

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2017 (129)

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2017.129-19 | strony: 229–243

Beata Sadowska

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
e-mail: beata.sadowska@wzieu.pl

Ryzyko w jednostkach samorządu terytorialnego jako element kontroli zarządczej

Kody JEL: D81, H83

Słowa kluczowe: ryzyko, rejestr ryzyka, samorząd terytorialny, kontrola zarządcza

Streszczenie. Zjawisko niepewności i ryzyka towarzyszy wszystkim działaniom i procesom podejmowanym przez człowieka od początku istnienia cywilizacji. Zagadnienia dotyczące ryzyka stanowią przedmiot szczegółowych badań naukowych. W jednostkach samorządu terytorialnego¹ problematyka występowania ryzyka szczególnie widoczna jest w zakresie dysponowania środkami publicznymi oraz efektywnym i skutecznym realizowaniu zadań publicznych. Ryzyko stanowi element kontroli zarządczej w sektorze publicznym. Celem badawczym pracy jest klasyfikacja ryzyka, określenie procedur i polityki zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego. W toku prac badawczych wykorzystano takie metody i techniki eksploracji, jak: krytyczna analiza literatury przedmiotu, metoda opisowa, analiza aktów prawa wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie

Problematyka ryzyka oraz określanie sposobów jego zapobiegania stanowi jeden z kluczowych elementów kontroli zarządczej, którą obligatoryjnie wprowadzono do praktyki funkcjonowania sektora publicznego. Obecne uwarunkowania prawne narzuciły

¹ Zamiennie autorka będzie stosowała w artykule skrót JST – jednostka samorządu terytorialnego.

jednostkom samorządu terytorialnego konieczność uwzględniania ryzyka w swojej działalności i wskazały potrzebę zarządzania tym ryzykiem. Występowanie ryzyka kojarzone jest z prowadzoną działalnością gospodarczą lub innymi formami aktywności człowieka. Ryzykiem jest zdarzenie o określonym prawdopodobieństwie, które może mieć negatywny wpływ na realizację założonych celów, planów, zadań danej jednostki organizacyjnej. Kontrola zarządcza jest podstawowym narzędziem zarządzania, które służy wykonywaniu zadań w sposób rzetelny, celowy i gospodarny we wszystkich aspektach organizacji i w zmiennych warunkach działania. Kontrola zarządcza, w tym analiza ryzyka i zarządzanie ryzykiem, powinna stanowić narzędzie wspomagające zarządzanie w podsektorze samorządowym, czyli być drogowskazem do efektywnego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Celem badawczym pracy jest klasyfikacja ryzyka, określenie procedur i polityki zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego. W toku prac badawczych wykorzystano takie metody i techniki eksploracji, jak: krytyczna analiza literatury przedmiotu, metoda opisowa, analiza aktów prawa wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego.

1. Cele i zadania jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie gminy

Gmina, realizując swe zadania, stwarza warunki umożliwiające zaspokajanie potrzeb społecznych wspólnoty samorządowej. Celem gminy, będącej najmniejszą jednostką samorządu terytorialnego, umiejscowionej blisko społeczności lokalnej, jest zaspokajanie potrzeb ludności i wspieranie osób, które zgłaszają zapotrzebowanie na pomoc publiczną. Podstawą istnienia i rozwoju gmin są wykonywane na ich terenie działalności wynikające z roli, jaką poszczególne jednostki odgrywają w społecznej i gospodarczej strukturze regionu i kraju (Szaja, 2014, s. 225).

Zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa o samorządzie terytorialnym, 1990) mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium). Ustawa ta zapoczątkowała w Polsce zdecentralizowany model administracji terenowej oraz reaktywowała samorząd terytorialny na najniższym szczeblu podziału terytorialnego – gminie. Kisiel tak określa samorząd terytorialny: „to społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która została przez ustawę wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo w celu zdecentralizowanego wykonywania zasadniczej części lokalnych zadań z zakresu administracji publicznej” (Szypliński, 2006, s. 20).

Adamiak definiuje samorząd terytorialny jako: „powstały z mocy prawa i wyodrębniony w strukturze państwa związek społeczności lokalnej, uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej oraz jej wykonywaniu we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a także wyposażony ustawowo w materialne środki umożliwiające

realizację nałożonych na niego zadań” (Adamiak, 2005, s. 71). Model samorządu terytorialnego w Polsce został opracowany na podstawie unijnych standardów, czyli Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. We współczesnym, demokratycznym państwie występuje przedstawicielska forma sprawowania władzy, a obywatele poprzez konsultacje i referenda wspierają wybranych przez siebie przedstawicieli władzy w kierowaniu sprawami publicznymi (Olejniczak-Szałowska, 2000, s. 119–120). Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w ramach dostępnych środków finansowych. Zgodnie z Konstytucją RP jest ona podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Posiada osobowość prawną, a o jej ustroju stanowi statut. Może tworzyć jednostki pomocnicze, sołectwa oraz dzielnice i osiedla. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym (Art. 164 Konstytucji RP, 1997; Ustawa o samorządzie gminnym, 1990).

Gmina, jako część administracji publicznej, posiada niezależne organy władzy kompetentne do stanowienia własnych przepisów prawnych, samodzielność w sprawach majątkowych, kreowania dochodów własnych, jak również decydowania o kierunkach wydatkowania tych dochodów. Gminy wyposażono również w uprawnienia dotyczące prowadzenia spraw lokalnych (Kosek-Wojnar, Surówka, 2002, s. 12–13; Misterek, 2008, s. 9). Gmina korzysta z prawnych form działania, które są typowe dla administracji publicznej. Jako część władzy publicznej ustanawia prawo miejscowe, wydaje decyzje administracyjne, stosuje egzekucje, ma prawo zawierania umów i nakładania podatków w granicach określonych prawem.

Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce reguluje wiele aktów prawnych. Podstawowymi aktami są: Konstytucja RP, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, ustawy zwykle oraz uregulowania lokalne (Kisiel, 2003, s. 25). Zasada pomocniczości państwa i administracji samorządowej, w tym gmin, postuluje tworzenia takiego ustroju, aby rola administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb społecznych obywateli sprowadzała się do niezbędnego minimum. Zasada decentralizacji władzy publicznej nakazuje z kolei przekazanie możliwie dużej liczby zadań publicznych podmiotom takim jak gmina, działającym na własną odpowiedzialność, w ramach własnych środków finansowych.

Zadania samorządu gminnego można definiować poprzez cele, które samorząd gminny zamierza osiągnąć w ramach swojej działalności. Podstawowym celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy. Zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego i są określone mianem zadań własnych. W przypadku gmin są to wszelkie sprawy o charakterze lokalnym, zwłaszcza: z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, gminnego budownictwa mieszkaniowego i inne. Podstawowy zakres zadań nałożonych przez państwo na gminy to zadania z zakresu infrastruktury technicznej, z zakresu infrastruktury społecznej, z zakresu ochrony i bezpieczeństwa, z zakresu ładu przestrzennego i ekologicznego. Samorządy gminne przejmują coraz większy zakres obowiązków i kompetencji związanych z oddziaływaniem na lokalny rozwój

gospodarczy (Kogut-Jaworska, 2008, s. 43). Samorząd gminy realizuje trzy grupy zadań – zadania własne, zlecone i powierzone. Ustawy regulujące zakres zadań narzuconych samorządowi przez państwo określają, które zadania są obowiązkowe, a które fakultatywne. Przekazanie gminie nowych zadań wymaga zapewnienia koniecznych środków na ich realizację. Ponadto gminy winny sobie wzajemnie udzielać pomocy i wspierać się w wykonywaniu zadań.

Zakres działań poszczególnych gmin w Polsce zmienia się wraz z rozwojem demokracji życia społecznego oraz ze stopniem decentralizacji. Nowe zadania wynikają z obowiązującej doktryny politycznej, stopnia zasobności społeczeństwa oraz tzw. umowy społecznej. Na działalność jednostek samorządu terytorialnego, które zaspokajają potrzeby społeczności, wpływają czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Podmioty te funkcjonują podobnie jak przedsiębiorstwa prywatne w obszarze niepewności i ryzyka.

2. Pojęcie, zakres i standardy kontroli zarządczej

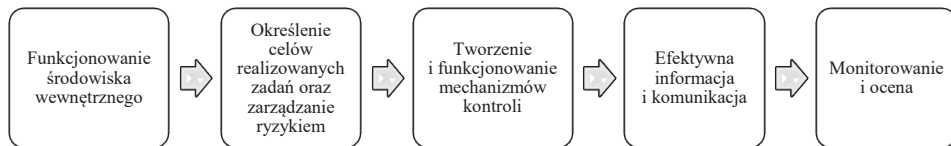
Kontrola jest to czynność polegająca na sprawdzeniu działania stanu faktycznego i porównanie go ze stanem pożądanym, planowanym. To proces, który polega na badaniu zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, pozwalający na ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności. W praktyce gospodarczej występuje wiele rodzajów kontroli, w tym: wstępna, okresowa, prospektywna, bieżąca, kontrola procesów, wewnętrzna, zewnętrzna, zarządcza.

Podstawowym poziomem funkcjonowania systemu kontroli zarządczej jest jednostka sektora finansów publicznych. Najistotniejszym elementem kontroli zarządczej jest system wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania stopnia ich realizacji. Kontrola zarządcza winna sprawiać, że cele określone przez jednostkę są osiąganane. Ma zapewnić realizację tych celów poprzez maksymalizację szans i minimalizację zagrożeń. Kontrola zarządcza, zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jest to ogół działań podejmowanych w jednostkach sektora finansów publicznych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (Ustawa o finansach publicznych, 2009). Kontrola zarządcza jest podstawowym narzędziem zarządzania, który służy wykonywaniu zadań w sposób rzetelny, celowy i gospodarny we wszystkich aspektach organizacji i w zmiennych warunkach otoczenia. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań i ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem (Winiarska, Kaczurak-Kozak, 2011, s. 348).

Odpowiedzialność za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej obciąża kierowników jednostek sektora finansów

publicznych. Kontrola zarządcza wymaga, by kierownik/dyrektor jednostki sporządzał roczny plan działalności i po zakończeniu roku pisemnie rozliczał się z wykonania tego planu. Podkreślić należy, iż kontrola zarządcza nie może dotyczyć tylko kontroli środków pieniężnych, ale powinna również obejmować aspekty niefinansowe działalności organizacji (Kujawa, 2010, s. 55). Kontrola zarządcza dostarcza informacji dotyczących stanu, przebiegu i skutków działań w organizacji. Poprzez systemy kontroli organizacje wyznaczają cele i zadania, opracowują systemy monitorowania oraz wprowadzają samokontrolę, żeby skuteczniej i efektywniej realizować cele organizacji (Gawroński, 2011, s. 410). Kontrola zarządcza powinna stanowić narzędzie wspomagające zarządzanie, czyli być drogowskazem do efektywnego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych. Istota kontroli zarządczej znacznie przekracza obszary kompetencyjne kontroli finansowej, czego odzwierciedleniem są standardy kontroli zarządczej, co przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Standardy kontroli zarządczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kujawa (2010), s. 56–58.

Standardy kontroli zarządczej stanowią uporządkowany zbiór wskazówek a osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystywać standardy do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej. Celem standardów jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej, który jest zgodny z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, oraz uwzględnienia specyficzne zadania jednostki, która ją wdraża, jak również warunków, w których jednostka działa. Standardy kontroli zarządczej obejmują pięć obszarów, a jednym z nich są cele i zarządzanie ryzykiem, czyli identyfikacja ryzyka, analiza ryzyka i reakcja na ryzyko oraz działania zaradcze (szerzej: Gawroński, 2011, s. 408). Zarządzanie ryzykiem realizowane jest przez kierowników komórek organizacyjnych, a dokonywanie identyfikacji ryzyka powinno się odbywać przynajmniej raz w roku. Należy określić akceptowalny poziom ryzyka oraz wyszczególnić działania, które należy podejmować w celu zmniejszenia danego ryzyka.

Uświadczenie potencjalnych skutków wystąpienia ryzyka w podsystemie samorządowym powinno być obowiązkiem. Skutki ryzyka zwykle są przerzucane na społeczeństwo, jako odbiorców finalnych zrealizowanych zadań czy dostarczonych usług publicznych. Z tego powodu powinno się zapobiegać prawdopodobieństwu wystąpienia ryzyka, nie wolno ryzyka akceptować, należy je minimalizować, czyli nim odpowiednio

zarządzać poprzez ustanawianie rejestru ryzyka oraz wdrażanie polityki zarządzania ryzykiem.

3. Polityka zarządzania ryzykiem i rejestr ryzyka w teorii i praktyce gospodarczej

Ryzyko to możliwość zaistnienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów. Ryzyko mierzone jest siłą skutku oddziaływania i prawdopodobieństwem jego wystąpienia. Ryzyko kojarzy się zwykle ze stratami, niebezpieczeństwem, dodatkowymi kosztami powstającymi na skutek wystąpienia zdarzenia, co owocuje zakłóceniem realizacji celów i zadań (Jastrzębska, 2012, s. 94).

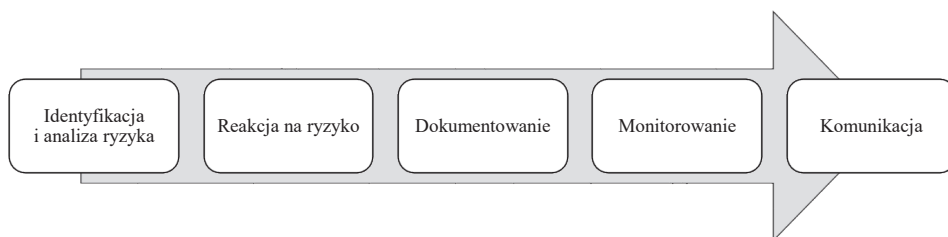
Ryzyko występujące w zakresie realizowanych zadań publicznych może mieć dwa źródła: wewnętrzne i zewnętrzne. Ryzyko wewnętrzne związane jest z bezpośrednim funkcjonowaniem danej jednostki. Może to być ryzyko pożaru, kradzieży, eksplozji, awarii maszyn i urządzeń, szkód elektrycznych, zużycia, zastosowania 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 powódzie, trzęsienia ziemi, huragany oraz ryzyko polityczne, ekonomiczne, brak płynności finansowej, a także inne zagrożenia występujące w bliższym i dalszym otoczeniu jednostki wpływające na jej funkcjonowanie (*Zarządzanie ryzykiem*, 2000, s. 26).

Celem zarządzania ryzykiem jest zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji procesów i zadań w sposób oszczędny, terminowy, skuteczny oraz efektywny, jak również zgodny z obowiązującymi aktami prawa. W jednostkach samorządu terytorialnego należy wprowadzać jednolity, powszechny sposób analizy ryzyka oraz określać związane z tym obowiązki, tak aby ograniczyć możliwość wystąpienia dowolnego zdarzenia, działania lub zaniechania działania, którego skutkiem może być zagrożenie (szkoda) lub niewykorzystana szansa, niezrealizowane zadanie, niewykonany projekt, np. niewybudowane boisko szkolne, droga osiedlowa, stołówka szkolna.

Proces zarządzania ryzykiem – mapa ryzyka obejmuje kilka etapów, co przedstawiono na rysunku 2.

Identyfikując ryzyko, należy:

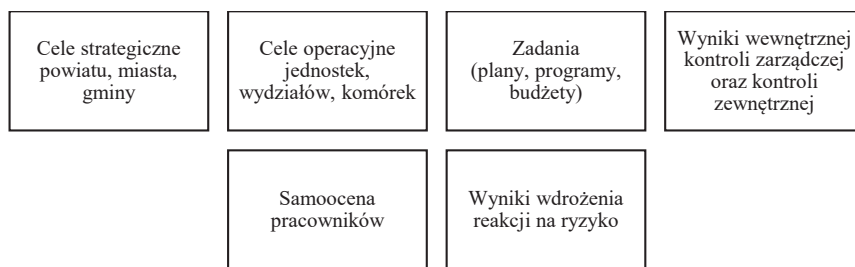
- ryzyko poddać analizie, która ma za zadanie określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków,
- określić akceptowalny poziom ryzyka,
- dokonać hierarchizacji ryzyka (uporządkować je malejąco według przyznanych ocen),
- do każdego zidentyfikowanego ryzyka określić rodzaj wymaganej reakcji,
- określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowalnego poziomu (załącznik nr 1 do zarządzenia nr 22, 2013, s. 3).



Rysunek 2. Elementy procesu zarządzania ryzykiem

Źródło: opracowanie własne na podstawie zarządzenia nr 45/2013 Wójta Gminy Chynów z dnia 28 maja 2013 r. (www.bip.chynow.pl, dostęp 19.05.2017).

Dokonując identyfikacji ryzyka, należy uwzględnić w szczególności pewne kluczowe elementy działalności jednostki samorządu terytorialnego, co przedstawiono na rysunku 3.



Rysunek 3. Elementy działalności jednostki samorządu terytorialnego mające wpływ na występowanie ryzyka

Źródło: opracowanie własne.

Ryzyko należy diagnozować. Można je tolerować, dokonać jego transferu, wycofać się z danego działania. Na ryzyko należy reagować, a przez reakcję na ryzyko należy rozumieć postępowanie z ryzykiem (Zioło, 2011, s. 314), takie jak:

- ryzyku należy przeciwdziałać oraz je ograniczać, to bieżące podejmowanie lub ustanawianie działań zaradczych,
- ryzyko należy przenosić, to przekazanie ryzyka podmiotowi zewnętrznemu, np. w drodze ubezpieczenia lub zlecenia usług,
- ryzyko można tolerować w określonych uzasadnionych przypadkach, wówczas gdy koszty przeciwdziałania ryzyku przekraczają jego potencjalne korzyści lub zdolności jednostki samorządu terytorialnego do skutecznego przeciwdziałania ryzyku są ograniczone.

Każde zidentyfikowane ryzyko podlega analizie, która ma na celu oszacowanie prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz wpływu skutku, jakie będzie miało, co przedstawiono na rysunku 4.

Prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka (P)	Wpływ (skutku, strat), jaki będzie miało wystąpienie tego zdarzenia (S)
• ocena punktowa w skali od 1 do 5	• ocena punktowa w skali od 1 do 5

Rysunek 4. Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka oraz jego skutki

Źródło: opracowanie własne.

A łączna relacja (iloczyn) tych dwóch wartości, która określa istotność, wagę ryzyka, jest obliczana jest według wzoru:

$$\text{Istotność ryzyka} = P \times S,$$

gdzie:

- P – prawdopodobieństwo wystąpienia określonego ryzyka,
- S – wielkość straty, skutku bądź wpływu, jaki będzie miało ewentualne wystąpienie tego zdarzenia

Kluczowe znaczenie w analizie ryzyka ma sposób określenia prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka, co przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Sposób określania prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka w jednostce samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Stopień (poziom) wystąpienia ryzyka				
	rzadkie	mało prawdopodobne	średnie	prawdopodobne	prawie pewne
P (%)	0–20	21–45	46–65	66–80	81–100
Wartości	1	2	3	4	5

Procent w ciągu roku, gdzie:

- rzadkie – ryzyko występuje średnio raz na pięć lat, mała szansa na wystąpienie w najbliższym roku,
- mało prawdopodobne – ryzyko występuje średnio raz na trzy lata,
- średnie – ryzyko występuje średnio raz na dwa lata,
- prawdopodobne – ryzyko występuje średnio raz na rok lub raz na dwa lata (lub ryzyko będzie systematycznie narastać),
- prawie pewne – ryzyko prawdopodobnie wystąpi w najbliższym roku budżetowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: załącznik nr 1 do zarządzenia nr 22/2016 Burmistrza Miasta Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 17 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Zarządzania Ryzykiem (www.bip.aleksandrowkujawski.pl, dostęp 19.05.2017), zarządzenia nr 45/2013 Wójta Gminy Chynów z dnia 28 maja 2013 r. (www.bip.chynow.pl, dostęp 19.05.2017).

Jednostki samorządu terytorialnego w swojej codziennej aktywności narażone są na występowanie zróżnicowanego rodzaju ryzyka, którego wybrane elementy przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Zróżnicowany rodzaj ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie urzędu gminy X

Lp.	Obszar ryzyka	Kategoria ryzyka	Charakterystyka
1	2	3	4
1	Zawieranie i rozwiązywanie umów dotyczących przedmiotu działalności	– ryzyko działalności, – ryzyko finansowe	– nieterminowe zawieranie lub rozwiązywanie umów, – odsetki, odszkodowania, – nieprzestrzeganie dyscypliny budżetowej, – niewłaściwe procedury i tryby w ramach prawa zamówień publicznych
2	Prowadzenie postępowań w sprawie skarg i zażaleń	– ryzyko działalności	– nieprawidłowe przygotowanie decyzji, – błędne naliczanie opłat i podatków
3	Gospodarowanie zasobami, terenami, gruntami, nieruchomościami	– ryzyko działalności, – ryzyko finansowe	– nienależyte wykonywanie obowiązków (nieodśnieżanie ulic, wysoka rotacja pracowników, bezprawne zarządzanie nieruchomościami własnościowymi, np. wspólnotami mieszkaniowymi), – realizacja inwestycji, – brak należytego nadzoru nad procesem inwestycji
4	Windykacja zobowiązań	– ryzyko finansowe	– niepodejmowanie czynności windykacyjnych, – niekierowanie spraw na drogę postępowania sądowego i egzekucyjnego, – odsetki i dodatkowe koszty, – brak określonych sposobów postępowania z należnościami przeterminowanymi
5	Udostępnianie informacji publicznej/udzielanie informacji	– ryzyko działalności	– udzielanie niewłaściwych, niepełnych informacji, – nieumieszczanie informacji na tablicach informacyjnych oraz BIP
6	Komunikacja wewnętrzna i polityka kadrowa	– ryzyko działalności, – ryzyko zasobów ludzkich	– nieprawidłowe systemy wynagradzania i motywowania pracowników, – brak komunikacji, – brak systemu delegowania uprawnień, – organizowanie zastępstw nieobecnych pracowników w sposób mało efektywny, – brak systemu szkoleń, – brak kodeksu etyki, – nieefektywne korzystanie z instrukcji kancelaryjnej, – niewłaściwa ochrona zasobów

1	2	3	4
7	Organizacja / budżet	– ryzyko finansowe	<ul style="list-style-type: none"> – brak planów/budżetów, – brak kontroli finansowo-księgowej, – brak polityki rachunkowości lub jej aktualizacji, – brak metod weryfikacji planów/budżetów, – brak kontroli zasadności dokonywanych wydatków lub nierzetelna kontrola, – niezgodne z przeznaczeniem wydatkowanie dotacji celowych, – brak bieżącego nadzoru nad dokonywaniem wydatków publicznych
8	Usługi zewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> – ryzyko działalności, – ryzyko finansowe 	<ul style="list-style-type: none"> – brak procedur dotyczących outsourcingu – brak zapisów w umowach o usuwaniu wad i usterek, – brak bieżącej kontroli prac
9	Ochrona środowiska	– ryzyko działalności	– nieprzestrzeganie przepisów prawa oraz norm w zakresie ochrony środowiska naturalnego
10	Bezpieczeństwo systemów informatycznych	– ryzyko działalności	<ul style="list-style-type: none"> – nieaktualne lub nielegalne oprogramowanie komputerowe, – brak regulaminu korzystania z systemów informatycznych, – brak procedur dostępu do poszczególnych modułów programów finansowo-księgowych, – brak jasnych zasad zastępstw w przypadku nieobecności pracownika

Źródło: opracowanie własne na podstawie: załącznik do zarządzenia nr 2608/2012 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 9 lipca 2012 r., załącznik nr 1 do procedury zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Radomiu (www.bip.radom.pl, dostęp 19.05.2017); załącznik nr 1 do zarządzenia nr 22/2016 Burmistrza Miasta Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 17 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia polityki zarządzania ryzykiem (www.bip.aleksandrowkujawski.pl, dostęp 19.05.2017), zarządzenia nr 45/2013 Wójta Gminy Chynów z dnia 28 maja 2013 r. (www.bip.chynow.pl, dostęp 19.05.2017).

Nawiązując do tabeli 2, w której wymieniono wybrane elementy zróżnicowanego rodzaju ryzyka występującego w JST, podjęto próbę oszacowania wpływu danego ryzyka na działalność JST, prawdopodobieństwo wystąpienia i istotność ryzyka. Zaproponowano wykaz działań mających na celu przeciwdziałanie ryzyku (tab. 3).

Tabela 3. Szacowanie ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego i przeciwdziałanie ryzyku – rejestr ryzyka na przykładzie urzędu gminy X

Lp.	Obszar ryzyka	Wpływ ryzyka (wg skali punktowej)	Prawdopodobieństwo (wg skali punktowej)	Istotność ryzyka (iloczyn wpływu i prawdopodobieństwa)	Przeciwdziałanie ryzyku. Planowana metoda przeciwdziałania	Przeciwdziałanie ryzyku
1	2	3	4	5	6	7
1	Zawieranie i rozwiązywanie umów dotyczących przedmiotu działalności	2	1	2	O	– delegowanie uprawnień, – okresową kontrolę wewnętrzną, – system motywacyjny
2	Prowadzenie postępowań w sprawie skarg i zażaleń	1	2	2	O	– system koordynacji i wewnętrznej komunikacji, – szkolenia pracowników w zakresie obsługi klienta
3	Gospodarowanie zasobami, terenami, gruntami, nieruchomościami	2	2	4	P	– zadaniowe rozliczanie pracy, – wykonywanie zadań zgodnie z przepisami prawa, – jednostkową odpowiedzialność urzędników
4	Windykacja zobowiązań i rozliczanie należności	2	1	2	T	– terminowe rozliczanie zobowiązań i regulowanie należności, – wezwania do zapłaty i kierowanie spraw do sądu, – kontrola merytoryczna
5	Udostępnianie informacji publicznej / udzielanie informacji	2	2	4	O	– udzielanie właściwych, aktualnych i rzetelnych informacji, – informacja wyczerpująca w ramach obowiązujących i aktualnych przepisów prawnych
6	Komunikacja wewnętrzna i polityka kadrowa	2	2	4	O	– wdrażanie prawa wewnętrznego, systemu szkoleń, regulaminu urlopów, premii, komunikacja mailowa z pracownikami, spotkania okresowe
7	Organizacja/budżet	3	2	6	O	– prawidłowe planowanie dochodów i wydatków, rozliczanie dotacji, kontrola finansowa i dokumentów księgowych, rozrachunki i rozliczenia okresowe
8	Usługi zewnętrzne	2	2	4	P	– opracowanie jasnych procedur dotyczących outsourcingu, – umowy akceptowane przez radcę prawnego
9	Ochrona środowiska	2	1	2	O	– przestrzeganie przepisów prawa oraz norm w zakresie ochrony środowiska

1	2	3	4	5	6	7
10	Bezpieczeństwo systemów informatycznych	3	1	3	O	<ul style="list-style-type: none"> – korzystanie z licencji na oprogramowanie komputerowe, – wdrożenie procedur dostępu do poszczególnych modułów programów finansowo-księgowych, – określenie zasad zastępstw w przypadku nieobecności pracownika

Legenda:

Ocena wpływu w skali: wysoki – 3 pkt, średni – 2 pkt, niski – 1 pkt.

Ocena prawdopodobieństwa w skali: wysokie – 3 pkt, średnie – 2 pkt, niskie – 1 pkt.

Poziom istotności ryzyka wynikający z przyznanych ocen prawdopodobieństwa i wpływu wg skali: ryzyko

poważne – 6 lub 9 pkt, ryzyko umiarkowane – 3 lub 4 pkt, ryzyko nieznaczne – 1 lub 2 pkt.

Wskazanie planowanej metody przeciwdziałania ryzyku.

Planowana metoda przeciwdziałania ryzyku:

O – kontrolowanie i ograniczanie.

P – przeniesienie odpowiedzialności.

T – tolerowanie ryzyka.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestrów ryzyk w wybranych urzędach gmin i jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego w województwie lubuskim.

Do podstawowych korzyści, związanych z wprowadzeniem w jednostkach samorządu terytorialnego polityki zarządzania ryzykiem, należy zaliczyć możliwość:

- wskazania podstawowych rodzajów ryzyka, które mogą występować w działalności jednostki samorządu terytorialnego oraz jej jednostek organizacyjnych,
- oszacowania prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych rodzajów ryzyka,
- oszacowania wpływu poszczególnych rodzajów ryzyka na osiągnięcie założonych przez jednostkę samorządu terytorialnego celów oraz realizację zadań,
- opracowania procedur postępowania dotyczących poszczególnych rodzajów ryzyka,
- możliwość monitorowania zagrożeń realizacji celów oraz zadań jednostki samorządu terytorialnego na bieżąco.

Podsumowanie

Niepewność i ryzyko w działalności jednostek organizacyjnych istniały, istnieją i istnieć będą. Ryzyka nie należy się bać – należy je nazywać, identyfikować, analizować i ograniczać. Ważniejszymi czynnikami wywołującymi ryzyko w jednostce samorządu terytorialnego są uwarunkowania gospodarcze, niewłaściwa polityka kadrowa, zagrożenia finansowe, brak wiedzy i kompetencji pracowników, nieprzestrzeganie procedur w wielu dziedzinach działalności bądź ich brak, rosnące wymagania ładu organizacyjnego, zmiany regulacji prawnych. Organy władzy jednostki samorządu terytorialnego powinny umieć przewidzieć ryzyko funkcjonowania danej jednostki. Określenie ryzyka ułatwia podejmowanie racjonalnych decyzji i działań umożliwiających realizację zadań

i celów gminy, które są ważne z punktu widzenia zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej.

Ryzyko w jednostkach samorządu terytorialnego, jako element kontroli zarządczej, stanowiło podstawę rozważań niniejszego opracowania, a jego celem była klasyfikacja ryzyka, określenie procedur i polityki zarządzania ryzykiem w podsystemie samorządowym. Proces badawczy oparty zarówno na studiach literaturowych, jak również aktach prawa wewnętrznego gmin, umożliwił realizację założonego celu. Przeprowadzone badania i szczegółowe analizy dały podstawę do zdefiniowania następujących wniosków:

- ryzyko towarzyszy wszystkim procesom gospodarczym realizowanym w jednostce samorządu terytorialnego,
- jednostka samorządu terytorialnego w swojej codziennej aktywności narażona jest na występowanie zróżnicowanego rodzaju ryzyka (np. ryzyko działalności, ryzyko finansowe, ryzyko zasobów ludzkich),
- jednostka samorządu terytorialnego powinna umiejętnie zarządzać ryzykiem, czyli dbać o to, aby wypełniając funkcje społeczne, niwelować przeszkody utrudniające realizację celów i zadań, jakie zostały na nią nałożone,
- tworząc rejestr ryzyka, jednostka samorządu terytorialnego może szacować poziom ryzyka, oceniać wpływ ryzyka na dany obszar działalności, oceniać prawdopodobieństwo wystąpienia danego ryzyka oraz określać metody przeciwdziałania ryzyku, czyli zarządzać ryzykiem.

Bibliografia

- Adamiak, J. (2005). Samorząd terytorialny jako forma władzy publicznej. W: W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”.
- Gawroński, H. (2011). Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego. W: W. Goldau, I. Seredocha (red.), *Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Współczesne zarządzanie – uwarunkowania, kierunki rozwoju, perspektywy*. Elbląg: Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna.
- Jastrzębska, M. (2012). Polityka zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego – zarys problemu. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 727. Ekonomiczne Problemy Usług, 100*, 93–104.
- Kańduła, S., Przybylska, J. (2008). *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Kisiel, W. (2003). *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Kogut-Jaworska, M. (2008). *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*. Warszawa: CeDeWu.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze sprost. i zm.

- Kosek-Wojnar, M., Surówka, K. (2002). *Finanse samorządu terytorialnego*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Kujawa, M. (2010). Kontrola zarządcza i rola audytu wewnętrznego w ocenie systemu kontroli zarządczej. W: J. Przybylska (red.), *Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym*. Warszawa: CeDeWu.
- Mistereck, W. (2008). *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*. Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o. Warszawa: Difin.
- Olejniczak-Szałowska, E. (2000). Formy demokracji bezpośredniej w polskim modelu samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane). W: S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*. T. 1. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Ronka-Chmielowiec, W. (red.) (2000). *Zarządzanie ryzykiem w ubezpieczeniach*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
- Szaja, M. (2014). Współpraca międzygminna w zakresie kształtowania polityk przestrzennych gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 841. Ekonomiczne Problemy Usług, 115*.
- Szypliński, M. (2006). *Organizacja, zadanie i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. nr 157, poz. 1240.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz.U. nr 16, poz. 95.
- Winiarska, K., Kaczurak-Kozak, M. (2011). *Rachunkowość budżetowa*. Warszawa: Wolters Kluwer Sp. z o.o.
- Załącznik do zarządzenia nr 2608/2012 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 9 lipca 2012 r. Załącznik nr 1 do procedury zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Radomiu. Pobrane z: www.bip.radom.pl (18.05.2017).
- Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 22/2016 Burmistrza Miasta Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 17 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia polityki zarządzania ryzykiem. Pobrane z: www.bip.aleksandrowkujawski.pl (18.05.2017).
- Zarządzenie nr 45/2013 Wójta Gminy Chynów z dnia 28 maja 2013 r. Pobrane z: www.bip.chynow.pl (18.05.2017).
- Zioło, M. (2011). Ryzyko w działalności podmiotów publicznych w proces zarządzania nim. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 682. Ekonomiczne Problemy Usług, 76, 306–317*.

**RISK IN THE LOCAL GOVERNMENT SUB-SECTOR,
AS PART OF MANAGEMENT CONTROL**

Keywords: risk, risk register, local government, management control

Summary. The phenomenon of uncertainty and risk accompanies all the actions and processes undertaken by mankind since the beginning of civilization. Risk issues are the subject of detailed research. In the local government sub-sector, the problem of risk is particularly visible in terms of the availability of public funds and the efficiency and effectiveness of public tasks. Risk is part of management control in the public sector. The purpose of the article is to classify risks, define risk management procedures and policies in the subsystem. Literature of the subject and legal acts were used to complete the research task.

Translated by Adam Lulek

Cytowanie

Sadowska, B. (2017). Ryzyko w jednostkach samorządu terytorialnego jako element kontroli zarządczej. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 229–243. DOI: 10.18276/epu.2017.129-19.