

Wdrażanie Enterprise Risk Management w jednostkach sektora finansów publicznych

Karol Marek Klimczak

Streszczenie

Enterprise Risk Management (ERM) staje się światowym standardem zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwach. Podobnie jak przedsiębiorstwa, jednostki sektora finansów publicznych (administracja państwowa oraz inne jednostki wykorzystujące środki publiczne) realizują cele określone przez ich interesariuszy. Interesariusze mogą więc być zainteresowani wdrożeniem polityki zarządzania ryzykiem, która zabezpieczy wykonanie celów nałożonych na jednostkę – polityki takiej jak ERM. Jednak jednostki sektora finansów publicznych różnią się pod wieloma względami od przedsiębiorstw prywatnych: ich główne cele mogą nie mieć charakteru finansowego, są one zobowiązane do realizacji obowiązków nałożonych na nie przez organy nadrzędne, występuje w nich inna struktura motywacji pracowników i osób zarządzających, oraz odmienne systemy zarządzania. Z tego względu wdrożenie ERM w jednostkach sektora finansów publicznych wymaga dostosowania metod i dobrych praktyk opracowanych na potrzeby przedsiębiorstw do potrzeb sektora publicznego. Celem artykułu jest wskazanie dobrych praktyk i warunków sukcesu wdrożenia ERM w sektorze publicznym. Artykuł przedstawia ramy koncepcyjne wdrażania ERM w jednostkach sektora finansów publicznych, oraz wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród organizacji polskiego sektora finansów publicznych.

Abstract

Enterprise Risk Management (ERM) is becoming a world standard for corporate risk management. The public sector, just like corporations, works to fulfil goals set by its stakeholders. The stakeholders can benefit from implementing a risk management policy which will secure the realization of these goals. However, the public sector is quite different from the private one in a number of ways: the main goals may not be financial, organisations are bound by obligations to superior offices, there is a different motivational structure for managers and employees and different management systems. For that reason implementation of ERM in the public sector has to be based on methods and good practices adapted from the ones used by corporations. The goal of this article is to discuss critical success factors for ERM implementation in the public sector on the basis of available regulation and guidelines and a questionnaire study of Polish administration.

O autorze

Autor jest adiunktem w Katedrze Rachunkowości Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego w Warszawie. Publikacje autora dostępne są na stronie <http://kmklim.republika.pl/>.

Dane kontaktowe:

Karol Marek Klimczak
Katedra Rachunkowości
WSPiZ im. L. Koźmińskiego
ul. Jagiellońska 57/59
03-301 Warszawa

Wprowadzenie

W Polsce organizacje sektora publicznego od niedawna zobowiązane są do stosowania zaawansowanych technik zarządczych: przede wszystkim audytu wewnętrznego. Z obowiązku prowadzenia audytu wynika konieczność prowadzenia analiz ryzyka, które prowadzą nieuchronnie do zarządzania ryzykiem. Organizacje sektora publicznego zaczynają więc wdrażać systemy zintegrowanego zarządzania ryzykiem podobne do rozwiązań typu Enterprise Risk Management stosowanych w przedsiębiorstwach. Pierwszym celem poniższego artykułu jest przedstawienie obecnego stanu rozwoju zarządzania ryzykiem w Polsce w oparciu o wyniki badania ankietowego. Drugim celem jest zidentyfikowanie problemów z jakimi spotykają się jednostki sektora publicznego przy wdrażaniu ERM oraz określenie dobrych praktyk i warunków sukcesu.

Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym

Sektor publiczny podąża za przedsiębiorstwami w kierunku wdrażania zarządzania ryzykiem. Interesariusze jednostek sektora publicznego – rząd, samorzady, obywatele – są zainteresowani ograniczaniem ryzyka zagrażającego realizacji celów tych jednostek. W tym sensie sytuacja sektora publicznego nie odbiega od organizacji prywatnych. Dążenie do wdrażania zarządzania ryzykiem wydaje się być naturalną reakcją na informacje o wzroście ryzyka w globalnej gospodarce [World Economic Forum 2008]. Jednak sektor publiczny pod wieloma względami różni się od sektora prywatnego, co oznacza że nie można w prosty sposób przenieść doń praktyk zarządzania ryzykiem stosowanych w sektorze prywatnym [Hood, Rothstein 2000]. Po pierwsze, celem organizacji sektora publicznego nie musi być pomnażanie kapitału. Po drugie, organizacje te często realizują cele nałożone na nie przez organy nadrzędne lub przepisy prawa. Po trzecie, struktura motywacji menedżerów i pracowników jest w nich inna: nie można stosować opcji menedżerskich, czy innych form dopasowywania profilu motywacji. Po czwarte, systemy zarządzania w jednostkach publicznych są często odmienne od tych stosowanych w przedsiębiorstwach.

Jednostki sektora publicznego w Polsce są zobowiązane do stosowania audytu wewnętrznego i analizy ryzyka na mocy artykułu 49 ustawy o finansach publicznych (z dnia 30 czerwca 2005, Dz. U. Nr 249, poz. 2104). Zgodnie z ustawą obowiązkiem przeprowadzania audytu wewnętrznego objęte są wszystkie urzędy centralne,

wojewódzkie, agencje zarządzające funduszami celowymi, urzędy skarbowe, celne itp., oraz wszystkie jednostki powołane na mocy ustawy (np. uczelnie), a także inne jednostki, których dochody lub wydatki publiczne przekraczają 40 milionów złotych rocznie (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006, Dz. U. Nr 112, poz. 763). Audyt wewnętrzny obejmuje ocenę ryzyka związanego z realizacją zadań jednostki. W efekcie przepisy te nakładają więc pośrednio na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek zarządzania ryzykiem. Dodatkowo, niektóre jednostki podlegają pod szczegółowe przepisy Unii Europejskiej regulujące te kwestie (np. izby celne).

Ministerstwo Finansów udostępnia na swoich stronach internetowych materiały dotyczące zarządzania ryzykiem utworzone w ramach projektu dofinansowanego z Unii Europejskiej w latach 2004-2006 [*Risk Management...* 2004]. Opublikowane materiały [*Pomarańczowa księga...* 2006] są opracowane na podstawie koncepcji brytyjskiego ministerstwa skarbu, które skutecznie propaguje zarządzanie ryzykiem w brytyjskim sektorze publicznym [*Risk Portal* 2008]. Biorąc pod uwagę ilość oraz jakość materiałów dotyczących zarządzania ryzykiem dostępnych na stronach brytyjskich urzędów można domniemywać, że był to dobry wybór wzoru do naśladowania.

Popularność zarządzania ryzykiem

Doświadczenie wskazuje, że jak dotąd zarządzanie ryzykiem nie jest popularne wśród jednostek polskiego sektora finansów publicznych. Nie jest to zaskakujące, jeśli wziąć pod uwagę, że ewidencja ryzyka nie jest popularna nawet wśród przedsiębiorstw [Marsh Polska 2006]. W związku z tym z pomocą firmy JDS Consulting przeprowadziliśmy badanie ankietowe, którego celem było nie określenie jak wiele urzędów zarządza ryzykiem, lecz raczej jakie są doświadczenia urzędów związane z próbami wdrażania ERM. Wysłaliśmy krótkie ankiety do 3800 jednostek sektora finansów publicznych w całej Polsce. Ankiety zawierały 8 pytań zamkniętych, dwa otwarte pytania o problemy i sugestie oraz cztery pytania dotyczące respondenta. Ankiety można było wypełnić w internecie, przesłać pocztą lub faksem. Ankieta została sporządzona w taki sposób, by pytania były zrozumiałe dla osób nie znających żargonu zarządzania ryzykiem.

W odpowiedzi zebraliśmy 72 ankiety. Większość z nich pochodziła od gmin (42) i powiatów (2), cztery ankiety przesłały sądy, po trzy urzędy skarbowe i urzędy centralne. Pozostałe ankiety przesłały samorządowe jednostki organizacyjne, zakłady opieki

zdrowotnej, uczelnia i wojewódzki urząd pracy. Mała liczba odpowiedzi wskazuje, że próba nie jest reprezentatywna. Można jednak wyciągnąć z badania ogólne wnioski: naszym celem było przeprowadzenie badania eksploracyjnego. Spodziewaliśmy się niskiego poziomu zwrotu ze względu na ciągle nieduże zainteresowanie tematem zarządzania ryzykiem. W tekście ankiety prosiliśmy o wypełnienie jej przez osobę odpowiedzialną za zarządzanie ryzykiem lub audytora wewnętrznego. W rezultacie 19 ankiet było wypełnionych przez audytora, 14 przez kierownika jednostki, 15 przez sekretarza gminy. Ponieważ otrzymaliśmy wiele odpowiedzi od gmin, większość organizacji w próbie zatrudniała do 150 pracowników. Tylko 12 respondentów podało większe zatrudnienie, przy czym w dwóch przypadkach przekraczało ono tysiąc pracowników.

Tabela 1. Stosowanie zarządzania ryzykiem i plany na przyszłość.

Jak ocenia Pan/i stopień wdrożenia zarządzania ryzykiem w Pani/a organizacji w obecnym momencie					
Odpowiedź	brak wdrożenia	w niewielkim stopniu	częściowe wdrożenie	zaawansowane wdrożenie	pełne wdrożenie
Częstotliwość	31	24	13	4	0
W jakim stopniu, Pani/a zdaniem, wprowadzenie polityki (procesu) zarządzania ryzykiem zwiększyłyby efektywność działania organizacji?					
Odpowiedź	nie zwiększyłyby	trochę zwiększyłyby	zwiększyłyby	zwiększyłyby istotnie	zwiększyłyby bardzo istotnie
Częstotliwość	5	17	30	13	6
W jakim stopniu audyt wewnętrzny obecnie szacuje ryzyko w procesach wewnętrznych w Państwa organizacji?					
Odpowiedź	nie szacuje	szacuje w wybranych przypadkach	szacuje w połowie przypadków	zazwyczaj szacuje	szacuje w szerokim zakresie
Częstotliwość	24	19	7	11	7
Czy planowane jest wdrożenie lub rozwinięcie procedur zarządzania ryzykiem w najbliższym roku?					
Odpowiedź	Tak	Nie			
Częstotliwość	20	50			

Źródło: opracowanie własne

Jak pokazuje zestawienie odpowiedzi zamieszczone w tabeli 1, większość respondentów nie prowadziła zarządzania ryzykiem lub czyniła to w niewielkim stopniu. Tylko cztery osoby stwierdziły, że ich organizacja wdrożyła zarządzanie ryzykiem w stopniu zaawansowanym. Co ciekawe, w pytaniu o potencjalne korzyści z zarządzania ryzykiem najczęściej wybierano odpowiedź neutralną, po środku skali. Uwidacznia to

niskie przekonanie o przydatności zarządzania ryzykiem. Jednocześnie jednak w większości jednostek nie jest prowadzona analiza ryzyka w ramach audytu wewnętrznego. Zatem opinie o niskiej przydatności zarządzania ryzykiem mogą wynikać z braku wiedzy na temat ryzyka zagrażającego organizacji. Tylko 20 respondentów stwierdziło, że planowane jest poszerzenie wdrożenia zarządzania ryzykiem w najbliższym roku. Test ANOVA wykazał, że plany takie miały częściej jednostki o większym stopniu wdrożenia ($F=8,0397$, $p=0,0060$). Z kolei zarówno stopień wdrożenia jak i prowadzenie audytu były pozytywnie związane z rozmiarem organizacji mierzonym zatrudnieniem (rho-Spearmana wynosi 0,3077 dla wdrożenia i 0,5593 dla audytu).

Z przeglądu wyników badania ankietowego jasno wynika, że zarządzanie ryzykiem nie jest popularne w Polskim sektorze publicznym. Dodatkowo potwierdza tę obserwację fakt, że choć 17 organizacji określiło stopień wdrożenia jako średni, tylko w dwóch organizacjach za zarządzanie ryzykiem odpowiedzialny był zespół. W pozostałych najczęściej było to najwyższe kierownictwo, czyli osoby które nie mogą poświęcić dużo czasu temu dodatkowemu zadaniu.

Percepcja ryzyka

W ankiecie badaliśmy percepcję poziomu ryzyka. Zastanawialiśmy się, czy osoby odpowiedzialne za zarządzanie jednostkami sektora publicznego mają poczucie, że w otoczeniu występuje ryzyko, przed którym warto się zabezpieczać. Poprosiliśmy więc o ocenienie w jakim stopniu kilka czynników może zakłócić funkcjonowanie organizacji w najbliższym roku. Nazwy czynników zostały wybrane tak, by budziły możliwie mało wątpliwości interpretacyjnych (tabela 2). Respondenci najwyżej ocenili ryzyko zmian przepisów i ryzyko finansowe (do którego najprawdopodobniej wliczyli ryzyko uzyskania środków finansowych). Średnie oceny tych kategorii były istotnie różne od pozostałych. Na drugim miejscu znalazło się ryzyko kadrowe, które również było istotnie wyższe od pozostałych. Najniższe noty otrzymało ryzyko bezpieczeństwa osób i mienia oraz partnerów zewnętrznych. Nie wykryliśmy przy tym związku pomiędzy percepcją ryzyka a stopniem wdrożenia lub planami wdrożenia zarządzania ryzykiem.

Tabela 2. Ocena istotności czynników ryzyka

W jakim stopniu, Pani/a zdaniem, poniższe czynniki mogą wywołać istotne zakłócenia w funkcjonowaniu Państwa organizacji w ciągu najbliższych 12 miesięcy?						
	1 - brak ryzyka	2	3 - średnie ryzyko	4	5 - istotne ryzyko	Średnia ocena
zmiany przepisów	4,2% (3)	13,9% (10)	31,9% (23)	26,4% (19)	23,6% (17)	3,51
wydajność procesów wewnętrznych	14,1% (10)	23,9% (17)	42,3% (30)	16,9% (12)	2,8% (2)	2,70
działalność partnerów zewnętrznych	20,8% (15)	29,2% (21)	29,2% (21)	15,3% (11)	5,6% (4)	2,56
zasoby kadrowe	11,1% (8)	22,2% (16)	25,0% (18)	29,2% (21)	12,5% (9)	3,10
czynniki finansowe	1,4% (1)	16,7% (12)	29,2% (21)	27,8% (20)	25,0% (18)	3,58
zmiana zarządu/władz organizacji	19,7% (14)	25,4% (18)	25,4% (18)	18,3% (13)	11,3% (8)	2,76
bezpieczeństwo osób i mienia	16,7% (12)	44,4% (32)	23,6% (17)	9,7% (7)	5,6% (4)	2,43
bezpieczeństwo informacji	12,3% (9)	21,9% (16)	27,4% (20)	20,5% (15)	17,8% (13)	3,10

Źródło: Opracowanie własne

Problemy i dobre praktyki

Proces zarządzania ryzykiem można uprościć do czterech podstawowych elementów: identyfikacji, oceny, planowania działań zaradczych i raportowania. Pytaliśmy respondentów jak oceniają stopień trudności przeprowadzenia tych elementów. Odpowiedzi wskazują na niewielkie zróżnicowanie oceny poziomu trudności (tabela 3). Jedynie planowanie działań wobec ryzyka wyróżniało się istotnie wyższą średnią oceną od pozostałych elementów procesu. Na odpowiedzi nie miał istotnego wpływu stopień wdrożenia zarządzania ryzykiem.

Tabela 3. Problemy we wdrażaniu zarządzania ryzykiem

Jak ocenia Pan/i stopień trudności przeprowadzenia poszczególnych działań z zakresu zarządzania ryzykiem?						
	1 - łatwe	2	3	4	5 - bardzo trudne	Średnia ocena
identyfikacja ryzyka	8,6% (6)	32,9% (23)	22,9% (16)	27,1% (19)	8,6% (6)	2,94
ocena ryzyka	8,5% (6)	15,5% (11)	38,0% (27)	31,0% (22)	7,0% (5)	3,13
planowanie działań	1,4% (1)	12,7% (9)	39,4% (28)	32,4% (23)	14,1% (10)	3,45
raportowanie i dokumentacja	8,5% (6)	26,8% (19)	31,0% (22)	26,8% (19)	7,0% (5)	2,97
Które z poniższych problemów są Pani/a zdaniem największym utrudnieniem przy wprowadzaniu zarządzania ryzykiem w Pani/a organizacji?						
	1 - brak problemu	2	3	4	5 - największy	Średnia ocena

nadmiar obowiązków osób odpowiedzialnych za zarządzanie ryzykiem	5,7% (4)	10,0% (7)	15,7% (11)	32,9% (23)	35,7% (25)	3,83
brak motywacji pracowników do uczestniczenia w zarządzaniu ryzykiem	6,9% (5)	8,3% (6)	20,8% (15)	37,5% (27)	26,4% (19)	3,68
niedostateczne poparcie ze strony zarządu/władz jednostki	23,6% (17)	26,4% (19)	19,4% (14)	25,0% (18)	5,6% (4)	2,93
brak wiedzy osób odpowiedzialnych za zarządzanie ryzykiem	13,9% (10)	12,5% (9)	26,4% (19)	27,8% (20)	19,4% (14)	3,26
brak narzędzi informatycznych	19,7% (14)	23,9% (17)	23,9% (17)	21,1% (15)	11,3% (8)	2,80

Źródło: Opracowanie własne

Odpowiedzi respondentów wskazują natomiast na istotne różnice w ocenie problemów we wdrożeniu zarządzania ryzykiem (tabela 3). Najwyższe oceny uzyskały nadmiar obowiązków osób odpowiedzialnych za zarządzanie ryzykiem oraz brak motywacji pracowników. Istotnie niższe oceny od obydwu poprzednich problemów uzyskał brak wiedzy osób odpowiedzialnych, a jeszcze niższe oceny brak poparcia ze strony zarządu i brak narzędzi informatycznych. Ponownie jednostki zarządzające ryzykiem nie wyróżniły się istotnie różnymi ocenami.

W otwartych komentarzach do tego pytania respondenci wskazywali też na braki kadrowe oraz na brak jasnych standardów. Dodatkowo w formularzu zawarliśmy otwarte pytanie o problemy z jakimi respondenci spotkali się przy wdrażaniu zarządzania ryzykiem. Wśród odpowiedzi pojawił się m. in. problem: *przekonania zainteresowanych do potrzeby i korzyści wynikających z zarządzania ryzykiem również w administracji samorządowej*. Odpowiedzi sugerują, że najczęstszym problemem był brak wiedzy pracowników i wynikająca z tego konieczność przeszkolenia pracowników oraz wypracowania zrozumienia dla idei zarządzania ryzykiem. Pojawiały się również wskazania na opór pracowników, zwłaszcza tych z wieloletnim stażem. Kolejną przeszkodą wymienianą przez respondentów jest uzyskanie środków na sfinansowanie wdrożenia, czyli jak to ujął jeden z respondentów: *trudność udowodnienia Radzie potrzeby finansowania tego typu kosztów*.

Ciekawe wyniki uzyskaliśmy poprzez pytanie o rady, jakich respondenci mogą udzielić innym jednostkom wdrażającym zarządzanie ryzykiem. Sugerowali oni, aby

przeprowadzić profesjonalne szkolenia kierownictwa wysokiego i średniego szczebla. Następnie należy, zdaniem respondentów, dokładnie określić odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem, oraz zbudować przejrzyste i dokładne procedury postępowania. Jeden z respondentów stwierdził, że na tym etapie warto zatrudnić zewnętrznego konsultanta. Pojawiły się też propozycje zaangażowania całego kierownictwa w burzę mózgów w celu przeprowadzenia identyfikacji. W kwestii doboru zespołu ds. zarządzania ryzykiem respondent napisał:

Do zespołu zadaniowego wybrać przynajmniej jedną osobę z zarządu, aby pozostali pracownicy czuli respekt i widzieli zaangażowanie zarządu w planowaniu działań związanych z zarządzaniem ryzykiem. Włączyć wszystkich pracowników. Szacowanie ryzyka musi być poparte przykładami i wiedzą. Inaczej pracownicy nie będą w stanie prawidłowo oszacować ryzyka związanego ze swoją pracą, przetwarzanymi dokumentami itd.

Jeśli chodzi o podejście do konstrukcji procesu, trzech respondentów zwracało uwagę na konieczność wstępnej identyfikacji, czy też początkowego określenia obszarów ryzyka, na których zostanie oparty cały proces. Respondenci motywowali skupienie się na kluczowych ryzykach ograniczeniem pracochłonności wdrożenia. Jak to ujął jeden z nich: *the simpler the better.*

Podsumowanie

Przeprowadzone przez nas badanie wykazało, że jednostki sektora publicznego potrzebują wsparcia w postaci szkoleń dla menedżerów ryzyka i pracowników oraz konsultacji w zakresie wdrażania procedur zarządzania ryzykiem. Jednak z drugiej strony uwidoczniły się bariery dla wdrożenia, które muszą zostać przezwyciężone zanim możliwe będzie skuteczne wdrożenie. Respondenci wskazywali na nadmiar obowiązków oraz braki kadrowe. Dodatkowo część z nich ma trudności w przekonaniu interesariuszy o korzyściach z wdrożenia zarządzania ryzykiem. Problemom tym mogłoby zaradzić silne wsparcie dla wdrażania zarządzania ryzykiem ze strony władz centralnych. Obecnie brakuje jednoznacznej deklaracji zainteresowania tym zagadnieniem popartej działaniami w zakresie wspierania jednostek sektora publicznego. Dobry przykład tego typu działań daje rząd brytyjski, który stworzył portal internetowy dotyczący ryzyka, udostępnia dużą liczbę materiałów na ten temat oraz umożliwił zdobywanie kwalifikacji urzędniczych w zakresie zarządzania ryzykiem.

Bibliografia

Hood C., Rothstein H., *Business risk management in government: pitfalls and possibilities*, National Audit Office, 2004.

Pomarańczowa księga – zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje, 2006,
http://bip.mf.gov.pl/_files_/koordynacja_kontroli_finansowej_i_audytu_wewnetrznego/metodyka/zarzadzanie_ryzykiem_w_sektorze_publicznym.pdf (Pobrano 12 Maj 2008).

Risk management and strengthening the effectiveness of internal audit services in PBOs, projekt nr 2004-016-829.01.08 ,
http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/document/2004-016-829.01.08%20Internal%20audit.pdf (Pobrano 28 maj 2008).

Marsh Polska, *Zarządzanie ryzykiem: możliwości uzyskania przewagi konkurencyjnej w Europie Środkowej i Wschodniej*, 2006, <http://www.marsh.pl/badania/lok/index.php> (Pobrano 14 maj 2008,).

Risk Portal: A way into risk management, http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_reporting/governance_risk/psr_governance_risk_riskguidance.cfm (Pobrano 31 styczeń 2008)

World Economic Forum, *Global Risk Report 2008*, <http://www.weforum.org/en/initiatives/globalrisk/index.htm> (Pobrano 14 maj 2008,).