

# Magdalena Ziolo

---

## Ryzyko w działalności podmiotów publicznych i proces zarządzania nim

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 306-317

---

2011

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*MAGDALENA ZIOŁO*

Uniwersytet Szczeciński

## **RYZYSKO W DZIAŁALNOŚCI PODMIOTÓW PUBLICZNYCH I PROCES ZARZĄDZANIA NIM**

### **Wprowadzenie**

Ryzyko jest kategorią ekonomiczną, trwale wkomponowaną w proces podejmowania decyzji oraz działalność operacyjną i inwestycyjną jednostek zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego. Ze względu na rodzaj kompetencji i zadań podmiotów publicznych oraz źródła ich finansowania ryzyko i zarządzanie nim na płaszczyźnie funkcjonowania tych podmiotów ma niezwykle istotny wymiar. Specyfika funkcjonowania jednostek publicznych determinuje potrzebę ograniczania ich ekspozycji na ryzyko, m.in. poprzez właściwe regulacje prawne i zarządzaniem nim<sup>1</sup>.

Celem artykułu jest identyfikacja ryzyka towarzyszącego działalności jednostek sektora publicznego i jego specyfiki, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka związanego z inwestycjami infrastrukturalnymi. Opracowanie przedstawia także proces i modele zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych i charakteryzuje jego poszczególne etapy.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 124, m.in. art.: 1, 2, 40, 41, 44, 50, 68–71.

## 1. Ryzyko w działalności jednostek sektora publicznego

W ujęciu teoretycznym ryzyko to „niepewność związana ze zdarzeniem lub działaniem, które wpłynie na zdolność organizacji do realizacji celów jej działalności. Może mieć charakter negatywnego zagrożenia lub też pozytywnej możliwości”<sup>2</sup>. Definicja ta łączy rozumienie ryzyka czystego (związane z potencjalnym wystąpieniem strat) i ryzyka spekulacyjnego (dotyczy możliwości powstania zarówno straty, jak i zysku)<sup>3</sup>. Bardziej kompleksowa definicja ryzyka przedstawia je jako: „możliwość zaistnienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów”<sup>4</sup>. Zaakcentować należy relacje, jakie występują w rozumieniu i interpretowaniu pojęć: „ryzyko” i „niepewność”. „Ryzyko odnosi się do zbioru unikalnych konsekwencji danej decyzji, której pojawieniu się można przypisać określone prawdopodobieństwa, podczas gdy niepewność oznacza, iż takich prawdopodobieństw przypisać nie można”<sup>5</sup>. Ryzyko jest więc kategorią mierzalną, dla której można oszacować prawdopodobieństwo wystąpienia określonego zdarzenia, natomiast w przypadku niepewności brak jest możliwości zastosowania rachunku probabilistycznego, ponieważ prawdopodobieństwo wystąpienia określonego zdarzenia nie jest znane lub nie można go zmierzyć<sup>6</sup>.

Szczególny wymiar przypisywany jest ryzyku towarzyszącemu działalności jednostek sektora publicznego, podmioty te działają bowiem na rzecz dobra wspólnego, świadcząc usługi publiczne adresowane do społeczności lokalnych i regionalnych, jak także gospodarują publicznym pieniądzem i mieniem, co w sposób szczególny wymusza konieczność zachowania przez nie należytej staranności we wszystkich podejmowanych działaniach i decyzjach. Odmienna specyfika ryzyka podmiotów publicznych i prywatnych przedstawiona została w tabeli 1.

---

<sup>2</sup> *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym*. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, Ministerstwo Finansów, s. 6.

<sup>3</sup> A. Korombel, *Ryzyko w finansowaniu działalności inwestycyjnej metodą project finance*, Difin, Warszawa 2007, s. 25.

<sup>4</sup> *Zarządzanie ryzykiem w...* op. cit., s. 24.

<sup>5</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 126.

<sup>6</sup> *Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa 2007, s. 64.

Tabela 1

## Ryzyko w sektorze publicznym i prywatnym

Wyróżnik	Podmiot publiczny	Podmiot prywatny
Dominujący rodzaj ryzyka	Ryzyko polityczne, ryzyko prawne	Ryzyko operacyjne, ryzyko gospodarcze, ryzyko rynku
Formalnoprawne usankcjonowanie działań minimalizujących ryzyko i proces zarządzania nim	Tak	Nie
Główne czynniki ryzykotwórcze	Asymetria informacji, „rozmyta” odpowiedzialność, zarządzający pochodzący z wyboru politycznego, brak wynikowego podejścia w kontroli rezultatów lub ograniczone podejście	Asymetria informacji, niestabilność otoczenia, konkurencja, popyt i jego zmienność
Czynniki obniżające możliwość efektywnego zarządzania ryzykiem	Kadencyjność władzy, lobbing, przynależność partyjna, ograniczona świadomość potrzeby zarządzania u zarządzających	Koszty wdrożenia systemu przewyższające aktualne możliwości finansowe jednostki, bariery organizacyjne

Źródło: opracowanie własne.

Jednostki sektora publicznego w swojej codziennej aktywności narażone są na występowanie zróżnicowanego rodzaju ryzyka, którego podstawową klasyfikację przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

## Klasyfikacja ryzyka w działalności jednostek sektora publicznego

Kryterium klasyfikacji/ Rodzaj ryzyka/ opis
Specyfika jednostek sektora publicznego (JSP)
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ryzyko polityczne (jest związane z wpływem polityki na mechanizm działania jednostek publicznych; zagraża ciągłości działania (kadencyjność władzy), podejmowaniu decyzji nieefektywnych pod naciskiem lobby i działań korupcyjnych; ryzyko polityczne kreuje konflikty w strukturach władzy reprezentowanych przez odmienne opcje polityczne;</li> <li>– ryzyko prawne (zakłada stabilność legislacyjną oraz zagraża ciągłości i pewności działania jednostek sektora publicznego, które na skutek zmian prawnych zobligowane są do reorganizacji swoich struktur i metod działania);</li> <li>– ryzyko demograficzne (w warunkach ujemnego przyrostu naturalnego oddziałuje na system finansów publicznych, przede wszystkim na sektor ubezpieczeń społecznych oraz w przypadku depopulacji ma wpływ na „zasobność” budżetów podmiotów publicznych);</li> <li>– ryzyko zasobów ludzkich (jakość kadr w sektorze publicznym ma wpływ na jakość jego usług oraz efektywność działania, błędy, zaniechania urzędników kreują dodatkowe koszty działania);</li> </ul>

Kryterium klasyfikacji/ Rodzaj ryzyka/ opis
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ryzyko społeczne (wynika z postaw społecznych wobec działalności władzy publicznej, brak akceptacji społecznej dla działań sektora publicznego oddziałuje na efektywność jego działania);</li> <li>– ryzyko wystąpienia negatywnych efektów zewnętrznych (dotyczy możliwości wystąpienia zdarzeń obniżających jakość funkcjonowania wspólnoty lokalnej);</li> <li>– ryzyko związane z pokusą nadużycia (oddziałuje na postawy i mechanizm podejmowania decyzji, obniżając racjonalność działania, sprzyjając marnotrawstwu i nieefektywnym działaniom);</li> <li>– ryzyko rynku (związane z istnieniem czynników mających wpływ na cenę usługi)</li> </ul>
Umiejscowienie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ryzyko systematyczne/ zewnętrzne (czynniki kreujące ryzyko umiejscowione są w otoczeniu zewnętrznym);</li> <li>– ryzyko specyficzne/ wewnętrzne (czynniki kreujące ryzyko umiejscowione są w otoczeniu wewnętrznym)</li> </ul>
Powtarzalność
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ryzyko ciągłe (występuje cały czas, niezależnie od decyzji podejmowanych przez jednostki sektora publicznego, ma charakter ogólny i przejawia się w możliwości poniesienia strat z tytułu uczestnictwa w rynku, klasycznym przykładem jest ryzyko operacyjne);</li> <li>– ryzyko incydentalne (jego wystąpienie jest ściśle związane z określoną decyzją podjętą przez jednostkę publiczną, po wystąpieniu określonego zdarzenia ryzyko to nie występuje)</li> </ul>
Zródło/ pochodzenie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ryzyko projektu inwestycyjnego (związane z technicznymi warunkami realizacji inwestycji);</li> <li>– ryzyko finansowe (ryzyko źródeł finansowania, wynika z udziału długu w strukturze finansowania, szczególnym rodzajem ryzyka finansowego jest ryzyko stopy procentowej, ryzyko walutowe, ryzyko prawnych zabezpieczeń spłaty);</li> <li>– ryzyko popytu (ściśle związane z lokalnym rynkiem, polegające na przeszacowaniu popytu na usługi publiczne na etapie planowania inwestycji);</li> <li>– ryzyko inwestycyjne sektora (związane z postrzeganiem lokalnego rynku przez inwestorów zewnętrznych i wewnętrznych, turystów, mieszkańców)</li> </ul>
Rodzaj działalności/ horyzont czasowy
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ryzyko strategiczne (dotyczące aktywności prorozwojowej jednostki o charakterze długoterminowym);</li> <li>– ryzyko operacyjne (odnoszące się do działalności bieżącej w perspektywie krótkoterminowej)</li> </ul>
Lokalizacja
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ryzyko regionu (kształtowane przez potencjał endogeniczny, przewagę komparatywną regionu);</li> <li>– ryzyko kraju (związane z postrzeganiem i atrakcyjnością inwestycyjną danego kraju)</li> </ul>
Stopień przewidywalności
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ryzyko ukryte (które nie zostało zidentyfikowane we wczesnym etapie prac i analiz, wobec czego nie zostało uwzględnione na etapie planistycznym, wynikające najczęściej z oddziaływania czynników niezależnych, zewnętrznych);</li> <li>– ryzyko jawne (zidentyfikowane na etapie analitycznym, typowe dla określonych przedsięwzięć i działań, możliwe do wczesnego zdiagnozowania)</li> </ul>

Możliwość przeciwdziałania/ transfer ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ryzyko niezabezpieczone (kategoria ryzyka, którego skutków oddziaływania nie da się zminimalizować z uwagi na charakter i zakres oddziaływania, nie można dokonać także jego transferu ani alokacji na inne podmioty);</li> <li>– ryzyko zabezpieczone (typ ryzyka, którego negatywne oddziaływanie można ograniczyć, wykorzystując dostępne instrumenty, można także dokonać transferu [polisa ubezpieczeniowa] i alokacji tego ryzyka)</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Szczególnym rodzajem ryzyka, które towarzyszy działalności podmiotów publicznych, jest ryzyko związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych. Ma ono charakter ryzyka specyficznego i strategicznego o wysokim stopniu zróżnicowania. Inwestycje infrastrukturalne ze względu na swoją specyfikę łączą w sobie cechy inwestycji komercyjnych (prywatnych) i inwestycji publicznych. Infrastruktura jest niezbędnym elementem zapewniającym realizację zadań własnych JSP. Proces inwestycyjny, którego przedmiotem oddziaływania jest infrastruktura, przebiega wieloetapowo, a jego poszczególne fazy są wspólne dla projektów podejmowanych przez sektor prywatny i sektor publiczny. Każdej z kolejnych faz działania prowadzących ostatecznie do realizacji celów projektu towarzyszy określony rodzaj ryzyka (tabela 3).

Tabela 3

#### Ryzyko inwestycji infrastrukturalnych

Faza projektu	Rodzaj ryzyka/ opis
Faza przygotowawcza	<p>Ryzyko techniczne – określone rozwiązania technologiczne generują zróżnicowane koszty, które mogą przynieść straty lub oszczędności;</p> <p>Ryzyko kredytowe – związane z pozyskaniem zewnętrznych źródeł finansowania;</p> <p>Ryzyko przetargowe – możliwość utarty poniesionych nakładów w przypadku przegranego przetargu</p>
Faza budowy	<p>Ryzyko przekroczenia kosztów – projekt wygenerował wyższe koszty (w wyniku błędów na etapie planowania, wystąpienia nieoczekiwanych zdarzeń), niż pierwotnie zakładano, co pomniejszyło jego efektywność;</p> <p>Ryzyko czasowe – wydłużające się terminy realizacji inwestycji, odbiegające od pierwotnego harmonogramu działania, uniemożliwiające osiągnięcie określonych rezultatów w danym czasie;</p> <p>Ryzyko efektywności inwestycji – prawdopodobieństwo osiągnięcia efektów gorszych od pierwotnie planowanych w związku z wystąpieniem kosztów wyższych od zakładanych na etapie planowania;</p> <p>Ryzyko polityczne (w tym ryzyko zmian legislacyjnych) – prawdopodobieństwo zmian w działaniach instytucji publicznej niekorzystnie wpływających na realizację inwestycji;</p>

Faza projektu	Rodzaj ryzyka/ opis
	Ryzyko działania siły wyższej – prawdopodobieństwo wystąpienia zakłóceń spowodowanych działaniem zdarzeń nadzwyczajnych; Ryzyko środowiskowe – konieczność spełnienia dodatkowych wymogów w związku z ochroną walorów naturalno-przyrodniczych
Faza eksploatacji	Ryzyko efektywności inwestycji – ryzyko odchyień wartości w stosunku do zakładanego poziomu efektywności; Ryzyko nieadekwatności planów finansowych (niedoszacowanie lub przeszacowanie kosztów inwestycji) Ryzyko wypadków – związane z utrzymaniem i stanem infrastruktury; Ryzyko polityczne (w tym ryzyko zmian legislacyjnych) – konieczność dostosowania inwestycji do nowych norm i wymogów wprowadzonych na skutek zmian prawnych, nacisków politycznych; Ryzyko utrzymania płynności finansowej – zagrożenie płynności finansowej spowodowane niższymi przychodami lub wyższymi kosztami projektu inwestycyjnego

Źródło: A. Korombel, *Ryzyko w finansowaniu...*, op. cit., s. 36; M. Ziolo, *Zarządzanie ryzykiem w procesie realizacji inwestycji komunalnych – aspekty wybrane*, w: *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*. red. B. Filipiak, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu 26, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010, s. 91.

Specyfika i charakter podmiotów publicznych sprawiają, że w przypadku tych jednostek szczególnie istotną kategorią ryzyka, mającą zarazem wpływ na efekty działania sektora publicznego, jest ryzyko polityczne. Ten rodzaj ryzyka jest silnie determinowany poprzez kadencyjność władzy, przynależność partyjną polityków konstytuujących organy władzy publicznej (decyzyjne i wykonawcze) oraz cykl wyborczy. Wskazane czynniki mają decydujący wpływ na efekty działań podejmowanych przez jednostki w sektorze publicznym. Kadencyjność jest jedną z przesłanek sprzyjających występowaniu zjawiska pokusy nadużycia. Brak adekwatności czasowej pomiędzy kadencją władzy (4 lata) a okresem realizacji inwestycji (powyżej 4 lat) powoduje, że bardzo trudno jest przypisać bezpośrednio efekty procesu inwestycyjnego określonym decyzytom/ władzom. Czas trwania procesu inwestycyjnego obejmuje bowiem więcej niż jedną kadencję władzy, która zmienia się, stąd możliwe obniżenie efektywności działań długoterminowych podejmowanych przez podmioty publiczne.

Kolejnym aspektem związanym z ryzykiem politycznym jest jego możliwy wpływ na zakłócenie ciągłości długoterminowych działań i decyzji, zwłaszcza w zakresie przyjętych strategii rozwoju oraz powiązanych z nimi planów inwestycyjnych. Zmiana opcji politycznej (tym samym programu politycznego)

sprawującej władzę może przyczynić się do zmiany dotychczasowych priorytetów i kierunków działania jednostki.

Ryzyko polityczne to także ryzyko konfliktów wewnętrznych między organami władzy reprezentowanymi przez odmienne opcje polityczne, powodujące prawdopodobieństwo obniżenia skuteczności działania jednostki (blokowanie istotnych inicjatyw prorozwojowych) i sprawności procesu decyzyjnego.

Ryzyko polityczne przejawia się również w takich działaniach, jak lobowanie na rzecz określonych inicjatyw, najczęściej nieznajdujących uzasadnienia społeczno-ekonomicznego. Ostatnim, istotnym aspektem jest tzw. polityczny cykl wyborczy, skutkujący składaniem przez polityków obietnic przedwyborczych, mających bezpośredni wymiar ekonomiczny w postaci kreowania nieuzasadnionych wydatków budżetowych.

## 2. Proces i modele zarządzania ryzykiem jednostek publicznych

W celu zminimalizowania negatywnych skutków wywieranych przez poszczególne rodzaje ryzyka w praktyce stosuje się szereg działań zespolonych w ramach systemu zarządzania nim. W tym miejscu należy zaznaczyć, że art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup> po raz pierwszy w akcie prawnym tej rangi traktuje zarządzanie ryzykiem jako jeden z celów kontroli zarządczej, która w myśl tego samego artykułu postrzegana jest jako „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań<sup>8</sup> w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”. Pozytywnie należy ocenić fakt, że ustawodawca dostrzegł konieczność prawnego usankcjonowania procesu zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora publicznego i zarazem umocował ministra finansów jako podmiot właściwy do określenia w formie komunikatu standardów kontroli zarządczej. Standardy dotyczące zarządzania ryzykiem (Standard 2120) stanowią także ważny komponent Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki i Audytu Wewnętrznego<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Dz.U. nr 157, poz. 124.

<sup>8</sup> Dotyczy to zadań jednostek sektora finansów publicznych zobligowanych do respektowania przepisów ustawy o finansach publicznych.

<sup>9</sup> M. Poniatowicz, *Specyfika zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Podmioty sektora finansów publicznych...*, op. cit., s. 134.



W literaturze przedmiotu wyodrębnione zostały etapy systematyzujące zakres i kolejność działań w procesie zarządzania ryzykiem, do których należą<sup>10</sup>:

- a) identyfikacja ryzyka, zmierzająca do udzielenia odpowiedzi na pytanie o przyczyny ryzyka, jego skutki i podmioty dotknięte ich oddziaływaniem;
- b) analiza ryzyka, która koncentruje się na ustaleniu prawdopodobieństwa i konsekwencji wystąpienia określonego zdarzenia;
- c) sformułowanie wariantów (określenie możliwych alternatyw);
- d) ocena ryzyka;
- e) decyzje i działania w sferze ryzyka (minimalizowanie ryzyka poprzez dobór właściwych instrumentów działania, określenie priorytetów, ustalenie racjonalnych kombinacji i sekwencji postępowania);
- f) kontrola, monitoring i ocena podjętych działań.

Nieznaczące różnice w zakresie ujęcia poszczególnych etapów zarządzania ryzykiem prezentują Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>11</sup> (dalej: Standardy), zgodnie z którymi kolejne czynności w ramach tego procesu dotyczą:

1. Określenia misji działania jednostki publicznej.

Podmiot publiczny określa cel swojego istnienia, uzasadniający jego powołanie oraz w sposób syntetyczny opisuje powierzoną mu misję.

2. Określenia celów i zadań, monitorowania i oceny ich realizacji.

Na tym etapie jednostka sporządza plan pracy na okres co najmniej jednego roku, w którym określa cele oraz zadania do wykonania i jednocześnie definiuje sposoby oceny wykonania ich (wskaźniki, mierniki lub kryteria realizacji)<sup>12</sup>. Jednocześnie jednostka zobowiązana jest do zapewnienia odpowiedniego systemu monitoringu celów i zadań.

3. Identyfikacji ryzyka.

Zgodnie z zapisami Standardów identyfikacja ryzyka jest procesem ciągłym, dokonywanym nie rzadziej niż raz w roku, o charakterze ogólnym (dotyczy identyfikacji ryzyka jednostki jako całości oraz jej składowych, poszczególnych aktywności, działań procesów, projektów), skierowanym na zdiagnozowanie ryzyka o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym.

4. Analizy ryzyka.

<sup>10</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów...*, op. cit., s. 126.

<sup>11</sup> Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., poz. 84.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 5.

Ryzyko zidentyfikowane w pierwszy etapie podlega dalszej analizie pod kątem prawdopodobieństwa wystąpienia, kierunków oddziaływania i potencjalnych skutków. Etap ten konkretyzuje parametry ryzyka, wydzielając te jego rodzaje, które są najistotniejsze z punktu widzenia prawdopodobieństwa wystąpienia i siły oddziaływania<sup>13</sup>.

#### 5. Reakcji na ryzyko i działań zaradczych.

Dla każdego ryzyka zidentyfikowanego jako istotne Standard przewiduje konieczność wskazania określonej reakcji. Możliwe opcje w tym zakresie to: tolerowanie ryzyka, przeniesienie/ transfer ryzyka, wycofanie się, działanie. Kolejnym etapem na poziomie reakcji jest wskazanie rodzajów działań ukierunkowanych na zmniejszenie danego ryzyka do poziomu, który uznany zostanie za akceptowalny.

Analogiczne podejście wobec możliwych reakcji na ryzyko prezentuje literatura przedmiotu, która wyróżnia cztery rodzaje reakcji na ryzyko<sup>14</sup>:

- a) unikanie ryzyka,
- b) transfer ryzyka,
- c) łagodzenie ryzyka (prewencja),
- d) akceptacja ryzyka.

Unikanie ryzyka to, o ile to możliwe, eliminowanie przyczyn, czynników kreujących dane ryzyko. Ze względu na fakt, że ryzyka nie da się wyeliminować w sposób całkowity, unikanie ryzyka w praktyce oznacza zaniechanie, niepodjęcie działań, których dane ryzyko dotyczy lub którym towarzyszy. W tej sytuacji popularnym rozwiązaniem jest również szukanie alternatywy dla danego działania obciążonej mniejszym ryzykiem<sup>15</sup>.

Transfer ryzyka polega na przeniesieniu (odpłatnie lub nieodpłatnie) potencjalnych, negatywnych skutków związanych z prawdopodobieństwem wystąpienia określonego ryzyka na inny podmiot. Skutki te mogą mieć charakter zarówno finansowy, jak i niefinansowy. Transfer ryzyka może przyjąć formę<sup>16</sup>:

- a) alokacji ryzyka poprzez kontrakty (transfer ryzyka następuje na podstawie określonej umowy zawartej pomiędzy uczestnikami przedsięwzięcia inwestycyjnego);

<sup>13</sup> *Zarządzanie ryzykiem w...*, op. cit., s. 28.

<sup>14</sup> A. Korombel, *Ryzyko w finansowaniu działalności inwestycyjnej...*, op. cit., s. 111.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 112.

- b) ubezpieczenia ryzyka, poprzez zawarcie umowy ubezpieczenia obejmującego odpowiedzialność za szkody powstałe w związku z wystąpieniem danego rodzaju ryzyka;
- c) przeniesienia ryzyka inwestycji na spółkę celową (w określonych, uzasadnionych prawem sytuacjach inwestycje publiczne mogą być realizowane przez spółki komunalne lub w formule partnerstwa publiczno-prywatnego – szczególna forma spółki celowej — SPV<sup>17</sup>);
- d) porozumienia kontraktowego, np. gwarancje, leasing.

W grupie działań zapobiegawczych znajdują się działania polegające na zbieraniu i analizie informacji oraz monitoringu i kontroli inwestycji.

Ostatnia forma reakcji na ryzyko, jego akceptacja, polega na świadomym działaniu jednostki, która podejmując określoną decyzję, liczy się z prawdopodobieństwem wystąpienia ryzyka i powstałej na jego skutek straty i godzi się na jego ewentualne wystąpienie oraz związane z tym skutki. Działanie takie ma miejsce w sytuacji, gdy danej aktywności nie można zaniechać i jednocześnie niemożliwe jest podjęcie działania łagodzącego ryzyko.

Zgodnie z odmiennym ujęciem możliwych interakcji podejmowanych w związku ze zidentyfikowanym rodzajem ryzyka wyróżnia się: tolerowanie, przeniesienie, wycofanie i działanie. Kierownik jednostki lub upoważnieni pracownicy podejmują decyzję, które z tych działań należy wdrożyć w konkretnej sytuacji<sup>18</sup>. Retencja (ponoszenie, akceptacja) ryzyka może mieć formę: retencji aktywnej (planowanej) i pasywnej (nieplanowanej)<sup>19</sup>.

Ustandaryzowanemu procesowi zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych towarzyszą niejednorodne modele zarządzania tą kategorią ekonomiczną. W praktyce zachowania jednostek sektora publicznego wobec ryzyka i zarządzania nim pozwalają na wyodrębnienie następujących modeli zarządzania ryzykiem<sup>20</sup>:

- a) model intuicyjny,
- b) model naśladowczy,
- c) model aktywnego zarządzania ryzykiem.

---

<sup>17</sup> A. Wojewnik-Filipkowska, *Project Finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 39.

<sup>18</sup> *Zarządzanie ryzykiem w...*, op. cit., s. 21.

<sup>19</sup> A. Korombel, *Ryzyko w finansowaniu działalności inwestycyjnej...* op. cit., s. 115.

<sup>20</sup> Zbliżone modele zarządzania ryzykiem obowiązują dla działalności biznesowej, por. M. Groszek, *Modele zarządzania ryzykiem*, <http://www.rp.pl/artukul/279103.html> (20.03.2009).

Model intuicyjny dostrzega istnienie ryzyka, jakkolwiek wiedza na temat jego charakteru i sposobów zarządzania nim jest wysoce nieuporządkowana, przypadkowa. Działania w ramach tego modelu są doraźne, nieprzemyślane, podejmowane w momencie zaistnienia zdarzenia lub otrzymania informacji o prawdopodobnym wystąpieniu ryzyka lub wręcz po jego wystąpieniu. Model ten ma charakter modelu na przetrwanie, nie zapewnia kompleksowego systemu zarządzania ryzykiem, tym samym nie może przynosić oczekiwanych rezultatów.

Model naśladowczy identyfikuje ryzyko jako kategorię, wobec której konieczne są działania zarządcze, jakkolwiek w przypadku tego modelu jednostka nie wypracowuje indywidualnego rozwiązania, lecz posiłkuje się dotychczas istniejącymi praktykami stosowanymi w jednostkach podobnych. Model ten nie ma charakteru zindywidualizowanego, powiela istniejące rozwiązania, które nie zawsze są przystosowane do specyfiki konkretnej jednostki, co może obniżyć ich skuteczność.

Ostatni z modeli – model aktywnego zarządzania ryzykiem to pożądana forma sterowania ryzykiem w jednostce sektora publicznego. Model ten jest rezultatem świadomej potrzeby zarządzania ryzykiem w jednostce, z pełną wiedzą na temat jego rodzajów, metod i właściwych sposobów jego minimalizowania. Model ten ma charakter zindywidualizowany, oddaje i uwzględnia specyfikę działania podmiotu publicznego, tym samym jego skuteczność przewyższa znacząco rezultaty dwóch poprzednich modeli.

## **Podsumowanie**

Rola zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych systematycznie rośnie przy jednoczesnym rozszerzeniu instrumentarium wykorzystywanego w tym procesie (kontrola zarządcza, audyt<sup>21</sup>). Formalnoprawne podstawy zarządzania ryzykiem usankcjonowane poprzez przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowią pierwszy, istotny krok dla procesu standaryzacji tego procesu na gruncie podmiotów publicznych.

Ryzyko nieodłącznie towarzyszy podmiotom publicznym i może przyczynić się do obniżenia skuteczności ich działania, stąd pilna potrzeba wykształcenia na gruncie sektora publicznego narzędzi i mechanizmów ograniczających ryzyko. Umiejętność ta okazuje się szczególnie przydatna zwłaszcza w warun-

---

<sup>21</sup> Postrzegany w nowym, szerszym niż kontrola finansowa ujęciu.

kach kryzysu i spowolnienia gospodarczego (2007 r.), którego skutki do dzisiaj odczuwalne są w budżetach jednostek sektora publicznego.

## Literatura

- Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa 2007.
- Korombel A., *Ryzyko w finansowaniu działalności inwestycyjnej metodą project finance*, Difin, Warszawa 2007.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, red. B. Filipiak, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu 26, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań 2010.
- Wojewnik-Filipkowska A., *Project Finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., poz. 84.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 124.
- Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym*. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, [www.mf.gov.pl/\\_files\\_/koordynacja\\_kontroli\\_finansowej\\_i\\_audytu\\_wewnetrznego/metodyka/zarządzanie\\_ryzykiem\\_w\\_sektorze\\_publicznym.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/koordynacja_kontroli_finansowej_i_audytu_wewnetrznego/metodyka/zarządzanie_ryzykiem_w_sektorze_publicznym.pdf) (5.07.2011).

## RISK IN THE ACTIVITY OF THE PUBLIC SECTOR ENTITIES AND RISK MANAGEMENT PROCESS

### Summary

The aim of the article is to present risk and its categories which occur in Polish public sector. The paper presents also issues regarding to risk management and risk management process according to Polish legal regulations such as public finance act. The models of risk management have also been considered.

*Translated by Magdalena Ziolo*