

Marek Tomaszewski

Czynniki wywołujące ryzyko przy wprowadzaniu innowacyjnych instrumentów zarządzania w sektorze publicznym

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 7, 59-66

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek Tomaszewski

CZYNNIKI WYWOŁUJĄCE RYZYKO PRZY WPROWADZANIU INNOWACYJNYCH INSTRUMENTÓW ZARZĄDZANIA W SEKTORZE PUBLICZNYM

Wprowadzenie

W polskich warunkach zagadnienie ryzyka w działalności gospodarczej stało się popularnym obszarem badawczym stosunkowo niedawno, bowiem na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Początkowo temat ten analizowany był tylko w sektorze bankowym, jednak wraz z upływem czasu problem ryzyka zaczęto rozpatrywać również w kontekście przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych. Dopiero od niedawna problem ryzyka zaczęto badać w sektorze publicznym.

Przemiany ustrojowe, jakie miały miejsce we wszystkich sferach życia społeczno-gospodarczego, przyczyniły się do coraz silniejszego nacisku na efektywność prowadzonej działalności. W pierwszej kolejności efektywnością funkcjonowania musiały wykazać się podmioty prowadzące działalność gospodarczą, ponieważ bez wysokiej rentowności nie mogłyby przetrwać na otwartych, konkurencyjnych rynkach. Problematyka efektywności gospodarowania, podobnie jak problematyka ryzyka, dopiero z pewnym opóźnieniem stała się przedmiotem zainteresowania sektora publicznego. Zapis zalecający zmianę dotychczasowej formy zarządzania na zarządzanie zorientowane na wyniki po raz pierwszy znalazł się w ustawie o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku. Zgodnie z artykułem 35 ustawy dokonywanie wydatków publicznych musi następować w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych

nakładów¹. Natomiast wskazówki w zakresie zarządzania ryzykiem zostały sformułowane w Załączniku do Komunikatu nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych. Powyższa sytuacja spowodowana była przez opór sektora publicznego wobec gospodarki wolnorynkowej oraz specyficzne podejście nadzoru właścicielskiego do podmiotów z tego sektora.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić działalność gospodarczą w zakresie tak zwanej gospodarki komunalnej same lub poprzez jednostki budżetowe, zakłady budżetowe lub spółki prawa handlowego². Opór sektora publicznego wobec gospodarki wolnorynkowej znajduje odzwierciedlenie w propozycji nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, która stawia spółki komunalne na uprzywilejowanej pozycji wobec rynkowych konkurentów. Zdaniem Biura Związku Miast Polskich samorzady nie po to inwestują pieniądze mieszkańców w spółkę, aby później nie mogła ona działać, gdyż zamówienie otrzyma prywatna firma³. Takie rozwiązanie nie służy poprawie efektywności gospodarowania pieniędzmi publicznymi. Z kolei w przypadku zakładów budżetowych gmina ponosi pełną odpowiedzialność za ich zobowiązania, a niedobór przychodów wobec kosztów pokrywany jest z dotacji. Zakłady budżetowe, działając nawet nieefektywnie, mają zagwarantowane przychody z tytułu zleczanych usług na rzecz gminy. Ponadto należy pamiętać, że niektóre z podmiotów należących do sektora publicznego są naturalnymi monopolistami, którzy ze względu na specyfikę działalności nie muszą się obawiać wejścia na rynek nowych podmiotów.

Z kolei specyficzne podejście nadzoru właścicielskiego do zarządów firm z sektora publicznego polega na tym, że o obsadzie władz spółek komunalnych nierzadko decydują względy polityczne.

Od stosunkowo niedawna można zauważyć, że organy założycielskie dla podmiotów z sektora publicznego zaczynają wprowadzać zarówno do działalności swojej, jak i podmiotów zależnych instrumenty, systemy informatyczne oraz strategie długofalowe w celu poprawy efektywności i racjonalności gospodarowania.

Wymienione powyżej elementy nie powstały bezpośrednio na potrzeby sektora publicznego, ale zostały zapożyczone od podmiotów funkcjonujących w realiach wolnorynkowych i dostosowane następnie do potrzeb sektora publicznego.

¹ Art. 35 ust. 3 Ustawy o finansach publicznych z dnia 30.06.2005 r.

² Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt. 12 spółki prawa handlowego nie są zaliczane do podmiotów sektora publicznego.

³ *Uprzywilejowana pozycja spółek komunalnych*, „Rzeczpospolita”, 27.02.2008.

W chwili obecnej do najczęstszych i najpoważniejszych problemów podmiotów wchodzących w skład sektora publicznego można zaliczyć:

- a) brak koordynacji działań pomiędzy różnymi podmiotami należącymi do sektora publicznego⁴;
- b) kadencyjność władz sektora publicznego, zarówno wykonawczych (wójt, burmistrz, prezydent), jak i uchwałodawczych (rada gminy, miasta, powiatu);
- c) ocenę wydatków pod kątem realizacji w stosunku do przyjętego planu, a nie celowości i efektywności.

2. Czynniki utrudniające pomyślne wprowadzenie innowacyjnych instrumentów zarządzania w sektorze publicznym

Czynniki, które utrudniają wprowadzenie innowacyjnych instrumentów zarządzania w sektorze publicznym, można podzielić na:

- wewnętrzne,
- zewnętrzne.

Do czynników wewnętrznych można zaliczyć czynniki związane z:

- zasobami ludzkimi,
- zasobami technicznymi,
- zasobami finansowymi.

Wśród czynników wewnętrznych, związanych z zasobami ludzkimi można wyróżnić:

- kwalifikacje osób zatrudnionych w podmiotach sektora publicznego,
- zaangażowanie pracowników w wykonywanie obowiązków służbowych.

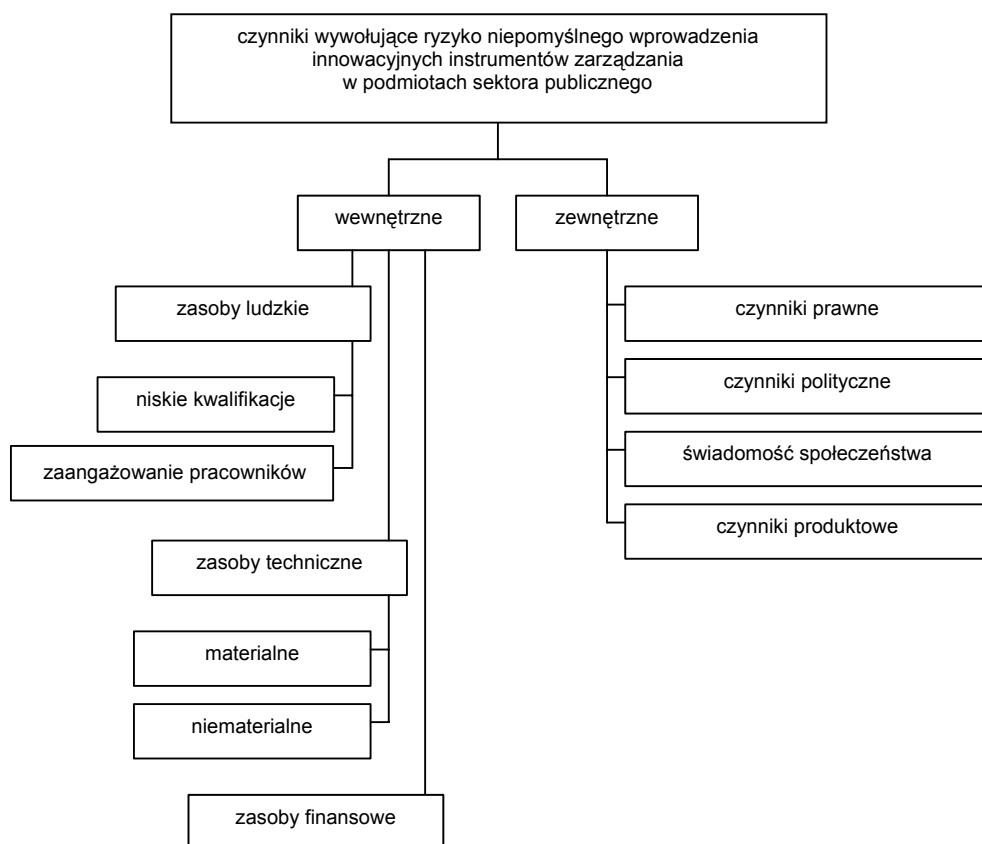
Niski poziom kwalifikacji, niewłaściwe wykonywanie obowiązków służbowych lub brak zaangażowania pracowników, którzy uczestniczą we wprowadzaniu innowacyjnych instrumentów zarządzania, może przyczynić się do wdrożenia tych instrumentów w stopniu niezadowalającym. Późniejsze korzystanie z takich instrumentów może w takiej sytuacji nie przynosić spodziewanych efektów. Niski poziom kwalifikacji osób zatrudnionych w danym podmiocie może wynikać z:

- zatrudniania osób z niskimi kwalifikacjami do wykonywania powierzonych obowiązków,

⁴ Przykładem może być położenie nowej nawierzchni na ulicy Krzywoustego w Szczecinie w roku 2005, po czym po wykonaniu części prac okazało się, że w planie remontu ulicy nie uwzględniono wymiany instalacji gazowej („Kurier Szczeciński” z 2.09.2005).

- braku lub nie spełniającego swojej roli systemu motywowania pracowników do podnoszenia kwalifikacji.

Rys. 1. Czynniki wywołujące ryzyko niepomyślnego wprowadzenia innowacyjnych instrumentów zarządzania.



Źródło: opracowanie własne.

Z kolei niewystarczające zaangażowanie pracowników w proces wdrażania najczęściej wynika z:

- nieodpowiedniego systemu motywowania, czyli braku powiązania efektu pracy z wynagrodzeniem,
- mentalności, szczególnie widocznej u starszych pracowników, którzy wyrobili sobie wiele lat temu pogląd na sposób funkcjonowania danego podmiotu i nie akceptują żadnych istotnych zmian,

- emocji związanych z utożsamianiem się pracownika z organizacją.

W ostatnim przypadku pracownik, który tworzył podmiot od podstaw, może nie akceptować zmian narzuconych przez nowe kierownictwo.

Czynniki wewnętrzne, związane z zasobami technicznymi, przyczyniające się do niepowodzenia wprowadzenia innowacyjnych instrumentów zarządzania, można podzielić na trzy grupy:

- materialne,
- niematerialne,
- finansowe.

Czynniki materialne związane są z wyposażeniem technicznym niezbędnym do sprawnej obsługi aplikacji wspomagających proces podejmowania decyzji. Czynniki tego rodzaju są bardzo podatne na wpływ postępu technicznego. Postęp techniczny powoduje, że pomimo sprawności fizycznej sprzęt komputerowy wraz z upływem czasu charakteryzuje się coraz mniejszą wydajnością w stosunku do wymagań stawianych przez oprogramowanie. Do głównych problemów związanych z czynnikami materialnymi można zaliczyć:

- posiadanie przez podmiot sprzętu komputerowego o parametrach niewystarczających do obsługi aplikacji wspomagających zarządzanie,
- awarie sprzętu komputerowego, w których wyniku utracone mogą zostać bazy danych niezbędne do sprawnego zarządzania jednostkami.

Czynniki niematerialne są ściśle związane z oprogramowaniem komputerowym podmiotów wprowadzających innowacyjne instrumenty zarządzania. Rozwój informatyki i telekomunikacji zwiększył szybkość przetwarzania danych. Z drugiej strony nastąpiło osłabienie zabezpieczeń przed przestępcami włamującymi się do komputerowych baz danych, daje też znać o sobie niszczące działanie wirusów komputerowych. Bezpieczeństwo systemów komputerowych ma bardzo duże znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, chociażby ze względu na to, iż cały system ewidencji księgowej jest z informatyzowany. Ponadto nie bez znaczenia jest fakt, iż wszystkie innowacyjne instrumenty czy też strategie zarządzania finansami są wspomagane przez różnego typu aplikacje informatyczne, które również mają coraz większe wymagania sprzętowe. Często wprowadzenie innowacyjnego instrumentu zarządzania poprzedza wymiana znacznej części komputerów w całym podmiocie lub w poszczególnych jego działach. Aplikacje te współpracują z licznymi bazami danych, których uszkodzenie przez wirusy lub przestępców komputerowych może sparaliżować zarządzanie w całym podmiocie.

Zasoby finansowe stanowią trzecią grupę czynników wewnętrznych mogących w znacznym stopniu przeszkodzić we wprowadzaniu innowacyjnych instrumentów zarządzania. Aby pozyskać zasoby techniczne (materialne jak i niematerialne), zmotywować pracowników, podnieść ich kwalifikacje, potrzebne są zasoby finansowe. Brak środków na dowolnym etapie wdrażania powoduje zatrzymanie całego procesu. Napływ środków unijnych może przyczynić się do realnego wzrostu możliwości wdrażania zmian w sposobie funkcjonowania sektora publicznego.

Z kolei do czynników zewnętrznych utrudniających wprowadzenie instrumentów zarządzania finansami w sektorze publicznym zaliczyć można:

- czynniki prawne,
- czynniki polityczne,
- świadomość społeczeństwa,
- czynniki produktowe.

Ryzyko związane z wdrażaniem innowacyjnych instrumentów zarządzania w ramach czynników prawnych wynika najczęściej ze zmienności przepisów prawnych. Wdrażając innowacyjny instrument zarządzania, należy na bieżąco monitorować, jakie warunki konkretny instrument musi spełnić, by był zgodny z aktualnie obowiązującymi przepisami prawnymi.

Czynniki polityczne wpływające na zmianę ryzyka wprowadzania innowacyjnych instrumentów zarządzania wynikają głównie z woli politycznej organów zarządzających podmiotami sektora publicznego. Jeśli organy te mają silną wolę wprowadzenia zmian w zarządzaniu podmiotami zależnymi, wówczas wzrasta szansa na pomyślne wprowadzenie tych instrumentów. Jeśli wola wprowadzenia zmian w zarządzaniu podmiotami słabnie, wówczas szanse na pomyślne wdrożenie innowacyjnych instrumentów zarządzania maleje.

Z czynnikami politycznymi silnie związane są czynniki wynikające ze świadomości społecznej mieszkańców danego regionu. Jeśli społeczność lokalna aktywnie uczestniczy w życiu społeczno-gospodarczym danego regionu, domaga się wówczas większej ilości informacji na temat działalności podmiotów, które są współfinansowane z podatków płaconych przez mieszkańców. Może ona również domagać się zwiększania efektywności funkcjonowania podmiotów sektora publicznego, za którą będzie rozliczać władze samorządowe. Oznacza to, że im wyższa świadomość społeczno-gospodarcza lokalnej społeczności, tym większy nacisk na władze lokalne, by wprowadzać innowacyjne instrumenty zarządzania.

Czynniki produktowe to kolejna grupa, która może przyczynić się do niepowodzenia wdrożenia innowacyjnych instrumentów zarządzania. Odpowiednie

aplikacje informatyczne wspomagające procesy decyzyjne warunkują pomyślnie wdrożenie innowacyjnych instrumentów zarządzania. Aplikacje takie najczęściej tworzone są na potrzeby organu założycielskiego, a następnie przekazywane podmiotom zależnym z sektora publicznego. W tym momencie pojawia się niebezpieczeństwo polegające na tym, że narzucone aplikacje informatyczne, które były stosowane w jednostkach nadzorujących, będą trudne do zaakceptowania dla podmiotów zależnych. W przypadku tego typu instrumentów podmioty zależne muszą dostosować swoje aplikacje informatyczne w taki sposób, by były one kompatybilne z odpowiednimi aplikacjami organów założycielskich. Ponadto firmy informatyczne oczekują od zleceniodawcy precyzyjnego określenia założeń. Oferują usługi zgodne ze specyfikacją ustaloną w projekcie. Niestabilne procedury w zakresie procesów legislacyjnych finansów publicznych powodują, że zmiany te mogą być traktowane jako nowe zlecenie na projekt.

Nawiązując do czynników produktowych, warto wspomnieć o problemie kompetencji leżącym zarówno po stronie firm informatycznych, jak i jednostek administracji publicznej. Od pracowników sektora finansów publicznych biorących udział w pracach zespołów wdrożeniowych wymaga się wiedzy prawnej, organizacyjnej, ekonomicznej, a nierzadko również z innych dziedzin. Firmy informatyczne zazwyczaj nie dysponują takimi specjalistami. Oczekują, że niezbędną wiedzę merytoryczną dostarczą podmioty zlecające zadanie. Przedstawiciele firm informatycznych często mają problem ze sformułowaniem listy pytań, na które powinni dostać odpowiedzi, aby mogli podjąć prace projektowo-wdrożeniowe. W celu uzupełnienia tej luki kompetencyjnej w zespołach wdrożeniowych powinni się znaleźć oprócz pracowników merytorycznych i informatyków również prawnicy oraz specjaliści z innych branż.

Podsumowanie

Jednostki zaliczane do sektora publicznego kierują się w swojej działalności innymi celami niż podmioty spoza tego sektora. Celem jednostek z sektora publicznego jest bowiem zaspokajanie potrzeb mieszkańców bez względu na ponoszone koszty, a nie, jak w przypadku pozostałych podmiotów, maksymalizacja wartości przedsięwzięcia. Ponadto osoby zarządzające finansami jednostek sektora publicznego borykają się z problemem ograniczenia swobody planowania, zorientowaniem na realizację przyjętego planu oraz koniecznością zabiegania o głosy wyborców. Sektor publiczny charakteryzują również odmienne prioryte-

ty przy wdrażaniu innowacyjnych instrumentów zarządzania. Przedsiębiorstwa spoza sektora publicznego dążą do poprawy efektywności gospodarowania, co oznacza wprowadzanie różnych innowacji (w tym również innowacji w zakresie zarządzania). Z kolei przedsiębiorstwa z sektora publicznego wcześniej dążyły wyłącznie do zwiększania ilości oferowanych świadczeń bez względu na ponoszone koszty. Dopiero od niedawna sektor publiczny zaczął kłaść większy nacisk na poprawę efektywności swojej działalności, czyli *de facto* zaczął wprowadzać zaczerpnięte od przedsiębiorstw wolnokonkurencyjnych innowacyjne instrumenty zarządzania. Z pomyślnym wprowadzaniem tych instrumentów wiąże się wiele czynników wywołujących ryzyko, które można podzielić na czynniki wewnętrzne i czynniki zewnętrzne. Czynniki wewnętrzne wynikają z organizacji podmiotu i jego specyfiki działania, natomiast czynniki zewnętrzne wynikają z mikro – i makrootoczenia.

FACTORS IN PUBLIC SECTOR EVOKING RISK OF INTRODUCTION OF INNOVATIVE INSTRUMENTS IN MANAGEMENT

Summary

Question of risk has become popular investigative area relatively recently in Polish conditions in economic activity, so, on early 90's of twentieth century. The topic had been analysed only in the bank sector but with passage of time the risk analysis has been introduced to the production and service companies. Since a short time public sector risk analysis has been started.

Innovative instruments of managements has not emerged on requirements of public sectors directly, but they have been borrowed from functioning subjects in free-market realities and then they were adopted to the public sector.

Many factors are tied with prosperous introduction of innovative instrument of management evoking risk. It is possible to divide them into on internal factors and external factors. Internal factors result from organization of subject and specificity of operation, however, external factors result from micro and macroenvironment.

Translated by Marek Tomaszewski