

Marek DYLEWSKI, Beata FILIPIAK

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

RYZIKO W DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W NOWYCH UWARUNKOWANIACH PRAWNYCH

W artykule zaprezentowano podstawowe kwestie związane z problemem ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego. W związku z wprowadzeniem nowej ustawy o finansach publicznych problematyka ryzyka i sposobów jego zapobiegania jest jednym z elementów kontroli zarządczej obligatoryjnie wprowadzonej do praktyki funkcjonowania całego sektora publicznego. Podstawowe wnioski, jakie wynikają z rozważań w zakresie rodzajów ryzyka występującego w jednostkach samorządu terytorialnego to fakt, iż zakończył się okres intuicyjnego, fakultatywnego i subiektywnego podejścia do problemów ryzyka na rzecz metodycznych form przewidywania i zapobiegania ryzyku w działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: ryzyko, sektor publiczny, jednostki samorządu terytorialnego

WSTĘP

W jednostkach samorządu terytorialnego problematyka występowania ryzyka szczególnie widoczna jest w zakresie dysponowania środkami publicznymi kierowanymi na realizację zadań bieżących i zadań inwestycyjnych. Jakkolwiek w zakresie zadań bieżących identyfikacja i szacowanie ryzyka jest z reguły łatwiejsze, to przy zadaniach inwestycyjnych, ze względu na horyzont czasowy, problematyka identyfikowania i szacowania ryzyka nabiera szczególnego znaczenia ze względu na potencjalne negatywne skutki w okresach przyszłych. Do końca roku 2009 system prawny jednostek samorządu terytorialnego nie wymagał obligatoryjnego uwzględniania ryzyka w realizacji zadań publicznych. Ostatnia nowelizacja ustawy o finansach publicznych wskazuje na konieczność uwzględnienia ryzyka w działalności jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to z faktu, że ryzyko jest nieodłącznym elementem życia społecznego i działalności gospodarczej człowieka. Dlatego przeciwdziałanie jego skutkom oraz idea prewencji i zorganizowanej kontroli ryzyka staje się nieodłączną częścią działalności w zasadzie wszystkich podmiotów, od gospodarstw domowych poczynając, a na przedsiębiorstwach kończąc.

Problematyka zarządzania ryzykiem ma swoją genezę w działalności przedsiębiorstw, gdzie dążenie do maksymalizacji zysku wymusiło potrzebę zajęcia się również technologią ryzyk, a więc profesjonalnym planowym, zorganizowanym diagnozowaniem i przeciwdziałaniem stratom powstającym w następstwie urzeczywistnieniu się poszczególnych ryzyk.

Nowe uwarunkowania prawne narzuciły na jednostki samorządu terytorialnego konieczność uwzględnienia ryzyka w swojej działalności. Jak ten zapis ustawowy może wpłynąć na efektywności realizacji zadań publicznych oraz decyzje w zakresie wydatkowania środków publicznych – pytanie to stanowi podstawowy problem badawczy postawiony w niniejszym opracowaniu wraz z próbą odpowiedzi na pytanie, czy jednostki samorządu terytorialnego właściwie oceniają potencjalne skutki zmian w uwarunkowaniach prawnych w zakresie identyfikacji i szacowania skutków ryzyka w realizacji zadań publicznych.

RYZIKO I JEGO RODZAJE W DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI

Pojęcie ryzyka należy rozumieć jako możliwość wystąpienia zdarzeń, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, które mogą wpływać na realizację zamierzonych celów. Występuje we wszystkich rodzajach działalności i na każdym ich etapie. Jest to termin wieloznaczny. Ryzyko¹ utożsamia się z przedmiotem lub podmiotem obejmowanym ochroną. Jest specyficzne i prezentuje naturę współczesnych procesów zachodzących zarówno wewnątrz jednostki samorządu terytorialnego, w jej otoczeniu i relacjach z podmiotami w nim występującymi, jak również odzwierciedla specyfikę współczesnych więzi społeczno-gospodarczych.

Z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego i prowadzonej przez nią gospodarki finansowej można wskazać, że ryzyko można rozumieć²:

- negatywnie, jako zagrożenie oznaczające możliwość nieosiągnięcia oczekiwanego efektu,
- neutralnie, jako możliwość osiągnięcia efektu różniącego się od oczekiwanego.

Ryzyko oznacza dla organów samorządowych potencjalną możliwość nieosiągnięcia założonych celów, a w nowym zarządzaniu publicznym (na tych założeniach oparta jest reforma finansów publicznych) zarządza się w oparciu właśnie o cele i efekty. Ryzyko to możliwość zaistnienia sytuacji mającej wpływ na postawione cele, które wiąże się z szansą odniesienia korzyści lub poniesieniem straty. Jest ono mierzone w kategoriach prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia oraz jego oddziaływania i konsekwencji.

Wyróżnia się trzy postawy behawioralne wobec ryzyka, które mogą reprezentować organy samorządowe i osoby upoważnione do podejmowania decyzji w ich imieniu³:

- 1) wiążąca się z wrażliwością na ryzyko – unikanie go, rozumiane jako zachowanie wynikające z wrodzonej cechy (zdeteterminowane genetycznie); wiąże się również z podejmowaniem działań zmierzających do kontroli i redukcji ryzyka;

¹ T. T. Czerwińska, *Towarzystwa ubezpieczeniowe na rynku kapitałowym w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 50.

² *Zarządzanie ryzykiem*, red. K. Jajuga, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 13.

³ E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Toruń 2002, s. 93 oraz *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 2001, s. 29-31.

- 2) ignorująca ryzyko, czyli nałóg podejmowania ryzyka (szczególnie hazardowego) – przejawia się w poszukiwaniu przez jednostkę ryzykownych sytuacji; taka postawa spotykana jest w mniejszym stopniu;
- 3) odnosząca się do obojętności na ryzyko – jednostki podejmując pewne działania nie biorą pod uwagę występującego ryzyka; postępowanie to ma charakter pasywnej niewrażliwości (podmiot nie zdaje sobie sprawy z istniejącego ryzyka), lub aktywnej obojętności (świadomość istnienia ryzyka nie wpływa na działanie i postawę jednostki).

Spojrzenie na kategorię ryzyka z punktu widzenia definicyjnego pozwala na stwierdzenie, jak wieloaspektowa jest to problematyka. Jednak pojęcie ryzyka i zrozumienie jego istoty ma podstawowe znaczenie, zarówno dla teorii, jak i dla praktyki zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego i wiąże się z zachowaniem bezpieczeństwa funkcjonowania, realizacji zadań postawionych przed tymi jednostkami, jak również poszukiwaniem metod jego ograniczania⁴. W związku z tym aby zachować bezpieczeństwo funkcjonowania i realizacji zadań, konieczne jest rozpatrywanie ryzyka jako⁵:

- 1) szansa wystąpienia straty,
- 2) możliwość wystąpienia straty,
- 3) stan, w którym istnieje możliwość straty,
- 4) dyspersja rezultatów rzeczywistych i oczekiwanych,
- 5) prawdopodobieństwo wyniku innego niż oczekiwany,
- 6) niepewność,
- 7) niebezpieczeństwo,
- 8) jako przedmiot ubezpieczenia.

Skoro ryzyko jest obecne w działalności jednostek samorządu terytorialnego, które realizując zadania publiczne, to organy samorządowe bezwzględnie powinny podejmować działania mające na celu monitorowanie i zapobieganie negatywnym skutkom społecznym, gospodarczym i finansowym. Oznacza to podjęcie działań nakierowanych na przeciwdziałanie możliwości wystąpienia takich zdarzeń, które będą miały ujemny wpływ na zasoby jednostki samorządu terytorialnego lub też związane są z zaniechaniem podjęcia określonych decyzji, które będą w przyszłości dodatkowo mieć charakter obciążeniowy. Ryzyko w jednostkach samorządu terytorialnego może dotyczyć realizowanego zadania, decyzji podjętych lub zaniechanych lub całego podmiotu⁶.

Występują cztery podstawowe rodzaje ryzyka. Zalicza się do nich niebezpieczeństwo obiektywne, subiektywne, czyste oraz sztuczne (spekulacyjne). Pierwsze z tych ryzyk dotyczy stanu, w którym istnieje obiektywnie rozumiana (niezależna od danego podmiotu) możliwość zmiany istniejącego stanu rzeczy, przy założeniu, że istnieją dwie lub więcej

⁴ *Ubezpieczenia – rynek i ryzyko*, red. W. Ronka-Chmielowiec, PWE, Warszawa 2002, s. 73.

⁵ A. Śliwiński, *Ryzyko ubezpieczeniowe. Taryfy – budowa i optymalizacja*, Poltext, Warszawa 2002, s. 19 oraz zob. *Podstawy ubezpieczeń. Tom I – Mechanizmy i funkcje*, red. J. Monkiewicz, Poltext, Warszawa 2004, s. 16.

⁶ B. Filipiak, M. Niewęglowska, *Kompleksowy program ubezpieczenia odpowiedzialności gminy szansą na łagodzenie skutków ryzyk w działalności samorządu*, [w:] *II Forum Samorządowe, Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Nr 401, Szczecin 2005, s. 190-199.

możliwości zmiany danego stanu⁷. Metodą pomiaru takiego niebezpieczeństwa jest stopień prawdopodobieństwa wystąpienia określonego zjawiska. Z kolei ryzyko subiektywne to zależny odpowiednik obiektywnej rzeczywistości, który wyraża się w odczuciu danej jednostki w stosunku do przyszłego stanu rzeczy. Jednym słowem, stanowi stopień przekonania osoby do faktu, że w przyszłości coś wydarzy się lub nie. W tym przypadku metodą pomiaru niebezpieczeństwa jest skala niepewności subiektywnej⁸. Następny rodzaj ryzyka, tzw. czystego, dotyczy wariacji podwójnej, co oznacza, że w przypadku wystąpienia ryzyka powstaje strata. Jednak nie wystąpienie niebezpieczeństwa nie wiąże się równocześnie z osiągnięciem zysku. Wówczas stan rzeczy nie ulega zmianie. Ten rodzaj ryzyka jest mierzalny metodami pomiaru statystycznego. Może być on indywidualny (dotyczy utraty zdolności do zarabiania pieniędzy) oraz majątkowy (obejmuje stratę bezpośrednią i pośrednią). Powstaje też w następstwie zaniedbania przez osoby trzecie, lub wiąże się z odpowiedzialnością za nieumyślne spowodowanie szkody⁹. Ostatnie z omawianych ryzyk, czyli spekulatywne (sztuczne), wiąże się z tzw. wariacją potrójną. Oznacza to, że jego wystąpienie powoduje stratę, a niezrealizowanie skutkuje wystąpieniem zysku. Może również zdarzyć się taka sytuacja, w której powstanie danego ryzyka nie wywoła żadnych skutków (ani korzyści, ani straty). Wskazany stan rzeczy wynika z tego, że omawiane ryzyko wywołuje człowiek w sposób sztuczny oraz nie można go zmierzyć metodami statystycznymi¹⁰.

Niebezpieczeństwa mają wiele źródeł, jednak ich specyfika i nasilenie zależą od wielu czynników i okoliczności. Mają one zarówno charakter podmiotowy, fizyczny, jak i przesłanki prawne. Takie bodźce nazywane są czynnikami (tzw. hazardami) ryzyka i służą do oceny i identyfikacji niebezpieczeństwa¹¹.

Należy podkreślić, że bez wątpienia, prowadzona działalność związana z realizacją zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jest związana z kategorią ryzyka. Ze względu na specyfikę funkcjonowania, wymaga rozpatrzenia specyficznych czynników ryzyka i w związku z tym specyficznego oraz właściwego wyboru metod zarządzania ryzykiem, jak również ograniczania jego skutków. Podkreślić należy fakt, że w jednostkach samorządu terytorialnego mamy do czynienia z publicznymi zasobami pieniądza, a społeczeństwo w sposób szczególny odnosi się do problemów związanych z wystąpieniem straty, czy niegospodarnością. Jest to powód wystarczający, choć nie jedyny, przemawiający za szczególnym podejściem do problemu ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego.

⁷ E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Toruń 2002, s. 94.

⁸ E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń...*, s. 94.

⁹ Por. T. T. Czerwińska, *Towarzystwa ubezpieczeniowe...*, s. 50.

¹⁰ E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń...*, s. 95.

¹¹ *Ubezpieczenia – rynek i ryzyko*, red. W. Ronka-Chmielowiec, PWE, Warszawa 2002, s. 24-25.

RYZIKO W ZAKRESIE FUNKCJONOWANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Identyfikacja rodzajów ryzyka, jakie mogą występować przy realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego, nie jest łatwym zadaniem. Wynika to z różnorodności działalności prowadzonej przez daną jednostkę. Inaczej będzie ono postrzegane przez organy sprawujące władzę, inaczej z punktu widzenia obywatela, jako odbiorcy usług świadczonych przez tę jednostkę samorządową oraz zupełnie inaczej z obiektywnego punktu widzenia. Ponadto istotny jest tu zapis ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż sposób gromadzenia środków publicznych z poszczególnych tytułów określają odrębne ustawy oraz jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków¹². Pozornie proste zapisy ustawowe w sposób jednoznaczny wskazują, że standardy gromadzenia dochodów oraz sposób wykonywania zadań publicznych określają szczegółowo ustawy. Co to oznacza w praktyce? – ograniczoną swobodę w zakresie realizacji zadań publicznych. Minimalne standardy muszą być zapewnione zarówno w zakresie gromadzenia dochodów, jak i dokonywania wydatków i świadczenia tym samym usług publicznych. Oznacza to, że w przypadkach odchylenia od ustalonych w regulacjach prawnych standardów, może wpływać na wystąpienie ryzyka zaistnienie negatywnych skutków (prawnych, politycznych, finansowych itp.).

Ryzyko występujące w zakresie realizowanych zadań publicznych może mieć dwa źródła: wewnętrzne i zewnętrzne. Ryzyko wewnętrzne związane jest z bezpośrednim funkcjonowaniem danej jednostki. Może to być ryzyko pożaru, kradzieży, eksplozji, awarii maszyn i urządzeń, szkód elektrycznych, zużycia, zastosowania złej technologii, złych decyzji zarządczych i finansowych, niekompetencji zatrudnionych pracowników czy też ryzyko osobowe związane z nieszczęśliwymi wypadkami przy pracy. Do ryzyka zewnętrznego można zaliczyć zagrożenia naturalne, takie jak powodzie, trzęsienia ziemi, huragany oraz ryzyko polityczne, ekonomiczne, brak płynności finansowej, a także inne zagrożenia występujące w bliższym i dalszym otoczeniu jednostki wpływające na jej funkcjonowanie¹³.

Identyfikacja ryzyka wiąże się z szeroko rozumianą działalnością podstawową samorządu związaną z dostarczaniem usług na rzecz społeczeństwa. Podstawowe obszary ryzyka związane są z prawdopodobieństwem wystąpienia szkód majątkowych, szkód z tytułu podejmowania określonych decyzji lub zaniechania podejmowania decyzji. Ryzyko powstania szkód majątkowych dotyczy mienia ruchomego i nieruchomego i związane jest z występowaniem trzech rodzajów zagrożeń¹⁴:

- 1) fizycznych, które obejmują wszelkiego rodzaju zjawiska przyrodnicze jak pożary, powodzie, burze itp.,

¹² Art. 42 i 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

¹³ *Zarządzanie ryzykiem w ubezpieczeniach*, s. 26.

¹⁴ E. F. Brigham, L. C. Gapenski, *Zarządzanie finansami*, t. 2, PWE, Warszawa 2000, s. 354.

- 2) społecznych związane z zachowaniami ludzkimi jak kradzieże, strajki, wandalizm itp.,
- 3) ekonomicznych związanych z otoczeniem makro- i mikroekonomicznym.

Ryzyko powstania strat z tytułu odpowiedzialności za podejmowane decyzje, które można zidentyfikować w działalności jednostek samorządu terytorialnego to¹⁵:

- 1) ryzyko depozytariusza związane z dysponowaniem lub przechowywaniem majątku osób trzecich, np. depozyty i gwarancje z tytułu realizacji postępowań i umów z zakresu zamówień publicznych;
- 2) ryzyko z tytułu własności związane z posiadaniem majątku i odpowiedzialności za zdarzenia, które występują w związku z wykorzystaniem tego majątku, np. uszkodzenie samochodu lub wypadek na utrzymywanej w nienależyтым stanie technicznym lub nie naprawionej drodze publicznej, wypadek w urzędzie, szkole;
- 3) ryzyko działalności podstawowej jednostki samorządu, związane z szeroko rozumianym oddziaływaniem prowadzonej przez samorząd lub jego podmioty działalności; związane jest to z rodzajem i charakterem realizowanych zadań, np. dostarczanie wody nie spełniającej norm sanitarnych;
- 4) ryzyko działań pracowników szczególnie istotne w przypadkach kiedy odpowiedzialność za ich działania spada na samorząd (co jest na dzień dzisiejszy normą);
- 5) ryzyko zawodowe związane ze specyfiką danej profesji lub pełnionej funkcji; w jednostkach samorządu terytorialnego coraz więcej jest sprawowanych funkcji w określonych zawodach, które charakteryzują się dużą niezależnością i jednoosobową odpowiedzialnością za podejmowane decyzje; w związku z tym coraz częściej zachodzi potrzeba minimalizowania tego rodzaju ryzyka ze względu na najczęściej występujące skutki społeczne i zwykle jednocześnie finansowe podejmowanych decyzji.

Należy podkreślić, że ryzyko związane z wykonywaniem zadań publicznych nie musi mieć charakteru biernego, czyli poczucia odpowiedzialności samej jednostki samorządu terytorialnego do naprawienia ewentualnych szkód lub wyrównania standardu świadczonych usług do poziomu przyjętego w regulacjach prawnych. Może ono mieć także charakter aktywny i prewencyjny ze względu na rosnącą świadomość obywateli i skuteczne dochodzenie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usług publicznych (odchylenia od ustalonych norm ustawowych).

PRZESŁANKI PROCESU ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Sama świadomość zagrożenia poszczególnymi rodzajami ryzyka operacyjnego już nie wystarczy. Konieczne są działania i wiedza, jak sobie radzić w takich sytuacjach z uwzględnieniem możliwości pokrycia kosztów zabezpieczenia się przed ryzykiem. Należy w tym miejscu pokreślić, że negatywne skutki nie muszą mieć tylko wymiaru finansowego. Mogą to być także skutki społeczne, polityczne i gospodarcze.

¹⁵ E. F. Brigham, L. C. Gapenski, *Zarządzanie finansami*, s. 356-359.

W większości sytuacji, związanych z funkcjonowaniem i realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego, o ile zidentyfikowano ryzyko lub kilka jego rodzajów, można zminimalizować stopień ryzyka wykorzystując jedną lub kilka metod jednocześnie. Specyfika działalności jednostek samorządu terytorialnego należy do sfery finansów publicznych i podstawą ich gospodarki finansowej jest budżet, co oznacza pewne zasady, reguły dysponowania środkami finansowymi¹⁶. Dlatego na gruncie jednostek samorządu terytorialnego można wyodrębnić następujące sposoby i instrumenty ograniczania ryzyka, jak: rezerwy budżetowe ogólne i celowe, w tym obowiązek tworzenia w budżecie jednostki samorządu terytorialnego rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu¹⁷, źródła zewnętrzne, w tym źródła o charakterze zwrotnym (np. pożyczki i kredyty), źródła o charakterze bezzwrotnym (np. dotacje z budżetu państwa, środki pomocy finansowej, lub rzeczowej, od innych jednostek samorządu terytorialnego), ubezpieczenia majątkowe i osobowe.

Zarządzanie ryzykiem jest jednym z elementów zarządzania danym podmiotem, w którym skutki podejmowanych decyzji przekłada się na prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka takich zdarzeń, gdy w wyniku podjętych decyzji wystąpić mogą skutki finansowe. Jednocześnie należy wskazać, że z ryzykiem będziemy mieli do czynienia także w przypadkach zaniechania podjęcia określonych decyzji. Zaniechanie podjęcia decyzji lub podjęcie jej nieterminowo także może być obarczone ryzykiem wystąpienia negatywnych skutków finansowych. Szczególnie widoczne jest to w sektorze publicznym, gdzie występuje niechęć do podejmowania uzasadnionych czynnikami ekonomicznymi decyzji, ale negowanych przez społeczeństwo. Skutki takich decyzji, czyli zaniechania innych, dają zwykle o sobie znać w okresach późniejszych, ale ze zdwojoną siłą. Zarządzanie ryzykiem można uznać za swego rodzaju działalność prewencyjną, która ma na celu przewidywanie i określanie wielkości zagrożeń, jakie mogą wystąpić w wyniku prowadzenia określonej aktywności.

Ryzyko, które towarzyszy każdemu przejawowi działalności i aktywności ludzkiej, stanowi jeden z podstawowych problemów także działalności wspólnoty samorządowej, a mianowicie konsumentów usług świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego. W konsekwencji istnieje potrzeba stosowania zorganizowanych działań, których celem będzie eliminowanie i ograniczanie negatywnych skutków ryzyka w sposób jak najbardziej efektywny ekonomicznie. Optymalizacja problemów związanych z zapobie-

¹⁶ Zob. także P. Różycki, *Polityka ubezpieczeń jednostek samorządu terytorialnego – przesłanki i uwarunkowania jej realizacji*, [w:] *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 264.

¹⁷ Art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590). Należy dodać, że zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

ganiem i kontrolą ryzyka wymusiła potrzebę zajęcia się procesem świadomego diagnozowania i sterowania ryzykiem. Proces ten zdefiniowany jako proces zarządzania ryzykiem obejmuje ogół działań związanych z analizą, eliminowaniem, ograniczaniem oraz zarządzaniem ryzykiem i ma zastosowanie również w jednostkach samorządu terytorialnego.

Pomiar potencjalnego wpływu ryzyka finansowego i szacowanie jego skutków finansowych to jeden z podstawowych elementów w procesie zarządzania ryzykiem. Można wskazać, że, z punktu widzenia zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, większość rodzajów ryzyka obarczona jest zagrożeniami wystąpienia negatywnych skutków finansowych. Biorąc pod uwagę, że w jednostkach samorządu terytorialnego mamy do czynienia z dysponowaniem zasobami publicznymi, to należy przyjąć, że niemożliwe jest pominięcie żadnego rodzaju ryzyka, które może przynieść negatywne skutki, w tym finansowe. Jednakże możemy tu także mówić o opłacalności metod zapobiegania ryzyku, co w efekcie końcowym może być podstawą do transferu ryzyka lub wkomponowanie go w koszty działalności sektora publicznego. Uświadomienie zarządzającym jednostką samorządu terytorialnego, że ryzyko jest i jego skutki mogą być bolesne dla sytuacji finansowej, to – można powiedzieć – pierwszy krok do pozytywnego myślenia w zakresie metod ograniczania ryzyka.

Proces identyfikacji i zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego nie jest zadaniem łatwym i niesie za sobą w zasadzie dwie sprzeczności. Pierwsza to brak dowolności w ustalaniu standardów w zakresie dostarczania dóbr i usług publicznych, które wynikają z konkretnych ustaw szczegółowych. Druga to brak możliwości obciążenia wprost obywateli potencjalnymi skutkami ryzyka ze względu na zasadę, iż środki publiczne mają przeznaczenie ogólne¹⁸.

Szacunki ryzyka można dokonać opierając się na dwóch technikach¹⁹: analizie wrażliwości i analizie scenariuszy.

Analiza wrażliwości to technika, w której zmienia się wartości podstawowych zmiennych projektu i obserwuje się wynikające z tego zmiany oczekiwanych korzyści oraz ewentualne potencjalne negatywne (lub pozytywne) skutki tych zmian. Wydaje się, że w praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest to pożądana i najprostsza metoda pozwalająca na symulacje zachowań się projektów w zależności od poziomu zmiennych wejściowych w zakresie realizacji zadań publicznych.

Analiza scenariuszy to technika, w której porównuje się pesymistyczne i optymistyczne zestawy warunków ekonomicznych z przyjętymi najbardziej prawdopodobnymi wartościami przyjmowanymi dla danego zadania, czyli z tzw. sytuacją wyjściową. W tym rodzaju analiz ryzyka poddaje się badaniom scenariusze: pesymistyczny, w którym przyjmuje się poziom zmiennych na najgorszym, realnie możliwym poziomie, optymistycznym, w którym przyjmuje się poziom zmiennych na najlepszym i realnie możliwym poziomie – co porównuje się z sytuacją wyjściową, czyli poziom zmiennych projektu przyjętych na najbardziej prawdopodobnym i realnym do osiągnięcia w danych

¹⁸ Tylko w specyficznych przypadkach jest to możliwe, zwykle w przypadku odpłatnego lub częściowo odpłatnego dostarczania dóbr i usług publicznych (choć bardzo często także z dużymi ograniczeniami).

¹⁹ E. F. Brigham, *Podstawy zarządzania finansami*, PWE, Warszawa 1996, s. 126-134.

warunkach. W praktyce możliwe są porównania poszczególnych wariantów scenariuszy pesymistycznych i optymistycznych z wariantem wyjściowym. Im większa liczba pytań i wątpliwości na początku planowanego zadania, tym większe prawdopodobieństwo ujęcia w prognozowanym przedsięwzięciu kosztów tych wszystkich ryzyk, które mogą wystąpić, co zapewnia płynność zadania przez cały okres jego faz realizacyjnych.

Ostatecznym celem wymienionych technik jest nie tylko lepsze zrozumienie prawidłowości rządzących prawdopodobieństwem ryzyka obiektywnego i mających wpływ na wielkość potencjalnych strat, ale przede wszystkim znalezienie najmniej kosztownych metod finansowania ujemnych ekonomicznie następstw poszczególnych ryzyk. Podjęte w tym zakresie decyzje i rozwiązania powinny być przy tym poddawane ciągłej kontroli z punktu widzenia ich efektywności i celowości. Ostatecznym celem zarządzania ryzykiem jest znalezienie optymalnych dla danego podmiotu sposobów finansowania zagrażających mu ryzyk w konkretnych warunkach.

W procesie zarządzania ryzykiem wyróżnia się termin metody manipulacji ryzykiem, które są nieodłączną jego częścią obejmującą sposoby eliminowania, ograniczania lub przenoszenia ryzyka. Manipulowanie ryzykiem odnosi się wobec tego wyłącznie do metod obchodzenia się z ryzykiem, podczas gdy zarządzanie ryzykiem jest procesem opanowywania ryzyka od jego identyfikacji poprzez metody manipulacji, aż do podjęcia decyzji dotyczących wdrożenia programu zarządzania ryzykiem²⁰. Jako główne metody manipulacji ryzykiem wyróżnia się: unikanie ryzyka, zatrzymanie ryzyka, kontrolę ryzyka, transfer ryzyka, ubezpieczenie.

RYZIKO W NOWYCH UWARUNKOWANIACH PRAWNYCH

Ustawodawca także zauważył zagrożenia płynące z realizacji funkcji publicznych przez sektor publiczny, w tym jednostki samorządu terytorialnego. W nowej ustawie o finansach publicznych wprowadzono obligatoryjny obowiązek wprowadzenia procedur kontroli zarządczej, która między innymi narzuca konieczność zarządzania ryzykiem²¹. Jest to jak widać kolejny krok w kierunku już nie tylko mody, ale konieczności ograniczania ryzyka i dostrzegania w tym procesie korzyści płynących dla danej jednostki samorządu terytorialnego z punktu widzenia bezpieczeństwa funkcjonowania.

Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- 2) skuteczności i efektywności działania;
- 3) wiarygodności sprawozdań;
- 4) ochrony zasobów;
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;

²⁰ *Podstawy ubezpieczeń. Tom I – Mechanizmy i funkcje*, s. 82.

²¹ Zob. art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- 7) zarządzania ryzykiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków między innymi: wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego, kierownika jednostki. W oparciu o delegację ustawową Minister Finansów określił w formie komunikatu standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zgodne z międzynarodowymi standardami.

Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych określają podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych. 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. Standardy stanowią uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej. Standardy zostały przedstawione w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej:

- 1) środowisko wewnętrzne,
- 2) cele i zarządzanie ryzykiem,
- 3) mechanizmy kontroli,
- 4) informacja i komunikacja,
- 5) monitorowanie i ocena.

Minister Finansów określając standardy kontroli zarządczej duży akcent postawił na określenie celów i ich połączenie z problematyką ryzyka, jakie może wystąpić w zakresie ich osiągnięcia. Zgodnie ze wskazanymi standardami jasne określenie misji (danego podmiotu, jednostki samorządu terytorialnego itp. jednostek) może sprzyjać ustaleniu hierarchii celów i zadań oraz efektywnemu zarządzaniu ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań. Proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany.

W związku z powyższym ważnym elementem procesu zarządzania ryzykiem jest określenie misji. Jest to obowiązek fakultatywny, ale w praktyce określenie misji może wykluczyć realizację tych zadań, które nie są powiązane z misją danego podmiotu. Stąd też, zgodnie ze standardami, należy rozważyć możliwość wskazania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji. Misja ministerstwa powinna odnosić się do działów administracji rządowej kierowanych przez ministra, a misja urzędu jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio do tej jednostki.

Odpowiednio do określonej misji kolejnym elementem jest określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji. Nie są to zagadnienia nowe w procesie realizacji zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego, ale w obecnych uwarunkowaniach istotne staje się uwzględnienie w trakcie ich realizacji problemu ryzyka. Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nad-

zorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

Nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka. Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka. W stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

Jak widać z powyższego, w zasadzie etap dobrych chęci i woli do realizacji danego zadania oraz założenie, że będzie ono dobrze i efektywnie wykonane już nie wystarczy. Jeśli zabraknie elementów identyfikacji oraz analiz ryzyka, to w przypadku wystąpienia negatywnych skutków zdarzeń niezakładanych lub negatywnych odpowiedzialność spada na podejmujących decyzje i mamy do czynienia z niegospodarnością. Z tego też powodu, oprócz elementów związanych z prawidłową identyfikacją ryzyka i jego analizą, dochodzą elementy kontrolne.

Standardy w tym zakresie stanowią zestawienie podstawowych mechanizmów, które mogą funkcjonować w ramach systemu kontroli zarządczej. Nie tworzą one jednak zamkniętego katalogu, ponieważ system kontroli zarządczej powinien być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki, działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego. Mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie powinny być wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści. Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna. Należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji. Ponadto należy zapewnić istnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych wykorzystując, między innymi, wyniki analizy ryzyka.

PODSUMOWANIE

Uświadomienie potencjalnych skutków wystąpienia ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego powinno być niejako obowiązkiem. Podkreślić należy, że skutki tego ryzyka przerzucane są zwykle na społeczeństwo, jako odbiorców finalnych zrealizowanych zadań i adresatów podjętych decyzji. Z tego też powodu wykluczone powinno być bierne akceptowanie ryzyka, ale aktywne zapobieganie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz w szczególności jego skutków.

Reasumując powyższe rozważania można wskazać, że problem zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego będzie nabierał coraz większego znaczenia i w zasadzie za sprawą zmian ustawowych stał się obligatoryjnym elementem procesu zarządzania w tych jednostkach. Uwzględnianie ryzyka w realizowanych zadaniach jednostek samorządu terytorialnego pozwala na wykorzystanie metody scenariuszy, zwłaszcza tych, w których określa się pesymistyczne warianty uwzględniające wszystkie możliwe negatywne sytuacje związane z realizacją zadań publicznych. Wszystko to pozwala na podjęcie działań zmierzających do minimalizacji i ograniczania ryzyka. Ponadto jest to punkt wyjścia do budowy scenariuszy wariantów rezerwowych i alternatywnych w przypadkach wystąpienia negatywnych skutków ryzyka. Nakłada się jeszcze na to problem odpowiedzialności służbowej, ale także karnej i cywilnej. Z tego też powodu zarządzanie ryzykiem to już nie moda, ale pragmatyczna konieczność.

Bibliografia

- Brigham E. F., *Podstawy zarządzania finansami*, PWE, Warszawa 1996.
- Brigham E. F., Gapenski L. C., *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa 2000.
- Czerwińska T. T., *Towarzystwa ubezpieczeniowe na rynku kapitałowym w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Filipiak B., Niewęgłowska M., *Kompleksowy program ubezpieczenia odpowiedzialności gminy szansą na łagodzenie skutków ryzyka w działalności samorządu*, [w:] *II Forum Samorządowe, Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Nr 401, Szczecin 2005.
- Kowalewski E., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Toruń 2002.
- Podstawy ubezpieczeń. Tom I – Mechanizmy i funkcje*, red. J. Monkiewicz, Poltext, Warszawa 2004.
- Różycki P., *Polityka ubezpieczeń jednostek samorządu terytorialnego – przesłanki i uwarunkowania jej realizacji*, [w:] *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
- Śliwiński A., *Ryzyko ubezpieczeniowe. Taryfy – budowa i optymalizacja*, Poltext, Warszawa 2002.
- Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 2001.
- Ubezpieczenia – rynek i ryzyko*, red. W. Ronka-Chmielowiec, PWE, Warszawa 2002.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).
- Zarządzanie ryzykiem w ubezpieczeniach*, red. W. Ronka-Chmielowiec, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.

THE RISK IN THE ACTIVITY OF UNITS OF LOCAL GOVERNMENT IN THE NEW LEGAL CONDITIONS

The article shows basic issues related to the problem of risk in the units of local government. Due to the introduction of the new law in the public financing risk issues and ways of its prevention are one of the important elements of the management control practice, which was led into the mandatory public sector. The basic conclusion which results from the consideration of the risks in the units of local government is the fact that a period of an intuitive, optional and subjective approach to the problems of risk has ended in aid of the prediction of the methodical form and risk prevention in the units of local government.

Key words: risk, local government, finance