

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

## Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowi

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrski-Korłub  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Hanna Jurek  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-537-7**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Marcin Będzieszak:</b> Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....	11
<b>Kamil Borowski:</b> Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....	24
<b>Bożena Ciupek, Piotr Kania:</b> Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....	37
<b>Jan Czempas:</b> Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja? .....	53
<b>Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska:</b> <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....	68
<b>Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda:</b> VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....	86
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....	103
<b>Sławomir Franek:</b> Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....	115
<b>Dagmara Hajdys:</b> Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	125
<b>Sławomira Kańduła:</b> Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....	137
<b>Hanna Kociemska:</b> Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....	158
<b>Katarzyna Maj-Waśniowska:</b> Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....	170
<b>Małgorzata Ofiarska:</b> Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....	190
<b>Zbigniew Ofiarski:</b> Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....	204
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.....	219

<b>Leszek Patrzalek:</b> Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego .....	238
<b>Marzanna Poniatowicz:</b> Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....	245
<b>Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski:</b> Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce .....	265
<b>Jolanta Szolno-Koguc:</b> Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce	283
<b>Joanna Śmiechowicz:</b> Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny .....	296
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin .....	311
<b>Marek Zdebel:</b> Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe .....	328

## Summaries

<b>Marcin Będzieszak:</b> Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing .....	11
<b>Kamil Borowski:</b> Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź.....	24
<b>Bożena Ciupek, Piotr Kania:</b> Fiscal rules factors in the management of local government debt .....	37
<b>Jan Czempas:</b> Mining municipalities – development or stagnation? .....	53
<b>Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska:</b> Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion .....	68
<b>Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda:</b> VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems .....	86
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Capital market instruments in the financing of local government units .....	103
<b>Sławomir Franek:</b> Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....	115
<b>Dagmara Hajdys:</b> Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....	125
<b>Sławomira Kańduła:</b> Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing .....	137
<b>Hanna Kociemska:</b> Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice .....	158
<b>Katarzyna Maj-Waśniowska:</b> Dilemmas of civil society in Poland.....	170

---

<b>Malgorzata Ofiarska:</b> Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes.....	190
<b>Zbigniew Ofiarski:</b> Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....	204
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship.....	219
<b>Leszek Patrzalek:</b> General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....	238
<b>Marzanna Poniatowicz:</b> Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland.....	245
<b>Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski:</b> Measuring Polish cities expenditure efficiency.....	265
<b>Jolanta Szolno-Koguc:</b> Debt problem of metropolitan cities in Poland.....	283
<b>Joanna Śmiechowicz:</b> Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland.....	296
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....	311
<b>Marek Zdebel:</b> Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....	328

**Hanna Kociemska**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: hanna.kociemska@ue.wroc.pl

---

**RYZIKO W PARTNERSTWIE  
PUBLICZNO-PRYWATNYM  
W TEORII FINANSÓW PUBLICZNYCH I W PRAKTYCE**

---

**RISK IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP  
IN THE THEORY OF PUBLIC FINANCE  
AND IN PRACTICE**

---

DOI: 10.15611/pn.2015.404.11

**Streszczenie:** Celem artykułu jest pogłębienie podstaw teoretycznych i praktycznych zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym. Autorka stawia hipotezę, iż teorie finansów, teoria wyboru publicznego oraz koncepcja *New Public Management* w niewystarczający sposób tworzą uwarunkowania do zarządzania ryzykiem w podmiotach sektora finansów publicznych oraz powiązanych formułach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, teoria rynków finansowych w zakresie podmiotów funkcjonujących na nim nie wypracowała jeszcze powszechnie akceptowanego modelu zarządzania ryzykiem. Ponadto teoria wyboru publicznego i koncepcja *New Public Management* nie wyjaśniają do końca istoty zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym, w tym szczególnie w strukturach kapitałowych, w których partnerem podmiotu publicznego jest partner prywatny. Wymienione zatem teorie nie są wystarczająco skuteczne w wyjaśnianiu zasad zarządzania ryzykiem w dziedzinie finansów publicznych czy podejmowaniu decyzji prowadzących do wzrostu dobrobytu społecznego. Tym samym istotne okazuje się wypracowanie metodologii zarządzania ryzykiem dla jednostek samorządu terytorialnego zamierzających nawiązać współpracę w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Autorka podejmie próbę identyfikacji szczególnych obszarów ryzyka z punktu widzenia JST, biorąc pod uwagę specyfikę funkcjonowania JST, ich sytuację finansową oraz długoterminową formułę współpracy w ramach PPP. W swoim dowodzie naukowym posili się nie tylko weryfikacją dorobku nauki o finansach publicznych, ale też praktycznymi przykładami kooperacji prowadzonej w formule PPP, ujawniającej szczególne obszary ryzyka dla JST.

**Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne, ryzyko, teoria *New Public Management*, teoria wyboru, jednostka samorządu terytorialnego.

**Summary:** The research objective of the project is to extend the theoretical basis of risk management in the public sector. The author hypothesizes that the existing theories of finance, the public choice theory and the concept of *New Public Management* create insufficient conditions for risk management in the public finance sector entities and associated structures of

public-private partnership. As shown by the experience of recent years, the theory of financial markets as regards its operators has not yet developed a widely accepted model of risk management. In addition, the public choice theory and the concept of New Public Management do not fully illustrate the essence of risk management in the public sector, especially in capital structures where a private entity partners a public one. Thus, those theories are not sufficiently effective in substantiating the principles of risk management in the area of public finance or making decisions which entail increased social welfare. The hypothesis propels in-depth research of the global current scientific achievements in the area of the theory of risk management in public entities, including public-private partnership

**Keywords:** public private partnership, risk, new public management, choice theory, local government unit.

## 1. Kierunki rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle teorii i rozwiązań

Wraz z rozwojem jednostek samorządu terytorialnego oraz uwarunkowań pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania zainteresowanie partnerstwem publiczno-prywatnym jest coraz większe. Tym samym można zadać pytanie, czy teorie finansów publicznych w pełni odpowiadają potrzebom rynku, na jakim funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego? Czy można dostrzec potrzebę uzupełniania istniejących teorii o założenia wyjaśniające zjawisko ryzyka w partnerstwie publiczno-prywatnym. Przyjęta metodologia badań obejmuje badania literatury polskiej i obcojęzycznej dotyczącej teorii finansów publicznych oraz partnerstwa publiczno-prywatnego. Pozwoli to na opisanie zjawiska ryzyka gospodarczego i wskazanie luki w podstawach teoretycznych finansów publicznych i samorządowych w zakresie zarządzania ryzykiem. Postawiona zostaje hipoteza, iż teorie wyboru publicznego oraz koncepcja *New Public Management* (NPM) w niewystarczający sposób tworzą uwarunkowania do zarządzania ryzykiem w partnerstwie publiczno-prywatnym. W celu uzyskania przejrzystości wywodu naukowego warto w skrócie przedstawić omawiane pojęcia.

Partnerstwo publiczno-prywatne (dalej PPP) stanowi szczególną formę współpracy wymienionych podmiotów, której celem jest realizacja zadań publicznych opartych na wykorzystaniu wzajemnego potencjału stron, w tym wiedzy i kapitału. PPP ma swoją definicję nie tylko w ustawie funkcjonującej w Polsce [Ustawa z 19 grudnia 2008 r. ...], lecz również na gruncie prawa Unii Europejskiej. Oznacza formę współpracy między organami władzy publicznej a sektorem prywatnym, których celem jest wzrost efektywności realizacji inwestycji infrastrukturalnych lub innego rodzaju operacji dotyczących usług publicznych przez dzielenie ryzyka, korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub uzyskiwanie dodatkowych źródeł kapitału [Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 20 grudnia 2013 r. ..., s. 320]. Dla podkreślenia wagi planowanego badania należy wskazać, że zasadne jest tworzenie teoretycznych uwarunkowań analizy ryzyka projektów

partnerstwa publiczno-prywatnego. Ten rodzaj inicjatywy partnerów publicznego i prywatnego funkcjonuje od kilkudziesięciu lat na świecie. W Polsce rozwój PPP następuje powoli, pomimo ogromnego zapotrzebowania na inwestycje ze strony podmiotów sektora finansów publicznych przy posiadaniu przez nie coraz bardziej ograniczonych środków finansowych. Jednym z powodów chęci realizacji badania jest fakt, iż partnerstwo publiczno-prywatne od wielu lat zyskuje na znaczeniu w realizacji polityki makroekonomicznej wielu krajów Unii Europejskiej. Stało się jednym z istotnych elementów Programu Horyzont 2020 Unii Europejskiej [European Commission 2015], przeznaczonego na finansowanie badań i innowacji w gospodarkach poszczególnych krajów członkowskich. Stanowi jeden z filarów tego programu, wskazując jednocześnie na wagę tego zjawiska w kształtowaniu stabilnych gospodarek i programów inwestycyjnych krajów członkowskich. Bardzo ważnym nurtem badań dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego jest wieloletnia działalność OECD. Organizacja ta od kilkudziesięciu lat wspiera dążenia wszystkich 34 krajów członkowskich do osiągnięcia jak najwyższego poziomu gospodarczego i wypracowuje normy i standardy postępowania we współpracy międzynarodowej. Stąd też partnerstwo publiczno-prywatne jest jednym z ważnych filarów działalności regulacyjnej OECD, polegającej na monitorowaniu rynku partnerstw publiczno-prywatnych, w tym legislacyjnych rozwiązań międzynarodowych i hybrydowych ułatwiających nawiązywanie takiej formy współpracy. OECD [OECD 2008, s. 87] prowadzi kolegia eksperckie specjalistów z sektora finansów publicznych z różnych krajów, którzy mogą wymienić się doświadczeniami, a następnie wpływać na kształtowanie standardów polityki inwestycyjnej w skali lokalnej. Trzecim bardzo ważnym nurtem światowych badań praktycznych nad partnerstwem publiczno-prywatnym i kształtowaniem jego znaczenia dla makroekonomicznej sytuacji wielu krajów jest działalność Banku Światowego w ramach PPIRC (Public Private Partnership Infrastructure Resources Center) [World Bank 2015a]. Centrum zapewnia dostęp do informacji o realizowanych projektach, ich aspektach prawnych, organizacyjnych i zarządczych. Ponadto działania swoje opiera na pomocy w zakresie strukturyzowania projektów (w tym właściwego finansowania) lub wskazywania na kluczowe czynniki sektorów, w obszarze których partnerstwa miałyby być realizowane. Zjawisko partnerstwa publiczno-prywatnego jest dostrzegane zatem przez kluczowe instytucje mające wpływ na kształtowanie podstaw rozwoju gospodarek poszczególnych krajów, a tym samym powinno się stać stałym nurtem badań naukowych. Z punktu widzenia autorki dążenie poznawcze wymusza konieczność pogłębienia podstaw teoretycznych zarządzania ryzykiem w podmiotach publicznych, dających szansę umiejscowienia tego zjawiska w aktualnych nurtach nauki finansów. Każda z wymienionych instytucji czy programów zajmuje się głównie aspektem stosowania rozwiązań partnerstwa publiczno-prywatnego w praktyce gospodarczej. Dostrzec można wyraźną lukę w zakresie badań podstawowych w tym obszarze i pogłębienia naukowego zjawiska ryzyka w teoriach finansów, przy powiązaniu dziedziny finansów przedsiębiorstw i finansów publicznych.



## 2. Pozycja partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle teorii nowego zarządzania publicznego

Teorię wyboru publicznego należy zaliczyć do ekonomii instytucjonalnej, według której jakość instytucji decyduje o sprawności i efektywności funkcjonowania sfery publicznej oraz ekonomicznej. Tym samym, umiejscawiając partnerstwo publiczno-prywatne w tej teorii jakoś współpracy podmiotu prywatnego i publicznego, decydują o sprawności i efektywności sfery publicznej oraz ekonomicznej rozważanego przedsięwzięcia [Wilkin 2012, s. 11]. Wskazać należy na dwa kierunki w nowej ekonomii instytucjonalnej: naukę dokonywania wyboru oraz naukę kontraktu. Instytucjonaliści zwrócili uwagę na to, że przedmiotem wyboru ekonomicznego są nie tylko różne cele i sposoby korzystania z zasobów produkcyjnych, ale też instytucje mogące ułatwić lub utrudnić ich funkcjonowanie. Istotne byłyby zatem stosunki własności i rodzaje zawieranych umów między partnerem publicznym i prywatnym. Ważnym przełożeniem tej teorii na partnerstwo publiczno-prywatne byłoby oczywiste założenie ekonomii, że potrzeby człowieka są nieograniczone, natomiast zawsze ograniczone są zasoby. W myśl idei funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego potrzeby społeczeństwa dotyczące korzystania z usług publicznych będą istniały zawsze, natomiast coraz bardziej zmieniają się zasoby, jakimi jednostki samorządu terytorialnego dysponują do zaspokajania potrzeb społeczności. Taka sytuacja stanowi jedną z kluczowych przesłanek stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w praktyce gospodarczej. Z jednej strony zachodzi stała konieczność zaspokajania potrzeb społeczności. Z drugiej strony brak jest wystarczających środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego dla dostarczania wymaganej liczby i jakości usług publicznych społeczeństwu.

Warto również zwrócić uwagę na nurt teorii wyboru społecznego, w którym analizuje się procesy zbiorowego podejmowania decyzji [Wilkin 2012, s. 67]. Aspekt akceptacji społecznej partnerstwa publiczno-prywatnego jest często postrzegany jako główny z punktu widzenia powodzenia długofalowej kooperacji. Poszukiwanie akceptacji społecznej i pozyskanie jej w formie decyzji zbiorowej społeczności jest przejawem przeniesienia pewnego ryzyka na tę społeczność, której projekt bezpośrednio dotyczy. Brak akceptacji społecznej jakiegokolwiek procesu publicznego oraz publiczno-prywatnego skutkować może zakłóceniami w prowadzeniu takiej współpracy lub jej niepowodzeniem. W przypadku kilkudziesięcioletniej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym kluczowym czynnikiem sukcesu okazuje się często pozyskanie akceptacji społecznej „lokalnych wyborców” [Kociemska 2010]. Decyzja zbiorowa w kontekście tak długofalowej współpracy publiczno-prywatnej jest decyzją międzypokoleniową, co zapewnić może stabilność i akceptację warunków realizacji współpracy w długim okresie. Z perspektywy partnerów przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego stanowi to istotne ograniczenie ryzyka zerwania współpracy ze strony podmiotu publicznego, który reprezentuje bezpo-

średnio zainteresowaną i opowiadającą się za społeczność lokalną. Akceptacja społeczna przyczynia się do budowania trwałych relacji publiczno-prywatnych.

Istotnym nawiązaniem do teorii wyboru społecznego jest proces wyboru partnera publicznego w dialogu konkurencyjnym<sup>1</sup>. Przytoczyć należy twierdzenie Arrowa [Wilkin 2012, s. 80], w którym przyjmuje się zbiór pożądaných aksjomatów i szuka funkcji wyboru, która by je spełniała. W dialogu konkurencyjnym strona samorządowa deklaruje oczekiwane rezultaty realizacji inwestycji metodą partnerstwa publiczno-prywatnego i wspólnie z potencjalnymi partnerami prywatnymi szuka sposobów osiągnięcia tych celów. Cele dotyczą przede wszystkim zapewnienia określonej dostępności i jakości usługi publicznej dla społeczności lokalnej.

Kluczowe z punktu widzenia istoty PPP są osiągnięcia modelu Wiliama Niskanena (tzw: model biurokracji publicznej). Autor ten podjął próbę ekonomizacji usług publicznych dzięki wyborowi innych niż biurokratyczne form organizacji sektora usług publicznych. Stworzony przez Niskanena model wpisywał się w nurt neoliberalizmu, opierając się na teorii agencji [Wilkin 2012, s. 177]. M.C. Jensen i W.H. Meckling definiują zależność występującą w ramach teorii agencji jako „kontrakt, na mocy którego jedna lub więcej osób (pryncypał) angażują inną osobę (agenta) do wykonania pewnych działań w ich imieniu. Działanie to wiąże się z delegowaniem pewnego zakresu samodzielności decyzyjnej na agenta. Jeżeli obie strony kontraktu będą maksymalizować swoją użyteczność, to wówczas należy założyć, że agent nie zawsze będzie działał w najlepszym interesie pryncypała” [Jensen, Meckling 1976]. Jednym z podstawowych celów relacji pryncypał–agent miałyby być poprawa efektywności alokacji zasobów zewnętrznych biura. Władze powinny stosować narzędzia służące poszukiwaniu oszczędności. Jednym z takich działań, stwarzających również presję konkurencyjną wobec innych, jest częściowa prywatyzacja usług publicznych, powiązana ze zmniejszeniem zakresu zadań bezpośrednio wykonywanych przez jednostki publiczne. Partnerstwo publiczno-prywatne jest wyraźnym odzwierciedleniem tego nurtu. W literaturze pojawiło się wiele modyfikacji założeń Niskanena, w większości których zwracano uwagę na zagadnienia kontroli biura. Tu zatem odnaleźć można podwaliny zarządzania ryzykiem przez sprawowanie kontroli w przedsięwzięciach partnerstwa publiczno-prywatnego. Naukowcy dostrzegali rozwiązanie sprawności kontroli w sektorze publicznym, tym samym pozbycia się problemu biurokracji, przez prywatyzację usług publicznych [Wilkin 2012, s. 181]. Na tych podstawach w latach 80. w Wielkiej Brytanii wypracowano koncepcję *New*

---

<sup>1</sup> Dialog konkurencyjny – tryb udzielenia zamówienia publicznego, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Tryb ten możliwy jest do zastosowania w przypadkach wymienionych w art. 60b ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. gdy nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego, ponieważ ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia nie można opisać przedmiotu zamówienia zgodnie z wymogami ustawowymi lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia oraz cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty

*Public Management*. Przypadało to na okres rządów Margaret Thatcher i wiele kluczowych reform w Wielkiej Brytanii. W tym też okresie zaczęło się rozwijać partnerstwo publiczno-prywatne w Wielkiej Brytanii. Koncepcja NPM kładzie nacisk na konieczność osiągania długofalowych celów i odpowiednich produktów, rezultatów, oddziaływań. Istotą NPM stało się przedkładanie umiejętności zarządzania nad administrowanie w podmiotach publicznych. Szerzej opisał ten trend Hood w 1991 r. [Zawicki 2011, s. 40]. Naukowcy nie obawiali się łączenia idei przedsiębiorczości z istotą zarządzania publicznego. Tym samym stanowi to dobrą podstawę teoretyczną dla partnerstwa publiczno-prywatnego. Jako główne cechy NPW należy wskazać, za F. Nascholdem oraz C. von Otter:

- oddzielenie roli producenta od roli dostawcy lub kontraktora usług,
- rozwój umów kontraktowych,
- odpowiedzialność za wyniki,
- uelastycznienie płacy i warunków pracy,
- oddzielenie czynności politycznych od procesów zarządzania,
- wprowadzenie elementów rynkowych i quasi-rynkowych,
- stosowanie zasady „społeczeństwo to klient”,
- regulację procesów dostarczania usług publicznych [Naschold, Otter 1996].

Nacisk kładziony w tym nurcie na wynik prowadzonych działań należałoby utożsamiać w praktyce z ideą *value for money* [World Bank Institute 2013] w partnerstwie publiczno-prywatnym. Ważne jest również, utożsamiane z partnerstwem publiczno-prywatnym, dążenie do świadczenia usług publicznych przez ich „kontraktowanie”. Wśród wielu form umów oczywiście wydają się zarówno umowa o koncesję, jak i partnerstwo publiczno-prywatne w polskich uwarunkowaniach formalnych [Ustawa z 9 stycznia 2009 r. ...].

Niestety, poglądowo wskazane teorie finansów publicznych nie odzwierciedlają w pełni podstaw zarządzania ryzykiem w partnerstwie publiczno-prywatnym. Stanowi to zatem przyczynek do prowadzenia dalszych szerokich badań w tym zakresie, mających na celu uszczegółowienie istniejących teorii o ryzyko w strukturach partnerstwa publiczno-prywatnego. Na uwagę zasługuje kilka założeń teorii NPM, które nie wprost, lecz sygnalizują konieczność stosowania rozwiązań typowych dla prywatnych przedsiębiorców zarządzających ryzykiem. Wymogi NPM wobec sektora samorządowego to:

- wprowadzenie na poziom wszystkich struktur samorządowych profesjonalnego zarządzania,
- wdrożenie wzbogaconego metodycznie systemu standardów i mierników umożliwiających obiektywną ocenę działalności jednostki samorządu terytorialnego,
- obligatoryjne wykorzystanie w bieżącej działalności JST wewnętrznego audytu,
- uwzględnienie w strategii działania zmian strukturalnych, ukierunkowanych na dezagregację jednostek sektora samorządowego,
- aplikacja do procesu zarządzania niektórych metod i technik stosowanych w sektorze prywatnym,

- główna orientacja na większą dyscyplinę finansów i poszukiwanie oszczędności w gospodarowaniu zasobami rzeczowymi i finansowymi JST [Owsiak 2011, s. 334].

### **3. Istota zarządzania ryzykiem w partnerstwie publiczno-prywatnym. Opisowa propozycja schematu postępowania**

Ryzyko można określić jako możliwość wystąpienia sytuacji lub zdarzenia mającego konkretny, negatywny wpływ na wynik finansowy projektu [Kowalczyk 2001]. Na podstawie tej definicji można stwierdzić, że takie sformułowanie pojęcia ryzyka daje nie tylko możliwość ujęcia w analizie potencjalnych zagrożeń zdarzeń niemierzalnych, ale również wpływa na metodologię badania ryzyka, gdyż kładzie się nacisk na jakościowe, a nie ilościowe ujęcie zdarzeń (zagrożeń). Między innymi w *project finance* [World Bank 2015a] zastosowanie znajduje klasyfikacja rodzajów ryzyka, a następnie w ramach poszczególnych grup szacuje się ryzyko dla projektu ze strony każdej z grup osobno. Przy dobrze przeprowadzonej analizie efektem powinien być całościowy obraz zagrożeń dotyczących projektu. Analiza rodzajów ryzyka i wrażliwości każdego ze sposobów realizacji przedsięwzięcia na rodzaje ryzyka powinna zawierać w szczególności następujące elementy:

- identyfikację rodzajów ryzyka mających wpływ na przedsięwzięcie,
- ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych rodzajów ryzyka,
- oszacowanie wartości poszczególnych rodzajów ryzyka,
- oszacowanie wpływu poszczególnych rodzajów ryzyka na przedsięwzięcie, w tym w zależności od przekazania poszczególnych rodzajów ryzyka podmiotowi publicznemu lub partnerowi prywatnemu,
- sposoby i koszty zapobiegania lub minimalizowania skutków wystąpienia zidentyfikowanych rodzajów ryzyka.

Stan niepewności nie jest nigdy pozytywnym aspektem organizacji projektów inwestycyjnych, jednakże właściwie niemożliwe jest całkowite zredukowanie wszystkich niepewności. Wraz ze wzrostem niepewności zwiększa się ryzyko realizacji projektu, a co za tym idzie – szansa niepowodzenia przedsięwzięcia jest większa. Jest to równoważne z utratą zainwestowanych środków finansowych. Jednocześnie wzrasta presja podmiotów kredytujących projekt, którzy domagają się wyższego wynagrodzenia za „użyczony” kapitał w związku ze zwiększonym stopniem zagrożenia. Wszystko to wpływa na koszty projektu, a często wysoki poziom ryzyka jest przyczyną rezygnacji z planowanego projektu.

Pomimo istnienia wielu metod i instrumentów zmniejszających niepewność projektów inwestycyjnych, można wymienić dwa zasadnicze obszary zarządzania ryzykiem:

- gromadzenie informacji dotyczących poszczególnych zagrożeń związanych z projektem,

- wpływanie na ekspozycję podmiotu na ryzyko przez aktywne działanie [Frank 1986, s. 86-87].

Oba obszary wzajemnie się uzupełniają, tworząc spójną całość. W pierwszej kolejności gromadzone są dane dotyczące ryzyka, a następnie, na podstawie zebranych danych, ocenia się, czy poziom ryzyka jest dopuszczalny, czy też niezbędne jest podjęcie działań w celu minimalizacji zagrożenia. Aby działania były skuteczne, niezbędne jest również nieustanne monitorowanie efektów działań i ciągle aktualizowanie posiadanych informacji w celu efektywnego zarządzania ryzykiem. Jak widać, zarządzanie ryzykiem nie jest jednorazową czynnością wykonywaną w fazie planowania, ale poza analizą ryzyka i wypracowaniem metod zapobiegawczych w tej fazie niezbędne jest kontrolowanie sytuacji przez cały okres realizacji projektu, aby w razie zmiany sytuacji można było dopasować do tego odpowiednią strategię [Hupe 1995, s.47]. Najogólniej sposoby zarządzania ryzykiem można podzielić na dwie grupy:

- pozwalające zminimalizować ryzyko związane z projektem,
- przenoszące ryzyko na inne podmioty uczestniczące w realizacji projektu.

Oba sposoby zarządzania ryzykiem – minimalizacja i transfer na inne podmioty – są ważne, ponieważ „zasadniczym celem zarządzania ryzykiem w *project finance* jest taka konstrukcja projektu, aby każdy uczestnik projektu poniósł akceptowalny przez siebie poziom ryzyka przy jednoczesnym minimalnym ryzyku projektu jako całości” [Kowalczyk 2001, s. 12].

W rozporządzeniu Ministra Gospodarki [Rozporządzenie z 21 czerwca 2006 r. ...] wymienia się najczęściej występujące obszary ryzyka, które muszą zostać rozpoznane przez partnera publicznego przed podjęciem decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednocześnie w tym akcie prawnym omówiono zasady podziału ryzyka oraz podano warunki, których spełnienie oznacza, że przedsięwzięcie nie będzie miało wpływu na poziom długu oraz deficytu finansów publicznych.

Jednakże w sektorze publicznym rozwój zarządzania ryzykiem nastąpił później niż w sektorze prywatnym. Uważa się, iż wykształcone programy zarządzania ryzykiem w podmiotach publicznych są względnie nowym zjawiskiem [Williams, Smith, Young 2002, s. 51]. Wynika to głównie z faktu bardziej ostrożnego wprowadzania wszelkich innowacji w publicznej gospodarce finansowej, w tym gospodarce samorządu jako całości czy w poszczególnych jego formach organizacyjnych. W przypadku Polski istotna jest też niewielka świadomość pracowników samorządowych w ogóle co do istnienia obszarów ryzyka projektowego i potrzeb zabezpieczenia się przed nim, choćby w formie ubezpieczenia. Jaskrawym przejawem braku analizy najprostszego ryzyka i wyciągania z niej wniosków są skutki powodzi na Dolnym Śląsku w roku 1997. Okazało się, iż wiele jednostek samorządowych w wyniku zdarzenia losowego poniosło ogromne straty, związane ze zniszczeniem infrastruktury drogowej, mostów itp. Znikoma liczba poszkodowanych gmin miała ubezpieczenia dróg czy mostów, a tym samym nie potrafiły samodzielnie sfinansować odbudowy

tej infrastruktury. Możliwości napraw i inwestycji w odbudowę stworzono za pomocą Programu Likwidowania Skutków Powodzi, realizowanego w ramach Banku Światowego. Oczywiście od tego czasu świadomość i instrumenty wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego są znacznie większe. Wdrożono system kontroli zarządczej, służący monitorowaniu obszarów ryzyka. Jednakże kontrola zarządcza odbiega w swych ustawowych założeniach od idei zarządzania ryzykiem w projektach PPP i nie może zostać na wprost w struktury PPP implikowana [Wyciąg z ustawy z 27 sierpnia 2009 r. ...]. Trzeba zaznaczyć, iż obserwacja i analiza otoczenia partnera publicznego pod względem ryzyka jest często uzależniona od indywidualnego postrzegania czynników i doświadczenia pracowników jednostek samorządu terytorialnego [Filipiak 2003, s. 22]. Ponadto w wielu obszarach funkcjonowania JST jego pracownicy są zwolnieni z odpowiedzialności cywilnej za podejmowane decyzje, a praktycznie takiej odpowiedzialności nie mają w ogóle, ponieważ nie istnieją przepisy, które w wyraźny i jednoznaczny sposób sankcjonowałyby kwestie podejmowania decyzji pracowników publicznych oraz zmuszały ich do odpowiedzialności w razie niepomyślnych konsekwencji podjętych decyzji. W wyniku globalizacji i postępującej integracji UE należy się spodziewać wzrostu znaczenia procesów zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym i powstawania świadomości występowania ryzyka oraz odpowiedzialności ciążącej na władzach samorządowych jako świadczeniodawcach na rzecz społeczności lokalnych/regionalnych. W USA, na przykład, większość władz stanowych ma specjalne wydziały zarządzania ryzykiem o szerokim zakresie odpowiedzialności, związanym z zarządzaniem ryzykiem w obszarze gospodarki samorządu, w tym *project finance* [Williams, Smith, Young 2002, s. 52].

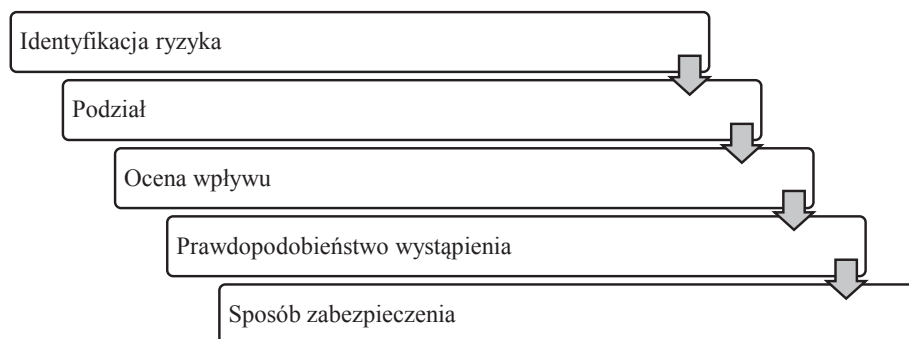
#### 4. Podsumowanie

W odniesieniu do projektów PPP należy uwzględniać obszar zadań i kompetencji, a także podstawowy cel istnienia JST. Tak więc zarządzanie ryzykiem w projektach PPP powinno się odbywać na dwóch płaszczyznach: zarządzania ryzykiem finansowym i niefinansowym, dając tym samym podstawy do kompleksowego zarządzania ryzykiem w długoterminowym projekcie inwestycyjnym. Autorka proponuje podstawowe obszary ryzyka finansowego i zarządczego w PPP; są one następujące:

- ryzyko niedoszacowania nakładów inwestycyjnych,
- ryzyko utraty płynności finansowej w spółce SPV,
- ryzyko braku adekwatnych zabezpieczeń,
- ryzyko objęcia udziałów w formie aportu rzeczowego,
- ryzyko uczestniczenia w stratach spółki,
- ryzyko utraty kontroli nad działalnością spółki,
- ryzyko rozszerzenia zakresu działalności spółki,
- ryzyko błędnych decyzji zarządu,
- ryzyko odszkodowawcze zarządu,

- ryzyko braku właściwej ścieżki wyjścia z projektu,
- ryzyko wycofania się instytucji finansowych z projektu,
- ryzyko zmian finansowania usług publicznych świadczonych przez spółkę,
- ryzyko zmian stóp procentowych,
- ryzyko niedopasowania planów finansowych spółki wobec budżetu JST,
- ryzyko poręczeń/gwarancji a *project finance*,
- ryzyko braku możliwości wyjścia ze spółki.

Przedstawiona grupa obszarów ryzyka jest jedynie wskazaniem w zakresie ryzyka finansowego. Oprócz tego obszaru inne podstawowe grupy ryzyka to: obszar organizacyjny, obszar prawny, obszar społeczny, obszar polityczny, obszar zarządczy. Każdy z nich wymaga podziału na partnerów projektu. Wybór i przyjęcia przez partnera i/lub spółkę celową wskazanego obszaru musi znajdować odzwierciedlenie w zapisach umowy o PPP. Kolejno należy dokonać oceny wpływu każdego ze zidentyfikowanych obszarów na spółkę/partnerów. Przyjęta miara wpływu powinna mieć charakter mierzalny, wartościowy. Kolejnym krokiem zarządczym jest weryfikacja prawdopodobieństwa wystąpienia wskazanych obszarów ryzyka. Dzięki tak przyjętej metodologii zespół zarządzający ryzykiem jest w stanie w sposób właściwy kategoryzować wskazane obszary ryzyka, poprawnie konstruować umowy z partnerem oraz prowadzić adekwatną politykę monitoringu ryzyka. Obszary ryzyka, te najistotniejsze, stanowiąc będzie grupa o bezpośrednim wpływie na zaangażowanego partnera, wysokim wartościowo wpływie na rachunek przepływów pieniężnych projektu oraz wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia. Podsumowaniem procesu zarządzania ryzykiem w PPP jest znalezienie, dopasowanie i monitorowanie właściwych narzędzi zabezpieczenia się przed zidentyfikowanymi i skategoryzowanymi obszarami ryzyka. Ważne jest, by wskazać, że takie potencjalne instrumenty zabezpieczenia to nie tylko ubezpieczenia, gwarancje, ale też umowy cywilne i inne przenoszące określone obszary ryzyka na podmioty trzecie, niezwiązane ze współpracą w ramach PPP partnerów projektu.



Rys. 1. Etapy zarządzania ryzykiem

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowany materiał stanowi przyczynek do prowadzenia dalszych badań naukowych, poszukiwania adekwatnych rozwiązań teoretycznych i praktycznych związanych z zarządzaniem ryzykiem w PPP. Kwestia ta zyskuje na swojej wadze również ze względu na swój inny praktyczny aspekt, związany z wpływem zobowiązań PPP na poziom długu publicznego. W myśl art. 18a ust. 1 Ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym [Ustawa z 19 grudnia 2008 r. ...] zobowiązania wynikające z umów nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu. Należy tu uwzględnić wpływ na wymienione obszary ryzyka czynników, takich jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy. Obowiązujące od 18 marca rozporządzenie ministra gospodarki w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie [Rozporządzenie z 11 lutego 2015 r. ...], nie wyjaśnia jednak wątpliwości dotyczących wpływu wynikających z umów PPP zobowiązań JST na poziom ich zadłużenia. Stanowi to niewątpliwie jeden z powodów braku zrozumienia i stosowania formuły PPP dla długoterminowej współpracy podmiotów prywatnych i publicznych, a tym samym istotny aspekt dalszych badań autorki w zakresie ryzyka w PPP, również w ujęciu praktycznym.

## Literatura

- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 347, 20 grudnia 2013.
- European Commission, 2015, Public Private Partnerships in research, Factories of the Future, [http://ec.europa.eu/research/industrial\\_technologies/factories-of-the-future\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/factories-of-the-future_en.html) (30.06.2015).
- Filiipiak B., 2003, *Finanse samorządowe, zadania, ćwiczenia, case study*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Frank H., 1986, *Project Financing – Ein Verfahren zur finanziellen Absicherung des Unternehmenswachstums*, Service-Fachverlag an der Wirtschaftsuniversität Wien, Wien.
- Hupe M., 1995, *Steuerung und Kontrolle internationaler Projektfinanzierungen*, Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main.
- Jensen M.C., Meckling W.H., 1976, *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*, "Journal of Financial Economics", vol. 3, no. 4, October.
- Kociemska H., 2010, *Public Private Partnership Project success circumstances*, "Journal of Accounting and Auditing", vol. 6, no. 11, s. 53.
- Kowalczyk M., 2001, *Zarządzanie ryzykiem w project finance*, Narodowy Bank Polski, Departament Analiz i Badań, Warszawa.
- Naschold F., Otter C., 1996, *Public sector transformation. Rethinking markets and Hierarches in Government*, John Benjamin Company, Amsterdam, Philadelphia.
- OECD, 2008, *Public Private Partnership: In pursuit of risk sharing and value for money*, Paryż.
- Owsiak S., 2011, *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego, Dz. U. nr 125, poz. 868.



- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie, Dz. U. z 3 marca 2015, poz. 284.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane, Dz. U. z 5 lutego 2009 r. z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. 2009 nr 19, poz. 100.
- Wilkin J., 2012, *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Williams Jr. C.A., Smith M.L., Young P.C., 2002, *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenia*, PWN Warszawa.
- World Bank Institute, 2013, *Value – for – Money Analysis – Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services*, Waszyngton.
- World Bank, 2015a, *A World Bank Resource for PPPs in Infrastructure*, <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/> (30.06.2015)
- World Bank, 2015b, *Main Financing Mechanisms for Infrastructure Projects*, <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/financing/mechanisms#finance>, 30.06.2015.
- Wyciąg z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2013, poz. 88 z późn. zm., dotyczący kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.
- Zawicki M., 2011, *Nowe zarządzanie publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.