

## Determinanty ryzyka finansowego w systemie gmin w Polsce

**Dorota Burzyńska**

Uniwersytet Łódzki

e-mail: dorota.burzynska@uni.lodz.pl

ORCID: 0000-0002-0973-2115

© 2023 Dorota Burzyńska

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

**Cytuj jako:** Burzyńska, D. (2023). Determinanty ryzyka finansowego w systemie gmin w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 67(2).

**DOI:** 10.15611/pn.2023.2.03

**JEL Classification:** H76

**Streszczenie:** Celem opracowania jest weryfikacja czynników ryzyka finansowego w systemie gmin w Polsce. Zagadnienia zawarte w artykule są podstawą do uświadomienia sobie potrzeby i możliwości zarządzania ryzykiem finansowym w gminie. Problem nabiera istotnego znaczenia w aspekcie zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządowych w okresie kryzysu gospodarczego. W artykule poddano analizie piśmiennictwo z danego zakresu oraz wykorzystano technikę wywiadu kwestionariuszowego dla potwierdzenia istniejących w praktyce czynników ryzyka finansowego. Badanie potwierdza występowanie w praktyce najistotniejszych czynników ryzyka finansowego w gminach w Polsce, a także konieczność zarządzania ryzykiem finansowym.

**Słowa kluczowe:** ryzyko, ryzyko finansowe, zarządzanie ryzykiem.

### 1. Wstęp

Ryzyko w gminach różnie się kształtuje, w zależności od możliwości infrastrukturalnych, przyjętej strategii działania gminy czy struktury organizacyjnej. Identyfikacja obszarów ryzyka występującego w działalności gminy ze względu na różnorodność wykonywanych zadań nie jest łatwa. Różnorodność ta powoduje, iż na każdym etapie realizacji zadań występują różne rodzaje ryzyka. Czynniki ryzyka finansowego to cechy charakterystyczne dla tego obszaru ryzyka, które wskazują na możliwość wystąpienia zdarzenia mogącego niekorzystnie wpłynąć na osiągnięcie określonego celu bądź też działań uwarunkowanych wydarzeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, które sprzyjają wystąpieniu ryzyka. Ryzyko finansowe to takie, którego skutki wywołują konsekwencje dające się przedstawić w wymiarze finansowym. Skuteczne zarządzanie ryzykiem finansowym pozwala identyfikować, analizować oraz oceniać wpływ zdarzeń, które mogą zagrażać realizacji wytyczonych celów w wymiarze finansowym. Nabierają one szczególnego znaczenia w zarządzaniu ryzykiem w gminie w obliczu kryzysu finansowego. Motywacją do przeprowadzonego badania weryfikacji czynników ryzyka finansowego jest narastający problem występowania zagrożenia realizacji celów i ich finansowania w systemie gmin w Polsce.

## 2. Istota i rodzaje ryzyka

Ryzyko towarzyszy nieodłącznie działalności prowadzonej przez człowieka zarówno w jego życiu codziennym, jak i we wszystkich obszarach realizowanych przez niego aktywności (Kaczmarek, 2014, s. 65). Pojęcie ryzyka używane jest w teorii i w praktyce w różnych znaczeniach. Najczęściej przez to pojęcie rozumie się zagrożenie nieosiągnięcia zamierzonych celów.

Ryzyko jest pojęciem bardzo złożonym, dlatego precyzyjne zdefiniowanie go sprawia wiele trudności (Thlon, 2013, s. 18). Istnieje mnogość określeń ryzyka – w zależności od ujęcia tematu, potrzeb, dyscypliny czy branży definiowane jest ono inaczej. Można podać przykładowe jego definicje odnoszące się do specyfiki działania gmin, które to ryzyko jest przedmiotem zainteresowania w tym opracowaniu.

W ujęciu ekonomicznym ryzyko oznacza sytuację, w której co najmniej jeden z elementów składających się na nią jest nieznany, ale można określić prawdopodobieństwo jego wystąpienia (Jastrzębska, Janowicz-Lomott i Łyskawa, 2014, s. 31). Podejście do tak definiowanego ryzyka znajduje potwierdzenie w koncepcji ryzyka, które z punktu widzenia prowadzonej gospodarki finansowej można podzielić na: negatywne i neutralne (Jajuga, 2019, s. 17). I tak koncepcja negatywna uwzględnia ryzyko jako zagrożenie, oznaczające możliwość nieosiągnięcia oczekiwanego efektu, możliwość straty czy szkody, a nawet niezrealizowania określonego zadania i celu (Dylewski i Filipiak, 2013, s. 29). Jednocześnie traktuje się ryzyko jako zagrożenie, ale też jako szansę, co w konsekwencji może doprowadzić do uzyskania efektu różniącego się od oczekiwanego. W literaturze można spotkać stwierdzenie, które określa ryzyko jako stan, w którym rezultat osiągnięty w przyszłości jest nieznany, ale można zidentyfikować jego przyszłe alternatywy przy założeniu, że szanse możliwych alternatyw są znane. Definicja ryzyka ujęta jest w szczegółowych wytycznych dotyczących planowania ryzyka oraz zarządzania nim w jednostkach samorządu terytorialnego określonych przez Ministra Finansów, zgodnie z którymi ryzyko definiowane jest jako możliwość zaistnienia zdarzenia, które negatywnie wpłynie na osiągnięcie celów i zadań (Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56) oraz w Glosariuszu terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej, gdzie ryzyko traktuje się jako prawdopodobieństwo, że określone zdarzenie wystąpi i niekorzystnie wpłynie na osiągnięcie danego celu (*Glosariusz...*, 2005, s. 34). Natomiast w podręczniku audytu wewnętrznego w administracji publicznej ryzyko definiuje się jako prawdopodobieństwo wystąpienia dowolnego zdarzenia, działania lub braku działania, którego skutkiem może być szkoda w majątku lub wizerunku danej jednostki lub które przeszkodzi w osiągnięciu wyznaczonych jej celów i zadań (Ministerstwo Finansów, 2003, s. 21). Podobna definicja znajduje się w międzynarodowych standardach praktyki zawodowej i audytu wewnętrznego, zgodnie z którym ryzyko to możliwość zaistnienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów. Z kolei według definicji zawartej w Pomarańczowej księdze ryzyko określane jest jako niepewność wyniku działań lub zdarzeń, wynikająca z pojawiających się szans i zagrożeń (Ministerstwo Skarbu, 2004, s. 9). Analizując ryzyko, należy odróżnić je od pojęcia niepewności, ponieważ ryzyko istnieje niezależnie od tego, czy podmiot narażony na nie jest tego świadomy, czy też nie. Według jednego z autorów definicja ryzyka rozumiana jest jako niepewność związaną ze zdarzeniem lub działaniem, które wpłynie na zdolność organizacji do realizacji celów jej działalności (Jennison, 2004, s. 21-27). Niepewność jest więc zjawiskiem szerszym od ryzyka, ponieważ obejmuje zjawiska i sytuacje, w których ryzyko wystąpić nie musi. Jest więc kombinacją dwóch czynników: zmienności i złożoności (Opolski i Wiśniewski, 2011, s. 29). Zauważyć należy, że ryzyka nie należy postrzegać jako zjawiska wyłącznie negatywnego. Ryzyko działalności to zjawisko obiektywne i powszechne, wynikające z realizacji nowych działań oraz braku kompletnych i pewnych informacji, którego nie można wykluczyć z prowadzenia działalności gospodarczej czy funkcjonowania jednostki, ale można podjąć próbę jego identyfikacji, aby efektywnie nim zarządzać (Korombel, 2012, s. 313-321). Jedną z metod, która pozwala zbadać problematykę związaną z zarządzaniem ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego, jest przeprowadzanie badań własnych w postaci wywiadów kwestionariuszowych lub wywiadów pogłębionych. W publikacjach tematyka zarządzania ryzykiem pojawia najczęściej jako element kontroli zarządczej (Małeczka-Łyszczek, 2019; Szulin, 2021; Tomaszewska, 2021).

### 3. Ryzyko w systemie gmin

Problematyka ryzyka w gminach jest zagadnieniem stosunkowo nowym, powstałym kiedy przepisy prawne nałożyły na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek realizacji prac związanych z kontrolą zarządczą, której jednym z elementów jest zarządzanie ryzykiem. Wprowadzono tym samym obowiązek podjęcia określonych działań w zakresie ryzyka i zarządzania nim, zawarty w ustawie o finansach publicznych.

Kontrolę zarządczą w gminie stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (Dębowska-Sołtyk, 2011, s. 87). Gminy w zakresie, w jakim realizują wyznaczone cele i zadania, zobowiązane zostały do podjęcia działań prowadzących do ograniczania ryzyka oraz minimalizowania jego negatywnej roli i wykorzystywania jego pozytywnych możliwości. Zadania gminy powinny być wykonywane poprzez analizę i kontrolę czynników ryzyka, ich monitorowanie oraz odpowiednią reakcją na zidentyfikowane zagrożenia i szanse. Ryzyko stanowi nieodłączny element funkcjonowania każdej organizacji publicznej, sektora samorządowego czy też sektora prywatnego (Wiatrak, 2017, s. 426). Z założenia istotą tworzenia i funkcjonowania gmin jest terminowa realizacja określonych celów i zadań publicznych na podstawie przepisów prawa, w sposób celowy, oszczędny i efektywny. Zasadniczym celem działalności gmin jest sprawne i efektywne zarządzanie sprawami publicznymi w interesie mieszkańców (Sołtysiak, 2016, s. 274). Realizacja przyjętych celów i kierunków zadań w obszarze działalności zawsze obciążona jest niepewnością, tj. ryzykiem, które definiowane jest jako możliwość zaistnienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów działania jednostki.

Ryzyko w gminach różnie się kształtuje, w zależności od możliwości infrastrukturalnych, przyjętej strategii działania gminy czy struktury organizacyjnej. Identyfikacja obszarów ryzyka występującego w działalności gminy ze względu na różnorodność wykonywanych zadań nie jest łatwa. Różnego rodzaju ryzyka można postrzegać w różny sposób, w zależności od tego, kto będzie dokonywał jego identyfikacji. Inaczej postrzegane będzie ryzyko ze strony osób sprawujących władzę, inaczej kierownika jednostki, a inaczej przez mieszkańca danej społeczności lokalnej – jako odbiorcę świadczonych przez gminę usług, realizowanych ustawowych zadań (Stronska-Rembisz i Sikora, 2018, s. 272). Najczęściej w procesie zarządzania gminą ryzyko kojarzone jest ze stratami, niebezpieczeństwem, dodatkowymi kosztami powstającymi na skutek wystąpienia zdarzenia (Jastrzębska, 2012, s. 94), podejmowaniem lub zaniechaniem działań, co przekłada się na realizację zamierzonych celów i zadań. Stwierdzenie ryzyka powinno obejmować obszar oddziaływania i wpływ jego na cel na przyczynę i skutek, który może się pojawić. Ryzyko jest więc mierzone poziomem istotności ryzyka, wpływem i prawdopodobieństwem wystąpienia. W obszarze działalności gmin ryzyko i zarządzanie ryzykiem zakwalifikowane zostało jako jeden z elementów, który ma zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (Wolski, 2020, s. 154). Niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej stanowi naruszenie wynikające z ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W odniesieniu do gmin Ministerstwo Finansów zaproponowało klasyfikację ryzyka i możliwych źródeł przyczyn oraz skutków (Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56) (tab. 1).

Tabela 1. Grupy ryzyka w działalności gminy

Ryzyko finansowe	
Budżetowe	Związane z planowaniem dochodów i wydatków, dostępnością środków publicznych, wydatków, uzyskiwaniem dochodów
Oszustwa i kradzieży	Związane ze stratą środków rzeczowych i finansowych wskutek przestępstwa, wykroczenia itp.
Podlegające ubezpieczeniu	Związane ze stratami finansowymi, będące przedmiotem ubezpieczenia
Zamówień publicznych i zlecenia zadań publicznych	Związane z podejmowaniem decyzji oraz udzielaniem zamówień publicznych lub zlecaniem zadań publicznych jednostkom nadzorowanym
Odpowiedzialności	Związane z obowiązkiem zapłaty kwot pieniężnych z tytułu odszkodowań, odsetek karnych, kosztów procesowych itp.

Ryzyko dotyczące zasobów ludzkich	
Personel	Związane z kadrami i jej kompetencjami, umiejętnościami
Bhp	Związane ze stanem zdrowia kadry, wypadkami przy pracy
Ryzyko działalności	
Regulacji wewnętrznych	Związane z adekwatnością regulacji wewnętrznych
Organizacji i podejmowania decyzji	Związane ze strukturą organizacyjną, organizacją pracy, przekazywaniem obowiązków, uprawnień
Kontroli wewnętrznej	Związane z funkcjonowaniem systemu kontroli wewnętrznej, niedostateczną kontrolą czy nieskutecznymi mechanizmami kontrolnymi czy wykorzystywanymi narzędziami
Informacji	Związane z jakością informacji, brakiem odpowiedniej komunikacji, na podstawie których podejmowane są decyzje
Wizerunku	Związane z wizerunkiem jednostki, np. negatywnymi opiniami
Systemów informatycznych	Związane z używanymi w jednostce systemami i programami informatycznymi oraz ochroną zawartych w nich danych, awariami, udostępnieniem danych osobom nieuprawnionym czy nieuprawnionymi modyfikacjami danych
Ryzyko zewnętrzne	
Infrastrukturalne	Związane z infrastrukturą, wyposażeniem, bazą lokalową, środkami transportu, środkami łączności
Gospodarcze	Związane z czynnikami ekonomicznymi (inflacja, kursy walut)
Środowiska prawnego	Związane ze zmianami prawa i niedoskonałością prawa i orzecznictwa
Środowiska politycznego	Związane ze zmianami politycznymi

Źródło: opracowanie na podstawie (Komunikat Nr 6 Ministra Finansów...).

Identyfikacja obszarów ryzyka w gminie odbywa się w odniesieniu do przyjętych celów i zadań, jakie mają zostać osiągnięte w danym czasie. Mogą one przyjmować postać sformalizowaną w przyjętych uchwałach budżetowych, wieloletnich prognozach finansowych, strategiach lub innych planach działalności podmiotu. Identyfikacja obszarów ryzyka dla zaplanowanych działań – zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych – w jednostkach samorządowych jest istotnym elementem warunkującym powodzenie ich realizacji. Natomiast charakter oraz skala ryzyka w działalności gminy wynika ze specyfiki każdej jednostki samorządowej. Klasyfikacje szczegółowe ryzyka powinny być przygotowane indywidualnie w odniesieniu do specyfiki konkretnej gminy.

#### 4. Ryzyko finansowe

Ryzyko finansowe to takie, którego skutki wywołują konsekwencje dające się przedstawić w wymiarze finansowym. Jego istota sprowadza się do przepływu środków pieniężnych gromadzonych i wydatkowanych w budżecie gminy, a więc dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów (Miemiec, 2020, s. 659). Ma też związek z nieoczekiwanymi zmianami przepływów pieniężnych uzależnionych od aktywności na rynkach finansowych bądź działalności operacyjnej. Głównym źródłem jego występowania jest wybór rodzaju i struktury źródeł finansowania jednostki. Jest związane przede wszystkim z podejmowaniem decyzji dotyczących sposobów finansowania działalności bieżącej oraz inwestycyjnej.

Ryzyko finansowe skupia w sobie różnego rodzaju ryzyka, związane m.in. ze sferą gospodarki finansowej lub gospodarki mieniem komunalnym. Można je odnieść do czynników zewnętrznych (np. zmiany w dostępie do zewnętrznych źródeł finansowania, zmiany stóp procentowych, kursów walut itd.) oraz wewnętrznych (zarządzanie płynnością, poziom zadłużenia, struktura dochodów i wydatków). Ryzyko niefinansowe nie ma tych cech i wiąże się z podejmowaniem decyzji, które nie mają bezpośredniego wpływu na wynik finansowy. Rezultat jednak tych decyzji może mieć charakter wymierny (Thlon, 2013, s. 32). Może wpłynąć na obniżenie oceny gminy przez mieszkańców, przedsiębiorców, inwestorów czy interesariuszy zewnętrznych. Ryzyko niefinansowe ma wpływ na ryzyko finansowe. W praktyce nie

można przyjąć jednego uniwersalnego zestawu zasad klasyfikacji, kategoryzacji rodzajów i obszarów ryzyka (Sasak, 2020, s. 44). Wynika to ze szczególnych uwarunkowań finansowych właściwych dla danej gminy. Ryzyko finansowe jest ściśle związane z zarządzaniem środkami publicznymi. Polega na tworzeniu właściwych warunków dla pozyskiwania dochodów oraz ich podziale, jak również wydatkowaniu dla osiągnięcia danych celów w realizacji zadań publicznych (Dolewka, 2020, s. 32). Wpływa więc na stabilność finansów gminy oraz na podejmowanie decyzji finansowych (Kata, 2012, s. 130). Dotyczy to przede wszystkim planowania i realizacji dochodów oraz wydatków publicznych, zamówień publicznych, odpowiedzialności finansowej gminy czy strat finansowych. Taki rodzaj ryzyka definiowany jest jako zagrożenie nieosiągnięcia wytyczonych celów finansowych przez gminę. Wynika ze sposobu finansowania zadań gminy i wiąże się z przepływem środków pieniężnych w formie dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów budżetu. Postrzegane jest przez pryzmat dostępu do źródeł finansowania działalności gminy, a przyczyn jego występowania szukać należy w nieadekwatności źródeł zasilania w odniesieniu do realizowanych zadań, głównie o charakterze obligatoryjnym. Można je także wiązać ze zmianami w polityce pieniężnej czy polityce finansowej oraz zmianami regulacji prawnych odnoszących się do zaciągania i obsługi długu przez jednostkę samorządową.

Ryzyko finansowe można łączyć z poziomem zdolności kredytowej z powodu wykorzystywania środków zwrotnych w formie kredytu lub pożyczki (Konopka, 2021, s. 28). Wpływa ono na stabilność finansów danej gminy i wiąże się z efektywnością zarządzania w gminie, płynnością finansową, strukturą zadłużenia i obsługą jej długu. Analizując ryzyko finansowe, należy wymienić także ryzyko zamówień publicznych. Zamówienia publiczne w gminie są jednym z istotnych obszarów jej funkcjonowania, a ich determinantą jest racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi. Dokonywanie zakupów oraz usług ściśle powiązane jest z wydatkowaniem środków publicznych, które odbywa się według norm prawnych określanych w ustawie Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.). W tym obszarze występują zagrożenia mogące skutkować łamaniem narzuconych kryteriów wydatkowania środków publicznych, uniemożliwiając jednocześnie realizowanie celów gminy.

Z kolei ryzyko realizacji inwestycji w jednostkach związane jest z podejmowaniem decyzji finansowych związanych ze wzrostem nakładów inwestycyjnych przy jednoczesnym braku źródeł finansowania, brakiem pokrycia finansowego realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych czy opóźnieniami w ich realizacji. Inwestycje samorządowe wpływają na poprawę jakości życia mieszkańców, jakość środowiska oraz rozwój gospodarczy. Na każdym etapie ich realizacji towarzyszy im różnego rodzaju ryzyko, a praktyka wskazuje liczne czynniki zakłócające osiągnięcie założonego celu inwestycyjnego (Filipiak, 2017, s. 97). Wśród tych czynników wyróżnia się ryzyko niezrealizowania inwestycji czy braku płynności finansowej. Ryzyko to jest ściśle powiązane z ryzykiem zamówień publicznych. Ryzyko odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest z kolei rozumiane jako przestrzeganie norm prawa finansów publicznych. Dochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinno wpływać na prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi przez zarządzających gminą.

Ryzyko finansowe w działalności gminy jest ściśle powiązane z pozyskiwaniem środków na realizację zaplanowanych zadań i celów bieżących, jak również majątkowych. Jest oparte przede wszystkim na zapewnieniu pewności i stabilności źródeł finansowania, a więc dochodów, umiejętnym wydatkowaniu środków finansowych oraz gospodarowaniu posiadanymi zasobami i ich modyfikacji w zależności od potrzeb oraz kontroli i nadzorze nad gospodarką finansową, która przejawia się w prawidłowym sprawowaniu kontroli zarządczej, której elementem jest zarządzanie ryzykiem (Klim, 2018, s. 114). Szczególne zainteresowanie tym rodzajem ryzyka powinno odbywać w sytuacjach braku stabilności finansowej, kryzysu gospodarczego i innych nieprzewidzianych sytuacji, które mogą oddziaływać na system finansowy.

## 5. Identyfikacja czynników wpływających na ryzyko finansowe

Czynnik ryzyka definiowany jest jako cechy charakterystyczne dla danego obszaru ryzyka, które wskazują na możliwość wystąpienia zdarzenia, mogącego niekorzystnie wpłynąć na osiągnięcie określonego celu, bądź też jako działania lub zaniechanie działań uwarunkowane wydarzeniami wewnętrznymi i ze-

wnętrznymi, sprzyjającymi wystąpieniu ryzyka, które wpłynie na osiągnięcie celów i zadań (Dobrowolski, 2021, s. 70). Klasyfikacji czynników ryzyka w literaturze przedmiotu jest wiele. Jedną z klasyfikacji przytaczana szczegółowo wymienia i omawia czynniki ryzyka w systemie finansowym gminy, dzieląc je na kategorie (Miszczyk, 2014, s. 171-180):

Kategoria dochodowa, w obrębie której wymienia się czynniki zależne oraz niezależne od gminy. Do czynników zależnych od gminy zalicza się politykę podatkową, inwestycyjną, organizację pracy urzędu, tak by zaplanowane cele i zadania zostały zrealizowane, co w konsekwencji przekłada się na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej. Wśród czynników niezależnych od gminy wymienia się brak stabilności przepisów prawa, w tym podatkowego, pogarszanie się warunków gospodarczych i demograficznych, co z kolei ma wpływ na poziom rozwoju gospodarczego gminy.

Kategoria wydatkowa – czynniki ryzyka są ściśle powiązane z prowadzeniem odpowiedniej polityki w zakresie dokonywania wydatków, których wielkość jest uzależniona od sytuacji finansowej gminy. Główne czynniki wiążą się ze wzrostem wydatków, na które gmina nie ma bezpośredniego wpływu. Ważna w tym obszarze jest skuteczność władz w podejmowaniu decyzji ukierunkowanych na zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej.

Kategoria przychodów gminy skupia zarówno czynniki zależne od gminy (możliwość zaciągania zewnętrznych źródeł finansowania), jak i czynniki niezależne od gminy (działalność opiniodawcza RIO, organu nadzoru związana z możliwością zaciągnięcia oraz spłaty zobowiązania dłużnego).

Kategoria rozchodów jest ściśle powiązana z decyzjami w zakresie zaciągania zobowiązań gminy oraz ze zmianą regulacji prawnych i warunków gospodarczych. Czynniki ryzyka w obszarze gromadzenia dochodów można podzielić również na wewnętrzne oraz zewnętrzne. Do czynników wewnętrznych zalicza się niewystarczającą wiedzę pracowników urzędu jako organu wykonawczego oraz organu stanowiącego, błędne sporządzenie wieloletniej prognozy finansowej, brak obiegu informacji pomiędzy wydziałami oraz zmianę organu wykonawczego i stanowiącego w trakcie kadencji oraz po następnych wyborach. Z kolei wśród czynników zewnętrznych wymienia się zmienność przepisów prawa, brak gwarancji uzyskania niektórych grup dochodów zagwarantowanych w ustawie budżetowej, niedostosowanie systemu dochodów do specyfiki gminy, zmienne warunki rynkowe, brak rekompensaty z tytułu ulg i zwolnień wprowadzanych w podatkach i opłatach lokalnych w związku z realizacją polityki państwa, postawą podmiotów zobowiązanych do wnoszenia świadczeń pieniężnych na rzecz gminy, niesprzyjający klimat polityczny, negatywne nastroje w społeczeństwie zniechęcające do podwyższenia stawek podatków, opłat publicznoprawnych oraz czynszów, niepozyskanie dochodów w terminach wynikających z przepisów prawnych lub wydanych decyzji (Denek i Kańduła, 2010, s. 103-114). Jako jedną z przyczyn wystąpienia ryzyka finansowego można wskazać niewłaściwy sposób zarządzania gminą, co w konsekwencji przekłada się na zarządzanie finansami, w tym podejmowanie błędnych decyzji finansowych, brak podjęcia odpowiednich działań, w tym planowania w dłuższym horyzoncie czasowym. Przejawy ryzyka można zaobserwować w niekorzystnych wyrokach sądu wobec gmin, które mogą powodować wzrost wydatków, np. z tytułu należnych od gmin odszkodowań czy też konieczności regulowania zobowiązań za nierzetelnych dłużników, którym gmina udzieliła poręczenia lub gwarancji. Z tego powodu istotna jest analiza i monitorowanie poziomu zadłużenia gminy oraz podmiotów powiązanych. Niewystarczająca wiedza pracowników i władz samorządowych może powodować nieprawidłowe oszacowanie dochodów i wydatków budżetowych gminy czy też wpływać na brak właściwych działań w zakresie ustalenia i egzekwowania należności gminy. Najczęściej występujące kategorie i czynniki ryzyka finansowego to (Przepiórkowska, 2020, s. 158-160):

- ryzyko dotyczące dochodów, powiązane z brakiem wiedzy, ogólnymi informacjami w zakresie poprawnego oszacowania i zaplanowania wysokości dochodów, opóźnieniami w realizacji planu budżetu, niepewnością wpływu dochodów z ustawy budżetowej, zmianą regulacji prawnych oraz sprawnością i bieżnością pozyskiwania dochodów własnych,
- ryzyko dotyczące wydatków, zdeterminowane wzrostem wydatków zadań publicznych niezależnych od gminy, co przekłada się na brak środków na realizację zadań gminy (np. gospodarka odpadami,

wydatki oświatowe), nieprawidłowym oszacowaniem środków koniecznych do realizacji zadań bieżących oraz inwestycyjnych czy niestabilnością regulacji prawnych,

- ryzyko dotyczące zarządzania majątkiem rzeczowym podmiotów gminnych,
- ryzyko dotyczące dysponowania środkami pieniężnymi – możliwość utraty płynności finansowej, zdolności do regulowania bieżących zobowiązań, która wpływa na stabilność finansową i ogólną sytuację finansową gminy, oraz terminowej realizacji wydatków budżetowych,
- ryzyko związane z poziomem deficytu budżetowego i długu gminy, które jest wynikiem nie tylko nieprawidłowości w wyznaczaniu ich wielkości oraz struktury finansowania, ale też niezależnym od gminy wzrostem wydatków bieżących i zmian prawnych,
- ryzyko związane z kosztami obsługi długu gminy,
- ryzyko dotyczące nieprawidłowości przy wykorzystaniu środków na realizację projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej,
- ryzyko związane z udzielonymi przez gminę gwarancjami i poręczeniami,
- ryzyko kredytowe, którego ocena dokonywana jest głównie przez banki, które analizują uwarunkowania działalności gminy przez ocenę sytuacji finansowej, opierając się na podejmowanych uchwałach budżetowych i sprawozdaniach budżetowych oraz finansowych (Jajuga, 2015, s. 39); wiąże się z ryzykiem utraty płynności finansowej i braku właściwego zabezpieczenia zawieranych umów,
- ryzyko strat majątkowych przez zniszczenie lub uszkodzenie posiadanego majątku w wyniku zdarzeń losowych, klęsk itp.

Identyfikując czynniki ryzyka, można wyróżnić czynniki w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a mieszczące się w zakresie sprawowania kontroli zarządczej – zalicza się tu m.in. niepobranie lub niedochodzenie należności, zaciągnięcie zobowiązania lub dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia, nieterminowe przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania, w tym wykazanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, błędne oszacowanie zamówienia lub ustalenie warunków zamówienia w sposób nieproporcjonalny.

Zaprezentowane sklasyfikowane czynniki ryzyka stanowią jedynie przykładowy katalog. Szczegółowy katalog naruszeń z tytułu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest bardzo szeroki i uregulowany zapisami ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Określenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest ważne z punktu widzenia zarówno właściwej ochrony środków publicznych, jak i osób, które nimi gospodarują. Ryzyko to jest również wynikiem podejmowania przez władze samorządowe działań niezgodnych z prawem, np. nieprzestrzegania dyscypliny finansów publicznych, prawa zamówień publicznych czy nieprawidłowego wykorzystania przyznanych środków unijnych, a to ma wpływ na ryzyko finansowe gminy.

## **6. Ocena świadomości występowania czynników ryzyka finansowego w wybranych gminach w Polsce**

Zarządzanie ryzykiem jest podstawowym elementem kontroli zarządczej. Jego zadaniem jest identyfikacja ryzyka oraz podejmowanie właściwych działań wobec niego przez gminę. Do osób zajmujących się kontrolą zarządczą należy określenie celów i zadań jednostki w co najmniej rocznej perspektywie oraz monitorowanie ich wykonania za pomocą mierników. Na potrzeby udokumentowania omawianych w literaturze czynników i rodzajów ryzyka finansowego zrealizowano badanie w jednostkach samorządu terytorialnego (gminach). W przyjętym badaniu odniesiono się do próby sklasyfikowania istotności ryzyka finansowego pośród innych rodzajów ryzyka w gminach oraz uszeregowania na wybranych obiektach istotności czynników ryzyka finansowego. Badanie przeprowadzono metodą wywiadu telefonicznego wspomaganego kwestionariuszem na grupie wytypowanych losowo 350 gmin z całej Polski (okres IV 2022 r.) oraz 100 gmin (okres IX 2022 r.). Uzyskano informację zwrotną – odpowiedź na zadane pytania ze 187 obiektów: ze 140 gmin wiejskich, 13 miejskich i 34 miejsko-wiejskich. Pytania były adre-

sowane bezpośrednio do osób odpowiedzialnych za proces zarządzania ryzykiem. Należy podkreślić, że respondenci nie byli chętni do udzielania odpowiedzi. Wśród obaw o największe ryzyko w pierwszej kolejności wymieniano ryzyko prawne – 93% wszystkich gmin podało je na pierwszej pozycji, a w drugiej – ryzyko finansowe (88,7%). W grupie ryzyka finansowego respondenci wskazywali kluczowe czynniki ryzyka związane z jego występowaniem w danej gminie. W kwestionariuszu zawarto pytania, na które można było wskazywać więcej niż jedną odpowiedź, co pozwoliło określić udział danych czynników w badanych gminach: wzrost kosztów niezbędnych do realizacji zadań – na ten czynnik wskazało 88,9% gmin, problem braku środków finansowych do realizacji zadań (88,2%), problem kształtowania dochodów własnych gmin i ich zmienność (46,6%), problemy z realizacją zaplanowanego budżetu i wzrost deficytu (49,6%), błędy planowania budżetowego (7,8%), problemy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych (35,3%), w z zamówieniami publicznymi (35,1%), straty majątkowe i usługi kredytowe (23,6%). Zdecydowana większość ankietowanych wskazała na obawy w związku z kosztami pandemii i perspektywą rosnącej inflacji. Takie uwagi umieszczano w pozycji „inne” – 77,8%. W podziale na rodzaje gmin najczęściej obaw związanych z problemem braku środków do realizacji zadań wymieniały gminy miejsko-wiejskie i wiejskie – aż 95% gmin wskazywało to jako najistotniejszy czynnik. 88% tego rodzaju gmin wskazywało zaś na czynnik wzrostu kosztów realizacji zadań. Generalnie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie podawały większą liczbę czynników i zdecydowanie bardziej dostrzegały problemy finansowe. Warto pamiętać, że badane gminy były rozproszone terytorialnie – wybrano je losowo. Badanie potwierdziło prezentowany katalog czynników oraz wagę ryzyka finansowego. Badanie jest kontynuowane w roku 2022 z rozszerzonym katalogiem gmin i zakresem badań.

## 7. Zakończenie

Wymienione w artykule przykładowe obszary oraz czynniki ryzyka identyfikowane przez gminy w związku z realizacją ich celów i zadań, a także te prezentowane w literaturze przedmiotu stanowią jedynie przykładową i otwartą klasyfikację. Przyjęcie katalogu czynników ryzyka jest związane z realizacją zadań w gminie. Zmierzenie się z ryzykiem wymaga od osób odpowiedzialnych za zarządzanie nim wnikliwej analizy, ustalenia ważności oraz podjęcia decyzji co do ewentualnego dalszego działania mającego na celu zidentyfikowanie ryzyka, ocenę, pomiar oraz monitorowanie ryzyka wraz z podejmowanymi czynnościami zaradczymi. Nie budzi wątpliwości, że realizacja ustanowionych celów i zadań zawsze obciążona jest ryzykiem, tj. niepewnością, której zredukowanie do zera nie jest możliwe. Zaakcentowania wymaga fakt, że nie istnieją jednolite wytyczne dla gmin w zakresie identyfikacji możliwych obszarów oraz czynników ryzyka, w tym również finansowego. W odniesieniu do gmin Ministerstwo Finansów zaproponowało klasyfikację ryzyka oraz możliwych jego źródeł, przyczyn oraz skutków, jednak ich wyszczególnienie pozostaje w gestii poszczególnych gmin. Sposób podejścia przez gminy do identyfikacji obszarów ryzyka i poszczególnych jego czynników nie jest jednolity. Obszary ryzyka w poszczególnych gminach, oprócz tego, iż różnią się częstotliwością ich występowania, różnią się też zakresem tematycznym i merytorycznym spraw. Wynika to z uwarunkowań i specyfiki danej gminy, szczególnie w zakresie posiadanej samodzielności w kwestii wyboru celów i sposobów realizacji zadań, a także właściwych dla danej gminy warunków funkcjonowania i możliwości finansowania. Jednak można stwierdzić, że istota ryzyka w gminie utożsamiana jest z prawdopodobieństwem wystąpienia zdarzenia mającego negatywny wpływ na wykonywanie zadań bądź osiągnięcie celów i realizacji zadań oraz bezpośrednio łączona jest z procesem zarządzania ryzykiem w gminie. Ryzyko to należy poddać procedurze zarządzania ryzykiem, polegającej na jego identyfikacji, pomiarze, sterowaniu ryzykiem, monitorowaniu i kontroli. Następnie trzeba je ocenić, uszeregować według rodzajów i określić sposób postępowania z ryzykiem. Przyjęte w gminie procedury zarządzania ryzykiem powinny być ukierunkowane na jego identyfikację oraz metody ograniczenia możliwości jego wystąpienia i minimalizowania go.



## Literatura

- Denek, E. i Kańduła, S. (2010). Ryzyko w gromadzeniu dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego. W: B. Filipiak (red.), *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, (26). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Dębowska-Sołtyk, M. (2011). Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego – cel i zadania systemu. *Finanse Komunalne*, (7-8).
- Dobrowolski, Z. (2021). Ryzyko audytu. W: *Audyt. Funkcje. Formułowanie ustaleń. Ryzyka*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dolewka, Z. (2020). *Gospodarowanie zasobami finansowymi w polskim samorządzie terytorialnym*. Łódź-Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Dylewski, M. i Filipiak, B. (2013). *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego w nowych uwarunkowaniach prawnych*. Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu. *Rocznik Bezpieczeństwa Narodowego*, (7).
- Filipiak, B. (2017). Ocena wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego w świetle ryzyka realizacji zadań. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, LI(4), sectio H.
- Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*. (2005, lipiec). Warszawa.
- Jajuga, K. (2007). *Zarządzanie ryzykiem*. Warszawa: PWN.
- Jajuga, K. (2015). Regulacje a ocena ryzyka. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, (3695). *Przegląd Prawa i Administracji*, (CIII).
- Jastrzębska, M., Janowicz-Lomott, M. i Łyskawa, K. (2014). *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jastrzębska, M. (2012). Polityka zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego: zarys problemu. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług*, (100).
- Jennison, B. (2004). *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*. Warszawa: Ministerstwo Finansów RP.
- Kaczmarek, T. (2014). *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*. Warszawa: Difin.
- Kata, R. (2012). Ryzyko finansowe w działalności jednostek samorządu terytorialnego – metody oceny. W: M. Wasilewski (red.), *Ekonomika i organizacja gospodarki żywnościowej. Zeszyty Naukowe*, (96). Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.
- Klim, M. (2018). Praktyczne aspekty budowania systemu kontroli zarządczej w niewielkich gminach. *Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej*, 1(22).
- Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. M R i F z 2016 r., poz. 28)
- 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)
- Konopka, P. (2021). *Metody wielokryterialnego podejmowania decyzji w badaniu ryzyka finansowania przedsiębiorstw*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Korombel, K. (2012). Zarządzanie ryzykiem w praktyce polskich przedsiębiorstw. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (271).
- Małeczka-Łyszczek, M. (2019). Identyfikacja ryzyka. W: B. Dolnicki (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Miemięć, M. (2020). Rozszerzenie źródeł finansowania deficytu budżetu jednostek samorządu terytorialnego. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, (3978). *Przegląd Prawa i Administracji*, (CXX/1).
- Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*. (2003). Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Ministerstwo Skarbu (październik 2004). Pomarańczowa księga, Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje. Warszawa: Ministerstwo Skarbu JKM.
- Miszczuk, M. (2014). Czynniki ryzyka w systemie finansowym gmin. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 40(4).
- Opolski, K. A. i Waśniewski, A. (2011). *Zarządzanie jakością i ryzykiem w usługach zdrowotnych*. Warszawa: CeDeWu.
- Przepiórkowska, J. i Walczak, D. (2020). Zarządzanie ryzykiem finansowym w jednostce samorządu terytorialnego – wybrane aspekty. W: E. Klamut (red.), *Przedsiębiorstwo, gospodarstwo domowe, rynek – wybrane zagadnienia*. Łódź-Warszawa: Przedsiębiorczość i Zarządzanie.
- Sasak, J. (2020). Metody i narzędzia zarządzania ryzykiem. W: *Zarządzanie ryzykiem w placówkach ochrony zdrowia*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sołtysiak, M. (2016). Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego w opiniach społecznych. *Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne*, (XXIV).
- Stronska-Rembisz, A. i Sikora, M. (2018). Customer as the recipient of the public administration services. *Scientific Journal of the Military University of Land Forces*, 50, 3(189).
- Szulin, P. (red.). (2021). *Kontrola zarządcza jednostek samorządu terytorialnego. Monitoring – kontrola – audyt*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tomaszewska, M. (red.). (2021). *System kontroli zarządczej w JST Praktyczne ujęcie. Dokumentacja. Wnioski*. Warszawa: C.H.Beck.
- Thlon, M. (2013). Charakterystyka i klasyfikacja ryzyka w działalności gospodarczej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, (902).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.)

Wiatrak, L. (2017). Istota ryzyka i jego identyfikacja jako kluczowy element zarządzania ryzykiem w administracji skarbowej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu (Rachunkowość a controlling)*, (471).

Wolski, W. (2020). Cele i zarządzanie ryzykiem jako element kontroli zarządczej o szczególnym znaczeniu dla zamówień publicznych. W: *Kontrola zarządcza w obszarze zamówień publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z 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)

## Financial Risk Determinants in the System of Communes in Poland

---

**Abstract:** The aim of the study is to show the essence and type of risk occurring in the system of communes, with particular emphasis on financial risk and the catalog of risk factors. The issues contained in the article are the basis for realizing the need and possibilities of financial risk management in the commune. The problem gains significant importance in the aspect of risk management in local government units during the economic crisis. The article analyzes the literature in a given field and uses the interview technique to confirm the existing financial risk factors. The study confirms the practical occurrence of the most important financial risk factors in municipalities in Poland, and also confirms the need to manage financial risk.

**Keywords:** risk, financial risk, risk management.

---