

Standardy zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego

Beata Dubiel*

Streszczenie: *Cel* – Celem artykułu jest wskazanie roli standardów zarządzania ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Metodologia badania – W związku z tym, że w artykule omawia się problemy teoretyczne, oparto się głównie na analizie literatury.

Wynik – Przeprowadzona analiza wskazuje, że standaryzacja zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego nie jest procesem łatwym, wymaga ogromnego zaangażowania zarówno ze strony kierownictwa, jak i pracowników administracji publicznej.

Oryginalność/wartość – Wdrażając proces standaryzacji ryzyka w samorządzie terytorialnym, jednostki mają możliwość korzystania z wypracowanych już standardów międzynarodowych, które cieszą się dużą popularnością na świecie.

Słowa kluczowe: ryzyko, standardy zarządzania ryzykiem, samorząd terytorialny

Wprowadzenie

Ryzyko odgrywa zasadniczą rolę w aktywności gospodarczej organizacji, przedsiębiorstw a także jednostek sektora publicznego, w tym samorządu terytorialnego.

Funkcjonowanie podmiotów gospodarczych oraz administracyjnych w warunkach ryzyka jest wyzwaniem wymagającym od kierownictwa oraz jednostek odpowiedzialnych za zarządzanie ryzykiem nieustannej czujności i podejmowania czynności w ramach ustrukturyzowanego procesu zarządzania ryzykiem (szerzej: Bożek 2010: 7–9).

1. Idea ryzyka i zarządzania ryzykiem

Ryzyko jest przedmiotem badań wielu dyscyplin naukowych, co przekłada się na różnorodność ujęć procesu zarządzania ryzykiem. Charakterystyki procesu zarządzania ryzykiem (*risk management* – RM) spotykane w literaturze mogą się mniej lub bardziej różnić. Można założyć, że są zgodne co do efektów stosowania procedury zarządzania ryzykiem, która dąży do minimalizacji lub ograniczenia ryzyka, zwłaszcza jego skutków w aspekcie

* dr Beata Dubiel, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Ekonomii, ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, e-mail: beata.dubiel@ue.katowice.pl.

rozmiaru i częstotliwości. Nieco inne pojmowanie ryzyka oraz zarządzanie ryzykiem prezentują podejścia teoretyczne i praktyczne. Teoretyczne podejście do ryzyka i zarządzania ryzykiem charakteryzuje się tym, że (Merna, Al-Thani 2008: 60):

- ryzyko jest określane w odniesieniu do możliwych wyników i zmienności,
- ryzyko może być skalkulowane i określone parametrami co do oczekiwanych wyników w trakcie działalności, aktywności,
- ryzyko jest podstawowym elementem zarządzania strategicznego,
- zarządzanie ryzykiem z założenia jest konsekwentnie stosowane,
- ryzyko jest obiektywnie mierzone.

Podejście praktyczne koncentruje się na tym, że (Merna, Al-Thani 2008: 60):

- ryzyko jest określane jako potencjalne zagrożenie działalności, aktywności,
- doświadczenie i intuicja są często bardziej brane pod uwagę niż matematyczne modele i tak zwane oczekiwane wyniki,
- ryzyko jest na ogół nieodpowiednio uwzględniane w praktyce zarządzania,
- zakres ryzyka strategicznego w obszarze aktywności biznesowej zależy od strategicznego znaczenia,
- czynniki ryzyka są przedmiotem interpretacji, a ewentualny wynik może określić jakość decyzji.

W literaturze przedmiotu poszczególni autorzy wyodrębniają różne etapy zarządzania ryzykiem. W. Ronka-Chmielowiec wymienia wśród nich identyfikację ryzyka, ocenę i pomiar ryzyka, transfer ryzyka i ubezpieczenie, finansowanie ryzyka i ubezpieczenie oraz kontrolę ryzyka (2002:141). Podobne etapy w procesie zarządzania ryzykiem wskazuje T. Michalski, podkreślając sekwencję czasową podejmowanych działań. Wyróżnia on: identyfikację ryzyka, ilościową i jakościową ocenę ryzyka, selekcję ryzyka, wybór metody zarządzania (kontroli), wdrożenie wybranej metody kontroli oraz ocenę efektywności zastosowanej metody (2000: 42–50). Analogiczne etapy w zarządzaniu ryzykiem można wskazać przy ryzyku np. kredytowym, finansowym, katastroficznym itp.: identyfikację czynników ryzyka, koordynowanie ryzykiem, monitorowanie i kontrolę podejmowanych działań (Emerling 2013: 54).

Zarządzanie ryzykiem jest znanym i powszechnie używanym elementem zarządzania przedsiębiorstwem czy organizacją. W sferze pojęciowej zarządzanie ryzykiem borykało się z problemem braku jednolitej terminologii, co stało się bodźcem dla standaryzacji procesu zarządzania ryzykiem.

2. Standaryzacja ryzyka

Najczęściej stosowana nomenklatura w kontekście standaryzacji zarządzania ryzykiem odnosi się do *enterprise risk management* (ERM), co bywa tłumaczone jako zarządzanie ryzykiem korporacyjnym, system zarządzania ryzykiem czy – bardziej trafnie – zintegrowane

zarządzanie ryzykiem (Okuniewski 2007: 2). Można przyjąć, że do uznanych i najbardziej znanych standardów zarządzania ryzykiem zalicza się standardy opracowane przez:

- Federację Europejskich Stowarzyszeń Zarządzania Ryzykiem – *Federation of European Risk Management Associations* (FERMA),
- Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO II),
- australijskie i nowozelandzkie standardy zarządzania ryzykiem AS/NZS 4360:2004 wprowadzone przez *Standards Australia* oraz *Standards New Zealand*,
- Międzynarodową Organizację Normalizacyjną, standard zarządzania ryzykiem ISO 31000 (Okuniewski 2007: 3).

Opracowany przez stowarzyszenie trzech brytyjskich organizacji: Instytutu Zarządzania Ryzykiem (IRM – *The Institute of Risk Management*), Stowarzyszenia Menadżerów Ubezpieczeniowych i Zarządzających Ryzykiem (AIRMIC – *The Association of Insurance and Risk Managers*) oraz Krajowego Forum na rzecz Zarządzania Ryzykiem w Sektorze Publicznym (ALARM – *The National Forum for Risk Management in the Public Sector*), standard zarządzania ryzykiem został opublikowany przez FERMA w 2003 roku. Zawiera on listę następujących po sobie kroków w procesie zarządzania ryzykiem, które tworzą kompleksowy model postępowania i podejmowania decyzji w organizacji. Schemat standardu tworzą: ocena ryzyka, raportowanie ryzyka, podjęcie decyzji, postępowanie wobec ryzyka, ocena ryzyka zatrzymanego, monitorowanie.

Etap oceny ryzyka składa się z dwóch kroków: analizy oraz szacowania (ewaluacji) ryzyka. Analiza ryzyka obejmuje identyfikację, opis i pomiar ryzyka. Zgromadzone informacje i sformułowane wnioski w trakcie analizy ryzyka stanowią punkt wyjścia do drugiego kroku, czyli szacowania ryzyka. Celem identyfikacji ryzyka jest określenie stopnia niepewności w organizacji w oparciu o wiedzę na temat samej organizacji, rynku, otoczenia prawnego, społecznego, politycznego, kulturowego. Opis ryzyka polega na przedstawieniu zidentyfikowanych wcześniej rodzajów ryzyka w usystematyzowanej, czytelnej formie, np. tabelarycznej. Prezentacja ryzyka za pomocą tabeli pozwala skoncentrować się na tzw. ryzykach kluczowych, które należy poddać głębszej analizie. Rezultaty analizy ryzyka mogą posłużyć do stworzenia profilu ryzyka. W kolejnych etapach standardu należy podjąć decyzję odnośnie do znaczenia ryzyka dla organizacji i wybrać sposób postępowania z nimi. Na etapie postępowania wobec ryzyka w standardzie FERMA pojawia się umowa ubezpieczenia jako jedna z metod finansowania skutków zdarzeń.

Standard dotyczący zarządzania ryzykiem COSO II został przedstawiony w postaci sześcienu. Główna płaszczyzna przedstawia zarządzanie ryzykiem jako proces składający się z kolejno powiązanych elementów: środowisko wewnętrzne, ustalenie celów, identyfikacja zdarzeń, ocena ryzyka, reakcja na ryzyko, działania kontrolne, informacja i komunikacja oraz monitorowanie. Osobną płaszczyznę tworzy struktura organizacyjna przedsiębiorstwa, w której w standardzie COSO II na każdym poziomie wdraża się proces zarządzania ryzykiem (tj. organizacja, wydział, komórka, filia). Trzecia płaszczyzna standardu określa

cztery podstawowe cele organizacji: strategiczne, operacyjne, sprawozdawczość oraz zgodność.

Ogólnym celem standardu zarządzania ryzykiem AS/NZS 4360:2004 jest stworzenie odpowiedniej infrastruktury i kultury oraz zastosowanie właściwych metod pozwalających przeprowadzić proces zarządzania ryzykiem, tak aby organizacja mogła minimalizować straty i maksymalizować zyski. Schemat standardu koncentruje się na następujących czynnościach: określenie celów, identyfikacja ryzyka, ocena ryzyka, reakcja na ryzyko, a także monitorowanie i weryfikacja oraz komunikacja i konsultacje.

Uniwersalnym i międzynarodowym standardem zarządzania ryzykiem jest standard ISO 31000, który ryzyko definiuje jako kombinację prawdopodobieństwa zdarzenia i jego skutków. W omawianym standardzie podejmowane działania powinny koncentrować się na kwestiach związanych z osiągnięciem celów, a nie na samych działaniach. W standardzie akcentuje się powiązania między zarządzaniem ryzykiem a zarządzaniem całą organizacją, co wskazuje na koncepcję zintegrowanego zarządzania ryzykiem.

3. Wskazania do wdrażania procesu zarządzania ryzykiem według standaryzowanej ścieżki w jednostkach samorządu terytorialnego

Cztery najpopularniejsze standardy zarządzania ryzykiem (standard autorstwa FERMA, COSO II, AS/NZS 4360:2004 oraz ISO 31000) mają różną genezę czasową oraz przestrzenną, charakteryzują je jednak liczne podobieństwa w sposobie podejścia do roli i zadań w procesie zarządzania ryzykiem w organizacjach (w tym w jednostkach samorządu terytorialnego). W zamieszczonej poniżej tabeli zaprezentowano zestawienie wybranych cech i właściwości omawianych powyżej standardów.

Porównanie wybranych właściwości procesu zarządzania ryzykiem w ujęciu czterech międzynarodowych standardów wskazuje na pewne podobieństwa w podejściu do problematyki zarządzania ryzykiem. Przedstawione zestawienie porównawcze może dostarczać istotnych informacji i służyć organizacjom planującym wdrożyć standaryzowaną ścieżkę zarządzania ryzykiem.

Wdrożenia procesu zarządzania ryzykiem, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka ekologicznego, katastroficznego w jednostkach samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, można dokonać posługując się standaryzowaną ścieżką zarządzania ryzykiem w gminach.

Potrzebę zarządzania ryzykiem oraz prowadzenia kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, a więc i w jednostkach samorządu terytorialnego, wprowadziła ustawa o finansach publicznych (Ustawa... 2009). Wskazuje ona na zarządzanie ryzykiem jako jeden z celów kontroli zarządczej, którą definiuje się jako: „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”. Dodatkowym elementem prawnego nakazu zarządzania ryzykiem przez jednostki samorządu terytorialnego jest Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia

Tabela 1

Porównanie standardów zarządzania ryzykiem

	FERMA	COSO II	AS/NZS 4360:2004	ISO 31000
Rok publikacji	2002	2004	2004	2009
Definicja ryzyka	Kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia oraz jego skutków	Możliwość, że zdarzenie będzie miało miejsce i negatywnie wpłynie na osiągnięcie celów	Możliwość wystąpienia zdarzenia mającego wpływ na działalność, doprowadzającego do powstania zysku lub straty, mierzone z punktu widzenia prawdopodobieństwa i konsekwencji	Kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia oraz jego skutków
Definicja zarządzania ryzykiem	Proces, w którym organizacja w sposób metodyczny rozwiązuje problemy ryzyka	Proces, którego celem jest identyfikacja potencjalnych zagrożeń, utrzymanie ryzyka w granicach oraz zapewnienie realizacji celów organizacji	Kultura, proces i struktury bezpośrednio skoncentrowane na korzyściach i kontrolowaniu zagrożeń	Część wszystkich procesów organizacji, ma istotny wpływ na podejmowane decyzje, powinno być ciągłym, systematycznym procesem
Koncepcja podejścia do ryzyka	Wyróżnienie pozytywnego i negatywnego aspektu ryzyka z naciskiem na negatywne	Wyróżnienie pozytywnego i negatywnego aspektu ryzyka w odniesieniu do zdarzeń, zdarzenia o skutkach negatywnych oznaczają ryzyko a o pozytywnych mogą niwelować skutki negatywnych lub stanowić szanse	Wyróżnienie pozytywnego i negatywnego aspektu ryzyka ze wskazaniem potencjalnych korzyści i potencjalnych strat	
Podmioty odpowiedzialne za zarządzanie ryzykiem	Najwyższy szczebel i kierownictwo	Najwyższy szczebel i kierownictwo	Najwyższy szczebel i kierownictwo	Najwyższy szczebel i kierownictwo
Poziom szczegółowości	Ogólny opis poszczególnych kroków	Szczegółowy opis kolejnych etapów	Ogólny opis w standardzie	Ogólny opis w standardzie
Uniwersalność/przeznaczenie i ukierunkowanie zastosowania	Standard możliwy do zastosowania we wszystkich organizacjach, także w sektorze publicznym	Standard możliwy do zastosowania we wszystkich organizacjach, w szczególności w biznesie korporacyjnym	Uniwersalny standard możliwy do zastosowania we wszystkich typach organizacji	Standard szczególnie wskazany dla przemysłu, handlu, spółek publicznych i prywatnych
Dokumentacja uzupełniająca i uregulowania powiązane	Zalecenia ISO/IEC	Powiązania ze standardem COSO I oraz ustawą Sarbanes-Oxley	Zalecenia ISO/IEC, AS/NZS ISO 9000 oraz 14004, AS ISO 14050, HB 18.2 oraz HB 436	IEC 31010 ISO / IEC 73

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Okuniewski (2007); Bożek (2010).

16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, w którym określono cel zarządzania ryzykiem: „zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań”. W rozwiązaniach szczegółowych nie wskazano, który ze standardów jest najlepszy do stosowania w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce.

Zarządzanie ryzykiem stało się obowiązkiem wójta, burmistrza, prezydenta miasta, czy przewodniczącego zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego. Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego można rozpatrywać m.in. w obszarach:

- finanse (np. mniejsza niż planowano wielkość dochodów z podatku od nieruchomości, nieplanowane wydatki związane np. z wystąpieniem klęski żywiołowej lub innej katastrofy ekologicznej, naturalnej),
- kadry (np. błędy w pracy pracowników przy wydawaniu różnorodnych decyzji związanych np. z ewakuacją mieszkańców w razie wystąpienia klęski żywiołowej lub decyzji mających na celu należyte zabezpieczenie mienia komunalnego przed ewentualnymi szkodami finansowymi lub rzeczowymi),
- informatyka (np. wadliwie działające oprogramowanie, brak łączności i koordynacji akcji ratowniczej podczas ewakuacji ludności, brak dostępu do systemu monitoringu zjawisk atmosferycznych),
- usługi komunalne (np. zakłócenia w prawidłowym działaniu instalacji wodnych, kanalizacyjnych, elektrycznych, w transporcie, telekomunikacji, a także służby zdrowia).

Tego typu ryzyka można też rozpatrywać w ujęciu strategicznym (długookresowym) oraz operacyjnym (krótkookresowym).

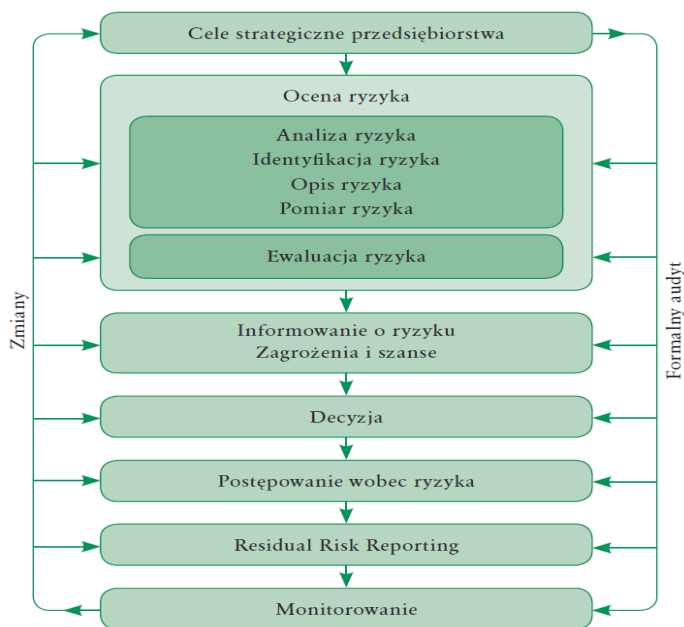
Zarządzanie ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego powinno być poddane ściśle określonej procesowi, na który składają się następujące etapy:

1. Wyznaczenie celów i zrozumienie kontekstu danej dziedziny.
2. Ocena ryzyka jako proces złożony z analizy i ewaluacji ryzyka. Analiza ryzyka składa się z identyfikacji ryzyka (np. praca w powołanej grupie roboczej, ankietyzacja pracowników w poszczególnych wydziałach urzędu, rozmowy z pracownikami, wykorzystywanie doświadczenia innych jednostek i osób celem określenia stopnia niepewności, na jaką jest narażona organizacja), opisu oraz pomiaru ryzyka.
3. Informowanie o ryzyku, o zagrożeniach i szansach.
4. Zarządzanie ryzykiem:
 - przeciwdziałanie ryzyku (tworzenie i wdrażanie planów działania),
 - przenoszenie ryzyka (np. zawieranie polis ubezpieczeniowych, wykorzystywanie gwarancji dobrego wykonania kontraktu),
 - akceptacja ryzyka (wynikająca przykładowo z faktu, że koszty przeciwdziałania ryzyku znacznie przewyższają potencjalne koszty wystąpienia określonych zjawisk),
 - wycofanie się z danych działań,
 - monitorowanie ryzyka.

Jednocześnie na każdym z wyżej wymienionych etapów procesu zarządzania ryzykiem powinno dochodzić do konsultacji i komunikacji na temat ryzyka w danym urzędzie oraz winien być prowadzony nadzór nad ryzykiem i jego przegląd.

Istotnym elementem zarządzania ryzykiem jest wyznaczenie zakresu odpowiedzialności, obowiązków osób oraz zespołów zaangażowanych w proces zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego. Sformalizowane procedury zarządzania ryzykiem stanowią użyteczny instrument zarządzania dla kierownictwa jednostki i jednocześnie wytyczne dla pozostałych pracowników.

Schemat zarządzania ryzykiem według FERMA wyróżnia kroki (etapy) standardu zaprezentowane na rysunku 1.



Rysunek 1. Schemat standardu zarządzania ryzykiem FERMA

Źródło: www.ferma.eu (15.03.2015).

Zaprezentowana standaryzacja procesu zarządzania ryzykiem jest przedsięwzięciem pożądanym dla organizacji, również samorządowych, które mogą na własny grunt przełożyć i wdrażać ogólne wyznaczniki zawarte w procesie według standardu. Za szczególnie istotne należy uznać czynności, które należy wykonać w ramach etapu zwanego „ocena ryzyka”. Podejmowane są wówczas takie kroki, jak: analiza, identyfikacja, opis i pomiar ryzyka, a następnie przeprowadza się ewaluację ryzyka.

Celem identyfikacji ryzyka jest określenie stopnia niepewności w badanej instytucji w oparciu o wiedzę na temat tej instytucji, rynku, na którym działa, oraz jej prawnego, społecznego, politycznego i kulturowego otoczenia, a także dogłębnego zrozumienia celów strategicznych i operacyjnych (Standard...). Kolejnym krokiem w tym etapie jest opis ryzyka, czyli przedstawienie zidentyfikowanych ryzyk w czytelnej formie, np. w postaci tabeli. Rozważając skutki i prawdopodobieństwo realizacji (wystąpienia) poszczególnych przedstawionych w tabeli 2 ryzyk można zdefiniować priorytety, to jest wybrać pewne kluczowe ryzyka, które należy poddać bardziej szczegółowej analizie (Standard...).

Tabela 2

Opis ryzyka w standardzie FERMA

Nazwa ryzyka	Określenie rodzaju ryzyka
Zakres ryzyka	Opis jakościowy zdarzeń (skali, rodzaju i liczby, a także zdarzeń pochodnych)
Charakter ryzyka	Np. strategiczne, operacyjne, finansowe, związane z zarządzaniem wiedzą lub zgodnością z przepisami
Grupy nacisku	Grupy nacisku i ich oczekiwania
Opis ilościowy ryzyka	Znaczenie i prawdopodobieństwo ryzyka
Tolerancja w zakresie ryzyka (poziom akceptowanego ryzyka)	Potencjalna wielkość strat i skutki finansowe realizacji ryzyka Zagrożone aktywa Prawdopodobieństwo i wielkość potencjalnych szkód/korzyści Cele w zakresie kontrolowania ryzyka i optymalne wyniki
Działania względem ryzyka i mechanizmy kontroli	Podstawowe środki stosowane obecnie do zarządzania danym ryzykiem Poziom pewności przy obecnych mechanizmach kontroli Istniejące procedury monitorowania i analizy systemu
Potencjalne możliwości poprawy sytuacji	Zalecenia służące zmniejszeniu ryzyka
Opracowanie strategii i planów krótkookresowych	Określenie pionu odpowiedzialnego za opracowanie strategii i planów krótkookresowych

Źródło: Standard...: 7.

Zaprezentowany w standardzie FERMA opis ryzyka może być pewną wskazówką, wytyczną dla jednostek samorządu terytorialnego chcących wdrażać zarządzanie ryzykiem w oparciu o przedmiotową ścieżkę standaryzacji.

Następnym elementem analizy ryzyka jest jego pomiar, który może być ilościowy, półilościowy lub jakościowy. Skutki urzeczywistnienia się ryzyka – zarówno negatywne (zagrożenia), jak i pozytywne (szanse) – według standardu – można podzielić jako duże, średnie lub małe. Prawdopodobieństwo można także określić jako duże, średnie lub małe, ale należy je definiować osobno dla szans i zagrożeń. Przykład szacowania prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka został zaprezentowany w tabeli 3.

Ewaluacja ryzyka jest ostatnim krokiem w etapie oceny ryzyka, następuje wówczas porównanie szacunkowej wielkości ryzyka z przyjętymi przez organizację kryteriami. Kryteria te mogą dotyczyć kosztów i korzyści, wymogów prawnych, względów społeczno-ekonomicznych lub ekologicznych, obaw grup nacisku itp. Ewaluacja ryzyka stanowi podstawę

do podjęcia decyzji co do tego, na ile dane ryzyko jest dla organizacji istotne, a także czy należy je przyjąć i jakie działania względem niego podjąć. Przez działania te rozumie się między innymi stosowanie uznanych metod zarządzania ryzykiem, np. unikanie ryzyka, transfer ryzyka, finansowanie skutków ryzyka (np. polisy ubezpieczeniowe) itp.

Tabela 3

Prawdopodobieństwo i skutki ryzyka

Duże	Skutki finansowe dla organizacji przekroczą zapewne x PLN Znaczny wpływ na strategię i działalność operacyjną organizacji Znaczne zaniepokojenie uczestników
Średnie	Skutki finansowe dla organizacji wyniosą zapewne między y a x PLN Umiarkowany wpływ na strategię i działalność operacyjną organizacji Umiarkowane zaniepokojenie uczestników
Małe	Skutki finansowe dla organizacji nie przekroczą zapewne y PLN Mały wpływ na strategię i działalność operacyjną organizacji Małe zaniepokojenie uczestników

Źródło: Standard...: 8.

Uniwersalnym standardem zarządzania ryzykiem, który także może zostać zastosowany w sektorze publicznym, w tym samorządowym, jest standard AS/NZS 4360:2004. Jak pokazują doświadczenia australijskie w zarządzaniu ryzykiem w sektorze publicznym, rozwijanie kultury organizacyjnej zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego należy przeprowadzić w następujący sposób:

- należy zaangażować władze danej jednostki w proces zarządzania ryzykiem,
- określić politykę i procedury zarządzania ryzykiem,
- określić działania operacyjne (role poszczególnych pracowników i ich odpowiedzialność, metodologię postępowania, strukturę działania),
- prowadzić regularne szkolenia oraz monitoring, a także przegląd prowadzonej polityki i pojawiających się rodzajów ryzyka.

Idea zarządzania ryzykiem polega również na tym, że nie jest to etap kończący podejmowanie różnorodnych decyzji w jednostkach samorządu terytorialnego, a proces wspomagający podejmowanie skutecznych i efektywnych decyzji. Standard dotyczący zarządzania ryzykiem AS/NZS 4360:2004 wskazuje również na fakt, że nacisk w zarządzaniu ryzykiem nie powinien być kładziony na ograniczanie występowania określonych zdarzeń (często niemożliwych do uniknięcia), lecz na minimalizowaniu negatywnych jego konsekwencji (ograniczanie strat). Ryzykiem, w ujęciu standardu, nie jest zatem możliwość wystąpienia lokalnego podtopienia terenu (zdarzenie), lecz straty majątkowe i finansowe z tym związane (efekt). Stąd też powinno się zwracać uwagę na osiągnięcie odpowiednich wyników, co wymaga współdziałania wielu komórek organizacyjnych i osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w samorządzie. W rezultacie zarządzanie ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego determinuje elastyczny charakter posiadanych przez nie struktur organizacyjnych. Wobec tego, według wytycznych rządu brytyjskiego, zarządzanie

ryzykiem wymaga powołania kierownika ds. ryzyka, który będzie swego rodzaju aranżerem wszelkich działań w tym zakresie (por. Risk management...2004). Kierownik ds. ryzyka, przy pełnym wsparciu organu wykonawczego danej jednostki, powinien dążyć do osiągnięcia dwóch podstawowych celów zarządzania ryzykiem, tj.:

- 1) uświadomienia potrzeby minimalizowania zagrożeń, po to aby osiągnąć zamierzone cele, przy współdziałaniu wszystkich osób zaangażowanych w poszczególne działania,
- 2) zapewnienia systematycznego podejścia do procesu szczegółowej analizy i oceny ryzyka.

Niezrozumienie idei zarządzania ryzykiem wynika z częstego przekonania, że celem tego procesu jest unikanie ryzyka, w rzeczywistości jest to zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia sukcesu w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania samorządu terytorialnego. Należy więc zauważyć, że zarządzanie ryzykiem może niewątpliwie usprawnić procesy podejmowania racjonalnych decyzji w jednostkach samorządu terytorialnego.

Uwagi końcowe

Zaprezentowane ścieżki standaryzacji zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego mogą być wykorzystywane przez kierownictwo kompleksowo lub fragmentarycznie. Nie ma przeciwwskazań, aby kierownictwo jednostki samorządu terytorialnego po zapoznaniu się z różnymi standardami stworzyło własny, zindywidualizowany konglomerat zawierający różne elementy z powyższych standardów i wzbogacony własnymi rozwiązaniami. Zintegrowane, systemowe podejście do zarządzania ryzykiem powinno być elastyczne i indywidualne.

Literatura

- Bożek S. (2010), *Funkcjonowanie przedsiębiorstw ubezpieczeniowych w warunkach ryzyka. Standaryzacja zarządzania ryzykiem*, Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice, s. 7–10, 96, 97.
- Emerling I. (2013), *Kwantyfikacja ryzyka kredytowego oraz sposoby jego ograniczania i oceny*, w: *Sprawozdawczość i rewizja finansowa*, red. B. Micherda, M. Andrzejewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 54.
- Kaczmarek T.T. (2010), *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa.
- Kumpiałowska A. (2011), *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa.
- Merna T., Al-Thani F.F. (2008), *Corporate Risk Management*, 2nd ed., John Wiley and Sons, Chichester, s. 60.
- Michalski T. (2000), *Ryzyko w działalności człowieka*, w: *Podstawy ubezpieczeń*. Tom I: *Mechanizmy i funkcje*, red. J. Monkiewicz, Poltext, Warszawa, s. 42 – 50.
- Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego*, Załącznik do Komunikatu nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, (Dz. Urz. Min. Fin. 2013, poz. 15).
- Okuniewski M. (2007), *Jaką metodę wybierzemy... metodę zarządzania ryzykiem*, „Risk Fokus. Oblicza ryzyka. Ergo Hestia” nr 4.
- Risk management (2004), Office of the Deputy Prime Minister, Mental Health and Social Exclusion, Social Exclusion Unit Report, London.
- Ronka-Chmielowiec W. (2002), *Ryzyko jako przedmiot ubezpieczenia*, w: *Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko*, red. W. Ronka-Chmielowiec, PWE, Warszawa, s. 141.
- Standard dla zarządzania ryzykiem, FERMA, s. 6, 7, 8, www.ferma.eu.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

THE STANDARDS OF MANAGING RISK IN UNITS OF LOCAL GOVERNMENT

Abstract: *Purpose* – The purpose of this article is to show the role of the standards of managing risk in units of local government.

Design/methodology/approach – The article takes up theoretical problems, so it is based on analysis of the literature.

Findings – The analysis indicates, that the standardization of managing risk in units of local government is not a simple process, it requires an enormous commitment of the governing body as well as Civil Service employees.

Originality/value – By introducing the process of the standardization of managing risk in units of local government, the units have possibility to profit from already elaborated standards, which are much popular in the world.

Keywords: risk, standards of managing risk, local government

Cytowanie

Dubiel B. (2015) *Standardy zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 855, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 74, t. 1, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 481–491; www.wneiz.pl/frfu.

