



# Rachunkowość zarządcza a podejmowanie strategicznych decyzji w urzędzie administracji rządowej – część I

*- szkolenie dla osób kierujących komórkami właściwymi ds. budżetu i finansów*





# Postulat wdrażania metod zarządzania w administracji publicznej w kontekście rachunkowości zarządczej i budżetowania zadaniowego (BZ)



## ZAKRES TEMATYCZNY SZKOLENIA

- Podstawowe cechy i cele metod budżetowania w sektorze publicznym.
- Modele gospodarowania w administracji publicznej – analiza porównawcza.
- Doświadczenia krajów OECD.
- Koncepcja BZ.
- Sprawność i wydajność.
- Metodyka przygotowania BZ.
- Metodyka ujęcia dysponentów poszczególnych stopni w strukturze celów BZ.
- Zarządzenie korporacyjne w administracji rządowej.



# PODSTAWOWE CECHY I CELE METOD BUDŻETOWANIA W SEKTORZE PUBLICZNYM

Lp.	Metoda budżetowania	Cel metody	Cechy metody
1.	Współczynnikowe (input-focused)	Zdobycie środków (zwiększenie wydatków)	Zarządzanie objawia się <i>de facto</i> administrowaniem zasobów finansowych, kadrowych, etc dostępnych na potrzeby realizacji programu lub polityki. W systemie tym nie otrzymuje się informacji co osiągnięto wykorzystując dostępne zasoby.
2.	Zorientowane na produkty (output-focused)	Zapewnienie realizacji zadań	Funkcje i zadania państwa/samorządu opisywane są za pomocą dostarczanych dóbr i usług oraz ich ilości. Zarządzanie (w mniejszym stopniu administrowanie) i budżetowanie zorientowane na produkty opiera się w dużym stopniu na wskaźnikach takich jak ilość i terminowość.
3.	Zorientowane na cele (outcome-focused)	Realizacja założonych rezultatów	Priorytety działalności administracji rządowej i samorządowej są wyrażone osiągnięciem określonych celów spełniających wymagania SMART. Zarządzanie i budżetowanie zorientowane na cele ułatwia realokację środków oraz wspomaga proces formułowania priorytetów, ich implementację oraz ewaluację.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: I. Joumard, P. Kongsrud, Y.S. Nam, R. Price, *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 380, OECD Publishing 2004, s. 23



# MODELE GOSPODAROWANIA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – ANALIZA PORÓWNAWCZA

L.p.	Płaszczyzna porównania modeli	Model biurokratyczny	Model Nowego Zarządzania Publicznego	Model Dobrego rządzenia
1.	Metoda gospodarowania zasobem publicznym	Administrowanie oparte na hierarchii	Zarządzenie oparte na informacji rynkowej	Zarządzenie oparte o analizę sieci powiązań
2.	Podstawa normatywna	Prawo administracyjne	System kontraktowy	Mechanizmy konwencji
3.	Styl kierowania	Biurokratyczny - administrowanie	Menedżerski - zarządzanie	Partnerski – zarządzanie poprzez konsultowanie
4.	Charakter relacji	Dominacja i podporządkowanie	Konkurencja i współpraca	Równość i współzależność
5.	Cel działania	Utrwalanie porządku	Wywołanie zmian	Porozumienie społeczne
6.	Ukierunkowanie działań	Procedury/Produkty	Efekty/Rezultaty	Potrzeby/Problemy
7.	Organizacja państwa	Układ monocentryczny	Układ autonomiczny	Społeczeństwo obywatelskie
8.	Metoda i cel budżetowania	Współczynnikowe lub zorientowane na produkty – zdobycie środków lub zapewnienie realizacji zadań	Zorientowane na rezultaty - osiągnięcia rezultatów i efektów z nakładów publicznych	Zorientowane na cele – zapewnienie zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów społecznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. naukowy J. Czaputowicz, PWN, 2008, s. 151.

# AKCEPTACJA UŻYCIA METODYKI SKIEROWANEJ DO PRZEDSIĘBIORSTW NA RZECZ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- Różnice definiowania pojęcia „przedsiębiorstwo” i „prowadzenie działalności gospodarczej” w rozumieniu prawa krajowego i wspólnotowego.
- P. F. Drucker zauważa, że działaniom administracji, z założenia nie nastawionym na zysk, jeszcze bardziej aniżeli biznesowi potrzeba wdrożenia metod zarządzania.
- U podstaw działania organizacji tego typu, brak jest automatycznych stabilizatorów/regulatorów wynikających przykładowo z konieczności zachowania dyscypliny rynkowej.

## EWOLUCJA PODEJŚCIA DO METOD POMIARU EFEKTYWNOŚCI I SPRAWNOŚCI DZIAŁANIA

- W przypadku organizacji komercyjnych stosuje się już nie tylko narzędzia ilościowe, ale także jakościowe, w tym szereg mierników i wskaźników niefinansowych.
- Mierze poddawane są takie obszary jak innowacyjność, poziom wykluczenia społecznego, równości płci, konkurencja, akceptacja społeczna czy oddziaływanie na środowisko, co powoduje, że narzędzia te mogą być z powodzeniem zastosowane także w sektorze publicznym.



## DOŚWIADCZENIA KRAJÓW OECD

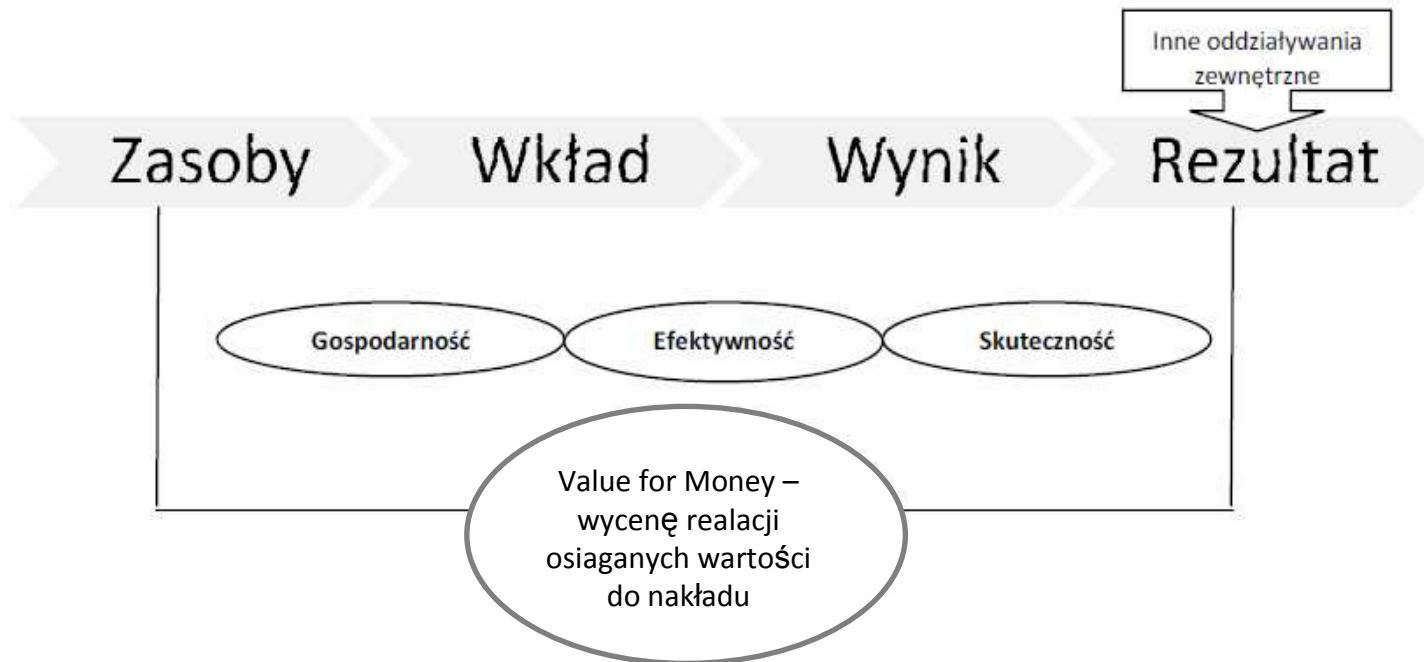
- Obecnie oprócz budżetowania zadaniowego (budżetu wydajności, wyników, rezultatów, efektów - *performance budgeting*) stosowane są:
  - zarządzanie ryzykiem;
  - audyt wewnętrzny;
  - kontrola zarządcza;
  - zarządzanie przez cele;
  - planowanie strategiczne;
  - rachunek kosztów działań;
  - koncepcja zarządzania jakością (*Total Quality Management*);
  - strategia kształtowana przez klientów;
  - zespoły samokierujące;
  - płaskie struktury organizacyjne;
  - wizjonerskie przywództwo;
  - reengineering;
  - mierniki efektywności;
  - systemy zachęt i wynagradzanie za wyniki prac;
  - analiza kosztów i korzyści oraz kosztów i efektywności;
  - outsourcing;
  - elektroniczne zarządzanie i elektroniczna informacja;
  - uczące się organizacje oraz odchudzona produkcja;
  - i... narzędzia marketingowe.







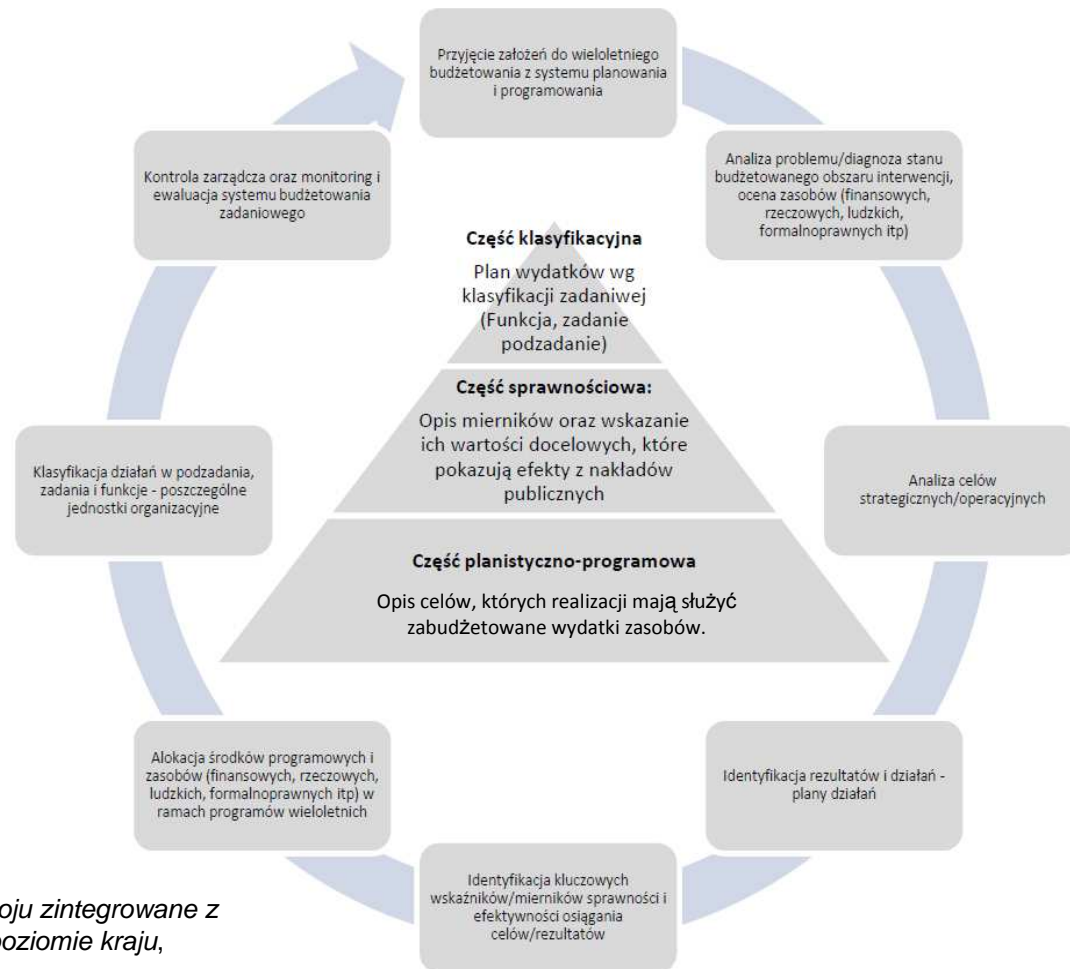
# MODEL SPRAWNOŚCI I WYDAJNOŚCI ZASTOSOWANY W WIELKIEJ BRYTANII



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Performance budgeting In OECD countries*, OECD Publishing 2007, s. 194



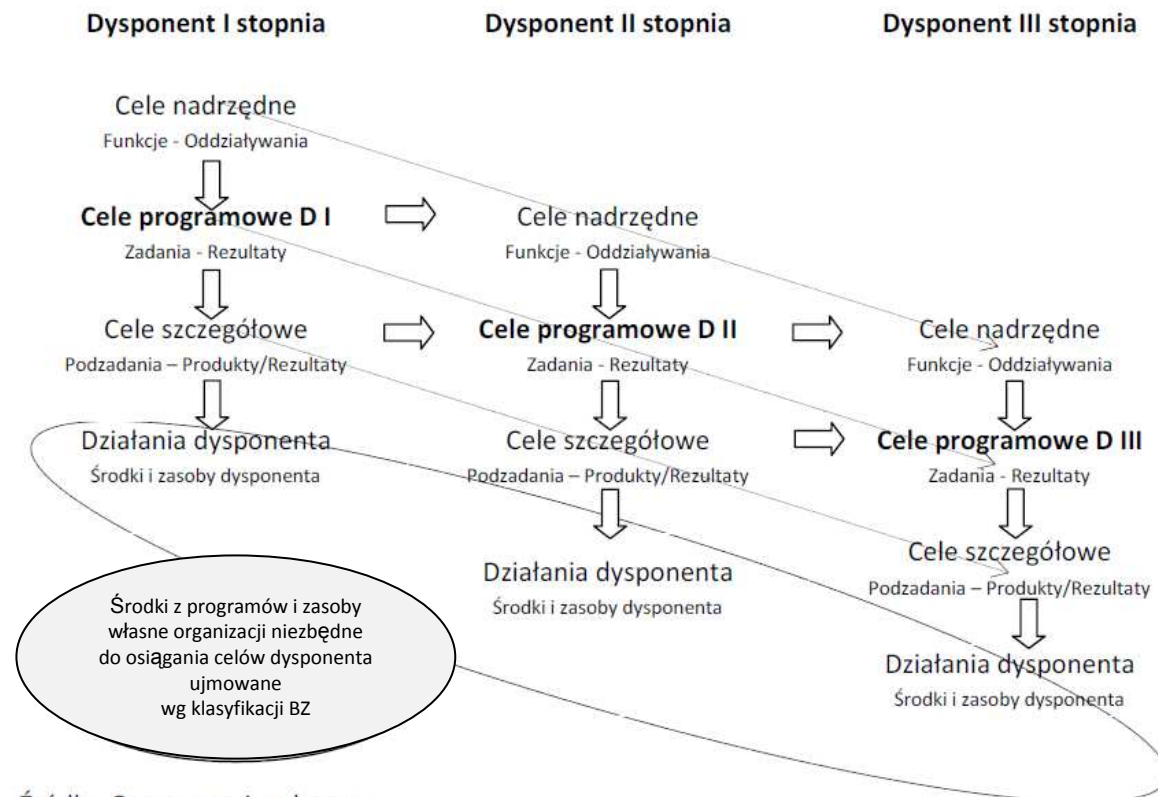
# METODYKA PRZYGOTOWANIA BZ W KONTEKŚCIE CYKLU ZARZĄDZANIA PRZEZ CELE



Źródło: A. Bartoszewicz *Planowanie i programowanie rozwoju zintegrowane z budżetowaniem zadaniowym narzędziem zarządzania na poziomie kraju*, maszynopis, czerwiec 2011, s. 14

Źródło: Opracowanie własne

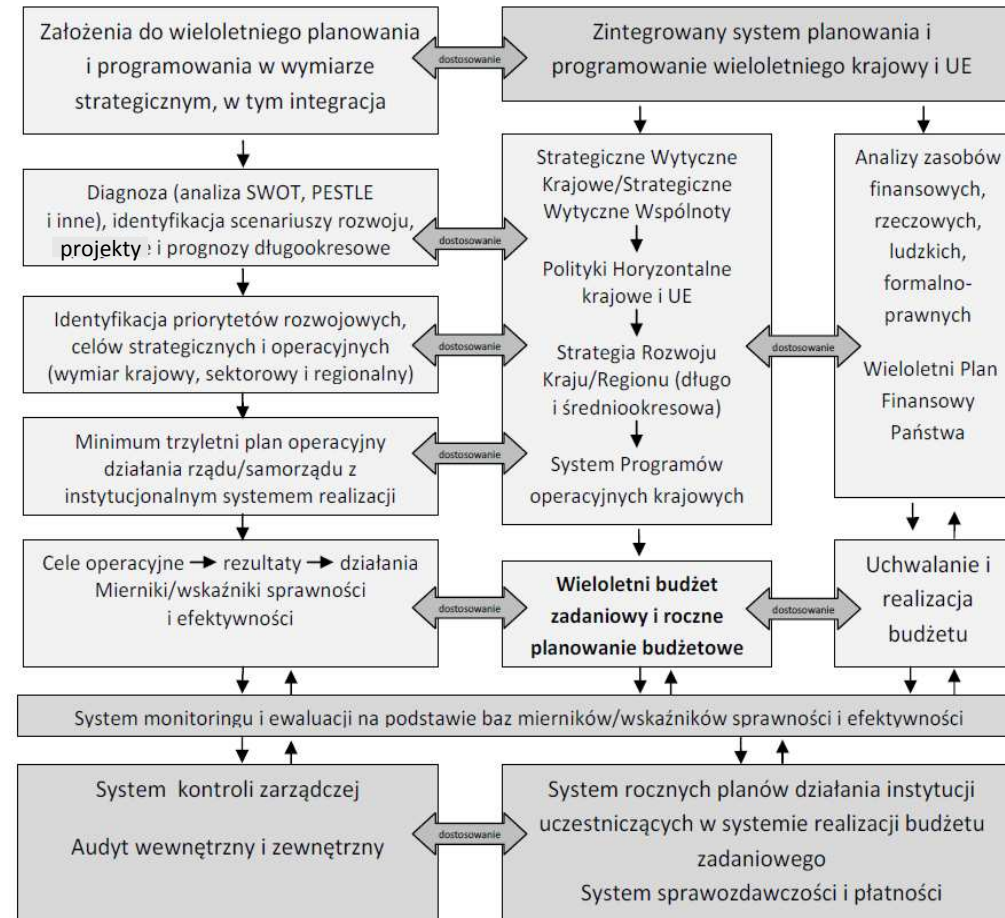
# METODYKA UJĘCIA DYSponentÓW POSZCZEGÓLNYCH STOPNI W STRUKTURZE CELÓW BZ



Źródło: A. Bartoszewicz *Planowanie i programowanie rozwoju zintegrowane z budżetowaniem zadaniowym narzędziem zarządzania na poziomie kraju*, maszynopis, czerwiec 2011, s. 15

Źródło: Opracowanie własne

# BUDŻET ZADANIOWY W SYSTEMIE PLANOWANIA I PROGRAMOWANIA WIELOLETNIEGO



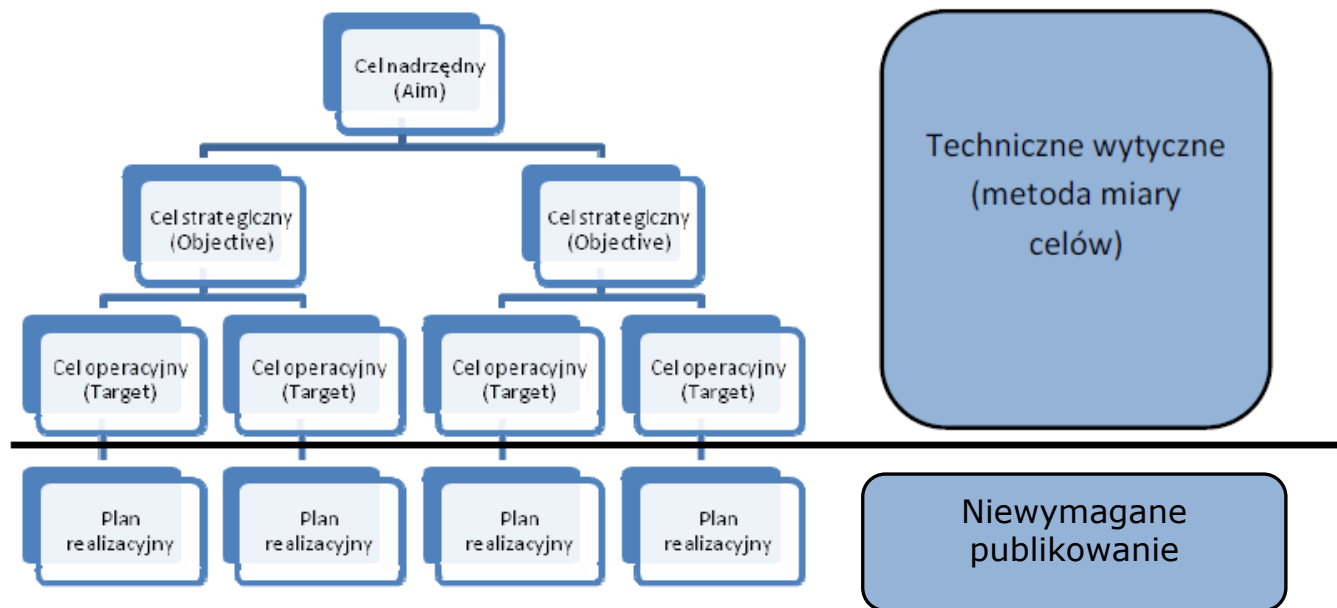
Źródło: A. Bartoszewicz *Planowanie i programowanie rozwoju zintegrowane z budżetowaniem zadaniowym narzędziem zarządzania na poziomie kraju*, maszynopis, czerwiec 2011, s. 18.

# ZARZĄDZENIE KORPORACYJNE NA SZCZEBLU MINISTERSTWA - DANIA

	Zarządzanie ramowym planem wydatków	Narzędzia do integracji kosztów, działań i rezultatów	Zarządzanie wynikami (przez cele)
Planowanie i budżetowanie zadaniowe	Wytyczne do BZ z Ministerstwa Finansów Propozycje BZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Długookresowe budżetowanie</li> <li>- Planowanie inwestycji</li> <li>- Konsolidacja budżetów</li> <li>- Wytyczne do zarządzania korporacyjnego</li> </ul>	Cele wynikowe Kontraktowanie wyników
Okresowa i bieżąca kontrola	Kwartalne sprawozdanie finansowe Ramowe oświadczenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Szybkie procedury</li> <li>- Kluczowe dane (Informatyczny system zarządzania)</li> <li>- Zarządzanie gotówką (przepływem)</li> <li>- Rachunkowością zarządczą (ABC activity-based costing – rachunek kosztów działań)</li> <li>- Hierarcha wyznaczania celów operacyjnych</li> </ul>	Codziennie zarządzanie przy użyciu szerokiego zakresu informacji systemowej
Rachunkowość	Roczne raporty resortów Roczne krajowe sprawozdanie finansowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zatwierdzenie kont (zbilansowanie)</li> <li>- Ocena nadwyżek rezerw</li> <li>- Raportowanie wyników</li> </ul>	Roczne raporty resortów Raportowanie wyników

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Performance budgeting In OECD countries*, OECD Publishing 2007, s.136.

# STRUKTURA UMOWY RAMOWEJ USŁUG PUBLICZNYCH



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Performance budgeting In OECD countries*, OECD Publishing 2007, s. 196



# Specyfika sektora publicznego z punktu widzenia wykorzystania metod rachunkowości zarządczej





## PLAN PREZENTACJI

- Uwagi ogólne.
- Rachunkowość zarządcza – sektor prywatny vs. publiczny.
- Podstawowe wyzwania dla pozyskiwania i interpretacji informacji zarządczych w administracji rządowej.
- Przykłady metod zarządczych – analizy efektywności kosztowej, społeczna stopa zwrotu.
- Ewolucja zasad funkcjonowania systemu finansów publicznych na rzecz podejścia menedżerskiego.
- Podsumowanie.



## RACHUNKOWOŚĆ ZARZĄDCZA – CO TO JEST I CZEMU SŁUŻY?

- Celem rachunkowości zarządczej jest dostarczanie informacji finansowej, która umożliwia podejmowanie decyzji o charakterze operacyjnym, a przede wszystkim strategicznym, które wymagają dostępu do informacji o:
  - nakładach w układzie umożliwiającym ich zarządzanie;
  - efektach pracy organizacji i ich skutkach.

## SEKTOR PUBLICZNY VS. PRYWATNY

- Inni odbiorcy informacji.
- Inny cel funkcjonowania.
- Zwykle w sektorze publicznym zarządzający mają bardziej ograniczony zakres działań.
- Problem kategorii wydatków prawnie zdeterminowanych.
- Zwykle brak jest strony przychodowej działalności w sektorze publicznym.

## PODSTAWOWE WYZWANIA DLA SEKTORA PUBLICZNEGO

- Rozpoznanie efektów działania instytucji publicznych
  - Nakładanie się kompetencji służb publicznych.
  - Wielowymiarowe oddziaływanie nakładów publicznych.
  - Podobne cele realizują podmioty niepubliczne.
  - Efekty zewnętrzne.



## PODSTAWOWE WYZWANIA – CD.

- Strona przychodowa i jej interpretacja.
- Efekty działań publicznych w czasie i ich interpretacja z punktu widzenia decyzji strategicznych.





## PRZYKŁADY INSTRUMENTÓW ZARZĄDCZYCH W ADMINISTRACJI

- Analiza efektywności kosztowej.
- Społeczna stopa zwrotu.



## ANALIZA EFEKTYWNOŚCI KOSZTOWEJ

- Pominięcie strony przychodowej.
- Analiza kosztów z punktu widzenia jednostki efektu, np. koszt 1 km autostrady.
- Wbrew pozorom nie jest to metoda prosta, gdyż:
  - Precyzyjne ustalenie nakładów może być kłopotliwe;
  - Interpretacja danych nie jest jednoznaczna.

## SPOŁECZNA STOPA ZWROTU (SSZ)

- SSZ – wzrost dobrobytu społecznego na skutek publicznych nakładów.
- Porównanie SSZ i kosztów opodatkowania lub kosztu zaciągnięcia długu publicznego powinno być podstawowym instrumentem podejmowania decyzji w państwie.
- Podstawowe problemy związane z praktycznym zastosowaniem SSZ:
  - Rozpoznanie i kwantyfikacja skutków;
  - Rozkład w czasie efektów i nakładów.



# INSTRUMENTY ZARZĄDCZE W POLSKIM SYSTEMIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- Audyt wewnętrzny.
- Budżet zadaniowy.
- Wieloletni Plan Finansowy Państwa.
- Kontrola zarządcza.





## AUDYT WEWNĘTRZNY

- Instrument badający więcej niż legalność działania instytucji.
- Nie ma gwarancji jego poprawnego działania – bardzo dużo zależy od relacji wewnątrz organizacji.

## BUDŻET ZADANIOWY

- Założenia i cele słuszne – zwiększamy przejrzystość i efektywność wydatków publicznych.
- Bardzo trudny do wdrożenia w praktyce, bo:
  - Odpowiednie cele i mierniki są bardzo trudne do określenia;
  - Niedoprecyzowana odpowiedzialność;
  - Duży udział tzw. wydatków sztywnych;
  - Powiązanie układu paragrafów ze schematem: działanie / podzadanie / zadanie.

## WIELOLETNI PLAN FINANSOWY PAŃSTWA

- Dokument zmuszający państwo do publikacji całego szeregu danych w dłuższym okresie czasu i jest metodą zarządzania strategicznego.
- Potencjalne słabości WPFPP
  - Cele i mierniki formułowane na dużym poziomie ogólności, tj. funkcje państwa są bardzo trudne do określenia;
  - Stosunkowo słaba ranga prawna WPFPP.

## KONTROLA ZARZĄDCZA (KZ)

- KZ to: „.....ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”.
- Ważną nowością jest konieczność analizy i zarządzania ryzykiem.
- Zapisy KZ wciąż nie są doprecyzowane, więc ich wdrożenie może być problematyczne.

## PODSUMOWANIE

- Informacje finansowe są kluczowe dla decyzji strategicznych.
- Fakt, że system publiczny jest bardzo odmienny od komercyjnego, nie sprawia, że rachunkowość zarządcza w administracji rządowej jest bezużyteczna czy niemożliwa do prowadzenia.
- Jest cały szereg obiektywnych powodów sprawiających, że informacje zarządcze w administracji są trudne do opracowania i interpretacji.
- Polski system prawny daje do dyspozycji ciekawe instrumenty, ale same zapisy nie gwarantują wysokiej efektywności działania administracji.



# Decyzje w administracji publicznej z użyciem metodyki rachunkowości zarządczej



## ZAKRES TEMATYCZNY SZKOLENIA

- Typologia decyzji.
- Strategia decyzji.
- Decyzja a koszt i wartość.
- Koszt alternatywny.
- Koszty w wymiarze finansowym i ekonomicznym.
- Podstawy analizy kosztów i korzyści.

## TYPOLOGIA DECYZJI

- Człowiek, w tym decydent w administracji publicznej, nie jest w stanie podejmować decyzji racjonalnych, podejmuje decyzje jedynie zadowalające.
- Proces podejmowania decyzji w administracji jest wyraźnie podzielony między kompetencjami decydentów na różnym poziomie zarządzania struktury organizacji oraz ma wymiar oddziaływania politycznego oraz społecznego na wszystkie szczeble struktury.





## DECYZJA RACJONALNA - WARUNKI

- Nie ma wątpliwości, co do istoty problemu, którego rozwiązania decyzja dotyczy.
- Istnieje świadomie utworzony zbiór kryteriów, które służą do oceny poprawności rozwiązania.
- Istnieje pełny i wyczerpujący zbiór informacji i kryteriów, które opisują sytuację decyzyjną.
- Istnieje zbiór możliwych alternatywnych decyzji.
- Rozwiązanie pojawia się jako wynik zastosowania znanego kryterium.
- Wybrana alternatywa decyzyjna pozwala na zastosowanie w praktyce.



## DECYZJA ZADOWALAJĄCA

- To taka, przy której podjęciu ma się przekonanie, że zrobiło się wszystko, co można było zrobić w istniejącej sytuacji.
- Oczekiwanie społeczne neguje decyzje zadowalające oczekując od administracji podejmowania decyzji racjonalnych.
- Tworzymy organizacje, aby minimalizować nasze wady i sumować atuty, jednak sprzeczność polega na tym, że zbiór jednakowych cech każdego z nas nie zamienia się na zbiór odmiennych cech, pożądanych społecznymi oczekiwaniami.

## MODELE DECYZYJNE

- Metoda decyzji racjonalnej.
- Metoda kompromisu.
- Metoda decyzji małymi krokami.
- Metoda decyzji śmietnikowej.

Rozważamy w nich dwa aspekty:

1. poziom niepewności zdefiniowania problemu;
2. poziom niepewności co do umiejętności zespołu.

## SYSTEM RACHUNKOWOŚCI ZARZĄDCZEJ

- Ma dostarczać informacji istotnych (kryteria decyzyjne) do podejmowania decyzji zarówno w wymiarze operacyjnym, jak i inwestycyjnym.
- W tradycyjnie zorganizowanym układzie instytucjonalnym i organizacyjnym – tworzy w pierwszej kolejności informacje istotne do podejmowania decyzji krótkookresowych, ze względu na ich częstotliwość.
- Przedmiotem tych decyzji jest optymalizacja wartości, która może mieć swój wymiar zarówno finansowy, jak i częściej w przypadku administracji rządowej – wymiar ekonomiczny.



## KOSZT UTRACONYCH KORZYŚCI

- Wybór alternatywnych rozwiązań.
- Zapewnienie największych korzyści krańcowych.
- Minimalizacja kosztu krańcowego.
- Koszt utraconych korzyści stanowiłby niezrealizowaną część korzyści finansowych lub ekonomicznych lub koszty te wyrażają utracone wartości.



## ANALIZA PESTLE

- Analiza wartości w aktywności administracji rządowej obejmuje m.in.: wymiar społeczny, gospodarczy, przestrzenny, polityczny, technologiczny, środowiskowy, prawny, socjologiczny, cywilizacyjny i inne.
- Analiza taka zwana jest *PESTLE analysis* (od angielskich słów: *Political, Economic, Social, Technological, Legal i Environmental*). Analiza PESTLE jest silnie zintegrowana z analizą SWOT.

## SWOT

- Poddaje się analizie silne i słabe strony analizowanego podmiotu, oraz szanse i zagrożenia wynikające z jego usytuowania w ściśle zidentyfikowanym otoczeniu.
- Nadanie im wag, co do ich ważności i siły oddziaływania na przyszłość organizacji w danym horyzoncie czasowym.
- Wybór strategii działania.
- Metodyka SWOT wskazuje na dwie podstawowe strategie: *strategia wynikowa* oraz *strategia konwersji*.

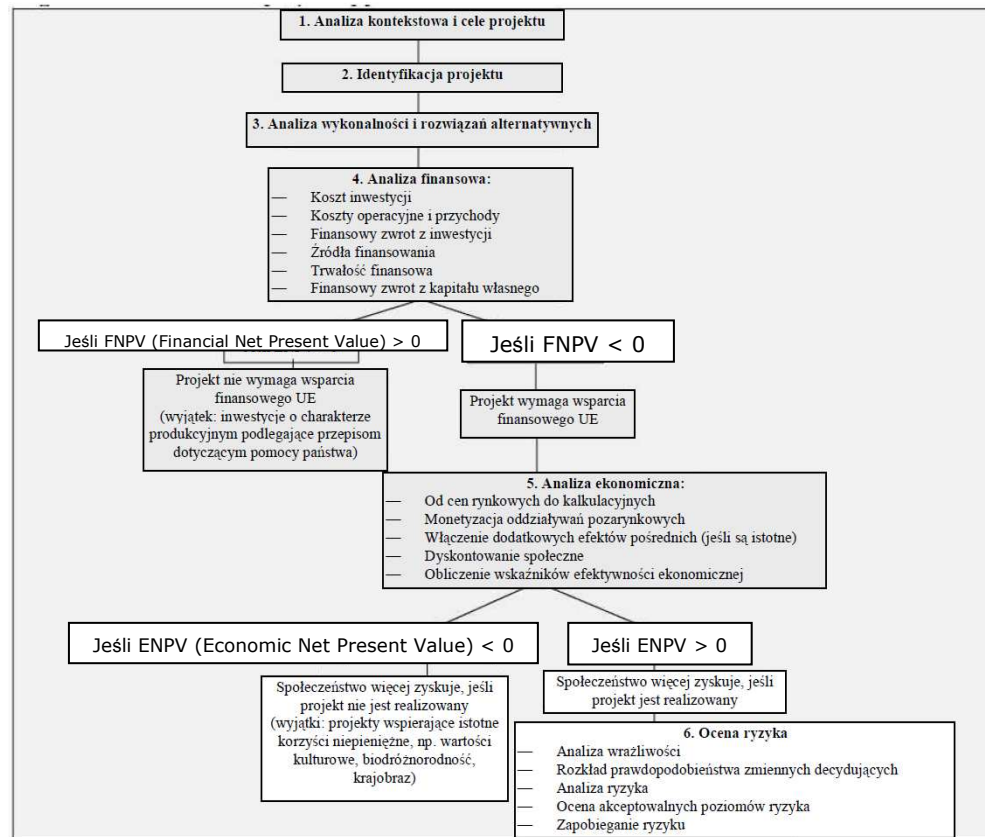
## ANALIZA K/K

- Schemat analityczny mający na celu ustalenie, czy lub w jakiej mierze dany projekt zasługuje na realizację z publicznego lub społecznego punktu widzenia.
- Różni się od zwykłej oceny finansowej tym, że uwzględnia wszystkie zyski (korzyści) i straty (koszty), niezależnie od tego, kto je ponosi.
- Przybiera często postać analizy ekonomicznej, w której koryguje się wyniki analizy finansowej o efekty fiskalne, efekty zewnętrzne oraz ceny rozrachunkowe.





# PRZYKŁAD PROCESU DECYZYJNEGO PRZEZ ZASTOSOWANIE AK/K



## ANALIZA EFEKTYWNOŚCI KOSZTOWEJ

- Porównanie alternatywnych projektów/decyzji o niepowtarzalnym wspólnym efekcie, mogących różnić się wielkością/skutkiem.
- Ma ona na celu wybór projektu/decyzji, który, przy danej wielkości produktu/skutku, minimalizuje zaktualizowaną wartość netto kosztów (w wymiarze finansowym i ekonomicznym) lub, ewentualnie, maksymalizuje wielkość produktu/skutku dla danego kosztu.

## ROZSZERZONA DOMINACJA W ANALIZIE EFEKTYWNOŚCI KOSZTOWEJ

- Poniższa tabela przedstawia hipotetyczne przyrostowe współczynniki efektywności kosztowej dla trzech interwencji mających na celu poprawę umiejętności kognitywnych grupy docelowej 50 dzieci:

A) nauczanie samodzielne przy wykorzystaniu komputera;

B) sesje edukacyjne z udziałem całej grupy docelowej;

C) sesje edukacyjne dla małych grup (do pięciu osób).

L.p.	Alternatywa	Koszt (euro)	Efektywność (średni wynik z testu)	$\Delta C$	$\Delta E$	$\Delta C/\Delta E$
A	Nauczanie samodzielne przy wykorzystaniu komputera	1000	10	-	-	100
B	Sesje edukacyjne z udziałem całej grupy docelowej	4000	15	3000	5	600 (rozszerzona dominacja)
C	Sesje edukacyjne dla małych grup (do pięciu osób)	9000	40	5000	25	200

- W powyższym przykładzie strategia B stanowi przykład rozszerzonej dominacji, ponieważ strategia C ma niższy współczynnik efektywności kosztowej ( $200 < 600$ ). Nie należy zatem brać jej pod uwagę jako możliwej interwencji. Z drugiej strony, strategie A i C to „dobre okazje” i ich realizacja zależeć będzie od dostępnego budżetu.

## ANALIZA WIELOKRYTERIALNA (AWK)

- Zestaw algorytmów stosowanych do wybierania rozwiązań alternatywnych zgodnie ze zbiorem różnych kryteriów i ich względnych „wag”.
- Jest narzędziem do analizy zbioru różnych celów, które nie mogą być zagregowane przez ceny dualne i wagi dobrobytu, jak w standardowej AK/K.

## AWK JAKO NARZĘDZIE UZUPEŁNIAJĄCE W OCENIE PROJEKTÓW ŚRODOWISKOWYCH

- AWK przydatna jest w przypadkach, gdy monetyzacja kosztów i korzyści jest trudna lub wręcz niemożliwa. Przypuśćmy, że dany projekt przy stopie dyskontowej wynoszącej 5% wykazuje ujemną ekonomiczną zaktualizowaną wartość netto w wysokości 1 mln EUR.
- Oznacza to, że decydent przewiduje, że w ujęciu pieniężnym projekt przyniesie stratę społeczną netto. Projektodawca może jednak uznać, że mimo to projekt powinien być finansowany przez fundusze publiczne, ponieważ ma „bardzo pozytywny” wpływ na środowisko, którego wartości pieniężnej nie da się określić.

## AWK JAKO NARZĘDZIE UZUPEŁNIAJĄCE W OCENIE PROJEKTÓW ŚRODOWISKOWYCH

- Projekt ma np. ograniczyć emisje zanieczyszczającego „Z” o 10% rocznie. Należy teraz zapytać, czy:
  - a) prognoza redukcji emisji w kategoriach fizycznych jest wiarygodna;
  - b) 1 mln EUR jest akceptowalną „ceną” obniżenia emisji o 10%;
  - c) taka „cena” odpowiada wadze, jaką władze państwa członkowskiego lub Komisji przykładają do podobnych projektów.
- Można np. sprawdzić, czy państwa członkowskie finansują, systematycznie lub nawet co pewien czas, podobne projekty, a jeżeli brakuje dowodów zgodności, należy się dowiedzieć, dlaczego proponowane jest takie odstępstwo od dotychczasowej praktyki w odniesieniu do projektu objętego pomocą UE.



# PROSTA ANALIZA WIELOKRYTERIALNA DLA DWÓCH PROJEKTÓW

Kryterium wyboru	Projekt A			Projekt B		
	Oceny punktowe*	Waga	Oddziaływanie	Oceny punktowe*	Waga	Oddziaływanie
Równouprawnienie	2	0,6	1,2	4	0,6	2,4
Równość szans	1	0,2	0,2	1	0,2	0,2
Ochrona środowiska	4	0,2	0,8	2	0,2	0,4
<b>Razem</b>	<b>2,2: oddziaływanie umiarkowane</b>			<b>3,0: oddziaływanie istotne</b>		

\* 0 — brak oddziaływania; 1 — oddziaływanie słabe; 2 — oddziaływanie umiarkowane; 3 — oddziaływanie istotne; 4 — oddziaływanie bardzo silne.



## ANALIZA WPŁYWU EKONOMICZNEGO

- Narzędzie oceny wpływu danej interwencji lub programu na jego środowisko społeczno-gospodarcze.
- Skupia się na wskaźnikach makroekonomicznych i prognozuje oddziaływanie projektu na takie wskaźniki.
- Wyniki analizy często pozwalają ustalić, czy ze względu na korzyści gospodarcze dla danego obszaru powinno zostać udzielone wsparcie publiczne.



## ANALIZA WPŁYWU EKONOMICZNEGO DLA PROJEKTÓW Z SEKTORA DROGOWEGO

- Uzyskane niedawno dane ilustrują wykorzystanie analizy wpływu ekonomicznego na duże projekty transportowe, takie jak np. most Øresund, od 2000 r. łączący Danię (Kopenhaga) ze Szwecją (Malmö). Oprócz przeprowadzenia AKK wykonano także analizę wpływu ekonomicznego projektu, ponieważ był on realizowany z myślą o wzmocnieniu więzów gospodarczych i kulturalnych między Danią i Szwecją. W szczególności przed wdrożeniem projektu firma Øresundsbro Konsortiet (operator projektu) w opisany poniżej sposób zdefiniowała i oceniła możliwe oddziaływania mostu na poziomie regionalnym;

Źródło: EVATREN

## ANALIZA WPŁYWU EKONOMICZNEGO DLA PROJEKTÓW Z SEKTORA DROGOWEGO

- Osiągnięcie równowagi między względnie wysokim poziomem bezrobocia w Skanii (Szwecja) i dużym zapotrzebowaniem na siłę roboczą w Danii (zwłaszcza w Kopenhadze);
- Odciążenie przegrzanego rynku mieszkaniowego w rejonie Kopenhagi (ceny nieruchomości mieszkaniowych w Skanii są bardziej atrakcyjne, liczba dostępnych mieszkań jest większa);
- Utworzenie rynku krajowego obejmującego 3,6 mln konsumentów i 220 tys. firm szwedzkich i duńskich.

Źródło: EVATREN



# Decyzje w administracji rządowej w warunkach ryzyka i niepewności



## ZAKRES TEMATYCZNY SZKOLENIA

- Niepewności a ryzyko;
- Rachunek prawdopodobieństwa;
- Pomiar ryzyka;
- Alternatywne kryteria wyboru w warunkach niepewności i ryzyk;
- Zarządzanie ryzykiem w administracji.

## NIEPEWNOŚCI A RYZYKO

- Ryzyko jest nieodłącznym elementem działalności każdej instytucji/organizacji, w tym administracji rządowej, zwłaszcza w czasie kryzysu gospodarczego.
- Ryzyko oznacza prawdopodobieństwo wystąpienia niepewności, dlatego powinno zostać zidentyfikowane w każdym z obszarów funkcjonowania jednostki i w każdym procesie.

## ANALIZA RYZYK

- Badanie prawdopodobieństwa tego, że projekt/decyzja wygeneruje określone wyniki, jak również ustalanie najbardziej prawdopodobnego przedziału odchylenia tych wyników od wartości reprezentującej najbardziej dokładny ich szacunek, daje lepszą podstawę do oceny:
  - stopnia ryzykowności określonego projektu/decyzji;
  - stosunkowego ryzyka obciążającego alternatywne rozwiązania niż analiza wrażliwości.

## ANALIZA WRAŻLIWOŚCI

- Technika analityczna umożliwiającą systematyczne badanie tego, co dzieje się z wynikami projektu/decyzji w sytuacji, kiedy zdarzenia odbiegają od ich wartości szacunkowych ustalonych na etapie planowania;
- Polega na określeniu wpływu zmiany pojedynczych zmiennych krytycznych o określoną procentowo wartość, na wartość finansowych i ekonomicznych wskaźników efektywności projektu;
- Zmianie poddawana być powinna tylko jedna zmienna, podczas gdy inne parametry powinny pozostać niezmiennione.

# ZORGANIZOWANIE I WDROŻENIE PROCESU ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

- Identyfikacja celów i zadań instytucji;
- Identyfikacja ryzyk;
- Analiza ryzyk;
- Określenie strategii postępowania.



## IDENTYFIKACJA CELÓW

- Wiąże się ze zrozumieniem celów organizacji jako całości (cele ogólne) oraz wynikających z nich celów operacyjnych konkretnej komórki organizacyjnej bądź pojedynczego procesu (cele szczegółowe).
- Odpowiedzialność za osiągnięcie celów ogólnych ponosi kierownictwo najwyższego szczebla, które powinno ustalić mierzalne kryteria lub wskaźniki ich realizacji.
- Cele szczegółowe przygotowywane są dla poszczególnych komórek organizacyjnych, np. w formie rocznego planu pracy.
- Do zadań kierownika jednostki/institucji należy zidentyfikowanie tych celów szczegółowych, które są krytyczne dla osiągnięcia celów ogólnych.

## IDENTYFIKACJA RYZYKA

- Polega na określeniu możliwych zagrożeń (zdarzeń), które mogą wystąpić jako przeszkody w realizacji celów organizacji/institucji w analizowanym obszarze działalności;
- Należy identyfikować ryzyko zarówno dotyczące całej organizacji/institucji, jak i odnoszące się do każdego istotnego obszaru jej działalności, zadania czy podzadania.

## ANALIZA RYZYKA

- Polega na oszacowaniu prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia i ustaleniu potencjalnej wartości skutków jego wystąpienia.
- Wielkość możliwej straty może być obliczona według następującej formuły:

$$R = S \times P$$

gdzie:

- R - wielkość oczekiwanej straty związanej z danym ryzykiem;
- S - wielkość straty, gdy wystąpi rozpatrywane zdarzenie;
- P - prawdopodobieństwo wystąpienia rozpatrywanego zdarzenia.

## METODYKA OCENY RYZYK

- Oceny ryzyka można dokonywać na poziomie całej organizacji lub dla wybranego obszaru.
- Ryzyko może być osłabione przez silne środowisko kontrolne.
- Nadrzędnym celem procesu analizy ryzyka jest podział ryzyka na istotne i nieistotne.
- Organizacja musi wdrożyć odpowiedni program identyfikacji ryzyka.
- Wdrożone metody ograniczania ryzyka należy regularnie monitorować.

## PROCES ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

- Zrozumienie istoty wykonywanej działalności przez każdego decydenta i uczestnika procesów świadczenia usług publicznych;
- Pojmowanie istniejących i potencjalnych zagrożeń (zdawanie sobie sprawy z tego, co może się stać w przypadku zaistnienia nieplanowanego i nieoczekiwanego zdarzenia, ale uświadomionego, czyli mogącego wystąpić, np. źle zabezpieczona informacja doprowadzić może do ujawnienia wobec osób niepowołanych lecz nie musi);
- Analiza, ocena i hierarchizacja ryzyka, czyli sposobu wystąpienia, wpływu ewentualnego zdarzenia na cele instytucji lub jej jednostki organizacyjnej oraz kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia tego zdarzenia ze skutkami, jakie to zdarzenie spowoduje, gdy rzeczywiście się zdarzy.

## PRZYKŁADY DOSTĘPNYCH INFORMACJI, KTÓRE MOGĄ WSKAZYWAĆ OBSZARY RYZYKA

- Skargi, wnioski, zażalenia – liczba zażaleń, na kogo i do kogo są kierowane (osoby, komórki organizacyjne), skuteczność ich rozpatrywania;
- Sprawozdania okresowe – analiza trendów, porównanie wyników w czasie;
- Raporty z audytu i kontroli – istotność poruszonych problemów, skuteczność wykorzystywania ustaleń i zaleceń;
- Szkody ubezpieczeniowe – statystyki odszkodowań, koszty ubezpieczeń, tendencje w tym zakresie, adekwatność zakresu polis ubezpieczeniowych do zagrożeń, wykorzystanie wniosków z postępowań odszkodowawczych;

## PRZYKŁADY DOSTĘPNYCH INFORMACJI, KTÓRE MOGĄ WSKAZYWAĆ OBSZARY RYZYKA C.D.

- Ewidencja wypadków, rejestry odstępstw od procedur – tendencje i problemy, skuteczność reakcji;
- Wystarczalność budżetu i utrzymanie płynności finansowej – równowaga budżetowa, stopień wykonania budżetów, wpływ budżetu na jakość i dostępność świadczonych usług;
- Uczestnictwo w programach i projektach, i problemy z tym związane – harmonogramy, budżety projektów, zasoby, wykonawcy, partnerzy;
- Wystąpienie niekorzystnych zdarzeń w innych jednostkach (benchmarking ryzyka);

## PRZYKŁADY DOSTĘPNYCH INFORMACJI, KTÓRE MOGĄ WSKAZYWAĆ OBSZARY RYZYKA C.D.

- Sondáže społecznego zadowolenia – ankiety i wywiady, sondáže uliczne i internetowe, teledemokracja – zakres informacyjny, sposób wykorzystania informacji, zakres podjętych działań;
- Dające się przewidzieć zmiany, np. demograficzne – mające wpływ na organizację świadczenia usług czy planowany i realizowany rozwój – mający wpływ na zapotrzebowanie na niezbędną publiczną infrastrukturę techniczną i społeczną;
- Graficzne przedstawienie procesów – wskazanie tzw. „wąskich gardeł” i luk procesowych;



## PRZYKŁADY DOSTĘPNYCH INFORMACJI, KTÓRE MOGĄ WSKAZYWAĆ OBSZARY RYZYKA C.D.

- Analiza SWOT, w szczególności lista słabych stron i lista zagrożeń całej organizacji i poszczególnych branż przedmiotowych, wynikających z kompetencji ustawowych, np.: ochrona zdrowia, oświata, pomoc i integracja społeczna, ochrona środowiska, finanse itd.;
- Doniesienia medialne, dyskusje, artykuły prasowe, riposty, wyjaśnienia i tzw. newsy w prasie – tendencje w ocenach medialnych, wizerunek, reputacja, podjęte działania;

## PRZYKŁADY DOSTĘPNYCH INFORMACJI, KTÓRE MOGĄ WSKAZYWAĆ OBSZARY RYZYKA C.D.

- Okresowe wysłuchiwanie skarg i wniosków przez kierownika jednostki oraz przyjmowanie interesariuszy w sprawach indywidualnych – powtarzalność spraw, sposoby reakcji służb publicznych;
- Wiece, manifestacje, strajki, akcje protestacyjne, a nawet utarczki słowne niezadowolonych interesantów wobec urzędników.

## PRZYKŁADY ZIDENTYFIKOWANEGO RYZYKA W DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI I JEJ JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH

- nieobsadzone stanowiska;
- brak skłonności pracowników do uczenia się i rozwoju;
- wysoka rotacja pracowników;
- rosnący poziom skarg i działań dyscyplinarnych;
- wykrywalność oszustw, marnotrawstwa i reakcja na te zjawiska;
- brak monitorowania osiągnięcia celów strategicznych;
- nieosiąganie zakładanych celów i brak identyfikacji przyczyn tych zjawisk;
- niejasne planowanie albo brak planowania strategicznego i operacyjnego;

## PRZYKŁADY ZIDENTYFIKOWANEGO RYZYKA W DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI I JEJ JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH C.D.

- zła reputacja w środowisku wyrażająca się niekorzystnymi doniesieniami prasowymi;
- rosnąca liczba pozwów sądowych, w tym liczba spraw przegranych;
- zaniedbania w zakresie jawności i przejrzystości (transparentności) procedur, np. w zakresie obsadzania wolnych stanowisk, udzielania zamówień publicznych, dostępu do informacji publicznej;

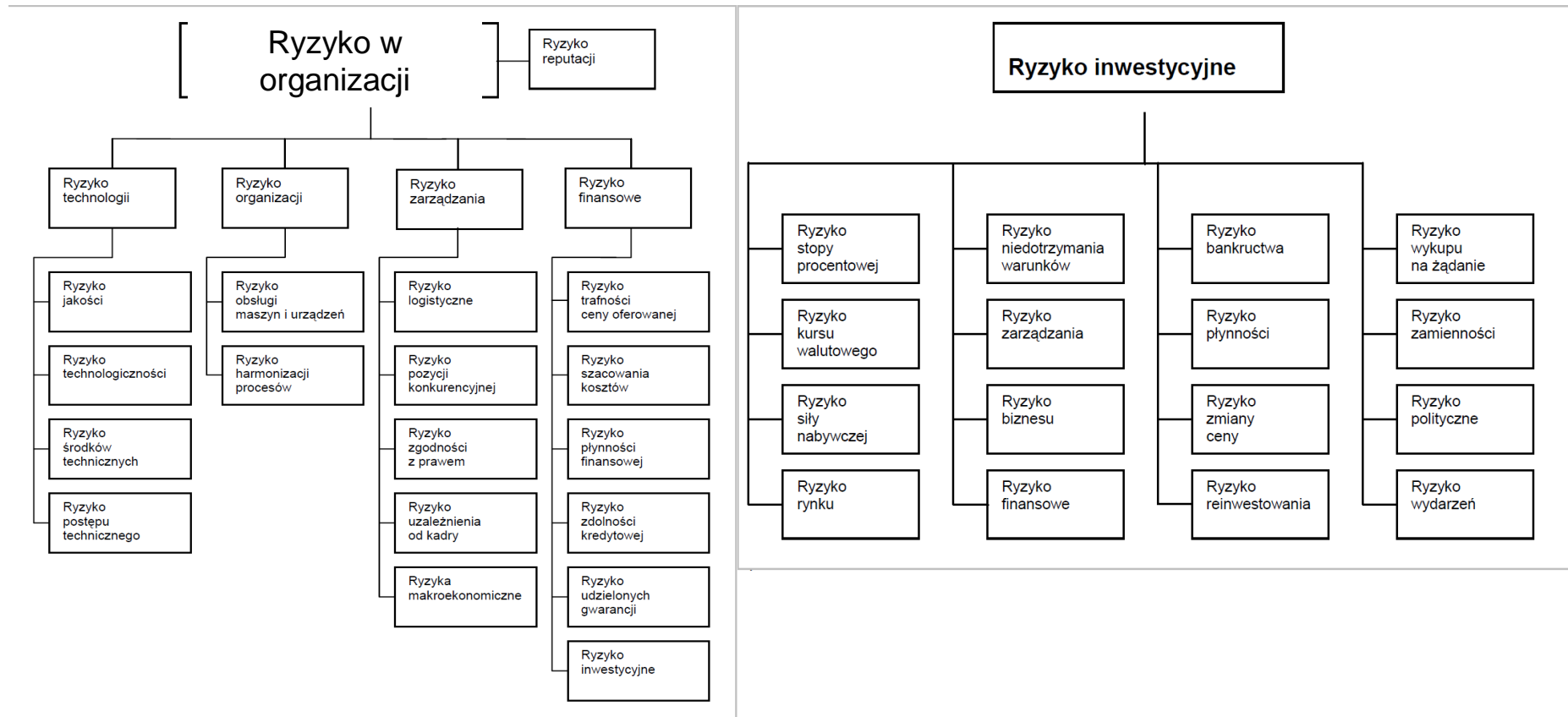


## PRZYKŁADY ZIDENTYFIKOWANEGO RYZYKA W DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI I JEJ JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH C.D.

- podział na „równych” i „równiejszych” i zachwianie tzw. ładu organizacyjnego;
- nieprzestrzeganie dyscypliny finansów publicznych;
- zachwianie płynności finansowej;
- rosnące, w tym w szczególności nieplanowe, zadłużenie;
- błędy w dysponowaniu środkami pieniężnymi i błędy rachunkowe;
- indolencja (nieprzestrzeganie procedur) ochrony wartości pieniężnych w kasie i transporcie;
- rosnący poziom niewyegzekwowanych należności;
- nieadekwatne do kompetencji pracowników delegowanie uprawnień;
- niestabilność wykorzystywanych systemów informatycznych.



# Przykład mapy ryzyk w organizacji i mapy ryzyk inwestycji



## TECHNIKI ANALIZY I OCENY RYZYKA

- Techniki ilościowe – bazujące na konkretnych danych z przeszłości: ilość, częstotliwość, zmienność, wrażliwość na inne czynniki;
- Techniki jakościowe – stosowane jeśli ryzyko nie poddaje się obliczeniom albo brak jest dostępu do danych je charakteryzujących, albo gdy ich uzyskanie byłoby zbyt drogie; jakość oceny jest tu częściowo oparta na kompetencjach (wiedzy, doświadczeniu, rozumieniu zdarzeń i ich interpretacji) osób dokonujących tych analiz, a częściowo ma charakter intuicyjny, chociaż niepozbawiony profesjonalnego osądu;
- Techniki mieszane – będące połączeniem ww. dwóch technik.

## PRAWDOPODOBIENSTWO I SKUTKI

- Można wyróżnić zdarzenia:
  - prawie niemożliwe;
  - mało prawdopodobne;
  - prawdopodobne;
  - wysoce prawdopodobne.
- Natomiast ocena skutków zmaterializowanego ryzyka może być wyrażona np. jako:
  - skutki niskie;
  - skutki średnie;
  - skutki wysokie.



## REAKCJE NA RYZYKO

- unikanie – zapobieganie, prewencja;
- zachowanie – zatrzymanie, akceptowanie, przyjęcie na siebie skutków ryzyka;
- transfer – przerzucenie, przekazanie innemu podmiotowi, np. wykup polisy ubezpieczenia.

## DYLEMAT

Czy należy reagować przede wszystkim na przewidywane najbardziej katastroficzne skutki dla danego zagrożenia, czy też mieć na uwadze skutki najczęściej występujące?

## ODPOWIEDŹ

- Obydwa podejścia prowadzą na niewłaściwą ścieżkę rozważań reakcji na ryzyko.
- Myślenie o skutku najbardziej katastroficznym, w każdym przypadku prowadziło do „czarnego” scenariusza i wniosku, że organizacja nie powinna podejmować żadnych działań, czyli nie powinna zmierzać do osiągnięcia celów, bo może zdarzyć się „katastrofa”.

## WIELOPOZIOMOWY SYSTEM ANALIZY I REAKCJI NA RYZYKO

- Na pierwszej linii – przez każdego pracownika, klienta i innego interesariusza w ramach jego możliwości, w miejscu identyfikacji incydentu, czyli zdarzenia, które nie jest częścią normalnego działania organizacji i powoduje, albo może spowodować, zagrożenie realizacji celów.
- Na drugiej linii – przez pracowników organizacji merytorycznie odpowiedzialnych za dany proces zmierzający do osiągnięcia celu.
- Na trzeciej linii – przez ewentualne zlecenie wykonania zadań podmiotom zewnętrznym w ramach umów serwisowych lub zleceń doraźnych.

## PODSUMOWANIE

- Zarządzanie ryzykiem (ZR) stanowi podstawę utworzenia właściwego ładu organizacyjnego w organizacji, wyrażającego się kombinacją procesów oraz struktur organizacyjnych.
- Mechanizm ZR oprócz można o sekwencję czynności: identyfikuj – analizuj – oceń – wyznacz akceptowalny poziom – reaguj – monitoruj.

## PODSUMOWANIE

- Skuteczność ZR zależy będzie od odpowiedniego wsparcia właściwym doбором systemów informatycznych składających się na e-Administrację oraz systemem zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej.
- Wskazane jest wprowadzenie w organizacji/instytucji systemu dokumentacji negatywnych incydentów wraz ze wskazaniem ich przyczyn i strat jakie spowodowały.



**Dziękuję za uwagę!**

