

Zarządzający ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego

Maria Jastrzębska*

Streszczenie: W opracowaniu omówiono istotę zarządzania ryzykiem ze szczególnym uwzględnieniem zaleceń wynikających z międzynarodowego standardu zarządzania ryzykiem (ISO 31000). Następnie określono role osób zaangażowanych w proces zarządzania ryzykiem, wskazując właścicieli ryzyka i menedżerów ryzyka. Kolejno nawiązując do podziału ról w tym zakresie, wskazano osoby odpowiedzialne za zarządzanie ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego. Na koniec scharakteryzowano przede wszystkim działania osób dokonujących identyfikacji i analizy ryzyka w działalności JST.

Słowa kluczowe: zarządzający ryzykiem, jednostka samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Celem opracowania jest określenie osób zarządzających ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego (JST) i działań, jakie powinny podejmować, aby zarządzanie to było skuteczne i efektywne. Opracowanie przygotowano z wykorzystaniem metody analizy opisowej¹.

Zarządzanie ryzykiem polega na identyfikacji ryzyka, analizie ryzyka (określenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i możliwych skutków wystąpienia ryzyka), określeniu akceptowanego poziomu ryzyka, mapowaniu ryzyka, określeniu reakcji na ryzyko (przede wszystkim w celu zminimalizowania lub wyeliminowania jego niekorzystnego wpływu na organizację), monitorowaniu i kontroli skuteczności podjętych działań w zakresie zarządzania ryzykiem (Malinowska 2011: 64).

Działania podejmowane przez zarządzających ryzykiem powinny uwzględniać charakter danej organizacji i otoczenie, w jakim ona działa, oraz wpływać ze specyfiki organizacji (wielkość, zmienność, struktura organizacyjna, zatrudnienie, kultura organizacji). Natomiast efekty tych działań powinny się przekładać na szczeblu zarządczym na długofalową strategię organizacji oraz decyzje podejmowane przez główną kadrę kierowniczą. Kierownictwo organizacji winno poddawać regularnym przeglądom całościowy proces zarządzania ryzykiem w celu uzyskania pewności, że jest on skuteczny i efektywny. W razie istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje organizacja, powinna być dokonywana ponowna aktualizacja arkusza ryzyka (zob. Folga i in.).

* dr hab. Maria Jastrzębska, prof. UG – Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot, e-mail: mjastrzebska@wzr.pl

¹ Opracowanie powstało 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.

W kontekście normy ISO 31000 nie ma potrzeby zawężenia adresatów zarządzania ryzykiem wyłącznie do ekspertów czy menedżerów ryzyka lub ubezpieczeń. Zarządzanie ryzykiem powinno być integralną częścią zarządzania organizacją i bezzasadne jest jego wyodrębnianie lub izolowanie od praktyki i określonych przez organizację zasad zarządzania. A zatem zarządzanie ryzykiem powinno przenikać wszystkie procesy w organizacji i być niejako uszyte na jej miarę. Ponadto norma ISO 31000 rekomenduje wdrożenie zasad i ram zarządzania wskazujących na obszary w organizacji, w której zarządzanie ryzykiem powinno być umiejscowione (najlepiej na najwyższych szczeblach zarządzania). Warto przy tym pamiętać o zarządzaniu ryzykiem organizacji jako całości oraz rodzajami ryzyka, przy czym istnieją także tzw. ryzyka specyficzne związane z rodzajem działalności organizacji i jej wielkością; ważne są również osobiste preferencje zarządzających organizacją. W celu implementacji systemu zarządzania ryzykiem konieczne jest zorganizowanie spotkania z kierownictwem najwyższego szczebla, podczas którego dla określonej grupy celów strategicznych zostanie przeprowadzona burza mózgów nastawiona na określenie tego, co wpływa na zwiększenie szans i skuteczną realizację celów organizacji, oraz tego, co może przeszkodzić w ich realizacji. Dobre pierwsze wrażenie wywołane przez osobę prezentującą koncepcję zarządzania ryzykiem ma kluczowe znaczenie dla jej przyjęcia przez kierownictwo najwyższego szczebla (Pijanowski 2010: 64).

1. Właściciel ryzyka i menedżer ryzyka

Wśród osób zajmujących się zarządzaniem ryzykiem należy wskazać tych, którzy zarządzają konkretnymi rodzajami ryzyka organizacji i są decydentami w sprawach zidentyfikowanych rodzajów ryzyka – są to właściciele ryzyka. Z kolei osoby odpowiadające za zaprojektowanie i wprowadzenie w życie zasad i metod (system zarządzania ryzykiem), według których będą postępować właściciele ryzyka, są menedżerami ryzyka; powinny także aktywizować, wspierać, doradzać i szkolić właścicieli ryzyka.

Zadaniem właściciela ryzyka jest zarządzanie ryzykiem, począwszy od momentu, kiedy ryzyko zostanie zidentyfikowane i otrzyma swojego właściciela, do momentu, kiedy sprowadzi on swoje ryzyko do poziomu akceptowalnego dla organizacji, tj. zgodnego z apetytem na ryzyko lub poziomem tolerancji na ryzyko wyznaczonym lub zatwierdzonym przez kierownictwo. Akceptowalny poziom ryzyka to ten, który kierownictwo jest w stanie zaakceptować i nie podejmować dalszych działań wobec danego ryzyka. Odzwierciedla filozofię zarządzania ryzykiem oraz nastawienie kierownictwa do ryzyka. Akceptowalny poziom ryzyka powinien być jasno określony (może być różny dla różnych celów organizacji) i prawidłowo zakomunikowany, aby wszystkie zainteresowane osoby dobrze go znały. Akceptowalny poziom ryzyka może być wyrażony przy użyciu tych samych kryteriów, które są wykorzystywane w analizie ryzyka, tj. stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i jego skutków, lub odnosić się do ogólnej oceny ryzyka za pomocą serii limitów zatwierdzonych przez kierownictwo, określających każdemu poziomowi zarządzania, np. zastępcom, kierownikom komórek organizacyjnych, jasne wytyczne w kwestii poziomów ryzyka, które nie mogą być przekroczone (Załącznik do komunikatu nr 6).

Właściciel ryzyka powinien upewnić się, że ryzyko, jakie otrzymał, zostało poprawnie zmierzone (chyba że on sam zidentyfikował i zmierzył je lub tę czynność nadzorował). Warto przy tym podkreślić, że na oszacowanie i rozpoznanie ryzyka powinno się poświęcić ilość czasu, energii i ewentualnych nakładów finansowych (np. wynagrodzenie dla konsultantów)

proporcjonalną do jego wielkości. Właściciel ryzyka podejmuje określone decyzje w procesie postępowania z ryzykiem (reakcje na ryzyko) i powinien przełożyć swoje decyzje na konkretne zadania i projekty oraz delegować wykonanie konkretnych zadań. Właścicielem ryzyka powinna być osoba, która ma: kompetencje merytoryczne, aby zarządzać danym rodzajem ryzyka; władzę, aby podejmować decyzje, jakich będzie wymagało ograniczanie określonego rodzaju ryzyka (ponoszenie nakładów finansowych, zwalnianie i zatrudnianie ludzi, wprowadzanie zmian w procesach); zasoby, dzięki którym może podejmować decyzje w kontekście ryzyka. Warto przy tym podkreślić, że aby zarządzanie ryzykiem było skuteczne, jedna osoba powinna zarządzać niewielką liczbą rodzajów ryzyka (maks. 5–6) i ryzyko powinno być zarządzane głównie na najniższych szczeblach zarządczych, co w dłuższym okresie sprzyja budowaniu odpowiedzialności, kompetencji i umiejętności zarządczych na tych szczeblach zarządzania, a także powoduje, że organizacja staje się elastyczniejsza i zdolna do bezpiecznego podjęcia większego ryzyka. Właściciel ryzyka powinien raportować o istotnych ryzykach do wyższego szczebla zarządczego i informować o ryzykach dla niego trudnych, z którymi sobie nie radzi (Rudnicki 2011: 25–26).

Menedżer ryzyka jako architekt systemu zarządzania ryzykiem w organizacji oraz menedżer i doradca kierownictwa najwyższego szczebla odpowiada za: stworzenie zespołu odpowiedzialnego za zaprojektowanie i wdrożenie systemu zarządzania ryzykiem; monitorowanie stanu ryzyka w organizacji i skuteczności poszczególnych zarządzających zidentyfikowanymi rodzajami ryzyka; regularne raportowanie ryzyka do kierownictwa najwyższego szczebla; zreformowanie całościowego programu ubezpieczeń w organizacji; wypracowanie relacji i współpracy z działem audytu wewnętrznego; współdziałanie w projektach i inicjatywach prewencyjnych; zarządzanie niektórymi kluczowymi rodzajami ryzyka czy ryzykiem krzyżowym; dokonywanie corocznego przeglądu zakresu polityki zarządzania ryzykiem, aby była dostosowana do potrzeb organizacji. Aby menedżer ryzyka mógł skutecznie realizować swoje zadania, bardzo istotny jest wybór właściwego miejsca dla niego w strukturze organizacji w celu maksymalizowania jego wpływu na organizację, szans dokonania w niej zmian i nienarazania na eskalację konfliktów z poszczególnymi komórkami organizacyjnymi (Rudnicki 2009: 51).

2. Podmioty zarządzające ryzykiem w JST

Różnorodność zadań realizowanych przez JST i związana z tym skomplikowana struktura organizacyjna sprawiają, że model zdecentralizowany jest podstawą jej funkcjonowania i zarządzania jej ryzykiem. Należy przy tym dążyć do zaangażowania w proces zarządzania ryzykiem w odpowiednim zakresie wszystkich odpowiedzialnych za realizację zadań JST, czyli:

- kierownika JST i zarazem kierownika urzędu JST (w gminie wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa);
- kierowników poszczególnych wydziałów/referatów urzędu JST (urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego);
- kierowników jednostek organizacyjnych i nadzorowanych¹ (dalej zwanych kierownikami jednostek) odpowiedzialnych za poszczególne sfery działania JST;

¹ Formy organizacyjno-prawne podmiotów realizujących zadania JST można podzielić na dwie grupy, tj. jednostki organizacyjne JST i jednostki nadzorowane. Do pierwszej grupy zalicza się jednostki sektora finansów publicznych niemające osobowości prawnej, podległe kierownikowi JST, np. samorządowe jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe. Do drugiej grupy zalicza się jednostki sektora finansów publicznych mające

- skarbnika JST, pracowników służb finansowych, w tym komórek kontroli wewnętrznej;
- pozostałych pracowników samorządowych;
- pełnomocnika ds. zarządzania ryzykiem lub zespołu ds. zarządzania ryzykiem.

Proces zarządzania ryzykiem w JST powinien być prowadzony na poziomie strategicznym i stanowić integralny element zarządzania strategicznego. Dlatego za zarządzanie ryzykiem w JST jest odpowiedzialny przede wszystkim kierownik JST, który musi zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, w tym zarządzanie ryzykiem w JST (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), w szczególności w urzędzie JST. 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 musi ustanowić zasady zarządzania ryzykiem w swojej jednostce. A zatem szczególną funkcję w zarządzaniu ryzykiem mają do spełnienia kierownik JST i kierownicy jednostek we współpracy z pełnomocnikiem lub zespołem ds. zarządzania ryzykiem jako koordynatorem procesu zarządzania ryzykiem (menedżerem ryzyka). Kierownik JST i kierownicy jednostek określają, jakie działania zostaną podjęte w procesie zarządzania ryzykiem, oraz informują osoby odpowiedzialne za realizację zadań obarczonych ryzykiem (właścicieli ryzyka) o tych działaniach, które są zobowiązane podjąć w celu ograniczenia ryzyka. Z kolei audyt wewnętrzny ocenia działanie ustanowionych mechanizmów kontrolnych w trakcie realizacji zadań i sporządza raport roczny na temat działania systemu kontroli zarządczej, przekazuje go kierownikowi JST i pełnomocnikowi ds. zarządzania ryzykiem lub przewodniczącemu zespołu ds. zarządzania ryzykiem.

W zarządzaniu ryzykiem w JST warto zwrócić szczególną uwagę na proces transmisji celów i ryzyka strategicznego na poziom działań operacyjnych oraz zarządzanie operacyjne. Dlatego niezbędne jest, szczególnie w większych JST, aby kierownik JST i kierownicy jednostek wykonujących zadania JST byli wspomagani przez koordynatorów ds. zarządzania ryzykiem odpowiedzialnych za zarządzanie i kontrolowanie ryzyka na poziomie strategicznym oraz redystrybucję celów strategicznych na poziom operacyjny. Funkcję takiego koordynatora sprawuje pełnomocnik albo zespół ds. zarządzania ryzykiem, przy czym lepszą formą niż utworzenie jednoosobowego stanowiska jest powołanie zespołu składającego się z 3–5 osób, w zależności od wielkości JST (Raport 2011: 41–44; Załącznik nr 1).

W skład zespołu ds. zarządzania ryzykiem powinni wchodzić pracownicy referatów/wydziałów urzędu JST. W pracach zespołu może uczestniczyć audytor wewnętrzny, ale w charakterze doradcy. Członkowie zespołu biorą udział w zarządzaniu ryzykiem w JST stosownie do obowiązków określonych w odpowiednich dokumentach prawa wewnętrznego. Pracami zespołu kieruje przewodniczący zespołu i do jego zadań należy przede wszystkim organizacja pracy i zwoływanie posiedzeń zespołu, przewodniczenie obradom i czuwanie nad sprawnym ich przebiegiem, wnioskowanie do kierownika JST o dokonanie zmian w składzie zespołu. Przewodniczącym zespołu powinna być osoba mająca odpowiedni poziom decyzyjności, przy czym ostateczne decyzje dotyczące zarządzania ryzykiem w JST zawsze będzie podejmował kierownik JST.

Do zadań zespołu ds. zarządzania ryzykiem należy w szczególności: opracowywanie i aktualizacja procedur zarządzania ryzykiem; przegląd zakresu polityki zarządzania ryzykiem w celu zapewnienia jej aktualności i adekwatności do potrzeb JST; podejmowanie oraz

osobowość prawną i nadzorowane przez kierownika JST, np. samorządowe osoby prawne (gminne, powiatowe, wojewódzkie), tj. instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, spółki komunalne, podmioty sektora prywatnego realizujące zadania JST na podstawie umowy cywilno-prawnej.

koordynacja działań w zakresie zarządzania ryzykiem; budowanie świadomości na temat zagrożeń mogących wystąpić wewnątrz i na zewnątrz JST, mających wpływ na realizację celów i zadań JST. Członkowie zespołu ds. zarządzania ryzykiem powinni: edukować pracowników; analizować zastosowane mechanizmy obniżające istotność ryzyka; planować wspólne działania międzywydziałowe; proponować procedury ograniczające ryzyko; analizować skuteczność zastosowanych wcześniej działań mających na celu minimalizację ryzyka; prowadzić zbiorczy rejestr ryzyka; sporządzać mapy ryzyka; przeprowadzać wtórną analizę oceny zarządzania ryzykiem w referatach/wydziałach urzędu JST; zająć się identyfikacją i analizą występowania ryzyka krzyżowego (ryzyko, które może powtórzyć się przy wykonywaniu wielu różnych czynności lub wpływać na jednostkę w wielu aspektach działania); dokonać właściwej hierarchizacji rodzajów ryzyka na szczeblu urzędu JST (ocena dokonana przez zespół powinna kończyć proces oceny ryzyka i nie może polegać jedynie na rutynowym zebraniu formularzy od kierowników referatów/wydziałów urzędu JST); analizować historię i cykliczność rodzajów ryzyka; sporządzać inne raporty i analizy ryzyka; zdefiniować obszary ryzyka zarówno wspólne dla całego urzędu JST, jak i charakterystyczne dla poszczególnych referatów/wydziałów urzędu JST. Zespół ds. zarządzania ryzykiem wspólnie z kierownikiem JST podejmuje decyzje dotyczące określonych rodzajów ryzyka wskazanych w arkuszach ryzyka przez kierowników wydziałów/referatów urzędu JST i jednostek. Wyniki tej oceny mogą zostać przedstawione dla celów decyzyjnych w formie diagramu określonych rodzajów ryzyka dla JST, aby określić poziom ryzyka akceptowalnego.

Do podstawowych trudności powołania zespołu ds. zarządzania ryzykiem mogą należeć: dobór kandydatów na członków zespołu (członkowie muszą spełniać określone kryteria, tj. dysponować kompetencjami i cechami charakteru predysponującymi ich do tej funkcji); trudności w wygospodarowaniu czasu na dodatkowe zebrania zespołu; niewielka liczba ochotników do pracy w zespole; niewystarczająca wiedza z zakresu pracy grupowej i metod rozwiązywania konfliktów; zbyt płytkie pod względem merytorycznym i krótkie szkolenia z zakresu zarządzania ryzykiem; konflikty na tle ustalania ważności zidentyfikowanych rodzajów ryzyka; brak wsparcia ze strony kierownika JST i audytu wewnętrznego; brak motywacji do pracy zespołowej; narażenie się na opór ze strony kierownictwa średniego szczebla i pracowników, których mogą dotyczyć zmiany zaproponowane w ramach mechanizmów kontrolnych; zmniejszenie zainteresowania udziałem w zespole a poprzez to wygaszanie jego działalności (z upływem czasu oraz przy braku motywacji); nadawanie propozycjom wypracowanym przez zespół niskiego priorytetu wykonalności i opóźnianie odpowiedzi na propozycje składane przez zespół.

Praca zespołu ds. zarządzania ryzykiem powinna być poprzedzona serią szkoleń z zakresu systemu zarządzania ryzykiem, co umożliwi: wsparcie procesu decyzyjnego w JST; wykształcenie umiejętności grupowego rozwiązywania problemów; kreatywne i logiczne rozwiązywanie postawionych przed zespołem problemów oraz sugerowanie kierownikowi JST lub kierownikom jednostek możliwości zmian; poczucie współodpowiedzialności członków zespołu za zadania w procesie zarządzania ryzykiem; przełamanie oporu pracowników wobec zarządzania ryzykiem; wzbogacenie i urozmaicenie pracy; wprowadzenie dodatkowego narzędzia motywacji; polepszenie komunikacji oraz podniesienie znajomości JST, a dzięki temu lepsze wykorzystanie potencjału pracowników; zwiększenie skuteczności i efektywności pracy poszczególnych pracowników.

Praca zespołu ds. zarządzania ryzykiem nie może być skutecznie wprowadzona, jeśli nie zostanie odpowiednio dopasowana do kultury organizacji oraz nie będzie powiązana z systemem motywacyjnym, np. pozapłacowym, przy ocenie okresowej pracowników. Ponadto

w celu utrzymania odpowiedniego tempa pracy zespołu niezbędne jest stałe i życzliwe zainteresowanie pracami zespołu ze strony kierownika JST oraz podkreślanie osiągniętych efektów pracy zespołu. Posiedzenia zespołu odbywają się w zależności od potrzeb. Kierownik JST może zdecydować o dodatkowym wynagrodzeniu dla członków zespołu. W ciągu półroczu w ramach etapu przygotowawczego do wprowadzenia zespołu ds. zarządzania ryzykiem powinna zostać przeprowadzona analiza potrzeby powołania tego zespołu, następnie należy wprowadzić niezbędne zapisy do wewnętrznych procedur i zarządzeń oraz przeprowadzić zaawansowane szkolenie członków zespołu. Konieczne jest też przeprowadzenie akcji edukacyjnej w JST na temat roli tego zespołu. W ciągu roku powinna być dokonana ocena prac zespołu i w razie potrzeby należy podjąć działania korygujące.

3. Identyfikacja ryzyka i analiza ryzyka w JST

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych jej najistotniejszym elementem jest system wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania ich realizacji za pomocą wyznaczonych mierników. Z kolei zarządzanie ryzykiem, będące podstawowym elementem tej kontroli, ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań jednostki. Należy więc na wstępie rozważyć możliwość wskazania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu jej misji. Jasne określenie misji może sprzyjać ustaleniu hierarchii celów i zadań oraz efektywnemu zarządzaniu ryzykiem. Określona misja może zostać zamieszczona w takich dokumentach wewnętrznych, jak regulamin organizacyjny, zarządzenia z zakresu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem, polityka jakości (w przypadku jednostek mających wdrożony system zarządzania jakością) (Komunikat nr 23 Ministra Finansów).

W procesie zarządzania ryzykiem jednostki sektora finansów publicznych, w tym JST i jednostek wykonujących jej zadania, pożądana jest przede wszystkim ocena globalnego poziomu ryzyka dla całej jednostki, o ile istnieje możliwość wartościowego szacowania poziomu poszczególnych rodzajów ryzyka. Warunkiem niezbędnym do skutecznego zarządzania ryzykiem jest określenie celów ogólnych (strategicznych, długoterminowych), które są zgodne z zadaniami JST określonymi przez przepisy prawa, jej statut lub inne regulacje. Ważne są też cele szczegółowe (operacyjne, krótkoterminowe), które są ustalane na szczeblach poszczególnych komórek organizacyjnych (np. w formie rocznego planu pracy). Cele wyznaczone dla zadania lub projektu powinny być jednoznacznie określone (specyficzne), mierzalne, zaakceptowane przez przyjmującego zadanie, wykonalne (rozsądne) i terminowe (określone, na kiedy mają być zrealizowane). W praktyce funkcjonowania większości JST identyfikacja ryzyka odbywa się z reguły na podstawie celów i zadań zawartych w różnych dokumentach wewnętrznych, tj. regulaminie organizacyjnym, opisie procesów, odrębnym dokumencie planistycznym zawierającym najważniejsze zadania jednostki na dany rok. Natomiast tam, gdzie funkcjonuje budżet zadaniowy, identyfikacja ryzyka odbywa się na podstawie wyciągu z budżetu zadaniowego na poziomie podzadań, jednak może mieć miejsce przeddefiniowywanie rodzajów ryzyka na podstawie budżetu zadaniowego bądź jego zmodyfikowanej wersji. W JST najczęściej wykorzystywanym narzędziem służącym do identyfikacji ryzyka są odpowiednio opracowane kwestionariusze i doświadczenie, dzięki któremu można opracować prognozy na przyszłość, samoocena w formie ankiety, spotkania kierownictwa, arkusze ryzyka, doradztwo komórek audytu wewnętrznego.

Kierownicy referatów/wydziałów urzędu JST i jednostek powinni starać się na bieżąco dokonywać przeglądu działań celem zebrania informacji o związanych z nimi rodzajami ryzyka. Częstotliwość identyfikacji ryzyka może być dokonywana jednokrotnie, dwukrotnie, czterokrotnie w ciągu roku lub na bieżąco. Wyniki identyfikacji ryzyka powinny być dokumentowane w arkuszach ryzyka tworzonych według wzorów zamieszczonych w zarządzeniach (procedurach) dotyczących zarządzania ryzykiem. Zidentyfikowane, przeanalizowane, wstępnie ocenione i zhierarchizowane rodzaje ryzyka powinny być weryfikowane przez kierowników poszczególnych referatów/wydziałów urzędu JST i jednostek. Następnie arkusze ryzyka, pozyskane od kierowników, są przedkładane pełnomocnikowi lub zespołowi ds. zarządzania ryzykiem i kierownikowi JST jako zbiorczy arkusz. W rejestrze ryzyka najlepiej umieszczać tylko rodzaje ryzyka przekraczające akceptowany poziom, natomiast rodzaje ryzyka nieprzekraczające tego poziomu powinny być monitorowane na poziomie referatów/wydziałów urzędu JST i jednostek (Załącznik do komunikatu nr 6).

Zidentyfikowane ryzyko jest poddawane analizie. W ramach analizy ryzyka następuje określenie przyczyn i skutków zidentyfikowanego ryzyka, a w ramach oceny rodzaju ryzyka stosuje się kategoryzację ryzyka. Wyróżnia się następujące kategorie ryzyka: strategiczne, operacyjne, finansowe, zasobów ludzkich, działalności, zewnętrzne i wewnętrzne, korupcji, rezydualne (ryzyko oceniane z wzięciem pod uwagę istniejących mechanizmów kontrolnych; ryzyko, które powstaje po wprowadzeniu reakcji na ryzyko) i nieodłączne (ryzyko oceniane tak, jakby nie występowały żadne mechanizmy kontrolne). Ryzyko ocenia się przede wszystkim, biorąc pod uwagę jego wpływ na jednostkę (np. niewielki, mały, średni, poważny, krytyczny) oraz prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka (np. rzadkie, małe, średnie, wysokie, najwyższe) i buduje się macierz ryzyka „5 x 5” (Jennison 2004: 40–41).

Bardzo ważne z punktu widzenia skuteczności i efektywności zarządzania ryzykiem jest określenie apetytu na ryzyko, a konkretnie ryzyko akceptowalne. W jednostkach sektora finansów publicznych, w tym w JST, ryzykiem akceptowalnym jest z reguły ryzyko nieznaczne, rzadko zaś wyznacza się akceptowany poziom ryzyka w zależności od kluczowego obszaru działania JST/jednostek z uwzględnieniem sytuacji, poziomu kosztów ograniczenia danego rodzaju ryzyka oraz możliwości wpływu na ryzyko. W JST z reguły reakcja na ryzyko przybiera następujące formy: zmniejszenie istotności ryzyka (zaprojektowanie i wdrożenie mechanizmów kontroli), przeniesienie ryzyka (wykupienie ubezpieczeń), tolerowanie (akceptacja istniejącego ryzyka), przesunięcie w czasie (wycofanie się z określonej działalności). W definiowaniu reakcji na ryzyko stosuje się różne obostrzenia, np. tolerowanie ryzyka jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy nie ma możliwości ograniczenia ryzyka przez działanie lub przeniesienie. Z kolei wycofanie się nie może dotyczyć ryzyka odnoszącego się do celów i zadań mających charakter obligatoryjny, natomiast w przypadku celów i zadań fakultatywnych wycofanie się może mieć charakter definitywny lub czasowy. Przy ustalaniu mechanizmów kontroli bierze się pod uwagę proporcjonalność nakładów w stosunku do ryzyka, które mają je ograniczać. W uzasadnionych przypadkach nie przeciwdziała się ryzyku ze względu na niskie prawdopodobieństwo jego wystąpienia lub przewagę kosztów podjęcia działań wobec ryzyka nad korzyściami tych działań. Zidentyfikowane ryzyko oraz ustalone metody jego ograniczania do akceptowanego poziomu są z reguły na bieżąco monitorowane, np. przez kierowników referatów/wydziałów urzędu JST i jednostek (oceniają poziom zidentyfikowanego ryzyka oraz skuteczność stosowanych metod jego ograniczania) oraz kierownika JST (w ramach bieżącego zarządzania JST) (Raport 2011: 14–15).

Ryzyko tolerowane może występować zarówno po wdrożeniu środków kontroli ryzyka, jak i pomimo wdrożenia środków kontroli ryzyka. W pierwszym przypadku tolerancja na

ryzyko jest mniejsza od apetytu na ryzyko, ponieważ ryzyko zostaje obniżone poniżej granicy poziomu akceptowanego. W drugim przypadku tolerancja na ryzyko jest większa od apetytu na ryzyko, gdyż środki kontroli nie są w stanie obniżyć ryzyka do poziomu akceptowanego i jest ona na poziomie wyższym od akceptowanego. Siłą zarządzania ryzykiem jest fakt, że próba uzyskania akceptacji ryzyka od decydenta może przynajmniej skłonić go do rozważenia choćby minimalnych środków kontroli, zanim podejmie taką decyzję na piśmie. Z drugiej strony złożenie decydentowi propozycji akceptacji ryzyka wymaga dużej odwagi. Określając apetyt na ryzyko danej organizacji, należy wziąć pod uwagę jej kondycję finansową, regulacje prawne, społeczną percepcję i oczekiwania co do tego, jak organizacja powinna prowadzić działalność (równowaga organizacji z otoczeniem). Ważne jest też określenie apetytu na ryzyko zmaterializowane, tj. akceptacja dopuszczalnej liczby zdarzeń ryzyka (np. incydentów lub nadużyć). Dzięki określeniu dopuszczalnej liczby takich zdarzeń jest możliwe określenie wskaźników ryzyka jako sygnałów wczesnego ostrzegania informujących o zbliżaniu się do wartości dopuszczalnych i określonych limitów. Ponadto działania kontrolne mogą prowadzić do identyfikacji nowych rodzajów ryzyka i eliminacji z listy dotychczasowych oraz do zmiany oceny ryzyka i sposobu reakcji na nie (Pijanowski 2010: 67–68).

Podsumowanie

Zarządzanie ryzykiem w JST jest wymuszone przez regulacje prawne zawarte przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych, która zobowiązała te jednostki od 2010 r. do wprowadzenia kontroli zarządczej (zarządzanie ryzykiem to element tej kontroli). Dla skutecznego zarządzania ryzykiem w JST niezbędny jest odpowiedni poziom wiedzy na temat tego procesu, w tym możliwość implementacji międzynarodowych i krajowych standardów zarządzania ryzykiem w organizacji oraz rozwiązań z praktyki funkcjonowania przedsiębiorstw, a zwłaszcza zintegrowanego systemu zarządzania ryzykiem. Proces zarządzania ryzykiem powinien mieć charakter ciągły, w który są zaangażowani wszyscy pracownicy wspólnie odpowiedzialni za realizację celów i zadań JST. Aby jednak było to możliwe do zastosowania w praktyce, większość pracowników powinna uczestniczyć w szkoleniach, warsztatach lub kursach z zakresu zarządzania ryzykiem. Oczywiście za skuteczne i efektywne zarządzanie ryzykiem odpowiada przede wszystkim kierownik JST, kierownicy jednostek wykonujących zadania JST, jednak powinni być wspomagani przez osoby koordynujące zarządzanie ryzykiem; zwłaszcza dotyczy to dużej JST, w której wiele jednostek realizuje jej cele i zadania. Ponadto przebieg procesów i zasady zarządzania ryzykiem w poszczególnych JST wynikają np. z poziomu szczegółowości analiz, subiektywności spojrzenia na ryzyko, znajomości jednostki, istotności celów i złożoności zadań realizowanych przez komórki i jednostki, sposobu zbierania danych.

Literatura

- Folga J., Redliński T., Słobosz J., *Czego potrzeba, aby wprowadzić w firmie zarządzanie ryzykiem*, Raport specjalny. Zarządzanie ryzykiem, Stowarzyszenie POLRISK, www.risklogic.pl/files/CFO_Polrisk-raport.pdf (dostęp 29.04.2013).
- Jennison B. (2004), *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.
- Malinowska U. (2011), *Charakterystyka kluczowych koncepcji zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie*, w: *Zarządzanie zintegrowanym ryzykiem przedsiębiorstwa w Polsce* red. S. Kasiewicz, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Pijanowski S. (2010), *Nowy standard i praktyczne aspekty ERM*, „Przegląd Corporate Governance” nr 3.
- Raport (2011), *Raport II z przeprowadzonego badania benchmarkingowego trzech obszarów zarządzania w pięciu wybranych urzędach wojewódzkich*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Quality Progress, Poznań 16.05.2011, www.kprm.gov.pl (dostęp 4.04.2013).
- Rudnicki R. (2009), *Polski rynek pracy dla menedżerów ryzyka – czy w ogóle istnieje?*, „Przegląd Corporate Governance” nr 4.
- Rudnicki R. (2011), *W poszukiwaniu właściciela ryzyka...*, „Przegląd Corporate Governance” nr 1.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240).
- Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z 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.
- Załącznik nr 1 do Zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 1814/2011 z 30 listopada 2011 r. Polityka zarządzania ryzykiem w Mieście Stołecznym Warszawie, Rozdział 4. Organizacja zarządzania ryzykiem, www.bip.gov.pl (dostęp 26.04.2013).

RISK MANAGERS IN TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNIT

Abstract: First of all in the paper are described the principles for managing risk (ISO 31000). There are also identified the tasks of executives and employees involved in managing risk considering risk owners and risk managers. According to that the next step was to describe the role of different persons involved in managing risk in territorial self-government unit. There are also characterized their activities especially in risk identification and risk analysis.

Keywords: risk managers, territorial-self government unit

Translated by Maria Jastrzębska

