

*dr Piotr Sołtyk*¹

Katedra Bankowości, Prawa Finansowego i Instytucji Finansowych
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Czynniki warunkujące skuteczne zarządzanie ryzykiem w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego

WSTĘP

Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych pojawiło się wraz ze zmianą przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm. – dalej: u.f.p.). Przedsięwzięcie to z różnymi rezultatami wdrażane jest do jednostek sektora finansów publicznych (dalej: JSFP) na wzór powszechnie funkcjonującego w podmiotach gospodarczych ładu korporacyjnego. Usankcjonowane przez ustawodawcę rozwiązania zgodnie z zamierzeniami projektodawcy mają się przyczynić do efektywniejszego i skuteczniejszego planowania, organizowania, a także samej fazy realizacji zadań publicznych. Generalnie zarządzanie ryzykiem ma pomagać decydom odpowiedzialnym za działanie gospodarki finansowej w bieżącej identyfikacji i optymalnym kierowaniu ryzykiem.

Zasadniczym celem artykułu jest przedstawienie wybranych czynników mających bezpośredni wpływ na projektowanie, wdrażanie i ewaluację systemu zarządzania ryzykiem w prowadzeniu gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST). Ponadto z uwagi na to, że system zarządzania ryzykiem na płaszczyźnie samorządu terytorialnego jest zagadnieniem wciąż nowym, co więcej nie jest zadaniem łatwym, a także – jak ukazuje raport z przeprowadzonej kontroli NIK [Informacja pokontrolna NIK, 2011, s. 15–16] – niestety, wciąż obciążony jest różnymi słabościami, to zamiarem autora jest także przybliżenie problematyki ryzyka w JST. Przyjęta metoda badawcza koncentrowała się na krytycznej analizie literatury przedmiotu, przeglądzie wybranych regulacji prawnych oraz wytycznych agend rządowych.

¹ Adres korespondencyjny: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarce, ul. Ofiar Katynia 6, 37-450 Stalowa Wola, tel. + 48 15 642 74 38, e-mail: psołtyk@kul.lublin.pl.

POJĘCIE I ISTOTA KONTROLI ZARZĄDCZEJ W JSFP

Kontrola zarządcza jest nową kategorią prawa finansowego, która wprowadzona została do JSFP od pierwszego stycznia 2010 r. Podkreślenia wymaga fakt, że w poprzednich regulacjach prawnych, tj. u.f.p. z 30 czerwca 2005 r. brak było takiego odpowiednika. Pojęcie kontroli zarządczej w sposób ogólny zostało zdefiniowane w treści art. 68 u.f.p. Według tego przepisu stanowi ona ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy. Założenia kontroli zarządczej zdecydowanie różnią się od istoty, zadań i celów stawianych przed obligatoryjnie działającą w poprzednim stanie prawnym kontrolą finansową. Jak argumentowano w założeniach do rządowego projektu u.f.p. z 2009 r., wcześniejsza praktyka związana z funkcjonowaniem w przepisach pojęcia „kontrola finansowa” pokazywała, iż jest ona utożsamiana wyłącznie z czysto finansowym aspektem działalności jednostki [Stachurski, 2010, s. 238].

Projektodawcy podkreślają, że istotą koncepcji kontroli zarządczej jest objęcie jej zakresem wszystkich aspektów działalności jednostki, co ma się przyczynić do efektywniejszego zarządzania jednostką [Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych – Druk Sejmowy nr 1181]. Ponadto takie podejście ma skłonić decydentów do nabycia umiejętności praktycznych zarządzania ryzykiem – zarówno w fazie już planowania danych przedsięwzięć angażujących finansowe środki publiczne jak również na etapie samej ich eksploatacji – tj. wdrażania projektów Unii Europejskiej, finansowania inwestycji, zarządzania długiem itp. Jak wynika z uzasadnienia do u.f.p., zasadniczym elementem kontroli zarządczej w administracji publicznej jest odpowiedzialność każdego kierownika jednostki za zaprojektowanie i wdrożenie mechanizmów kontroli, które tworzą spójny system kontroli zarządczej zapewniając realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny oszczędny i terminowy [Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych – Druk Sejmowy nr 1181]. Obecny model kontroli zarządczej zmusza kierowników JSFP do nowego spojrzenia na funkcjonowanie jednostki – do tej pory (tj. do dnia 1.01.2010 r.) kluczowe było zapewnienie legalności, teraz natomiast głównym jego celem staje się wdrożenie – usprawnienie metod zarządzania, w tym także publicznym zasobem finansowym, których priorytetem staje się skuteczność, efektywność oraz realizacja założonych celów [Biuletyn nr 1(2), 2012, Min. Fin.]. Tak istotne kryterium, jakim jest zgodność z prawem – legalność w obecnej koncepcji działania kontroli zarządczej stało się jednym z wielu, ale nie jedynym miernikiem wykorzystywanym do ewaluacji osiągniętych rezultatów.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że kształt systemu kontroli zarządczej uzależniony będzie od stopnia skomplikowania struktury organizacyjnej JSFP, specyfiki wykonywanych zadań jak również przez treść regulacji prawnych wyznaczających zasady i sposób realizacji tych zadań [Walczak, 2010, s. 492]. Do tego otwartego katalogu dodać obligatoryjnie należy również tak

istotne czynniki jak: wielkość zasobów finansowych, którymi dysponuje jednostka samorządu terytorialnego, w tym również pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, liczbę i kwalifikacje personelu pracowniczego oraz wyposażenie w systemy IT. Wprowadzenie do pojęcia kontroli zarządczej (wcześniej kontroli finansowej) elementów zarządzania ryzykiem jest wyrazem przemian, jakie przechodzi sama instytucja kontroli zarządczej, czyli kontroli realizowanej w ramach jednostki (tj. kontroli wewnętrznej) przez osoby zarządzające tą jednostką (tj. kontroli funkcjonalnej) [Kowalczyk, 2010, s. 27]. Oznacza to, że kontrola zarządcza aktualnie stanowi zdecydowanie szerszy i elastyczniejszy element w systemie zarządzania JST niż klasyczna kontrola finansowa, gdyż na bieżąco pozwala ona nie tylko identyfikować niezgodności i formułować wnioski w przedmiocie zaistniałych zdarzeń, lecz obejmując swym zakresem całość funkcjonowania JST wprowadza jednocześnie aspekty rozliczalności, a także zasady ich upubliczniania chociażby formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Zatem filozofia kontroli zarządczej sprowadza się do ciągłego inspirowania i projektowania skutecznych mechanizmów kontroli, które w konsekwencji ograniczają możliwość wystąpienia poważnego ryzyka niezgodności.

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM JAKO POSTULAT KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Wybrane cele kontroli zarządczej ustawodawca wymienił w treści art. 68 ust. 2 u.f.p. Jest to katalog otwarty. Realizacja tych celów według założeń ustawodawcy ma zapewnić: zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczność i efektywność działania, wiarygodność sprawozdań, ochronę zasobów, przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania, efektywność i skuteczność przepływu informacji oraz zarządzanie ryzykiem. Po wprowadzeniu do porządku prawnego obowiązku zarządzania ryzykiem oczekuje się, że będzie wspomagał proces ewaluacji i przeciwdziałania skutkom ryzyka [por. Czerwiński, 2003, s. 81]. Takie założenia są zbieżne ze sformułowanym celem zarządzania ryzykiem.

Według wytycznych Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. zarządzanie ryzykiem to procedury i polityki oraz skoordynowane działania, podejmowane zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników, które poprzez identyfikację i analizę ryzyka oraz określanie adekwatnych reakcji na ryzyko zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań. Z uwagi na fakt, że na zarządzanie ryzykiem składa się wiele, wzajemnie przenikających się i zależnych od siebie elementów, można nazwać go systemem [Komunikat nr 6 Min. Fin. z 6.12.2012 r.].

W przeciwieństwie do sektora biznesu zarządzanie ryzykiem w polskiej administracji publicznej jest zjawiskiem ciągle nowym – wręcz zbędnym – w oczach najwyższego kierownictwa jednostek [Kumpiałowska, 2011, s. 3]. Przyjmowa-

nie takiego stanowiska w dużym uproszczeniu jest nieporozumieniem i może świadczyć o braku fundamentalnej wiedzy na temat istoty i znaczenia procesu zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym.

Nabywanie umiejętności skutecznego zarządzania ryzykiem i zachowanie ciągłości tego procesu w dzisiejszych czasach dla decydentów samorządowych to sprawa priorytetowa. Umiejętność taka pozwala racjonalnie zarządzać gospodarką finansową JST realizując przy tym założone cele społeczne. Dzięki bieżącej identyfikacji oraz monitorowaniu ryzyka równocześnie wypełnia się ważna funkcja diagnostyczno-profilaktyczna, ujawniając przez to słabe punkty (luki) w systemach ustanowionych na różnych poziomach zarządzania. Dlatego w celu szybkiego zidentyfikowania czynników ryzyka w systemie zarządzania ryzykiem wykorzystuje się powszechnie tzw. sygnały wczesnego ostrzegania. Są to najczęściej różnego rodzaju dane, w tym zagregowane dane makroekonomiczne, finansowe oraz użyteczna informacja czerpana z systemu rachunkowości i jego produktu, a więc sprawozdawczości budżetowej i finansowej. W tym celu wykorzystywane są także popularne w analizie ekonomicznej wskaźniki (tj. wskaźniki płynności finansowej, rentowności aktywów, czy wskaźnik rentowności kapitałów), które przybliżają kierownictwu JST konsekwencję zmaterializowania się ryzyka, a tym samym stwarzają możliwość podjęcia działań zaradczych. Aby system zarządzania ryzykiem był skuteczny, tj. spełniał zakładane cele – należy do niego zaangażować kierownictwo wyższego szczebla jak również personel pracowniczy. W tabeli 1 przedstawiono czynności realizowane przez poszczególne stanowiska pracy w procesie zarządzania ryzykiem w JST.

Tabela 1. Czynności w procesie zarządzania ryzykiem w JST

Opis czynności wykonywanej w procesie zarządzania ryzykiem	Kierownik jednostki	Skarbnik/główny księgowy	Audytora wewnętrznego	Sekretarz urzędu
Ustalenie misji, strategii działania, celów i zadań	+	+	-	+
Planowanie budżetowe	+	+	-	+
Projektowanie i wdrażanie elementów środowiska kontroli	+	+	-	+
Identyfikacja czynników ryzyka oraz jego analiza i ewaluacja	+	+	+	+
Zarządzanie zidentyfikowanymi ryzykami	+	+	-	+
Przeprowadzanie czynności sprawozdających działania systemów zarządzania	+	+	+	+
Wdrażanie działań korygujących	+	+	-	+
Monitoring rekomendacji	+	+	+	+
Odpowiedzialność za system zarządzania ryzykiem	+	-	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Czerwiński, 2003, s. 73].

Według Krzysztofa Czerwińskiego zarządzanie ryzykiem to sposób myślenia, dokumenty oraz konkretne działania, które wymagają spełnienia dwóch podstawowych warunków [Czerwiński, 2004, s. 91–92]:

- kierownictwo wyższego szczebla powinno zarządzać i wspierać działania skierowane na zarządzanie ryzykiem;
- zarządzanie ryzykiem powinno być integralną częścią procesu zarządzania.

Spełnienie nawet częściowo przedstawionych powyżej warunków w działalności JST niewątpliwie przyczynia się do racjonalnego gospodarowania finansowymi środkami publicznymi. Co więcej, ma także ogromny wpływ na zminimalizowanie wystąpienia czynników ryzyka generującego w konsekwencji wystąpienia przesłanek skutkujących naruszeniem dyscypliny finansów publicznych² lub nieprzestrzegania innych regulacji prawnych, które skutkują konsekwencjami karnymi – np. wyrażone sankcje w dyspozycji art. 77 ustawy z dnia 29 września o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.). W przedmiocie ponoszonej odpowiedzialności za dysfunkcje w kontroli zarządczej, co nierozzerwalnie wiąże się z nieumiejętnym zarządzaniem ryzykiem – wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdzając, że „kierownik jednostki nie wyzbywa się odpowiedzialności w zakresie kontroli zarządczej przez upoważnienie pracowników tej jednostki do czynności w zakresie kontroli zarządczej. Kierownik jednostki, nawet gdy skutecznie przekazuje określone uprawnienia i obowiązki swoim pracownikom to nie wyzbywa się odpowiedzialności za brak kontroli zarządczej” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2012 r. V SA/WA 216/12, SIP LEX nr 1297705). Jak podkreśla NIK, brak zarządzania ryzykiem utrudnia przygotowanie adekwatnych do potrzeb procedur realizacji zadań oraz odpowiednich mechanizmów kontrolnych oraz może stanowić zagrożenie dla uzyskania wysokiej jakości analizy ryzyka przeprowadzanych na potrzeby sporządzania rocznego planu audytu, utrudniając osiągnięcie oczekiwanej efektywności gospodarki finansowej JST [por. Informacja pokontrolna NIK, 2011, s. 16].

ZNACZENIE STANDARDÓW KONTROLI ZARZĄDCZEJ W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

Realizując delegację prawną sformułowaną w treści art. 69 ust. 4 u.f.p. minister finansów określił w formie komunikatu, szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Przedmiotowe wytyczne zostały opublikowane Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia

² Obszerny katalog czynów skutkujących naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonywaniem przez kierownika JSFP obowiązków w zakresie kontroli zarządczej zawarty został w treści art. 18 c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. 2013 r., poz. 168).

2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. z 2009 r., nr 15, poz. 84). Podkreślenia wymaga, że delegacja zawarta w powyżej cytowanym przepisie prawnym ma jedynie charakter fakultatywny, bowiem jedynie upoważnia ministra finansów do określenia – w formie komunikatu – i ogłoszenia w Dz. Urz. MF szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej [por. Ofiarski, 2010, s. 195]. Istotą standardów jest to, że określają one podstawowe wymagania odnoszące się do koncepcji kontroli zarządczej, w tym także do ustalania celów i hierarchizacji zadań w procesie zarządzania ryzykiem. Standardy spełniają dwa zasadnicze cele. Po pierwsze mają promować filozofię oraz istotę wdrażania i spójnego działania modelu kontroli zarządczej z uwzględnieniem specyficznych zadań JSFP. Drugim równie doniosłym celem, lecz bardziej ukształtowanym w kierunku pragmatycznym, jest przedstawienie gotowego – uporządkowanego zbioru wskazówek, które to mogą zostać elastycznie wykorzystane do projektowania, wdrażania procedur wewnętrznych tworzących zbiór mechanizmów kontroli. Dodatkowo przedstawione standardy mogą także służyć pomocą w podejmowaniu wielopłaszczyznowych działań mających na celu doskonalenie działania systemu zarządzania ryzykiem, co w konsekwencji będzie miało przełożenie na funkcjonowanie gospodarki finansowej JST z poszanowaniem kardynalnych zasad finansów publicznych [Komunikat nr 23 Min. Fin. z 16.12.2009 r.].

KATALOG WYBRANYCH CZYNNIKÓW WARUNKUJĄCYCH SKUTECZNE ZARZĄDZANIE RYZYKIEM

Zarządzanie ryzykiem w świetle obowiązujących regulacji prawnych u.f.p. jest obligatoryjne. Jednak, aby system ten skutecznie zwiększał prawdopodobieństwo realizacji zadań i celów jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy – konieczne staje się zidentyfikowanie i zaadaptowanie podstawowych czynników zwiększających szanse jego poprawnego działania. Jest to niezbędne, gdyż warunkuje przyjęcie rozwiązań wczesnego rozpoznania ryzyk, ich klasyfikację, pomiar, a następnie ekspediowanie ryzyk do poszczególnych właścicieli – tj. osób odpowiedzialnych za ich zarządzanie. Skuteczne zarządzanie ryzykiem w gospodarce finansowej JST uzależnione jest od spełnienia następujących czynników. Są to:

- *niestabilność regulacji prawnych w zakresie działalności JST*. Odnosząc się do tej kwestii należy zaznaczyć, że JST zaliczane są do podmiotów tworzących sektor finansów publicznych. Oznacza to, że zgodnie z postanowieniami art. 7 Konstytucji RP powinny działać na podstawie i w granicach prawa. Natomiast częste zmiany regulacji prawnych zwłaszcza w obszarze finansów publicznych i rachunkowości budżetowej powodują występowanie niepewności i ryzyka niezgodności działania,

- *brak adekwatnych źródeł finansowych do realizowanych zadań.* Samorząd terytorialny z mocy przepisów Konstytucji RP oraz samorządowej ustawy ustrojowej realizuje zadania własne i zlecenia przez państwo. Z uwagi na pojawiające się obecnie problemy finansowe w przypadku niektórych JST można przyjąć tezę, zgodnie z którą przekazywanie przez państwo zadań zleconych bez jednoczesnego zapewnienia na ich realizację adekwatnych środków finansowych może w konsekwencji generować poważne ryzyko utraty płynności finansowej, bądź też pojawienia się tendencji do ograniczania zadań własnych,

- *wdrożenie polityki zarządzania ze wskazaniem w postaci syntetycznego opisu misji odnoszącej się do realizacji zadań własnych i zleconych JST.* Zapisy tej polityki powinny być powiązane z innymi regulacjami wewnętrznymi, np. statutem czy regulaminem organizacyjnym, ograniczając w ten sposób możliwość wystąpienia ryzyka,

- *wysokich kompetencji kadry zarządzającej i personelu pracowniczego.* Niekompetencji oraz braku zdrowego rozsądku w racjonalnym zarządzaniu grozom publicznym, jak informują nas nieustannie media w działalności samorządu terytorialnego, niestety, nie brakuje. Jak podkreśla Maria Kosek-Wojnar, „osoby, które będą sprawować władzę w różnych jednostkach samorządowych, obok kompetencji powinny mieć określone predyzypozycje. I tak bezsprzecznie jest to uczciwość, rzetelność, bezinteresowność, niezależność, a także duże znaczenie odgrywa obiektywizm, polegający na tym, że przy podejmowaniu decyzji kierują się oni wyłącznie kryteriami merytorycznymi” [Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 136],

- *poprawnie zorganizowanej struktury organizacyjnej.* Ograniczenie możliwości wystąpienia ryzyka w działaniu gospodarki finansowej JST zapewnia właściwa struktura organizacyjna. Powinna być ona adekwatna do zakresu realizowanych celów i zadań. Jednym z wielu wymienianych warunków skutecznego zarządzania ryzykiem jest szczegółowe określenie zakresu zadań i odpowiedzialności dla komórek organizacyjnych, a także personelu pracowniczego zaangażowanego w realizację tych zadań,

- *dostęp do użytecznej informacji oraz zapewnienia drożności kanałów informacyjnych.* Skuteczne zarządzanie każdym podmiotem – niezależnie od formy prawnej wymaga posiadania wiarygodnych informacji w szczególności o sytuacji finansowej. Decydenci samorządowi ze względu na różne potrzeby procesu decyzyjnego czerpią głównie informację z systemu rachunkowości i sprawozdawczości. Dodać należy, że potrzeby informacyjne są zróżnicowane w zależności od adresata (inwestorzy, personel pracowniczy, organizacje publiczne czy pożyczkodawcy), a także celu wykorzystania użytecznej informacji,

- *sformułowanie celów i zadań, oraz ewaluacja ich realizacji.* Według wytycznych standardów kontroli zarządczej cele i zadania należy określać jasno. Powinny one obejmować co najmniej roczną perspektywę. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Aby zapewnić rzetelną ocenę przyjętych do realizacji celów należy stworzyć odpowiedni system moni-

torowania, który powinien być umiejscowiony w jednostce nadrzędnej [Komunikat nr 23 Min. Fin. z 16.12.2009 r.],

- *planowanie działań, w tym realistyczne planowanie finansowe.* Według *Słownika współczesnego języka polskiego* – planować oznacza: „snuć, układać plany, projekty, zamierzać coś – np. zaplanować wydatki na przyszły rok” [Dunaj, 2000, s. 50]. Planowanie jest podstawowym elementem tworzącym zintegrowany system zarządzania finansami. Na tym etapie zostają określone do realizacji cele i zadania. Staranne planowanie warunkuje skuteczne zarządzanie ryzykiem, ponieważ jasne określenie celów zapewnia w późniejszym czasie – to jest w fazie eksploatacji identyfikację zagrożeń powodujących trudności w czasie ich realizacji. Podkreślenia wymaga, że planowanie zapewnia także podejmowanie różnego rodzaju działań pozwalających na wdrożenie kompleksowych mechanizmów kontrolnych ograniczających materializację ryzyka,

- *aprioryczna identyfikacja i analiza ryzyka.* Są to istotne czynniki warunkujące prawidłowe działanie systemu zarządzania ryzykiem. Według wytycznych standardów kontroli zarządczej zaleca się dokonywanie identyfikacji ryzyka nie rzadziej niż raz w roku w odniesieniu do celów i zadań. Identyfikacja ryzyka ma na celu powiązanie zagrożeń i szans organizacji z podstawowymi procesami biznesowymi oraz misją organizacji [Czerwiński, 2004, s. 76]. Pożądanym rozwiązaniem jest określenie w polityce zarządzania ryzykiem stosowanych w JST technik jego identyfikacji. Do najczęściej stosowanych należy zaliczyć: scenariusze zagrożeń, samoocenę oraz przeglądy systemowe. Zidentyfikowane ryzyka są poddawane analizie. Zadaniem decydentów samorządowych jest określenie akceptowanego poziomu ryzyka dla całej jednostki, a także jednostek organizacyjnych, przy pomocy których jest realizowana część zadań,

- *mechanizmy kontroli.* Tworzą barierę przed możliwością wystąpienia czynników ryzyka przez co zapobiegają skutkom ryzyka. Ponieważ żaden system kontroli nie jest całkowicie skuteczny przed pojawieniem się dysfunkcji, należy co najmniej raz w roku przeprowadzać ocenę w zakresie skuteczności ustanowionych mechanizmów kontroli, tj. – uzyskania odpowiedzi – na możliwość wystąpienia konkretnego ryzyka. Taką ewaluację systemów zarządzania i kontroli dostarcza niezależna działalność audytu wewnętrznego. Warto mieć na uwadze, że projektując mechanizmy kontroli należy uwzględnić ponoszone koszty na ich wdrożenie i działanie. Powszechnie przyjmuje się zasadę, według której koszty ich wdrożenia nie powinny przewyższać uzyskiwanych przez nich korzyści. W sektorze finansów publicznych jest to ważne zagadnienie z uwagi na ogólną zasadę gospodarowania środkami publicznymi wyrażoną w treści art. 44 ust. 3 u.f.p., zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny. W zarządzaniu ryzykiem w gospodarce finansowej JST doniosłego znaczenia nabierają szczegółowe mechanizmy kontroli – procedury wewnętrzne, które dotyczą operacji finansowych i gospodarczych. W świetle wspomnianych już wcześniej standardów kontroli w JSFP powinny istnieć przy-

najmniej takie mechanizmy kontroli w zakresie gospodarki finansowej, które zapewniać będą w szczególności: rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych, zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych, a także weryfikację operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji [por. Komunikat nr 23 Min. Fin. z dnia 16.12.2009 r.].

PODSUMOWANIE

Problematyka zarządzania ryzykiem stanowi jeden z postulatów koncepcji kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych. Przedmiot badań stanowiła ocena funkcjonowania wybranych obszarów systemu zarządzania ryzykiem w działalności samorządu terytorialnego. Zamiarem autora było zidentyfikowanie tych czynników, których zaadoptowanie w większym stopniu przyczyni się do skuteczniejszego zarządzania ryzykiem w gospodarce finansowej JST. Przyjęta metoda badawcza pozwoliła na sformułowanie ogólnego wniosku zgodnie, z którym skuteczne zarządzanie ryzykiem w gospodarce finansowej JST wymaga przede wszystkim zmiany filozofii myślenia decydentów samorządowych w przedmiocie zarządzania publicznym zasobem finansowym. Konkludując należy stwierdzić, że ograniczenie materializacji ryzyka uzależnione jest od spełnienia szeregu czynników. Przy czym do zasadniczych należy zaliczyć takie jak: niestabilność regulacji prawnych w zakresie działalności JST, brak adekwatnych źródeł finansowych do realizowanych zadań zleconych, kompetencje kadry zarządzającej i personelu pracowniczego, planowanie finansowe, a także identyfikacja i analiza ryzyka.

LITERATURA

- Biuletyn nr 1(2) 2012, *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Czerwiński K., 2003, *Analiza ryzyka w audycie wewnętrznym*, Link, Szczecin.
- Czerwiński K., 2004, *Audyt wewnętrzny*, InfoBiznes, Warszawa.
- Dunaj B. (red.), 2000, *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego, NIK – LGD-4101-036/2011, nr ewid. 140/2011/P10132/LGD.
- Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Presscom, Wrocław.
- 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 r., nr 15, poz. 84).

- 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 r., poz. 56).
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.
- Kowalczyk E., 2010, *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych*, Wyd. Presscom, Wrocław.
- Kumpiałowska A., 2011, *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Pismo z dnia 29 stycznia 2010 r. Podsekretarza Stanu, Ministerstwo Finansów, DA6/4095/NWX/2010/775.
- Stachurski W., 2010, *Kontrola zarządcza oraz koordynacji kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych [w:] Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą – Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski i J.M. Salachna, Gdańsk.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 168).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych – Druk Sejmowy nr 1181.
- Walczak P., 2010, *Kontrola zarządcza [w:] Finanse publiczne praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, red. W. Lachiewicz, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.

Streszczenie

Zarządzanie ryzykiem zostało usankcjonowane przepisami prawa jako jeden z postulatów kontroli zarządczej. Podkreślić przy tym należy, że nie jest to łatwe zadanie. Nabycie umiejętności w tym zakresie wymaga dużego zaangażowania ze strony kierownictwa JST zwłaszcza na płaszczyźnie zmiany filozofii myślenia i sposobu zarządzania w szczególności publicznym zasobem finansowym, gdyż od dawna wiadomo, że pełna realizacja celów i zadań wiąże się z ryzykiem. Kluczową sprawą jest umiejętne szacowanie ryzyka zwiększając przez to prawdopodobieństwo zgodnego z prawem oraz efektywnego wydatkowania środków publicznych. Przedstawione powyżej czynniki, które można wykorzystać do tworzenia polityki zarządzania ryzykiem nie stanowią katalogu zamkniętego. Ich dobór uzależniony jest głównie od specyfiki działania jednostki, wysokości dysponowania środkami publicznymi w tym pochodzących z budżetu UE, a także liczby i kwalifikacji personelu pracowniczego. Niezależna działalność audytu wewnętrznego poprzez identyfikację i szacowanie czynników ryzyka niewątpliwie przyczynia się do wspierania decydentów samorządowych w systemie zarządzania ryzykiem.

Słowa kluczowe: identyfikacja ryzyka, zarządzanie ryzykiem, skuteczność, kategorie ryzyka, analiza ryzyka, czynniki ryzyka

Factors Influencing Effective Risk Management in the Financial Management of Local Government Units

Summary

Risk management has been sanctioned by the law as one of the demands of management control. What should be emphasized that it is not an easy task. The acquisition of skills in this field requires a lot of commitment from the leadership of local government units particularly the changes in philosophy and in particular the management of public financial resource, as has long been known that the full implementation of the objectives and tasks associated with risk. The key issue is skillful risk assessment thereby increasing the likelihood of a lawful and effective spending of public funds. The above factors, which can be used to create a risk management policy are not exhaustive. Their selection depends mainly on the specific unit operation, the amount of disposal of public funds including those from the EU budget, as well as the number and qualifications of staff members. An independent internal audit activity through the identification and assessment of risk factors undoubtedly contributes to supporting decision makers of the risk management system.

Keywords: risk management, risk analysis, effectiveness, risk factors, local government unit.

JEL: H72, M19, M42