

**Piotr Soltyk**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
e-mail: piotr.soltyk@uek.krakow.pl

---

## WYBRANE PROBLEMY ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

---

### SELECTED PROBLEMS OF RISK MANAGEMENT IN THE ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

---

DOI: 10.15611/pn.2017.485.33

JEL Classification: H72, M42

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia procesu zarządzania ryzykiem dla sprawnej realizacji celów i zadań użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi na to, że problematyka umiejętnego zarządzania ryzykiem w samorządzie terytorialnym została negatywnie oceniona przez Najwyższą Izbę Kontroli, ważnym założeniem autora jest jednocześnie wskazanie teoretycznych i praktycznych rozwiązań, mogących przyczynić się do efektywniejszego realizowania przez jednostki sektora finansów publicznych tego postulatu kontroli zarządczej. Wykonanie tak przyjętego celu badawczego wymagało przeprowadzenia wtórnej analizy literatury naukowej, w szczególności z zakresu zarządzania ryzykiem, finansów publicznych oraz funkcjonowania samorządu terytorialnego. Dokonano także przeglądu regulacji prawnych, wytycznych agend rządowych. Przydatne okazało się również bogate doświadczenie autora, wykonującego zawód audytora wewnętrznego w sektorze publicznym.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, ryzyko, zarządzanie ryzykiem, standardy kontroli zarządczej, audyt wewnętrzny.

**Summary:** The main aim of this article is to attempt to approximate some aspects relating to the management of risk in local government units. Given that the issue of skillful management risk in local government was negatively evaluated by the Supreme Chamber of Control – an important premise of the author is also an indication of theoretical and practical solutions that can contribute to the effective implementation by public sector entities that postulate management control. Performing as adopted for the research required a secondary analysis of the scientific literature, in particular in the field of management risk, public finances and the functioning of local government. Also reviewed was the legislation, guidelines of government agencies. Useful turned out to be a rich experience of the author who is an internal auditor in public sector.

**Keywords:** local government, risk, risk management, standards of management control, internal audit.

## 1. Wstęp

Problematyka zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego (dalej: JST), z uwagi na realizację rozległego katalogu zadań użyteczności publicznej i jednocześnie angażowanie publicznych środków pieniężnych, należy do kategorii fundamentalnej. W ostatnim czasie, zwłaszcza w administracji samorządowej, można dostrzec intensywne zmiany w sposobie zarządzania, dążące do zwiększenia efektywności pracy, obniżenia kosztów świadczonych usług oraz ograniczenia możliwości pojawienia się istotnego ryzyka, które mogłoby spowodować, że założone cele nie zostaną zrealizowane. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym to nowy obszar wiedzy, który w sposób istotny winien przyczynić się do usprawnienia procesu kierowania jednostką samorządu terytorialnego (por. [Drożdżyński 2009, s. 55]). Intensywne upowszechnianie filozofii zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych, rozpoczęło się wraz ze zmianą przepisów prawa finansowego, wprowadzonych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup>.

Proces zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym jest specyficzny i zdecydowanie różni się od modelu stosowanego w sektorze prywatnym, w którym dominującym celem jest maksymalizacja zysku podmiotu gospodarczego. Natomiast na płaszczyźnie samorządu terytorialnego zarządzanie ryzykiem ma przede wszystkim wspomagać decydentów w bieżącym identyfikowaniu obszarów, w których ryzyko jest znaczące, a następnie, w ramach obowiązujących regulacji prawnych i posiadanych uprawnień, skutecznie podejmować różnego rodzaju działania, mające na celu uniemożliwienie materializacji ryzyka. Ma zapewnić, aby zadania publiczne były realizowane w sposób zgodny z prawem, efektywnie, skutecznie, terminowo i zarażem na wysokim poziomie jakości usług w oparciu o uprzednio zdefiniowane cele.

## 2. Pojęcie i klasyfikacja ryzyka w samorządzie terytorialnym

Dążąc do przedstawienia zakresu pojęciowego ryzyka, wskazać należy, że etymologia ryzyka nie została dotąd jednoznacznie wyjaśniona (por. [Kaczmarek 2006, s. 51]). Powszechnie przyjmuje się, że termin „ryzyko” wywodzi się z języka włoskiego, w którym słowo *risicare* w dosłownym tłumaczeniu oznacza odwagę, ośmielać się. Inne znaczenie ma pojęcie ryzyka w języku angielskim, gdzie słowo *risk* to nic innego jak niebezpieczeństwo lub możliwość wystąpienia złej sytuacji. W języku łacińskim zaś pojęcie *risicum* oznacza szansę, prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia zarówno negatywnego, jak i pozytywnego i jest utożsamiane zarówno z sukcesem, jak i porażką [Basiura i in. 2014, s.7].

Problematyka ryzyka oraz jego pomiar jest przedmiotem zainteresowań i dociekań wielu dyscyplin naukowych, w działalności praktycznej powoduje to, że jest ono

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870.

w niejednorodny sposób definiowane. Można użyć stwierdzenia, że trudność jednoznacznego zdefiniowania terminu ryzyka wynika z jego złożoności, uniwersalnego znaczenia i nieuprawnionego używania na przemian z terminem niepewność.

Jak zauważa Alfreda Zachorowska, „współczesna gospodarka funkcjonuje w warunkach ryzyka, które jest pojęciem wieloznacznym i złożonym, stąd też trudno jest określić jego istotę w sposób jednoznaczny i ścisły” [Zachorowska 2006, s. 55]. W ujęciu słownikowym ryzyko oznacza „możliwość niepowodzenia, porażki, wystąpienia straty oraz możliwość powstania szkody” [Dunaj (red.) 2000, s. 283]. Zgłębiając hasła prezentowane w *Wielkim słowniku języka polskiego*, można sformułować ogólną tezę, że ryzyko dotyka wszystkich segmentów administracji publicznej, działalności podmiotów korporacyjnych, a także życia społecznego i gospodarczego.

W literaturze przedmiotu poświęconej tematyce zarządzania ryzykiem liczba przedstawianych definicji tego terminu jest imponująca. Na potrzeby niniejszego opracowania postanowiono jednak przedstawić wyłącznie te pojęcia, które jak najbliżej nawiązują do specyfiki działania samorządu terytorialnego.

Na uwagę zasługuje definicja ryzyka sformułowana przez Marię Jastrzębską, według której „w ujęciu ekonomicznym ryzyko oznacza taką sytuację, w której co najmniej jeden z elementów składających się na nią jest nieznan, ale można określić prawdopodobieństwo jego wystąpienia” [Jastrzębska, Janowicz-Lomott, Łyskawa 2014, s. 30]. Równie ciekawą definicję ryzyka przedstawia Danuta Dziwago, podnosząc, że jest to „stan, w którym rezultat osiągnięty w przyszłości jest nieznan, ale można zidentyfikować jego przyszłe alternatywy przy założeniu, że szanse możliwych alternatyw są znane” [Głuchowski (red.) 2001, s. 266]. W opracowaniu pt. *Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne*, przygotowanym przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów, termin „ryzyko” przedstawiony jest „jako prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia, które będzie miało negatywny wpływ na realizację założonych celów” [Zarządzanie ryzykiem 2011, s. 2]. Dostrzec można, że przedmiotowa definicja zbliżona jest do pojęcia ryzyka wywodzącego się z łaciny, w której kluczowym przesłaniem jest prawdopodobieństwo pojawienia się zjawiska negatywnego.

Pomiar ryzyka przeprowadza się z wykorzystaniem reguł rachunku prawdopodobieństwa, co wyraźnie odróżnia pojęcie ryzyka od terminu niepewność. W tym ujęciu termin ryzyko traktowane jest jako kategoria obiektywna, wymierna, czyli podlegająca kwantyfikacji za pomocą reguł rachunku prawdopodobieństwa, niepewność zaś jest kategorią niewymierną, subiektywną” [Lipka 2002, s. 19]. Ryzyka nie należy utożsamiać z niepewnością. Pomimo że powszechnie terminy te są używane zamiennie, należy stanowczo podkreślić, że posiadają one zdecydowanie odmienne znaczenia. W literaturze spotkać można stwierdzenia, że „niepewność jest niepoliczalna, tzn. brak jest statystycznych parametrów dla oszacowania możliwości powstania zdarzenia losowego” [Szczepański, Szyszko 2007, s. 290–291]. Natomiast F. Knight uważa, że czynnikiem odróżniającym ryzyko od niepewności jest

możliwość ubezpieczenia się przedsiębiorcy od ujemnych skutków podejmowanego ryzyka [Zachorowska 2006, s. 57].

Klasyfikacja ryzyka przedstawiana w literaturze przedmiotu jest równie szeroka jak jego zakres pojęciowy. W ogólnym podziale różnicuje się je na ryzyko podmiotów gospodarczych, banków i instytucji ubezpieczeniowych oraz organizacji publicznych, do których zalicza się JST. Dodać tu należy, że samorząd terytorialny, realizując zadania i cele użyteczności publicznej, permanentnie narażony jest na czynniki ryzyka endogenicznego, np. jakość zarządzania, polityka kadrowa i kwalifikacje personelu pracowniczego, jak również czynniki ryzyka egzogeniczne, do których w szczególności zaliczyć należy: zmiany stopy procentowej, inflację, nowe instrumenty finansowe itp.

Przegląd literatury pozwala na wyodrębnienie podziału ryzyka na trzy podstawowe rodzaje, które ze względu na uniwersalność mogą zostać przyjęte w jednostkach samorządu terytorialnego. Są to następujące rodzaje ryzyka [Tarczyński, Mojsiewicz 2001, s. 15–16; Zachorowska 2006, s. 59]:

- właściwe, oparte na zasadzie prawa wielkich liczb;
- subiektywne, czyli wyrażające się poprzez istniejącą niedoskonałość człowieka, która może się przejawiać subiektywizmem własnym, podczas szacowania prawdopodobieństwa wystąpienia określonego zjawiska;
- obiektywne, będące formą niepewności, która jest związana z zupełnym brakiem możliwości przewidzenia rozwoju poszczególnych zdarzeń.

Pod względem klasyfikacji ryzyka na płaszczyźnie działania samorządu terytorialnego na uwagę zasługuje stwierdzenie Marii Kosek-Wojnar, według której „w działalności JST pojawić się może nie tylko ryzyko ekonomiczne, lecz także ryzyko finansowe, rozumiane jako ryzyko wynikające ze sposobu finansowania zadań samorządu. Ryzyko finansowe samorządu terytorialnego wiąże się z przepływem środków pieniężnych gromadzonych i wydatkowanych w budżecie jednostek samorządu terytorialnego w postaci dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów” [Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 129].

Na potrzeby zarządzania ryzykiem w JST ryzyko można sklasyfikować w następujące kategorie [Komunikat 2012]:

- strategiczne – odnoszące się do długoterminowych celów jednostki,
- operacyjne – związane z codziennym funkcjonowaniem jednostki (zapewnienie i wykorzystanie zasobów informatycznych, zatrudnianie i szkolenie kadry, przestrzeganie przepisów prawa i uprawnień itp.),
- finansowe – dotyczące kontroli finansów oraz wykorzystania kapitałów jednostki (szacowanie kosztów, płynności finansowej, inwestycyjne, związane z błędami w księgach rachunkowych, wielkością środków finansowych itp.),
- zarządzania wiedzą – związane m.in. z przepływem informacji oraz jej bezpieczeństwem;
- zgodności – związane z BHP, prawem pracy, ochroną zasobów itp.

Wybrane grupy ryzyka, mogące wystąpić w działalności JST, przedstawiono w tabeli 1.

**Tabela 1.** Przykładowe grupy ryzyka w działalności JST oraz możliwe źródła jego powstawania

<b>RYZIKO FINANSOWE</b>	
Budżetowe	Związane z planowaniem dochodów i wydatków, dostępnością środków publicznych, dokonywaniem wydatków i pobieraniem dochodów.
Oszustwa i kradzieży	Związane ze stratą środków rzeczowych i finansowych, będące wynikiem przestępstwa lub wykroczenia.
Zamówień publicznych i zlecenia zadań publicznych	Związane z podejmowaniem decyzji oraz udzielaniem zamówień publicznych lub zlecaniem zadań publicznych jednostkom nadzorowanym, np. ryzyko naruszenia zasad, form lub trybu ustawy o zamówieniach publicznych.
Odpowiedzialności	Związane z obowiązkiem zapłaty kwot pieniężnych tytułem, np.: odszkodowań, odsetek karnych, kosztów procesowych.
<b>RYZIKO DOTYCZĄCE ZASOBÓW LUDZKICH</b>	
Personel	Związane z liczebnością i kompetencjami pracowników.
BHP	Związane ze zdrowiem pracowników i wypadkami przy pracy.
<b>RYZIKO DZIAŁALNOŚCI</b>	
Regulacji wewnętrznych	Związane z adekwatnością regulacji wewnętrznych.
Kontroli wewnętrznej	Związane z funkcjonowaniem systemu kontroli wewnętrznej, np.: ryzyko niedostatecznej kontroli, ryzyko nieskutecznych mechanizmów kontrolnych.
Informacji	Związane z jakością informacji, na podstawie których podejmowane są decyzje, np. ryzyko braku komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej.
Wizerunku	Związane z wizerunkiem jednostki, np. ryzyko negatywnych opinii o jej działalności.
Systemów informatycznych	Związane z używanymi w jednostce systemami i programami informatycznymi oraz ochroną zawartych w nich danych, np.: ryzyko awarii, ryzyko udostępnienia danych osobom nieuprawnionym, ryzyko nieuprawnionych modyfikacji danych.
<b>RYZIKO ZEWNĘTRZNE</b>	
Infrastrukturalne	Związane z infrastrukturą, np. wyposażeniem, bazą lokalową, środkami transportu i środkami łączności.
Gospodarcze	Związane z czynnikami ekonomicznymi, np. inflacją, kursami walut.
Środowiska prawnego	Związane ze zmianami prawa i niejednolitym orzecznictwem.
Środowiska politycznego	Związane ze zmianami politycznymi.

Źródło: [Komunikat 2012].

### 3. Etapy procesu zarządzania ryzykiem w JST

Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym jest procesem nowatorskim, który wprowadzony został do jednostek sektora finansów publicznych wraz ze zmianą przepisów ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Z uwagi na specyfikę działania JST – zróżnicowane wysokości dochodów, przychodów oraz wydatków i rozchodów gromadzonych w budżecie, zróżnicowane potrzeby inwestycyjne czy w końcu różnorodny poziom długu oraz przyjęta polityka finansowa jego niwelowania – nie jest możliwe określenie dla wszystkich JST uniwersalnego modelu identyfikowania i oceny ryzyka.

Aby proces zarządzania ryzykiem spełniał zakładany cel, tj. skutecznie przeciwdziałał skutkom ryzyka, powinien zostać zaprojektowany z uwzględnieniem specyficznych cech JST oraz założonych do realizacji celów. Powodzenie tego procesu wymaga, aby obejmował całą organizację i był realizowany w sposób ciągły. Należy podkreślić, że ciągłość procesu zarządzania ryzykiem oznacza również, że nie wystarczy jednorazowa realizacja całego cyklu, lecz niezbędne jest ciągłe działanie, ponieważ nowe ryzyka pojawiają się w najmniej spodziewanych momentach [Czerwiński 2003, s. 80].

Zarządzanie ryzykiem nierozzerwalnie połączone jest z przyjętymi do realizacji celami publicznymi. Jeżeli nie zostaną one jednoznacznie określone, wówczas trudno jest planować działania JST, zwłaszcza w dłuższym horyzoncie czasowym. O sukcesie zarządzania ryzykiem należy mówić tylko wówczas, gdy w proces ten zaangażowane zostanie kierownictwo jednostki. Rola zarządu JST sprowadza się do wyznaczenia celów priorytetowych, a następnie zapewnienia precyzyjnej identyfikacji czynników ryzyka i ich oceny.

Kadra kierownicza i personel pracowniczy powinni dysponować odpowiednimi kwalifikacjami oraz bogatym doświadczeniem, gwarantując skuteczne zarządzanie ryzykiem. Kompetencje w tym zakresie są niezbędne do przeprowadzania ewaluacji ryzyka i podjęcia stosownej decyzji o jego redukcji. Na płaszczyźnie samorządu terytorialnego, niezależnie od przyjętego modelu zarządzania ryzykiem, proces ten można podzielić na kilka etapów. Są to mianowicie:

- szkolenie personelu pracowniczego;
- planowanie;
- identyfikacja czynników ryzyka;
- wybór metody analizy ryzyka;
- analiza ryzyka;
- uszeregowanie zidentyfikowanych ryzyk;
- decyzja o wyborze właściciela ryzyka;
- tworzenie planów awaryjnych.

Pierwszy etap, przesądzający o jakości i powodzeniu procesu zarządzania ryzykiem w JST, to stałe kształtowanie i podnoszenie kwalifikacji personelu pracowniczego w formie szkoleń. W literaturze przedmiotu podnosi się, że „szkolenia pra-

owników to rodzaj nauczania, gdzie dąży się do spowodowania względnie trwałej zmiany tak, aby zwiększyć umiejętności do wykonywania danego zdania” (por. [Moczyłowska, Serafin 2016, s. 54]). Drugi ważny etap procesu zarządzania ryzykiem to planowanie. Jego podstawowym celem jest określenie w sposób jednoznaczny celów. Przy formułowaniu celów należy uwzględnić regulacje prawne, uregulowania wewnętrzne i misję JST. Kolejny etap to identyfikacja ryzyka, która ściśle jest powiązana z etapem planowania. Identyfikacja ryzyka powinna być procesem powtarzalnym, w którym brane są pod uwagę zdarzenia mogące wystąpić i wpłynąć na osiągnięcie założonych celów [Biuletyn 2012]. Wybór metody analizy ryzyka leży w gestii kierownika JST. Przyjęta metoda powinna zostać szczegółowo scharakteryzowana w przyjętej przez kierownictwo JST polityce zarządzania ryzykiem. Na płaszczyźnie praktycznej są wykorzystywane następujące metody: metoda matematyczna, metoda delficka oraz metoda mieszana. Przyjmując odpowiednią metodę analizy ryzyka, warto rozważyć następujące kwestie [Czerwiński 2003, s. 80]:

- rodzaj informacji, którą należy zgromadzić;
- koszt oprogramowania lub innych licencji niezbędnych do zastosowania określonej metodologii;
- opinie użytkowników na temat przydatności danej metody w zwiększeniu efektywności audytów.

Następnym etapem procesu jest analiza ryzyka. Prowadzi ona do pełniejszego rozumienia zidentyfikowanych ryzyk, a także dostarcza informacji koniecznych do uszeregowania ryzyk, tj. od mało istotnych do bardzo poważnych ryzyk mogących zakłócić realizację przyjętych celów. Analiza ryzyka polega na oszacowaniu tzw. istotności ryzyka poprzez określenie prawdopodobieństwa wystąpienia i możliwych jego skutków, według przyjętej wcześniej skali [Biuletyn 2012]. Istotnym etapem w procesie zarządzania ryzykiem jest jego uszeregowanie. Czynność ta ma kluczowe znaczenie, gdyż w tym momencie następuje podział na ryzyka istotne, tj. zagrażające działalności JST, oraz ryzyka nieznaczące. W przypadku tych drugich warto zorganizować bieżący system monitorowania.

Kolejny etap procesu sprowadza się do podjęcia decyzji o skierowaniu ryzyka do ich właścicieli. Działanie to zapewnia bezpieczniejsze zarządzanie ryzykiem. Wynika to z faktu, że właściciele poszczególnych ryzyk posiadają pełniejszą wiedzę, jakie należy zastosować środki i metody w celu ograniczenia skutków ryzyka do akceptowalnego poziomu. Ostatni etap procesu zarządzania ryzykiem obejmuje projektowanie i wdrażanie planów awaryjnych na wypadek materializacji istotnego ryzyka. Podstawą do tworzenia tych dokumentów są wyniki dokonanej analizy ryzyka, samooceny funkcjonowania kontroli zarządczej. Natomiast w JST zobowiązanych do wdrożenia audytu wewnętrznego informację o adekwatności ustanowionych mechanizmów kontroli można uzyskać od tego niezależnego instrumentu oceniającego.

Do efektywnego zarządzania ryzykiem pomocne mogą się okazać wytyczne standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wprowadzonych Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. [Komunikat 2009]. Podstawowym celem standardów jest promowanie wdrażania w sektorze finansów

publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej, zgodnego z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża, i warunków, w których jednostka działa [Komunikat 2009]. Standardy te zostały podzielone na pięć grup, które odpowiadają elementom koncepcji kontroli zarządczej. Są to następujące grupy: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena [Komunikat 2009].

**Tabela 2.** Zalecane działania w procesie zarządzania ryzykiem w JST

Kryterium	Zalecane działania na podstawie wytycznych standardów grupy B. Cele zarządzania ryzykiem
Misja	Misja JST powinna odnosić się do jej celów i zadań. Powinna mieć postać krótkiego i syntetycznego opisu.
Określenie celów i zadań	Cele i zadania powinny być sformułowane w co najmniej rocznej perspektywie. Należy się starać, aby zostały określone jednoznacznie.
Monitorowanie i ocena realizacji celów	Kierownictwo JST powinno zorganizować odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań. Dobrym rozwiązaniem jest wyznaczenie kryteriów, w oparciu, o które jest przeprowadzana ocena. Zaleca się kryterium: legalności, gospodarności, efektywności i skuteczności, rzetelności i przejrzystości.
Identyfikacja ryzyka	Technika i zasady identyfikacji ryzyka powinny zostać opisane w uregulowaniach wewnętrznych, dotyczących zarządzania ryzykiem, np. przyjmuje się, że należy ją przeprowadzać w odniesieniu do celów i zadań nie rzadziej niż raz w roku.
Analiza ryzyka	Istotą analizy ryzyka jest określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka. Wyniki analizy przedstawiają ewentualne skutki materializacji ryzyka. W ujęciu praktycznym, na etapie analizy ryzyka, należy określić jego akceptowalny poziom.
Reakcja na ryzyko	Kierownictwo JST w stosunku do poważnego ryzyka określa rodzaj reakcji. Może to być: tolerowanie ryzyka, przeniesienie, wycofanie się, działanie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Komunikat 2009].

Zarządzanie ryzykiem jest procesem złożonym, wymagającym innowacyjnego podejścia do kompleksowego systemu kierowania JST. Konieczne staje się zarządzanie poprzez cele, które powinno być integralnym elementem całego procesu kierowania. W tabeli 2 przedstawiono wybrane aspekty praktyczne mogące przyczynić się do skuteczniejszego zarządzania ryzykiem.

#### 4. Miejsce audytu wewnętrznego w zarządzaniu ryzykiem w JST

W wybranych JST istotnym instrumentem wspierającym decydentów samorządowych w realizacji celów i zadań jest audyt wewnętrzny. W świetle przepisów ustawy o finansach publicznych<sup>2</sup> audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektyw-

<sup>2</sup> Definicja audytu wewnętrznego zawarta została w art. 272 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016, poz.1870).



na, którego zadaniem na płaszczyźnie samorządu terytorialnego jest ocena kontroli zarządczej oraz świadczenie usług doradczych w zakresie ustalonym z kierownikiem JST. Celem audytu wewnętrznego jest usprawnienie funkcjonowania jednostki poprzez bieżące identyfikowanie słabych punktów działalności JST i następnie wskazywanie konkretnych rozwiązań przyczyniających się do udoskonalenia procesów zarządzania ryzykiem i skuteczności mechanizmów kontroli.

Wbrew potocznym stwierdzeniom funkcją audytu wewnętrznego nie jest ujawnianie nieprawidłowości oraz osób, które dopuściły się do ich powstania. Funkcja ta jest zarezerwowana dla kontroli finansowej oraz dla innych form kontroli, w tym realizowanej przez specjalistyczne instytucje, np. NIK czy RIO. Główną domeną audytu wewnętrznego jest działalność systemowa, przejawiająca się dostarczeniem kierownikowi JST obiektywnej i niezależnej informacji o funkcjonowaniu systemów kontroli, postrzeganym ryzyku i możliwości jego zminimalizowania, a także wprowadzenie usprawnień dla zwiększenia efektywności i wydajności zarządzania ryzykiem (por. [Grocholski (red.) 2004, s. 11]). Zadania audytu wewnętrznego w problematyce zarządzania ryzykiem wyraźnie zostały określone w *Standardach audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych* ogłoszonych Komunikatem Ministra Rozwoju Regionalnego i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 [Komunikat 2016]. Według tego dokumentu „audyt wewnętrzny musi oceniać skuteczność i przyczyniać się do usprawnienia procesów zarządzania” [Komunikat 2016]. W samorządzie terytorialnym do fundamentalnych obowiązków audytu wewnętrznego w procesie zarządzania ryzykiem należy zaliczyć (por. [Zarządzanie ryzykiem... 2011, s. 5]):

- regularne identyfikowanie i raportowanie nt. ryzyka i postępów w realizacji planu radzenia sobie z ryzykiem;
- badanie i ocena funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem przy wykorzystaniu ustalonych wcześniej wskaźników;
- dokonywanie przeglądu (bieżący monitoring) aktualności, odpowiedzialności i efektywności zasad zarządzania ryzykiem z uwzględnieniem zmian zachodzących w JST i jej otoczeniu;
- zgłaszanie postulatów działań korygujących.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem ponosi wyłącznie kierownictwo JST. Natomiast rolą współczesnego audytu wewnętrznego jest jedynie doradztwo i wspieranie zarządu JST w skutecznym zarządzaniu poprzez przedstawianie bezstronnej oceny ryzyka. Na płaszczyźnie praktycznej ocenę tę przedstawia w sprawozdaniu z audytu wewnętrznego, sygnalizując faktyczny stan w przedmiocie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej. Uczestnicząc w procesie zarządzania ryzykiem, audytor wewnętrzny wskazuje kierownikowi jednostki: jak faktycznie działa badany obszar, jak powinno być (kryterium legalności), gdzie są przyczyny występujących różnic pomiędzy stanem faktycznym (zastanym) a wymaganym (przyjęte kryteria audytu: legalność, gospodarność, celowość, rzetelność, przejrzystość), co może się wydarzyć jeżeli

różnica między tymi stanami będzie się utrzymywać w dłuższym horyzoncie czasowym, i w końcu rolą audytu jest informowanie, jakie należy podjąć działania, aby ograniczyć lub zlikwidować możliwość wystąpienia poważnego ryzyka, które w przypadku materializacji może doprowadzić do powstania dysfunkcji.

W świetle standardów zawodowych audytu wewnętrznego „audytor uważa procesy zarządzania ryzykiem za skuteczne, jeżeli z jego wyników pracy wynika, że

- cele organizacji wspierają misję organizacji i są z nią zgodne;
- istotne ryzyka zostały zidentyfikowane i ocenione;
- wybrano odpowiedni sposób reakcji na ryzyko, zgodny z apetytem organizacji na dane ryzyko;
- istotne informacje o ryzyku są zbierane i na czas przekazywane wewnątrz organizacji, umożliwiając kierownictwu JST oraz pracownikom wykonywanie obowiązków” (por. [Komunikat 2016]).

Działania audytu wewnętrznego związane z procesem zarządzania ryzykiem mogą przybierać dwie podstawowe formy. Pierwsza z nich przejawia się w dokonywaniu oceny istniejących mechanizmów kontroli, uwzględniając kryterium ich efektywności, adekwatności i wydajności. Mało skuteczne wewnętrzne uregulowania – polityki dokumentujące proces zarządzania ryzykiem – stwarzają możliwość pojawiania się istotnego ryzyka dysfunkcji. Druga zaś forma przejawia się aktywnym udziałem audytora wewnętrznego, już na etapie projektowania procedur wewnętrznych tworzących w JST system kontroli zarządczej. W tym nurcie jego działalność można określić jako audyt proaktywny. Zaletą audytu proaktywnego jest w szczególności obniżenie kosztów realizacji tradycyjnego audytu wewnętrznego, a także lepsze zarządzanie informacją (por. [Barefield, Young 1988]). Techniki i metody identyfikacji ryzyka stosowane przez audyt wewnętrzny są zróżnicowane. Z uwagi na niskie koszty najbardziej popularną metodą jest samoocena ryzyka oraz kwestionariusze oceny ryzyka.

## 5. Zakończenie

Zarządzanie ryzykiem jest procesem złożonym i coraz trudniejszym w realizowaniu przez jednostki sektora finansów publicznych niż w podmiotach gospodarczych. Do podstawowych czynników tego stanu można zaliczyć częste zmiany regulacji prawnych, mały stan wiedzy personelu i kierownictwa JST o problematyce zarządzania ryzykiem, a także nierzadkie zmiany kadry kierowniczej. W działalności JST nie ma jednego uniwersalnego modelu zarządzania ryzykiem. Każda jednostka w ramach strategii zarządzania ryzykiem przyjmuje własny model, określając w nim składowe procesy identyfikacji i oceny ryzyka. Źródłem informacji o prawidłowym działaniu systemu zarządzania ryzykiem jest bezstronny i niezależny audyt wewnętrzny. Niestety, obecne przepisy prawa finansowego nie sprzyjają, aby ten instrument faktycznie wspierał decydentów w realizacji powierzonych zadań. Klasycznym przykładem ograniczenia efektywności audytu wewnętrznego we wspieraniu kierownika

jednostki w skutecznym zarządzaniu ryzykiem jest możliwość jego prowadzenia w formie usługodawcy zewnętrznego. Słabością tego modelu jest przede wszystkim zbyt krótki okres zawieranej umowy zlecenia z audytorem, co w konsekwencji ogranicza wkład audytorów wewnętrznych w przyjmowanie liczby obszarów ryzyka, a także ich rzetelnej ewaluacji. Pomimo licznych głosów krytyki ze strony decydentów samorządowych, odnoszących się do nakładania przez ustawodawcę kolejnych obowiązków związanych z zarządzaniem ryzykiem, można wskazać korzyści wynikające z realizacji tego prawnego obowiązku. Stanowi bowiem narzędzie pozwalające doskonalic strukturę organizacyjną, kulturę osiągnięcia celów, a także dbałość o legalność i transparentność działania administracji publicznej.

Podkreślić należy, że prawidłowo zorganizowany proces zarządzania ryzykiem zdecydowanie zwiększa szansę na realizację przyjętych celów. Pozwala sprawnie identyfikować zagrożenia ograniczając czynniki ryzyka mogące w konsekwencji spowodować powstanie dysfunkcji skutkującej naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Ważną korzyścią wynikającą z efektywnego zarządzania ryzykiem jest przeciwdziałanie nieracjonalnemu gospodarowaniu publicznymi środkami pieniężnymi oraz majątkiem, zapobiegając stratom czy oszustwom finansowym.

## Literatura

- Basiura B., Krajewska S., Marcinkowska E., Paliński A., Sawicka J. Stronczek A., 2014, *Zarządzanie ryzykiem w wybranych obszarach życia gospodarczego*, Wydawnictwo AGH, Kraków.
- Barefield R., Young M., 1988, *Internal Auditing in a Just in Time Manufacturing Environment*, Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs.
- Biuletyn nr 1(2)/2012, *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Czerwiński K., 2003, *Analiza ryzyka w audycie wewnętrznym*, Wydawnictwo LINK, Szczecin.
- Drożdżyński W., 2009, *Zarządzanie ryzykiem na przykładzie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie*, [w:] Brdulak J. (red.), *Zarządzanie w jednostkach sektora finansów publicznych. Kierunki zmian*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Dunaj B. (red.), 2000, *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wilga, Warszawa.
- Głuchowski J. (red.), 2001, *Leksykon finansów*, PWE, Warszawa.
- Grocholski H. (red.), 2004, *Praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Instytut Rachunkowości i Podatków, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego*, LGD-4101-036/2011, Nr ewid.140/2011/P10132/LGD, Delegatura NIK w Gdańsku.
- Jastrzębska M., Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., 2014, *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kaczmarek T., 2006, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa.
- Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MRiF z 2016, poz. 28.
- Komunikat 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. z 2012, poz. 56.

- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MF z 2009, nr 15, poz. 84.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Lipka A., 2002, *Ryzyko personalne. Szanse i zagrożenia zarządzania zasobami ludzkimi*, Poltext, Warszawa.
- Moczydłowska J., Serafin K., 2016, *Doskonalenie kompetencji zawodowych w profesjonalnie zarządzanej organizacji*, Wydawnictwo Naukowe SOPHIA, Katowice.
- Szczepański J., Szyszko L., 2007, *Finanse przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa.
- Tarczyński W., Mojsiewicz M., 2001, *Zarządzanie ryzykiem. Podstawowe założenia*, PWE, Warszawa.
- Zachorowska A., 2006, *Ryzyko działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa.
- Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne*, 2011, Ministerstwo Finansów, Warszawa.