Marzanna Poniatowicz
Uniwersytet w Białymstoku

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM ZADŁUŻENIA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO[1]

Wstęp

Nieodłącznym elementem każdej działalności, w tym także działalności jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest ryzyko. W przypadku jednostek samorządowych, jego charakter i skala jest pochodną specyfiki tych jednostek. Podmioty te łączą w sobie jednocześnie cechy organów władzy, dostarczycieli dóbr i usług publicznych, właścicieli majątku publicznego (mienia komunalnego) o znacznej wartości, a także jednostek prowadzących działalność gospodarczą, często wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera problematyka ryzyka zadłużenia JST. Decyduje o tym wiele uwarunkowań. Po pierwsze, każdej decyzji związanej z zaciąganiem zobowiązań finansowych przez jednostkę samorządu terytorialnego towarzyszy określone ryzyko. Po drugie, prawidłowa polityka długu to taka, która uwzględnia owo ryzyko oraz określa optymalne sposoby jego ograniczania i dywersyfikacji. Po trzecie, poziom ryzyka kredytowego decyduje o zdolności kredytowej JST, związanej z tym dostępności instrumentów dłużnych. Po czwarte, od 2009 r. w efekcie ogólnego kryzysu gospodarczego w istotny sposób pogorszyła się sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym zwiększyło się ryzyko związane z ich zadłużeniem. W warunkach kryzysowych niezwykle istotna staje się problematyka optymalnego zarządzania ryzykiem zadłużenia. I wreszcie po piąte, od 1 stycznia 2010 r. weszły w życie przepisy nowej Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240), które wprowadzają system kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach

[1] Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2009–2010 jako projekt badawczy własny nr N N 113 241436 pt. „Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego (na przykładzie JST w województwie podlaskim)".

sektora finansów publicznych i związany z nimi wymóg zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego opracowania jest analiza specyfiki ryzyka związanego z zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego oraz identyfikacja najważniejszych instrumentów zarządzania owym ryzykiem.

1. Ryzyko jako kategoria ekonomiczna

Jednostki samorządu terytorialnego narażone są w swojej działalności na różne rodzaje ryzyka. Przy czym w ujęciu ekonomicznym ryzyko oznacza taką sytuację, w której co najmniej jeden z elementów na nią się składających jest nieznany, ale można określić prawdopodobieństwo jego wystąpienia. Jest to istotna cecha odróżniająca ryzyko od niepewności. Według F.H. Knighta (2005, s. 19–21), amerykańskiego przedstawiciela chicagowskiej szkoły ekonomicznej, o ile niepewność oznacza możliwość odchyleń od stanu oczekiwanego, której nie można zmierzyć, ponieważ nie można zastosować rachunku prawdopodobieństwa, o tyle ryzyko jest również możliwością odchyleń od stanu oczekiwanego, którą można jednak określić prawdopodobieństwem wystąpienia. W tym sensie ryzyko oznacza prawdopodobieństwo poniesienia straty.

W literaturze podawane są różne klasyfikacje ryzyka, które w większości przypadków mogą również zastosować jednostki samorządu terytorialnego. Jedna z najbardziej ogólnych klasyfikacji dzieli ryzyko na dwie kategorie: ryzyko systematyczne (*ang. systemic risk*), zwane ogólnym, oraz ryzyko specyficzne (*ang. unsystemic risk*), zwane szczegółowym lub operacyjnym. Pierwsze z nich jest wynikiem działania sił zewnętrznych, na które 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 jednostki samorządu terytorialnego. 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 (ang. *financial risk)* i ryzyko niefinansowe (ang. *non financial risk*). Należy podkreślić, 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 jednostki samorządu terytorialnego. Określa się

je na podstawie rodzajów i struktury poszczególnych źródeł finansowania. Ryzyko finansowe ponoszą JST korzystające z długu, ponieważ ten sposób finansowania może niekorzystnie wpłynąć na relację kapitału własnego do wielkości długu. Ten rodzaj ryzyka wpływa także na możliwość niepokrycia kosztów długu (odsetek od kredytów i pożyczek) oraz na brak środków koniecznych do jego spłaty. Ryzyko finansowe postrzegane jest w wielu aspektach, między innymi jako (Poniatowicz 2005, s. 256–257):

- ryzyko rynkowe (ang. *market risk*) – wiąże się ono ze zmianami wartości instrumentów finansowych oferowanych przez JST, kursów walut, stóp procentowych itp.; na działalność jednostek samorządu terytorialnego, tak jak wszystkich innych podmiotów gospodarczych mają wpływ wahania koniunktury gospodarczej;
- ryzyko operacyjne (ang. *operational risk*) – dotyczy popełnionych błędów w działalności operacyjnej JST, wynika głównie z wad wewnętrznych systemów (np. słabości systemów kontroli i nadzoru) oraz błędów spowodowanych przez człowieka;
- ryzyko płynności (ang. *liquidity risk*) – określa łatwość, z jaką można sprzedać papiery wartościowe bez utraty „wartości w stosunku do bieżącej ceny rynkowej, a jego miarą jest wielkość rozpiętości pomiędzy oferowanymi cenami kupna i sprzedaży papierów wartościowych"; ryzyko to jest związane przede wszystkim z rynkiem wtórnym obligacji komunalnych, ze względu na płytkość tego rynku;
- ryzyko inflacji (ang. *inflation risk*) – powstaje, gdy z powodu spadku siły nabywczej pieniądza zmienia się realna wartość przepływów gotówkowych z danego instrumentu;
- ryzyko walutowe (ang. *currency risk*) – dotyczy komunalnych papierów wartościowych denominowanych w walutach obcych, gdyż ich wartość zależy od kursu wymiany walut obowiązującego w momencie płatności;
- ryzyko kredytowe (ang. *credit risk*) – dotyczy możliwości niedotrzymania zobowiązań przez emitenta samorządowego (płatności odsetkowych oraz spłaty nominału) w określonym terminie;
- ryzyko stopy procentowej (ang. *interest rate risk*) – związane jest z niebezpieczeństwem negatywnego wpływu zmian rynkowej stopy procentowej na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego; miarą tego ryzyka w odniesieniu do długu lokalnego może być wskaźnik wrażliwości kosztów obsługi długu na zmiany stopy procentowej (tzw. wskaźnik duration), określający czas dostosowania się kosztów obsługi długu do zmiany stóp procentowych;
- ryzyko rozkładu kosztów obsługi długu w czasie (ang. *risk of schedule for debt services payments*) – wiąże się z faktem, że obsługa zadłużenia JST

odbywa się kosztem pozostałych wydatków budżetowych, a nadmierna kumulacja zapadalności zobowiązań stanowi istotne zagrożenie stabilności finansów lokalnych.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego istnieją także inne rodzaje specyficznego dla nich ryzyka. Jako ich przykłady można podać (Poniatowicz 2005, s. 257–258):

- ryzyko prawne (ang. *legal risk)* – wynika ze zmian regulacji prawnych, rachunkowych, podatkowych mających wpływ na sytuację finansową samorządu terytorialnego;
- ryzyko polityczne (ang. *political risk)* – jest to ryzyko związane z możliwością wystąpienia istotnych zmian politycznych w organach JST (kwestia kadencyjności władz); w ten sposób czynniki polityczne i społeczne mogą mieć wpływ na podejmowane decyzje ekonomiczne emitenta;
- ryzyko niestabilnych dochodów (ang. *unstable earnings risk)* – jego źródłem jest silne uzależnienie władz samorządowych od uznaniowych decyzji finansowych administracji centralnej;
- ryzyko związane z udzielonymi przez JST poręczeniami i gwarancjami (ang. *sponsorship and guarantees risk*) – w przypadku niewywiązania się przez dłużnika, któremu udzielono gwarancji (poręczenia), z ciążących na nim zobowiązań, odpowiedzialność za zobowiązania przechodzi na gwaranta (np. jednostkę samorządu terytorialnego);
- ryzyko dodatkowych zadań zleconych (ang. *additional charged tasks risk)* – jest ono efektem niestabilności systemu prawnego i wiąże się z możliwością powierzenia dla JST przez władze centralne nowych zadań, bez zagwarantowania odpowiednich środków finansowych.

2. Specyfika zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym

Zarządzanie ryzykiem (ang. *risk management*) w jednostkach samorządu terytorialnego jest w Polsce tematem stosunkowo nowym, ale niezwykle aktualnym 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 (ang. *New Public Management*), postulującego podejście menedżerskie w zarządzaniu długiem jednostek sektora publicznego, polegające między innymi na ograniczaniu ryzyka zadłużenia.

Według M. Bywanis-Jodlińskiej (2005, s. 10), zarządzanie ryzykiem oznacza „działania zarządcze, których zadaniem jest identyfikacja i ocena ryzyka i niepewności oraz walka z ich przyczynami i wpływem na organizację". Ta sama autorka określa ryzyko zarządzane (ang. *managed risk*) jako ryzyko wraz z jego skutkami po zastosowaniu mechanizmów kontroli wewnętrznej (Bywanis-Jodlińska 2005, s. 6).

Opracowany przez Ministerstwo Finansów polski podręcznik procesu zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym (Jannison 2004, s. 7) 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". 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 organizacji, w tym jednostki samorządu terytorialnego (ang. *community governance order)* (Jannison 2004, s. 10).

Niewątpliwie na zarządzanie ryzykiem zadłużenia JST wpływa to, że samorządowi kredytobiorcy i emitenci komunalnych papierów wartościowych odznaczają się pewną specyfiką, co z kolei wpływa na ryzyko związane z ich kredytowaniem. Przede wszystkim działalność JST w większości przypadków ma charakter niekomercyjny i nie jest nastawiona na zysk. Poza tym publiczny charakter jednostek samorządowych sprzyja większej przejrzystości podejmowanych w nich procesów decyzyjnych. Dodatkowo JST nie może zbankrutować (nie występuje w jej przypadku charakterystyczne dla podmiotów gospodarczych ryzyko upadłości). Podstawą jej gospodarki finansowej jest roczny budżet, co sprzyja realności i stabilności prowadzonej gospodarki oraz ogranicza ryzyko. Podobny wpływ na ryzyko ma jawność gospodarki finansowej JST. Inna ważna cecha przejawia się w tym, że JST posiada majątek trwały o stosunkowo dużej wartości, a jej dochody są zróżnicowane i nie zależą od koniunktury w jednej branży czy od jednego rynku zbytu – inaczej niż w przypadku wielu przedsiębiorstw. Poza tym dochody JST charakteryzują się względną stabilnością i określoną cyklicznością, a przez to łatwiej jest przewidzieć ich wielkość w dłuższej perspektywie. To również ogranicza ryzyko. Z kolei jako uwarunkowania przyczyniające się do większego ryzyka można podać następujące: istnieje znaczne uzależnienie dochodów JST od decyzji zewnętrznych (dotyczy to przede wszystkim transferów z budżetu państwa), JST odznaczają się stosunkowo niską płynnością bieżącą oraz posiadają ograniczone możliwości manewrowania wydatkami i wreszcie znaczny wpływ na podejmowane decyzje finansowe mają czynniki polityczne (nadmierne upolitycznienie samorządu terytorialnego w Polsce).

3. Instrumenty zarządzania ryzykiem związanym z wykorzystaniem instrumentów dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego

W przypadku JST istnieje kilka kluczowych instrumentów ograniczania ryzyka zadłużenia. Jednym z nich jest wykorzystanie kontroli zarządczej jako nowego

instrumentu zarządzania ryzykiem. W świetle art. 68 nowej ustawy o finansach publicznych szczególną rolę w zakresie zarządzania ryzykiem odgrywa kontrola zarządcza rozumiana jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia osiągnięcia celów i realizacji zadań JST w sposób: zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; wiarygodności sprawozdań; ochrony zasobów; przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz interesujące nas zarządzanie ryzykiem. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w JST należy odpowiednio do obowiązków wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty albo marszałka województwa. Należy nadmienić, że w istniejących przepisach prawa nie określono precyzyjnie obowiązków wymienionych organów władzy w tym zakresie.

Ustawa wprowadziła określone uprawnienia ministra finansów do określenia i ogłoszenia w formie komunikatu: po pierwsze, standardów kontroli zarządczej zgodnych ze standardami międzynarodowymi w tym zakresie (obligatoryjnie); po drugie, szczegółowych wytycznych w zakresie tej kontroli (postulatywnie). Przygotowane przez ministra finansów i aktualnie poddane konsultacjom społecznym standardy kontroli zarządczej (Projekt 2009) określają pięć jej obszarów, tj.: środowisko wewnętrzne, zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena.

W przypadku interesującego nas zarządzania ryzykiem (również ryzykiem zadłużenia JST), cytowany dokument postuluje następujące etapy tego procesu: określenie syntetycznej misji istnienia jednostki, określenie jej celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji, identyfikacja ryzyka w odniesieniu do określonych celów i zadań, analiza ryzyka w celu określenia prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz skutków z tym związanych, określenie akceptowanego poziomu ryzyka, określenie rodzajów reakcji na każdy ze zidentyfikowanych wcześniej rodzajów ryzyka (takie reakcje mogą być następujące: tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się i działanie), a w konsekwencji określenie działań, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

Szczególną rolę w zakresie zarządzania ryzykiem odgrywa audyt wewnętrzny rozumiany jako działalność niezależna i obiektywna, której celem jest wspieranie wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub przewodniczącego zarządu JST w realizacji celów i działań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, audyt przeprowadzany jest obligatoryjnie w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których ujęta w uchwale budżetowej kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 mln zł.

Od 1 stycznia 2009 r. zaczęły obowiązywać Międzynarodowe standardy profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego (Międzynarodowe 2009) opracowane w 2001 r. przez The Institute of Internal Auditors (IIA). Standard 2120 – Zarządzanie Ryzykiem (ang. *Risk Management*) nakłada na audytora wewnętrznego obowiązek oceniania skuteczności oraz przyczyniania się do usprawnienia procesów zarządzania ryzykiem. Przy czym ocena audytora wewnętrznego dotycząca skuteczności procesów zarządzania ryzykiem powinna uwzględniać, czy:

- cele organizacji są zgodne i wspierają misję organizacji;
- istotne rodzaje ryzyka zostały zidentyfikowane i ocenione;
- wybrano odpowiednie reakcje na ryzyko;
- istotne informacje o ryzyku są identyfikowane i we właściwym czasie komunikowane wewnątrz organizacji, umożliwiając pracownikom, kierownictwu i radzie wykonywanie ich obowiązków.

Kolejny, istotny instrument ograniczania ryzyka zadłużenia wiąże się określaniem maksymalnego poziomu zadłużenia oraz indywidualnych dla danej JST bezpiecznych wskaźników długu. Ważne zmiany w tym zakresie wprowadza nowa ustawa o finansach publicznych. Zapisy poprzedniej ustawy powodowały istotne rozbieżności w relacji kryteria ekonomiczne zadłużenia a kryteria formalnoprawne. Sztywne i zunifikowane limity długu („limit łącznej kwoty długu – 60%" i „limit spłaty zobowiązań finansowych – 15%") funkcjonowały w oderwaniu od zróżnicowanej sytuacji finansowej oraz faktycznej zdolności kredytowej poszczególnych JST. Nowa ustawa wprowadza zakaz finansowania długiem wydatków bieżących (od 2011 r. organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki), co niewątpliwie będzie stanowiło istotną okoliczność na rzecz ograniczenia ryzyka zadłużenia. Poza tym dotychczasowe uniwersalne limity poziomu długu zastępowane są zindywidua-lizowanymi limitami poziomu wypłat na obsługę zadłużenia (od 2014 r.), nawiązującymi do koncepcji nadwyżki operacyjnej. Zgodnie z art. 243 nowej ustawy, JST będą mogły emitować papiery wartościowe, zaciągać kredyty lub pożyczki, jeśli:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1}+Sm_{n-1}+Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2}+Sm_{n-2}+Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3}+Sm_{n-3}+Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right) \quad (1)$$

gdzie:

R – planowane kwoty spłat kapitału zaciąganego długu (kredytów, pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych,

O – planowanych do poniesienia w danym roku należności ubocznych (odsetek i dyskonta) oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczę i gwarancji,

D – dochody budżetu ogółem,

Db – dochody bieżące,
Sm – dochody ze sprzedaży majątku,
Wb – wydatki bieżące,
N – rok budżetowy,
n–1 n–2 > kolejne lata poprzedzające rok budżetowy n–3.

Interpretacja opisanego wzoru jest następująca: JST, chcąc zaciągnąć dług w 2014 r., muszą „dysponować" skumulowaną nadwyżką operacyjną lub wpływami ze sprzedaży majątku za okres poprzedzających trzech lat. Należy nadmienić, że tak określony limit posiada wady. Przede wszystkim bazuje on na tzw. danych historycznych. Jeśli uwzględnimy fakt, że dochodzące do samorządów z opóźnieniem skutki spowolnienia gospodarki mogą być najbardziej odczuwalne w 2010 r., a nawet jeszcze w 2011 r., to w konsekwencji występujące w tym okresie „zamrożenie" dochodów JST i brak nadwyżek operacyjnych przełoży się automatycznie na ograniczone możliwości zadłużania się JST w kolejnych latach budżetowych.

Inna kategoria instrumentów to instrumenty planistyczne. Zawarte w nich prognozy mogą posłużyć jako ważne narzędzia identyfikacji ryzyka. Kluczowym dokumentem w tej kategorii jest strategia zarządzania długiem (strategia polityki długu). Jej zadaniem jest określenie długoterminowych celów z zakresie lokalnej polityki zadłużenia, maksymalnego poziomu długu oraz okresu jego spłaty, instrumentów zaciągania długu, a także sposobów ograniczania ryzyka związanego z wykorzystaniem instrumentów dłużnych. Kolejny, istotny dokument to wieloletni plan inwestycyjny (WPI). Stanowi on swoiste narzędzie usystematyzowania procesu wykonania najważniejszych zadań inwestycyjnych planowanych do wykonania przez JST w szerokim horyzoncie czasowym (w przeważającej części są to zadania finansowane za pomocą instrumentów dłużnych), istotnie ułatwiające znalezienie optymalnej równowagi pomiędzy potrzebami rozwojowymi a możliwościami finansowymi jednostki samorządowej. Kolejny instrument planistyczny to wieloletnia prognoza finansowa (WPF). Zgodnie z nową ustawą o finansach publicznych, opracowywanie przez samorządy tego dokumentu stanie się obligatoryjne od 2010 r. (musi zostać uchwalony nie później niż uchwała budżetowa na 2011 r.). Ma to na celu zapewnienie długookresowej perspektywy prowadzenia gospodarki finansowej, również w zakresie polityki długu. WPF będzie sporządzana na okresy minimum czteroletnie (okres roku budżetowego i trzech kolejnych lat; minimalny okres sporządzania prognozy będzie podlegał obowiązkowemu wydłużeniu, na okres na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich). Jednym z kluczowych elementów WPF będzie prognoza kwoty długu.

W cytowanym wcześniej polskim podręczniku zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym (Jannison 2004, s. 13–15) postuluje się tworzenie dodatkowej dokumentacji istotnej z punktu widzenia interesującej nas problematyki. Wspomina się tam między innymi o następujących opracowaniach: Polityka zarządzania ryzykiem, Procedura zarządzania ryzykiem oraz Roczny raport zarządzania ryzykiem.

Celem pierwszego z wymienionych dokumentów, tj. Polityki zarządzania, jest określenie listy głównych celów dotyczących zarządzania ryzykiem oraz sposobu, w jaki łączą się one z celami JST oraz charakterem usług przez nią świadczonych. W opracowaniu tym należy również określić strukturę zarządzania ryzykiem, w tym dane o zespołach i osobach ponoszących odpowiedzialność za ryzyko, sposoby zarządzania ryzykiem, rolę i zadania w tym zakresie pracowników i kierownictwa organizacji oraz dopuszczalny poziom ryzyka, które organizacja może ponieść (termin określany jako „apetyt organizacji na ryzyko"). Kolejnym dokumentem jest Procedura zarządzania ryzykiem. Jest to swoisty podręcznik instruktażowy umożliwiający opracowanie i wdrożenie procesu zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego. Co roku organizacja powinna dokonywać weryfikacji stosowanych metod zarządzania ryzykiem. Służyć temu ma Roczny raport zarządzania ryzykiem, w którym należy dokonać oceny: postępów JST w dziedzinie zarządzania ryzykiem, skuteczności kontroli wewnętrznej w tym zakresie oraz narażenia JST na ryzyko w nadchodzącym roku.

Kryzys gospodarczy i finansowy wyeksponował pewne nowe trendy i uwarunkowania związane z problematyką ograniczania ryzyka w formule wyboru odpowiedniego instrumentu zwrotnego przez JST. Przede wszystkim zmienność procesów gospodarczych oraz rynków finansowych pogorszyła warunki zaciągania i spłaty długu i przyczyniła się do wzrostu kosztów zadłużenia. Wobec trudności w dostępie do kredytu coraz więcej JST zaczęło realizować strategię wykorzystywania zróżnicowanych źródeł zwrotnych (ang. *mix financing*). Wyraźnie wzrosło zainteresowanie obligacjami komunalnymi, zwłaszcza tymi o stałej stopie procentowej (np. w latach 2009–2013 dominującym źródłem zasilania zwrotnego w przypadku Warszawy będą właśnie takie obligacje, a udział papierów wartościowych w całości długu wzrośnie aż do 60%). Co charakterystyczne, w przypadku dużych JST wzrosło zainteresowanie pozyskaniem kapitału w międzynarodowych instytucjach finansowych, np. w Banku Inwestycyjnym, Banku Rozwoju Rady Europy, Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju (znowu *casus* miasta stołecznego Warszawy, której struktura zadłużenia przedstawia się następująco: 40% długoterminowych kredytów w bankach krajowych oraz 60% – w bankach zagranicznych).

Należy również przypuszczać, że warunki kryzysowe zmobilizują polskie samorządy do sięgnięcia po wciąż mało popularne, nowoczesne instrumenty zarządzania ryzykiem, takie jak: np.: rating komunalny (poddanie się przez JST profesjonalnej ocenie wiarygodności kredytowej dokonanej przez wyspecjalizowaną agencję ratingową), partnerstwo publiczno-prywatne (formuła współpracy JST z podmiotem prywatnym dotycząca wspólnej realizacji określonych przedsięwzięć publicznych, pozwalająca na podział ryzyka z tym związanego pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym)[2] czy sekurytyzacja pozwalająca na odseparowanie określonych

[2] Podstawą identyfikacji i mierzenia skali ryzyka jest studium wykonalności (ang. *feasibility study*), oceniane przez uczestników projektu PPP.

aktywów od ryzyka kredytowego związanego z działalnością jednostki samorządu terytorialnego.

Zarządzanie ryzykiem zadłużenia wymaga również określonych działań o charakterze organizacyjno-instytucjonalnym. W niektórych przypadkach celowe wydaje się zlecenie zarządzania długiem na zewnątrz, np. w drodze skorzystania z usług doradców finansowych. Oczywiście taka formuła jest kosztowna i często działaniem wystarczającym jest wyodrębnienie jednostki/stanowiska do spraw zarządzania długiem i ryzykiem z nim związanym.

Zakończenie

W dobie kryzysu gospodarczego systemowej reorganizacji wymaga podejście władz jednostek samorządu terytorialnego do ryzyka finansowego, w tym ryzyka zadłużenia. Niezbędne staje się świadome, celowe oraz systematyczne zarządzanie ryzykiem, umożliwiające w efekcie minimalizację strat i maksymalizację możliwości związanych z wykorzystaniem instrumentów dłużnych. Wymaga to zastosowania wielu, często nowatorskich instrumentów, dotychczas w ogóle albo bardzo rzadko wykorzystywanych przez polskie samorządy (np. ratingu komunalnego, formuły PPP czy sekurytyzacji). Pewne szanse i możliwości w zakresie racjonalizacji procesu zarządzania ryzykiem długu samorządowego stwarza najnowsza ustawa o finansach publicznych, wprowadzająca instytucję nowego instrumentu, jakim jest kontrola zarządcza, dodatkowo ustalająca obowiązek opracowywania przez JST wieloletnich prognoz finansowych, których kluczowymi elementami mają być prognozy kwoty długu, a także zastępująca dotychczasowe uniwersalne limity poziomu długu zindywidualizowanymi limitami poziomu wypłat na obsługę zadłużenia, znacznie lepiej odzwierciedlającymi faktyczną zdolność kredytową poszczególnych JST poprzez nawiązywanie do koncepcji nadwyżki operacyjnej. Jednak nawet najlepsze regulacje prawne nie przyniosą pozytywnych efektów bez stosownego przygotowania czynnika ludzkiego oraz odpowiednich rozwiązań organizacyjnych. Odpowiedzialność za politykę długu i zarządzanie ryzykiem z nim związanym powinna bardziej spoczywać na aktywnych menedżerach samorządowych niż na zwykłych urzędnikach zatrudnionych w specjalnie wyodrębnionych jednostkach/stanowiskach, a w uzasadnionych przypadkach należy korzystać z usług zewnętrznych, profesjonalnych doradców finansowych.

Bibliografia

Bywanis-Jodlińska M. (2005), *Kontrola i zarządzanie ryzykiem*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.

Jannison B. (2004), *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.

Knight F.H. (2005), *Risk, Uncertainty and Profit*, Cosimo Inc., New York.

Międzynarodowe standardy profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego (2009), wersja w języku polskim dostępna pod adresem internetowym: http://www.iia.org.pl/iiaweb.nsf/d842ace48777e94ac1256ef2004270d6/c300babbb4a6cda8c12573880071103d/$FILE/Definicja%20AW,%20Kodeks%20Etyki,%20Standardy_01.01.2009r.pdf , [dostęp: 01.01.2009].

Poniatowicz M. (2005), *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.

Projekt *Komunikatu Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (2009), dostępny pod adresem internetowym: http://www.mf.gov.pl/_files_/koordynacja_kontroli_finansowej_i_audytu_wewnetrznego/aktualnosci/projekt_2009_11_23_std_kz.pdf, [dostęp: 23.11.2009].

DEBT RISK MANAGEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

Summary

Risk is an inseparable element of any type of activity, including that of local authorities. Its scale and specifics are determined by the particular characteristics of those authorities, which include features of organs of power, distributors of public goods and service, owners of public assets (municipal property) of significant value, and organizations conducting business, often crossing outside the public utility domain. This paper aims to analyse the features of risk associated with the indebtedness of local authorities, and to identify the most important instruments for managing that risk, which include management oversight, internal audits, individual limits on debt and the costs of its servicing, debt management strategy, long-term investment plans, long-term financial forecasts, risk management documentation, strategies for using different sources of repayable finance, municipal ratings, public-private partnership, securitization, and actions of an organizational and institutional nature.