

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W PLACÓWKACH OCHRONY ZDROWIA

Janusz Sasak

DOBRE PRAKTYKI W OCHRONIE ZDROWIA

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W PLACÓWKACH OCHRONY ZDROWIA

Janusz Sasak

DOBRE PRAKTYKI W OCHRONIE ZDROWIA



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2020

Wydawca
Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący
Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-993-4

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
----------------------------	----------

Wstęp	9
--------------------	----------

Rozdział 1

Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem	13
1.1. Istota i cel zarządzania ryzykiem	13
1.2. Proces zarządzania ryzykiem	28
1.3. Klasyfikacja i kategoryzacja ryzyka	44
1.4. Normatywne systemy zarządzania ryzykiem	50

Rozdział 2

Metody i narzędzia zarządzania ryzykiem	65
2.1. Systemy i narzędzia zarządzania ryzykiem	65
2.2. Jakościowe metody detekcji ryzyka	87
2.3. Ilościowe metody szacowania ryzyka	101

Rozdział 3

Zarządzanie ryzykiem w jednostkach służby zdrowia jako integralna część systemu zarządzania procesowego	109
3.1. Podejście procesowe a zintegrowane zarządzanie procesowe	109
3.2. Modelowanie ryzyka w systemach zarządzania procesowego instytucji ochrony zdrowia	124
3.3. Model dojrzałości procesowej w ocenie systemu zarządzania ryzykiem operacyjnym	146

Rozdział 4

Praktyczne rozwiązania w zakresie zarządzania ryzykiem	157
4.1. Proces wdrożenia zarządzania ryzykiem	159
4.2. Struktura zarządzania ryzykiem	161
4.3. Polityka zarządzania ryzykiem	162
4.4. Interpretacja i zarządzanie ryzykiem	163
4.5. Proporcjonalność kontroli	164
4.6. Zakres polityki zarządzania ryzykiem	164
4.6.1. Najlepsza praktyka	167
4.6.2. Proces	168
4.6.3. Szkolenie	168
4.7. Centralny rejestr ryzyka	168
4.8. Objaśnienia i środki kontroli ryzyka	170
4.9. Procedura zarządzania ryzykiem	170
4.10. Rejestr ryzyka	183
4.11. Monitoring ryzyka	185
Zakończenie	187
Załączniki	189
Załącznik 1. Przygotowywanie raportu z realizacji celów, zadań oraz ryzyka w ramach kontroli zarządczej	189
Załącznik 2. Rejestr ryzyk	199
Bibliografia	209

WYKAZ SKRÓTÓW

Normy

IEC 31010:2020	– PN-EN IEC 31010:2020-01 – wersja angielska „Zarządzanie ryzykiem – Techniki oceny ryzyka”
ISO 31000:2012	– PN-ISO 31000:2012 – wersja polska „Zarządzanie ryzykiem – Zasady i wytyczne” (wersja wycofana i zastąpiona przez PN-ISO 31000:2018-08)
ISO 9001:2015	– PN-EN ISO 9001:2015-10 – wersja polska „Systemy zarządzania jakością – Wymagania”
ISO 10006:2018	– PN-ISO 10006:2018-05 – wersja angielska „Zarządzanie jakością – Wytyczne zarządzania jakością w projektach”
ISO 31000:2018	– PN-ISO 31000:2018-08 – wersja angielska „Zarządzanie ryzykiem – Wytyczne”
ISO/IEC 27000:2017	– PN-EN ISO/IEC 27000:2017-06 – wersja polska „Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji – Przegląd i terminologia”

Inne

COSO	– Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
Dz.Urz. MF	– Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
FERMA	– Federation of European Risk Management Associations
IEC	– International Electrotechnical Commission
ISO	– International Organization for Standardization (Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna)

NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
PN	– Polski Komitet Normalizacyjny

WSTĘP

Zmiany technologiczne i organizacyjne poprawiają sprawność działania instytucji służby zdrowia, jednak pomimo ciągłego doskonalenia organizacji te wciąż doświadczają nowych zagrożeń, nie tylko w sferze działalności medycznej, ale również ekonomicznej czy technicznej. Rozwiązanie problemów związanych z reakcją na pojawiające się zagrożenia stało się jednym z ważniejszych obszarów zainteresowań zarówno menedżerów instytucji opieki zdrowotnej, jak i ekonomistów, finansistów oraz agencji rządowych. Nowoczesne technologie, powszechnie wchodzące do placówek ochrony zdrowia, zreorganizowały działanie tego typu organizacji. Dodatkowo zmieniły również ich sytuację finansową. Zmiany te dotyczą nie tylko wysokich kosztów związanych z wdrażaniem nowoczesnych rozwiązań, ale również z bieżącym zarządzaniem sytuacją ekonomiczną. Znaczny wzrost wielkości budżetów przy jednocześnie wysokim wzroście kosztów funkcjonowania sprawia, że pomimo starań sytuacja finansowa niewiele się zmienia. Stąd też częstym przypadkiem są zagrożenia finansowe, które w połączeniu z zagrożeniami wynikającymi z materii działania jednostek ochrony zdrowia mogą wywołać poważne konsekwencje nawet dla ciągłości działania. Stąd też wynika szczególna rola systemów zarządzania ryzykiem jako swoistego bezpiecznika lub systemu wczesnego ostrzegania o zbliżających się problemach. Dobrze działający system zarządzania ryzykiem nie tylko pozwoli na pewniejsze, obarczone mniejszym ryzykiem decyzje, ale również na podjęcie automatycznych działań w przypadku wystąpienia sytuacji niepożądanych.

Próba zwrócenia uwagi na problemy zarządzania ryzykiem, zwłaszcza w publicznych jednostkach ochrony zdrowia, jest wprowadzenie go do systemu kontroli zarządczej jako jednego z najważniejszych obszarów

zarządzania ryzykiem. Zapisy ustawy o finansach publicznych jednoznacznie wskazują, że kontrola zarządcza powinna zapewnić „realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy” (art. 68). Spełnienie tych warunków staje się możliwe, gdy działania menedżerów organizacji podlegających przepisom ustawy będą ukierunkowane zarówno na legalność, jak i na ograniczanie ryzyka, czyli uzyskanie pewności, że ich organizacje działają w sposób redukujący skalę marnotrawstwa zasobów publicznych i są zabezpieczone przed niepożądanymi czynnikami. Osiągnięcie tego stanu rzeczy możliwe jest jedynie przy zastosowaniu metod i technik przewidywania niekorzystnych zjawisk, planowania działań zapobiegawczych lub eliminujących skutki.

W polskiej literaturze przedmiotu wciąż brakuje pozycji, które kompleksowo omawiałyby problematykę zarządzania ryzykiem w placówkach ochrony zdrowia. Co prawda pojawiają się opracowania traktujące o kontroli zarządczej, w których zarządzanie ryzykiem jest jednym z elementów, ale w kontekście szybko zachodzących zmian na rynku oraz sytuacji trudnych do przewidzenia, takich chociażby jak pandemie, proponowane w nich rozwiązania okazują się niewystarczające i nie gwarantują bezpieczeństwa. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, że w wielu przypadkach wynikający z ustawy o finansach publicznych obowiązek prowadzenia zarządzania ryzykiem jest całkowicie martwy, co potwierdzają liczne badania naukowe i raporty NIK. Jednostki zobligowane do wprowadzania standardów kontroli zarządczej tworzą „papierowe” (pozorne) systemy opisane dokumentacją, zazwyczaj będącą kopią zapisów ustawy. Często poziom ogólności budowanych systemów lub ich nieprecyzyjność sprawia więcej problemów niż przynosi korzyści. W wielu instytucjach natomiast systemy zarządzania ryzykiem nie zostały zaktualizowane od momentu ich wdrażania w ramach wprowadzania kontroli zarządczej, czyli od 2010 r., a mimo to składane corocznie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej poświadczają poprawne jej działanie. Znaczna część instytucji sfery publicznej, ze względu na gwarancje skarbu państwa, w ogóle nie przykładają wagi do zarządzania ryzykiem. Przepisy ograniczające zakres odpowiedzialności materialnej menedżerów publicznych do wysokości trzykrotnego wynagrodzenia również nie są wystarczającym bodźcem do podejmowania szerszych niż minimalne działań w zakresie ograniczania ryzyka. Brak zainteresowania

menedżerów obszarem ograniczania ryzyka przekłada się na podejście pracowników i właściwie całkowitą dezorganizację zarówno systemu kontroli zarządczej, jak i systemów zarządzania ryzykiem.

Dominująca w placówkach medycznych grupa pracowników określana mianem profesjonalistów medycznych dysponuje znacznie większą autonomią niż jakakolwiek inna grupa pracowników w organizacjach biznesowych lub administracji. Grupa ta jest jednocześnie dysponentem większości środków finansowych tych organizacji. Każda decyzja medyczna przekłada się na konkretne koszty placówki i ryzyka medyczne. Kumulacja niekorzystnych zbiegów okoliczności przy braku procedur nadzoru uwzględniających ryzyka często prowadzi do problemów finansowych, nadmiernego zadłużania się lub podejmowania działań niezgodnych z prawem. Stąd konieczne wydaje się stosowanie adekwatnych do specyfiki jednostek systemów zarządzania ryzykiem gwarantujących bezpieczeństwo instytucji, pacjentów, personelu oraz organów prowadzących.

Powszechnie wiadomo, że formalizacja systemu zarządzania nie wystarcza do zapewnienia sprawnego działania. Koniecznym elementem sprawności systemu jest również część nieformalna, ukryta w kulturze organizacyjnej, przestrzeganych zasadach i normach. Stąd też proponowane w opracowaniu rozwiązania nie tylko opierają się na sformalizowanych zasadach zawartych w normach, aktach prawnych czy stosowanych dobrych praktykach, ale wskazują równocześnie na konieczność ich dostosowania do uwarunkowań panujących w organizacji i jej otoczeniu.

Rozdział pierwszy opracowania poświęcono koncepcjom ryzyka jako zjawiska dotyczącego organizacji, jej procesów i obszarów działania, jednocześnie wskazując na konieczność opracowywania systemów zarządzania ryzykiem. W rozdziale drugim skupiono się na metodach i narzędziach służących zarządzaniu ryzykiem. Rozdział trzeci został poświęcony zarządzaniu procesowemu, które niejako w swoją koncepcję ma wbudowane zarządzanie ryzykiem i jednocześnie stosunkowo dobrze oddaje istotę zarządzania w jednostkach ochrony zdrowia. Całość opracowania kończy rozdział czwarty, zbierający dobre praktyki i rozwiązania stosowane w instytucjach ochrony zdrowia.

Rozdział 1

KONCEPCJA RYZYKA I PROCES ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

1.1. Istota i cel zarządzania ryzykiem

Działalność organizacji w warunkach dynamicznie zmieniającego się otoczenia obarczona jest dużą niepewnością. Jest to m.in. konsekwencją nieprzewidywalności zachowań ludzkich (np. niedające się wykluczyć działania obliczone na zniszczenie elektrowni atomowych), nieprzewidywalności zmian w środowisku czy awarii i usterek. Zarówno analiza literatury przedmiotu, jak również praktyka zarządzania jednoznacznie wskazują, że nie zawsze możliwe jest uwzględnienie wszystkich elementów ryzyka związanych z turbulencją otoczenia, zachowaniami ludzkimi czy specyfiką podejmowanych działań. Dodatkowo na te uwarunkowania nakładają się niedoskonałości przyjętych systemów zarządzania oraz w wielu przypadkach brak świadomości istniejących zagrożeń oraz brak wiedzy dotyczącej przeciwdziałania niebezpieczeństwom.

We współczesnych warunkach szczególnym obszarem ryzyka w organizacjach są nowoczesne techniki informacyjne i komunikacyjne. Przykładem tego typu ryzyka było np. tzw. ryzyko milenijne, które miało być związane z błędnym działaniem niektórych systemów komputerowych w roku 2000, skutkujące utratą lub brakiem dostępu do danych. Rzeczywiste skutki okazały się jednak znacznie mniej istotne od prognozowanych i przyjmowanych w analizach ryzyka sporządzanych przez

organizacje. W tym przypadku uznać można, że zawyżona ocena ryzyka generowana była przez branżę informatyczną, która chciała w sztuczny sposób zwiększyć popyt na swoje usługi i oprogramowanie. Podany przykład „ryzyka milenijnego” traktować należy jako jeden z rodzajów ryzyka utraty informacji. Obecnie informacje zaliczane są do podstawowych zasobów organizacji, a konsekwencje ich utraty bądź zagrożenia ich integralności są jednymi z poważniejszych dla organizacji.

Historycznie rzecz ujmując, ryzyko zawsze związane było z działaniem jednostek i społeczności. Już około 3200 lat p.n.e. w dolinie Tygrysu i Eufratu funkcjonowała grupa ludzi określanych mianem Asipu¹, której zadaniem było doradzanie ludziom, którzy podejmowali ryzykowne, niepewne i trudne decyzje. W starożytnej Grecji i Rzymie natomiast zwracano uwagę na związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy warunkami środowiska i stanem zdrowia mieszkańców. Hipokrates już w IV w. p.n.e. dostrzegał ryzyko dla zdrowia człowieka płynące z uwarunkowań zewnętrznych, a Vitruwius (I w. p.n.e.) dokonał próby określenia toksyczności ołowiu. W XVI w. Agricola opisał wpływ pracy w kopalni węgla na zdrowie górników². Przykłady działań zmierzających do oceny zagrożeń podejmowanych przedsięwzięć na przestrzeni rozwoju cywilizacji można mnożyć. Analiza literatury przedmiotu pozwala przyjąć, że pierwotnymi obszarami zagrożeń, którymi zainteresował się człowiek, były te, które wywierały istotny wpływ na zdrowie. Zagrożenia te również obecnie traktowane są jako szczególnie istotne w kontekście działalności instytucji opieki zdrowotnej.

Wraz z upływem czasu zaczęto dostrzegać zagrożenia w innych obszarach działalności i podejmować próby ograniczania negatywnych skutków ich wystąpienia. I tak w 1693 r. Edmond Halley opracował tablicę długości życia, na podstawie której można było określić ryzyko śmierci. Odkrycie to pozwoliło w XX w. rozwinąć m.in. system ubezpieczeń, w którym jednym z ważniejszych elementów jest ryzyko śmierci.

¹ R. Olejnik, *Od determinizmu poprzez prawdopodobieństwo do ryzyka – aspekt filozoficzny* [w:] *Zarządzanie ryzykiem w organizacjach sektora ochrony zdrowia. Monografia*, red. S. Nieszporska, Częstochowa 2012.

² R. Olejnik, *Od determinizmu...*, s. 22.

Kolejnym ważnym etapem w badaniach nad ryzykiem było zastosowanie metod analizy ilościowej ryzyka³ do szacowania prawdopodobieństwa śmierci (lub przeżycia) u osób, u których zastosowano szczepionkę przeciwko ospie. Badania te prowadził w 1792 r. Pierre Simon de Laplace. Zapoczątkowany przez niego rozwój metod statystycznych oceny ryzyka doprowadził do opracowania systemowych rozwiązań pozwalających na minimalizację ryzyka działalności oraz dostosowanie rozwiązań do zagrożeń występujących w otoczeniu organizacji.

Prowadzone prace badawcze zmierzające do ustalenia tablic długości życia, rozwój ustroju kapitalistycznego, powszechne użycie pieniądza oraz stosowanie metod matematycznych w odniesieniu do kategorii ryzyka i prawdopodobieństwa wystąpienia niekorzystnych zjawisk stało się przełomem metodologicznym w działaniu firm ubezpieczeniowych, które jako pierwsze wykorzystywały analizę i zarządzanie ryzykiem w działalności biznesowej. Wzorce i standardy przyjęte w firmach ubezpieczeniowych stały się bowiem podstawą do opracowywania systemów zarządzania ryzykiem przyjmowanych w innych sektorach, w tym w szczególności w sektorze finansowym i bankowości.

Za pierwszą opublikowaną definicję ujmującą ryzyko w formie, w jakiej jest ono dziś pojmowane, można uznać zaproponowaną w 1901 r. przez Allana Herberta Willetta⁴ definicję, która ryzykiem określała zobiektywizowaną niepewność wystąpienia niepożądanego zdarzenia. Zauważyć należy, że tak rozumiane ryzyko zmienia się wraz z niepewnością, a nie z prawdopodobieństwem jego wystąpienia.

Joseph F. Sinkey przedstawia ryzyko jako niepewność związaną z bliżej nieokreślonym zdarzeniem lub dochodem w przyszłości. Niepewność zaś jest według niego odzwierciedlona przez nieoczekiwane zmiany wydarzeń. Definicja ta zwraca uwagę na dualność ryzyka, tj. z jednej strony zagrożenie realizacji przyjętych zadań, a z drugiej szansę

³ G. Trzpiot, *Wielowymiarowe metody statystyczne w analizie ryzyka inwestycyjnego*, Warszawa 2010.

⁴ A.H. Willett, *The economic theory of risk and insurance*, Philadelphia 1951.

osiągnięcia niezakładanych korzyści. Leonid Naumovich Tepman⁵ natomiast za ryzyko uznaje możliwość zaistnienia niekorzystnej sytuacji podczas realizacji zadań i budżetu przedsiębiorstwa. Podkreśla on, że ryzyko to potencjalna możliwość utraty zasobów lub nieuzyskania dochodów zakładanych w określonym czasie dla działalności gospodarczej na etapie tworzenia planów.

Ryzyko w większości ujęć postrzegane jest pejoratywnie, jako niepewność, zagrożenie, sytuacja niebezpieczna skutkująca negatywnymi konsekwencjami dla organizacji lub osoby. Z punktu widzenia zarządzania za ryzyko uważać należy każde odchylenie od realizowanych planów. Zatem niepewność związana z ryzykiem może skutkować zarówno nieosiągnięciem, jak i przekroczeniem zakładanych wyników. Biorąc pod uwagę turbulentne otoczenie, zmienne warunki rynkowe ryzyko uważać należy za nieodczyny element gry rynkowej stanowiący źródło potencjalnej szansy. Dlatego też ryzyko z punktu widzenia zarządzania powinno być postrzegane jako możliwość zmiany i rozwoju.

Pomimo wielu lat badań ryzyko (ang. *risk*) jest wciąż kontrowersyjnym i trudno definiowalnym terminem. Problemy dotyczą zarówno jego zdefiniowania (określenia), jak również pomiaru. Wieloznaczność pojęcia zależna od specyfiki obszaru, którego dotyczy, znacznie utrudnia zbudowanie uniwersalnej definicji oddającej wszystkie jego aspekty. Źródło słowa „ryzyko” wskazuje na wczesnowłoskie *risicare* (ośmielić się, stawić czoło, odważyć się) lub greckie *rhize* (które odnosiło się do „opłynięcia przylądka”, czyli dokonania śmiałego czynu). W języku łacińskim *risicum* oznacza szansę, prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia pozytywnego lub negatywnego, sukcesu lub porażki. Przyjmując należy zatem, że ryzyko nierozdzielnie wiąże się z procesem podejmowania trudnych (skomplikowanych) decyzji o konsekwencjach pozytywnych lub negatywnych dla podejmującego lub organizacji⁶. W języku potocznym przyjmuje się, że ryzyko wiąże się tylko z zagrożeniem albo jednocześnie z zagrożeniem i szansą dla decydującego się na jego podjęcie. Ryzyko można traktować zatem jako swoisty stan

⁵ L.N. Tepman, *Riski v Ekonomike*, Moskwa 2002.

⁶ Zob. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/ryzyko.html> (dostęp: 10.09.2019 r.)

lub zespół uwarunkowań otoczenia decyzji, który powoduje konsekwencje nieznane w chwili jej podejmowania. Do opisu tych warunków powszechnie używa się określeń: nieprzewidziane zdarzenie, nieszczęśliwy wypadek, możliwość uzyskania odmiennego efektu.

Pierwotnie problematyka zarządzania ryzykiem stanowiła domenę rynku ubezpieczeniowego⁷. W 1966 r. Komisja do Spraw Terminologii Ubezpieczeniowej USA zaproponowała dwie definicje ryzyka:

- 1) ryzyko to niepewność co do określonego zdarzenia w warunkach dwóch lub więcej możliwości. Ryzyko jest to mierzalna niepewność, dotycząca tego, czy zamierzony cel działania zostanie osiągnięty;
- 2) ryzyko to ubezpieczona osoba lub ubezpieczony przedmiot (ta definicja związana była z praktyką ubezpieczeniową).

Druga z zaproponowanych definicji łączy ryzyko z działalnością podmiotu, dla którego przedsiębiorstwo realizuje usługę. Podejście to wskazuje, że ryzyko wiąże się również z zachowaniem lub stanem podmiotu, dla którego realizowana jest usługa. Ta zależność jest szczególnie ważna dla oceny ryzyka w jednostkach ochrony zdrowia.

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce ryzyku nadaje się różne znaczenia, z których wiele jest dyskusyjnych. Z jednej strony definicję ryzyka próbuje się wyprowadzić z prawdopodobieństwa, niepewności, niebezpieczeństwa czy zagrożenia; z drugiej strony ryzyko nie jest prawdopodobieństwem, może stwarzać niebezpieczeństwo lub niebezpieczeństwo, może być jego przejawem. Dlatego też różne dyscypliny nauki odmiennie definiują ryzyko. Na przykład nauki ekonomiczne i prawne skupiają się na ryzyku materialnym rozumianym jako niebezpieczeństwo poniesienia straty jednostronnie ukierunkowane na możliwe skutki, a nie przyczyny. W ubezpieczeniach ryzyko ma wymiar formalny jest mierzalną niepewnością zdarzenia. Teoria ubezpieczeń zwyczajowo ryzyko sprowadza do tego, co jest mierzalne na bazie obiektywnego i statystycznego prawdopodobieństwa. Dlatego w sektorze ubezpieczeniowym wraz z eliminowaniem ryzyka obniżana jest jednocześnie niemierzalna niepewność oraz hazard.

⁷ A. Williams, M.H. Heins, *Risk Management and Insurance*, New York 1995.

We współczesnej gospodarce specyficzny typ ryzyka wiąże się z większą dostępnością technologiczną do określonych treści i form przekazu. Wyższa liczba nadawców informacji, multimedialność i nadmiar informacji generują szum informacyjny, który może zagrażać realizacji celów organizacji. Z tego powodu obszar wymiany informacji, kolekcji danych czy zapewnienia ich integralności jest szczególnie istotny z punktu widzenia każdej organizacji. Dodatkowo w instytucjach opieki zdrowotnej gromadzi się i przetwarza dane szczególnego typu określane mianem danych wrażliwych, których ujawnienie powoduje znacznie bardziej dotkliwe konsekwencje niż w przypadku danych niezaliczanych do tej kategorii.

Obecnie problematyka zarządzania ryzykiem stanowi jeden z najistotniejszych obszarów zarządzania zarówno w organizacjach publicznych, jak i gospodarczych. W przypadku instytucji publicznych wprowadzone standardy kontroli zarządczej sprawiają, że zadania publiczne muszą być realizowane nie tylko zgodnie z prawem, rzetelnie i terminowo, ale także skutecznie, efektywnie oraz oszczędnie. Funkcjonowanie instytucji publicznych w turbulentnych warunkach i coraz mniej przewidywalnej rzeczywistości sprawia, że pojawia się ryzyko nieosiągnięcia zamierzonych celów. Rozwiązaniem tego problemu jest wprowadzenie metod i narzędzi zarządzania ryzykiem, które pozwolą nie tylko lepiej planować podejmowane działania, ale również zabezpieczać instytucje przed skutkami negatywnych zjawisk i nieprzewidywalnych sytuacji. Konieczność zarządzania ryzykiem ponadto wynika z logiki i charakteru decyzji kierowniczych, które zawsze wiążą się z działaniem w nie w pełni przewidywalnych warunkach.

Na potrzeby jednostek sektora finansów publicznych w Polsce Minister Finansów w komunikacie nr 6 z 6.12.2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem⁸ podjął próbę zdefiniowania zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym. Zgodnie z zaprezentowaną w komunikacie ideą zarządzanie ryzykiem jest zbiorem procedur, polityk oraz skoordynowaniem działań podejmowanych zarówno przez kierownictwo

⁸ Dz.Urz. MF poz. 56.

jednostki, jak i jej pracowników, które nakierowane są na analizę ryzyka oraz określanie adekwatnych reakcji na ryzyko, dzięki czemu zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań. Tak przyjęta definicja sprawia, że ryzyko w jednostkach publicznych powinno być traktowane systemowo i w sposób kompleksowy obejmować całą organizację, począwszy od procesów podejmowania decyzji, na procesach operacyjnych kończąc.

Ryzyko można również zdefiniować jako prawdopodobieństwo wystąpienia specyficznych okoliczności zewnętrznych lub wewnętrznych, które w sposób negatywny wpłyną na osiągnięcie celów i zadań organizacji⁹. Zgodnie z inną definicją ryzyko jest to niepewność co do określonego zdarzenia w warunkach dwóch lub więcej możliwości¹⁰. Zwrócić należy uwagę, że ta definicja nie określa typu i skutków tych okoliczności, zatem skutek ten może być zarówno pozytywny, powodujący osiągnięcie korzystniejszych rezultatów, jak również negatywny, uniemożliwiający realizację celów zgodnie z założeniami.

Ryzyko jest też niejednokrotnie definiowane jako sytuacja, w której dostępność poszczególnych możliwości oraz związanych z każdą z nich potencjalnych korzyści i kosztów jest znana tylko z pewnym szacunkowym prawdopodobieństwem¹¹. W związku z tym każda z podejmowanych decyzji obarczona jest pewnym błędem, przy czym na etapie podejmowania decyzji nie można precyzyjnie określić, jakiej wielkości jest ten błąd. W ujęciu klasycznym ryzyko zazwyczaj dotyczy sytuacji, w której wybranie danego wariantu decyzyjnego pociąga za sobą możliwości wystąpienia różnych konsekwencji przy znanym prawdopodobieństwie wystąpienia każdej z nich, a ocena ryzyka bezpośrednio wiąże się ze stanem psychofizycznym człowieka¹². Powiązanie oceny ze stanem psychofizycznym człowieka sprawia, że w przypadku braku formalnych reguł oceny ryzyka decyzje mogą być podejmowane

⁹ H. Gołaś, A. Mazur, A. Misztal, *Model doskonalenia przedsiębiorstwa przez zarządzanie ryzykiem zgodnie z ISO 9001:2015*, „Problemy Jakości” 2016/10, s. 9–14.

¹⁰ Zob. <https://mfiles.pl/pl/index.php/Ryzyko> (dostęp: 20.09.2016 r.).

¹¹ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2004.

¹² U. Beck, *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2004.

w sposób subiektywny i niepowtarzalny, to znaczy, że w przypadku innego stanu (np. emocjonalnego) decydenta decyzja będzie zupełnie inna.

Negatywne rozumienie ryzyka oznacza zagrożenie i tym samym możliwość nieosiągnięcia oczekiwanego efektu. W podejściu neutralnym natomiast ryzyko to zarówno ryzyko zagrożeń, jak i szans, które oznacza możliwość uzyskania efektu różniącego się od oczekiwanego. Tym samym zarządzanie ryzykiem pozwala organizacjom na podejmowanie działań zarówno w celu zmniejszenia ryzyka, jak i uzyskania dodatkowych korzyści. W przypadku neutralnej koncepcji ryzyka strona, która podejmuje ryzyko, oczekuje dodatkowych korzyści będących premią za jego podjęcie.

Ważny w kontekście podejmowania ryzyka jest aspekt psychologiczny, czyli rola decydenta, gdyż to on, podejmując ryzyko, może przybierać różne postawy¹³:

- 1) awersję do ryzyka, gdy oczekuje rekompensaty w postaci premii za ryzyko;
- 2) obojętność względem ryzyka i w tej sytuacji wielkość ryzyka nie ma dla niego znaczenia;
- 3) skłonność do ryzyka, gdy decydent jest skłonny ponieść dodatkowe nakłady, ale równocześnie podjąć decyzję o wyższym ryzyku.

Skłonność do przyjmowania określonych postaw nazywana jest często apetytem na ryzyko. Skłonność ta określa w pewien sposób kulturę organizacyjną oraz zachowania rynkowe organizacji. Menedżerowie skłonni do podejmowania ryzykownych decyzji w przypadku sukcesu osiągają znacznie większe korzyści, ale w razie wystąpienia niekorzystnych zbiegów okoliczności ponoszą też znacznie wyższe koszty.

Definicje odnoszące się do prawdopodobieństwa wystąpienia niekorzystnych okoliczności traktują ryzyko jako: prawdopodobieństwo odnotowania niepożądanego wyniku, lub sytuacji, w której wynik jest efektem niekontrolowanego przypadku (pomimo istnienia rozkładu

¹³ K. Jajuga, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2007, s. 13–14.

prawdopodobieństwa). Jest to wybór pomiędzy różnymi okazjami¹⁴. Definicja ta traktuje ryzyko jako pozytywny czynnik dający szansę na osiągnięcie korzyści, a wielkość tej korzyści zależna jest od nieprzewidywalnego splotu wydarzeń. W skrajnych warunkach można założyć, że korzyść nie zostanie osiągnięta.

Frank Knight za ryzyko uznaje natomiast mierzalną niepewność¹⁵. Takie podejście sprawia, że w zależności od perspektywy ryzyko należy rozpatrywać w kontekście osiągnięcia sukcesu lub porażki. Perspektywa sukcesu skłania do podejmowania śmiałych, obarczonych wyższym poziomem ryzyka decyzji. Perspektywa porażki natomiast skłania do ograniczania ryzyka i niepodjmowania działań, których skutki mogą przynieść negatywne konsekwencje.

Analizując ryzyko w kontekście realizacji przedsięwzięć, należy zwrócić uwagę na ryzyko inwestycyjne, a w szczególności ryzyko rozpoczęcia i prowadzenia działalności. Na poziom tego ryzyka wpływają bowiem czynniki polityczne, ekonomiczne, a wśród nich wielkość PKB czy deficytu budżetowego, wysokość stóp procentowych, poziom inflacji i bezrobocia, kursy walut. Nie bez znaczenia pozostają tu również czynniki prawne, do których zaliczyć należy: poziom przejrzystości systemu prawnego, częstotliwość i nieprzewidywalność zmian przepisów prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów podatkowych oraz prawa pracy. Istotne znaczenie mają także przepisy określające wymagania w zakresie ochrony środowiska, w tym wynikające z konieczności implementacji do polskiego porządku prawnego rozwiązań przyjętych w Unii Europejskiej.

Ryzyko inwestycyjne w działalności organizacji uwarunkowane jest głównie przez czynniki infrastrukturalne, wśród których za najważniejsze uznać należy: infrastrukturę komunikacyjną, zgodność planów sieci energetycznych, wodnych, kanalizacyjnych z rzeczywistym ich rozmieszczeniem oraz czynniki związane ze specyfiką społeczną,

¹⁴ V. Ricciardi, *The psychology of risk* [w:] *Behavioral Finance: Investors, Corporations and Markets*, red. H.K. Baker, J.R. Nofsinger, New York 2010, s. 131.

¹⁵ F. Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*, Boston 1921, s. 11.