

**Anna Łukaszuk**

## **Streszczenie rozprawy doktorskiej**

### ***System zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego – aspekt prawny***

Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest przedstawienie prawnego aspektu systemu zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego. Proces zarządzania administracją publiczną wciąż ewoluje, przejaw tego stanowi wprowadzenie kontroli zarządczej oraz systemu zarządzania ryzykiem. Przeprowadzona reforma w sektorze finansów publicznych wprowadza kontrolę zarządczą, której celem jest zapewnienie realizacji wyznaczonych jednostkom sektora finansów publicznych celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a osiągnięciu tych założeń ma służyć system zarządzania ryzykiem. Powyższe zmiany obejmują całokształt funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Występowanie ryzyka w jednostkach sektora finansów publicznych jest stanem naturalnym, świadomość jego istnienia wymusza działania, które mają prowadzić do zmniejszenia ryzyka, poprzez wypracowanie określonych techniki i metod pozwalających zarządzać ryzykiem. Istotą funkcjonowania jednostkach sektora finansów publicznych jest realizacja określonych zadań publicznych, przy pomocy systemu planowania, czyli wyznaczania konkretnych celów i zadań. Wprowadzenie systemu zarządzania ryzykiem ma zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia przez te jednostki ustalonych celów i zadań. System ma usprawnić i zoptymalizować wykonywanie zadań publicznych poprzez identyfikację, analizę oraz odpowiednią reakcję na zidentyfikowane ryzyka, co pozwoli zminimalizować skutki ich wystąpienia.

Na przykładzie przepisów normujących zarządzanie ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego, można dostrzec jak istotne są elementy składające się na proces legislacyjny i proces wdrażania nowych przepisów do systemu prawnego.

Jako podmiot badań w powyższej rozprawie, spośród wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, wybrano jednostki samorządu terytorialnego ze względu na fakt, iż to właśnie te podmioty stanowią wzorcowy przykład niedostosowania przyjętej formy prawnej nowych regulacji, do rzeczywistych możliwości realizacji założeń wprowadzonych zmian. Wyniki przeprowadzanych kontroli, wśród jednostek samorządu terytorialnego dowodzą, iż nie potraktowano procesu zarządzania ryzykiem z należytą uwagą i nie przypisano mu

właściwej roli w obszarze udoskonalenia funkcjonowania i zarządzania tymi jednostkami. Zarządzanie ryzykiem, jako niezrozumiałe i wielopłaszczyznowe zjawisko, zostało zinterpretowane przez jednostki samorządu terytorialnego, jedynie jako kolejny formalny obowiązek do wypełnienia. Głęboko osadzona w kulturze organizacyjnej i sposobie zarządzania jednostek samorządu terytorialnego zasada legalizmu, wydaje się stanowić istotną barierę w podjęciu wyzwania, samostanowienia w kwestii tworzenia i wykonywania założeń kontroli zarządczej i systemu zarządzania ryzykiem. Rodzi się, zatem pytanie czy przyczyna takiej pasywności lub wręcz awersji do zarządzania ryzykiem nie znajduje źródła w braku odpowiednich uregulowań prawnych.

Głównym celem niniejszej dysertacji będzie, więc przedstawienie prawnego aspektu systemu zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego. Zaprezentowanie wpływ przepisów prawa na kondycję systemu, jak również pokazanie w jakim stopniu aspekt prawny, przez zastosowanie poszczególnych form prawnych względem jednostek samorządu terytorialnego, determinuje jakość i sprawność tworzonego przez nie systemu zarządzania ryzykiem.

Zasadniczym problemem badawczym niniejszej rozprawy będzie zbadanie, czy akty prawne składające się na system zarządzania ryzykiem, a tym samym kontrolę zarządczą stanowią odpowiednią podstawę do stworzenia efektywnego i wydajnego systemu przez jednostki samorządu terytorialnego. Główną tezę niniejszej rozprawy jest twierdzenie, że obecnie przyjęte regulacje prawne dotyczące systemu zarządzania ryzykiem, nie uwzględniają w sposób dostateczny zarówno kultury prawnej jak i organizacyjnej, sposobu zarządzania a także obowiązującego systemu prawnego jednostek samorządu terytorialnego, stanowią główną przyczynę trudności w stworzeniu prawidłowego i efektywnego systemu przez te jednostki. Rozwiązania prawne adekwatne do obowiązującej kultury i systemu prawnego, jak również do zdolności samostanowienia jednostek samorządu terytorialnego, a przede wszystkim wprowadzone w początkowym etapie wdrażania systemu, byłby decydującym czynnikiem wpływającym na decyzje o akceptacji nowych wymogów prawnych, oraz podjęciu działań zmierzających do wykreowania sprawnego systemu zarządzania ryzykiem i podjęciu tym samym wyzwania tworzenia nowego podejścia do sposobu i jakości zarządzania w tych jednostkach. Ponadto, niezbędnym do rozważenia problemem będzie analiza formy prawnej przyjętych regulacji systemu zarządzania ryzykiem i próba przedstawienia alternatywnych rozwiązań prawnych, dla udoskonalenia i optymalizacji funkcjonowania powyższego systemu w tychże jednostkach.

Bazę źródłową pracy stanowią będą akty normatywne stanowiące źródła powszechnie obowiązującego prawa. Zasadnicze znaczenie w tym względzie mają przepisy ustawy o finansach publicznych, zarówno tej uprzednio jak i obecnie obowiązującej oraz akty wykonawcze do ustawy. Istotnymi źródłami prawa wykorzystanymi w niniejszej rozprawie, będą Komunikaty Ministra Finansów, zawierające standardy i wytyczne, akty prawa wewnętrznego, wydawane przez międzynarodowe instytucje i stowarzyszenia tworzące standardy zarządzania ryzykiem, oraz standardy audytu wewnętrznego. Ponadto źródło stanowią również publikacje wydawane przez Ministerstwo Finansów, oraz wyniki kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz regionalne izby obrachunkowe.

Wybrane metody opracowania rozprawy zostały zdeterminowane jej tematem. Została wykorzystana przede wszystkim, właściwa dla nauk prawnych metoda dogmatyczna polegająca na analizie aktów normatywnych dotyczących zarządzania ryzykiem i kontroli zarządczej. Posłużono się również metodą teoretyczno-prawną, koncentrując się na badaniu sposobu stanowienia i stosowania przepisów dotyczących omawianych zagadnień. Pomocniczo zastosowana została również metoda historyczno-prawna, polegająca na przedstawieniu genezy zarządzania ryzykiem i kontroli zarządczej i zarysowaniu kierunków ich ewolucji, a także metoda prawno-porównawczą, w celu przedstawienia różnic istniejących w odmiennych reżimach prawnych.

Przedmiot dysertacji w sposób logiczny implikuje konstrukcję pracy, która składać się będzie z pięciu rozdziałów, podzielonych na podrozdziały, stosownie do tematyki opisywanego zagadnienia. Każdy z rozdziałów charakteryzuje się jednolitą strukturą, składającą się z wprowadzenia oraz ogólnych uwag, analizy i merytorycznego omówienia poruszanych zagadnień oraz podsumowania i wyciągniętych wniosków.

Temat rozważań rozdziału pierwszego stanowi zagadnienie istoty ryzyka i zjawisk mu pokrewnych, co będzie punktem wyjścia do dalszych części rozprawy. Rozdział drugi, dotyczy zagadnienia zarządzania ryzykiem w ujęciu prawnym i organizacyjnym. Niezbędnym wstępem, do rozważań o systemie zarządzania ryzykiem, jest zdefiniowanie samego pojęcia wraz z przedstawieniem rysu historycznego tej dziedzin. Kolejny rozdział poświęcono zagadnieniu kontroli zarządczej. Zważywszy na fakt, że to kontrola zarządcza stanowi nowy porządek prawny w sektorze finansów publicznych, jak również w sposób zasadniczy kształtuje system zarządzania ryzykiem w tych jednostkach, rozdział ten przedstawia kompleksowe podejście do niniejszej tematyki. W rozdziale czwartym przedstawione zostały

prawne uwarunkowania systemu zarządzania ryzykiem. Przedmiot tego rozdziału stanowi trzon rozważań niniejszej dysertacji, dlatego też wymagał szerokiego ujęcia omawianych kwestii w oparciu o zmiany zachodzące w postrzeganiu i podejściu do procesu zarządzania sektorem publicznym w Polsce. Ostatni rozdział dysertacji poświęcony jest zagadnieniu audytu wewnętrznego, jako istotnego elementu wspomagającego proces zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego.

Temat prawnego ujęcia systemu zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego, jest nowym i nieopisanym dotychczas w sposób kompleksowy w polskiej literaturze, również w literaturze obcojęzycznej sporadycznie podejmowane są na ten temat badania. Nie istnieje więc wyczerpująca analiza tej tematyki, a opracowania w tym zakresie dotyczą głównie zagadnień z dziedziny teorii zarządzania, a nie prawa.