

MIROSLAW URBANEK

## KLASYFIKACJA RYZYKA W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

### WPROWADZENIE

Ryzyko jest nieodłącznym elementem wszelkiej aktywności, również ekonomicznej. Jego precyzyjne zdefiniowanie jest zadaniem dość trudnym. Jest bowiem określane na bazie różnych nauk i teorii, m.in. w ekonomii, naukach behawioralnych, naukach prawnych, psychologii, statystyce, ubezpieczeniach, teorii prawdopodobieństwa i innych. W naszych rozważaniach przyjmujemy, iż ryzyko pojawia się wskutek zaistnienia jednego bądź wielu czynników, uniemożliwiając osiągnięcie zamierzonego celu (niepowodzenie) lub powodując osiągnięcie celu w niepełnym wymiarze. Należy zaznaczyć, iż słowo „ryzyko” pochodzi od łacińskiego *periculum*, które oznacza również „odważyć się”. Zatem z semantyki wynika, że ryzyko jest raczej wyborem, a nie nieuchronnym przeznaczeniem.

Rynek zamówień publicznych nie jest wolny od ryzyka. Krótka charakterystyka tego rynku (przedstawiona w punkcie pierwszym artykułu) oraz nałożona na jednostki sektora finansów publicznych konieczność systemowego podejścia do kontroli zarządczej (omówiona w punkcie drugim) jest tłem dla próby klasyfikacji ryzyka w zamówieniach publicznych po ich wcześniejszej identyfikacji. Grupowanie ryzyka według jasnych, zrozumiałych zasad powinno umożliwiać skuteczniejsze kontrolowanie ryzyka, będące wynikiem świadomego działania, a nie reakcją *ad hoc* na nieprzewidziane zdarzenia.

## 1. RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Zamówienia publiczne są jednym z istotnych obszarów funkcjonowania współczesnego państwa prawa<sup>1</sup>, którego organy zobowiązane są działać na podstawie prawa i w jego zakresie. Dokonywanie zakupów, związane z wydatkowaniem środków publicznych, odbywa się według reguł prawnych określanych jako prawo zamówień publicznych. W akcie prawnym uregulowane zostały zasady, formy i tryby udzielania zamówień publicznych, organy właściwe w sprawach o zamówienia publiczne, a także tryby rozpatrywania odwołań, składanych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Cele (zasady) obowiązującej regulacji prawnej<sup>2</sup> obejmują<sup>3</sup>: 1) powszechność stosowania – rozumianą jako dążenie do stosowania przepisów ustawy przy wydatkowaniu środków publicznych; 2) jawność postępowania; 3) uczciwość konkurencyjności; 4) równość traktowania oferentów; 5) kontrolę procesu zamówień – realizowaną przez samych uczestników rynku (zamawiających i wykonawców) oraz instytucje – Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (PUZP) i organy uprawnione do kontroli, m.in. NIK, UOKiK, KIO, RIO; 6) zgodność regulacji krajowych z prawem UE; 7) samodzielność zamawiającego w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zasada równego traktowania, wynikająca bezpośrednio z przepisów Konstytucji o równości uczestników postępowania i o sprawiedliwym traktowaniu wykonawców<sup>4</sup>, wymaga jednakowego podejścia do oferentów, czyli stosowaniu takiej samej miary i wymagań wobec wszystkich podmiotów startujących w postępowaniu przetargowym. Znajduje to swój wyraz szczególnie na etapie tworzenia opisu przedmiotu zamówienia. Zamawiający nie może poprzez wskazywanie znaków towarowych lub patentów narzucać lub sugerować wyboru określonego dostawcy<sup>5</sup>. Zasada równego traktowania dotyczy także informacji, które powinny być jednakowo dostępne dla wszystkich wykonawców. Również ocena ofert powinna uwzględniać tę zasadę,

---

<sup>1</sup> Por. art. 2 i art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2004, nr 19, poz. 177 (tekst pierwotny); obecny tekst jednolity: Dz. U. 2017, poz. 1579 z późn. zm., dalej cyt. Pzp; powoływane w tekście numery artykułów bez podania aktu prawnego oznaczają artykuły tej ustawy.

<sup>3</sup> *System zamówień publicznych*, red. J. Sadowy, UZP, Warszawa 2013, s. 21.

<sup>4</sup> „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”, Konstytucja RP, art. 32 ust. 1.

<sup>5</sup> Jeżeli ze względu na specyfikę przedmiotu zamówienia zamawiający narusza tę zasadę, powinien dać możliwość dostarczenia przedmiotu „równoważnego” – o wymaganych cechach, w stosunku do zamawianego, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ).

co znajduje odzwierciedlenie w kryteriach oceny ofert zapisanych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ). Naruszeniem powyższej zasady jest między innymi dzielenie wykonawców ze względu na miejsce prowadzenia działalności czy doświadczenie w realizacji zamówienia na rzecz konkretnego zamawiającego. Nie należy stawiać wymagań, które faworyzują określonych wykonawców.

Zasada uczciwej konkurencji odnosi się do merytorycznej strony postępowania przetargowego. Narzędziem realizacji tej zasady jest opis przedmiotu zamówienia, który nie utrudnia uczciwej konkurencji, oraz stosowane kryteria kwalifikacji, które umożliwiają wybór najbardziej wiarygodnego wykonawcy. Kryteria stawiane wykonawcom powinny być dostosowane do wielkości i specyfiki zamówienia oraz nie powinny faworyzować jednych oferentów kosztem drugich. Muszą być odpowiednio wyważone. Nie mogą być ani zbyt wysokie, ani zbyt niskie. Te pierwsze powodują ograniczenie konkurencji, natomiast te drugie doprowadzą do tego, że oferty przetargowe złożą zarówno oferenci, którzy są wiarygodni i dysponują odpowiednim zapleczem (organizacyjnym, finansowym, technologicznym itd.), jak i ci, którzy są zbyt słabi, aby zapewnić rękojmię właściwego wykonania zamówienia<sup>6</sup>.

Zasada jawności i przejrzystości postępowania ma na celu udowodnienie, że powyżej omawiane zasady były zachowane. To dzięki niej można stwierdzić, czy doszło do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów, oraz skuteczniej walczyć z korupcją. Pod pojęciem „przejrzystość postępowania” należy rozumieć transparentne i jasne zasady ubiegania się o udzielenie zamówienia, jak również prowadzenie go w sposób jawny dla wszystkich wykonawców. Realizacja tej zasady opiera się głównie na podawaniu do wiadomości publicznej informacji dotyczących postępowań, takich jak ogłoszenia o przetargu czy ogłoszenia o udzieleniu zamówienia<sup>7</sup>. Ponadto stosowanie tej zasady umożliwia każdemu zainteresowanemu uczestniczenie w jawnym otwarciu ofert oraz wgląd w protokół i oferty wykonawców, a także w umowy na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. Gdyby nie zasada pisemności prowadzonego postępowania, powyższe zasady byłyby trudne do weryfikacji<sup>8</sup>. Istota tej zasady

---

<sup>6</sup> W ustawie Pzp istnieją przepisy, których celem jest zapewnienie uczciwej konkurencji. Można wskazać m.in. na: art. 51 ust. 1 – wymagający zaproszenia do składania ofert określonej liczby wykonawców, która zapewni konkurencyjność; art. 89 ust. 1 pkt 3 i 4 – nakazujący odrzucenie oferty stanowiącej czyn nieuczciwej konkurencji lub zawierającej rażąco niską ceną.

<sup>7</sup> Głównym źródłem powyższych informacji jest Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej oraz Biuletyn Zamówień Publicznych.

<sup>8</sup> Postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej, która wyraża się w tym, iż wszelkie oświadczenia i zawiadomienia składane przez zamawiających oraz wykonawców wymagają formy pisemnej, chyba że ustawa o zamówieniach publicznych stanowi inaczej (art. 9, ust. 1).

sprowadza się do dokumentowania postępowania o zamówienie publiczne, w szczególności: składania ofert oraz wszelkich oświadczeń w formie pisemnej, co umożliwia weryfikację prawidłowości postępowania stron. Za formę pisemną uznaje się także przekazywanie informacji za pomocą faksu czy drogą mailową pod warunkiem, że wiadomość dotarła do adresata i została potwierdzona na piśmie. Tę zasadę należy również stosować podczas spotkań i negocjacji, po których zakończeniu powinien być sporządzony pisemny protokół.

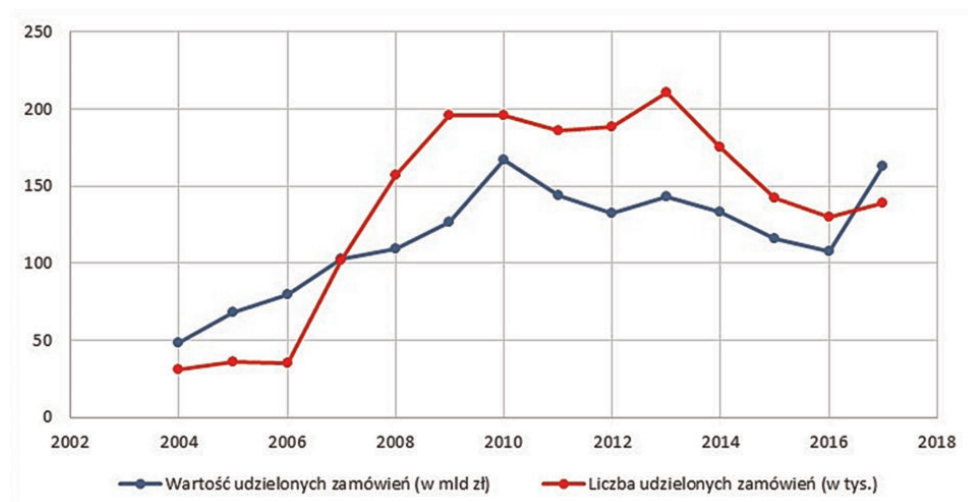
Ostatnią zasadą jest zasada prymatu trybów przetargowych. Ustawodawca dokonał podziału trybów udzielania zamówień publicznych na dwie grupy – podstawową i pozostałą. Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Można je stosować zawsze, bez jakichkolwiek przesłanek. Są to tryby równoważne, a wybór jednego z nich zależy od woli zamawiającego. Do trybów pozostałych zostały zaliczone: negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia, zamówienie z wolnej ręki, zapytanie o cenę, partnerstwo innowacyjne oraz licytacja elektroniczna. Ich stosowanie jest możliwe jedynie w przypadkach określonych w ustawie.

Omówione zasady wpływają na zachowania zamawiających, wykonawców oraz organów kontrolnych, wyznaczając kierunki interpretacji regulacji zawartych w Pzp.

Właściwe zrozumienie systemu zamówień publicznych wymaga wskazania jego głównego celu. Jest nim racjonalizacja wydatków środków publicznych dokonywanych przez jednostki sektora finansów publicznych (JSFP). Z tego względu zakup usług, dostaw czy też robót budowlanych jest kształtowany przez odpowiednie regulacje prawne. Mają one służyć pomocą nie tylko w osiągnięciu sukcesu podjętego działania (np. zakup systemu informatycznego), ale są również istotnym instrumentem oddziaływania państwa na rynek poprzez kierowanie strumieni środków pieniężnych w poszczególne sektory gospodarki. Dzięki nim może rosnąć produkcja, zwiększać się konkurencyjność gospodarki i eksport, mogą powstawać nowe miejsca pracy. To z kolei wpływa na przedsiębiorstwa w gospodarce realnej, które wdrażają nowoczesne technologie, innowacyjne rozwiązania oraz nowe, bardziej efektywne sposoby zarządzania. Natomiast wydatki publiczne na rozbudowę infrastruktury obniżają koszty transportu oraz zwiększają atrakcyjność gruntów położonych wokół szlaków komunikacyjnych, stając się istotnym bodźcem do dalszego rozwoju regionu (kraju). Co więcej, wydatki publiczne mogą same inicjować określone zachowania, stając się instrumentem polityki państwa. Wskazując w zamówieniu określone parametry techniczne towaru, budynku, będące wynikiem zastosowania nowoczesnych (innowacyjnych) rozwiązań lub spełniających określone wymogi środowiskowe (tzw. zielone zamówienia publiczne), możemy stymulować przedsiębiorstwa do oferowania oczekiwanych rozwiązań, zmuszając je do wycofywania się

z przestarzałych technologii. O sile takiego oddziaływania mogą świadczyć dane zawarte w przekazanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdaniach. Wskazują one, iż w roku 2017 udzielono 139 133 zamówienia (w 2016 r. – 129 776) o wartości 163,2 mld zł (w 2016 r. – 107,4 mld zł), co stanowi około 8,23% produktu krajowego brutto (PKB) w roku 2017<sup>9</sup>. Należy stwierdzić, iż wydatki publiczne stanowią istotny instrument realizacji alokacyjnej funkcji finansów publicznych.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że uczestnicy rynku – zamawiający i wykonawcy – mają odmienne interesy. Zamawiający, kierujący się interesem publicznym, podejmuje działania zmierzające do racjonalnego i efektywnego udzielenia zamówienia publicznego, co często przejawia się w oczekiwaniu uzyskania jak najniższej ceny. Wykonawca (działający we własnym imieniu), ubiegający się o zamówienie, dąży do osiągnięcia określonej korzyści (maksymalizacji zysku), co jest naturalne w gospodarce rynkowej. System zamówień publicznych poprzez regulacje prawne musi doprowadzić do zrównoważenia tych odmiennych z ekonomicznego punktu widzenia interesów.



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w latach 2004-2017.

Rysunek 1. Rynek zamówień publicznych w Polsce.

<sup>9</sup> *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2017 r.*, UZP, Warszawa 2018, s. 28.

## 2. POJĘCIE, CELE I ETAPY KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Ustawa o finansach publicznych, wskazując na konieczność systemowego podejścia do kontroli, nałożyła na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek wprowadzenia mechanizmów kontroli zarządczej<sup>10</sup>. Według uzasadnienia projektu ustawy „wprowadzono pojęcie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w miejsce obecnego terminu – kontrola finansowa. Dotychczasowa praktyka związana z funkcjonowaniem w przepisach pojęcia kontroli finansowej pokazuje, iż jest ona utożsamiana wyłącznie z czysto finansowym aspektem działalności jednostki. Zamierzeniem projektodawcy jest objęcie zakresem kontroli zarządczej wszystkich aspektów działalności jednostki. Podstawowym jej elementem w administracji jest odpowiedzialność każdego kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie takich elementów kontroli zarządczej, aby jednostka osiągała wyznaczone jej cele w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy<sup>11</sup>. Takie ujęcie definicji kontroli zarządczej rozszerza zakres przedmiotowy kontroli w jednostce sektora finansów publicznych na wszystkie dziedziny jej aktywności związane z realizacją zadań i celów. Z tego względu również obszar zamówień publicznych powinien zostać objęty mechanizmem kontroli zarządczej. Kontrola zarządcza to przyjęty w jednostce sektora finansów publicznych system wspomagający zarządzanie, obejmujący: procedury, instrukcje, zasady, mechanizmy, który służy do uzyskania – przez kierownictwo – pewności, że cele jednostki zostaną osiągnięte<sup>12</sup>. Otwarty katalog celów kontroli zarządczej określa art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z nim celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; wiarygodności sprawozdań; ochrony zasobów; przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; efektywności i skuteczności przepływu informacji; zarządzania ryzykiem.

Zarządzanie ryzykiem jest tematem ważnym, ciągle aktualnym: dostępne są monografie dotyczące różnych zakresów zarządzania ryzykiem, publikowane są standardy zarządzania ryzykiem (np. norma ISO 31000:2009 Risk management – Principles and guidelines, Standard zarządzania ryzykiem FERMA 2002, Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa COSO 2004). Jednostki sektora finansów publicznych są od niedawna zobowiązane do wdrażania systemów

---

<sup>10</sup> Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz. U. 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm., Rozdział 6.

<sup>11</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181, s. 25.

<sup>12</sup> J. PŁOSKONKA, *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwowa” (NIK, Warszawa) 2006, nr 2, s. 8.

zarządzania ryzykiem. Wzmacniając funkcję kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w ustawie o finansach publicznych, ustawodawca podąża za państwami Europy Zachodniej. Zarządzanie ryzykiem pomaga bowiem zabezpieczyć te jednostki przed różnorodnymi niebezpieczeństwami, m.in. oszustwami i korupcją. Należy podkreślić, że pojęcia wypracowane dla gospodarki realnej, wskazujące, iż zarządzanie ryzykiem to – obok zarządzania strategicznego i zarządzania operacyjnego – kluczowa funkcja organizacji, na którą składają się działania mające pomóc zrealizować postawione cele i zadania jednostki<sup>13</sup>, są akceptowalne również przez JSFP. Przyjęcie założenia, że zarządzanie to proces, w ramach którego organizacja w sposób metodyczny rozwiązuje problemy związane z ryzykiem<sup>14</sup>, jest prawdziwe również w odniesieniu do tych podmiotów. Z tego względu zasadne wydaje się zaakceptowanie wypracowanych w gospodarce realnej metod zarządzania ryzykiem, które mogą być skutecznie wykorzystane w obszarze finansów publicznych. Na takie podejście wskazują również wytyczne Ministerstwa Finansów<sup>15</sup>. Zarządzanie ryzykiem powinno być procesem ciągłym i stale udoskonalanym, który obejmuje wszystkie obszary aktywności jednostki.

Zarządzanie ryzykiem, rozumiane jako proces (zob. Rysunek 2), rozpoczyna się od analizy ryzyka. Nie jest jednak możliwe efektywne zarządzanie ryzykiem bez znajomości zadań i celów danej JSFP. Zarządzanie ryzykiem ma wspomóc<sup>16</sup>: realizację celów danej jednostki, ochronę jej aktywów oraz wydajne, ekonomiczne i efektywne wykorzystanie jej zasobów.

Punktem wyjścia analizy ryzyka jest zrozumienie istoty działalności wykonywanej w danej jednostce. To jej indywidualna misja, odmienna dla różnych jednostek (np. gminy, województwa, szkoły, szpitala), jest podstawą do szukania możliwych niebezpieczeństw, które nie pozwolą zrealizować postawionych przed nią celów. Zagrożenia realizacji przyjętych zadań mogą mieć swoje źródło zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz jednostki. Analizę ryzyka rozpoczyna identyfikacja ryzyka. Efektem tego etapu jest rozpoznanie niebezpieczeństw w odniesieniu do wszystkich istotnych obszarów funkcjonowania jednostki mających wpływ na realizowane

---

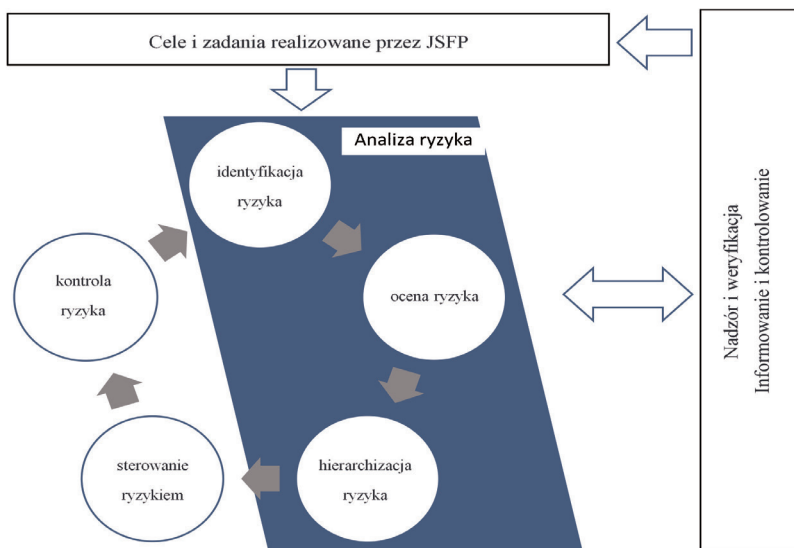
<sup>13</sup> Por. C.A. WILLIAMS, M.L. SMITH, P.C. YOUNG, *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 58.

<sup>14</sup> Ryzyko to kombinacja dwóch parametrów: prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia i jego możliwych konsekwencji – zarówno pozytywnych, jak i negatywnych – zob. G. STRUPCZEWSKI, *Zarządzanie ryzykiem – systematyka pojęć*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2004, nr 5-6, s. 68.

<sup>15</sup> Por. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84.

<sup>16</sup> *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa [b.r.], s. 5.

zadania. Upraszczając można powiedzieć, że proces identyfikacji kryje się w pytaniu, „co może się stać”? Odkrycie możliwych wariantów odpowiedzi, ich nazwanie – to identyfikacja ryzyka. Na tym etapie dokonuje się klasyfikacji ryzyka, tj. przyporządkowanie do odpowiedniej kategorii. Celem identyfikacji ryzyka jest nie tylko uniknięcie pominięć, lecz także ominięcie pułapki – rozpraszania się na czynnikach, które nie są przyczynami źródłowymi, a jedynie symptomami (objawami) działania innego czynnika ryzyka. Skupienie się na objawach, a nie na przyczynie źródłowej, spowoduje pojawienie się aktywności, ale nie rozwiąże problemu skutków wystąpienia niezidentyfikowanego, pominiętego ryzyka. Określenie przyczyn i skutków zidentyfikowanych rodzajów ryzyka, ich wzajemne powiązania oraz wpływ na cele i zadania jednostki to już ocena ryzyka. Krok ten obejmuje przypisanie zidentyfikowanym rodzajom ryzyka skutków, które wystąpią w jednostce w przypadku ich realizacji. Mogą one mieć wymiar finansowy, organizacyjny, reputacyjny, osobowy itd.



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 2. Proces zarządzania ryzykiem w JSFP.

Drugim elementem przypisywanym zidentyfikowanym rodzajom ryzyka jest prawdopodobieństwo ich wystąpienia. Ostatnim elementem analizy ryzyka jest jego hierarchizacja. Porządkujemy ryzyka z punktu widzenia wysokości strat i przypisanego im prawdopodobieństwa. Wybór metody sterowania ryzykiem (reakcja na ryzyko) to kolejny etap w procesie zarządzania. Działanie polega na wyborze sposobu postępowania z ryzykiem. Może on prowadzić do zmniejszenia prawdopodobień-



stwa wystąpienia analizowanego ryzyka oraz skutków jego wystąpienia (tj. zmniejszenie poziomu straty wyrażonej finansowo). Podjęte kroki mogą prowadzić do całkowitej eliminacji ryzyka lub jego obniżenia do akceptowalnego poziomu. Należy pamiętać, że działania te wymagają poniesienia kosztów określanych mianem finansowania ryzyka<sup>17</sup>. Kontrola ryzyka, polegająca na wykonywaniu okresowych przeglądów, informuje o obecnym stanie ryzyka (zakładamy jego zmniejszenie) oraz o efekcie podjętych działań w stosunku do ryzyka. Nieistotne zmiany w poziomie ryzyka powinny prowadzić do podjęcia innych działań, które będą miały większy wpływ na kontrolowane ryzyko, aż do momentu uzyskania akceptowalnego poziomu ryzyka (są to działania określane jako *waterfall diagrams*). Aktywne podejście do zarządzania ryzykiem zakłada, iż działamy w zmieniającym się otoczeniu. Dlatego należy nieustannie dokonywać identyfikacji ryzyka, jego oceny, hierarchizacji, sterowania i kontroli danego zamówienia publicznego, aż do jego zakończenia. Pakiet działań podjętych w stosunku do czynników ryzyka, wynikający z danego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wraz z określeniem osób, które będą go realizowały, nadzorowały, powinien być częścią wszystkich późniejszych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (do jego zakończenia). Proces zarządzania ryzykiem jest dynamiczny, na bieżąco aktualizowany, łącząc wszystkie elementy tego procesu w funkcjonalną całość.

Głównym celem zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych jest dostarczenie informacji o miejscach (procesach), w których warto zastosować metody kontroli. Jest to radykalna zmiana myślenia o kontroli: zamiast instytucjonalnej kontroli wewnętrznej (pasywnej, realizowanej przez audytora wewnętrznego, reagującego najczęściej na niepożądane zdarzenia – zazwyczaj negatywne), sektor publiczny zaczyna stosować kontrolę funkcjonalną, opartą na analizie ryzyka.

---

<sup>17</sup> Transfer ryzyka może nastąpić m.in. poprzez ubezpieczenie lub nabycie instrumentów pochodnych. Cena tych instrumentów to koszt finansowania ryzyka. Szerzej zob. A. DULINIEC, *Finansowanie przedsiębiorstwa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 147-150 oraz M. MOJSIEWICZ, W. TARCZYŃSKI, *Zarządzanie ryzykiem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 7-35. Obok tradycyjnych form transferu i finansowania ryzyka pojawiają się alternatywne instrumenty finansowania ryzyka. Zob. szerzej M. WIECZOREK-KOSMAŁA, *Nietradycyjne instrumenty finansowania ryzyka w przedsiębiorstwie*, w: *Ekonomia, finanse. Współczesne wyzwania i kierunki rozwoju*, red. H. Buk [i in.], Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010, s. 532; G. STRUPCZEWSKI, *Zastosowanie ubezpieczeniowych instrumentów pochodnych jako sposób alternatywnego transferu ryzyka katastroficznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Finanse” 2011, nr 875, s. 29; K. JAJUGA, T. JAJUGA, *Inwestycje. Instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 30 oraz *Reasekuracja. Klasyczne i alternatywne metody transferu ryzyka ubezpieczeniowego*, red. A. Małek, Poltext, Warszawa 2011.

Poprzez analizę ryzyka w kontekście jednostki sektora finansów publicznych, jej celów oraz jej otoczenia kierownictwo uzyskuje obraz potencjalnych zagrożeń dla realizacji swoich zadań. W miejscach wrażliwych na zidentyfikowane zagrożenia wprowadza się odpowiednie metody kontroli ryzyka (instrukcje postępowania czy procedury itd.). W tej koncepcji kierownik JSFP rozdziela odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem na poszczególne komórki organizacyjne i pracujące tam osoby. Zwiększa to osobiste zaangażowanie wszystkich osób w organizacji, prowadząc do precyzyjniejszego identyfikowania ryzyka, terminowego raportowania oraz skuteczniejszego ograniczenia ryzyka w odniesieniu do każdego czynnika ryzyka. Podejście takie jest zbieżne z analizą ryzyka określaną *Active Risk Management*.

### 3. IDENTYFIKACJA RYZYKA W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH – PRÓBA KLASYFIKACJI

Każda jednostka sektora finansów publicznych swoimi działaniami w zakresie zarządzania ryzykiem powinna zapewnić sobie aktualną wiedzę na temat zagrożeń, ich skutków oraz obszarów, w których one występują. Dla uzyskania dokładnej mapy ryzyka danej jednostki konieczne jest precyzyjne jego klasyfikowanie. Przy- porządkowanie bowiem ryzyka do odpowiedniej kategorii ułatwia proces zarządzania nim.

Jak wykazano powyżej, wszystkie obszary funkcjonowania JSFP powinny być objęte procesem zarządzania ryzykiem. Dotyczy to również zamówień publicznych. Obszar ten nie jest wolny od ryzyka. Tutaj także występują zagrożenia, które mogą skutkować łamaniem narzuconych kryteriów wydatkowania środków publicznych, uniemożliwiając jednocześnie realizowanie celów jednostki. Dla sprawnego zarządzania nimi zidentyfikowane ryzyka tego obszaru powinny być właściwie klasyfikowane.

Sposobem klasyfikacji ryzyka obszaru zamówień publicznych może być porządkowanie ich z punktu widzenia przedmiotu zamówienia. Ustawodawca wskazał, że zamówieniem publicznym są umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane<sup>18</sup>. W każdym wyróżnionym obszarze można zidentyfikować ryzyka charakterystyczne dla określonego przedmiotu zamówienia. Przykładem mogą być błędy w dokumentacji budowlanej. To ryzyko jest specyficzne dla tego obszaru. Takie specyficzne czynniki ryzyka można wskazać dla każdego przedmiotu zamówienia. Są jednak ryzyka, które będą wspólne dla wszystkich przedmiotów zamówienia. Nieuczciwy

---

<sup>18</sup> Art. 2, pkt 13.

wykonawca zamówienia może świadczyć usługi, być dostawcą lub realizować roboty budowlane.

Inną płaszczyzną porządkowania ryzyka może być czas, rozumiany jako ryzyko występujące na etapie przed ogłoszeniem o zamówieniu publicznym, w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia oraz po jego zakończeniu, podpisaniu umowy o zamówieniu publicznym, tj. w okresie realizacji zamówienia. Przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, na którą składa się: opis przedmiotu zamówienia, określenie kryteriów oceny ofert, określenie terminu związania ofertą, czas realizacji zamówienia – to tylko niektóre przestrzenie, w których mogą zostać zidentyfikowane czynniki ryzyka na etapie przygotowania postępowania. Brak ofert, pytania, odwołania to przykładowe czynniki ryzyka w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W okresie realizacji zamówienia ryzyka mogą wystąpić na etapie wykonywania zamówienia – wadliwe wykonanie zamówienia (wynikające z braku doświadczenia, możliwości technicznych wykonawcy), niewłaściwe rozliczenie robót (zawyżone wynagrodzenie wykonawcy) lub na etapie gwarancji – brak serwisu na zainstalowane urządzenia, niewywiązywanie się ze zobowiązań wynikających z gwarancji. Taka klasyfikacja ryzyka pozwala przyporządkować odpowiedzialność za ograniczanie i monitorowanie ryzyka w czasie właściwym jednostkom organizacyjnym.

Kolejną płaszczyzną są czynniki (przyczyny) ryzyka. Ryzyko w zamówieniach publicznych może być wynikiem działania sił przyrody. Ma to szczególne znaczenie w zamówieniach na roboty budowlane. Mroźna zima, ze względów technologicznych, może być przyczyną opóźnień w terminowej realizacji inwestycji. Innym czynnikiem mogą być wykonawcy. W tym przypadku możliwych jest wiele przyczyn ryzyka. Postępowanie o zamówienie publiczne może wygrać wykonawca, który nie ma technologicznych, ekonomicznych czy organizacyjnych możliwości realizacji zamówienia. Kolejną przyczyną może być rażąco niska cena. Sytuacja taka jest przejawem nieuczciwej konkurencji. Miało to miejsce chociażby w postępowaniach dotyczących budowy dwóch odcinków autostrady A2. W 2009 r. COVEC, chińskie konsorcjum, wygrał przetarg, oferując cenę na poziomie około 40 proc. kosztorysu, jednak nie podołał zadaniu. Dwa lata później, w czerwcu 2011 r., po tym, gdy przestał wypłacać wynagrodzenia podwykonawcom i nie realizował prac przy budowie autostrady, GDDKiA zerwała kontrakt i z tym konsorcjum<sup>19</sup>. Innym, występującym coraz częściej, ryzykiem jest zмова wykonawców. Prawo ochrony konkurencji zakazuje wspólnego ustalania ofert przez przedsiębiorców startujących

---

<sup>19</sup> <https://inzynieria.com/wpis-branzy/wiadomosci/5/25602,gddkia-zrezygnowala-z-uslug-covec> [dostęp: 19.12.2018].

w przetargu. Najczęstszą formą zawierania zmowy jest mechanizm rozstawiania i wycofywania ofert. Jeżeli propozycje uczestników zmowy są dwiema najkorzystniejszymi, wówczas zwycięzca przetargu rezygnuje z podpisania umowy, po to żeby zamawiający wybrał droższą ofertę drugiego uczestnika zmowy<sup>20</sup>. Innym przejawem zmowy jest dzielenie rynku zamówień przez wykonawców jeszcze przed złożeniem oferty. Jeden wykonawca składa ofertę w jednym postępowaniu, inny w drugim, wcześniej dokonując podziału rynku. Nośnikiem ryzyka może być sam zamawiający, jego pracownicy. Niewłaściwe opisanie przedmiotu zamówienia może skutkować złamaniem zasady uczciwej konkurencji. Występuje to wtedy, gdy określa się wymogi i parametry przedmiotu zamówienia w taki sposób, że aby je spełnić, oferent musi dostarczyć jeden konkretny produkt. Zmowa może dotyczyć zamawiającego i wykonawcy. Można próbować tak przygotować SIWZ, aby ograniczyć konkurencję. Innym czynnikiem ryzyka mogą być regulacje prawne. Dotyczy to również ustawy – Prawo zamówień publicznych. Uregulowania tego aktu mają porządkować kwestie formalno-proceduralne, w tym uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania o zamówienia publiczne. Nieprecyzyjne przepisy, ich niejednoznaczna interpretacja może być źródłem ryzyka prowadzącym do sporów między zamawiającym i wykonawcą, znajdując swoje odzwierciedlenie m.in. w pytaniach bądź odwołaniach. Sytuacja taka nie pozostanie obojętna na czas rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, powodując jego wydłużenie (opóźnienie), uniemożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów przez zamawiającego. Ponadto sam brak przestrzegania zapisów regulacji prawnych może być źródłem ryzyka, prowadząc do naruszenia dyscypliny finansów publicznych<sup>21</sup>. Naruszenie przepisów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego może być wynikiem m.in.: opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję; ustalenie wartości zamówienia publicznego lub jego części, jeżeli miało to wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych albo na zastosowanie przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości; określenie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub wymaganych od wykonawców środków dowodowych w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia lub nieproporcjo-

---

<sup>20</sup> Wykrywanie złów przetargowych to jeden z priorytetów UOKiK. Tylko do początku maja 2018 r. urząd sprawdził prawidłowość 172 przetargów, prowadzi także 48 postępowań. W 2017 r. urząd wydał siedem decyzji, w których dopatrzył się naruszenia konkurencji przez przedsiębiorców ubiegających się o zamówienia publiczne; [https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=14389](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=14389) [dostęp: 19.12.2018].

<sup>21</sup> Szerzej zob. art. 17 i 17a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. 2018, poz. 1458 z późn. zm.

nalny do przedmiotu zamówienia bądź takie określenie kryteriów oceny ofert, które dyskryminowałyby potencjalnych wykonawców. Również wadliwe udzielenie zamówienia publicznego jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, którego przejawem może być udzielenie zamówienia publicznego: wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych lub z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania określonych trybów udzielenia zamówienia publicznego: negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki lub zapytania o cenę. Katalog ten jest otwarty, ponieważ naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieprzestrzeganie przepisów o zamówieniach publicznych w inny sposób niż określony w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ odpowiednio na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Powyższe przesłanki nie wyczerpują bogactwa możliwych do identyfikacji czynników będących źródłem ryzyka.

Interesującą płaszczyzną kwalifikacji ryzyka zamówień publicznych jest jego oddziaływanie. W podejściu tym ocenia się wpływ zaistnienia danego faktora ryzyka na różne aspekty funkcjonowania jednostki. Wskazuje się, jaki wpływ ma zidentyfikowane ryzyko na: cel jednostki (jaki?, chodzi o konkretną zagrożoną funkcję); unieważnienie postępowania o zamówienie publiczne; przedłużenie postępowania o zamówienie publiczne; liczbę składanych zapytań i odwołań w postępowaniu o udzielenie zamówienia; nienależyte wykonanie umowy o zamówienie publiczne; odpowiedzialność za naruszenie ustawy Pzp; odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Trudną do kwantyfikacji, ale konieczną do wskazania jest postawa człowieka (kierownika JSFP lub uprawnionego pracownika<sup>22</sup>) wobec ryzyka w zamówieniach publicznych. Świadomość występowania zagrożeń oraz postawa względem nich są podstawowymi czynnikami determinującymi podejmowanie działań obarczonych ryzykiem. Wskazuje się na<sup>23</sup>:

---

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 18 ust. 1 to kierownik zamawiającego jest odpowiedzialny za przygotowanie oraz prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Może on jednak powierzyć wykonywanie zastrzeżonych dla siebie czynności pracownikom tej instytucji. Wówczas to pracownik jest odpowiedzialny za podejmowane czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania w takim zakresie, w jakim zostały mu przypisane.

<sup>23</sup> Szerzej zob. C.A. WILLIAMS, R.M. HEINS, *Risk Management and Insurance*, McGraw-Hill, New York 1998; K. JAJUGA (red.), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

– awersję wobec ryzyka, która odznacza się niechęcią do podejmowania jakichkolwiek działań obarczonych niepewnością, wszystkie etapy postępowania są ściśle, wielokrotnie kontrolowane; takie podejście, niezwykle uciążliwe, może wydłużyć postępowanie, nie niwelując ryzyka, na które zamawiający nie miał wpływu;

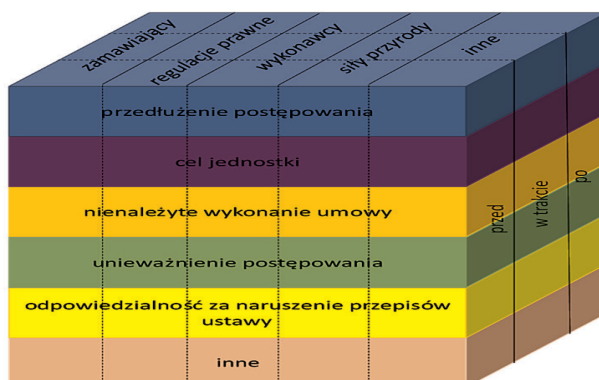
– neutralność względem ryzyka ma miejsce, gdy osoba dokłada wszelkiej staranności, ale akceptuje możliwość popełnienia błędu w procesie udzielania zamówienia publicznego;

– skłonność do ryzyka występuje, gdy osoba świadoma zagrożeń podejmuje działania, które zwiększają ryzyko; sytuacja może dotyczyć opisanej wcześniej takiej manipulacji w opisie przedmiotu zamówienia, aby ograniczyć konkurencję; drastycznym przypadkiem jest zмова zamawiającego z wykonawcą, nakierowana na osiągnięcie korzyści przez konkretną osobę, odpowiedzialną za zamówienia, po stronie zamawiającego.

Należy wskazać, iż *per analogiam* podobne postawy człowieka wobec ryzyka mogą się pojawić po stronie wykonawcy.

Jeszcze inną przestrzenią klasyfikacji ryzyka w zamówieniach publicznych mogą być czynniki je kształtujące. Wskazuje się dwie grupy czynników: wewnętrzne (endogeniczne) i zewnętrzne (egzogeniczne). Czynniki endogeniczne tkwią wewnątrz JSFP w różnych sferach jej działalności, natomiast egzogeniczne występują w otoczeniu jednostki i są od nich niezależne, trudne do kontrolowania. Jednak wiedza o tym, do której grupy należy faktor ryzyka, pozwala na podjęcie odpowiednich kroków zawczasu. Ryzyko podpisania umowy z nierzetelnym wykonawcą należy zakwalifikować do ryzyka zewnętrznego. Jego świadomość powinna skłonić zamawiającego do postawienia takich wymagań uczestnictwa w postępowaniu, aby potencjalni wykonawcy musieli wykazać się doświadczeniem na odpowiednim poziomie, stosownie udokumentowanym. Aby jeszcze minimalizować to ryzyko, zamawiający może żądać gwarancji należytego wykonania umowy. Wszystkie te elementy powinny być uwzględnione na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, znajdując swoje odzwierciedlenie w SIWZ lub wzorze umowy.

Proponowana kwalifikacja ryzyka w zamówieniach publicznych zakłada poruszanie się w obszarze trzech opisanych płaszczyzn. Klasyfikacja ryzyka powinna odbywać się oddzielnie dla każdego przedmiotu zamówienia (dostawy, usługi, roboty budowlane), wskazując faktory ryzyka występujące na poszczególnych etapach postępowania o zamówienie publiczne oraz ukazując ich oddziaływanie. Koncepcję takiego podejścia prezentuje Rysunek 3.



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 3. Klasyfikacja ryzyka w zamówieniach publicznych.

Tak pogrupowane ryzyka powinny zostać uzupełnione o informację dotyczącą czynnika kształtującego ryzyko (wewnętrzne, zewnętrzne). Proponowane rozwiązanie pozwala rozbudowywać faktory ryzyka o specyficzne czynniki występujące w różnych JSFP. Umożliwia również wskazywanie nowych obszarów oddziaływania ryzyka. Takie elastyczne podejście pozwala wdrażać proponowane rozwiązanie kwalifikacji ryzyka w zamówieniach publicznych w różnych jednostkach. Grupowanie ryzyka może być pomocne w identyfikacji przyczyn źródłowych. Należy pamiętać, że identyfikacja rozpoczyna proces zarządzania ryzykiem. Jej ostatecznym celem jest przygotowanie i wdrożenie działań zmierzających do eliminacji bądź znacznego ograniczenia oddziaływania określonego czynnika ryzyka.

## PODSUMOWANIE

Kontrola zarządcza, której składnikiem jest zarządzanie ryzykiem, stała się istotnym elementem w funkcjonowaniu jednostek sektora finansów publicznych. Nabiera ona szczególnego znaczenia w odniesieniu do wydatkowania środków publicznych. Zarówno państwo, jak i obywatele są zainteresowani efektywnym, racjonalnym i celowym wydatkowaniem tych ograniczonych zasobów. Aktualna wiedza o możliwych zagrożeniach występujących w postępowaniu o zamówienie publiczne, skutkach ich wystąpienia oraz oddziaływaniu na realizowane przez jednostkę cele, odpowiednio usystematyzowana, uporządkowana i sklasyfikowana, może usprawnić proces zarządzania nimi. Zaproponowana metoda klasyfikacji ryzyka w zamówieniach publicznych może być elastycznie adaptowana w różnych JSFP, poprawiając skuteczność zarządzania ryzykiem.

## BIBLIOGRAFIA

- DULINIEC A., Finansowanie przedsiębiorstwa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- JAJUGA K. (red.), Zarządzanie ryzykiem, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- JAJUGA K., JAJUGA T., Inwestycje. Instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- MOJSIEWICZ M., TARCZYŃSKI W., Zarządzanie ryzykiem, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
- PŁOSKONKA J., Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym, „Kontrola Państwowa” (NIK, Warszawa) 2006, nr 2.
- Reasekuracja. Klasyczne i alternatywne metody transferu ryzyka ubezpieczeniowego, red. A. Małek, Poltext, Warszawa 2011.
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2017 r., UZP, Warszawa 2018.
- STRUPCZEWSKI G., Zarządzanie ryzykiem – systematyka pojęć, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2004, nr 5-6.
- STRUPCZEWSKI G., Zastosowanie ubezpieczeniowych instrumentów pochodnych jako sposób alternatywnego transferu ryzyka katastroficznego, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Finanse” 2011, nr 875.
- System zamówień publicznych, red. J. Sadowy, UZP, Warszawa 2013.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz. U. 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, Dz. U. 1994, nr 76, poz. 344 (tekst pierwotny).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2017, poz. 1579 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. 2018, poz. 1458 z późn. zm.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181.
- WIECZOREK-KOSMALA M., Nietradycyjne instrumenty finansowania ryzyka w przedsiębiorstwie, [w:] *Ekonomia, finanse. Współczesne wyzwania i kierunki rozwoju*, red. H. Buk [i in.], Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010.
- WILLIAMS C.A., HEINS R.M., *Risk Management and Insurance*, McGraw-Hill, New York 1998.
- WILLIAMS C.A., SMITH M.L., YOUNG P.C., *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, Ministerstwo Finansów, Warszawa [b.r.].



## KLASYFIKACJA RYZYKA W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

## Streszczenie

Ryzyko jest nieodłącznym elementem wszelkiej aktywności. Dotyczy również jednostek sektora finansów publicznych. Nałożony przez ustawodawcę obowiązek wprowadzenia mechanizmów kontroli zarządczej wymusił systemowe podejście również do zarządzania ryzykiem. Jest ono szczególnie w odniesieniu do wydatkowania środków realizowanych w procesie zamówienia publicznego. Zarządzanie ryzykiem jest procesem. Jego istotnym elementem jest identyfikacja i klasyfikacja ryzyka. Celem artykułu jest zaproponowanie metodologii klasyfikacji ryzyka w zamówieniach publicznych. Autor opisał rynek zamówień publicznych, wskazując na zasady go kształtujące. Zaprezentował pojęcie, cel i etapy kontroli zarządczej. Na tym tle przedstawił koncepcję klasyfikacji ryzyka w zamówieniach publicznych. Zdaniem autora wiedza o możliwych zagrożeniach występujących w postępowaniu o zamówienie publiczne, skutkach ich wystąpienia oraz oddziaływaniu na realizowane przez jednostkę cele jest niezwykle istotna. Jednak jej odpowiednie usystematyzowanie, uporządkowanie i sklasyfikowanie może usprawnić proces zarządzania ryzykiem. Zaproponowana metoda klasyfikacji ryzyka w zamówieniach może być elastycznie adaptowana w różnych JSFP, poprawiając skuteczność zarządzania ryzykiem.

**Słowa kluczowe:** rynek zamówień publicznych; kontrola zarządca; zarządzanie ryzykiem; klasyfikacja ryzyka; faktor ryzyka.

## CLASSIFICATION OF RISK IN PUBLIC PROCUREMENT

## Summary

Risk is an inherent element of any activity. It also applies to the units of the public finance sector. The obligation imposed by the legislator to introduce management control mechanisms enforced the systematic approach on the risk management as well. This approach is very particular in relation to spending of public funds carried out in the public procurement process. Risk management is a process. Its essential element is the identification and classification of risk. The aim of this article is to propose a methodology for classifying risk in public procurement. The author described the public procurement market, pointing to the principles that shape it. He presented the concept, purpose, and stages of management control. On that basis, he outlined the concept of classification of risk in public procurement. According to the author, the knowledge about possible threats occurring in the public procurement procedure, the effects of their occurrence, and the impact on the objectives pursued by the individual is extremely important. Moreover, its appropriate systematization, ordering and classification can improve the risk management process. The proposed method of classification of risk in procurement may be flexibly adopted in various JSFPs, improving the effectiveness of risk management.

**Key words:** public procurement; management control; risk management; risk classification; risk factor.