

Paweł Galiński

Uniwersytet Gdański

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W INWESTYCJACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: W artykule scharakteryzowano problematykę zarządzania ryzykiem w inwestycjach jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszej części pracy przedstawiono pojęcie ryzyka oraz zarządzania ryzykiem, a także omówiono specyfikę inwestycji jednostek samorządu terytorialnego. Należy tu bowiem podkreślić szczególny charakter tych inwestycji w procesie rozwoju gospodarczego określonych struktur lokalnych. Następnie opisano poszczególne etapy zarządzania ryzykiem w inwestycjach jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiono również wybrane ryzyka występujące w procesie inwestycyjnym oraz instrumenty je ograniczające. Chodzi tu bowiem o zwiększenie skuteczności i racjonalności prowadzenia działań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.

Słowa kluczowe: ryzyko, zarządzanie ryzykiem, inwestycje, jednostki samorządu terytorialnego

1. Wstęp

Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) stanowi istotny warunek rozwoju poszczególnych obszarów kraju. Powodzenie tych inwestycji uzależnione jest jednak od wielu czynników, w tym od ryzyka występowania określonych zdarzeń. Istotne staje się więc zarządzanie ryzykiem w procesie realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego. Konieczność zarządzania ryzykiem, do którego należy ryzyko realizacji inwestycji, wynika również z wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2010 r. ustawy o finansach publicznych. Ustawa ta przewiduje bowiem potrzebę zarządzania ryzykiem w ramach realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego kontroli zarządczej¹. W następstwie wprowadzonych przepisów przewiduje się, że zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej na szczeblu samorządowym, stąd też i kwestii zarządzania ryzykiem (w tym ryzykiem związanym z realizowanymi inwestycjami), należy do obowiązków wójta, burmistrza, prezydenta miasta, czy przewodniczącego zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego. Taki charakter

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240), art. 68, ust. 2.

przepisów prawa wymaga więc wprowadzenia określonego systemu zarządzania ryzykiem, który wpływałby na podnoszenie skuteczności i efektywności realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Celem artykułu jest więc scharakteryzowanie problematyki zarządzania ryzykiem w inwestycjach jednostek samorządu terytorialnego.

2. Istota ryzyka i zarządzania ryzykiem

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele różnych określeń pojęcia ryzyka. Często nazywa się nim stan niepewności, związany z określonymi zdarzeniami bądź podjętymi działaniami, który może spowodować odchylenie zrealizowanych celów od wartości wcześniej zaplanowanych. Ryzyko rozumiane jest również jako możliwość wydarzenia się czegoś, co może mieć wpływ na wyznaczone cele (szansa uzyskania korzyści lub zagrożenie poniesienia strat), bądź jako pewna kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia jakiegoś zdarzenia i jego konsekwencje². Z kolei K. Jajuga formułuje dwa określenia pojęcia ryzyka, tj.³:

- 1) możliwość nieosiągnięcia oczekiwanego efektu (ryzyko jako zagrożenie),
- 2) możliwość uzyskania efektu różniącego się od oczekiwanego (ryzyko jako zagrożenie i szansa).

Niektórzy autorzy wskazują również, że w przypadku uwzględniania jedynie niekorzystnych różnic powstałych pomiędzy planem danej inwestycji a jego realizacją, należy mówić o czystym ryzyku, np. w przypadku awarii urządzeń. Natomiast uwzględniając pewne szanse związane z procesem inwestycyjnym, można doszukiwać się również spekulacyjnego charakteru ryzyka, jak np. wybór pomiędzy różnymi instrumentami finansującymi inwestycję, czy wybór częstszej zmienności stopy procentowej w zawartej umowie kredytującej inwestycję, jeżeli spodziewamy się spadku bazowej stopy procentowej⁴.

Jeżeli zaś chodzi o zarządzanie ryzykiem, to jest nim wdrożony system polityki, procedur i zasad służący identyfikacji, analizie, ocenie, postępowaniu i monitorowaniu ryzyka w celu osiągnięcia przez dany podmiot akceptowanego poziomu tego ryzyka⁵. W ten sposób dąży się bowiem nie tylko do ograniczania ryzyka, ale również do wykorzystywania pojawiających się szans wewnątrz danej jednostki oraz w jej otoczeniu.

M. Kulesza podkreśla, że jednostki samorządu terytorialnego realizując określony zbiór zadań, ponoszą pewne ryzyko gospodarcze, tak jak inne podmioty prywatne. Ryzyko to należy jednak odróżnić od nieudolności, niedbalstwa, działalności

² *A risk management standard*, The Institute of Risk Management, London 2002, s. 2.

³ *Zarządzanie ryzykiem*, red. K. Jajuga, PWN, Warszawa 2008, s. 13.

⁴ Por.: T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2005, s. 53.

⁵ *Managing risk across public sector*, Victorian Auditor-General's Office, Melbourne 2004, s. 3.

bezprawnej czy nawet czynów przestępczych, gdyż w procesie podejmowania decyzji w JST wymaga się konieczności przestrzegania prawa, procedur, przejrzystości działania i profesjonalizmu. Stąd przepisy funkcjonującego prawa z jednej strony ograniczają prawdopodobieństwo nieracjonalnego działania, a z drugiej strony nie zabraniają podejmowania pewnego ryzyka gospodarczego przez jednostki samorządu terytorialnego i ich organy⁶.

System zarządzania ryzykiem jest w konsekwencji zorientowany na osiągnięcie lepszych wyników w przyszłości, a poza tym wspomaga bieżące podejmowanie decyzji. W rezultacie powinien on wynikać z dobrze zaplanowanej, logicznej, kompleksowej i udokumentowanej strategii. Strategia ta przewiduje utworzenie ogólnej instrukcji działania, planów i procedur, które będą wykorzystywane w codziennej pracy danej jednostki, czy w jej poszczególnych komórkach organizacyjnych, w celu zarządzania ryzykiem. Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego można bowiem rozpatrywać m.in. w obszarach: finanse (np. mniejsza niż planowano wielkość dochodów z podatku od nieruchomości), kadry (np. błędy w pracy pracowników przy wydawaniu różnorodnych decyzji), informatyka (np. wadliwie działające oprogramowanie), bądź usługi komunalne, które to z kolei dzielą się na liczne dziedziny. Tego typu ryzyka można też rozpatrywać w ujęciu strategicznym (długookresowym) oraz operacyjnym (krótkookresowym).

W celu rozwijania kultury organizacyjnej zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego należy: zaangażować władze danej jednostki, określić politykę i procedury zarządzania ryzykiem, a następnie określić działania operacyjne (role poszczególnych pracowników i ich odpowiedzialność, metodologię postępowania, strukturę działania), prowadzić regularne szkolenia oraz monitoring, a także przegląd prowadzonej polityki i pojawiających się ryzyk. Idea zarządzania ryzykiem polega również na tym, że nie jest to etap kończący podejmowanie różnorodnych decyzji w jednostkach samorządu terytorialnego, a proces wspomagający podejmowanie skutecznych i efektywnych decyzji. Wskazuje się również na fakt, że nacisk w zarządzaniu ryzykiem nie powinien być kładziony na ograniczanie występowania określonych zdarzeń (często niemożliwych do uniknięcia), lecz na minimalizowaniu ich negatywnych konsekwencji (ograniczanie strat). Ryzykiem nie jest zatem możliwość wystąpienia lokalnego podtopienia terenu (zdarzenie), lecz straty majątkowe i finansowe z tym związane (efekt). W konsekwencji powinno się zwracać uwagę na osiągnięcie odpowiednich wyników, co wymaga współdziałania wielu komórek organizacyjnych i osób w ramach prac danego urzędu. Istotny jest również elastyczny charakter jego struktury organizacyjnej. Wobec tego zarządzanie ryzykiem wymaga powołania kierownika ds. ryzyka, który będzie swego rodzaju aranżerem wszelkich działań w tym zakresie⁷. Kierownik ds. ryzyka, przy pełnym wsparciu organu wykonawczego danej jednostki, powinien dążyć do osiągnięcia dwóch podstawowych celów zarządzania ryzykiem, tj.:

⁶ M. Kulesza, *Burmistrz musi mieć prawo do ryzyka*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 82, s. 20.

⁷ *Risk management*, Office of the Deputy Prime Minister, London 2004, s. 9.

1) uświadomienia potrzeby minimalizowania zagrożeń, po to, aby osiągnąć zamierzone cele przy współdziałaniu wszystkich osób zaangażowanych w poszczególne działania,

2) zapewnienia systematycznego podejścia do procesu szczegółowej analizy i oceny ryzyka.

Niezrozumienie idei zarządzania ryzykiem wynika z częstego przekonania, że celem tego procesu jest unikanie ryzyka. W rzeczywistości zaś jest to zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia sukcesu w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego.

Decyzja o podjęciu ryzyka przez jednostkę samorządu terytorialnego wynika z działalności poszczególnych jej organów bądź pracowników. Jest to więc decyzja w pewnym sensie subiektywna, na którą ma wpływ stosunek decydenta do ryzyka. Poszczególne osoby w organach wykonawczych, czy stanowiących JST, oraz inni pracownicy samorządowi mogą mieć różny stosunek do ryzyka. Wynika to między innymi z uwarunkowań finansowych, gospodarczych, czy politycznych funkcjonowania JST oraz psychologicznych aspektów działalności człowieka. Stąd można wyróżnić trzy podstawowe postawy wobec ryzyka, tj.⁸:

- awersja do ryzyka (*risk aversion*) – osoba bądź organ podejmują ryzyko, gdy oczekują rekompensaty w postaci dodatkowej premii za ryzyko (zwiększone korzyści);
- obojętność względem ryzyka (*risk neutrality*) – w procesie podejmowania ryzyka jego wielkość nie ma znaczenia;
- skłonność do ryzyka (*risk seeking*) – osoba bądź organ podejmują działania o wyższym poziomie ryzyka, uwzględniając konieczność poniesienia dodatkowych nakładów.

Analizując powyższe postawy, należy uwzględnić także fakt, że ryzyko w procesie realizacji inwestycji przez JST znacząco wpływa na przyszłość funkcjonowania przynajmniej trzech podmiotów, tj.: jednostki samorządu terytorialnego jako jednostki sektora finansów publicznych (np. ryzyko nadmiernego obciążenia budżetu JST wydatkami związanymi z realizacją i utrzymaniem inwestycji), lokalnej bądź regionalnej społeczności (np. utrzymujące się braki infrastrukturalne w przypadku zaniechania realizacji inwestycji mogą powodować pewne dysfunkcje w działalności osób fizycznych i prawnych) oraz państwa (np. ryzyko obciążenia budżetu państwa koniecznością spłaty ewentualnego, nadmiernego zadłużenia JST).

3. Specyfika inwestycji jednostek samorządu terytorialnego

Problematyka inwestycji jest przedmiotem licznych opracowań w literaturze. Pod pojęciem inwestycji rozumie się najczęściej albo wydatek pieniężny, który ma przynieść dochód, bądź proces, w którym następuje przekształcenie zasobów pienięż-

⁸ Zarządzanie ryzykiem..., dz. cyt., s. 14.

nych w inne dobra⁹. Ponadto wiele definicji akcentuje przede wszystkim chęć osiągnięcia określonych strumieni pieniężnych w wyniku realizacji przedsięwzięć gospodarczych¹⁰. Jednakże problematyka funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego wymaga dostosowania pojęcia inwestycji do specyfiki ich działalności i zakresu realizowanych zadań. Wynika to bowiem z faktu, że celem inwestycji jednostek samorządu terytorialnego powinno być zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej, a nie chęć i potrzeba osiągania wyłącznie korzyści finansowych. Wskazuje się również na częstą niedochodowość inwestycji jednostek samorządu terytorialnego¹¹. Stąd uwzględniając powyższe aspekty, przez inwestycje jednostek samorządu terytorialnego należy rozumieć zamianę zasobów finansowych, będących w ich dyspozycji, w inne aktywa w celu osiągnięcia określonych korzyści społeczno-ekonomicznych.

M. Kulesza stwierdza, że samorząd terytorialny prowadzi działalność gospodarczą, a więc i inwestycyjną, tyle że nie jest ona nakierowana na zysk, lecz na osiąganie korzyści dla interesu publicznego. Korzyści te są jednocześnie wymierne i podlegają ocenie, zarówno przez radnych, jak i przez mieszkańców, czego rezultatem są wyniki wyborów samorządowych¹². W związku z tym jednostka samorządu terytorialnego w procesie zarządzania ryzykiem w inwestycjach powinna wykorzystać zarówno mechanizmy funkcjonowania poszczególnych komórek organizacyjnych danego urzędu, jak również społeczność lokalną. Chodzi tu o nawiązanie kompleksowej, wielodzielnicowej współpracy pomiędzy władzami samorządu terytorialnego, a różnorodnymi grupami oraz instytucjami społecznymi i gospodarczymi.

Specyfika inwestycji jednostek samorządu terytorialnego powoduje, że utrudnione staje się wykorzystanie stosowanych w podmiotach prywatnych określonych mierników oceny efektywności przedsięwzięć gospodarczych, do których zalicza się między innymi: wartość zaktualizowaną netto – NPV, wewnętrzną stopę zwrotu – IRR, współczynnik rentowności – PI, czy zdyskontowany okres zwrotu¹³. Trudno jest w wielu przypadkach właściwie skwantyfikować dochody z danej inwestycji, określić koszt alternatywny czy zastosować odpowiednią stopę procentową w procesie dyskontowania przepływów pieniężnych.

Cechą charakterystyczną inwestycji jednostek samorządu terytorialnego jest także ich ciągły charakter. W związku z tym wydatki na ich realizację systematycznie obciążają budżet JST. Wynika to z jednej strony z konieczności stałego realizowania

⁹ *Inwestycje rzeczowe i kapitałowe*, red. J. Różański, Difin, Warszawa 2006, s. 13.

¹⁰ Szerzej: A. Michalak, *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 13–14.

¹¹ M. Jastrzębska, *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9, s. 16.

¹² M. Kulesza, *Burmistrz musi mieć prawo...*, dz. cyt., s. 20.

¹³ Szerzej na ten temat: W. Rogowski, A. Michalczewski, *Zarządzanie ryzykiem w przedsięwzięciach inwestycyjnych. Ryzyko walutowe i ryzyko stopy procentowej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 66–85.

działań restytucyjnych w celu odtworzenia zużytego fizycznie lub „moralnie” majątku, z drugiej zaś strony z rozwoju samych społeczności samorządowych i potrzeby dostarczania usług czy produktów podmiotom zlokalizowanym na nowych obszarach mieszkalnych i przemysłowych. Taki charakter inwestycji jednostek samorządu terytorialnego wpływa na konieczność ciągłego monitorowania ryzyka realizowanych przedsięwzięć gospodarczych bądź ryzyka niepodejmowania określonych działań.

Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego można podzielić według różnych kryteriów. Najogólniej dzieli się je na inwestycje materialne i inwestycje niematerialne. Pierwsze z nich dotyczą przekształcania zasobów pieniężnych w rzeczowe składniki majątku. Stąd dzielą się one na inwestycje w infrastrukturę techniczną (np. drogi, sieci wodno-kanalizacyjne, nabycie taboru komunikacyjnego) oraz inwestycje w infrastrukturę społeczną (np. placówki szkolne i wychowawcze, jednostki ochrony zdrowia)¹⁴. Z kolei przejawem inwestycji niematerialnych są z jednej strony nakłady na zakup oprogramowania czy licencji, a z drugiej – działania podnoszące jakość kapitału ludzkiego na danym terenie. Inwestycje w kapitał ludzki mogą być kierowane zarówno w stosunku do pracowników samorządowych, jak i do społeczności lokalnej.

Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego można również podzielić według kryterium finansowego obciążenia podmiotów w fazie ich użytkowania. Wyróżnia się w rezultacie inwestycje, które pociągają za sobą konieczność ponoszenia określonych nakładów finansowych przez mieszkańców danej JST (płatne), bądź te, których użytkowanie jest bezpłatne. Taki podział inwestycji determinuje rodzaje występujących ryzyk w procesie realizacji i funkcjonowania danego przedsięwzięcia. W przypadku inwestycji płatnych może bowiem okazać się, że struktura demograficzna i gospodarcza na danym terenie uniemożliwiają osiągnięcie oczekiwanego wcześniej poziomu dochodów, co wymaga reorganizacji czy nawet zaprzestania funkcjonowania określonych obiektów.

Kolejny podział inwestycji jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na organ publiczny, w którego imieniu JST realizuje dany projekt gospodarczy. W tym przypadku wyróżnia się inwestycje własne oraz inwestycje obce (zlecone bądź powierzone), których wykonanie wynika z przepisów prawa, bądź z zawartego porozumienia z innymi jednostkami sektora finansów publicznych.

Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego dzielą się również na te realizowane samodzielnie przez JST, bądź na inwestycje realizowane wspólnie z innymi jednostkami sektora finansów publicznych, bądź też z innymi podmiotami prywatnymi (partnerstwo publiczno-prywatne).

¹⁴ Szerzej na ten temat: D. Hajdys, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo ABSOLWENT, Łódź 2007, s. 176–180.

4. Proces zarządzania ryzykiem w działalności inwestycyjnej JST

Zarządzanie ryzykiem w działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego powinno obejmować kilka etapów, na które składają się przede wszystkim:

- 1) wyznaczenie celów i zrozumienie specyfiki określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego,
- 2) identyfikacja ryzyka danego projektu inwestycyjnego,
- 3) analiza ryzyka inwestycji,
- 4) szacowanie ryzyka i jego hierarchizacja,
- 5) ocena ryzyka,
- 6) postępowanie wobec ryzyka,
- 7) monitorowanie i kontrola ryzyka.

Tabela 1. Obszary i rodzaje ryzyk w przedsięwzięciach inwestycyjnych JST

Obszar ryzyka	Rodzaje ryzyka
Makroekonomiczny	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko spowolnienia gospodarczego • ryzyko spadku dochodów budżetowych • ryzyko stóp procentowych • ryzyko inflacji
Prawny	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko niestabilności przepisów • ryzyko wydłużającego się procesu legislacyjnego
Finansowy	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko nieosiągnięcia oczekiwanych korzyści • ryzyko wzrostu kosztów obsługi zadłużenia • ryzyko nierozliczenia projektu (w przypadku projektów unijnych)
Polityczny	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko niestabilności politycznej • ryzyko przesuwania nowych zadań na JST
Regionalny/lokalny	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko infrastruktury technicznej • ryzyko kapitału ludzkiego • ryzyko rynkowe • ryzyko spadku dochodów ludności • ryzyko zmian demograficznych
Techniczny	<p>w fazie budowy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ryzyko lokalizacji • ryzyko długości okresu budowy • ryzyko nakładów inwestycyjnych • ryzyko technologii budowania • ryzyko wykonawcy <p>w fazie operacyjnej:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ryzyko wykorzystywanej technologii • ryzyko zdolności produkcyjnych
Zarządzania	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko konfliktów właścicielskich • ryzyko błędnego zarządzania

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Rogowski, A. Michalczewski, *Zarządzanie ryzykiem w przedsięwzięciach inwestycyjnych. Ryzyko walutowe i ryzyko stopy procentowej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 34.

W pierwszej fazie zarządzania ryzykiem w inwestycjach JST władze samorządowe powinny wyznaczyć cele danego przedsięwzięcia gospodarczego i zrozumieć jego specyfikę. Od rzetelności przeprowadzenia tego etapu będzie bowiem uzależniona szczegółowość identyfikowanych ryzyk. Ogólnie rzecz biorąc, można wyróżnić kilka obszarów ryzyka w inwestycjach JST (tabela 1). Ryzyko inwestycji JST będzie zależało więc od wielu uwarunkowań makroekonomicznych, prawnych, finansowych, politycznych, regionalnych lub lokalnych, technicznych, czy aspektów zarządzania. Należy je również rozpatrywać w perspektywie funkcjonowania samorządów terytorialnych, jak i w obszarze działalności całego państwa czy instytucji międzynarodowych (aspekty członkostwa w Unii Europejskiej). Stąd identyfikacja ryzyka w inwestycjach jednostek samorządu terytorialnego powinna być dostosowana do specyfiki danego samorządu terytorialnego i przedsięwzięcia. Identyfikacja poszczególnych ryzyk może wynikać z prac specjalnie powołanej grupy roboczej, ankietyzacji pracowników urzędu i z rozmów z nimi. Można tu również wykorzystać doświadczenia innych jednostek i specjalistów z danych dziedzin. W identyfikowaniu ryzyka wyróżnia się dwie podstawowe jego fazy, tj.¹⁵:

- wstępną identyfikację ryzyka w przypadku JST, które w przeszłości nie dokonywały tego typu działań, bądź w ramach nowych inwestycji, oraz
- ciągłą identyfikację ryzyka, w szczególności w momencie pojawienia się nowych ryzyk, które nie występowały wcześniej lub ich modyfikacji.

Z kolei w trakcie analizy ryzyka inwestycyjnego określa się prawdopodobieństwo wystąpienia poszczególnych ryzyk oraz konsekwencje określonych zdarzeń. Na etapie szacowania ryzyka i jego hierarchizacji powinno się zaś wyrazić poziom ryzyka w postaci liczbowej lub w innych kategoriach jakościowych, np. ryzyko niskie, średnie, wysokie lub ryzyko nieznaczące, małe, średnie, duże, katastrofalne. Należy w tym miejscu podkreślić, że hierarchizacji poszczególnych ryzyk dokonuje się na podstawie analizy celów określonych inwestycji, uwzględniając zarówno aspekty wewnętrznego funkcjonowania danego urzędu, jak i potrzeby społeczności lokalnej. Hierarchizacja ryzyka będzie jednak uzależniona przede wszystkim od częstotliwości jego występowania w danym procesie inwestycyjnym (np. częstotliwość zmian stóp procentowych lub zmian w przepisach dotyczących dochodów i przychodów JST)¹⁶. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego wykorzystuje kredyt, pożyczkę, leasing bądź obligacje komunalne jako źródło finansowania inwestycji, wtedy wysokość ryzyka danego przedsięwzięcia uwzględniona zostanie w poziomie stopy procentowej danego instrumentu finansowego (np. stopa procentowa kredytu inwestycyjnego w banku komercyjnym), bądź w nadanym ratingu przez wyspecjalizowaną w tym zakresie agencję ratingową (szczególnie w przypadku emisji obligacji komunalnych). Oznacza to, że w fazie analizy ryzyka inwestycji, JST może wykorzystywać różnorodne informacje ze środowiska wewnętrznego danej jednostki, jak i ze źródeł zewnętrznych.

¹⁵ *Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*, Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, London 2004, s. 15.

¹⁶ Por.: *A risk management standard...*, dz. cyt., s. 7–8.

Tabela 2. Instrumenty ograniczające podstawowe rodzaje ryzyk w inwestycjach jednostek samorządu terytorialnego

Rodzaj ryzyka	Wybrane instrumenty
Ryzyko realizacji inwestycji	<ul style="list-style-type: none"> • przeprowadzenie studium wykonalności projektu i różnorodnych analizy, w tym przeprowadzenie raportu oddziaływania na środowisko • weryfikacja zakresu rzeczowego prac i budżetu inwestycji przez niezależnych ekspertów • zawieranie polis ubezpieczeniowych • wykorzystywanie gwarancji należytego wykonania kontraktu (zabezpieczenie finansowych roszczeń inwestora w przypadku, gdy kontrakt zostanie wykonany z opóźnieniem, lub jego efekty są sprzeczne z postanowieniami umowy) • zawieranie kontraktów „pod klucz” wraz z określonymi zastrzeżeniami w umowie (np. likwidacji szkód na koszt wykonawcy)
Ryzyko eksploatacyjne	<ul style="list-style-type: none"> • wybór właściwej i sprawdzonej technologii • nabywanie technologii u renomowanych dostawców • wybór doświadczonych wykonawców • zapewnienie właściwego nadzoru technicznego • gwarancje wykonawców, z czym wiąże się ustalenie kar umownych i innych zobowiązań • zawieranie długoterminowych kontraktów na dostawy bądź odbiór określonych produktów i usług
Ryzyko zarządzania i działalności operacyjnej	<ul style="list-style-type: none"> • przeprowadzenie określonego programu szkoleń pracowników • powierzanie zarządzania inwestycją wyspecjalizowanemu podmiotowi (wykorzystanie koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego) • ubezpieczenie na wypadek awarii określonych urządzeń
Ryzyko rynkowe	<ul style="list-style-type: none"> • długoterminowe umowy z dostawcami • właściwe działania marketingowe w przypadku inwestycji nastawionych na osiągnięcie zysku • przeprowadzenie wiarygodnych badań rynku pod względem demograficznym, dochodowym, kulturowym
Ryzyko finansowe	<ul style="list-style-type: none"> • zmniejszanie ryzyka stopy procentowej, np. poprzez finansowanie inwestycji kredytem o stałym oprocentowaniu • wykorzystanie instrumentów ograniczających ryzyko negatywnego arbitrażu, czyli ponoszenia kosztów obsługi określonych zobowiązań, które przekraczają rentowność inwestycji (np. wykorzystując obligacje komunalne, można minimalizować tego typu ryzyko poprzez zharmonizowanie kolejnych serii emisji obligacji z wydatkami inwestycyjnymi) • realizacja inwestycji przy wykorzystaniu metody <i>project finance</i> • tworzenie rezerw na ewentualne wydatki inwestycyjne
Ryzyko polityczne	<ul style="list-style-type: none"> • zaangażowanie w projekt lokalnych banków i instytucji finansowych • wykorzystanie koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego • finansowanie inwestycji ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności czy Europejskiego Banku Inwestycyjnego • gwarancje ukończenia przedsięwzięcia inwestycyjnego (rządowe lub od przedsiębiorców)
Ryzyko siły wyższej	<ul style="list-style-type: none"> • ubezpieczenia od zdarzeń losowych • zapisy w umowach dotyczące możliwości przesunięcia spłat kredytów lub innych płatności, jak również możliwości odstąpienia od umowy w wypadku zdarzeń o charakterze tzw. siły wyższej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Rogowski, A. Michalczewski, *Zarządzanie ryzykiem...*, dz. cyt., s. 53–54.

W procesie oceny ryzyka określa się natomiast stopień jego akceptowalności, a także tzw. apetyt na ryzyko. Koncepcja apetytu na ryzyko odgrywa istotną rolę w procesie postępowania wobec pojawiających się ryzyk. Analizując ryzyko jako

zagrożenie, apetyt na ryzyko oznacza poziom narażenia się na wystąpienie określonych zdarzeń. W tym przypadku rozważa się koszty ograniczania ryzyka w relacji do wysokości potencjalnych strat. Uwzględniając zaś ryzyko jako szansę, analizuje się gotowość do podjęcia ryzyka w celu osiągnięcia określonych korzyści finansowych. Należy więc porównać wartość potencjalnego dochodu z ewentualnymi stratami¹⁷.

Niezwykle ważnym etapem zarządzania ryzykiem w inwestycjach JST jest postępowanie wobec ryzyka. Jednostka samorządu terytorialnego może bowiem rozważyć kilka postaw w procesie podejmowania ryzyka w ramach realizowanych inwestycji, do których zalicza się m.in.:

- przeciwdziałanie ryzyku (np. tworzenie i wdrożenie planów działania),
- przenoszenie ryzyka (np. zawieranie polis ubezpieczeniowych, wykorzystywanie gwarancji należytego wykonania kontraktu, tabela 2),
- akceptacja ryzyka, która może wynikać z faktu, że koszty przeciwdziałania określonym ryzykom znacznie przewyższają potencjalne koszty wystąpienia określonych zjawisk,
- wycofanie się z realizacji inwestycji.

W celu ograniczania poziomu poszczególnych ryzyk jednostka samorządu terytorialnego może wykorzystać szereg dostępnych instrumentów (tabela 2). Wybór określonego instrumentu zarządzania ryzykiem uzależniony jest przede wszystkim od jego efektywności, dostępności, czasu działania czy postaw samego decydenta wobec ryzyka.

Ostatnim etapem zarządzania ryzykiem w inwestycjach JST jest monitorowanie i kontrola poszczególnych ryzyk. Wynika to z faktu, że zarządzanie ryzykiem jest procesem, a nie jedynie działaniem jednorazowym¹⁸. Stąd wymaga się stałego nadzoru nad poszczególnymi rodzajami ryzyk danego projektu i przeglądu prowadzonej polityki. Monitoring ryzyka obejmuje w szczególności¹⁹:

- sprawdzenie ewentualnych zmian w poziomie ryzyka,
- określenie aktualności punktowej oceny ryzyka,
- przegląd skuteczności dotychczasowych mechanizmów kontrolnych,
- kontrolowanie rozwoju uzgodnionych działań w zakresie zarządzania ryzykiem.

Proces raportowania ryzyka związanego z inwestycją powinien być zintegrowany z innymi mechanizmami zarządczymi, które funkcjonują w danej jednostce, w tym z procesem zarządzania danym przedsięwzięciem gospodarczym. Organy wykonawcze i stanowiące w danej jednostce powinny być informowane o wynikach kontroli ryzyka realizacji inwestycji i ewentualnych zmianach w systemie zarządzania tym ryzykiem.

¹⁷ *Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje...*, dz. cyt., s. 23.

¹⁸ *Zarządzanie ryzykiem*, red. K. Jajuga, dz. cyt., s. 15.

¹⁹ *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007, s. 47.

Należy również zaznaczyć, że na każdym z wyżej wymienionych etapów procesu zarządzania ryzykiem powinno dochodzić do konsultacji i przepływu informacji pomiędzy właściwymi osobami oraz komórkami organizacyjnymi danego urzędu na temat ryzyka realizacji inwestycji przez JST.

5. Podsumowanie

Z przeprowadzonej charakterystyki zarządzania ryzykiem w inwestycjach jednostek samorządu terytorialnego można zauważyć, że jest to proces wielodziedzinowy. Polega on między innymi na analizie różnorodnych czynników ekonomicznych, finansowych, społecznych, prawnych, politycznych czy technicznych w celu właściwego przeprowadzenia projektu inwestycyjnego. Zarządzanie ryzykiem w inwestycjach JST powinno się w konsekwencji rozpatrywać w kategoriach podnoszenia skuteczności i racjonalności realizacji określonych przedsięwzięć gospodarczych. Problematykę ryzyka w inwestycjach JST należy przede wszystkim oceniać, jak wspomniano, poprzez pryzmat możliwości poniesienia strat finansowych lub majątkowych. Wpłynąć to może w rezultacie na zmniejszenie wielkości dochodów budżetowych, niekorzystną zmianę struktury wydatków JST czy konieczność zwiększenia zadłużenia i udziału kosztów związanych z obsługą długu. Właściwe zarządzania ryzykiem w inwestycjach JST uwzględnia w rezultacie zarówno wewnętrzne determinanty funkcjonowania danego urzędu (np. budżet, zasoby rzeczowe, jakość kapitału ludzkiego), jak również jego otoczenie zewnętrzne (np. potrzeby społeczności lokalnej, sytuacja gospodarcza i demograficzna w regionie). Istotne staje się również właściwe dobieranie poszczególnych instrumentów zarządzania ryzykiem w procesie inwestycyjnym, uwzględniając między innymi ich efektywność. Zarządzanie tym ryzykiem powinno w konsekwencji być zbieżne z innymi działaniami zarządczymi, mającymi miejsce w jednostce samorządu terytorialnego.

Literatura

1. Hajdys D., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo ABSOLWENT, Łódź 2007.
2. *Inwestycje rzeczowe i kapitałowe*, red. J. Różański, Difin, Warszawa 2006.
3. Jastrzębska M., *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9.
4. Kaczmarek T.T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2005.
5. Kulesza M., *Burmistrz musi mieć prawo do ryzyka*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 82.
6. *Managing risk across public sector*, Victorian Auditor-General's Office, Melbourne 2004.
7. Michalak A., *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
8. *Risk management*, Office of the Deputy Prime Minister, London 2004.

9. *A risk management standard*, The Institute of Risk Management, London 2002.
10. Rogowski W., Michalczewski A., *Zarządzanie ryzykiem w przedsięwzięciach inwestycyjnych. Ryzyko walutowe i ryzyko stopy procentowej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).
12. *Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*, Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, London 2004.
13. *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007.
14. *Zarządzanie ryzykiem*, red. K. Jajuga, PWN, Warszawa 2008.

RISK MANAGEMENT IN THE INVESTMENTS OF THE LOCAL GOVERNMENTS

Summary: The paper presents some issues of the risk management in the investments of the local governments. First and foremost the author characterizes the concept of the risk, risk management and some aspects of the specification of the investments of local governments. Furthermore, there were described phases of the risk management in the process of investments of the local governments. There were also shown some chosen risks of this process and instruments, which could decrease these risks. Instruments of the risk management should increase the effectiveness of the activity in the field of investments of the local governments.