

Maria Jastrzębska

Podejście gmin do zarządzania ryzykiem

Ekonomiczne Problemy Usług nr 108, 145-161

2013

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

PODEJŚCIE GMIN DO ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

Wstęp

W działalności jednostki samorządu terytorialnego (JST) mogą występować zdarzenia, działania lub zaniechanie działań, owocujące ujemnymi skutkami w jej funkcjonowaniu, w tym zakłóceniem realizacji jej celów i zadań, zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych. Jednostka ta jest narażona na ryzyko zewnętrzne i wewnętrzne oraz na ryzyko na poziomie jednostki i na poziomie zadań. Jej zachowania wobec różnych rodzajów ryzyka nie są obojętne i ważne jest, aby były one świadome i celowe. Konieczne jest więc zarządzanie ryzykiem. Celem artykułu jest przedstawienie wyników badania podejścia gmin do zarządzania ryzykiem. Badanie to przeprowadzono za pomocą metody wywiadu bezpośredniego (CATI) z osobami odpowiedzialnymi za zarządzanie ryzykiem w gminie. Próba badawcza obejmuje 366 gmin wybranych losowo. Zestaw pytań zadanych w wywiadzie bezpośrednim (wraz z sugerowanymi odpowiedziami) był taki sam dla respondentów z wybranych gmin i został opracowany przez zespół badawczy¹.

¹ 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), którego autorka artykułu jest kierownikiem.

1. Istota i rola zarządzania ryzykiem

Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym to logiczna i systematyczna metoda tworzenia kontekstu, identyfikacji, analizy, oceny działania, kontroli oraz informowania o ryzyku w sposób, który umożliwi jednostce minimalizację strat i maksymalizację możliwości². Ponadto zarządzanie ryzykiem to procedury i polityki oraz skoordynowane działania, podejmowane przez kierownictwo jednostki i jej pracowników, które poprzez identyfikację, analizę i ewaluację ryzyka oraz określenie adekwatnych reakcji na ryzyko, a także monitorowanie i raportowanie ryzyka (dokumentowanie ryzyka) zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań jednostki³.

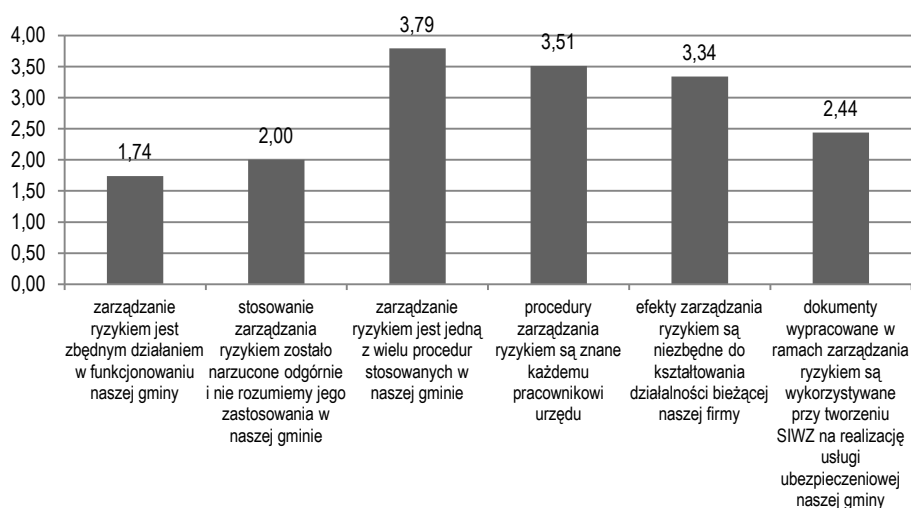
W związku ze wskazaną istotą zarządzania ryzykiem warto zbadać jak osoby odpowiedzialne za zarządzanie ryzykiem w JST postrzegają ten proces. Respondenci w badanych gminach mogli wybrać więcej niż jedną z sugerowanych odpowiedzi na pytanie czym jest zarządzanie ryzykiem, przypisując im o ocenę punktową w skali od 0 punktów (zdecydowanie nie jest to moja opinia do 5 punktów (zdecydowanie zgadzam się z tą odpowiedzią). Średnie oceny odpowiedzi na to pytanie przedstawiono na rysunku 1. Respondenci postrzegali zarządzanie ryzykiem przede wszystkim jako jedną z wielu procedur (średnia ocena na poziomie 3,79 punktu), przy czym twierdzili, że procedury zarządzania ryzykiem są znane każdemu pracownikowi (średnia ocena na poziomie 3,51 punktu). Należy też zwrócić uwagę, że efekty zarządzania ryzykiem uważano za niezbędne dla prowadzenia działalności bieżącej gminy (średnia ocena na poziomie 3,34 punktu). Nie jest to jednak pełne postrzeżenie roli zarządzania ryzykiem, zwłaszcza, że w działalności JST nie występuje jedynie ryzyko operacyjne (związane z prowadzeniem działalności bieżącej), lecz również ryzyko strategiczne (związane z prowadzeniem działalności w długim okresie)⁴. Takie

² Por. B. Jennison, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2004, s. 7.

³ 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 (Dz. Urz. MF nr 29, poz. 56, s. 2).

⁴ Ryzyko strategiczne to ryzyko, którego występowanie jest niezależne od JST i jest wynikiem działania sił zewnętrznych, których JST nie może kontrolować, ale może podjąć pewne działania w celu zmniejszenia tego rodzaju ryzyka. Dokonując oceny długoterminowych celów i priorytetów, JST powinna brać pod uwagę przede wszystkim to ryzyko. Ryzyko operacyjne to część całkowitego ryzyka, które jest specyficzne dla JST i związane jest z jej codzienną działal-

podejście niewątpliwie wynika przede wszystkim z większego doświadczenia JST, w tym gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, w planowaniu bieżącym (krótkoterminowym) niż w planowaniu strategicznym (wieloletnim). Dla podniesienia jakości planowania długoterminowego pozytywny wpływ może mieć obowiązkowe tworzenie przez JST (od 2011 roku) wieloletniej prognozy finansowej (na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata). W ten sposób ustawodawca wymusza na JST doskonalenie metod planowania, jak również wyznaczania celów i zadań w dłuższym okresie niż rok budżetowy. Należy też podkreślić, że nie ma w badanych gminach istotnego przekonania do istotnej i pozytywnej roli zarządzania ryzykiem w zarządzaniu ogólnym JST, gdyż respondenci wybierali też odpowiedź, że zarządzanie ryzykiem jest zbędnym działaniem w funkcjonowaniu gminy (średnia ocena 1,74 punktu) i zostało narzucone odgórnie (średnia ocena 2,00 punktu).



Rys. 1. Średnie oceny odpowiedzi na pytanie co to jest zarządzanie ryzykiem (n = 355)

Źródło: Raport z badania „Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego”, MRC

Consulting, Qualifact, Market Research&Analysis, Uniwersytet Gdański, maj 2013, Gdańsk.

Zarządzanie ryzykiem powinno uwzględniać specyfikę JST i być integralną częścią zarządzania ogólnego JST oraz przenikać wszystkie procesy w JST. A zatem, zarządzanie to winno być elementem planowania i podejmowania decyzji oraz służyć bardziej skutecznej i efektywnej realizacji celów i zadań JST. W związku z tym respondentom zadano również pytanie, czy znają określone pojęcia związane z zarządzaniem ryzykiem i czy rozumieją ich znacznie. Znajomość i zrozumienie znaczenia pojęcia zarządzanie ryzykiem zadeklarowano w ponad 97% badanych gmin, przy czym w 1,6% badanych gmin respondenci stwierdzili, że znają to pojęcie, ale jego nie rozumieją, natomiast w 1,1% badanych gmin, że nie znają tego pojęcia (tabela 1). Struktura odpowiedzi na to pytanie pozostaje w konflikcie ze średnią oceną odpowiedzi na pytanie co to jest zarządzanie ryzykiem, gdyż zdecydowana większość respondentów stwierdziła, że zna i rozumie pojęcie zarządzania ryzykiem, a jednak postrzega je jako jedną z wielu procedur stosowanych w gminie.

Podstawą kreacji i implementacji systemu zarządzania ryzykiem JST winno być określenie zasad zarządzania ryzykiem zawartych w polityce zarządzania ryzykiem⁵. Pomimo że w badanych gminach deklarowana jest znajomość i zrozumienie pojęcia zarządzanie ryzykiem, to pojęcie polityki zarządzania ryzykiem znane jest i rozumiane już tylko w ponad 86% badanych gmin⁶. Ponadto odpowiedzi respondentów na pytanie czy znają i rozumieją pojęcia – właściciel ryzyka, menedżer ryzyka i apetyt na ryzyko nie potwierdzają rzeczywistej znajomości i zrozumienia istoty polityki zarządzania ryzykiem. Jednym z podstawowych jej elementów jest określenie apetytu na ryzyko, tj. punktu odniesienia do poziomu ryzyka, które JST jest w stanie zaakceptować i podjąć, a tylko w ponad 30% badanych gmin respondenci deklarowali znajomość i zrozumienie tego pojęcia. Nieco lepsza była deklarowana znajomość i zrozumienie pojęć

⁵ Celem polityki zarządzania ryzykiem jest określenie głównych zagadnień dotyczących zarządzania ryzykiem oraz sposobu w jaki łączą się one z celami i zadaniami organizacji. Por. *Zarządzanie ryzykiem. Terminologia. Przewodnik PKN – ISO Guide 73*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa marzec 2012, s. 13.

⁶ Kierownik JST wprowadza w wydanym przez siebie zarządzeniu procedury związane z zarządzaniem ryzykiem w danej JST oraz politykę zarządzania ryzykiem danej JST. Ponadto każdy kierownik jednostki organizacyjnej JST, jak również jednostki podległej JST, musi ustanowić zasady zarządzania ryzykiem w swojej jednostce.

związanych z osobami zarządzającymi ryzykiem, tj. właściciel ryzyka (w 66% badanych gminach) i menedżer ryzyka (w 53% badanych gminach)⁷. A zatem, struktura odpowiedzi respondentów rodzi wątpliwość, czy rzeczywiście znana jest polityka zarządzania ryzykiem, jej zakres i znaczenie, bo przecież w niej również należy określić podmioty zarządzające ryzykiem oraz zakres ich uprawnień i odpowiedzialności.

Tabela 1

Znajomość i rozumienie znaczenia pojęć związanych z zarządzaniem ryzykiem – struktura odpowiedzi w % (n = 366)

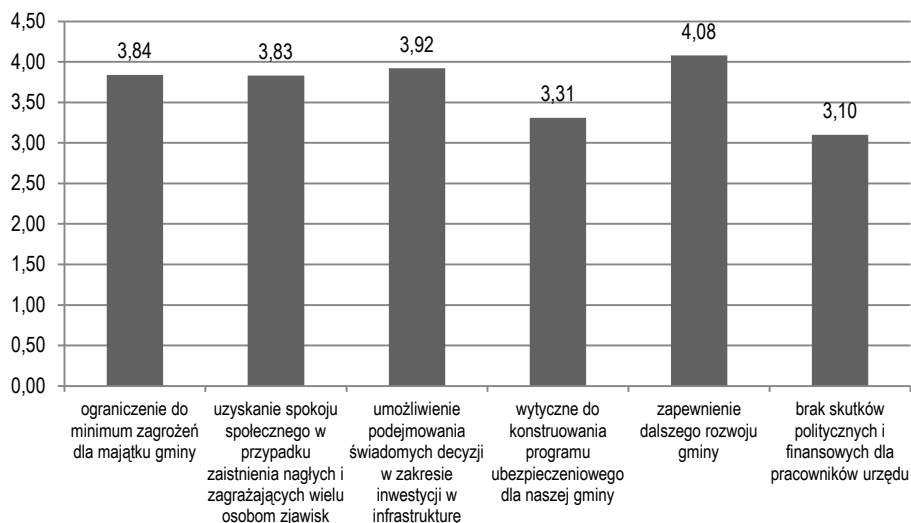
Wyszczególnienie	Tak znam pojęcie i rozumiem jego znaczenie	Tak znam pojęcie, ale nie rozumiem jego znaczenia	Nie, nie znam pojęcia
Zarządzanie ryzykiem	97,3	1,6	1,1
Strategia zarządzania ryzykiem	90,2	5,2	4,6
Polityka zarządzania ryzykiem	86,6	6,3	7,1
Właściciel ryzyka	66,7	4,6	28,7
Menedżer ryzyka	53,6	6,3	40,2
Apetyt na ryzyko	30,6	9,3	60,1

Źródło: jak do rysunku 1.

Tworzenie i wdrażanie systemu zarządzania ryzykiem JST jest procesem nowym, trudnym, złożonym i długotrwałym. Dlatego też kierownictwo JST, jak i pracownicy winni mieć świadomość jakie są korzyści stworzenia i wprowadzenia systemu zarządzania ryzykiem i co może utrudniać ten proces. Respondentom zadano więc pytanie dotyczące oczekiwanych przez nich efektów od dobrze prowadzonego zarządzania ryzykiem. Średnie oceny odpowiedzi na to pytanie przedstawiono na rysunku 2. Respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź, przypisując jej określoną liczbę punktów w skali od 0 punktów (zdecydowanie nie jest to moja opinia) do 5 punktów (zdecydowanie zgadzam się z tą odpowiedzią). Zwracano przede wszystkim uwagę na efekty zarządzania ryzykiem w zapewnieniu dalszego rozwoju gminy (średnia ocena 4,08 punktu)

⁷ Właściciel ryzyka to osoba zarządzająca konkretnymi rodzajami ryzyka, będąca decyden-tem w sprawach zidentyfikowanych rodzajów ryzyka, natomiast menedżer ryzyka to osoba, która odpowiada za zaprojektowanie i wprowadzenie w życie zasad i metod zarządzania ryzykiem, według których będą postępować właściciele ryzyka.

i umożliwienie podejmowania świadomych decyzji w zakresie inwestycji w infrastrukturę (średnia ocena 3,92 punktu). Ponadto ich zdaniem zarządzanie ryzykiem ma istotny wpływ na ograniczenie do minimum zagrożeń dla majątku gminy (średnia ocena 3,84 punktu) oraz uzyskania spokoju społecznego w przypadku zaistnienia nagłych i zagrażających wielu osobom zjawisk (średnia ocena 3,83 punktu). Skuteczne i efektywne zarządzanie ryzykiem winno też zapewnić zdaniem respondentów brak skutków politycznych i finansowych dla pracowników urzędu gminy (średnia ocena 3,84 punktu).



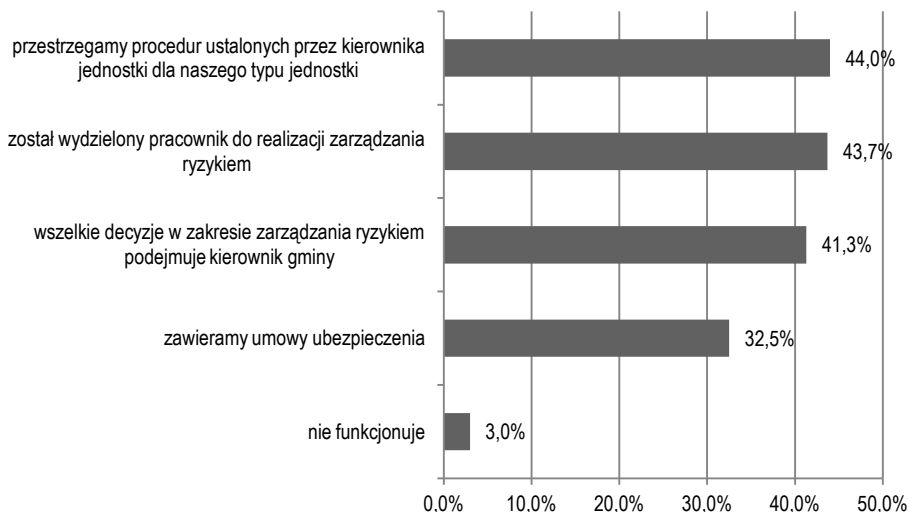
Rys. 2 Średnie oceny odpowiedzi na pytanie jakie są oczekiwane efekty dobrze prowadzonego procesu zarządzania ryzykiem (n = 366)

Źródło: jak do rysunku 1.

2. Organizacja procesu zarządzania ryzykiem

Proces zarządzania ryzykiem w JST może mieć charakter formalny lub nieformalny, może być wbudowany w działalność JST lub sterowany centralnie. Powinien on odpowiadać kulturze danej JST, stylowi zarządzania (scentra-

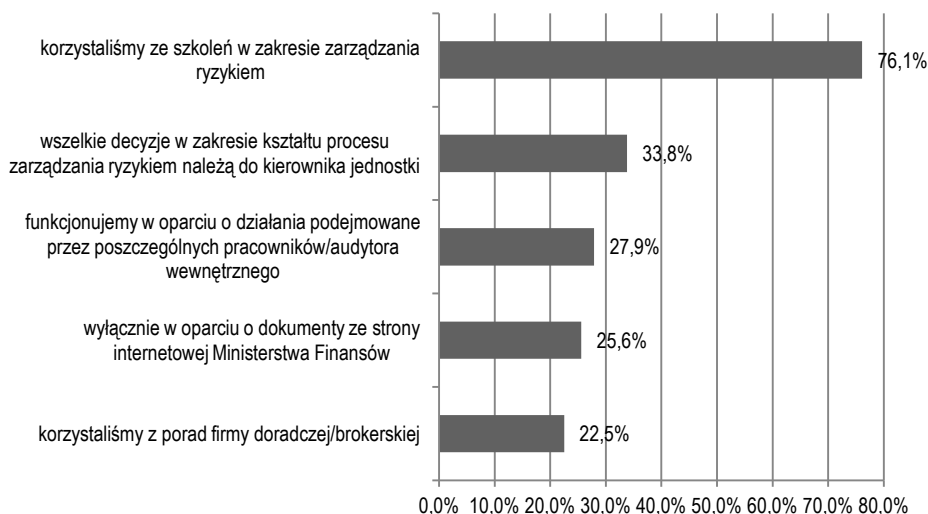
lizowany lub zdecentralizowany) i określonym celom działania danej JST. Za zarządzanie ryzykiem w JST odpowiada kierownik JST, tj. w gminie – wójt, burmistrz, prezydent miasta, będący organem wykonawczym gminy i kierownikiem urzędu gminy; w powiecie starosta jako kierownik starostwa powiatowego i jednocześnie przewodniczący zarządu powiatu jako organu wykonawczego powiatu i w województwie marszałek województwa jako kierownik urzędu marszałkowskiego i jednocześnie przewodniczący zarządu województwa jako organu wykonawczego województwa. W procesie zarządzania ryzykiem ważną rolę odgrywają też kierownicy: wyższego szczebla zarządzania (sekretarz gminy, powiatu, województwa i zastępca kierownika urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego), kierownicy jednostek powiązanych (np. samorządowych instytucji kultury, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, których założycielem jest powiat lub województwo), kierownicy średniego szczebla zarządzania, tj. komórek organizacyjnych urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego, jak również samorządowych jednostek i zakładów budżetowych jako jednostek organizacyjnych JST. W związku z tym respondentom zadano także pytanie związane z organizacją zarządzania ryzykiem w ich gminie, przy czym mogli oni wybrać więcej niż jedną odpowiedź spośród sugerowanych (rysunek 3). W badanych gminach stwierdzano, że przestrzegane są procedury ustalone przez kierownika jednostki (44% wskazań), co też wynika z obowiązujących regulacji prawnych. Ponadto pomimo że został wydzielony pracownik, który zajmuje się zarządzaniem ryzykiem (43,7% wskazań), to i tak z reguły wszelkie decyzje w zakresie zarządzania ryzykiem podejmuje kierownik gminy (41,3% wskazań). Rodzi się więc pytanie czy w badanych gminach zarządzanie ryzykiem ma charakter oddolny i polega na istotnym angażowaniu wszystkich pracowników w ten proces. Należy też podkreślić, że w nie we wszystkich badanych gminach funkcjonuje zarządzanie ryzykiem (3% wskazań), co jest niezrozumiałe, gdyż jest ono elementem kontroli zarządczej, która jest przecież obligatoryjna. Warto też zwrócić uwagę, że tylko część spośród badanych gmin zawiera umowy ubezpieczenia, stosując w ten sposób transfer ryzyka na ubezpieczyciela (32,5% wskazań).



Rys. 3. Sposób funkcjonowania w gminie zarządzania ryzykiem jako elementu kontroli zarządczej (n = 366)

Źródło: jak do rysunku 1.

Tworzenie systemu zarządzania ryzykiem nie jest proste, ponieważ JST rozpoczynając projektowanie tego systemu nie ma większości informacji niezbędnych do jego tworzenia (są one pozyskiwane w trakcie tworzenia, jak i funkcjonowania tego systemu). A zatem, kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem odbywa się metodą prób i błędów i jest procesem wieloetapowym oraz długotrwałym. W przeprowadzonym badaniu starano się również dociec skąd w wybranych gminach czerpano informacje na temat zarządzania ryzykiem. Respondenci mogli wybrać więcej niż jedną z sugerowanych odpowiedzi (rysunek 4). W zdecydowanej większości badanych gmin korzystano przede wszystkim ze szkoleń w zakresie zarządzania ryzykiem (76,1% wskazań). Respondenci zwracali też uwagę na ważną rolę w tym procesie kierownika jednostki (33,8% wskazań) oraz poszczególnych pracowników i audytora wewnętrznego (27,9% wskazań). Korzystano również z informacji zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (25,6% wskazań), a także z porad firmy doradczej (22,5% wskazań).



Rys. 4 Sposób w jakim ukształtowano podejście do zarządzania ryzykiem (n = 355)

Źródło: Raport z badania „Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego”, MRC Consulting, Qualifact, Market Research & Analysis, Uniwersytet Gdański, maj 2013, Gdańsk.

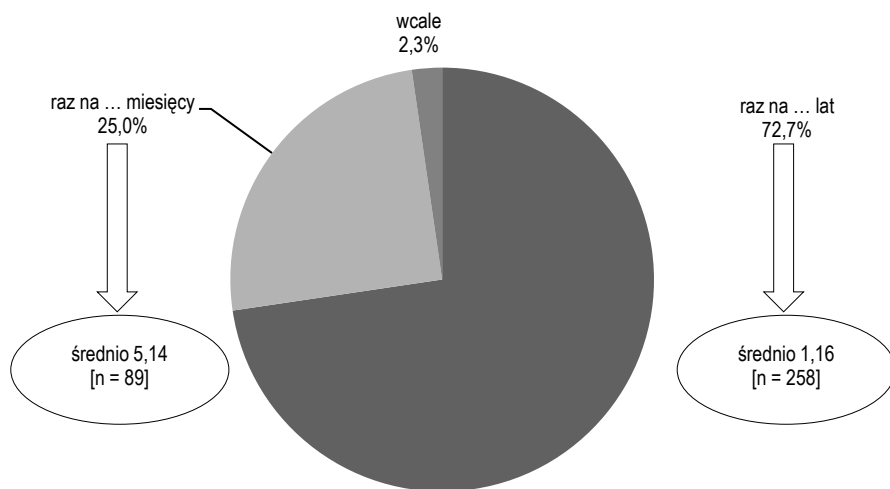
3. Identyfikacja, dokumentacja i raportowanie ryzyka

Przedmiotem zarządzania ryzykiem jest identyfikacja ryzyka oraz właściwe działania względem niego. Zaleca się 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. Ponadto w procesie tym warto uwzględnić, że cele i zadania JST są realizowane przez jednostki podległe lub nadzorowane⁸. W ponad 72% badanych gmin identyfikacja ryzyka jest dokonywana najwyżej raz na rok, a nawet rzadziej (średnio co około 420 dni), przy czym tylko w 25% badanych gmin raz na ponad 5 miesięcy (średnio co około 160 dni) – rysunek 5.

⁸ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84).

Trzeba też podkreślić, że w 2,3% badanych gmin w ogóle nie jest dokonywana identyfikacja ryzyka. Do tego tylko w 53,5% spośród badanych gmin w identyfikacji ryzyka uwzględniany jest fakt, że cele/zadania gminy są realizowane przez podmioty nie będące jej jednostkami organizacyjnymi. Taki stan rzeczy nie jest korzystny, gdyż raczej świadczy o pasywnym podejściu do ryzyka na jakie może być narażony podmiot, na który gmina nie ma bezpośredniego wpływu, np. spółki komunalne, a przecież niezrealizowanie przez niego zadania lub obniżenie poziomu jakości dostarczanych usług może prowadzić do powstania wielu niepożądanych skutków finansowych, społecznych dla gminy (rysunek 6).

Odpowiedzialność za identyfikację ryzyka powinna być formalnie powierzona osobie/zespołowi do spraw zarządzania ryzykiem o wystarczającej wiedzy/doświadczeniu w zakresie funkcjonowania jednostki bądź jej komórek organizacyjnych. Ustalenie osoby/osób identyfikujących ryzyko w jednostce jest zależne od wielkości jednostki (nie ma jednego rozwiązania dla małej gminy, metropolii, powiatu, województwa). Identyfikacji oraz wstępnej analizy ryzyka dokonać może pracownik/kierownik danej komórki organizacyjnej jednostki lub wyznaczona osoba dla całej jednostki. W związku z tym zadano respondentom pytanie kto uczestniczy w procesie identyfikacji ryzyka w gminie. Mogli oni wybrać więcej niż jedną z sugerowanych odpowiedzi (rysunek 7).

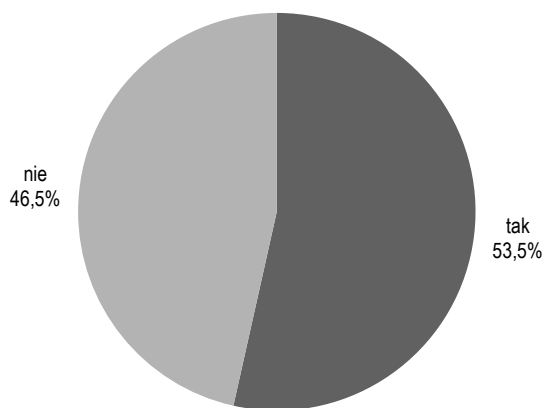


Rys. 5. Częstotliwość dokonywania identyfikacji ryzyka realizacji celów/zadań gminy (n = 355)

Źródło: Raport z badania „Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego”, MRC Consulting, Qualifact, Market Research & Analysis, Uniwersytet Gdański, maj 2013, Gdańsk.

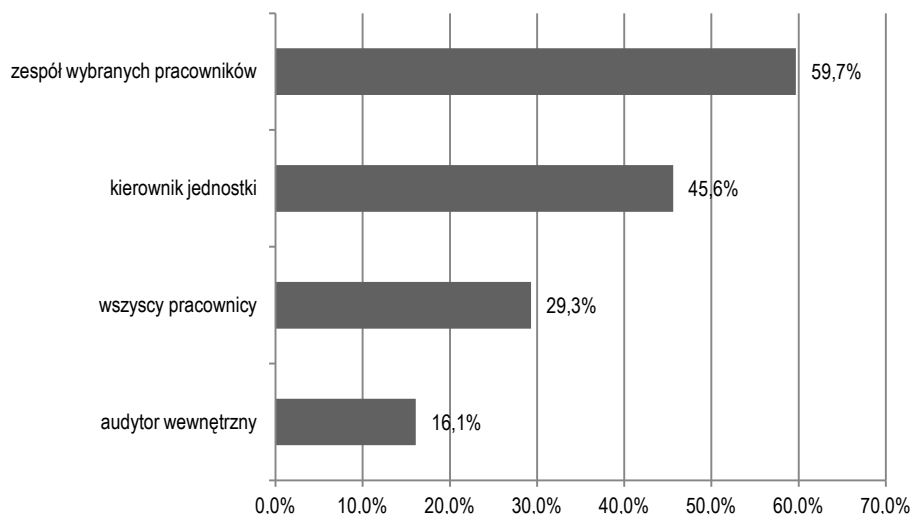
W badanych gminach najczęściej identyfikacji ryzyka dokonuje zespół wybranych pracowników (59,7% wskazań) oraz kierownik jednostki (45,6% wskazań). Rzadziej jednak identyfikacji ryzyka dokonują wszyscy pracownicy (29,3% wskazań), co nie jest korzystne, biorąc pod uwagę skuteczność i efektywność zarządzania ryzykiem. Respondenci zwracali też uwagę na rolę audytora wewnętrznego w tym procesie (16,1% wskazań), co nie jest właściwe, gdyż celem audytu wewnętrznego jest ocena skuteczności zarządzania ryzykiem, przy czym powinien on przyczyniać się do usprawnienia procesów zarządzania ryzykiem i procesów kontroli. Audytor wewnętrzny do oceny procesów zarządzania ryzykiem wykorzystuje wiedzę o ryzykach uzyskaną podczas wykonywania zadań doradczych oraz wyniki ankiety służącej samoocenie kontroli zarządczej, wypełnianej przez kierownictwo i pracowników jednostki.

Kierownictwo i pracownicy jednostki powinni mieć świadomość: istnienia procesu zarządzania ryzykiem, wyniku analizy ryzyka i konieczności wdrażania mechanizmów kontrolnych. Zarządzanie ryzykiem powinno prowadzić do wymiernych rezultatów w postaci stworzenia systemu dokumentowania i raportowania ryzyka oraz oceny poszczególnych rodzajów ryzyka i zaakceptowanych działań zaradczych. Dokumentacja w tym zakresie powinna być dostępna osobom odpowiedzialnym za poszczególne rodzaje ryzyka. W związku z powyższym zadano respondentom pytanie czy w gminie funkcjonuje system dokumentowania i raportowania ryzyka (rysunek 8). W większości badanych gmin zadeklarowano funkcjonowanie systemu dokumentowania i raportowania ryzyka w oparciu o sporządzanie rejestru ryzyka (w 45% badanych gminach). W pozostałych przypadkach deklarowano funkcjonowanie tego systemu w oparciu o przygotowywanie dokumentu zawierającego zweryfikowane zagrożenia w gminie (w 21,7% badanych gminach) lub inne (w 5% badanych gmin). Jednak w około 28% badanych gmin stwierdzono, że nie funkcjonuje system dokumentowania i raportowania ryzyka.



Rys. 6. Uwzględnienie w identyfikacji ryzyka, że cele/zadania gminy są realizowane przez podmioty nie będące jednostkami organizacyjnymi gminy (n = 355)

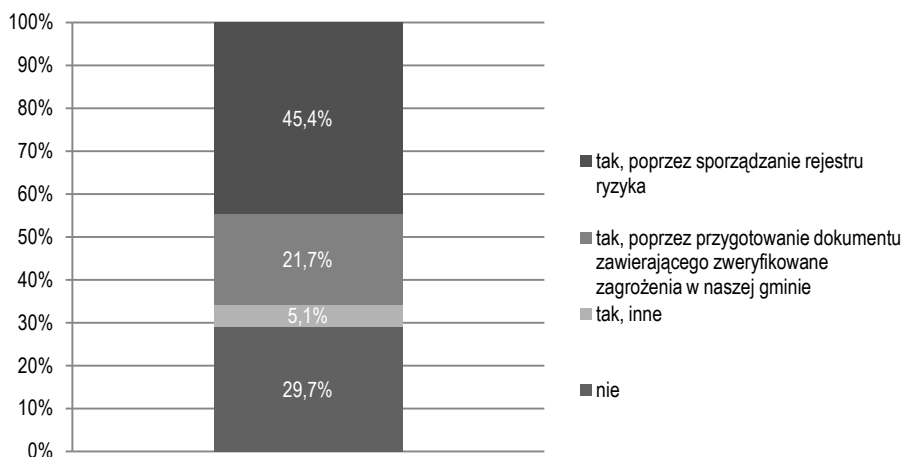
Źródło: jak do rysunku 1.



Rys. 7. Osoby uczestniczące w identyfikacji ryzyka w gminie (n = 355)

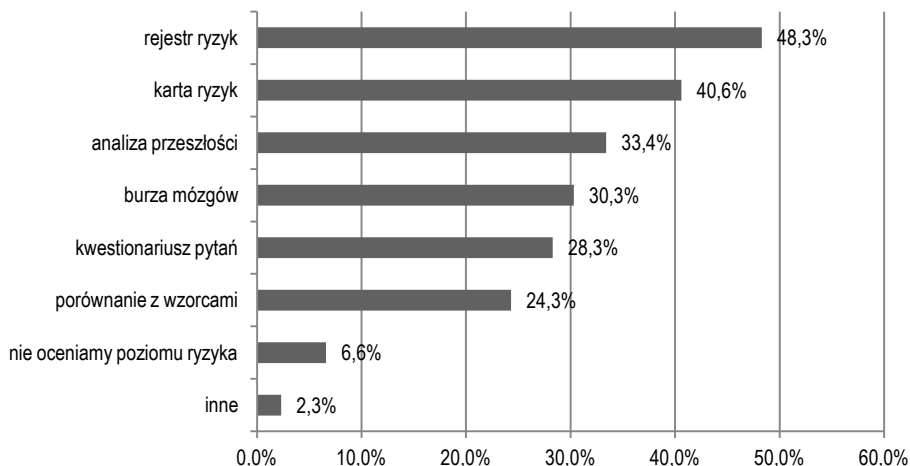
Źródło: jak do rysunku 1.

W związku z powyższym zadano respondentom pytanie jakie instrumenty stosowane są w procesie zarządzania ryzykiem w ich gminie. Respondenci mogli wybrać więcej niż jedną z sugerowanych odpowiedzi (rysunek 9). Najczęściej wskazywano, że funkcjonuje rejestr ryzyka (48,3% wskazań) oraz karta ryzyka (40,6% wskazań). Mniejsze znaczenie miała analiza przeszłości (33,4% wskazań), burza mózgów (30,3% wskazań), kwestionariusz pytań (28,3% wskazań) i porównanie z wzorcami (24,3% wskazań). Niepokojący jest fakt, że w części badanych gmin w ogóle nie jest oceniany poziom ryzyka (6,6% wskazań), co może oznaczać, że nie jest ono identyfikowane, a jeśli nawet jest, to brak oceny skutków wystąpienia zdarzeń czyni ten proces bezużytecznym i podważa sens funkcjonowania w gminie zarządzania ryzykiem.



Rys. 8. Funkcjonowanie w gminie systemu dokumentowania i raportowania ryzyka (n = 355)

Źródło: jak do rysunku 1.

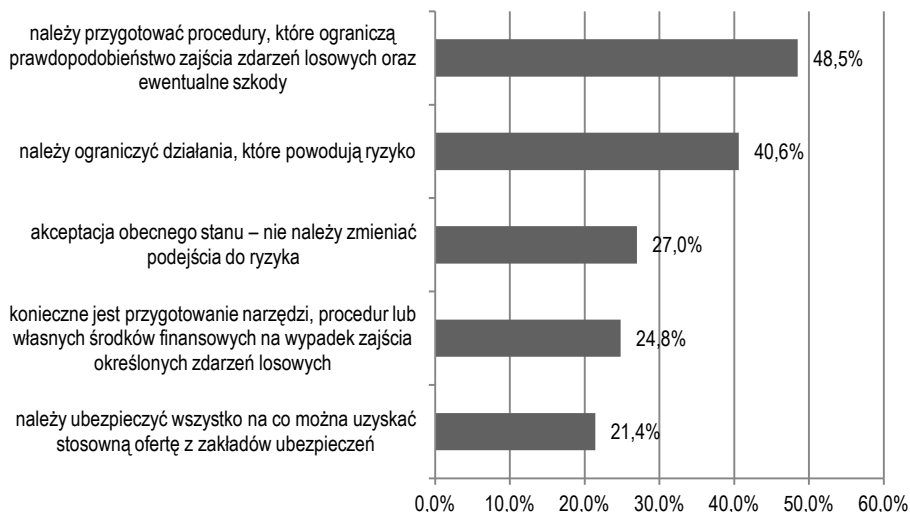


Rys. 9. Dokumenty stosowane w ramach zarządzania ryzykiem (n = 355)

Źródło: jak do rysunku 1.

Zbadano także jakie są preferowane w badanych gminach reakcje na ryzyko⁹. Respondenci mogli wybrać więcej niż jedną z sugerowanych odpowiedzi (rysunek 10). Zwracano przede wszystkim uwagę na konieczność przygotowania procedur, które ograniczą prawdopodobieństwo zajścia zdarzeń losowych oraz ewentualne szkody (48,5% wskazań) oraz na konieczność ograniczenia działań, które powodują ryzyko (40,6% wskazań). W części badanych gmin panuje też przekonanie, że nie należy zmieniać istniejącego podejścia do ryzyka (27,0% wskazań). Dostrzegano również konieczność przygotowania narzędzi, procedur, własnych środków finansowych na wypadek zajścia określonych zdarzeń losowych (24,8% wskazań) oraz na możliwość ubezpieczenia wszystkiego na co można uzyskać stosową ofertę z zakładów ubezpieczeń (21,4% wskazań). A zatem, transfer ryzyka na ubezpieczyciela jest najmniej popularny wśród badanych gmin, a częściej jest wybierana reakcja tolerowania ryzyka lub wycofania się. Z pewnością wiele zależy od oferty zakładu ubezpieczeń i przygotowania programu ubezpieczeniowego. Samorządowcy nie zawsze dysponują odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem w tym zakresie. Ponadto istotna jest wysokość składki ubezpieczeniowej, którą muszą zapłacić, zwłaszcza w kontekście rosnących wydatków na zadania gminy.

⁹ Reakcja na ryzyko to działanie w ramach postępowania z ryzykiem, tj. akceptacja/tolerowanie ryzyka, unikanie ryzyka, transfer/przeniesienie ryzyka np. na ubezpieczyciela, prewencja, przejście ryzyka na siebie).



Rys. 10 Opinia o działaniach podejmowanych w ramach zarządzania ryzykiem w gminie (n = 355)

Źródło: jak do rysunku 1.

Podsumowanie

Zarządzanie ryzykiem jest zupełnie czymś nowym dla JST i do tego narzuconym odgórnie. Dlatego też najczęściej postrzegane jest jako jedna z wielu procedur, które powinny być znane każdemu pracownikowi. Brakuje jednak właściwego zrozumienia istoty tego procesu, który ma być wkomponowany w proces zarządzania JST, dostosowany do jej specyfiki i przede wszystkim służących jej w realizacji jej celów i zadań. Można więc postawić pytanie, czy celowym jest wymuszenie na władzach samorządowych zmiany stylu kierowania JST, tj. przejście od powszechnie panującego stylu administrowania na zarządzanie, zwłaszcza, że nadzór nad działalnością JST jest sprawowany głównie według kryterium prawnego, czyli zgodności podejmowanych przez nie działań z regulacjami prawnymi. Nie powinno więc dziwić dominujące w badanych gminach, jak i z pewnością w innych JST, podejście do zarządzania ryzykiem jako procedury opisanej w odpowiednich dokumentach, które kontrolują centralne organy nadzoru i kontroli, w tym głównie NIK.

GMINA'S ATTITUDE TO RISK MANAGEMENT

Summary

In the paper were discussed gmina's attitude to risk management e.g. at random chosen 366 gminas. There were analyzed a knowledge and understanding of risk management and basic terms connected with that process. There were also pointed the organization and the role of that process as the element of managing control in the process of managing gmina. Moreover, there were made an attempt to estimate how the process of identifying and reporting risk functioning in research gminas.

Translated by Maria Jastrzębska