

dr Monika Niedziółka

Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Ryzyko w sektorze publicznym

Risk in the public sector

Streszczenie: Współczesne organizacje narażone są na coraz większe ryzyko. Główną przyczyną są procesy globalizacji, nowoczesna i kreatywna gospodarka oraz wszechobecna informatyzacja społeczeństwa. Ryzyko pojawiło się także w sektorze publicznym. Celem niniejszego opracowania jest diagnoza zmian zachodzących w specyficznym obszarze, jakim jest administracja publiczna, oraz charakterystyka najważniejszych rodzajów ryzyka.

Słowa kluczowe: ryzyko, sektor publiczny

Abstrakt: Modern organizations are exposed to an increasing risk. The main reason for this situation are the processes of globalization, modern and creative economy and ubiquitous computerization of society. The risk also appeared in the public sector. The aim of this study is to diagnose the changes in the specific area which is the public administration and the characteristics of the main types of risk.

Keywords: risk, the public sector

Wstęp

We współczesnym świecie nie ma działalności gospodarczej, która nie byłaby obciążona ryzykiem. Niezależnie od definicji ryzyka dotyczy ono wszelkiej podejmowanej przez człowieka aktywności, zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej, politycznej czy ekologicznej. Dzisiaj nie ma już obszarów, w których ryzyko by nie występowało. Bankrutują nie tylko przedsiębiorstwa, ale także państwa czy miasta. Sektor publiczny, który wydawał się tą najbardziej stabilną i bezpieczną strefą w gospodarce, dzisiaj także narażony jest na ryzyko. Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja ryzyka występującego w sferze działania państwa, administracji samorządowej i rządowej, wskazanie źródeł tego ryzyka oraz możliwości działań w celu jego minimalizowania lub wyeliminowania.

Istota ryzyka

Pojęcie ryzyka jest wieloznaczne, różnice w jego rozumieniu występują nie tylko pomiędzy gałęziami czy dziedzinami nauki, ale także w obrębie poszczególnych dziedzin, a nawet specjalności naukowych. Ryzyko, w zależności od przyjętego punktu widzenia, utożsamiane bywa z zagrożeniem, szansą, prawdopodobieństwem, niepewnością, czy nawet stratą. Różnie bywa też oceniany aspekt trwałości ryzyka oceniany. Ryzyko jest traktowane jako pewien stan, zda-

zenie, dynamicznie zmieniający się stan lub nawet proces. W pierwszym przypadku stanowi jedno ze stałych zjawisk w otoczeniu, w drugim jest rozumiane jako raptowne zdarzenie - często niezależne od człowieka, w trzecim łączy się je z podejmowaniem działań, a w czwartym wiąże z upływem czasu¹.

Dla nauk ekonomicznych charakterystyczne jest antropocentryczne podejście do ryzyka, oznaczające analizę ryzyka przez pryzmat skutków, jakie niesie dla człowieka oraz uświadomiony i nieuświadomiony wpływ, jaki wywiera na ludzkie działania. Przedmiotem zainteresowania nie jest więc abstrakcyjne zjawisko ryzyka, lecz konteksty interakcji, jakie zachodzą między nim a człowiekiem. Koncentrowanie się na różnych aspektach relacji „człowiek-ryzyko” spowodowało, że nie wykształciła się do tej pory jednolita metodologia dotycząca badania samego ryzyka. Złożoność zjawiska jakim jest ryzyko, jego uwarunkowania, a zwłaszcza wielowymiarowość jego wpływu na ludzkie decyzje sprawia, że nie należy oczekiwać ukształtowania się takiej metodologii również w przyszłości².

Ryzyko dotyczy wszystkich działalności człowieka – różni się tylko jego intensywność, zmienność czy przewidywalność. W Polsce w głównej mierze to transformacja rynkowa i dynamiczne procesy globalizacyjne sprawiły, że zmieniły się drastycznie zasady funkcjonowania w gospodarce, a z nimi poziom ryzyka. Jednak intensywność przeobrażeń gospodarczo-społecznych spowodowała i wymusiła także zmiany w działaniu sektora publicznego.

Zmiany funkcjonowania sektora publicznego

W teorii ekonomii od zawsze istnieje problem z określeniem sektora publicznego, wyraźnym wyspecyfikowaniem zasad jego funkcjonowania, a przede wszystkim z przedstawieniem celów i zadań, jakie ma do realizacji³. Sektor publiczny gwarantuje realizację podstawowych funkcji państwa w zakresie struktury administracyjno-instytucjonalnej, niezbędnej do funkcjonowania społeczeństwa i współczesnej gospodarki. Może być powoływany tylko przez państwo (nie ma samodzielnego celu i nie może być w pełni zastąpiony przez sektor prywatny), które wyznacza i zleca określone zadania⁴.

Sektor publiczny jest bardzo zróżnicowany. Stanowi go administracja publiczna i samorządowa. Odkąd Polska weszła na tory gospodarki rynkowej, podjęto wiele wątków i dyskusji dotyczących zasad jego funkcjonowania, efektywności, skuteczności, nowego szansa i zagrożeń. Najważniejszą jednak kwestią wydaje się odpowiedź na pytanie, czy można zarządzać sektorem publicznym analogicznie jak jednostkami komercyjnymi. Ciekawą dyskusję na ten temat podjął Profesor Kazimierz Kuciński, wspólnie z zespołem, w monografii „Miasto jako analog przedsiębiorstwa. Inspiracje dydaktyczne i badawcze”⁵. Wynika z niej, że wiele

¹ A. Adamska, *Ryzyko jako przedmiot nauk ekonomicznych*, [w:] Kuciński K. (red.), *Ryzyko lokalizacji przedsiębiorstw w Polsce*, CeDeWu, Warszawa, 2014, s.14.

² Tamże.

³ J. Kleer, *Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, [w:] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, Warszawa 2005, s.9.

⁴ B. Bobińska, *Funkcjonowanie sektora publicznego jako organizacji „otwartych na klienta”*, http://fir.zpsb.pl/sites/fir.zpsb.pl/files/artykul/pdf/fir_2012_01_bbobinska.pdf (dostęp: 20.06.2014).

⁵ K. Kuciński (red.), *Miasto jako analog przedsiębiorstwa. Inspiracje dydaktyczne i badawcze*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

elementów funkcjonowania sektora komercyjnego jest wspólnych, ale są także obszary różne. Specyfika sektora publicznego ma źródło przynajmniej w czterech zakresach:

1. Odpowiedzialności.
2. Niedochodowym charakterze działalności.
3. Narzędziach przymusu.
4. Odmiennym mechanizmie alokacji zasobów.

W sektorze komercyjnym odpowiedzialność za efekty działalności ma zawsze charakter ekonomiczny – złe decyzje mogą oznaczać bankructwo firmy. Część ryzyka (np. inwestycyjnego) mogą sprzedać firmie ubezpieczeniowej (np. ubezpieczenie na wypadek niedotrzymania terminu wykonania inwestycji, ubezpieczenie od utraty zysku itp.) lub zrezygnować całkowicie z inwestycji, która jest obciążona zbyt dużym ryzykiem. W przypadku sektora publicznego odpowiedzialność za realizację zadań jest niezbywalna i określona przez prawo. Tylko niektóre elementy podejmowanego ryzyka można zminimalizować poprzez zakup ubezpieczenia.

Niedochodowy charakter działalności podmiotów tworzących sektor publiczny oznacza, iż celem działań nie jest osiągnięcie dochodu – zysku, ale zaspokajanie potrzeb obywateli. Wprawdzie występują pewne specyficzne formy działalności publicznej, związane z odpłatnym świadczeniem usług lub produkcją dóbr, to odpłatność ma zazwyczaj skłaniać do ograniczania nadmiernej konsumpcji lub prowadzić do uzyskania wpływów zmniejszających wysokie koszty stałe np. usługi komunalne, takich jak wodociągi, zaopatrzenie w wodę, miejskie kąpieliska itp.

Kolejną cechą omawianego sektora jest możliwość dysponowania przymusem, która wynika z faktu, że sektor publiczny tworzy podmioty, których działalność na rzecz urzeczywistniania celów i wartości społecznych jest zinstytucjonalizowana. Pojęcie instytucji odnosi się do bardzo trwałych elementów ładu społecznego, uregulowanych i usankcjonowanych form działalności, uznanych sposobów rozwiązywania problemów współpracy i współżycia oraz niektórych organizacji formalnych pełniących w społeczeństwie określone funkcje. Instytucjonalizacja organizacji państwowych jest inna niż ich odpowiedników w społeczeństwie obywatelskim. Państwowy sektor publiczny jest bardziej skrupowany przez prawo, czyli zbiurokratyzowany i upolityczniony⁶.

Inną ważną cechą różnicującą sektor publiczny i prywatny jest odmienny mechanizm alokacji zasobów. Głównym regulatorem działalności w sektorze prywatnym jest mechanizm rynkowy, ponieważ determinuje on decyzje o przeznaczeniu zasobów na konkurencyjne cele i od niego zależy podział korzyści z tytułu wymiany rynkowej. W sektorze publicznym mechanizm ten nie działa, co przejawia się w atrofii wymiany rynkowej. Wbrew pozorom teza mówiąca o nierynkowym charakterze sektora publicznego nie jest oczywista, gdyż w niektórych dziedzinach należących do sfery publicznej występują kategorie rynku, jak choćby ceny. Dobrym przykładem takiej dziedziny jest komunikacja miejska⁷.

⁶ M. Bról, *Przyczyny trudności we współpracy sektora publicznego i prywatnego*, http://www.ue.katowice.pl/uploads/media/7_M.Bról_Przyczyny_trudnosciowe_we_wspolpracy....pdf (dostęp: 20.06.2014).

⁷ Tamże.

Konieczność zmian w sposobie funkcjonowania administracji i całego sektora publicznego wynika przede wszystkim z procesów zachodzących w otoczeniu. Każda jednostka funkcjonuje bowiem w jakimś otoczeniu. Opisuując to otoczenie używa się trzech podstawowych charakterystyk: zmienności i złożoności otoczenia, sił konkurencyjnych oraz zakłóceń otoczenia⁸. Dotychczas pojęcia te były używane, analizowane i opisywane zazwyczaj tylko w odniesieniu do sektora komercyjnego. Sektor komercyjny narażony był na zmiany, niepewność i ryzyko. Sektor publiczny zaś działał w otoczeniu stabilnym, przewidywalnym i w związku z tym narażony na niewielkie ryzyko. O ile w przypadku jednostek prywatnych przeważnie mówiło się o dużej lub umiarkowanie dużej zmienności, złożoności oraz niepewności działania, o tyle sektor publiczny przez długi czas działał w otoczeniu prostym, stabilnym, przewidywalnym i mało ryzykownym. To się jednak zmienia. Przyczyn tych zmian upatruje się przede wszystkim w coraz większym powiązaniu sektora publicznego z sektorem prywatnym. W związku z tym ryzyko działania sektora komercyjnego łatwo przenosi się na sektor publiczny.

Konieczność zmian funkcjonowania sektora publicznego została wymuszona także:

1. Wzrostem świadomości społecznej obywateli. To sprawia, że od władz oczekuje się nie tylko poprawnego działania w interesie obywatela, mieszkańca, podatnika, płatnika itd., ale takiego działania, które w sposób radykalny przyczyniałoby się do poprawy komfortu ich życia i funkcjonowania.
2. Wzrostem świadomości ekonomicznej obywateli. Obecnie nie istnieje przyzwolenie na wzrost wydatków, ale raczej presja na ich efektywniejsze wykorzystanie.
3. Coraz większymi oczekiwaniami wobec władz ze strony podmiotów gospodarczych, zarówno funkcjonujących w regionie czy na danym obszarze, jak i potencjalnych inwestorów. Przy czym potrzeby podmiotów gospodarczych w coraz większym stopniu dotyczą nie tylko dofinansowania ich działalności czy zachęt ekonomicznych, ale także dostępu do informacji, organizowania oraz finansowania szkoleń dla przedsiębiorstw, promocji regionu, rozbudowy infrastruktury nie tylko tradycyjnej, ale także nowoczesnej infrastruktury informacyjnej itd.

Dużym problemem w zarządzaniu w sektorze publicznym jest presja społeczeństwa. Może oznaczać podejmowanie działań zgodnych z oczekiwaniami społecznymi, a nieuzasadnionych ekonomicznie. Naraża to organizację np. na ryzyko finansowe. Władze podejmują wówczas decyzje, które zapewnią im poparcie społeczne.

Specyfika ryzyka w poprawy publicznym

Konieczność działania zgodnie z wymogami gospodarki rynkowej oznacza dla administracji publicznej nowe wyzwania i nowe rodzaje ryzyka np.:

1. Ryzyko kadrowe (np. kadencyjność, ryzyko związane ze specyfiką sektora publicznego, ryzyko korupcji).
2. Ryzyko przyjęcia niewłaściwych metod zarządzania.
3. Ryzyko konkurencji (np. o środki, inwestycje itd.).

⁸ R.W Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 119.

1. Ryzyko kadrowe

Część ryzyka kadrowego związana jest ze specyfiką sektora publicznego. Administracja publiczna i samorządowa to organizacja funkcjonująca na przełomie gospodarki centralnie planowanej oraz rynkowej. Część kadr „obciążona” jest w związku z tym zasadami funkcjonowania i pracy niekoniecznie nadającymi się do dzisiejszych wymagań. Do typowych mankamentów trzeba zaliczyć niski poziom wykształcenia kadry, kierunek wykształcenia niezgodny z zajmowanym stanowiskiem, brak dodatkowego wykształcenia itd.

Kolejnym niebezpieczeństwem w części administracji, zwłaszcza samorządowej, jest kadencyjność. Niestety często oznacza ona pewną cykliczność działań w obszarze zarządzania związaną z terminem wyborów. Nasilenie działań zaczyna się około rok przed wyborami, po wyborach jest czas na zagospodarowanie i reorganizację – często oznaczającą wymianę części kadry, potem jest czas względnej stabilizacji działań. System demokratyczny oznacza także ryzyko wyboru osób stojących na czele różnych struktur, np. gminy, bez doświadczenia i odpowiedniego wykształcenia. System wyborczy daje równe prawo zarówno chemikowi, filozofowi czy menedżerowi ubiegania się o urząd. Oczywiście nie oznacza to, że ów chemik czy filozof będzie złym zarządzającym, ale w chwili obecnej nie stawia się kandydującym na urzędy wójtów, burmistrzów czy prezydentów żadnych wymagań odnośnie umiejętności zarządzania organizacją. W praktyce więc pojawia się ryzyko, że na czele gminy czy miasta stanie wspałały i popularny człowiek, ale kompletny laik w zakresie kierowania tak skomplikowanymi i zróżnicowanymi organizacjami, jakimi są jednostki sektora publicznego.

Ważnym elementem jest charakter podejmowanych w sektorze publicznym decyzji. Zazwyczaj proces decyzyjny jest w administracji bardziej złożony i czasochłonny. W przedsiębiorstwach komercyjnych często obowiązują znacznie mniej skomplikowane procedury, decyzje podejmowane mogą być w sposób autorytarny. To oznacza, że mogą być podejmowane szybciej, a przedsiębiorstwo reaguje na zmiany otoczenia elastycznie i kreatywnie. W sektorze publicznym część decyzji musi być podejmowana w sposób kolegialny (np. rada miasta, rada gminy itp.). Pojawiają się w związku z tym klasyczne wady procesu grupowego podejmowania decyzji np. proces trwa dłużej, jest bardziej kosztowny, mogą się pojawiać decyzje kompromisowe wynikające z niezdecydowania czy zdominowania przez jedną osobę, może się pojawić myślenie grupowe⁹.

Kolejnym, ważnym zagadnieniem jest ryzyko korupcji. Wyniki badań opublikowanych przez Komisję Europejską w 2012 roku pokazują, iż 77% Europejczyków uznało korupcję za jeden z najważniejszych problemów kraju, w którym żyją. Rozbieżność tych opinii była dość duża: wahała się od 19% obywateli Danii, aż po 98% Greków, którzy w czasie realizacji badania zmagali się z wielkim kryzysem gospodarczym. Polska w tym zestawieniu wypadła stosunkowo „dobrze”, gdyż 67% obywateli naszego kraju uważało korupcję za jeden z najważniejszych problemów w Polsce¹⁰. Korupcja urzędnicza utożsamiana jest z „demoralizacją urzędników instytucji państwowych lub społecznych objawiającą się

⁹ Tamże, s. 289.

¹⁰ C. Trutkowski, P. Koryś, *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce*, Fundacja im. S. Batorego, http://www.arm.gov.pl/ftp/433/przeciwdzialanie_korupcji_w_praktyce-fundacja_batorego.pdf, dostęp: wrzesień 2015.

łapownictwem lub przekupnością” czy też upadkiem etosu działalności publicznej, a więc nakierowanej na dobro wspólne. Tego rodzaju korupcja jest często powiązana ze skłonnością ze strony aparatu administracyjnego i tworzonych przez procedur do wprowadzania sztucznych ograniczeń, koncesji, niejawnych bądź niejasnych reguł postępowania. Im bardziej rozbudowany jest aparat administracyjny, tym większą może rodzić presję na mnożenie przepisów, ograniczeń, regulacji, a tym samym rozbudowywać możliwości podejmowania decyzji zgodnych z interesem prywatnym ze szkodą dla interesu publicznego. Gdy aparat ten dodatkowo odznacza się niską sprawnością, to oczekiwanie na decyzje jest długotrwałe, decyzje te bywają uchylane i wymagają ponownego negocjowania, przepisy są niejasne i niestabilne, wytwarzają się u petentów skłonności do zabiegania o znajomości, protekcję lub dodatkowe rekomendacje¹¹. W polskiej administracji podejmuje się coraz więcej i coraz bardziej zróżnicowane działania, by ryzyko korupcji ograniczyć, bo na wyeliminowanie tego rodzaju ryzyka nie ma za dużych szans.

2. Ryzyko przyjęcia niewłaściwych metod zarządzania

Konieczność realizacji powierzonych zadań w sposób nie tylko prawidłowy i sprawny, ale także skuteczny i efektywny, oznacza konieczność stosowania nowych metod zarządzania np. zarządzania strategicznego czy outsourcingu. Zarządzanie strategiczne to nie tylko długoterminowy plan działania wyznaczający sposoby alokacji zasobów, założenia i priorytety niezbędne dla skutecznego i sprawnego osiągnięcia celów, ale także zmiana sposobu myślenia o organizacji.

W zarządzaniu strategicznym sektor publiczny staje się organizacją, która ma świadomość, iż funkcjonuje w niepewnym i ryzykownym otoczeniu, które naraża ją na wiele zagrożeń, ale jednocześnie stwarza ogromne szanse. Dzięki zarządzaniu opartemu na profesjonalnie opracowanej strategii minimalizuje się ryzyko. Zarządzanie strategiczne bowiem:

- redukuje w znacznym stopniu niepewność funkcjonowania i rozwoju danej jednostki publicznej, której źródłem jest otoczenie, oraz zwiększa jej zdolność adaptacyjną do zmieniającej się rzeczywistości;
- stanowi szansę zarówno dla władz, jak i dla urzędników „oswojenia” się z działaniem w sytuacji niepewności oraz nieprzewidywalności szeregu zjawisk i procesów w otoczeniu oraz traktowania wynikającego z nich ryzyka jako stałego elementu „gry z otoczeniem” o przetrwanie i rozwój danej jednostki publicznej;
- stwarza takie warunki, które z uwzględnieniem wymagań zmieniającego się otoczenia ułatwiają przełamywanie barier rozwojowych, a także eliminowanie (lub chociaż minimalizowanie) różnorodnych konfliktów wykrywanych w toku diagnozy obecnego poziomu rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego¹²;
- jest procesem długoterminowym, przekraczającym kadencyjność władz samorządowych, dającym w związku z tym poczucie ciągłości działań i podejmowanych decyzji,

¹¹ O. Gómiok, *Pojęcie korupcji*, [w:] *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa 2000, s. 73.

¹² M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, 2007, s.89.

- zarządzanie strategiczne oparte jest na strategii, wymagającej wdrożenia niezależnie od obecnych władz, zaś realizacja celów wyznaczonych w strategii powinna podlegać okresowej kontroli.

Zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym nie jest procesem łatwym. Gospodarkę rynkową cechuje dynamika oraz duży stopień niepewności działania. Wymaga to od jednostek funkcjonujących w warunkach rosnącej konkurencji, zdolności do szybkiego reagowania zgodnie z potrzebami rynku. Wymaga to zarówno umiejętności wczesnego rozpoznawania zagrożeń, jak i przewidywania przyszłych zdarzeń i procesów. Dotyczy to także jednostek publicznych, od których wymaga się nie tylko właściwego wypełniania zadań publicznych stawianych przed nimi, ale także przedsiębiorczości i kreatywności w działaniu. Stąd rosnące znaczenie zarządzania strategicznego, umożliwiającego dostosowanie funkcjonowania jednostki przestrzennej do zmian zachodzących w otoczeniu.

Praktycznym przykładem powiązania sektora publicznego z komercyjnym jest także koncepcja outsourcingu rozumianego jako¹³:

- 1) metoda optymalizacji wykorzystania zasobów i środków organizacji polegająca na realizacji funkcji i procesów należących do zadań podmiotu gospodarczego lub społecznego (przedsiębiorstwo, jednostkę administracji publicznej, instytucję społeczną i inne) przez podmioty zewnętrzne;
- 2) proces transformacji funkcji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa, jednostki administracji lub innego podmiotu polegający na przekazaniu funkcji i procesów oraz zasobów związanych z realizacją tych funkcji podmiotom zewnętrznym.

Koncepcja ta, mimo wielu zalet, naraża sektor publiczny na dodatkowe ryzyko wynikające z zastosowania outsourcingu, czyli: obniżenie jakości świadczonych usług, zakłóceń (np. czasowych) w realizacji zadań własnych czy zleconych, wyboru niewłaściwego partnera itd. Jednak outsourcing w sektorze publicznym ma także wyraźną specyfikę. Podczas gdy sektor komercyjny wybiera partnera ze względu na kryteria ekonomiczne np. poprawa efektywności działania, zwiększenie konkurencyjności itd., o tyle w sektorze publicznym zwraca się uwagę na dodatkowe elementy, tj.:

Charakter usług – sektor publiczny zorientowany jest na świadczenie usług społecznych przy respektowaniu jednej z dwóch zasad:

- jako usługi publiczne nieodpłatne dla usługobiorcy, tzn. obywatel lub jednostka organizacyjna nie ponosi żadnych opłat za świadczone usługi, ewentualnie poza opłatą eliminującą nieuzasadnione korzystanie z tych usług np. opłata stała za czynność administracyjną (znaczek skarbowy);
- jako usługi publiczne odpłatne udostępniane po kosztach własnych (non-profit). Przykładem może być wiele rodzajów usług komunalnych, wydawanie paszportów, dowodów rejestracyjnych itp.

Odpowiedzialność – administracji publicznej nie dotyczą efekty outsourcingu ważne w sektorach komercyjnych, takie jak: podział i optymalizacja ryzyka, restrukturyzacja poprzez rezygnację z pewnych zadań i funkcji. W administracji publicznej nie może być także mowy o rozkładaniu odpowiedzialności i podziale ryzyka między zleceniodawcę - jednostkę administracji publicznej a zleceniobior-

¹³ K. Zimniewicz, *Współczesne metody i koncepcje zarządzania*, PWE, Warszawa 2003, s. 30.

cę, np. prywatne przedsiębiorstwo komercyjne. Nic nie zwolni kierownika urzędu centralnego, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z odpowiedzialności za to, że firma, której powierzył realizację ważnych zadań w zakresie usług publicznych, wykonała je źle lub ogłosiła upadłość. Na styku administracji publicznej i firm komercyjnych, które przejmują realizację usług społecznych, występuje więc absolutna asymetria odpowiedzialności.

Zakres działalności – outsourcing jest ważnym instrumentem zwiększenia elastyczności i adaptacji przedsiębiorstwa do zmieniających się warunków rynkowych. Natomiast żaden organ administracji publicznej nie ma uprawnień do rozszerzenia zakresu swoich zadań lub rezygnacji z ich wykonywania. Może je co najwyżej realizować lepiej lub gorzej, w mniejszym lub większym zakresie, odpowiednio do możliwości finansowych, organizacyjnych i technicznych, a także do wewnętrznych priorytetów i preferencji. W warunkach trwającego ciągle procesu przemieszczania zadań między organami administracji publicznej, outsourcing staje się niepewny i ryzykowny. Może bowiem oznaczać poważne zakłócenia realizacji zadań, tak własnych, jak i zleconych. Na przykład umowy outsourcingowe zawarte przez niektóre gminy nie mogłyby być kontynuowane w przypadku przeniesienia tych zadań na szczebel powiatu. Niestabilność zadań i funkcji ogranicza więc skłonność do outsourcingu, zarówno po stronie zlecających, jak i zleceniobiorców.

Organizacja, procedury, technologia – w administracji publicznej formy, organizację, procedury i technologie, w tym dopuszczalne technologie informacyjne określają regulacje prawne i związane z nimi normy. Mogą one ograniczać potencjalne efekty outsourcingu, zwłaszcza w dziedzinie systemów informacyjnych i informatyki¹⁴.

3. Ryzyko konkurencji

Funkcjonowanie w ramach gospodarki rynkowej oznacza coraz większą konkurencję. Globalne otwarcie rynków i informatyzacja na ogromną skalę stwarza dodatkowe szanse, ale także zagrożenia. Również dla sektora publicznego, który musi współcześnie podjąć walkę o klienta, środki finansowe, fundusze unijne, inwestycje, o mieszkańców płacących podatki itd. Konkurencja w tym zakresie jest ogromna, ryzyko także. Wiele usług i produktów, które dostarcza sektor publiczny, może być wytwarzanych przez przedsiębiorstwa prywatne. Coraz więcej obszarów zastrzeżonych do tej pory dla sektora publicznego jest uwalnianych spod opieki państwa i poddawanych bezpośredniej konkurencji. Najlepszym przykładem takiej sytuacji są nowe uwarunkowania prawne gospodarki odpadami w Polsce. Nowe zasady tejże gospodarki spowodowały, iż wiele przedsiębiorstw komunalnych, stworzonych z myślą o świadczeniu usług dla sektora samorządowego, musiało zacząć funkcjonować analogicznie jak przedsiębiorstwa prywatne, tj. stawać do przetargów, konkurować ceną, jakością, umiejętnościami zarządzającymi i niestety w obliczu nowych warunków w tej konkurencji nie poradziły sobie.

¹⁴ J. Oleński, *Outsourcing w e-administracji. Korzyści ekonomiczne i granice outsourcingu w e-administracji*, http://www.e-administracja.org.pl/baza_wiedzy/pliki/Olenski_Jozef_outsourcing.pdf (dostęp: 20.06.2014), s. 5.

Podsumowanie

Wydawać by się mogło, iż sektor publiczny funkcjonuje w sposób stabilny i niezakłócony. Tak było przez wiele lat. Ta sytuacja zmieniła się bardzo dynamicznie w ciągu ostatnich dwudziestu lat i pewnie to jeszcze nie koniec. Nie ma mowy o stabilizacji, pewności. Im szybciej kadra zarządzająca sektorem publicznym zda sobie z tego sprawę, tym lepiej będzie dla obywateli, klientów, inwestorów, przedsiębiorców, interesariuszy itd. W ramach działań podejmowanych przez państwo by ograniczyć czy wyeliminować ryzyko, powstały wytyczne w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych. Zarządzanie ryzykiem to procedury i polityki oraz skoordynowane działania, podejmowane zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników, które poprzez identyfikację i analizę ryzyka oraz określanie adekwatnych reakcji na ryzyko zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji wyznaczonych zadań¹⁵. W wytycznych przedstawione są przykłady różnych rozwiązań stosowanych przez jednostki sektora finansów publicznych, które mogą być zastosowane w jednostkach, po odpowiedniej ich adaptacji. Proces reagowania na ryzyko wiąże się z kosztami, dlatego system zarządzania ryzykiem jest pewnego rodzaju kompromisem pomiędzy poziomem ryzyka, jaki w danej jednostce jest możliwy do zaakceptowania, a kosztami związanymi z zabezpieczeniem jednostki przed różnego rodzaju ryzykiem.

Bibliografia

- Adamska A., *Ryzyko jako przedmiot nauk ekonomicznych*, [w:] Kuciński K. (red.), *Ryzyko lokalizacji przedsiębiorstw w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2014.
- Bobińska B., *Funkcjonowanie sektora publicznego jako organizacji „otwartych naklienta”*, http://fir.zpsb.pl/sites/fir.zpsb.pl/files/artukul/pdf/fir_2012_01_bbobinska.pdf (dostęp: 20.06.2014).
- Brol M., *Przyczyny trudności we współpracy sektora publicznego i prywatnego*, http://www.ue.katowice.pl/uploads/media/7_M.Brol_Przyczyny_trudnosci_owe_we_wspolpracy....pdf (dostęp: 20.06.2014).
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Kleer J., *Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, [w:] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, Warszawa 2005.
- Kuciński K., (red.), *Miasto jako analog przedsiębiorstwa. Inspiracje dydaktyczne i badawcze*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Oleński J., *Outsourcing w e-administracji. Korzyści ekonomiczne i granice outsourcingu w e-administracji*, http://www.e-administracja.org.pl/baza_wiedzy/pliki/Olenski_Jozef_outsourcing.pdf (dostęp: 20.06.2014).

¹⁵ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, Dz.U.MF2012.12.18 http://www.zut.edu.pl/fileadmin/pliki/audytor/kontrolazarzadzca/komunikat_6_MF_2012_planowanie_i_zarządzanie_ryzykiem.pdf

Zimniewicz K., *Współczesne metody i koncepcje zarządzania*, PWE, Warszawa 2003.

Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.