

Marzanna Poniatowicz

Transfer ryzyka jako instrument zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 325-337

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARZANNA PONIATOWICZ

Uniwersytet w Białymstoku

**TRANSFER RYZYKA JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA
RYZYKIEM W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO**

Wprowadzenie

Nieodłącznym elementem każdej działalności, w tym także działalności jednostek samorządu terytorialnego (jst), jest ryzyko. W sektorze publicznym, którego częścią składową jest sektor samorządowy, ryzyko ma szczególny wymiar, ponieważ dotyczy procesu angażowania pieniędzy publicznych. Teoretycznie istnieje kilka możliwych, opcjonalnych reakcji władz samorządowych na zidentyfikowane ryzyko:

- przyjęcie biernej postawy w drodze akceptacji ryzyka w sytuacji, gdy koszty przeciwdziałania ryzyku znacznie przewyższają potencjalne koszty wystąpienia określonych negatywnych zjawisk;
- przeciwdziałanie ryzyku w drodze tworzenia i wdrażania określonych planów działania;
- wycofanie się z działań, w przypadku gdy działania te uznane zostaną przez władze samorządowe jako obciążone zbyt wysokim ryzykiem,
- przenoszenie ryzyka na inne podmioty.

Celem niniejszego opracowania jest analiza instrumentów składających się na proces zarządzania ryzykiem w sektorze samorządowym, w ramach ostatniego z wymienionych aspektów, tj. transferu ryzyka.

1. Definicja, specyfika i typologia ryzyka jednostek samorządu terytorialnego

W ujęciu ekonomicznym ryzyko oznacza taką sytuację, w której co najmniej jeden z elementów na nią się składających jest nieznamy, ale można określić prawdopodobieństwo jego wystąpienia. Jest to istotna cecha odróżniająca ryzyko od niepewności. Według F.H. Knighta – amerykańskiego przedstawiciela chicagowskiej szkoły ekonomicznej, o ile niepewność oznacza możliwość odchylenia od stanu oczekiwanego, której nie można zmierzyć, ponieważ nie można zastosować rachunku prawdopodobieństwa, o tyle ryzyko jest również możliwością odchylenia od stanu oczekiwanego, którą można jednak określić prawdopodobieństwem wystąpienia¹. W tym sensie ryzyko oznacza prawdopodobieństwo poniesienia straty.

W literaturze podawane są różne klasyfikacje ryzyka, które w większości przypadków mogą również znaleźć zastosowanie dla jst. Jedną z najbardziej ogólnych klasyfikacji dzieli ryzyko na dwie kategorie: ryzyko systematyczne (*systemic risk*), zwane ogólnym, oraz ryzyko specyficzne (*unsystemic risk*), zwane szczegółowym lub operacyjnym. Pierwsze z nich jest wynikiem działania sił zewnętrznych, na które jst jako podmiot narażony na ryzyko nie ma wpływu. Źródłami ryzyka systematycznego są na przykład zmiany koniunktury gospodarczej, sytuacji polityczno-ekonomicznej, przepisów podatkowych itp. Ryzyko specyficzne jest natomiast częścią całkowitego ryzyka i wynika ze specyfiki danego podmiotu, w naszym przypadku – konkretnej jst. Jako przykładowe źródła takiego ryzyka można uznać nadmierne zadłużenie jst, przekraczające jej indywidualną zdolność kredytową, niekorzystne (np. peryferyjne) położenie geograficzne danej jednostki samorządowej, ograniczoność jej własnych zasobów finansowych itp.

Istotne znaczenie ma również podział ryzyka na: ryzyko finansowe (*financial risk*) i ryzyko niefinansowe (*non financial risk*). Należy podkreślić,

¹ F.H. Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*, Cosimo Inc., New York 2005, s. 19–21.

że zarówno pierwsza, jak i druga kategoria wymienionego ryzyka mają wpływ na wyniki finansowe podmiotu gospodarczego, jednak przy ryzyku finansowym jest to wpływ bezpośredni, natomiast przy ryzyku niefinansowym – pośredni. Ryzyko finansowe związane jest z podejmowaniem decyzji finansowych, dotyczących sposobów finansowania działalności jst. Określa się je na podstawie rodzajów i struktury poszczególnych źródeł finansowania.

Dodatkowo w ramach ryzyka finansowego i niefinansowego wyróżnia się wiele rodzajów ryzyka szczegółowego, dotyczących różnych aspektów funkcjonowania jst. Ich przykłady scharakteryzowano w tabeli 1.

Tabela 1

Rodzaje ryzyka w funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego

Rodzaj ryzyka	Przyczyna powstawania i istota
ryzyko rynkowe (<i>market risk</i>)	związane z niebezpieczeństwem niekorzystnej zmiany cen (dotyczy to jst jako sprzedawcy i nabywcy)
ryzyko operacyjne (<i>operating risk</i>)	dotyczy popełnionych błędów w działalności operacyjnej jst, wynika głównie z wad wewnętrznych systemów oraz błędów spowodowanych przez człowieka
ryzyko płynności (<i>liquidity risk</i>)	związane z niemożnością zamknięcia pozycji, kiedy rynek nie może zaabsorbować, bez niekorzystnego wpływu na poziom cen, każdej liczby określonych aktywów, jakie jst zamierza sprzedać
ryzyko inflacji (<i>inflation risk</i>)	powstaje, gdy z powodu spadku siły nabywczej pieniądza zmienia się realna wartość przepływów gotówkowych z danego instrumentu
ryzyko walutowe (<i>currency risk</i>)	dotyczy komunalnych papierów wartościowych denominowanych w walutach obcych, gdyż ich wartość zależy od kursu wymiany walut obowiązującego w momencie płatności
ryzyko kredytowe (<i>credit risk</i>)	wiąże się z niedotrzymaniem zobowiązań przez partnera handlowego (dotyczy jst jako dłużnika i wierzyciela)
ryzyko stopy procentowej (<i>interest rate risk</i>)	związane z niebezpieczeństwem negatywnego wpływu zmian rynkowej stopy procentowej na sytuację finansową jst
ryzyko niestabilnych dochodów (<i>unstable revenue risk</i>)	jego źródłem jest silne uzależnienie władz samorządowych od uznaniowych decyzji finansowych administracji centralnej
ryzyko związane z udzielonymi przez jst poręczeniami i gwarancjami (<i>guarantees risk</i>)	w przypadku niewywiązania się przez dłużnika, któremu udzielono gwarancji (poręczenia) z ciężących na nim zobowiązań, odpowiedzialność za zobowiązania przechodzi na gwaranta (np. jednostkę samorządu terytorialnego)
ryzyko prawne (<i>legal risk</i>)	spowodowane zmianami regulacji prawnych dotyczących zasad funkcjonowania i gospodarki jst
Rodzaj ryzyka	Przyczyna powstawania i istota

ryzyko w procedurach przetargów publicznych (<i>risk in public tender procedures</i>)	jest to szczególna kategoria ryzyka prawnego, wiążąca się z naruszeniem przez jst skomplikowanych zasad i procedur zamówień publicznych
ryzyko dodatkowych zadań zleconych (<i>risk of additional delegated tasks</i>)	jest efektem niestabilności systemu prawnego i wiąże się z możliwością powierzenia jst przez władze centralne nowych zadań bez zagwarantowania odpowiednich środków finansowych
ryzyko polityczne (<i>political risk</i>)	związane z możliwością wystąpienia istotnych zmian politycznych w organach jst (kwestia kadencyjności władz) i związanego z tym niekorzystnego wpływu czynników politycznych na decyzje podejmowane w jst (finansowe, administracyjne, personalne itp.)
ryzyko wystąpienia zdarzeń losowych (<i>risk of unforeseen events</i>)	jego źródłem są klęski żywiołowe występujące na obszarze jst (np. powódź, trzęsienie ziemi, susze itp.), inne wypadki i katastrofy, konflikty społeczne (np. strajki itp.)
ryzyko komunikacji (<i>communication risk</i>)	dotyczy ryzyka wizerunkowego oraz barier komunikacyjnych, zarówno w zakresie komunikacji wewnętrznej pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi jst, jak i komunikacji zewnętrznej – pomiędzy jst a społecznością lokalną (mieszkańcami, inwestorami itp.)
ryzyko w procesie wykorzystania środków unijnych (<i>risk in the process of using EU funds</i>)	wiąże się z barierami występującymi w procesie absorpcji środków unijnych przez jst, dotyczącymi między innymi problematyki tzw. wkładu własnego samorządowego beneficjenta, trudności w zakresie finansowania pomostowego oraz kosztów niekwalifikowanych
ryzyko informatyczne (<i>information technology risk</i>)	wiąże się z awariami systemów informatycznych jst, a także z możliwością utraty danych przetwarzanych w tych systemach bądź ich nieuprawnioną modyfikacją przez podmioty z zewnątrz

Źródło: opracowanie własne.

Zawarta w tabeli analiza różnych rodzajów ryzyka szczegółowego związanego z działalnością jst wskazuje na wieloaspektowość i złożoność problematyki². Dotyczy ona zagrożeń spowodowanych zarówno uwarunkowaniami prawnymi, ekonomicznymi, organizacyjnymi, jak i politycznymi. Skutki owych zagrożeń mogą wpłynąć negatywnie nie tylko na realizację celów jst, lecz również na jej aktywa, a także mogą zakłócić procesy ekonomicznego i efektywnego wykorzystania zasobów przez jednostkę samorządową.

² Szerzej na ten temat w opracowaniach: B. Filipiak, *Ryzyko decyzji finansowych podejmowanych przez organy samorządowe w świetle ustawy o finansach publicznych*, s. 115–124 oraz A. Szewczuk, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle podatności na oddziaływanie zjawisk ryzyka i niepewności*, s. 137–148, w: B. Filipiak (red.), *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 26.

W tym kontekście należy regularnie i cyklicznie przeprowadzać stały monitoring ryzyka w jst. Kluczem sukcesu jest ciągłość tego procesu.

2. Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowym

Zarządzanie ryzykiem (*risk management*) w jst jest w Polsce tematem stosunkowo nowym, ale niezwykle aktualnym, zwłaszcza w warunkach kryzysu gospodarczego. Zagadnienie to świetnie wkomponowuje się w doktrynę bardzo popularnego na świecie, a ostatnio również w naszym kraju tzw. Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*), w którym kładzie się nacisk na dwa elementy: wynik i ryzyko³.

Według M. Bywanis-Jodlińskiej, zarządzanie ryzykiem oznacza „działania zarządcze, których zadaniem jest identyfikacja i ocena ryzyka i niepewności oraz walka z ich przyczynami i wpływem na organizację”⁴. Ta sama autorka określa ryzyko zarządzane (*managed risk*) jako ryzyko wraz z jego skutkami po zastosowaniu mechanizmów kontroli wewnętrznej⁵.

Opracowany przez Ministerstwo Finansów polski podręcznik *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym* definiuje ten proces jako „logiczną i systematyczną metodę tworzenia kontekstu, identyfikacji, analizy, oceny, działania, nadzoru oraz informowania o ryzyku w sposób, który umożliwi organizacji minimalizację strat i maksymalizację możliwości”⁶. W opinii autorów cytowanego podręcznika, procesu zarządzania ryzykiem nie można traktować jako obciążenia dla organizacji, lecz jako sposób maksymalizacji dostępnych możliwości i zmniejszania prawdopodobieństwa porażki. Jest to wreszcie niezbędna podstawa utworzenia właściwego ładu organizacyjnego każdej

³ Koncepcja *New Public Management*, stanowiąca swoisty mix administracji publicznej z gospodarką rynkową, jest znacznie bliższa autorce niniejszego opracowania niż najnowsza koncepcja *Public Governance*, nawiązująca do połączenia idei administracji publicznej z tzw. społeczeństwem obywatelskim.

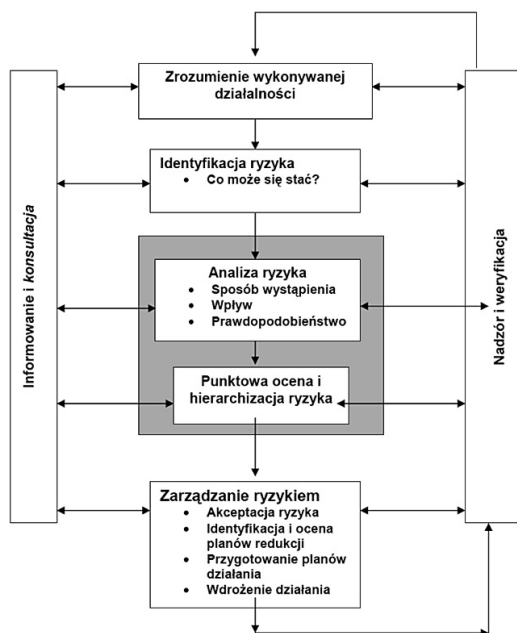
⁴ M. Bywanis-Jodlińska, *Kontrola i zarządzanie ryzykiem*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2005, s. 10.

⁵ Ibidem, s. 6.

⁶ B. Jannison, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, publikacja finansowana w ramach środków projektu UE *Transition Facility* 2004/016–829.01.08, Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004, s. 7.

organizacji, w tym jst (*community governance order*)⁷. Efektywne zarządzanie ryzykiem pozwala na lepsze świadczenie usług publicznych przez jst, lepsze wykorzystanie zasobów, ograniczenie ich marnotrawstwa oraz sprawniejsze wprowadzanie różnego rodzaju innowacji organizacyjnych, finansowych itp.

Autorzy cytowanego podręcznika wskazują na kilka etapów zarządzania ryzykiem w jst, takich jak: identyfikacja ryzyka, jego analiza, ocena i hierarchizacja, a w efekcie odpowiednia reakcja na ryzyko. Proces ten zobrazowano na rysunku 1. Jak już wcześniej wspomniano, jednym z możliwych sposobów reakcji na ryzyko jest jego transfer na inne podmioty. W płaszczyźnie gospodarki finansowej jst jest to skuteczny instrument ograniczający ryzyko, którego działanie polega na przeniesieniu skutków wystąpienia ryzyka na zewnątrz, tj. na inny podmiot, który potrafi nim lepiej zarządzać. Oczywiście transfer ryzyka jest odpłatny, przy czym istnieją jego różne techniki (formy).



Rysunek 1. Etapy zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego

Źródło: B. Jannison, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, op.cit., s. 9.

⁷ Ibidem, s. 10.

3. Transfer ryzyka jst na firmę ubezpieczeniową

Jednym z instrumentów ograniczania ryzyka jst jest jego transfer na firmę ubezpieczeniową. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają ubezpieczenia gospodarcze. Już dzisiaj w ofercie firm ubezpieczeniowych spotyka się wiele adresowanych do jednostek samorządu terytorialnego propozycji, które związane są z ubezpieczeniem mienia gmin, powiatów i województw samorządowych oraz ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej jst wraz z jednostkami organizacyjnymi. Są to przykładowo ubezpieczenia mienia od ognia i innych zdarzeń losowych, od kradzieży z włamaniem i rabunku, ubezpieczenia sprzętu elektronicznego, od odpowiedzialności cywilnej, następstw nieszczęśliwych wypadków czy wreszcie ubezpieczenia komunikacyjne.

Należy podkreślić, że rola ubezpieczeń w procesie zarządzania ryzykiem jst pojawia się na wielu etapach owego zarządzania, zarówno w fazie przed zrealizowaniem ryzyka (działania o charakterze prewencyjnym), jak również w czasie realizacji ryzyka (ograniczanie rozmiaru strat) i wreszcie po zrealizowaniu się ryzyka i powstaniu straty (w drodze kompensacji szkód ubezpieczeniowych). Oczywiście podstawowym zadaniem ubezpieczenia jest kompensacja finansowa strat, jednak w literaturze przedmiotu podkreśla się wyraźnie fakt, że wymagania zakładu ubezpieczeń stawiane jako warunek przyjęcia ryzyka oraz obowiązki narzucane w umowie ubezpieczenia stanowią same w sobie ważny instrument prewencyjny, zmierzający do ograniczenia prawdopodobieństwa realizacji ryzyka lub jego negatywnych konsekwencji. Kosztem transferu ryzyka jest więc nie tylko składka ubezpieczeniowa płacona przez jst, lecz również koszty działań prewencyjnych, wymagane w całym okresie ochrony ubezpieczeniowej, tj. koszty różnego rodzaju zabezpieczeń, które stanowią warunek przyjęcia ryzyka do ubezpieczenia⁸.

Pomocnym dokumentem w zakresie analizowanego aspektu zarządzania ryzykiem jest opracowanie strategii ubezpieczeniowej jst, w której należy określić skalę zapotrzebowania na ochronę ubezpieczeniową, sprecyzować optymalne poziomy sum ubezpieczenia, określić kryteria wyboru towarzystw ubezpieczeniowych oraz modelowe warunki współpracy z nimi, wskazać komórki

⁸ I. Kwiecień, *Rola i miejsce ubezpieczenia w procesie zarządzania ryzykiem w działalności gospodarczej*, w: M. Marcinkowska, S. Wieteska (red.), *Harmonizacja bankowości i ubezpieczeń*, Difin, Warszawa 2007, s. 554.

organizacyjne jest odpowiedzialne za monitorowanie przyjętych rozwiązań ubezpieczeniowych oraz monitorowanie procesu likwidacji i kompensacji szkód, a także przygotowanie administracyjno-prawnej obsługi zawartych umów.

4. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jako instrument transferu ryzyka jest na podmiot prywatny

Partnerstwo publiczno-prywatne (*Public-Private Partnership – PPP*) to nie tylko jeden z instrumentów finansowania inwestycji sektora publicznego (państwowego i samorządowego), lecz także jedna z form demonopolizacji administracji publicznej poprzez przekazywanie do realizacji zadań publicznych podmiotom prywatnym. Aktualnie w Polsce przeżywamy swoiste odrodzenie tej formy współpracy. Spowodowane jest to faktem, że w końcu udało się nam opracować regulacje prawne sprzyjające rozwojowi PPP. Poprzedni, niejako „martwy” akt prawny, tj. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, wprowadził liczne skomplikowane procedury, które skutecznie „zamroziły” inicjatywy PPP w Polsce (w ciągu kilku lat funkcjonowania ustawy nie zawarto żadnej umowy PPP w sektorze samorządowym).

Aktualnie obowiązujące regulacje, tj. nowa Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁹ oraz Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁰, w widoczny sposób odwróciły te trendy. Nowa ustawa zdecydowanie różni się od jej poprzedniczki z 2005 r. Jej konstrukcję oparto na pięciu podstawowych założeniach: przyznanie zainteresowanym jak największej swobody kształtowania partnerstwa, ochrona najważniejszych interesów publicznych, ochrona uzasadnionych interesów partnerów prywatnych, ochrona długu publicznego, zgodność z prawem Unii Europejskiej. W nowej ustawie odstąpiono od wymogu wykonywania części uciążliwych analiz ekonomicznych w przypadku małych projektów PPP o wartości do 211 tys. euro oraz robót budowlanych – do 5 278 tys. euro.

⁹ DzU 2009, nr 19, poz. 100.

¹⁰ DzU 2009, nr 19, poz. 101. Wprowadzona przez tę ustawę formuła koncesji często określana jest jako tzw. małe PPP. W aspekcie interesującej nas problematyki transferu ryzyka, w przypadku PPP następuje podział ryzyka między partnera publicznego i prywatnego, natomiast w przypadku koncesji następuje przeniesienie ryzyka ekonomicznego z tytułu wykonywania koncesji na koncesjonariusza.

Poza tym wprowadzono bardziej ramowy charakter umowy o PPP (formuła *umbrella agreement*), to znaczy zrezygnowano ze szczegółowego wykazu zawartości umowy, określając jedynie jej zasadnicze elementy. Uproszczono również procedury związane z wyborem formy partnerstwa oraz wyborem partnera prywatnego. Rozszerzono listę podmiotów publicznych, które mogą być zaangażowane w PPP. Obok władz państwowych i samorządowych pojawiły się dodatkowo przedsiębiorstwa, banki, spółki prawa handlowego, publiczne podmioty zagraniczne itp.¹¹

Te wszystkie ułatwienia spowodowały, że w samym tylko 2009 r. podmioty publiczne ogłosiły 41 projektów publiczno-prywatnych, z czego 22 przedsięwzięcia dotyczyły sektora samorządowego (nowe regulacje prawne najczęściej były stosowane przez urzędy miast i gmin, rzadziej przez urzędy marszałkowskie, powiaty, spółki komunalne, szkoły i szpitale)¹².

Partnerstwo oznacza taką relację, której istotą jest podział ryzyka według zasady, że każdy z partnerów robi to, co potrafi zrobić najlepiej. Przy realizacji przedsięwzięcia w formule PPP pojawia się jednak szereg nowych ryzyk, charakterystycznych dla tej formy. Ich źródłem jest odmiennność spojrzenia na projekt PPP oraz różnice w celach działania podmiotów publicznych i prywatnych. O ile podmioty publiczne są przede wszystkim zainteresowane uzyskaniem określonych korzyści społecznych, o tyle podmioty prywatne kierują się kryterium finansowego zwrotu z inwestycji i zyskiem¹³.

W Decyzji Eurostatu z 2004 r.¹⁴, dotyczącej problematyki wpływu umów PPP na deficyt i dług sektora publicznego wskazuje się trzy kategorie ryzyka związanego z przedsięwzięciami typu PPP, tj. ryzyko procesu budowlanego,

¹¹ Pod warunkiem, że są to podmioty finansowane w ponad 50% przez Skarb Państwa lub samorząd terytorialny, lub w których SP lub samorząd terytorialny posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

¹² *Rynek PPP w Polsce. Raport Investment Support podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Investment Support, Warszawa, styczeń 2010 r., s. 5.

¹³ Szerzej na ten temat: A. Kopańska, *Ryzyko w projektach PPP*, w: A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzelak (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 45–65.

¹⁴ Decyzja EUROSTAT-u 18/2004 z dnia 11.02.2004 r. *Treatment of public-private partnerships*; jej treść dostępna jest pod adresem internetowym: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-11022004-AP/EN/2-11022004-AP-EN.HTML, 2010.05.24.

dostępności i popytu¹⁵. Ryzyko związane z procesem budowlanym (*construction risk*) obejmuje takie elementy, jak opóźnienia, niespełnienie określonych w umowie standardów, powstanie dodatkowych kosztów podczas prac związanych z inwestycją, ujawnienie się wad technicznych itp. Ryzyko dostępności (*availability risk*) polega na niemożliwości wypełnienia umowy w zakresie ilości oferowanych usług lub standardów świadczonych usług. Z kolei ryzyko popytu (*demand risk*) polega na możliwości wystąpienia zmian w zakresie wielkości zapotrzebowania na usługi świadczone w ramach PPP, niezależnie od działań partnera prywatnego.

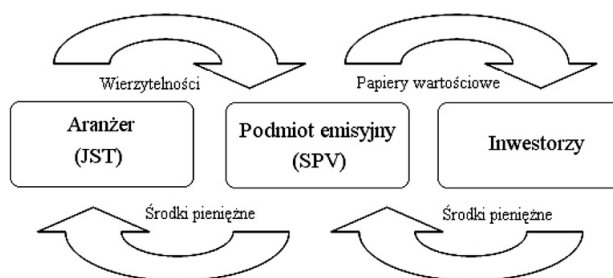
Wspomniana regulacja Eurostatu rekomenduje sposoby na odciążenie długu i deficytu publicznego w drodze przeniesienia większości ryzyk (odpowiedzialności) związanych z PPP, tj. na partnera prywatnego, i wprowadzenia następującej zasady: jeśli partner prywatny ponosi ryzyko związane z budową oraz jedno z dwóch ryzyk, tj. ryzyko dostępności albo popytu, wówczas można uznać, że przedsięwzięcie nie będzie skutkowało powiększeniem długu i deficytu publicznego. Inaczej mówiąc, dług i deficyt generowane przez projekty PPP nie są uwzględniane przy liczeniu tzw. limitów z Maastricht (maksymalny poziom deficytu sektora finansów publicznych – 3% PKB, maksymalny poziom długu publicznego – 60% PKB), jeżeli przeważająca część ryzyka ekonomicznego związanego z realizacją przedsięwzięcia jest ponoszona przez podmiot prywatny.

5. Ryzyko a sekurytyzacja aktywów

Kolejnym instrumentem transferu ryzyka przez jst jest sekurytyzacja. Jest to stosunkowo nowa w Polsce technika finansowa pozwalająca

¹⁵ Oczywiście nie jest to pełna lista ryzyk związanych z PPP. W opracowaniu B. Korbusa wymienia się inne rodzaje ryzyk charakterystycznych dla opisywanej formuły współpracy: ryzyko związane z osiągnięciem odpowiedniego poziomu dochodów generowanych w ramach współpracy PPP, ryzyko związane z wyborem partnera prywatnego, ryzyko związane z pracami konstrukcyjnymi, ryzyko związane z operacjami walutowymi (jeśli środki finansowe niezbędne do realizacji danego przedsięwzięcia pozyskiwane są za granicą), ryzyko związane z prawidłowym wykonaniem kontraktów oraz publiczną regulacją PPP, ryzyko polityczne, ryzyko związane z przestrzeganiem wymogów ochrony środowiska, ryzyko ukrytych wad, ryzyko braku publicznej akceptacji, ryzyko utraty kontroli publicznej nad procesem świadczenia usług, ukryty protekcyjizm. Szerzej na ten temat: B. Korbus, *Wskazówki Komisji Europejskiej dotyczące Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2005, s. 10–13.

na pozyskanie kapitału na cele obrotowe lub inwestycyjne przez jst, poprzez przekształcenie wyodrębnionych aktywów w papiery wartościowe, które mogą stać się przedmiotem obrotu. Sekurytyzacja to technika refinansowania określonej kategorii aktywów na rynku kapitałowym przez emisję papierów wartościowych (określanych jako ABS – *asset-backed securities*), zabezpieczonych aktywami dłużnika. Podmiot decydujący się podać sekurytyzacji posiadane aktywa to tzw. aranżer. Może nim być jst, która powołuje niezależną spółkę kapitałową, tzw. spółkę celową (*Special Purpose Vehicle* – *SPV*), której celem jest pozyskiwanie kapitału z rynku komercyjnego poprzez emisję papierów wartościowych w całości zabezpieczonych majątkiem SPV. Jeżeli aranżerem jest jst, to uzyskuje ona środki finansowe od inwestorów – nabywców obligacji, które są przelewane przez spółkę celową na jej rachunek.



Rysunek 2. Schemat sekurytyzacji w sektorze samorządowym

Źródło: opracowanie własne.

Możliwe jest wskazanie określonych zalet sekurytyzacji w aspekcie ryzyka finansowania przedsięwzięć komunalnych. Przede wszystkim stwarza ona możliwość finansowania projektów inwestycyjnych przez jst – za pośrednictwem spółek komunalnych – przy zachowaniu dużego bezpieczeństwa transakcji, czyli ograniczonego ryzyka. Pozwala także na odseparowanie określonych aktywów od ryzyka kredytowego związanego z działalnością jst. Ponadto jst uzyskuje dostęp do środków finansowych, które nie pogarszają ustawowych wskaźników zadłużenia.

Podsumowanie

Jesteśmy świadkami wyraźnego wzrostu zainteresowania problematyką zarządzania ryzykiem w działalności jst. Nie bez znaczenia pozostaje tu kwestia kryzysu gospodarczego, którego skutków niewątpliwie doświadczają analizowane jednostki, i wynikającej z tego faktu zwiększonej skali ryzyka. W takiej sytuacji podjęcie wielu rodzajów ryzyka w działalności jst staje się koniecznością, a systematyczny proces jego identyfikacji, analizy, oceny oraz monitorowania to jedno z ważniejszych wyzwań w lokalnej polityce jednostek samorządowych. Standardem powinno stać się powołanie specjalnych komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za procesy zarządzania ryzykiem, a także rozważenie przez menedżerów samorządowych zasadności wykorzystania instrumentów opierających się na transferze ryzyka jst na inne podmioty.

Literatura

- Bywanis-Jodlińska M., *Kontrola i zarządzanie ryzykiem*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2005.
- Decyzja EUROSTAT-u 18/2004 z dnia 11.02.2004 r. *Treatment of public-private partnerships*; jej treść dostępna jest pod adresem internetowym: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-11022004-AP/EN/2-11022004-AP-EN.HTML.
- Filipiak B., *Ryzyko decyzji finansowych podejmowanych przez organy samorządowe w świetle ustawy o finansach publicznych*, w: B. Filipiak (red.), *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu 2010, nr 26.
- Jannion B., *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, publikacja finansowana w ramach środków projektu UE *Transition Facility* 2004/016-829.01.08, Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004.
- Knight F.H., *Risk. Uncertainty and Profit*, Cosimo Inc., New York 2005.
- Kopańska A., *Ryzyko w projektach PPP*, w: A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzela (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Korbus B., *Wskazówki Komisji Europejskiej dotyczące Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2005.

- Kwiecień I., *Rola i miejsce ubezpieczenia w procesie zarządzania ryzykiem w działalności gospodarczej*, w: M. Marcinkowska, S. Wieteska (red.), *Harmonizacja bankowości i ubezpieczeń*, Difin, Warszawa 2007.
- Rynek PPP w Polsce. Raport Investment Support podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Investment Support, Warszawa, styczeń 2010 r.
- Szewczuk A., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle podatności na oddziaływanie zjawisk ryzyka i niepewności*, w: B. Filipiak (red.), *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu 2010, nr 26.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU 2009, nr 19, poz. 101.

TRANSFER OF RISK AS AN INSTRUMENT OF RISK MANAGEMENT IN LOCAL AUTHORITIES

Summary

The aim of this paper is to analyse the specific nature of the risk associated with the functioning of local authorities, with particular emphasis on financial risk. Various types of risk are described which are characteristic of local authorities as public sector entities (such as market risk, operating risk, liquidity risk, inflation risk, currency risk, credit risk, legal risk, political risk, interest rate risk, unstable revenue risk, risk associated with guarantees given by the local authority, risk in public tender procedures, risk of additional delegated tasks, risk of unforeseen events, communication risk, risk in the process of using European Union funds, and information technology risk). Special features of the management of risk in the local government sector are described, with indication of instruments whereby risk is transferred from local authorities to other entities: risk insurance, securitization and the public-private partnership formula.

Translated by Marzanna Poniatowicz