

Maria Jastrzębska

Polityka zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego : zarys problemu

Ekonomiczne Problemy Usług nr 100, 93-104

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARIA JASTRZĘBSKA

Uniwersytet Gdański

POLITYKA ZARZĄDZANIA RYZYKIEM JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – ZARYS PROBLEMU

Wstęp

Działalność jednostki samorządu terytorialnego (JST)¹ to właściwie ciągły proces podejmowania decyzji, które o zróżnicowanym horyzoncie (krótko-, średnio- i długoterminowe) dotyczą różnych aspektów funkcjonowania JST. Decyzje JST według rodzaju można podzielić na: decyzje inwestycyjne, dotyczące działalności inwestycyjnej, której efektem są aktywa rzeczowe (ich charakter, struktura i rodzaj) – łączy się z nimi ryzyko inwestycyjne; decyzje finansowe – ich efektem jest charakter, struktura i rodzaj pasywów (źródeł finansowani), ryzyko z nimi związane to ryzyko finansowe; decyzje operacyjne występują w sferze działalności bieżącej i generują ryzyko operacyjne.

Kierownik JST (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa), jak również kierownik jednostki organizacyjnej JST oprócz za-

¹ Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) stanowi szczególnego rodzaju system społeczno-gospodarczy (tzw. terytorialną korporację samorządową, korporację prawa publicznego), na który składają się: obszar, który zajmuje JST, mieszkańcy tworzący wspólnotę samorządową, władza, wybieralne demokratycznie organy JST, jednostki organizacyjne JST. Por. M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 19. Do jednostek organizacyjnych JST należą samorządowe jednostki i zakłady budżetowe. Nie są to jedyne podmioty wykonujące zadania JST. Jednak na działalność samorządowych instytucji kultury czy też innych samorządowych osób prawnych oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i spółek komunalnych JST nie ma bezpośredniego wpływu. Nie oznacza to jednak, że kierownicy tych podmiotów nie powinni mieć udziału w zarządzaniu ryzykiem JST.

pewniania realizacji celów, jakie są stawiane przed JST/jednostką organizacyjną JST, powinien dbać o ochronę aktywów (majątku) oraz racjonalne (efektywne i skuteczne) ich wykorzystywanie. Ponadto dążyć winien do maksymalizacji uzyskiwanych efektów przy danych zasobach (w tym budżetowych) z równoczesnym analizowaniem rodzajów ryzyka (zagrożeń), mających wpływ na osiągnięcie przez JST/jednostkę organizacyjną JST określonych na dany okres celów i zadań; ważne jest przy tym wykorzystanie wszystkich pojawiających się możliwości (szans). W związku z powyższym powinien umieć przewidywać zmiany, analizować informacje pochodzące z zewnątrz i wewnątrz JST/jednostki organizacyjnej JST, jak również przetwarzać je, a następnie na podstawie tych informacji podejmować optymalne decyzje.

1. Istota ryzyka w działalności JST

Ryzyko jest wielowymiarową kategorią, która łączy się z oceną przyszłości, identyfikacją rodzajów ryzyka, ich pomiarem oraz podejmowaniem decyzji w zakresie unikania lub ograniczania negatywnych skutków jego wystąpienia. Ryzyko można zinterpretować jako możliwość wystąpienia odchylenia od wartości oczekiwanej (*in minus* lub *in plus*) w wyniku wystąpienia zdarzeń o charakterze zewnętrznym lub wewnętrznym, albo jako iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia (powodującego odchylenie) oraz skutków, jakie powoduje. Ryzyko określane jest też jako prawdopodobieństwo, że dane zdarzenie wystąpi i niekorzystnie wpłynie na osiągnięcie danego celu².

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. Dlatego też zarządzający ryzykiem powinni analizować możliwość oraz prawdopodobieństwo wystąpienia szkody, która może istotnie dotknąć JST. Należy więc rozpoznać dane ryzyko i możliwie skutecznie je zminimalizować lub wyeliminować³.

Nie można mówić o ryzyku bez wcześniej postawionego celu działania podmiotu i jednocześnie każdy cel niesie ryzyko związane z nieosiągnięciem

² *Glosariusz terminów dotyczący kontroli i audytu w administracji publicznej*, Warszawa, lipiec 2005, s. 35, www.mf.gov.pl (8.03.2012).

³ Zob. *Standard dla zarządzania ryzykiem*, FERMA (Federation of European Management Associations), s. 3, www.ferma-asso.org (29.05.2012).

celu lub też jego przekroczeniem. Cel powinien opisywać stan przyszły, do którego dąży podmiot. Aby dokładnie opisać ten przyszły stan, należy odpowiedzieć na trzy pytania: co powinno być osiągnięte (treść celu), ile powinno zostać osiągnięte (instrukcja celu), kiedy powinno zostać osiągnięte (czas trwania). Szczególnie istotne jest zidentyfikowanie ryzyka ogólnego, które ma wpływ na poszczególne cele działalności podmiotu, ale nie zawsze może być widoczne w rozważaniach nad konkretnymi celami działalności. Stwierdzenie ryzyka powinno obejmować przyczynę oddziaływania i wpływ na cel, czyli skutek, który może się pojawić⁴.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa prowadzonej działalności istotne jest poszerzające się spektrum i wzrost poziomu ryzyka, z jakim mają do czynienia osoby i zespoły odpowiedzialne za realizację celów/zadań podmiotu. Punkt ciężkości w analizie ryzyka winien więc ulegać przesunięciu z typowych rodzajów ryzyka (głównie losowych), wobec których już zostały wypracowane rutynowe metody przeciwdziałania (np. ubezpieczenia) na kategorie ryzyka związane z warunkami działania, podejmowanymi decyzjami i realizowanymi procesami (ryzyko całkowite).

2. Zarządzanie ryzykiem jako cel kontroli zarządczej prowadzonej w JST

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi z dniem 1 stycznia 2011 roku kierownicy JST i jednostek organizacyjnych JST zobowiązani są do prowadzenia kontroli zarządczej, której jednym z celów jest zarządzanie ryzykiem. Wprowadzenie kontroli zarządczej ma służyć stałemu doskonaleniu metod działania JST/jednostki organizacyjnej JST. Konieczne jest jednak w tym celu spojrzenie na administrację samorządową, jak na sprawnie działającą organizację, w której zebrane w toku kontroli informacje wykorzystuje się do oceny skuteczności działania w kontekście przyjętej strategii. Kontrola ta ma więc sprawić, aby JST/jednostka organizacyjna JST osiągała cele przed nią postawione. Tak rozumiana kontrola ma aktywny charakter, w odróżnieniu od tradycyjnie rozumianej kontroli wewnętrznej⁵.

⁴ Por. Pomarańczowa księga. *Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje* (2004), s. 15–16, www.mf.gov.pl (29.05.2012).

⁵ Por. M. Matysek, *Projektowanie modelu systemu kontroli zarządczej*, „Kontrola Państwa” 2011, nr 2, s. 48.

Kontrola zarządcza jest kontrolą funkcjonalną i zastąpiła kontrolę wewnętrzną (kontrolę instytucjonalną). Kontrola wewnętrzna prowadziła do zaniedbania kontroli funkcjonalnej i pomijała czynniki ryzyka o charakterze niefinansowym, natomiast kontrola zarządcza oprócz aspektu pieniężno-materialnego kładzie nacisk na pozostałe obszary działalności JST, tj. prawne, organizacyjne, informacyjne, kadrowe, proceduralne. Należy dodać, że audyt wewnętrzny (prowadzony w JST, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła 40 000 tys. zł), jako działalność niezależna i obiektywna, ma wspierać kierownika JST w realizacji zadań kontroli zarządczej przez systematyczną jej ocenę oraz czynności doradcze. Ocena ta dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w JST⁶.

Zarządzanie ryzykiem w działalności JST, jako jeden z celów kontroli zarządczej, służy poprawie jakości zarządzania w zakresie świadczenia usług, zarządzania zmianami, innowacyjności, przyczyniając się tym samym do ograniczenia marnotrawstwa i oszustw oraz do lepszego wykorzystania zasobów i uwzględniania priorytetów działania. Zarządzanie ryzykiem w działalności JST pozwala na sprawny przepływ informacji, podejmowanie właściwych decyzji, skoordynowane współdziałanie, co przyczynia się do racjonalnego (efektywnego i skutecznego) gospodarowania środkami publicznymi w sferze gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków. Z kolei taki stan rzeczy zapewnia większą skuteczność w realizowaniu zadań na wyższym jakościowo poziomie, co ma korzystny wpływ na poziom zadowolenia mieszkańców ze świadczonych usług komunalnych, wizerunek JST, zdolność do obsługi długu i bezpieczeństwo finansowe JST.

Skuteczne zarządzanie ryzykiem w działalności JST wymaga spełnienia następujących warunków: korzyści płynące z zarządzania ryzykiem powinny być znane wszystkim pracownikom; kierownictwo wyższego szczebla powinno zarządzać działaniami skierowanymi na zarządzanie ryzykiem i je wspierać; zarządzanie ryzykiem powinno być integralną częścią procesu zarządzania ogólnego i zostać powiązane z realizacją celów działania jednostek organizacyjnych JST.

Traktowanie zarządzania ryzykiem jako procesu spójnego, który ma skutkować odpowiednimi decyzjami administracyjnymi, napotyka jednak na liczne

⁶ Art. 68 ust. 1 i art. 272 ust. 1–3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

trudności. Mogą się one wiązać z wieloma czynnikami, spośród których najistotniejsze omówiono poniżej⁷.

Proces zarządzania ryzykiem jest złożony i wynika z powiązania ze sobą zarówno charakteru zagrożeń, jak i celów działania poszczególnych jednostek organizacyjnych. Zwalczenie jednego typu zagrożeń wiązać się może z tworzeniem zagrożeń innego rodzaju. Nieprawidłowa struktura organizacji zarządzania ryzykiem w JST (rozdrobienie odpowiedzialności) może powodować nieskuteczność w zakresie identyfikacji ryzyka i postępowania wobec niego.

Istnieje niebezpieczeństwo wpływu działań politycznych na proces zarządzania ryzykiem w JST. Ryzyko mające w znacznej mierze wymiar społeczny powiązane jest z działaniami politycznymi. Efekt ten może być szczególnie wyraźny w razie urzeczywistnienia się ryzyka katastroficznego, w przypadku którego pospieszne decyzje o charakterze politycznym (np. przesunięcie ludzi i środków w okresie zagrożenia powodziowego, wypłata pomocy *ad hoc* z rezerw na działania osłonowe) mogą prowadzić do deregulacji dotychczasowych procesów zarządzania ryzykiem.

Subiektywizm w podejściu do ryzyka (konstruowaniu ryzyka). Koncepcja ryzyka jako konstruktu⁸ oddaje w pełni problem postrzegania ryzyka w sektorze finansów publicznych, w tym w podsektorze samorządowym, które często znacznie się różni od opinii eksperckich.

Niebezpieczeństwo braku prawidłowej oceny ryzyka w początkowej fazie wdrażania procesu zarządzania ryzykiem. Nieprawidłowy proces identyfikacji i oceny ryzyka prowadzić może do niewłaściwych działań regulacyjnych (aktów prawnych czy decyzji administracyjnych).

Problem braku komunikacji i akceptacji procedur zarządzania ryzykiem. Nawet przy prawidłowej ocenie ryzyka i wdrożeniu odpowiednich procedur

⁷ Por. M. Jastrzębska, K. Łyskawa, M. Janowicz-Lomott, *Zarządzanie ryzykiem w kontroli zarządczej jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Ubezpieczenia gospodarcze i społeczne. Wybrane zagadnienia ekonomiczne*, red. W. Sułowska, Wolters Kluwer Polska 2011, Warszawa 2011, s. 45.

⁸ Ryzyko jest pewnym tworem myślowym, któremu treść przypisuje podmiot je postrzegający. Nadawanie pewnym sytuacjom miana ryzyka jest zrelatywizowane do właściwości podmiotu (to co jest nieakceptowane przez jakiś podmiot, nie musi takie być dla innego podmiotu) i zależy od wiedzy, sytuacji, doświadczenia, systemu wartości, percepcji, wpływu skutków ryzyka na zdolność do realizacji przyjętych celów. Ryzyko jest możliwym stanem rzeczy, negatywnie wartościowanym, zagrożeniem, jest determinantą realizacji celu, natomiast prawdopodobieństwo jest marą ryzyka. Podmiot ryzyka postrzega własne ryzyko, a przedmiotem ryzyka są właściwości podmiotu ze względu na posiadane dobra. Zob. J. Michalak, *Ryzyko społeczne a ochrona ubezpieczeniowa – kilka propozycji nieortodoksyjnych*, w: *Studia ubezpieczeniowe*, red. J. Handschke, UE w Poznaniu, Poznań 2009, s. 483.

społeczne postrzeganie ryzyka może być odmienne od koncepcji władz samorządowych (zwłaszcza jeśli wspólnota samorządowa upatruje w opracowanych przez władze samorządowe procedurach elementów decyzji politycznych). Jednocześnie realizacja oczekiwań społeczności samorządowych może być nieosiągalna lub nieopłacalna.

3. Zasady zarządzania ryzykiem JST w standardach kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego

W załączniku do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹ w zakresie zarządzania ryzykiem zaleca się:

- jasno określić misję jednostki, co sprzyja ustaleniu hierarchii jej celów i zadań oraz efektywnemu zarządzaniu ryzykiem; ma to na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań; proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany;
- jasno określić cele i zadania jednostki w co najmniej rocznej perspektywie oraz monitorować ich wykonanie za pomocą wyznaczonych mierników, z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności;
- nie rzadziej niż raz w roku dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, przy czym w przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka; należy także uwzględnić w identyfikacji ryzyka w działalności JST, że jej cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane;
- poddać analizie zidentyfikowane rodzaje ryzyka, co ma na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego rodzaju ryzyka i możliwych jego skutków oraz akceptowalnego poziomu ryzyka;
- w stosunku do każdego istotnego ryzyka określić rodzaj reakcji na ryzyko (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie) i działań, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowalnego poziomu.

⁹ Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.

Zgodnie z załącznikiem do Komunikatu nr 4 Ministra Finansów z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych¹⁰ w zakresie zarządzania ryzykiem (standard 2120) audyt wewnętrzny musi oceniać skuteczność i przyczyniać się do usprawnienia procesów zarządzania ryzykiem. Audytor wewnętrzny uważa procesy zarządzania ryzykiem za skuteczne, jeśli z jego oceny wynika, że:

- cele organizacji wspierają misję organizacji i są z nią zgodne,
- istotne ryzyko zostało zidentyfikowane i ocenione,
- wybrano odpowiedni sposób reakcji na ryzyko, zgodny z apetytem organizacji na dane ryzyko,
- istotne informacje o ryzyku są zbierane i na czas przekazywane wewnątrz organizacji, umożliwiając pracownikom, kierownictwu i radzie wykonywanie obowiązków.

Audyt wewnętrzny może w trakcie różnych zadań zbierać informacje potrzebne do wyrażenia powyższej oceny. Wyniki tych zadań, zebrane razem, dają obraz procesów zarządzania ryzykiem w organizacji i ich skuteczności. Audyt wewnętrzny musi oceniać, w jakim stopniu ład organizacyjny, działalność operacyjna i systemy informatyczne organizacji są narażone na ryzyko związane z wiarygodnością i rzetelnością informacji finansowych i operacyjnych, skutecznością i wydajnością działalności operacyjnej i programów, ochroną aktywów, zgodnością z prawem, przepisami, zasadami, procedurami i umowami. Ponadto audyt wewnętrzny musi oceniać możliwość wystąpienia oszustwa i sposób zarządzania ryzykiem oszustwa. W trakcie wykonywania zadań doradczych audytorzy wewnętrzni muszą odnieść się do ryzyka powiązanego z celami zadania i muszą być także wyczuleni na możliwość istnienia innego znaczącego ryzyka. Audytorzy wewnętrzni muszą wykorzystywać wiedzę o ryzyku i jego rodzajach uzyskaną w trakcie wykonywania zadań doradczych do oceny procesów zarządzania ryzykiem. Pomagając kierownictwu w tworzeniu lub usprawnianiu procesów zarządzania ryzykiem, audytorzy wewnętrzni muszą powstrzymać się od przejmowania jakichkolwiek obowiązków kierownictwa.

¹⁰ Dz. Urz. MF nr 5, poz. 23.

4. Zakres polityki zarządzania ryzykiem i programu zarządzania ryzykiem

Polityka zarządzania ryzykiem stanowi podstawę dla skutecznego przebiegu procesów zarządzania ryzykiem (identyfikacja obszarów ryzyka, analiza ryzyka, ocena ryzyka, reakcja na ryzyko, monitoring i kontrola skuteczności podjętych działań). 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/zasady w tym zakresie w dłuższej perspektywie¹¹. Zasady zarządzania ryzykiem zawarte w polityce zarządzania ryzykiem winny JST opierać się na standardach zarządzania ryzykiem mieszczących się w standardach kontroli zarządczej oraz standardach audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych ogłoszonych w komunikatach ministra finansów.

Polityka zarządzania ryzykiem winna określać¹²:

1. Zobowiązanie kierownictwa na rzecz wspierania kultury organizacji, filozofii i stylu zarządzania w celu stworzenia odpowiednich warunków dla skutecznego zarządzania ryzykiem (podnoszenie świadomości pracowników).
2. Zobowiązanie dotyczące odbywania szkoleń (przez pracowników i kierownictwo) w celu pozyskania kwalifikacji do zarządzania ryzykiem.
3. Strukturę zarządzania ryzykiem, w tym informacje o powołanych zespołach i osobach odpowiedzialnych za ryzyko i zarządzanie nim wraz z zakresem ich obowiązków i kompetencji.
4. Terminy dotyczące ryzyka i zarządzania ryzykiem na poziomie strategicznym i operacyjnym oraz jednolitą metodykę identyfikacji, analizy, oceny i raportowania ryzyka.
5. Główne cele zarządzania ryzykiem oraz ich związek z głównymi celami JST i charakterem jej działalności, jak również z charakterem świadczonych przez nią usług; identyfikacja, analiza i ocena ryzyka

¹¹ 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.

¹² Por. A. Kumpiałowska, *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 26–27.

oraz kontrola skuteczności podjętych działań są ściśle powiązane z realizacją określonych celów i zadań.

6. Akceptowany poziom ryzyka (apetyt na ryzyko) i skale oceny ryzyka.
7. Sposoby postępowania z ryzykiem (reakcja na ryzyko) – konieczność podejmowania działań zaradczych w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowalnego poziomu lub jego redukcji.
8. Zasady analizy ryzyka, mającej na celu określenie możliwych skutków prawdopodobieństwa i istotności wystąpienia określonego ryzyka.
9. Wymogi w zakresie dokumentowania działań i sprawozdawczości (monitorowanie i raportowanie ryzyka).
10. Zasady aktualizacji powstałych procedur zarządzania ryzykiem wraz z rozwojem procesu zarządzania ryzykiem.

Warto przede wszystkim zadać pytanie, jak kadra kierownicza i pracownicy JST/jednostek organizacyjnych JST postrzegają ryzyko (ryzyko ogólne/całkowite, jak i poszczególne jego rodzaje), czy dostrzegają ryzyko, które powinni ograniczać, czy raczej cechuje ich awersja do ryzyka. Problem ten jest istotny, gdyż z ich stosunku do ryzyka wynika chęć uczestniczenia w procesie zarządzania ryzykiem, jak również formułowania i realizowania polityki zarządzania ryzykiem. Jeżeli kierownicy/pracownicy uważają swoje jednostki za bezpieczne, to raczej nie będą skłonni do poświęcenia czasu i środków na stworzenie systemu zarządzania ryzykiem i formułowania polityki zarządzania ryzykiem będącej fundamentem tego systemu, i *vice versa*. W związku z powyższym nasuwają się następujące pytania: skąd może wynikać awersja do ryzyka wśród pracowników samorządowych najwyższego i najniższego szczebla? (czy z nieświadomości lub braku wiedzy i niezbędnych kwalifikacji do zarządzania ryzykiem, czy też z typu kultury organizacji JST/jednostki organizacyjnej i sposobu zarządzania nią?) i co trzeba zrobić, żeby zmienić ten stan rzeczy. Niska percepcja ryzyka nie powinna być interpretowana jako podstawa do odrzucenia koncepcji zarządzania ryzykiem w JST/jednostkach organizacyjnych JST. Konieczna jest jednak zmiana sposobu wprowadzania zarządzania ryzykiem i prezentowanych pracownikom argumentów wspierających zasadność jego stosowania. Kadra kierownicza i pracownicy powinni rozumieć, że zarządzanie ryzykiem to nie jedynie konieczność wypełnienia ustawowego wymogu – stworzenia i wprowadzenia w życie odpowiednich procedur związanych z procesami kontroli zarządczej, lecz działania mające na celu zwiększenie efektywności i skuteczności funkcjonowania JST/jednostki organizacyjnej JST. Z kolei pra-

cownicy winni dostrzegać np., że komunikowanie ryzyka przełożonym zabezpiecza ich w przypadku niezrealizowania założonych celów, jeśli przyczyną jest brak zgody na wprowadzenie odpowiednich środków kontroli ryzyka (przy czym powiązanie tych środków z analizą i oceną ryzyka prowadzi do racjonalizacji kontroli)¹³.

Założenia polityki zarządzania ryzykiem winny znaleźć wyraz w opracowaniu **programu zarządzania ryzykiem**, opartym na kryteriach finansowych i rzeczowych. Program ten powinien określać¹⁴:

1. Cele działania JST, w tym cele zarządzania ryzykiem, tj. cele strategiczne (zawarte w strategii JST określa najwyższy szczebel kierowniczy: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa, skarbnik JST i sekretarz JST) i cele operacyjne (zawarte w częściowych planach finansowych określają kierownicy jednostek organizacyjnych i wyznaczeni urzędnicy w urzędzie JST).
2. Rodzaje decyzji, które mogą zostać podjęte tylko przez władze samorządowe (organ wykonawczy i organ stanowiący JST), skarbnika JST, sekretarza JST, kierowników jednostek organizacyjnych JST w celu klarownego określenia zakresu odpowiedzialności i kompetencji w szerokim zakresie działalności JST, w tym w procesie zarządzania ryzykiem.
3. Rodzaje ryzyka w działalności JST (związane z realizacją celów JST) – obszary ryzyka.
4. Poziom zidentyfikowanych rodzajów ryzyka i akceptowalny przez daną JST poziom ryzyka (zgodnie z określonym apetytem na ryzyko).
5. Reakcje JST na zidentyfikowane rodzaje ryzyka.
6. Metody oceny:
 - prawdopodobieństwa wystąpienia zidentyfikowanych rodzajów ryzyka,
 - skutków realizacji zidentyfikowanych rodzajów ryzyka,
 - skuteczności funkcjonujących instrumentów kontroli zarządzania ryzykiem,
7. Rodzaje ryzyka, które powinny być ubezpieczone w instytucjach ubezpieczeniowych.

¹³ Por. K.M. Klimczak, A.M. Pikos, *Percepcja ryzyka a kontrola zarządca w sektorze publicznym*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 12, s. 30.

¹⁴ Management policies in local government finance, Municipal Management Series, International City Country Management Association, Washington 1996, s. 377.

8. Procedury tworzenia i wykorzystania rezerw związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych, wywołujących np. straty, przerwy w działalności.
9. Sytuacje, w których należy korzystać z pomocy konsultantów zewnętrznych, zajmujących się zarządzaniem ryzykiem.
10. Procedury opracowania sprawozdań o powstałych szkodach z przyczyn losowych i oceny przyczyn zaistniałej sytuacji (dokumentowanie/raportowanie ryzyka).

Podsumowanie

Formułowanie polityki zarządzania ryzykiem JST, jak i wdrożenie systemu zarządzania ryzykiem, jest zadaniem złożonym, wymagającym stworzenia odpowiedniego do tego systemu wewnątrz JST, ale też i zmiany sposobu myślenia o jej działalności. Proces ten powinien być przemyślany, zorganizowany i powinien przebiegać na podstawie wyznaczonych przez kierownika JST zasad regulujących, np. kto odpowiada za poszczególne etapy zarządzania ryzykiem?, kto, jakie i kiedy powinien przygotować dokumenty?, jakie są minimalne wymagania spełnienia standardów zarządzania ryzykiem?

W praktyce wielu kierowników JST/jednostek organizacyjnych JST (zwłaszcza w przypadku małych JST) nie widzi potencjalnych korzyści, płynących z funkcjonowania adekwatnej, skutecznej oraz efektywnej kontroli zarządczej (w tym zarządzania ryzykiem), jak i prowadzenia niezależnego, obiektywnego i efektywnego audytu wewnętrznego. Nie tylko nie tworzą oni zespołów pracowników i doradców, którzy zajęliby się kreacją i wdrożeniem w życie skutecznego systemu kontroli zarządczej (w tym systemu zarządzania ryzykiem) i audytu wewnętrznego w JST, ale wręcz zdarza się, że poszukują gotowych procedur do skopiowania. Jednak konkretne rozwiązania w tym zakresie muszą być każdorazowo dostosowane do potrzeb (celów, zadań, wielkości, kultury organizacyjnej, stylu zarządzania) każdej JST/jednostki organizacyjnej JST¹⁵. Brakuje jednak ujednocionej metodyki wdrażania kontroli zarządczej oraz powiązania procedur kontrolnych z celami i procesem zarządzania ryzykiem. Do tego procedury kontrolne w małym stopniu nakierowane są na zapobieganie,

¹⁵ Por. *Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego w jednostkach samorządu terytorialnego z zakresu wybranych zagadnień kontroli zarządczej*, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2012, s. 9, 11, 13, www.mf.gpv.pl (6.06.2012).

wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości. Wąski jest też zakres stosowania standardów kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego (w tym w zakresie zarządzania ryzykiem), gdyż nie ma prawnego obowiązku ich stosowania. Takie podejście świadczy o niezrozumieniu potrzeby istnienia, a tym bardziej wdrożenia w życie tych standardów. Z drugiej jednak strony warto zastanowić się, czy kopiowanie pomysłów zagranicznych (np. model COSO) jest właściwe, zwłaszcza że ich wdrożenie wymaga istotnych zmian organizacyjnych w administracji samorządowej. Konieczne jest więc rozważenie koncepcji systemu kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego w JST wprowadzonego ustawą o finansach publicznych, gdyż w obecnej postaci nie przynosi on oczekiwanych korzyści i nie daje takich szans w przyszłości¹⁶.

RISK MANAGEMENT POLICY OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT – BASIS

Summary

The risk management policy plays a crucial role in the process of the effective risk management process in territorial self-government units. There should be formulated the principles of particular area of this process as: identifying risk, analyzing risk, evaluating, monitoring and reporting risk. Those rules should be based on the standards of managerial control and internal auditing announced by Ministry of Finance. Of course the territorial self-government units also should create its own principles of its policy.

Translated by Maria Jastrzębska

¹⁶ *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego*, Delegatura NIK w Gdańsku, Gdańsk, wrzesień 2011, s. 7 i 11, www.nik.gov.pl (17.12.2011).