

RECENZJA

TERESA BEDNARCZYK

**Maria Jastrzębska, Marietta Janowicz-Lomott,
Krzysztof Łyskawa**
*Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek
samorządu terytorialnego ze szczególnym
uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*

Wolters Kluwer, seria Monografie LEX, Warszawa 2014, 404 strony

W sektorze finansów publicznych, w tym w podsektorze samorządowym, problematyka ryzyka ma szczególne znaczenie z uwagi na efektywność gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, zwłaszcza w sytuacji wysokiego deficytu budżetowego, dynamicznie rosnącego długu publicznego i pojawiającego się problemu niewypłacalności podmiotów publicznych.

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w ramach powierzonych zadań własnych zobowiązane są do dbałości o powierzony majątek¹. Należy podkreślić, iż realizacja określonych zagrożeń w otoczeniu samorządu terytorialnego może zakłócać i zakłóca funkcjonowanie nie tylko organów kierujących, ale i całej wspólnoty samorządowej (zniszczenie mostu w Warszawie, problemy z terminowością czy jakością realizowanych inwestycji w innych miejscach w Polsce). Konsekwencją tego stanu rzeczy jest konieczność stosowania przez samorządy zintegrowanych działań, mających na celu ograniczenie i minimalizację negatywnych skutków realizacji ryzyk dostępnymi metodami.

Ponadto koncepcja nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*), nawiązująca do menadżerskiego podejścia w zarządzaniu finansami jednostek sektora publicznego, akcentuje wynik i ryzyko. Jednym z kluczowych postulatów tej koncepcji jest efektywne i skuteczne zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym.

Zarządzanie ryzykiem jest jednym z celów obligatoryjnie wprowadzonej – na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych – kontroli zarządczej, rozumianej jako ogół działań

1. M. Jastrzębska, *Apetyt na ryzyko jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, [red.] J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska, CeDeWu, Warszawa 2013, s. 138.

podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań jednostek sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Powstaje więc szczególnie zapotrzebowanie na rzetelne badania naukowe dotyczące przyczyn, przejawów i skutków wzrastającego ryzyka funkcjonowania jednostek tego sektora, jak również sposobów jego pomiaru. Niezbędne stają się również poszukiwania dotyczące optymalnego modelu zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych, w tym w podsektorze samorządowym, z uwzględnieniem zróżnicowanych instrumentów zarządczych.

Recenzowana monografia została podzielona w sposób uporządkowany i logiczny na dziewięć części.

W części pierwszej opisano uwarunkowania działania jednostek samorządu terytorialnego (JST) jako podmiotów publiczno-prawnych obciążonych ryzykiem. Scharakteryzowano również specyfikę oraz rodzaje ryzyka występującego w działalności JST, a także dokonano identyfikacji charakterystycznych wobec niego postaw i zachowań decydentów samorządowych. Opisano także najważniejsze instrumenty ograniczania ryzyka – ubezpieczenia, partnerstwo publiczno-prywatne, sekurytyzację, instrumenty pochodne.

W części drugiej określono specyfikę i zakres zarządzania ryzykiem na szczeblu lokalnym, przede wszystkim w kontekście doktryny nowego zarządzania publicznego. Wyodrębniono jednocześnie kluczowe etapy tego procesu, dokonując interesującej konfrontacji celów zarządzania ryzykiem z celami i zadaniami JST. Wskazano również na kluczowe korzyści wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem oraz na ewentualne skutki będące konsekwencją jego braku lub wad systemowych. Autorom udało się przy tym umiejętnie wyeksponować rolę w tym zakresie stosunkowo nowych instrumentów stosowanych w obszarze polskich finansów samorządowych (takich jak budżet zadaniowy, kontrola zarządcza).

Za szczególnie interesującą i przydatną dla praktyków samorządowych należy uznać część trzecią opracowania. Opisano w niej normy, specyfikacje i wzory postępowania (FERMA, COSO II, AS/NZS 4360, ISO 31000), które mają wprawdzie charakter tzw. regulacji „miękkich”, ale też są swoistymi wzorcami, wyznacznikami dla decydentów samorządowych w kreacji i implementacji systemu zarządzania ryzykiem.

W części czwartej opracowania omówiono kwestie metodyki zarządzania ryzykiem oraz zasady, jakimi należy się kierować w tym procesie. Zaproponowano w niej między innymi modelową strukturę systemu zarządzania ryzykiem JST, wskazując na kwestie kompetencji i odpowiedzialności w tym zakresie kierowników urzędów JST, skarbników czy też poszczególnych menedżerów ryzyka. Wyjaśniono również znaczenie pojęcia „apetyt na ryzyko”, a także kwestie sposobów identyfikacji, analizy, oceny, dokumentowania i raportowania ryzyka.

W części piątej recenzowanej pracy określono uwarunkowania oraz etapy kreacji i implementacji systemu zarządzania ryzykiem JST, na który składają się zasady, procedury, zakres kompetencji i odpowiedzialności oraz techniki i narzędzia zarządzania. Wskazano również na kryteria oceny funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem JST w kontekście audytu wewnętrznego.

W kolejnych czterech częściach omawianej monografii wyeksponowano wątek ryzyka katastroficznego w JST. W efekcie poszukiwania optymalnego rozwiązania zaproponowano strukturę ramową w systemie zarządzania ryzykiem JST z uwzględnieniem ryzyka katastroficznego. Z kolei w ramach procesu zarządzania ryzykiem z uwzględnieniem ryzyka katastroficznego określono przebieg podstawowych jego etapów, tj. identyfikacji, analizy, ewaluacji ryzyka, postępowania z ryzykiem, raportowania ryzyka. Na kanwie prowadzonych rozważań w zakresie ubezpieczenia

ryzyka w działalności JST i metod finansowania skutków zdarzeń katastroficznych wskazano wytyczne w zakresie tworzenia rozwiązań dotyczących programu ubezpieczeniowego dla JST, przeanalizowano korzyści z współpracy JST z pośrednikiem ubezpieczeniowym (brokerem) w oraz przeanalizowano wady i zalety systemowego rozwiązania polegającego na wykorzystaniu zakładów ubezpieczeń działających na zasadzie wzajemności dla finansowania skutków zdarzeń katastroficznych.

Omawiana monografia wyróżnia się wysokimi walorami merytorycznymi, a także aktualnością podejmowanej problematyki badawczej. Działalność jednostek samorządu terytorialnego związana jest z różnorodnymi zagrożeniami i Autorzy wykazali obszary, w których konieczne jest identyfikowanie zagrożeń i ryzyka. Proponowana metoda identyfikacji powoduje, że jej zastosowanie daje aktualne zestawienie zagrożeń, w odniesieniu do konkretnego podmiotu, z konkretnymi właściwościami.

Wykonywanie zadań obciążone jest ryzykiem popełnienia błędów, które w konsekwencji prowadzić mogą do konieczności finansowego pokrycia zaistniałych szkód. I tu również pojawiają się niemal uniwersalne odniesienia co do sposobu kształtowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), czy do budowania przez podmioty samorządowe towarzystw ubezpieczeń wzajemnych.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w osobowość prawną oraz majątek, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Wykonują zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Skala ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego ze względu na złożoność i specyfikę jest często większa niż w innych podmiotach (brak możliwości przeniesienia w inne obszary, konieczność użytkowania już posiadanej infrastruktury – mosty, drogi).

Dlatego zawarte w pracy wskazówki mogą okazać się wręcz niezastąpione w zakresie tworzenia i wprowadzania przez JST lokalnych systemów oraz zindywidualizowanych procedur zarządzania ryzykiem. Z uwagi na wielopłaszczyznowość kwestii podejmowanych w omawianej monografii powinna ona być wykorzystywana nie tylko jako podręcznik akademicki adresowany do studentów uczelni ekonomicznych, ale również jako vademecum pracowników administracji publicznej zaangażowanych w procesy zarządzania ryzykiem, oraz pracowników firm ubezpieczeniowych.

Wskazana monografia powstała w wyniku badań naukowych prowadzonych pod kierownictwem prof. Marii Jastrzębskiej w latach 2011–2013 w Katedrze Finansów i Ryzyka Finansowego Uniwersytetu Gdańskiego, w ramach projektu badawczego NCN (nr N N113 360740). Praca wydana została wprawdzie w 2014 roku, ale poruszana w niej problematyka i wskazówki dotyczące zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego nie straciły na aktualności. Publikacja może wciąż stanowić ciekawy przyczynek do podjęcia niezbędnej dyskusji nad aktualnymi wyzwaniem dotyczącymi kwestii nowoczesnego i zintegrowanego zarządzania finansami samorządowymi, zwłaszcza że zdecydowana większość polskich JST stosuje wciąż tradycyjne, często oparte na podejściu intuicyjnym, modele zarządzania.

DR HAB. TERESA BEDNARCZYK – profesor UMCS, Zakład Ubezpieczeń, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

