

Artykuł opublikowany w *Przegląd organizacji*, nr 12/2010, s. 27-30.

Cytowanie: Klimczak K.M., Pikos A.M., Percepcja ryzyka a kontrola zarządcza w sektorze publicznym, *Przegląd organizacji*, nr 12/2010, s. 27-30.

Percepcja ryzyka a kontrola zarządcza w sektorze publicznym

Karol Marek Klimczak, Anna Marta Pikos

Streszczenie

Stosowanie zarządzania ryzykiem stało się obowiązkowe dla osób zarządzających jednostkami sektora finansów publicznych wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. 157/2009, poz. 1240). Celem nowego wymogu jest zwiększenie efektywności sektora publicznego poprzez zwrócenie uwagi na czynniki ryzyka zagrażające realizacji zadań oraz dostosowanie procedur kontrolnych do zidentyfikowanych zagrożeń. Osiągnięcie celu wymaga jednak uzyskania akceptacji ze strony pracowników. Autorzy wykazują, że pracownicy sektora publicznego postrzegają ryzyko jako mniej prawdopodobne, w porównaniu do oceny dokonanej przez pracowników sektora prywatnego. Wyniki badań wskazują na potrzebę wdrażania zarządzania ryzykiem nie jako osobnego systemu służącego zabezpieczeniu organizacji przed ryzykiem, ale jako element systemu kontroli zarządczej.

Abstract

Risk management has become mandatory for Polish public sector organisations with the new law on public finance, adopted on 27 of August 2009 (Dz. U. 157/2009, poz. 1240). The goal of risk management is to bring the management's attention to key risks that threaten the achievement of objectives and which need to be managed with appropriate controls. For risk management to be effective it needs to become accepted by public sector managers and employees. This paper presents an empirical study, which shows that public sector employees have lower risk perception than their counterparts in the private sector. The results imply that risk management should be introduced as an element of management control, rather than a separate system of risk control.

O autorach

Autorzy są pracownikami Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Dr Karol Marek Klimczak jest Adiunktem w Katedrze Rachunkowości, afiliowanym również przy Centrum Badań nad Ładem Korporacyjnym. Mgr Anna Marta Pikos jest Asystentem w Katedrze Metod Ilościowych i Zastosowań Informatyki.

Dane kontaktowe:

dr Karol Marek Klimczak
Katedra Rachunkowości
Akademia Leona Koźmińskiego
ul. Jagiellońska 57/59
03-301 Warszawa
tel. 22 519 21 69
kmklim@kozminski.edu.pl

mgr Anna Marta Pikos
Katedra Metod Ilościowych i Zastosowań
Informatyki
Akademia Leona Koźmińskiego
ul. Jagiellońska 57/59
03-301 Warszawa
tel. 22 519 21 82
apikos@kozminski.edu.pl

Wprowadzenie

Transformacja sektora publicznego od modelu idealnej biurokracji do modelu menedżerskiego wymaga wprowadzenia w jednostkach publicznych szeregu systemów i praktyk zarządczych występujących w sektorze prywatnym[1]. Przemiany dotyczą także systemu kontroli, w którym rosnące znaczenie zyskuje kontrola funkcjonalna, zamiast dotychczasowej kontroli instytucjonalnej[2]. Jedną z trudności w stosowaniu nowego modelu kontroli jest oparcie go o analizę ryzyka, czyli dobranie środków kontroli adekwatnych do występujących zagrożeń i możliwości. Proces analizy i kontroli ryzyka nazwano zarządzaniem ryzykiem.

Zarządzanie ryzykiem stało się obowiązkiem w jednostkach sektora finansów publicznych na mocy znowelizowanej ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. 157/2009, poz. 1240). W ustawie tej nastąpiło ostateczne zerwanie z tradycją instytucjonalnej kontroli wewnętrznej. Kontrola wewnętrzna prowadziła do zaniedbania kontroli funkcjonalnej i pomijała czynniki ryzyka o charakterze niefinansowym. Na mocy nowej ustawy, kontrolę wewnętrzną zastąpiono kontrolą zarządczą. W przeciwieństwie do poprzedniej formy kontroli, kontrola zarządcza obejmuje nie tylko celowość i zgodność z procedurami, ale również zapewnienie skuteczności i efektywności działania, ochronę zasobów, przepływ informacji oraz zarządzanie ryzykiem. Nowe uregulowania wprowadzają więc daleko idące zmiany w tradycyjnym podejściu do kontroli w sektorze publicznym[3].

Zarządzanie ryzykiem jest definiowane jako systematyczny proces identyfikacji, analizy i oceny ryzyka oraz podejmowania działań kontrolnych wobec ryzyka, który zwiększa się prawdopodobieństwo zrealizowania przez organizację jej celów[4]. W systemie kontroli zarządczej zarządzanie ryzykiem stanowi podstawę wyboru środków kontroli wstępnej i bieżącej, które mają za zadanie ograniczyć ryzyko w kluczowych obszarach. Dzięki zarządzaniu ryzykiem, kontrola zarządcza staje się zarówno bardziej efektywna jak i wydajna. Jest ona skoncentrowana na najważniejszych rodzajach ryzyka, a analiza ryzyka pozwala na dobranie odpowiednich środków kontroli i monitorowanie rezultatów ich zastosowania.

Jak zaznaczono powyżej, zarządzanie ryzykiem jest dla polskiego sektora finansów publicznych nową praktyką zarządczą. Wprowadzenie tej praktyki do organizacji napotyka więc na wiele wyzwań, których identyfikacji służyły wcześniejsze badania[5]. Część z tych wyzwań jest typowa dla zarządzania zmianą. W poniższym opracowaniu postawiono istotne pytanie dotyczące motywacji pracowników sektora publicznego do uczestniczenia w procesie zarządzania ryzykiem w ich organizacjach: czy dostrzegają oni ryzyko, które powinni ograniczać? Badania Bellante i Link[6] skazują, że sektor publiczny jest uważany za mniej ryzykowny a jego pracownicy cechują

się wysoką awersją do ryzyka. Jeśli faktycznie pracownicy uważają swoje organizacje za bezpieczne, można oczekiwać, że nie będą skłonni do poświęcania czasu i środków na stworzenie systemu, który ma je chronić przed zagrożeniami.

Przedstawione poniżej badanie ma na celu potwierdzenie lub odrzucenie hipotezy bazowej, wedle której pracownicy sektora publicznego posiadają niższy poziom percepcji ryzyka niż pracownicy sektora prywatnego. Testowane są następujące hipotezy szczegółowe:

H0: Średni poziom percepcji ryzyka wśród pracowników sektora publicznego równa się średniemu poziomowi percepcji ryzyka wśród pracowników sektora prywatnego.

H1: Średni poziom percepcji ryzyka wśród pracowników sektora publicznego jest niższy od średniego poziomu percepcji ryzyka wśród pracowników sektora prywatnego.

Metodologia

Badanie percepcji ryzyka przeprowadzono za pomocą kwestionariusza, w którym uczestnicy oceniali prawdopodobieństwo, że przedstawione rodzaje zdarzeń (sytuacje) mogą dotknąć ich organizacje. Kwestionariusz zawierał opis 24 sytuacji potencjalnego zagrożenia. Uczestnicy oceniali prawdopodobieństwo poprzez zaznaczenie punktu na skali ciągłej o długości 10 cm, której lewy koniec oznaczono jako „0 - niemożliwe”, a prawy jako „100% - pewne”. Skala ciągła minimalizuje wpływ badacza na ocenę wybieraną przez uczestników badania, choć zwiększa prędkość kodowania danych. Wyniki zostały poddane analizie statystycznej. Miarą percepcji ryzyka jest, dla każdego uczestnika badania, suma ocen prawdopodobieństwa dla wszystkich sytuacji.

Badanie zostało przeprowadzone wśród populacji studentów studiów podyplomowych prowadzonych w Akademii Leona Koźmińskiego. Badaniu poddano 104 osoby (71 kobiet i 33 mężczyzn) z 5 różnych kierunków studiów, wśród których połowę stanowili pracownicy sektora publicznego i połowę pracownicy sektora prywatnego. Badanie przeprowadzono w salach wykładowych, w trakcie zajęć. Uczestnicy potrzebowali około 20 minut aby wypełnić kwestionariusz.

Tabela 1 Wykaz sytuacji występujących w kwestionariuszu

Nr sytuacji	Opis sytuacji
1	szkoda polegająca na pogorszeniu się wizerunku firmy i utracie przez to jej kontrahentów
2	problemy z obsługą klientów spowodowane nieodzyskaniem danych po awariach systemu
3	utrata zdolności do wywiązywania się z bieżących zobowiązań płatniczych w terminie ich wymagalności
4	błędy aplikacji systemowych powodujące problemy w korzystaniu z nich przez klientów
5	wprowadzenie przez organy państwa nowych unormowań prawnych skutkujących brakiem możliwości egzekucji warunków zawartych umów
6	wzrost kosztów wynikający ze sporów z kontrahentami
7	znaczny wzrost raty zaciągniętego kredytu opartego o zmienną stopę procentową powodujący problemy finansowe
8	klęski i wypadki żywiołowe - powódź, trzęsienie ziemi rodzące potrzebę zaciągnięcia kredytu
9	możliwość poniesienia strat finansowych na skutek fluktuacji kursów walutowych)
10	problemy z wykonywaniem zadań wskutek źle wdrożonej technologii
11	nieosiągnięcie wyznaczonych celów organizacji będące wynikiem niewłaściwego doboru personelu do zespołu zadaniowego
12	wyciek poufnych informacji powstały wskutek przechowywania dokumentacji w niewłaściwym miejscu
13	niezaspokajanie potrzeb użytkowników wynikające ze stosowania nieadekwatnej technologii
14	duża fluktuacja kadry powstająca na skutek stosowania nieefektywnych mechanizmów rekrutacji, szkolenia, oceny i motywowania pracowników
15	nieetyczne działanie pracownika powodujące obniżenie efektywności działania organizacji
16	podjęcie błędnej decyzji przez władze firmy wynikające z braku zaangażowania pracowników w sprawy organizacji
17	straty finansowe powstałe na skutek pogorszenia się koniunktury gospodarczej
18	wypłata odszkodowań w związku z nierozliczeniem się odbiorców inwestycji w terminach zgodnych z zawartymi umowami
19	poniesienie strat materialnych i niematerialnych w związku z niekorzystnym dla firmy rozstrzygnięciem sądowym
20	osiągnięcia straty z inwestycji, wynikające z upadłości wykonawcy projektu
21	błędy w rozliczeniach podatkowych powodujące nałożenie kar pieniężnych
22	wzrost kosztów w związku z koniecznością dostosowania się do przepisów ochrony środowiska
23	problem w uzyskaniu kredytu wynikający ze złego stanu koniunktury gospodarczej
24	brak możliwości zapłaty przez kontrahenta w związku z wejściem w życie nowych przepisów prawa

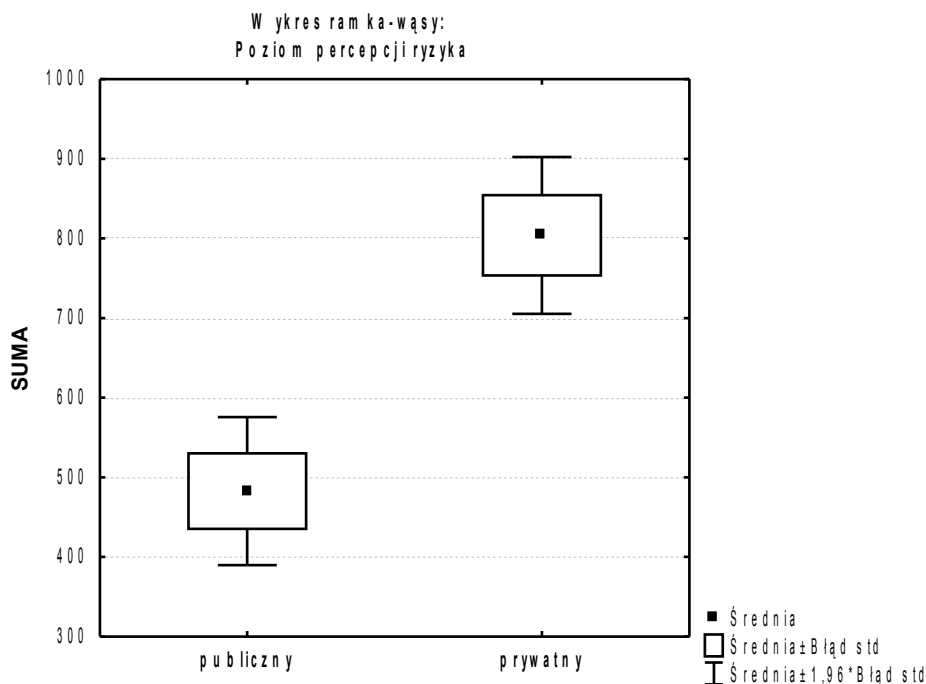
Źródło: wyniki badań własnych

Wyniki

Analiza zebranych danych pokazała, że średni poziom percepcji ryzyka pracowników sektora publicznego jest niższy od percepcji ryzyka przez pracowników sektora prywatnego, co pozwala na odrzucenie hipotezy zerowej na korzyść hipotezy alternatywnej. Statystyka testu t-Studenta na równość średnich ocen ryzyka w tych grupach przyjęła wartość 4,6466, co pozwala na odrzucenie

hipotezy zerowej na poziomie ufności 1%. Rysunek 1 pokazuje, że łączne oceny ryzyka przyjmowały znacząco niższe wartości wśród pracowników sektora publicznego.

Rysunek 1. Łączny poziom percepcji ryzyka według sektora



Źródło: wyniki badań własnych

Analizie poddano również oceny przyznane poszczególnym rodzajom ryzyka, aby sprawdzić, czy za różnicę w percepcji nie odpowiadają tylko niektóre z nich. W tym celu posłużono się analizą czynnikową, dzięki której wyodrębni się z wielu zmiennych kilka ogólnych czynników, które pokazują generalne prawidłowości dotyczące badanego zjawiska. Zastosowanie kryterium Keisera pozwoliło na wyodrębnienie 4 składowych głównych o wartościach własnych od 1,22 do 9,88, przy czym składnik o najwyższej wartości własnej wyjaśniał ponad 40% wariancji łącznej percepcji ryzyka. W tabeli 1 przedstawiono wyniki analizy. Dla każdej z czterech grup sytuacji obliczono sumę ocen, a następnie zastosowano test t-Studenta w celu porównania średnich ocen między sektorami. Test wskazał na istotne statystycznie różnice w wartościach średnich we wszystkich przypadkach, co pozwala nam twierdzić, że pracownicy sektora publicznego niżej oceniają ryzyko bez względu na jego rodzaj.

Tabela 2. Wyniki analizy czynnikowej

Czynnik	Opis	Wartość własna	% łącznej wariacji	Nr sytuacji	Test t-Studenta
Ryzyko zewnętrzne	Czynniki ryzyka poza kontrolą organizacji	9,8809	41,17039	3, 5, 8, 9, 10, 17, 23, 24	5,3724***
Ryzyko kadrowe	Czynniki ryzyka związane z pracownikami	2,1078	8,78249	2, 11, 12, 14, 15, 16, 17	4,6251***
Ryzyko IT	Awarie i błędy w systemach informatycznych	1,3662	5,69251	2, 4	2,1683**
Ryzyko finansowe	Zdarzenia skutkujące bezpośrednio stratami finansowymi	1,2215	5,08963	7, 18, 19, 20, 21, 22	2,4359**

Źródło: wyniki badań własnych. Poziom ufności dla testu t-Studenta oznaczono: *** dla 1%, ** dla 5%.

Wnioski

Zarządzanie w sektorze publicznym często wymaga modyfikacji narzędzi zarządczych stosowanych w sektorze prywatnym, aby odpowiadały one specyfice sektora[7]. Statystycznie istotna różnica w ocenie ryzyka między pracownikami sektora publicznego i prywatnego pokazuje, że należy uwzględnić odmienną percepcję ryzyka przy wdrażaniu systemów zarządzania ryzykiem. Niska ocena prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnych zdarzeń, które mogłyby istotnie wpłynąć na realizację celów, prowadzi pracowników do przekonania, że zarządzanie ryzykiem nie jest przydatnym systemem, a jedynie kolejnym wymogiem biurokratycznym. W ten sposób wyjaśnione zostały wyniki wcześniejszych badań, które zidentyfikowały brak przekonania kadr kierowniczych i pracowników o potrzebie zarządzania ryzykiem jako najważniejsze bariery dla jego stosowania[5].

Niska percepcja ryzyka nie powinna być jednak interpretowana jako podstawa do odrzucenia koncepcji zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym. Wskazuje ona jedynie na konieczność zmiany sposobu wprowadzania zarządzania ryzykiem i prezentowanych pracownikom argumentów wspierających zasadność jego stosowania. Zamiast argumentować, że system ten pozwala na zabezpieczenie wykonania celów organizacji przed zagrożeniami, można przedstawiać zarządzanie ryzykiem jako element systemu kontroli zarządczej, zwiększający jej efektywność i wydajność. Dla kadry kierowniczej, może to być istotny argument. Dla pracowników przekonujące mogą być dwa dwie korzyści związane z zarządzaniem ryzykiem:

- 1) komunikowanie ryzyka przełożonym zabezpiecza pracownika w przypadku niezrealizowania założonych celów, jeśli przyczyną jest brak zgody na wprowadzenie odpowiednich środków kontroli ryzyka,
- 2) powiązanie środków kontroli z analizą i oceną ryzyka prowadzi do racjonalizacji

kontroli poprzez usunięcie niepotrzebnych środków kontroli i wprowadzenie nowych tam gdzie są one potrzebne.

Rozwój zarządzania ryzykiem ma kluczowe znaczenie dla profesjonalizacji zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych. Obok racjonalizacji środków kontroli, zarządzanie ryzykiem wprowadza procesy samo-ulepszenia organizacji poprzez zastosowanie cyklu analizy, planowania, podjęcia działań i kontroli efektów. Ponadto, ilość informacji, które generuje system zarządzania ryzykiem wymaga wzmocnienia kanałów komunikacji, co może prowadzić do rozwoju systemów informacji zarządczej. Korzyści z wprowadzenia zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym wykraczają znacznie poza bezpośredni cel, jakim jest zabezpieczenie realizacji celów organizacji przed zagrożeniami. Zmiana sposobu prezentowania zarządzania ryzykiem, która wynika z przeprowadzonego badania, może istotnie zwiększyć szanse na skuteczne zastosowanie tego systemu w praktyce.

Bibliografia

- [1] J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2008.
- [2] A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2004.
- [3] E. Chojna-Duch, "Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych," *Kontrola Państwowa*, nr 1, 2010, s. 47-62.
- [4] ISO - International Organization for Standardization, "ISO Standard 31000:2009: Risk Management – Principles and guidelines," 2009.
- [5] K. M. Klimczak, "Wdrażanie zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych," *Przegląd Organizacji*, nr 5, 2009, s. 23-26.
- [6] D. Bellante i A. N. Link, "Are public sector workers more risk averse than private sector workers?," *Industrial & Labor Relations Review*, t. 34, nr 3, 1981, s. 408-412.
- [7] C. C. Hood i H. Rothstein, *Business Risk Management in Government: Pitfalls and Possibilities*. London: National Audit Office, 2000, s. 21-32.