

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

306

Finanse publiczne



Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-386-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Jan Borowiec , Kryzys gospodarczy a polityka monetarna i fiskalna w strefie euro w latach 2008-2012.....	13
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Kapitał żelazny w finansowaniu organizacji non-profit w Polsce	24
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinanty wyceny rynkowej sektora bankowego w dobie kryzysu	37
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Ocena sektora bankowego w Europie.....	48
Iwona Dorota Czechowska , Rachunki osobiste dla klientów 60+	61
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych mikroprzedsiębiorców w warunkach kryzysu	73
Joanna Działo , Czy Unia Europejska potrzebuje unii fiskalnej?.....	86
Ryta Dziemianowicz , <i>Tax expenditures</i> w konstrukcji reguły wydatkowej... ..	98
Joanna Fila , Mikrofinanse w Unii Europejskiej – polityka, instrumenty, efekty	110
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – problemy dostosowawcze.....	120
Piotr Gut , Model odwróconej płatności (<i>reverse charge</i>) jako element konstrukcji podatku VAT ograniczający uszczuplenia w podatku VAT.....	132
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu podatku od wartości dodanej	143
Marcin Idzik , Ekskluzja finansowa – ujęcie empiryczne.....	154
Maria Jastrzębska , Kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego	166
Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Porównanie działania banków islamskich i konwencjonalnych – przypadek Zjednoczonych Emiratów Arabskich	178
Anna Kobialka , Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego lubelszczyzny	190
Teresa Kondrakiewicz , Dywersyfikacja jako kierunek rozwoju grup kapitałowych.....	200
Iwa Kuchciak , Problematyka nadmiernego zadłużania w kontekście wykluczenia finansowego.....	213
Elwira Leśna-Wierszołowicz , Koncepcja wielofunduszowości w drugim filarze systemu emerytalnego w Polsce	225
Paweł Marszałek , Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?.....	235
Grzegorz Matysek , Opodatkowanie dochodów spółek osobowych w Polsce – konieczność zmian.....	247

Danuta Milaszewicz , Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej	260
Magdalena Miszczuk , Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia	272
Anna Murdoch , Wejście Polski do strefy euro a długoterminowe cele rozwoju kraju	285
Piotr Ptak , Polityka wydatków publicznych w Polsce w latach 2008-2012....	298
Witold Rakowski , Zróżnicowanie wydatków gmin i powiatów na oświatę w latach 2005-2010 w układzie przestrzennym	311
Halina Rechul , Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	325
Wioleta Samitowska , Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych jako instrumenty finansowego wsparcia MŚP	338
Przemysław Siudak , Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument generujący oszczędności budżetu państwa z tytułu zatrudniania bezrobotnych..	351
Andrzej Sobczyk , Dynamika wydatków inwestycyjnych i liczby mieszkańców w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2011	362
Michał Sosnowski , Progresywne i proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce	372
Feliks Marek Stawarczyk , Kryzys finansowy a sytuacja banków krajowych w Niemczech	386
Igor Styn , Wpływ zmian w MSSF 9 na wyniki finansowe największych dwóch banków działających w Polsce oraz na ich politykę kredytową	397
Magdalena Syrkiewicz-Świtłała, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Możliwości wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych do powszechnego systemu ochrony zdrowia w Polsce w opinii mieszkańców powiatu tarnogórskiego	409
Waldemar Szczepaniak , Ocena sytuacji finansowej publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2004-2011	418
Tomasz Śmietanka , Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003-2012	430
Tomasz Uryszek , Zadłużenie sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	442
Alina Walenia , Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych	454
Jerzy Wąchoł , Spowolnienie gospodarcze i problemy długu publicznego na świecie w świetle danych statystycznych	466
Radosław Witczak , Wykorzystanie metod szacowania podstawy opodatkowania do określenia wysokości zobowiązań podatkowych	478
Iwona Wojciechowska-Toruńska , „Pakt fiskalny” a polityka fiskalna	488

Katarzyna Wójtowicz , Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw.....	501
Dorota Wyszowska , Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	513
Jolanta Zawora , Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego.....	523
Anna Zielińska-Chmielewska , Ocena realizacji strategii płynności finansowej GK Tarczyński SA w ujęciu dochód-ryzyko	534
Dagmara Zuzek , Faktoring jako niekonwencjonalne źródło finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce.....	547
Arkadiusz Żabiński , Realizacja zasady równości opodatkowania czynników wytwórczych w wybranych krajach europejskich.....	558

Summaries

Jan Borowiec , Economic crisis and monetary and fiscal policies in the euro zone in the years 2008-2012	23
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Endowment capital and funding sources in non-profit organizations	36
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinants of market valuation of the banking sector during the recent financial crisis	47
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Assessment of the banking sector in Europe	60
Iwona Dorota Czechowska , Personal accounts for clients 60+.....	72
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Personal income tax on small entrepreneurs in times of crisis	85
Joanna Działo , Does the European Union need a fiscal union?	97
Ryta Dziemianowicz , Tax expenditures in the construction of the expenditure rule.....	109
Joanna Fila , Microfinance in European Union – policy, instruments, effects	119
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Personal debt ratio of local government – system problems	131
Piotr Gut , Reverse charge model as an element of the VAT system, preventing it from tax abuse	142
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être of the joint and several liability for value added tax purposes.....	153
Marcin Idzik , Financial exclusion – empirical approach.....	165
Maria Jastrzębska , Creation and implementation of the risk management system of territorial self-government unit	177

Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Islamic vs. conventional banking – the case of United Arab Emirates.....	189
Anna Kobialka , European Union funds use in financing of territorial self-governments units' investment in Lublin region.....	199
Teresa Kondrakiewicz , Diversification strategy in the process of holding companies development.....	212
Iwa Kuchciak , The issue of overindebtedness in the context of financial exclusion	224
Elwira Leśna-Wierszółowicz , The concept of multifunding in the second pension pillar in Poland	234
Paweł Marszałek , Financialization in Poland – theoretical curiosity or the real problem?.....	246
Grzegorz Matysek , Income taxation of partnerships in Poland – the necessity of changes	259
Danuta Milaszewicz , Fiscal stability as a coercion in fiscal policy	271
Magdalena Miszczuk , Diversity of the financial situation of selected self-government units under individual debt indicator.....	284
Anna Murdoch , Poland's entry into the Eurozone vs. its long term growth objectives	297
Piotr Ptak , Public spending policy in Poland in the years 2008-2012	310
Witold Rakowski , Variation of educational spending by communities and counties across regions in 2005-2010	324
Halina Rechul , Financial independence of local government units in Poland	337
Wioleta Samitowska , Loan funds and credit guarantee funds as instruments of financial support for SME.....	350
Przemysław Siudak , Special economic zones as an instrument generating savings for the state budget through the employment of the unemployed .	361
Andrzej Sobczyk , Dynamics of capital expenditure and population in communities of Western Pomeranian Voivodeship in the years 2008-2011	371
Michał Sosnowski , Progressive and proportional taxation of natural persons' enterprises in Poland.....	385
Feliks Marek Stawarczyk , Financial crisis and <i>Landesbanken</i> problems in Germany	396
Igor Styn , How changes in IFRS 9 can affect net earnings of two biggest banks operating in Poland and their loan policy	408
Magdalena Syrkiewicz-Świtła, Tomasz Holeccki, Katarzyna Klyta , Possibilities of introducing private insurance in the public health care system in Poland in the opinion of the inhabitants of Tarnowskie Góry county	417
Waldemar Szczepaniak , Assessment of financial situation of technical universities in Poland between 2004-2011	429

Tomasz Śmietanka , Financial economy of the urban-rural commune of Kozienice in the years 2003-2012.....	441
Tomasz Uryszek , Local and regional government sector debt in the European Union countries during the economic crisis.....	453
Alina Walenia , Risk management in the self-government public finance sector.....	465
Jerzy Wąchol , Economic slowdown and problems with public debt in the world in the light of statistical data	477
Radosław Witczak , The use of tax base estimation methods for the determination of the amount of tax liability.....	487
Iwona Wojciechowska-Toruńska , “Fiscal Pact” vs. fiscal policy	500
Katarzyna Wójtowicz , Local governments tax sharing arrangements – own or external source of revenues? Theoretical dilemmas vs. practical experiences of several European countries	512
Dorota Wyszowska , Financial standing of local self-government entities as a determinant of using of European Union aid in the perspective of 2014-2020	522
Jolanta Zawora , Financial independence of communes during economic slowdown	533
Anna Zielińska-Chmielewska , Assessment of strategies of working capital financial liquidity in the concept of risk-return analysis on GK Tarczyński SA	546
Dagmara Zuzek , Factoring as an unconventional source of financing activities of micro and small enterprises in Poland.....	557
Arkadiusz Żabiński , The implementation of the principle of equality in the taxation of factors of production in selected European countries	567

Alina Walenia

Uniwersytet Rzeszowski

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W SEKTORZE SAMORZĄDOWYCH FINANSÓW PUBLICZNYCH

Streszczenie: Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest ocena wdrażania procedur zarządzania ryzykiem i ich wpływ na prawidłowe funkcjonowanie finansów i działalności jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowy materiał badawczy stanowią informacje pochodzące ze źródeł pierwotnych, pozyskane w wyniku przeprowadzonych w 2011 r. badań ankietowych wśród 10 jednostek samorządu terytorialnego Podkarpacia. Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w jednostkach sektora finansów samorządowych w woj. podkarpackim wykazały, że w zdecydowanej większości wdrażane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniają poprawność zarządzania środkami publicznymi i mają istotny wpływ na skuteczność i efektywność osiągnięcia celów i zadań w jednostce.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, sektor samorządowy, ryzyko finansowe.

1. Wstęp

W sektorze finansów publicznych obejmującym również finanse samorządowe ryzyko zdefiniowane zostało w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹. Cytowana ustawa o finansach publicznych przewiduje potrzebę prowadzenia kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, a więc i w jednostkach samorządu terytorialnego, której celem jest między innymi zarządzanie ryzykiem. Ustawa stanowi, że zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, stąd też kwestii zarządzania ryzykiem, należy do obowiązków (oprócz właściwego ministra i kierowników jednostek sektora finansów publicznych) wójta, burmistrza, prezydenta miasta czy przewodniczącego zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego. Działalność jednostek samorządowych ukierunkowana jest na ograniczanie ryzyka, ale również na wykorzystywanie pojawiających się szans. Poprawny system zarządzania ryzykiem jest w konsekwencji zorientowany na osiągnięcie lepszych wyników w przyszłości, a poza tym wspomaga bieżące podejmowanie decyzji. Stąd też powinien on wynikać z dobrze zaplanowanej, logicznej, kompleksowej i udokumentowanej strategii. Strategia przewiduje utworzenie ogólnej in-

¹ DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.

strukcji działania, planów i procedur, które będą wykorzystywane w codziennej pracy danego urzędu czy w poszczególnych jego komórkach organizacyjnych w celu zarządzania ryzykiem. Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego można rozpatrywać m.in. w obszarach: finansów, przygotowania kadr, zarządzania albo wiązać ze świadczeniem usług komunalnych. Ryzyko można rozpatrywać w ujęciu strategicznym (długookresowym) oraz operacyjnym (krótkookresowym).

W świetle zasygnalizowanego problemu zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych w oparciu o przepisy cytowanej ustawy o finansach publicznych podjęto próbę oceny wpływu tego procesu na racjonalizację gospodarki budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego. Problematyka efektywnej gospodarki finansowej w samorządach terytorialnych jest szczególnie istotna ze względu na zakres zadań publicznych niezbędnych do realizacji oraz ograniczone zasoby, jakimi dysponuje sektor publiczny.

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest ocena wdrażania procedur zarządzania ryzykiem i ich wpływ na prawidłowe funkcjonowanie finansów i działalności jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowy materiał badawczy stanowią informacje pochodzące ze źródeł pierwotnych, pozyskane w wyniku przeprowadzonych w 2011 r. badań ankietowych wśród 10 jednostek samorządu terytorialnego Podkarpacia.

2. Ryzyko a racjonalizacja gospodarki budżetowej w sektorze samorządowym

Istotnym problemem w wydatkowaniu środków z budżetów samorządowych jest racjonalizacja. Podstawowym warunkiem racjonalizacji jest przestrzeganie zasady legalizacji wydatków, czyli nieponoszenie wydatków, dla których nie można wskazać podstawy prawnej². Przestrzeganie prawa przy planowaniu wydatków ma szczególne znaczenie w warunkach korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków z budżetu UE. Niezwykle ważne jest programowanie i planowanie wydatków ściśle według reguł określonych w przepisach UE i umowach międzynarodowych. W trakcie ubiegania się o środki z budżetu UE jednostki samorządowe muszą wykazać się spełnieniem warunków koniecznych, realnością zadań i dobrym przygotowaniem procesu realizacji zadania. W finansowaniu zadań środkami UE niezbędne jest przestrzeganie procedur występowania o środki, monitorowania realizacji zadań oraz prawidłowego rozliczania finansowego i rzeczowego (z uwzględnieniem stosowania procedur wewnętrznej kontroli finansowej). W przypadku niespełnienia warunków dofinansowania projektu jednostka poniesie konsekwencje w postaci zwrotu dotacji wraz z należnymi odsetkami. Racjonalizacja wydatków wymaga rzetelnego, realnego i odpowiedniego ich ujmowania w planie finansowa-

² A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wyd. SGH, Warszawa 2008.

nia zadań w budżetach rocznych i programach wieloletnich. Instrumentem racjonalizacji wydatków jest ich planowanie na podstawie potrzeb, określające zapotrzebowanie finansowe w danej dziedzinie (liczba mieszkańców, liczba korzystających z usług, standard).

Problematykę racjonalności finansowania budżetowego można rozpatrywać w następujących płaszczyznach³:

- w płaszczyźnie właściwego, tj. racjonalnego, rozdziału środków, które z natury rzeczy są ograniczone, uznane za najpotrzebniejsze na danym terenie, w danym czasie i uznaniu władz samorządowych,
- w płaszczyźnie właściwego, tzw. racjonalnego, wykorzystania rozdzielonych środków przez poszczególne podmioty budżetowe.

Środki budżetowe powinny być wydatkowane w sposób oszczędny z zastosowaniem zasad racjonalności gospodarczej, czyli:

- minimalizacji kosztów, tak aby przy założonym efekcie możliwie minimalizować ponoszone koszty osiągnięcia założonych celów (realizacji zadań),
- maksymalizacji efektów, tak aby maksymalizować osiągnięte efekty z wydatkowanych nakładów.

Gospodarkę finansową samorządu terytorialnego cechuje ograniczoność środków finansowych w stosunku do zakresu przypisanych ustawowo zadań. W tych warunkach przed władzami lokalnymi stoją wyzwania związane z koniecznością stosowania mechanizmów racjonalizujących gospodarkę budżetową.

Dla racjonalnego wykorzystania środków publicznych ważne jest⁴

- ile środków może być wydatkowanych,
- jaki jest cel wydatkowania tych środków,
- w jaki sposób środki te są wydatkowane.

Potrzeba stosowania mechanizmów racjonalizujących gospodarkę finansową występuje w płaszczyźnie dochodowej i wydatkowej budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Po stronie wydatków celem jest wzrost efektywności gospodarowania i lepsze wykorzystanie majątku komunalnego. Podstawowym kryterium podejmowania decyzji dotyczących realizacji poszczególnych zadań powinien być rachunek efektywności inwestycji, zgodnie z wyliczoną zaktualizowaną wartością netto i wewnętrzną stopą zwrotu projektu. Samorządy funkcjonują w warunkach wysokich potrzeb inwestycyjnych o charakterze zarówno ilościowym, jak i jakościowym, a także szerokiego zakresu zadań bieżących. Możliwości finansowania zadań są niewspółmiernie niskie w stosunku do skali istniejących potrzeb. Dlatego też w tych warunkach szczególnie istotny jest proces racjonalizacji gospodarki budżetowej dokonywany przez władze samorządowe. Proces ten wymaga podejmowania zinte-

³ L. Patrzalek (red.), *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010.

⁴ H. Sochacka-Krysiak, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2006.

growanych działań, których skutkiem jest wzrost dochodów budżetu oraz poprawa efektywności wydatkowania środków z budżetu.

Zarządzanie ryzykiem ma istotny wpływ procesy racjonalności gospodarowania środkami budżetu samorządowego, a tym samym na wynik finansowy. Przy ryzyku finansowym jest to wpływ bezpośredni, natomiast przy ryzyku niefinansowym wpływ pośredni. Proces zarządzania ryzykiem obejmuje:

- możliwie jak najszybszą identyfikację ryzyka związanego z działaniem operacyjnym, ocenę stopnia wpływu ryzyka na wyniki lub cele organizacji, zastosowanie odpowiednich środków kontroli ryzyka,
- upewnienie się, iż środki kontroli stosowane przez organizację do zarządzania ryzykiem będą skuteczne.

3. Polityka zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego na Podkarpaciu

Zarządzanie ryzykiem to system metod i działań zmierzających do obniżenia stopnia oddziaływania ryzyka na funkcjonowanie podmiotu gospodarczego i do podejmowania w tym celu optymalnych decyzji⁵.

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

- 1) wyznaczenie celów i zrozumienie kontekstu danej dziedziny;
- 2) identyfikacja ryzyka (np. praca w powołanej grupie roboczej, ankietyzacja pracowników w poszczególnych wydziałach urzędu, rozmowy z pracownikami, wykorzystywanie doświadczenia innych jednostek i osób);
- 3) analiza ryzyka:
 - prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka,
 - konsekwencje określonych zdarzeń;
- 4) szacowanie ryzyka i jego hierarchizacja (wysokie, średnie, niskie ryzyko);
- 5) ocena ryzyka (czy ryzyko jest akceptowane czy nieakceptowane);
- 6) zarządzanie ryzykiem:
 - przeciwdziałanie ryzyku (tworzenie i wdrożenie 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.

Poprawność procesu zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym to odpowiednia organizacja tego procesu. Na każdym z wyżej wymienionych etapów procesu za-

⁵ J. Czaputowicz, *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008

zarządzania ryzykiem powinno dochodzić do konsultacji i komunikacji oraz powinien być prowadzony nadzór nad ryzykiem i jego przegląd. Wzorcowe procedury określające standardy zarządzania ryzykiem i postępowania w tym zakresie określone zostały przez Ministra Finansów w formie Komunikatu nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶.

Efektywność i realność procesu zarządzania ryzykiem w sektorze samorządowym wymaga: zaangażowania władz danej jednostki, określenia polityki i procedur zarządzania ryzykiem, a następnie wskazania działań operacyjnych (role poszczególnych pracowników i ich odpowiedzialność, metodologia postępowania, struktura działania), prowadzenia regularnych szkoleń oraz monitoringu, a także przeglądu 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. Efektem wdrażania ryzyka powinno być osiągnięcie odpowiednich wyników, co wymaga współdziałania wielu komórek organizacyjnych i osób. Poprawnie wdrożony proces zarządzania ryzykiem może niewątpliwie usprawnić podejmowanie racjonalnych decyzji w zakresie gospodarki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego. Wdrażanie poszczególnych etapów zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego w opinii podmiotów zobowiązanych do stosowania tego procesu przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Ocena wdrażania poszczególnych etapów procesu zarządzania ryzykiem przez jednostki samorządu terytorialnego w woj. podkarpackim

Źródło: wyniki badań ankietowych.

⁶ Dz.Urz. MF nr 15, poz. 84.

Wyniki badań ankietowych⁷ przeprowadzonych w jednostkach sektora finansów samorządowych w woj. podkarpackim wykazały, że podstawą efektywnego i poprawnego procesu zarządzania ryzykiem powinno być opracowanie procedur określania ryzyka w działalności samorządu (100% ankietowanych). Zdecydowana większość samorządów wskazywała na konieczność wyznaczenia celów i zrozumienia obszaru oddziaływania ryzyka (80%). W opinii badanych samorządów niewielki był wpływ procesu zarządzania ryzykiem na zakres wykonywania ustawowych zadań samorządu (30%) oraz na prawidłową gospodarkę finansami w samorządzie (20%).

Zasady i procedury zarządzania ryzykiem określone zostały w art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. Stosownie do cyt. przepisu obowiązkiem kierownika jednostki sektora finansów publicznych, w tym także wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty, marszałka województwa, jest zapewnienie efektywnej kontroli zarządczej, której elementem jest ustalanie obszarów ryzyka.

Wyniki badań ankietowych potwierdzały istotne znaczenie w praktyce ustalania zasad i procedur zarządzania ryzykiem, ponieważ w ankietowanych jednostkach samorządu terytorialnego (100%) ustalone zostały w formie stosownych zarządzeń zasady funkcjonowania kontroli zarządczej. We wszystkich przypadkach zarządzenia kierowników jednostek sektora samorządowego w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej uwzględniały cytowane procedury kontroli zarządczej stanowiące załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹. W zarządzeniach tych określone zostały zasady organizacji i standardy kontroli zarządczej w urzędzie i w jednostkach organizacyjnych oraz formy jej koordynacji. Na podstawie cytowanych zarządzeń w sprawie kontroli zarządczej opracowane zostały zalecenia koordynatora kontroli zarządczej zobowiązujące pracowników i kierowników urzędów do przeprowadzania corocznej samooceny kontroli zarządczej – na dzień 31 stycznia roku następującego po roku ocenianym. Ustalone zostały zasady oceny ryzyka w formie wzorów ankiet samooceny dla pracowników i kierowników urzędów.

Procedury kontroli zarządczej obejmują także ocenę ryzyka w zakresie prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi, pochodzącymi z dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, a także zasady gospodarki środkami UE. Obowiązujące w urzędach procedury zarządzania ryzykiem odnoszą się m.in. do:

- sprawdzenia, czy wydatki publiczne dokonywane są w sposób celowy, oszczędny, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań,

⁷ Badania ankietowe według ustalonego kwestionariusza pytań przeprowadzono w 2011 r. w 10 jednostkach sektora samorządowego funkcjonujących w woj. podkarpackim.

⁸ DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁹ Dz.Urz. MF nr 15, poz. 84.

- ujmowania w ewidencji księgowej wydatków dokonywanych z przyznanых dotacji oraz ewidencjonowania pozyskiwanych dochodów związanych z realizacją tych zadań,
- prawidłowego sporządzania sprawozdań,
- porównania stopnia realizacji podjętych zadań z przyjętymi założeniami,
- oceniania prawidłowości pracy,
- wydawania zaleceń i wniosków pokontrolnych.
- Integralną część cytowanych zarządzeń stanowią następujące załączniki:
- nr 1, określający politykę zarządzania ryzykiem i wzór arkusza identyfikacji i oceny ryzyka oraz określenia metody przeciwdziałania mu,
- nr 2, stanowiący wzór oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za dany rok, składany przez osobę uprawnioną do przeprowadzania kontroli zarządczej w związku z wykonywaniem obowiązków wynikających z zakresu czynności. Oświadczenie zawiera ocenę informującą, czy kontrola zarządcza jest wdrożona zgodnie ze standardami, jak funkcjonuje kontrola zarządcza, o najważniejszych zastrzeżeniach do jej funkcjonowania.

Obowiązujące w urzędzie procedury zarządzania ryzykiem uwzględnione zostały w dokumentach sporządzanych w samorządach, tj. w regulaminie udzielania zamówień publicznych, instrukcji kasowej, instrukcji w sprawie zasad zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, instrukcji obejmującej procedury nadzoru w zakresie wydatkowania środków publicznych, instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dowodów księgowych, a także w polityce rachunkowości.

Stosownie do obowiązujących w samorządach zasad i procedur zarządzania ryzykiem wprowadzonych w formie zarządzeń udokumentowaniem wdrożenia tych zasad i procedur oceny ryzyka i kontroli zarządczej powinno być sporządzenie:

- arkusza identyfikacji i oceny ryzyka oraz określenia metod przeciwdziałania mu przez kierowników komórek organizacyjnych urzędu,
- protokołów z monitorowania zidentyfikowanego ryzyka przez kierowników komórek organizacyjnych urzędu,
- oświadczenia o ocenie ryzyka i stanie kontroli zarządczej sporządzone przez kierowników jednostek organizacyjnych samorządów.

4. Zarządzanie ryzykiem jako element kontroli zarządczej w samorządzie terytorialnym

Kontrola zarządcza rozumiana jako kontrola wewnętrzna jest procesem dynamicznym i integralnym, który musi być ciągle dostosowywany do zmian w organizacji. Według definicji INTOSAI – Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – kontrola wewnętrzna (*internal control*) jest narzędziem zarządzania wykorzystywanym do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostały osiągnięte.

Kontrola wewnętrzna według „Wytycznych w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym” INTOSAI jest integralnym procesem, na który ma wpływ kierownictwo jednostki oraz jej personel. Jest ona zaprojektowana tak, aby odnosić się do ryzyka i dawać rozsądne zapewnienie, że działania jednostki skierowane na wypełnianie jej misji pomagają jej również w osiągnięciu następujących ogólnych celów, tj.:

- prowadzenie uporządkowanej, etycznej, gospodarnej, skutecznej i wydajnej działalności,
- wypełnianie obowiązków związanych z odpowiedzialnością,
- zgodność z prawem i przepisami,
- ochrona zasobów przed utratą, niewłaściwym wykorzystaniem i zniszczeniem.

W celu zapewnienia realizacji celów i zadań w jednostce sektora finansów publicznych w sposób właściwy, a więc zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, należy przyjąć różnorodne działania, których to ogół stanowi kontrolę zarządczą (art. 68 cytowanej ustawy o finansach publicznych). W myśl przepisów art. 69 ust. 1 cytowanej ustawy o finansach publicznych kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych powinna funkcjonować na dwóch poziomach. Podstawowym poziomem funkcjonowania kontroli zarządczej w całym sektorze finansów publicznych jest jednostka sektora finansów publicznych (I poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce odpowiedzialny jest jej kierownik. Ponadto w ramach administracji rządowej powinna funkcjonować kontrola zarządcza na poziomie działu administracji rządowej (II poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej na tym poziomie odpowiada minister kierujący danym działem administracji rządowej.

W komunikacie nr 23 ministra finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (DzU MF.15.2009.84) zapisano: „Biorąc pod uwagę określoną w art. 68 ust. 1 ustawy definicję kontroli zarządczej, za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w danym dziale administracji rządowej (...), a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań. (...) Zadania te powinny być realizowane w ramach i na podstawie kompetencji przyznanych ministrom (...)”.

Dla realizacji zadań ministra w badanym obszarze istotne będą następujące standardy kontroli zarządczej określone w ww. komunikacie ministra finansów:

Standard nr 3 „Struktura organizacyjna”, który stanowi: „Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny”.

Standard nr 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”, który stanowi: „Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierni-

ków. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej 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”.

Standard nr 16 „Bieżąca informacja”, który stanowi: „Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań”.

Standard nr 17 „Komunikacja wewnętrzna”, który stanowi: „Należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego”.

Standard nr 18 „Komunikacja zewnętrzna”, który stanowi: „Należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań”.

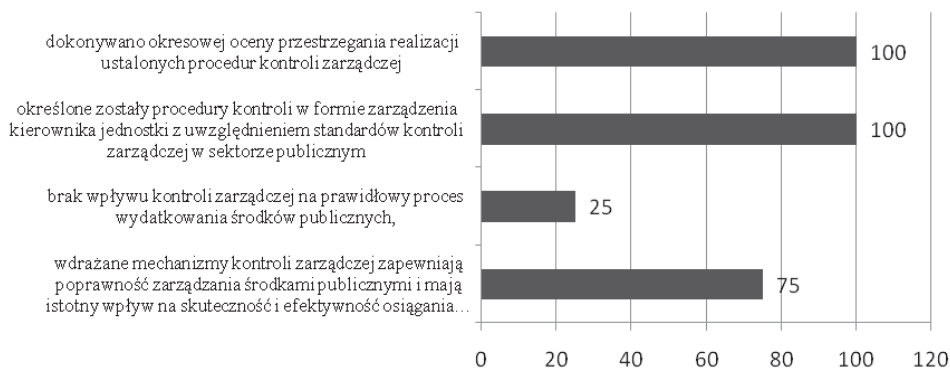
Kontrolę wewnętrzną należy rozumieć jako zbiór procedur i mechanizmów organizacyjnych. W cytowanym komunikacie nr 23 standardy kontroli zarządczej zostały przedstawione w pięciu grupach:

- środowisko wewnętrzne,
- cele i zarządzanie ryzykiem,
- mechanizmy kontroli,
- informacja i komunikacja,
- monitorowanie i ocena.

Wyniki badań ankietowych¹⁰ przeprowadzonych w jednostkach sektora finansów samorządowych w woj. podkarpackim wykazały, że w zdecydowanej większości (75% wskazań) wdrażane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniają poprawność zarządzania środkami publicznymi i mają istotny wpływ na skuteczność i efektywność osiągania celów i zadań w jednostce. Pozostała grupa ankietowanych (25%) wskazywała na brak wpływu kontroli zarządczej na prawidłowy proces wydatkowania środków publicznych, podając, że system kontroli wbudowany jest w strukturę jednostki, a zadania z zakresu nadzoru zapisane zostały dla poszczególnych pracowników realizujących wydatki publiczne (rys. 2).

W każdej badanej jednostce sektora finansów samorządowych określone zostały procedury kontroli w formie zarządzenia kierownika jednostki z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów. W ankietowanych jednostkach sektora samorządowego dokonywano okresowej oceny przestrzegania realizacji ustalonych procedur.

¹⁰ Badania ankietowe według ustalonego kwestionariusza pytań przeprowadzono w 2011 r. w 10 jednostkach sektora samorządowego funkcjonujących w woj. podkarpackim.



Rys. 2. Ocena wpływu mechanizmów kontroli zarządczej na prawidłowy proces gospodarowania środkami publicznymi w wybranych jednostkach sektora samorządowego w woj. podkarpackim

Źródło: wyniki badań ankietowych.

Niewypełnienie lub niewłaściwa realizacja obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, obejmującej także ocenę i zarządzanie ryzykiem, objęta jest odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie znowelizowanej Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU z 2005 r. nr 14, poz. 1114 z późn. zm.). Problematyka ta zawarta została w kolejnej nowelizacji w Ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw¹¹, określającej, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

- dopuszczenie do uszczuplenia wpływów należnych Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub innej jednostce sektora finansów publicznych wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (art. 5 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych),
- dopuszczenie do dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (art. 11 ust. 2),
- dopuszczenie do niewykonania zobowiązania jednostki, którego termin płatności upłynął, wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (art. 16 ust. 2),
- dopuszczenie do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, związanego z udzieleniem zamówienia publicznego wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (art. 17 ust. 7),

¹¹ DzU nr 240, poz. 1429.

- dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do spełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych związanego z udzieleniem koncesji na roboty budowlane lub usługi, wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (art. 17a ust. 5).

5. Podsumowanie

Problematyka efektywnej gospodarki finansowej w samorządach terytorialnych jest szczególnie istotna ze względu na zakres zadań publicznych niezbędnych do realizacji oraz ograniczone zasoby, jakimi dysponuje sektor publiczny. Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule była ocena wdrażania procedur zarządzania ryzykiem i ich wpływ na prawidłowe funkcjonowanie finansów i działalności jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowy materiał badawczy stanowią informacje pochodzące ze źródeł pierwotnych, pozyskane w wyniku przeprowadzonych w 2011 r. badań ankietowych wśród 10 jednostek samorządu terytorialnego Podkarpacia.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w jednostkach sektora finansów samorządowych w woj. podkarpackim wykazały, że w zdecydowanej większości wdrażane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniają poprawność zarządzania środkami publicznymi i mają istotny wpływ na skuteczność i efektywność osiągania celów i zadań w jednostce.

Literatura

- Czaputowicz J., *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Filipiak B., *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Wyd. Difin, Warszawa 2009.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Kotler P., Lee N., *Marketing w sektorze publicznym. Mapa drogowa wyższej efektywności*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2008.
- Ministerstwo Finansów, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2008.
- Misiąg W., *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Wyd. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005.
- Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2008.
- Patrzalek L. (red.), *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010.
- Sochacka-Krysiak H., *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2006.
- Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wyd. SGH, Warszawa 2008.

RISK MANAGEMENT IN THE SELF-GOVERNMENT PUBLIC FINANCE SECTOR

Summary: The subject of the considerations in this article relied on the assessment of implementing procedures of risk management as well as their influence on the proper functioning of finance and activity of territorial self-government units. The basic research material constitutes information coming from primary sources, obtained as a result of the survey research performed among 10 territorial self-government units from the region of Subcarpathia. The results of the survey performed in the units of the sector of self-government finance in Subcarpathian Voivodeship showed that the implemented mechanisms of managerial control in great majority provide proper management of public resources and they exert a significant influence on the effectiveness and efficiency in achieving goals and tasks within a unit.

Keywords: public finances, territorial self-government, financial risk.