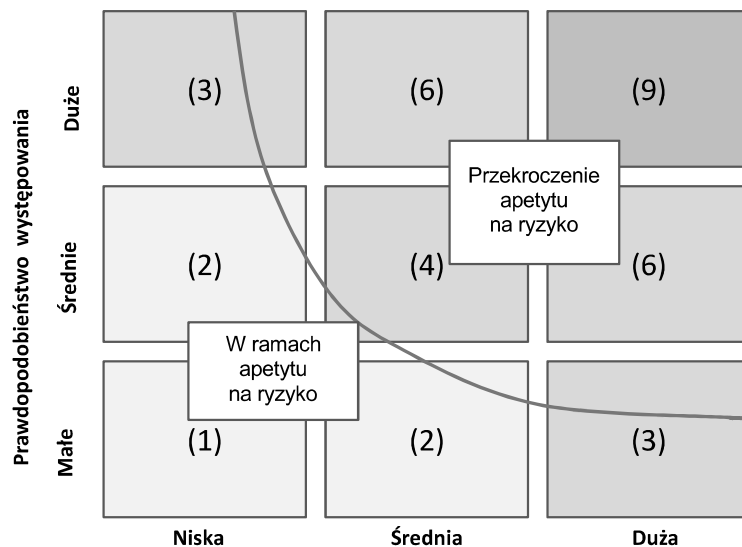
Istotność ryzyka	Ryzyko nieznaczne	Ryzyko umiarkowane	Ryzyko poważne
Opis	Ryzyko o wysokim wpływie oraz wysokim lub średnim prawdopodobieństwie. Ryzyko o średnim wpływie i wysokim prawdopodobieństwie.	Ryzyko o wysokim wpływie i niskim prawdopodobieństwie. Ryzyko o średnim wpływie oraz średnim lub niskim prawdopodobieństwie. Ryzyko o niskim wpływie i wysokim prawdopodobieństwie.	Ryzyko o wysokim wpływie oraz wysokim lub średnim prawdopodobieństwie. Ryzyko o średnim wpływie i wysokim prawdopodobieństwie.
Liczba punktów	1–2	3–5	6–9

Źródło: Opracowanie własne.

Z uwagi na trzystopniową skalę oceny prawdopodobieństwa ryzyka oraz siły jego wpływu współczynnik istotności może przybierać wartość od 1 do 9. Ustalone dla poszczególnych rodzajów ryzyka wskaźniki, wraz z określonym apetytem na ryzyko, stanowią system wczesnego ostrzegania o zagrożeniach istotnych dla realizacji celów organizacji. Na podstawie sumarycznej oceny, jaką

jest wyznaczenie współczynników istotności, zbudować można matrycę ryzyka. Matryca ta jest graficznym przedstawieniem zidentyfikowanych zagrożeń, ułatwia zrozumienie struktury ryzyka oraz podjęcie określonych działań z zakresu zarządzania ryzykiem (rysunek 2.3.).

Rysunek 2.3. Matryca ryzyka



Źródło: Opracowanie na podstawie: A. Kumpiałowska, *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 90.

## 2.5. Reakcja na ryzyko i mechanizmy kontroli

W stosunku do każdego istotnego ryzyka jednostka samorządu terytorialnego powinna określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu. Do ryzyka istotnego sklasyfikowanego w poszczególnych polach matrycy stosuje się odpowiednie postępowanie:

- w przypadku ryzyka o małej istotności (o małym prawdopodobieństwie i małej sile wpływu) nie podejmuje się działań związanych ze zmniejszaniem ryzyka do poziomu akceptowalnego, ryzyko to jest na poziomie akceptowalnym;
- w przypadku ryzyka o dużej istotności należy określić i podjąć działania związane ze zmniejszaniem ryzyka do poziomu akceptowalnego. Możliwe rodzaje reakcji to:

- przeniesienie,
- wycofanie,
- działanie.

Możliwe reakcje na ryzyko opisane zostały w tabeli 2.6.

Tabela 2.6. Reakcja na ryzyko (przykłady)

Rodzaj reakcji	Tolerowanie	Przeniesienie	Wycofanie się	Działanie
Opis	Brak działań wpływających na ryzyko	Przeniesienie części lub całego ryzyka innej stronie/podmiotowi/jednostce	Odejście od działań, które wiążą się z ryzykiem	Podjęcie działań ograniczających ryzyko do akceptowanego poziomu
Przykłady	Nie są podejmowane żadne działania, np. z powodu kosztów przewyższających spodziewane korzyści	Zakup polisy ubezpieczeniowej, zlecenie czynności na zewnątrz	Rezygnacja z projektu	Wszelkie mechanizmy kontroli stosowane w jednostce w codziennym jej funkcjonowaniu, np. podział obowiązków

Źródło: *Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem*, Załącznik do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, DzUrz Min.Fin. z dn. 18 grudnia 2012 r., poz. 56.

Kontrowersyjną wydaje się popularna w literaturze interpretacja prawego górnego pola matrycy. Teoretycznie ryzyko o tak dużej częstotliwości występowania i tak „katastroficznych” skutkach wymaga podjęcia dodatkowych, wzmożonych działań z zakresu zarządzania ryzykiem. W praktyce jednak organizacje nie spotykają się z takimi rodzajami ryzyka (szczególnie z rodzajami ryzyka występującymi w prawym górnym rogu matrycy w przypadku skali większej niż 3-punktowa). Po pierwsze: w praktyce nie istnieją zdarzenia generujące ryzyko o dużej częstotliwości występowania oraz dużej sile wpływu (katastrofy nie występują z wielką częstotliwością). Po drugie: takie rodzaje ryzyka albo już dawno zniszczyły organizację, która je tolerowała, albo organizacja zaniechała już działań, które powodowały występowanie tak katastrofalnego ryzyka (trudno zresztą sobie nawet wyobrazić sytuację np. wybuchu w budynku urzędu gminy wielokrotnie w ciągu roku).

Aby zrozumieć profil ryzyka organizacji, jednostka administracji publicznej powinna prowadzić tzw. rejestr ryzyka prowadzony w formie papierowej, arkusza kalkulacyjnego, bazy danych lub w specjalistycznym programie do zarządzania ryzykiem. Rejestr taki zawiera wszystkie informacje o zidentyfikowanych w jednostce rodzajach ryzyka (tabela 2.7.).

Tabela 2.7. Przykładowy rejestr ryzyka

REJESTR RYZYKA										
Identyfikacja ryzyka				Analiza ryzyka				Odpowiedź na ryzyko		
Lp.	Obszar ryzyka (zadania)	Zidentyfikowane ryzyko – opis	Symbol ryzyka	Skutki wystąpienia ryzyka	Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka	Istotność ryzyka (5 x 6)	Działania podjęte	Reakcja na ryzyko	Działania planowane	Właściciel ryzyka
Cel 1:										
Zadanie:										

Źródło: *Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem*, Załącznik do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, DzUrz Min.Fin. z dn. 18 grudnia 2012 r., poz. 56.

Obok działań związanych z identyfikacją i analizą ryzyka oraz sposobem wyboru postępowania w przypadku tzw. istotnych rodzajów ryzyka, jednostka samorządu terytorialnego powinna ustanowić mechanizmy, które umożliwią monitorowanie wdrożonych rozwiązań i dokonywanie oceny ich efektywności<sup>27</sup>. Za efektywne należy uznać takie rozwiązania, które sprawiają, że system zarządzania ryzykiem pozwala zwiększyć sprawność zarządzania i prawdopodobieństwo osiągnięcia celów organizacji, zapewniając jej ciągłość działania. Mechanizmy kontroli ryzyka w jednostce samorządu terytorialnego stanowią ważną część polityki i procedur, za pomocą których jednostka dąży do osiągnięcia własnych celów i zadań. Zaliczyć można do nich np. weryfikację dokumentów pod kątem zgodności z obowiązującymi w jednostce procedurami, budowanie planów ciągłości działania, mechanizmy ochrony zasobów i systemów informatycznych.

Istotne znaczenie dla procesu zarządzania ryzykiem ma również monitorowanie i raportowanie. Działania te mają charakter ciągły i pozwalają na obserwację profilu ryzyka jednostki samorządu terytorialnego. Umożliwiają również szybkie wykrycie działań niepożądanych i usprawnienie zarządzania ryzykiem. Monitorowanie ryzyka powierzane jest zwykle kierownictwu urzędu jednostki samorządu terytorialnego oraz pracownikom na samodzielnych stanowiskach z zastrzeżeniem, że w procesie tym powinni brać udział wszyscy pracownicy.

<sup>27</sup> *Zarządzanie ryzykiem*, Ministerstwo Finansów, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Warszawa wrzesień 2011, s. 5.

Pracownicy zobowiązani są do informowania przełożonych w przypadku stwierdzenia zaistnienia zdarzeń mających wpływ na zarządzanie ryzykiem szczególnie w przypadku:

- rozpoznania nowych rodzajów ryzyka,
- stwierdzenia istotnych zmian w zakresie oceny ryzyka już zidentyfikowanego,
- potrzeby zmian w zakresie mechanizmów kontroli.

Identyfikacja zdarzeń mających wpływ na zarządzanie ryzykiem odbywa się również w wyniku corocznych przeglądów ryzyka przede wszystkim w celu uzyskania odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy występują wszystkie dotychczas identyfikowane rodzaje ryzyka?
2. Czy pojawiły się nowe rodzaje ryzyka?
3. Czy zmieniło się prawdopodobieństwo i siła wpływu ryzyka?
4. Czy stosowane mechanizmy kontrolne są efektywne?

Przyjęte procedury zarządzania ryzykiem w urzędach jednostek samorządu terytorialnego zobowiązują właścicieli ryzyka do raportowania na temat ryzyka oraz realizacji przyjętych mechanizmów kontroli. Na podstawie tych sprawozdań powstaje roczne zbiorcze sprawozdanie umożliwiające wykorzystanie jego wyników do informacji o funkcjonowaniu kontroli zarządczej.

## Rekomendacje i wnioski

Wdrożenie systemu kontroli zarządczej, a w jej ramach zarządzania ryzykiem, stanowi dla wielu jednostek samorządu terytorialnego wyzwanie. Podstawowe wymagania i standardy w zakresie zarządzania ryzykiem charakteryzuje duży stopień ogólności, nie są narzucane arbitralnie i w założeniach mają sprzyjać dowolności stosowania z zachowaniem zasady proporcjonalności. Jest to o tyle istotne, że stosowanie skomplikowanych procedur znajdujących zastosowanie w dużych strukturach w jednostkach mniejszych nie ma uzasadnienia i powoduje zachwianie prawidłowej relacji korzyści – koszty. Analiza wdrożonych w jednostkach samorządu terytorialnego procedur zarządzania ryzykiem uprawnia do następujących wniosków i rekomendacji:

1. Zarządzanie ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego wymaga wprowadzenia takich rozwiązań, które nie tylko zapewnią spełnienie wymogów ustawowych, ale przede wszystkim przełożą się na faktyczne działania skutkujące usprawnieniem zarządzania i zwiększeniem efektywności funkcjonowania.
2. Jednostki samorządu terytorialnego powinny, w zakresie konstruowania architektury zarządzania ryzykiem, stosować zasadę proporcjonalności. Powinny dostosowywać przyjęte rozwiązania z zakresu zarządzania ryzy-

kiem do swojej wielkości, zasobów i potrzeb. Kopiowane przez małe urzędy jednostek samorządu terytorialnego rozwiązania przyjętych w dużych organizacjach powinno odbywać się na zasadzie rozsądnego benchmarkingu, a nie odzwierciedlania systemu, który okaże się „na wyrost” i nie będzie efektywny.

3. Stosowane w procesie zarządzania ryzykiem narzędzia powinny stanowić ułatwienie procesu zarządzania ryzykiem i nie należy stosować narzędzi skomplikowanych tam, gdzie wystarczą proste, niekiedy wręcz intuicyjne metody.
4. Zarządzanie ryzykiem nie może być przedmiotem zainteresowania jednostki samorządu terytorialnego tylko i wyłącznie z powodu konieczności wdrożenia kontroli zarządczej i jej mechanizmów. Konieczna jest budowa świadomości celowości procesu zarządzania ryzykiem w organizacji i zaangażowanie w ten proces wszystkich pracowników.

## Podsumowanie

Poruszona w rozdziale problematyka jest niezwykle aktualna w warunkach obowiązywania norm prawnych wprowadzających standardy i procedury kontroli zarządczej, a w jej ramach procesu zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego. Wprowadzenie procesu zarządzania ryzykiem nie jest jednak działaniem jednorazowym. Instytucje, bazując na doświadczeniach swoich i innych podmiotów, powinny wdrażać nowe praktyki zarządzania ryzykiem, które ewoluują w stronę sprawniejszych i bardziej efektywnych procesów. Dynamiczne zmiany w zakresie podejścia do zarządzania ryzykiem wymuszają wpisanie tego procesu w strategię instytucji oraz zaangażowanie nie tylko członków zarządów i gestorów ryzyka, ale wręcz wszystkich komórek organizacyjnych i pracowników. Chodzi przede wszystkim o osiągnięcie określonego stanu dojrzałości procesowej definiowanej jako zdolność organizacji oraz realizowanych przez nią procesów do systematycznego dostarczania coraz lepszej jakości usług publicznych.

Organizacje zarządzające ryzykiem w sposób dojrzały reagują proaktywnie i wyprzedzająco na wystąpienie ryzyka, bazują na wypracowanej świadomości ryzyka oraz rozpatrują poszczególne elementy ryzyka w trakcie podejmowania każdej decyzji<sup>28</sup>. Zauważalne jest przy tym ograniczenie niekorzystnej kie-

---

<sup>28</sup> Szerzej o dojrzałości procesu zarządzania ryzykiem w: B. Domańska-Szaruga, W. Wereda, *Dojrzałość zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach spółdzielczych*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Uwarunkowania dojrzałości organizacji w obszarze zarządzania i technologii*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2013.

runkowo zmienności wyników ekonomicznych oraz występowania nieprzewidywanych zdarzeń, na które organizacja nie jest przygotowana. Dla organizacji, w której zarządzanie ryzykiem charakteryzuje wysoki poziom dojrzałości procesowej, znamionym jest też spójność procesów, odpowiednie usytuowanie procesu zarządzania ryzykiem w długoterminowej strategii oraz scentralizowanie funkcji controllingowych.

Zarządzanie ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce nie charakteryzuje wysoki stopień dojrzałości procesowej. System zarządzania ryzykiem wdrażają przede wszystkim te jednostki, które są zobowiązane ustawą o finansach publicznych do prowadzenia kontroli zarządczej. W jednostkach tych w wielu przypadkach zarządzanie ryzykiem, aczkolwiek poprawne i właściwie dokumentowane, ma charakter fragmentaryczny i nie jest włączone w proces planowania strategicznego. Badanie poziomu dojrzałości procesowej z pewnością dostarczyłoby wiedzy, która byłaby niezwykle przydatna w modelowaniu i optymalizacji procesów zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego.

## Bibliografia

- Bugdol M., Jedynak P., *Współczesne systemy zarządzania. Jakość. Bezpieczeństwo. Ryzyko*, Helion, Gliwice 2012.
- Domańska-Szaruga B., Wereda W., *Dojrzałość zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach spółdzielczych*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Uwarunkowania dojrzałości organizacji w obszarze zarządzania i technologii*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2013.
- Domańska-Szaruga B., *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w banku spółdzielczym w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa działalności*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Ryzyko w organizacji: aspekty teoretyczne i praktyczne*, Katedra Zarządzania Jakością i Wiedzą, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2015.
- Gasiński T., Pijanowski S., *Zarządzanie ryzykiem w procesie zrównoważonego rozwoju biznesu*, Ministerstwo Gospodarki, dokument w formie elektronicznej, [www.ure.gov.pl/download/1/4978/file.file](http://www.ure.gov.pl/download/1/4978/file.file).
- Iwonicz-Drozdowska M., *Zarządzanie ryzykiem bankowym*, Poltext, Warszawa 2012.
- Jajuga K., *Część I. Teoretyczne podstawy zarządzania ryzykiem*, [w:] K. Jajuga (red.), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Key Risk Indicators*, Institute of Operational Risk Operational Risk Sound Practice Guidance, November 2010.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, DzUrz Min.Fin. nr 15, poz. 84.

- Kozłowski A., Czaplicka-Kozłowska I., *Urzędnik w nowoczesnej administracji samorządowej*, [w:] *Kompetentny urzędnik administracji samorządowej*, Wyższa Szkoła Biznesu w Pile, Piła 2010.
- Kozłowski A.J., Kozłowska I.Z., *Zarządzanie finansami w samorządzie lokalnym*, ElSet, Olsztyn 2011.
- Kumpiałowska A., *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Młodzik E., *System zarządzania ryzykiem na przykładzie Urzędu Miejskiego w Krotoszynie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 757, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 58/2013.
- Orzeł J., *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym za pomocą instrumentów pochodnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Rowe D., *The Operational Risk Pyramid*, „Risk” August 2003.
- Strojny J., *Standardy kontroli zarządczej – wymiar praktyczny wdrożenia*, „Modern Management Review” MMR, Vol. XVIII, 20 (1/2013).
- Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem*, Załącznik do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, DzUrz Min.Fin. z dn. 18 grudnia 2012 r., poz. 56.
- Świrska A., *Dochody publicznoprawne jako źródło finansowania zadań gminy – zagadnienia teoretyczne*, Zeszyty Naukowe Seria Administracja i Zarządzanie 102/2014, UPH, Siedlce 2014.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240, ze zm.
- Walczak P., *Kontrola zarządcza*, [w:] W. Lachowicz (red.), *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, Warszawa 2010.
- Wereda W., Lopes I.T., *Innovation in the Intelligent Municipality – a theoretical model and perspectives for the future*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, nr 2(25)/2014.
- Zarządzanie ryzykiem*, Ministerstwo Finansów, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Warszawa, wrzesień 2011.
- Zawiła-Niedźwiedzki J., *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnianiu ciągłości działania organizacji*, edu-Libri, Kraków–Warszawa 2013.