

MAGDALENA FRYMUS

absolwentka studiów podyplomowych

Audyty i Kontrola Wewnętrzna w Usprawnieniu Zarządzania

Uniwersytet Szczeciński

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM WARUNKIEM SPRAWNEGO FUNKCJONOWANIA GMINY

Wprowadzenie

Ryzyko towarzyszy człowiekowi zarówno w jego życiu codziennym, jak również we wszystkich sferach prowadzonej przez niego działalności. Stanowi nieodłączny element funkcjonowania każdej organizacji. Konieczne jest minimalizowanie jego negatywnej roli oraz wykorzystanie jego pozytywnej możliwości. Zadania te powinny być wykonywane poprzez analizę i kontrolę czynników ryzyka, ich monitorowanie oraz odpowiednią reakcją na zidentyfikowane zagrożenia i szanse, a więc zarządzanie ryzykiem.

W dobie światowej recesji gospodarczej trwającej od 2008 roku można postawić tezę, że jedną z przyczyn gospodarczego kryzysu na świecie, który dotknął również jednostki administracji publicznej, było niedocenienie poziomu i skutków ryzyka. Coraz częściej uznaje się, w tym również w Polsce, że zarządzanie ryzykiem może pomóc organizacji w osiągnięciu sukcesu.

Celem artykułu jest przedstawienie teoretycznych aspektów systemu zarządzania ryzykiem oraz praktycznego wykorzystania tego systemu w jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest gmina.

Obowiązująca od dnia 1 stycznia 2010 roku ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) wprowadziła

pojęcie kontroli zarządczej oraz określiła zadania i obowiązki jednostek sektora finansów publicznych w zakresie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania tej kontroli. Jednym z elementów kontroli zarządczej jest zarządzanie ryzykiem.

Nowe zadania związane z zarządzaniem ryzykiem mają na celu wspomoczenie sprawnego i efektywnego zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych oraz wprowadzenia w tych jednostkach właściwego ładu organizacyjnego (*governance*). Przepisy ustawy wskazują również na obowiązek uwzględniania analizy ryzyka w planach audytowych oraz podkreślają znaczenie audytu w rozpoznaniu ryzyka w danej jednostce.

1. Teoretyczne aspekty zarządzania ryzykiem

Większość znawców tematu wyraża opinię, że istota ryzyka, jako jedna z podstawowych kategorii ekonomicznych, jest trudna do określenia oraz na tyle złożona, że nie można jednoznacznie zdefiniować tego pojęcia.

Ryzyko definiuje się w zależności od potrzeb, dyscypliny naukowej i branży¹. W ekonomii funkcjonują dwie koncepcje ryzyka²:

- negatywna koncepcja ryzyka,
- neutralna koncepcja ryzyka.

Negatywna koncepcja ryzyka traktuje je jako zagrożenie, ponieważ istnieje możliwość straty, szkody czy niezrealizowania określonego celu działania. W tym ujęciu ryzyko oznacza możliwość nieosiągnięcia oczekiwanego efektu. Natomiast w neutralnej koncepcji ryzyko traktuje się z jednej strony jako zagrożenie, z drugiej jako szansę, co oznacza, że wynik może być lepszy lub gorszy od spodziewanego. Takie ryzyko oznacza uzyskanie efektu różniącego się od oczekiwanego (tabela 1).

Należy odróżnić pojęcie ryzyka od niepewności. Ryzyko istnieje niezależnie od tego, czy osoba narażona na to ryzyko jest tego świadoma, czy nie³. Niepewność jest zjawiskiem szerszym od ryzyka, ponieważ obejmuje również

¹ M. Jastrzębska: *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego i jego związki z kontrolą zarządczą oraz audytem wewnętrznym*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 7–8, s. 5.

² K. Jajuga: *Pojęcie ryzyka i zarządzanie ryzykiem*, w: *Zarządzanie ryzykiem*, red. K. Jajuga, PWN, Warszawa 2009, s. 13.

³ K. Bareja, K. Klimczak: *Neoklasyczne ramy analizy atrybutów ryzyka*, w: *Ryzyko w rachunkowości*, red. A. Karmańska, Difin, Warszawa 2008, s. 32.

zjawiska i sytuacje, w których ryzyko wystąpić nie musi⁴. Ryzyko jest kategorią obiektywną, natomiast niepewność kategorią subiektywną⁵.

Tabela 1

Definicje ryzyka

Autor	Definicja ryzyka
A. Karmańska ⁶	Ryzyko w najbardziej ogólnym ujęciu: – jest kategorią obiektywną występującą zawsze niezależnie od ludzkiej świadomości, – uświadomione staje się kluczowym kryterium decyzyjnym w każdym obszarze funkcjonowania człowieka, – zmierzone poddaje się zarządzaniu.
T.T. Kaczmarek ⁶	Ryzykiem jest zespół czynników, działań lub czynności, powodujących szkodę na ciele albo stratę materialną bądź wywołujących inne straty. O ryzyku mówi się tylko wtedy, kiedy następstwa są niepewne. Ważnym aspektem ryzyka jest działanie ukierunkowane na osiągnięcie określonego celu, zwłaszcza w obszarze gospodarczym. W tym dążeniu do celu trzeba uwzględnić możliwość nieosiągnięcia wyznaczonego celu.
K. Winiarska ⁸	Ryzyko można zdefiniować jako element związany ze zdarzeniem lub działaniem, które wpłynie na zdolność organizacji do realizacji celów jej działalności. Może mieć charakter negatywnego zagrożenia lub pozytywnej możliwości. Ryzyko jest pojmowane jako prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w majątku lub wizerunku jednostki, które utrudni osiągnięcie wyznaczonych celów.
I. Dziedziczak ⁹	Ryzyko w tradycyjnym rozumieniu to prawdopodobieństwo wystąpienia dowolnego stanu, zdarzenia, działania lub braku działania, którego skutkiem może być szkoda w majątku lub wizerunku danej jednostki lub które może przeszkodzić w osiągnięciu wyznaczonych celów i zadań. Powstaje wtedy zagrożenie, które wynika ze złego działania bądź zaniechania, oszustwa lub błędu.

⁴ M. Gawart, E. Jezierska: *Podejście do identyfikowania cech ryzyka wg nurtu ofensywnego*, w: *Ryzyko w rachunkowości*, red. A. Karmańska, Difin, Warszawa 2008, s. 41.

⁵ A. Karmańska: *Model koncepcyjny definiowania ryzyka na użytek jego identyfikowania i analizy w dziedzinie rachunkowości*, w: *Ryzyko w rachunkowości*, red. A. Karmańska, Difin, Warszawa 2008, s. 59.

⁶ *Ibidem*, s. 61.

⁷ T.T. Kaczmarek: *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem*, Difin, Warszawa 2008, s. 52.

⁸ K. Winiarska: *Audyt wewnętrzny 2008*, Difin, Warszawa 2008, s. 152.

⁹ I. Dziedziczak: *Planowanie kontroli na podstawie oceny ryzyka*, w: *Kontrola wewnętrzna w jednostkach gospodarczych*, red. K. Winiarska, PWE, Warszawa 2010, s. 143.

Autor	Definicja ryzyka
J. Czekaj i Z. Dresler ¹⁰	Ryzyko oznacza sytuację, której przyszłych warunków gospodarowania nie można przewidzieć z całą pewnością, a znany jest rozkład ich prawdopodobieństwa. Ryzyko występuje nawet wówczas, gdy tylko jeden z czynników sytuacji nie jest znany, a istnieje prawdopodobieństwo jego wystąpienia.
Pomarańczowa księga ¹¹	Ryzyko to niepewność wyniku działań lub zdarzeń, zarówno w przypadku pozytywnych szans, jak i negatywnych zagrożeń. Jest to kombinacja prawdopodobieństwa i oddziaływania, przy uwzględnieniu postrzeganego znaczenia.
MSPZ AW ¹²	Ryzyko – możliwość zaistnienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów. Ryzyko jest mierzone wpływem (skutkami) i prawdopodobieństwem wystąpienia.
Podręcznik Min. Fin. ¹³	Ryzyko jest prawdopodobieństwem wystąpienia dowolnego zdarzenia, działania lub braku działania, którego skutkiem może być szkoda w majątku lub wizerunku danej jednostki lub które przeszkodzi w osiągnięciu wyznaczonych jej celów i zadań.
Komitet Bazylejski ¹⁴	Ryzyko bezpośredniej lub pośredniej straty wynikającej z niewłaściwych lub zawodnych procesów wewnętrznych, ludzi i systemów lub też ze zdarzeń zewnętrznych.

Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie ryzykiem (*risk management*) to stosunkowo młoda dyscyplina nauki, która w sposób logiczny i spójny zajmuje się zdywersyfikowanym ryzykiem¹⁴. Termin „zarządzanie ryzykiem” powstał po II wojnie światowej¹⁵. A. Adamska uważa, że powszechnie stosowane pojęcie „zarządzanie ryzykiem” wydaje się być zbyt uproszczeniem, bowiem zarządza się nie samym ryzy-

¹⁰ T. Waściński, P. Krasieński: *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – elementy systematyki i identyfikacji*, w: *Zarządzanie ryzykiem działalności organizacji*, red. J. Monkiewicz, L. Gąsioriewicz, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 34.

¹¹ Minister Skarbu JKM: *Pomarańczowa księga 2004, Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym Wielkiej Brytanii*, www.mf.gov.pl, s. 49.

¹² Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego, Załącznik do komunikatu nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. z 2010 r., nr 5, poz. 24).

¹³ Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, www.mf.gov.pl, s. 21.

¹⁴ J. Winiarski: *Ryzyko – teoria i praktyka*, InfoGlobMar, Gdańsk 2010, s. 10.

¹⁵ B. Hadyniak: *Uncertainty, needs and risk*, w: *Risk management: concepts, models, issues*, red. L. Gąsioriewicz, J. Monkiewicz, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, s. 17.

kiem, ale organizacją w obliczu ryzyka¹⁶. Etapy procesu zarządzania ryzykiem, odnoszące się do każdej dziedziny działalności człowieka, przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Etapy procesu zarządzania ryzykiem

Etapy	Podjęwane działania
Identyfikacja ryzyka: w tym system wczesnego ostrzegania	<ul style="list-style-type: none"> – ustalenie przyczyn ryzyka – stwierdzenie możliwych następstw – identyfikacja podmiotów dotkniętych ryzykiem – ustalenie prawdopodobieństwa zaistnienia zdarzenia
Pomiar/kwantyfikacja ryzyka	– ustalenie rozmiarów ryzyka oraz finansowych konsekwencji danego zdarzenia
Analiza ryzyka i sformułowanie wariantu	<ul style="list-style-type: none"> – ustalenie możliwych wariantów – środki zapobiegawcze – analiza nakładów i kosztów poszczególnych alternatyw lub wariantów
Przeciwdziałanie ryzyku. Scenariusze działań	<ul style="list-style-type: none"> – stwierdzenie gotowości oraz ustalenie zdolności podmiotu do podejmowania ryzyka – ustalenie faktycznego poziomu ryzyka – kwalifikacja przewidzianych do zastosowania możliwych alternatyw do opanowania ryzyka
Decyzje wykonawcze i działania w obszarze ryzyka (sterowanie ryzykiem)	<ul style="list-style-type: none"> – wybór odpowiednich narzędzi – ustalenie priorytetów – zastosowanie optymalnej kombinacji
Kontrola, monitoring i ocena podjętych działań. Wnioski na przyszłość	<ul style="list-style-type: none"> – monitoring podjętych działań – sprawdzenie i ocena <i>ex post</i> skutków podjętych działań – nowe uformowanie procesu zarządzania ryzykiem w przypadku błędnej decyzji – dalsze korzystanie z narzędzi i scenariuszy, które zapewniły sukces w zarządzaniu ryzykiem

Źródło: T.T. Kaczmarek: *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2010, s. 112.

R. Rudnicki¹⁷ opisuje zarządzanie ryzykiem jako zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji finansowej przedsiębiorstwa, ochronę aktywów, zdolności operacyjnej oraz reputacji firmy przed zagrożeniami mającymi potencjał jej zniszczenia lub załamania, podniesienie kultury organizacyjnej, sprawności

¹⁶ A. Adamska: *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – podstawowe zagadnienia*, w: *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty*, red. A. Fierla, SGH w Warszawie, Warszawa 2009, s. 11.

¹⁷ http://www.rudnicki.com.pl/zarzadzanie_ryzykiem.

i świadomości menedżerów i pracowników przedsiębiorstwa, zwiększenie zdolności firmy do podejmowania więcej ryzyka w sposób kontrolowany, a więc podniesienie jej konkurencyjności. Dobrze prowadzone zarządzanie ryzykiem nie stanowi dla firmy kosztu, lecz wartość dodaną.

A. Karmańska¹⁸ uważa natomiast, że tylko zmierzone ryzyko poddaje się zarządzaniu. Ryzykiem można zarządzać we wszystkich obszarach działalności człowieka. Każda jednostka powinna tworzyć własną metodologię zarządzania ryzykiem dostosowaną do potrzeb i specyfiki działalności¹⁹.

W ostatnich latach zarządzanie ryzykiem stało się nieodzownym elementem życia gospodarczego. Jest ono coraz popularniejsze i podlega ciągłemu rozwojowi.

2. Budowa systemu zarządzania ryzykiem

Na potrzeby jednostek samorządu terytorialnego może być wykorzystany podział ryzyka na kategorie i podkategorie, które zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3

Klasyfikacja czynników ryzyka dla jednostek samorządu terytorialnego

Kategorie ryzyka	Podkategorie ryzyka
Zarządzanie	struktura organizacyjna
	motywowanie kadry
	procesy decyzyjne
	funkcja kontroli
	funkcja planowania
Finanse	rozmiar operacji finansowych
	złożoność operacji finansowych
	różnorodność źródeł finansowania
	sprawozdawczość finansowa
	ewidencja finansowo-księgowa

¹⁸ A. Karmańska: *Model koncepcyjny...*, s. 61.

¹⁹ M. Anzel: *Szacowanie ryzyka oraz zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy z dnia 5 sierpnia 2011, Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „One”*, Poznań 2011, s. 11.

Kategorie ryzyka	Podkategorie ryzyka
Bezpieczeństwo	majątku trwałego
	informacji
	sprzętu informatycznego
	oprogramowania
	procedury zabezpieczeń
Otoczenie	kontakty z władzami
	współpraca z kontrahentami
	znaczenie społeczne
	czynniki ekonomiczne
	wymagania unijne
Infrastruktura prawna	przepisy prawne
	procedury wewnętrzne
	kontrola wewnętrzna
	zawieranie umowy
	spójność przepisów
Działalność operacyjna	złożoność działalności
	jakość i rozmiary działalności
	zasoby i zastosowanie wiedzy
	etyka postępowania
	przepływ informacji

Źródło: I. Dziedziczak: *Planowanie kontroli na podstawie oceny ryzyka*, w: *Kontrola wewnętrzna w jednostkach gospodarczych*, red. K. Winiarska, PWE, Warszawa 2010, s. 145.

Oszacowanie ryzyka stanowi kolejny bardzo ważny etap w procesie zarządzania ryzykiem. Pomiar ryzyka polega na jego wyrażeniu wartości liczbowo lub opisowo. Ocena liczbowa skutków ryzyka może być przedstawiona w ujęciu wartościowym, procentowym lub w postaci pewnych przedziałów wartości. Oszacowania ryzyka można dokonać za pomocą:

- metody ilościowej (matematycznej),
- metody jakościowej (szacunkowej),
- metody mieszanej.

Ilościowa (matematyczna) analiza ryzyka wykorzystuje modele matematyczne, najczęściej z zastosowaniem arkuszy kalkulacyjnych. Analiza jakościowa (szacunkowa) prowadzi do oszacowania wielkości prawdopodobieństwa i skutków zidentyfikowanych zagrożeń, gdy ryzyko można ocenić tylko w sposób subiektywny. Odmianą metody szacunkowej jest stosowana metoda delficka. Metoda mieszana jest najczęściej stosowana w praktyce. Polega na połączeniu metody ilościowej i jakościowej. Zależy od dostępności wymaganych informacji.

Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka zależy od charakteru danego zjawiska, jak również od otoczenia, w jakim działa jednostka. Skutek zagrożenia natomiast oznacza dla jednostki straty, w tym również finansowe, niekorzystne zdarzenia, obrażenia, koszty, opóźnienia w świadczeniu usług.

Po przeprowadzonej identyfikacji i ocenie należy podjąć odpowiednie działania w stosunku do ujawnionego ryzyka. Formy zmian lub ograniczenia określonego ryzyka oraz zmniejszenia jego skutków można podzielić ze względu na zastosowane metody działania na²⁰:

- metody fizyczne,
- metody finansowe.

Rodzaje reakcji na ryzyko przedstawia tabela 4.

Tabela 4

Metody postępowania z ryzykiem

Rodzaj metody	Opis
Metody fizyczne	Fizyczne postępowanie z ryzykiem obejmuje wszystkie operacje stosowane do redukcji ilości i wielkości strat. Mogą wystąpić następujące możliwości: <ul style="list-style-type: none"> – całkowite wyeliminowanie prawdopodobieństwa straty, czyli uniknięcie ryzyka; jednym ze sposobów na uniknięcie ryzyka w całości jest zaprzestanie działalności, z którą jest ono związane; unikanie ryzyka gwarantuje brak pewności, lecz także oznacza rezygnację z potencjalnie zyskownych przedsięwzięć – unikanie (redukcja ryzyka), które może polegać na ograniczeniu skali działalności narażonej na ryzyko lub na działaniach organizacyjno-technicznych takich jak: usprawnienia techniczne, usprawnienia proceduralne (planowanie i organizacja) lub działania edukacyjne
Metody finansowe	Finansowe postępowanie z ryzykiem obejmuje samodzielne zarządzanie z ryzykiem przez dany podmiot, czyli akceptację (tolerowanie) ryzyka albo jego przeniesienie (transfer) na inny podmiot. Tolerowanie ryzyka polega głównie na utrzymywaniu pewnych rezerw finansowych, które będą mogły pokryć szkody wywołane pojawieniem się zagrożenia. Przeniesienie ryzyka, czyli przesunięcie odpowiedzialności z posiadacza strat na kogoś innego, może przyjąć dwie formy: <ul style="list-style-type: none"> – transfer działalności kreującej potencjalne straty, przykładowo poprzez wynajęcie innej organizacji do wykonania pracy, przez co zlecający nie ponosi szkody za straty, albo też poprzez odpowiednie klauzule w umowie – transfer odpowiedzialności za pokrycie ewentualnych strat w formie ubezpieczenia, specjalnej klauzuli w umowie, gwarancji bankowej, poręczenia i operacji hedgingowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie I. Staniec: *Uwarunkowania skuteczności zarządzania ryzykiem w organizacjach*, Zeszyty Naukowe nr 1099, Politechnika Łódzka, Łódź 2011, s. 58.

²⁰ I. Staniec: *Uwarunkowania skuteczności zarządzania ryzykiem w organizacjach*, Zeszyty Naukowe nr 1099, Politechnika Łódzka, Łódź 2011, s. 58.

Wszystkie działania podjęte w procesie zarządzania ryzykiem wymagają nadzoru i kontroli. Kontrola i monitoring pozwalają na określenie różnic między sytuacjami planowanymi a osiąganymi, przy uwzględnieniu czynników wywołujących ryzyko. Pozwalają *ex post* na wybór optymalnego scenariusza gwarantującego rozwój organizacji²¹.

Skuteczne zarządzanie ryzykiem jest procesem zintegrowanym²². Polega to na nieustannym dokonywaniu obserwacji faktów i zdarzeń traktowanych jako czynniki ryzyka występujących w organizacji oraz w jej otoczeniu. Obserwacjom powinny być poddane nie tylko już zidentyfikowane ryzyka, ale także nowe, które mogą się pojawić i być źródłem nowych zagrożeń. Aby zapewnić organizacji odpowiedni poziom ryzyka, powinno się zarządzać nim nieprzerwanie²³.

3. Zarządzanie ryzykiem w działalności gminy

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego²⁴. Posiada osobowość prawną. Przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe. O ustroju gminy stanowi jej statut²⁵. Gmina realizuje zadania własne i zlecone.

Misją gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego, oraz kierowanie, wspieranie i promowanie wszelkiej działalności w tym zakresie.

Burmistrz badanej gminy, realizując ustawowy obowiązek zorganizowania systemu zarządzania ryzykiem, wprowadził zarządzeniem w życie z dniem 1 stycznia 2010 roku regulamin kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w gminie²⁶. Zarządzenie to było wielokrotnie zmieniane.

Proces zarządzania ryzykiem w gminie opisany w regulaminie obejmuje:
— coroczną identyfikację ryzyka w odniesieniu do realizowanych celów i zadań,

²¹ I. Staniec: *Uwarunkowania skuteczności...*, s. 60.

²² E. Nowak: *Zarządzanie ryzykiem w działalności przedsiębiorstwa*, w: *Rachunkowość w zarządzaniu ryzykiem w przedsiębiorstwie*, red. E. Nowak, PWE, Warszawa 2010, s. 27.

²³ M. Borkowski, R. Hanisz: *Ryzyko jako nieodłączny element funkcjonowania przedsiębiorstw*, w: *Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie*, red. R. Hanisz, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2010, s. 34.

²⁴ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. nr 157, poz. 1240, art. 164).

²⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm., art. 3).

²⁶ Regulamin kontroli zarządczej i zarządzanie ryzykiem w Gminie X.

- ustalenie prawdopodobieństwa i możliwych skutków wystąpienia ryzyka,
- określenie reakcji na ryzyko,
- zastosowanie najlepszych praktyk zarządzania ryzykiem w celu zmniejszenia skutków ryzyka.

Za identyfikację ryzyka w wydziałach odpowiedzialni są ich kierownicy oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach samodzielnych. Osoby te, będące właścicielami ryzyka, identyfikują zagrożenia w obszarze swojego działania.

Sprawozdanie z identyfikacji i analizy ryzyka oraz plan działalności na dany rok właściciele ryzyka mają obowiązek złożyć w terminie do 30 grudnia roku poprzedzającego realizację planu. Właściciele ryzyka mają również obowiązek monitorowania przebiegu procesu zarządzania ryzykiem oraz zgłaszania zauważonych istotnych zdarzeń, które mogą sygnalizować nowe źródła zagrożenia. W proces zarządzania ryzykiem zaangażowani są wszyscy pracownicy urzędu. Mają oni obowiązek uczestniczenia w czynnościach związanych z identyfikowaniem ryzyka oraz zgłaszania potencjalnego ryzyka. Główny specjalista ds. kontroli sporządza roczny raport z dokonanej analizy ryzyka w terminie do 30 stycznia za rok poprzedni.

Ocena zidentyfikowanego ryzyka w gminie polega na określeniu prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia ryzyka oraz ustaleniu współczynnika istotności.

Oszacowanie prawdopodobieństwa oraz skutków wystąpienia ryzyka odbywa się na podstawie przyjętego pięciostopniowego modelu oceny ryzyka. Przy ocenie skutków uwzględnia się kryteria dodatkowe takie jak: finansowe, organizacyjne, dobro klienta, reputacja i wizerunek. Tabele 5 i 6 prezentują sposób ustalania prawdopodobieństwa i skutków ryzyka.

Tabela 5

Definicja punktowej oceny prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka

Punktacja	1	2	3	4	5
Opis	Rzadkie	Mało prawdopodobne	Średnie	Prawdopodobne	Prawie pewne
Prawdopodobieństwo	0–10%	11–30%	31–60%	61–80%	81–100%

Źródło: Regulamin kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem...

Tabela 6

Definicja punktowej oceny skutków wystąpienia ryzyka

Punkta- cja	Opis	Kryteria			
		Finansowe A	Organizacyjne B	Dobro klienta C	Reputacja, wizerunek D
5	Katastro- falne	Strata finansowa > 3 mln zł	Brak realizacji kluczowych celów będących podstawą utwo- rzenia jednostki/ wydziału	Naruszenie dobra klientów lub zerwanie kontaktu z klientem	Negatywne doniesienia medialne w całym kraju
4	Poważne	Strata finansowa 500 tys. zł < 3 mln zł	Brak realizacji celów jednostki/ wydziału	Znaczne niezado- wolenie klienta lub pogorszenie w kontaktach spowodowane mię- dzy innymi błędami finansowymi, opóźnieniami itp.	Pewne informacje w mediach ogólnokrajow- ych
3	Średnie	Strata finansowa 50 tys. zł < 500 tys. zł	Zakłócenia w działalności	Niezadowolenie klienta lub pogor- szenie w kontaktach spowodowane m.in. błędami finansowymi, opóźnieniami itp.	Informacje w mediach regionalnych i lokalnych
2	Małe	Strata finansowa 1 tys. zł < 50 tys. zł	Niewielkie zakłócenia w działalności	Opóźnienie w realizacji sprawy klienta bez skutków finansowych	Ograniczone informacje w mediach regionalnych i lokalnych
1	Nie- znaczne	Strata finansowa < 1 tys. zł	Krótkie zakłócenia w działalności	Nieznaczne opóźnienia w realizacji sprawy klienta bez skutków finansowych	Ubogie informacje w mediach regionalnych i lokalnych
0	Żadne	Strata finansowa = 0	Brak zakłóceń w działalności	Nienaruszone	Brak wpływu

Źródło: Regulamin kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem...

Na podstawie oszacowanego prawdopodobieństwa oraz skutków wystąpienia ryzyka określa się poziom istotności zidentyfikowanego ryzyka.

Matrycę punktowej oceny ryzyka stosowaną w gminie przedstawia tabela 7. Wielkość ta pozwala na dokonanie oceny i hierarchizacji ryzyka, to jest

uszeregowanie oszacowanych rodzajów zagrożeń ze względu na ich znaczenie dla realizacji celów i zadań jednostki.

Tabela 7

Matryca punktowej oceny ryzyka

Prawdopodobieństwo wystąpienia						
Prawie pewne	5	10	15	20	25 i > 25	
Prawdopodobne	4	8	12	16	20	
Średnie	3	6	9	12	15	
Mało prawdopodobne	2	4	6	8	10	
Rzadkie	0–1	2	3	4	5	
	Żadne nieznaczne	Małe	Średnie	Poważne	Katastrofalne	Skutki oddziaływania

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regulaminu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem...

Zgodnie z przedstawionymi na matrycy wielkościami współczynnika istotności dokonuje się oceny istotności ryzyka w sposób opisany w tabeli 8.

Tabela 8

Kryteria oceny istotności ryzyka

Współczynnik istotności	Poziom ryzyka	Opis ryzyka
od 0 do 6	niski	ryzyko znajdujące się w lewym dolnym rogu matrycy; zagrożenie tolerowane przez jednostkę
od 8 do 12	średni	ryzyko znajdujące się w środku matrycy; należy je monitorować i w niektórych sytuacjach można podjąć dalsze działania
≥ 15	wysoki	ryzyko znajdujące się w prawym górnym rogu; wymaga pilnej uwagi

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regulaminu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem...

Na podstawie oceny istotności ryzyka wyznaczany jest akceptowalny poziom ryzyka i podjęte zostają następujące działania:

- ryzyka o wartościach niskich są akceptowalne i pomijane w dalszej analizie,
- ryzyka o wartościach średnich powinny być monitorowane poprzez podejmowanie działań w ramach bieżącej działalności wydziałów,
- ryzyka o wartościach wysokich zobowiązują kierowników poszczególnych wydziałów i pracowników zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach do wprowadzenia, zmiany lub uzupełnienia konkretnych mechanizmów kontrolnych ze wskazaniem terminów oraz osób odpowiedzialnych za ich wprowadzenie.

Zestawienie ilości zidentyfikowanych ryzyk w latach 2010–2012 przedstawia tabela 9.

Tabela 9

Zestawienie ilości ryzyk w latach 2010–2012

Rok	Poziom ryzyka			Ilość rodzajów ryzyka
	niski	średni	wysoki	
2010	29	7	5	41
2011	92	2	3	97
maj 2012	127	16	–	143

Źródło: opracowanie własne na podstawie planów zadań audytowych

Zadania, w których w 2010 roku wystąpiły ryzyka średnie, to: prowadzenie ewidencji korespondencji, funkcjonowanie systemów informatycznych, przeprowadzanie przetargów na roboty budowlane, wydatkowanie środków finansowych na realizację gminnego programu rozwiązywania problemów alkoholowych. Ryzyka wysokie zostały zidentyfikowane w następujących zadaniach: wykorzystywanie samochodów służbowych w straży międzygminnej, nadzór nad funkcjonowaniem targowiska miejskiego, pobór opłat z tytułu korzystania z cmentarza, naliczanie opłat z tytułu funduszu remontowego i opłaty eksploatacyjnej, naliczanie i rozliczanie kosztów poniesionych na utrzymanie lokalu.

W stosunku do ryzyka średniego i wysokiego podjęto decyzję przeprowadzenia w 2011 roku kontroli w tych obszarach, w których ujawniono te ryzyka.

Zadania, w których w grudniu 2011 roku ujawniono ryzyko o średniej istotności, to: dysponowanie środkami z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, nieterminowe przekazywanie materiałów sesyjnych. Ryzyka o wysokiej istotności należą do obszarów takich jak: proces doskonalenia i uaktualniania wiedzy nauczycieli, przekazywanie dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych, wykorzystywanie środków finansowych pochodzących z wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

W stosunku do ujawnionego ryzyka o istotności średniej i wysokiej podjęto działania polegające na przeprowadzeniu kontroli instytucjonalnej i funkcjonalnej, zmianie regulacji wewnętrznych i zasad prowadzenia dokumentacji, udzieleniu instruktażu, przeprowadzeniu rozmów dyscyplinujących.

W maju 2012 roku we wszystkich wydziałach urzędu została przeprowadzona weryfikacja zagrożeń. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu rozpoznano 53 nowe rodzaje ryzyka. Dzięki przeglądowi uzyskano również informację o wcześniej zidentyfikowanych rodzajach ryzyka. Stwierdzono, że nastąpiła zmiana poziomu istotności ryzyka. Ryzyka o wysokiej istotności zmieniły kategorię na niższą.

Uwagi końcowe

W Polsce zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, jest stosunkowo nowym zjawiskiem. Światowa recesja trwająca nieprzerwanie od kilkunastu lat, która dotknęła również sektor publiczny, spowodowała, że coraz większą wagę przykłada się do zarządzania ryzykiem.

Konieczność zabezpieczenia się przed różnymi rodzajami ryzyka, a także obowiązujące regulacje prawne stawiają gminę przed koniecznością podjęcia stosownych działań w tej dziedzinie. Pomoc w ocenie potencjalnego zagrożenia oraz wykorzystanie szans może zapewnić jednostce wdrożenie systemu zarządzania ryzykiem.

Jednym z ważniejszych czynników wywołującym ryzyko w gminie są uwarunkowania gospodarcze, polityka kadrowa, zagrożenia finansowe, brak wiedzy, nieprzestrzeganie procedur w wielu dziedzinach działalności bądź brak tych procedur, rosnące wymagania ładu organizacyjnego, zmiany regulacji prawnych.

Oceniając realizację systemu zarządzania ryzykiem w badanej jednostce należy stwierdzić, że w krótkim, niespełna dwuletnim okresie od wprowadzenia tego systemu poczyniono znaczne postępy w tej dziedzinie. Jeśli skuteczność zarządzania ryzykiem w kolejnych okresach mierzono by tylko wzrastającą liczbą zidentyfikowanego ryzyka, to można stwierdzić, że odnotowano postęp w tej dziedzinie.

Cel zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego jest nieco inny niż w pozostałych organizacjach gospodarczych. Jednym z ważniejszych zadań zarządzania ryzykiem w gminie jest wskazanie miejsc narażonych na zagrożenia, w których wprowadza się i realizuje mechanizmy kontrolne.

Literatura

- Adamska A.: *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – podstawowe zagadnienia*, w: *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty*, red. A. Fierla, SGH w Warszawie, Warszawa 2009.
- Anzel M.: *Szacowanie ryzyka oraz zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy z dnia 5 sierpnia 2011*. Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „One”, Poznań 2011.
- Bareja K., Klimczak K.: *Neoklasyczne ramy analizy atrybutów ryzyka*, w: *Ryzyko w rachunkowości*, red. A. Karmańska, Difin, Warszawa 2008.
- Borkowski M., Hanisz R.: *Ryzyko jako nieodłączny element funkcjonowania przedsiębiorstw*, w: *Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie*, red. R. Hanisz, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2010.
- Dziedziczak I.: *Planowanie kontroli na podstawie oceny ryzyka*, w: *Kontrola wewnętrzna w jednostkach gospodarczych*, red. K. Winiarska, PWE, Warszawa 2010.
- Gawart M., Jezierska E.: *Podejście do identyfikowania cech ryzyka wg nurtu ofensywnego*, w: *Ryzyko w rachunkowości*, red. A. Karmańska, Difin, Warszawa 2008.
- Hadyniak B.: *Uncertainty, needs and risk*, w: *Risk management: concepts, models, issues*, red. L. Gąsioriewicz, J. Monkiewicz, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Jajuga K.: *Pojęcie ryzyka i zarządzanie ryzykiem*, w: *Zarządzanie ryzykiem*, red. K. Jajuga, PWN, Warszawa 2009.
- Jastrzębska M.: *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego i jego związki z kontrolą zarządczą oraz audytem wewnętrznym*. „Finanse Komunalne” 2010, nr 7–8.
- Kaczmarek T.T.: *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem*, Difin, Warszawa 2008.
- Kaczmarek T.T.: *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2010.
- Karmańska A.: *Model koncepcyjny definiowania ryzyka na użytek jego identyfikowania i analizy w dziedzinie rachunkowości*, w: *Ryzyko w rachunkowości*, red. A. Karmańska, Difin, Warszawa 2008.

- Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego, Załącznik do komunikatu nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 roku w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 5, poz. 24).
- Minister Skarbu JKM: *Pomarańczowa księga 2004, Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym Wielkiej Brytanii*, www.mf.gov.pl.
- Nowak E.: *Zarządzanie ryzykiem w działalności przedsiębiorstwa*, w: *Rachunkowość w zarządzaniu ryzykiem w przedsiębiorstwie*, red. E. Nowak, PWE, Warszawa 2010.
- Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, www.mf.gov.pl.
- Regulamin kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Gminie X.
- Staniec I.: *Uwarunkowania skuteczności zarządzania ryzykiem w organizacjach*, Zeszyty Naukowe nr 1099, Politechnika Łódzka, Łódź 2011.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. nr 157, poz. 1240).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.).
- Waściński T., Krasieński P.: *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – elementy systematyki i identyfikacji*, w: *Zarządzanie ryzykiem działalności organizacji*, red. J. Monkiewicz, L. Gąsioriewicz, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Winiarska K.: *Audyt wewnętrzny 2008*, Difin, Warszawa 2008.
- Winiarski J.: *Ryzyko – teoria i praktyka*, InfoGlobMar, Gdańsk 2010.
http://www.rudnicki.com.pl/zarzadzanie_ryzykiem/.

Magdalena Frymus
absolwentka studiów podyplomowych
Audyt i Kontrola Wewnętrzna w Usprawnieniu Zarządzania
Uniwersytet Szczeciński

**RISK MANAGEMENT AS A CONDITION
FOR EFFICIENT MANAGEMENT OF A COMMUNITY**

Summary

Risk management becomes inevitable element of community functioning. Necessity for protection against different kinds of risks, and also ruling laws make the community act respectively in this area. Help in evaluation of potential risk and turning opportunities in good account can be ensured by implementation of risk management system.

Translated by Magdalena Frymus

