

Beata Filipiak, Marek Dylewski

Wartość w sektorze publicznym : spojrzenie z perspektywy finansów samorządowych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 59-71

2011

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.

BEATA FILIPIAK

MAREK DYLEWSKI

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

WARTOŚĆ W SEKTORZE PUBLICZNYM – SPOJRZENIE Z PERSPEKTYWY FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH

Wprowadzenie

Problem wartości i jej kreowania w sektorze publicznym jest zjawiskiem na tyle abstrakcyjnym, że powoduje różne rozumienie i spojrzenie. Mamy tu do czynienia nie tylko z wartościami typowo ekonomicznymi, ale także z wartością społeczną. Sektor publiczny nie powinien funkcjonować, jeśli nie przysparza określonych wartości społeczeństwu. Zwykle mają one wymiar ekonomiczny, ale często jest to suma wartości (korzyści) ekonomicznych i społecznych.

Jak trudne do zrozumienia i aplikowania w praktyce jest to zagadnienie, obrazują uchwalane budżety i uzasadnienia do kierunków alokacji środków publicznych. W zasadzie początek 2010 roku to nieśmiałe kroki w kierunku budżetowania zadaniowego i trochę innego spojrzenia na proces alokowania środków publicznych. Stąd też niniejsze opracowanie jest próbą przybliżenia elementów i zasad w zakresie kreowania oraz zarządzania wartością w sektorze publicznym, a w szczególności w jednostkach samorządu terytorialnego.

1. Wartość w procesie dostarczania dóbr i usług publicznych

Od wielu lat w sektorze publicznym obowiązuje zasada kreowania podstawowych wartości, które tworzą tzw. kręgosłup moralny danej jednostki organizacyjnej. Przed tymi działaniami postawiono cel poszukiwania wartości

stanowiących podstawowe zasady zarządzania procesami podejmowania wszelkich decyzji w organizacji. Zasady te stanowią ważny element wyróżniający, stanowiący element integrowania pracowników wokół określonych wartości, a w konsekwencji strategii konkurowania. Do wartości tych należą:

1. Uczciwość – jako podstawowa wartość wyróżniająca jednostkę samorządu terytorialnego, zgodna z zasadami postępowania pracowników samorządowych i administracji publicznej. Nakazuje ona nie tylko dobrze działać, ale właściwie podejmować trafne, optymalne i efektywne decyzje, służące społeczności lokalnej lub regionalnej oraz nieszkodzące jednostkom mieszkającym lub funkcjonującym na danym terytorium.
2. Kreowanie zmian – dostosowanie i kreowanie wyprzedzające rozwiązań służących społeczeństwu oraz nadążanie za nimi – mające na celu zaspokajanie zgłaszanych potrzeb, ale również kreowanie innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych, zarządczych oraz podnoszenie sprawności decyzyjnej i gospodarowania publicznym zasobem pieniądza. Brak lub niedopasowanie procesu kreowania zmian może wywołać stagnację lub wręcz niezadowolenie i decyzję o migracji zarówno osób fizycznych, jak i inwestorów (podmiotów gospodarczych).
3. Dopasowanie do wskazań i oczekiwań klienta – czyli podejście zgodne z ideą nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*). Petenta traktuje się jako klienta, zabiega się o niego, bez względu na to, czy to jest osoba fizyczna, czy inwestor instytucjonalny skłonny zainvestować znaczący kapitał w danej jednostce samorządu terytorialnego. To tak rozumiany klient decyduje w głównej mierze o kierunkach rozwoju lokalnego lub regionalnego. Dzieje się to poprzez konsultacje społeczne, ale również poprzez głosowanie na daną opcję polityczną, której program jest najbardziej zadowalający i która rzeczywiście jest skłonna (bądź realizuje) zrealizować obietnice wyborcze mające na celu rozwój społeczno-gospodarczy i podniesienie poziomu jakości życia i gospodarowania na danym terenie.
4. Sprawność działania – zależy od jakości kadry, od jej umiejętności, ale też pracowitości i oddania urzędników samorządowych. Pracowitość, kompetencje i jakość wykształcenia tworzą realne możliwości osiągnięcia korzystnych efektów realizacji strategii, a także zwiększenia efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

5. Wykazywanie cech „organizacji uczącej się” – te cechy opierają się na pozyskiwaniu nowych, utalentowanych i kreatywnych jednostek mogących wnieść nowe rozwiązania i stworzyć innowacyjne zespoły. Funkcjonowanie jako „organizacja ucząca się” zobowiązuje nie tylko do indywidualnego podejścia do kreowania samodoskonalenia pracowników samorządowych, ale również i samej organizacji. Ważnym elementem jest wymiana doświadczeń, poznawanie innowacyjnych rozwiązań oraz budowanie zaufania i podstaw etycznych.

Na tej podstawie buduje się wartość jednostki samorządu terytorialnego jako organizacji. Na wartość tę składają się wartości: podstawowe, aspiracyjne, obowiązkowe i samoistne¹.

Wartości podstawowe stanowią głęboko zakorzenione zasady służące jako drogowskaz dla działań organów samorządowych i pracowników, stanowią podstawę kultury organizacyjnej. Ważnym elementem jest ich upowszechnianie i przestrzeganie. Wartości aspiracyjne to takie, których obecnie dana jednostka samorządowa nie posiada, a których potrzebuje do rozwoju. Wartości obowiązkowe odzwierciedlają pewne minimalne standardy dotyczące warunków pracy na danym stanowisku. Natomiast wartości samoistne to te, które ujawniają się niezależnie od woli organów samorządowych, a wynikają z charakteru i naturalnych cech pracowników.

Mając wyznaczone wartości dla danej jednostki samorządowej, można wskazać, jak zarządzać wartością stanowiącą o jej unikatowości, a wynikającą z cech specyficznych danej jednostki jako grupy osób, które wyznaczają kierunki rozwoju. Tak rozumiana wartość buduje wartość ekonomiczną i wartość użyteczności dostarczanych dóbr i usług na rzecz społeczeństwa. Wartość ekonomiczna rozumiana jest jako nadwyżka efektów nad nakładami². Wartość naturalna jest rezultatem określonych zachowań racjonalnie postępujących uczestników otoczenia, czego odzwierciedleniem jest popyt oraz podaż na dobra i usługi, co stanowi wartość rynkową³.

¹ P.M. Lencioni, *Niech wartości naprawdę coś znaczą*, Harvard Business Review, maj 2003, s. 120–129.

² A. Jaki, *Wycena przedsiębiorstwa*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 23.

³ Na takie rozumienie wskazuje A. Smith, *Bogactwo narodów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1954, s. 72–75.

2. Zarządzanie wartością w jednostce samorządu terytorialnego

Koncepcja zarządzania wartością w jednostce samorządu terytorialnego powinna opierać się na uwzględnieniu:

- a) podstawowych wartości typowych dla organizacji,
- b) zasad społecznej odpowiedzialności i etyki samorządowej,
- c) koncepcji wartości ekonomicznej,
- d) koncepcji wartości rynkowej.

Powodem przyjęcia tych założeń jest wdrożenie koncepcji nowego zarządzania publicznego i podejścia proefektywnościowego w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego. Koncepcja zarządzania wartością powinna przyjmować kluczowe założenia, mierniki i modele. Podstawowym wymogiem zarządzania wartością jest posiadanie strategii i zastosowanie odpowiednich modeli rachunkowości pozwalających na ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych w taki sposób, aby umożliwiały pomiar efektywności w oparciu o przyjęte mierniki, wyrażające stopień osiągnięcia celu (lub celów) wskazanego w strategii.

Jak wskazuje się w literaturze, wartość rodzi się w pierwszej kolejności na płaszczyźnie działań strategicznych. W dalszej jednak jej źródłem są: efektywność poboru danin publicznych oraz należności z tytułu dostarczanych dóbr i usług, możliwość realizacji nadwyżki operacyjnej, przepływy finansowe (w tym zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań), obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa – tzw. janosikowe, inwestycje oraz koszt pozyskiwania kapitału zwrotnego⁴.

Dominującymi czynnikami są czynniki finansowe, które decydują o efektywności alokacji posiadanych publicznych zasobów finansowych (gotówki), można również wskazać na czynniki marketingowe, ważne dla wzrostu konkurencyjności oraz potencjału inwestycyjnego (np. poziom inwestycji).

Wskazane determinanty budowy wartości tkwią w różnych sferach zarządzania oraz gospodarowania finansami samorządowymi. Wynikają one zarówno z decyzji krótkoterminowych, jak i długoterminowych. Dlatego też mówi się, że

⁴ A. Rappaport, *Creating Shareholder Value: The New standard for Business Performance*, The Free Press 1998; M.J. Mard, J.S. Rigby, *Creating Value*, Valuation Strategies, May/June 2007, s. 28.

nośniki wartości występują w całej organizacji⁵, jaką jest jednostka samorządu terytorialnego, i opierają się na podejściu holistycznym.

Zarządzanie wartością jest rozumiane tu wieloaspektowo. Z jednej strony jest to kreowanie przewagi konkurencyjnej nad innymi jednostkami samorządu terytorialnego, której miernikami są wzrost jakości życia i dogodne warunki prowadzenia działalności gospodarczej (zgodnej ze zrównoważonym rozwojem i społecznie odpowiedzialnej).

Z drugiej strony zarządzanie wartością obejmuje zwiększenie wartości dla społeczeństwa, poprzez wzrost poziomu jakości dostarczanych dóbr i usług, jakości obsługi i efektywności wydatkowania publicznych zasobów pieniądza. Wiąże się to również ze wzrostem inwestycji, działaniami zmierzającymi do modernizacji istniejącej infrastruktury oraz dostosowaniem zadań do oczekiwań społeczeństwa.

Trzecie rozumienie to wzrost wartości majątku trwałego, pozytywne kształtowanie się reguł wydatkowych (zgodnie z ustawą o finansach publicznych), jak również bilansowanie tzw. budżetu bieżącego⁶ oraz zapewnienie zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań w ujęciu krótkoterminowym i długoterminowym. Ponadto chodzi o zapewnienie stabilnego i zrównoważonego rozwoju oraz stabilizacji zadłużenia na akceptowanym i bezpiecznym poziomie.

Podstawą wskazanego pomiaru wartości jednak musi być system mierników i oceny efektywności. Bez powiązania celów wynikających ze strategii, systemu pomiaru efektów oraz analizy efektywności budowanie tak rozumianej wartości nie będzie efektywne ani nie zapewni realizacji postawionego przed tym procesem celu. Można powiedzieć, że budowanie wartości jednostki samorządu terytorialnego jest specyficznym rodzajem kapitału intelektualnego, społecznego i wyrażonego wartościowo, który pozwala nie tylko sprawnie działać jednostce samorządu terytorialnego, ale zwiększać jej konkurencyjność, a zwłaszcza realizować zadania na wyższym poziomie jakościowym dopasowanym do realnych potrzeb społeczeństwa.

⁵ M.J. Mard, J.S. Rigby, *Creating Value*, op. cit., s. 28 i 33.

⁶ W rozumieniu art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

3. Wartość a efektywność w jednostkach samorządu terytorialnego

Samorządowe usługi publiczne stanowią jedną z podstawowych funkcji aktywności organów samorządowych, wynikających z postawionych przed nimi celów, stanowią również przedmiot decyzji finansowych, jak również wymuszają proces oceny efektywności z punktu widzenia koszt–korzyść. Stają się one przedmiotem wyceny korzyści osiągniętych przez społeczeństwo i partnerów instytucjonalnych (inwestorów, przedsiębiorców i instytucje). W celu wzmocnienia efektywności wydatkowanych środków publicznych na realizację usług konieczne jest rozważenie takich czynników, jak:

- a) kosztochłonność procesu świadczenia usług,
- b) stopień satysfakcji społeczeństwa z dostarczanych usług,
- c) stopień umorzenia majątku (zużycia technicznego i fizycznego),
- d) jakość oferowanych usług i społeczna ich ocena,
- e) rezerwy tkwiące w procesie świadczenia usług,
- f) możliwości wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego lub *outsourcingu*.

Proces wartościowania usług publicznych świadczonych przez jednostkę samorządu terytorialnego powinien opierać się na:

- a) ustaleniu faktycznej wartości realizowanej usługi w przeliczeniu na jednego obywatela oraz rzeczywistych kosztów dostarczania usługi dla społeczeństwa;
- b) korzyści osiągniętych przez społeczeństwo związanych z dostarczeniem konkretnej usługi;
- c) oszacowaniu konkretnych możliwości realizacji usługi poza sektorem samorządowym (poza jednostką przez podmioty rynkowe) – jeżeli usługa nie jest realizowana w systemie zewnętrznym;
- d) oszacowaniu czynników kształtujących możliwości finansowe oraz koszty świadczenia usługi w przyszłości na rzecz społeczeństwa w wariantcie rozwiniętym (obejmującym szeroki zakres usług, a nie tylko usługi najniezbędniejsze społeczeństwu i enumeratywnie wyznaczone obowiązującym prawem), ewolucyjnym oraz zachowawczym – oznacza to, że należy rozważyć wszystkie czynniki wpływające na daną usługę i możliwości jej świadczenia, jak również możliwość osiągnięcia konsensusu społecznego dotyczącego jakości, ilości i zasadności świadczenia usługi w danym kształcie (wariantowanie).

Ustalenie faktycznej wartości realizowanej usługi w przeliczeniu na jednego obywatela oraz rzeczywistych kosztów dostarczania usługi dla społeczeństwa powinno być dokonywane w oparciu o rzeczywiste koszty realizowanej usługi w ujęciu wartościowym, ilościowym oraz w przeliczeniu na rzeczywistego świadczeniobiorcę (beneficjenta usługi).

Ustalenie rzeczywistych kosztów realizowanej usługi jest istotne z punktu widzenia nie tylko obciążenia budżetu zadaniem czy oceny poziomu wydatków ponoszonych z budżetu na realizację konkretnej usługi publicznej, ale przede wszystkim oceny efektywności realizacji zadania poprzez system mierników stopnia realizacji celu związanego z wykonaniem zadania (nakład–produkt–rezultat). Ponadto ważnym argumentem jest poznanie faktycznej liczby osób korzystających z danej usługi oraz odniesienie się (dokonanie analizy), czy świadczenie usługi (realizacja zadania) jest społecznie zasadne. Na podstawie oceny społecznej zasadności realizacji zadania można dokonać oceny, czy nie istnieje konieczność restrukturyzacji zadania (zmian w jego zakresie, ilości i jakości)⁷, podjęcia decyzji o wycofaniu się z realizowanej usługi lub też znalezienia realizatora alternatywnego w ramach outsourcingu.

Można wskazać, że pomiar kosztów świadczenia usług pozwoli organom jednostki samorządu terytorialnego na:

- a) projektowanie zmian w usługach, które z jednej strony spełniałyby oczekiwania społeczeństwa, a z drugiej pozwalałyby na wzrost poziomu jakości gospodarowania publicznymi zasobami pieniądza;
- b) przeprowadzenie analizy momentu dokonania zmian jakościowych, efektywnościowych, technologicznych oraz ilości dostarczanych usług;
- c) dokonywanie zmian w zakresie dostarczanych czynników produkcji (zmiana dostawców, usługodawców) i podnoszenia kwalifikacji pracowników;
- d) podejmowanie optymalnych decyzji w zakresie struktury dostarczanych usług, inwestycji, efektywności ich świadczenia oraz oceny stopnia zadowolenia społeczeństwa;
- e) zwiększenie efektywności dystrybuowania usług przez jednostki samorządu.

Wskazane postulaty wymagają jednak odpowiedniego podejścia do procesu rozliczania, ujmowania i analizowania ponoszonych wydatków. A w szcze-

⁷ Problem podejścia do restrukturyzacji zadania jest szeroko dyskutowany, w: B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2008.

gólności przypisania ich do tzw. miejsc powstawania kosztów, co pozwoli na rzeczywiste ujęcie tego problemu. To podejście wymaga rzetelnych informacji o kosztach. Są one potrzebne na wszystkich etapach podejścia zadaniowego (czyli budowy budżetu zadaniowego i wieloletniej prognozy finansowej). Informacje te pozwolą na oszacowanie rzeczywistych kosztów związanych z realizacją usług oraz na określenie pożądanego momentu dokonania zmiany. Bez znajomości kosztów nie jest możliwe efektywne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego, jej rozwojem, nie jest też możliwe określenie poziomu zapotrzebowania na kapitał ani konkurowanie o obywatela i inwestora.

4. Wartość w działalności jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań prawnych

Nowa ustawa o finansach publicznych wprowadziła nowe spojrzenie na problem wartości nie tylko w jednostkach samorządu terytorialnego, ale i w całym sektorze finansów publicznych. Wskazanym elementem podwyższającym sprawność i efektywność podejmowanych działań w jednostkach samorządu terytorialnego ma być kontrola zarządcza, która ma charakter kontroli prowadzonej wewnątrz organizacji. Oznacza to, że jest ona prowadzona wewnątrz jednostki przez jej służby, w jej skład wchodzi również *sensu stricto* kontrola wewnętrzna. Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych to ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy⁸. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności⁹:

- a) zgodności prowadzonej działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, czyli legalności działania wszystkich komórek i jednostek podległych;
- b) skuteczności i efektywności działania, czyli maksymalizowania efektów z poniesionych nakładów, a sama efektywność wymusza racjonalne działanie, które charakteryzuje się ładem i sprawnością (co możemy rozumieć jako zdolność do osiągnięcia postawionego celu, oszczędne

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit., art. 68 ust. 1.

⁹ Ibidem, art. 68.

- i wydajne działanie oraz działanie przynoszące nadwyżkę korzyści nad kosztami)¹⁰;
- c) wiarygodności sprawozdań, czyli rzetelności ich sporządzenia, przestrzegania zasad ich sporządzania, spójności danych niezawierających nieprawidłowości (niezależnie czy są to oszustwa, czy błędy);
 - d) ochrony zasobów, czyli ochrony zasobów rzeczowych (w szczególności ochrony mienia i przestrzegania procedur inwentaryzacji), finansowych oraz gospodarowania czynnikiem ludzkim;
 - e) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
 - f) efektywności i skuteczności przepływu informacji, co oznacza ocenę systemu informacyjnego, informatycznego oraz obiegu dokumentacji¹¹;
 - g) zarządzania ryzykiem.

Należy wskazać, że jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić kontrolę zarządczą w oparciu o szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, o ile minister finansów określi je w formie komunikatu i ogłosi w dzienniku urzędowym ministra finansów. Należy podkreślić, że ustawodawca, wskazując na standardy jako na podstawę systemu prowadzenia kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego, nie wskazał katalogu działań niezbędnych do jej wprowadzenia. Brak wskazanego katalogu nie powinien uniemożliwiać wprowadzenia kontroli zarządczej w jednostce samorządu terytorialnego. Jednostka powinna kierować się, wprowadzając kontrolę zarządczą, zasadami legalności, terminowością, oszczędnością i efektywnością. Wskazanie powyżej na efektywność miało na celu podkreślenie, że cele i zadania powinny być wykonywane tak, aby było to najkorzystniejsze dla danej społeczności lokalnej. Co z zasady może wykluczać najtańsze wykonanie zadania, ale może być ono wykonane oszczędnie, terminowo i efektywnie, z uwzględnieniem osiągnięcia jak najwyższych korzyści dla społeczności z realizacji danego zadania. Chodzi o to, aby korzyści osiągnięte przez społeczeństwo z realizacji danego zadania były wyższe niż koszty poniesione na jego wykonanie.

Obecnie jednostki samorządowe, prowadząc kontrolę zarządczą, wykorzystują standardy kontroli ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów

¹⁰ B.R. Kuc, *Audyt wewnętrzny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Menedżerskie PM, Warszawa 2002, s. 15–16.

¹¹ H. Miller, *The Multiple Dimensions of Information Quality*, „Information Systems Management” 1996, Vol. 13, No. 2.

nr 15 z 2009 r.¹² Minister wskazuje, że standardy kontroli zarządczej określają podstawowe wymagania dotyczące procesu jej prowadzenia. Standardy stanowią uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej.

Celem standardów jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej, która jest zgodna z międzynarodowymi standardami w tym zakresie oraz uwzględnia specyficzne zadania jednostki, która ją prowadzi, oraz warunki, w których ona działa.

Standardy kontroli zarządczej zostały ujęte w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej¹³: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja, monitorowanie i ocena.

Środowisko wewnętrzne jest fundamentem dla pozostałych elementów kontroli, gdyż dotyczy systemu zarządzania jednostką i jej zorganizowania jako całości, a obejmuje takie elementy, jak: uczciwość i inne wartości etyczne, kompetencje zawodowe (poziom wiedzy, umiejętności i doświadczenie) kierownictwa i pracowników, zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych, identyfikację tzw. zadań wrażliwych oraz sposób powierzania uprawnień. Podstawowym zadaniem standardu „cele i zarządzanie ryzykiem” jest zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów jednostki poprzez: określanie celów i monitorowanie realizacji zadań, identyfikację ryzyka, analizę ryzyka, reakcję na ryzyko i działania zaradcze. Standard „mechanizmy kontroli” wskazuje na działania stanowiące odpowiedź na konkretne ryzyko, które jednostka zamierza ograniczyć poprzez: dokumentowanie systemu tej kontroli, dokumentowanie, rejestrowanie i zatwierdzanie (autoryzację) operacji gospodarczych, podział kluczowych obowiązków, weryfikowanie operacji gospodarczych przed realizacją i po niej, rejestrowanie odstępstw od procedur, instrukcji lub wytycznych, utrzymanie ciągłości działalności, selektywny i kontrolowany dostęp osób do zasobów (ochrona zasobów) finansowych, materialnych i informacyjnych, a także poprzez mechanizmy kontroli systemów informatycznych, podział obowiązków umożliwiający wykrywanie i korygowanie błędów, zapewnienie ciągłości działania systemu informa-

¹² Komunikat Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. Min. Fin. 2009, nr 15, poz. 84 – nr 23.

¹³ Ibidem.

tycznego. Standard „informacja i komunikacja” dotyczy zapewnienia pracownikom jednostki samorządu terytorialnego dostępu do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków, a także zapewnienia efektywnego przepływu informacji pozwalającego na właściwe ich zrozumienie przez odbiorców oraz systemu komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej. Standard „monitorowanie i ocena” odnosi się do systemu kontroli poprzez bieżącą ocenę skuteczności systemu kontroli i jego poszczególnych elementów, bieżące rozwiązywanie pojawiających się problemów przez wszystkich pracowników zgodnie z ich kompetencjami, w tym również poprzez samoocenę i audyt wewnętrzny.

System kontroli zarządczej tworzą wewnętrzne mechanizmy kontrolne wbudowane w cykl działalności organizacji, stanowiące część jej kultury organizacyjnej, których celem jest „szybka reakcja na pojawiające się ryzyko zagrożenia celom organizacji”. Kontrola zarządcza powinna być zatem:

- a) adekwatna – to znaczy zgodna z zasadami określonymi w obowiązujących aktach prawnych oraz procedurach, dokładnie odpowiadająca założonym celom kontroli zarządczej;
- b) skuteczna – to znaczy, że postępowanie kontrolne powinno się zakończyć wydaniem zaleceń bądź wniosków pokontrolnych;
- c) efektywna – to znaczy, że kontrola ta powinna przyczynić się do osiągnięcia założonych celów.

Wypełnienie narzuconych ustawą celów kontroli zarządczej w praktyce wymaga zmiany sposobu myślenia oraz gruntownej przebudowy systemu zarządzania, a więc w rzeczywistości zastosowania typowego budżetowania zadaniowego, pozwalającego na pomiar wartości efektów i zwiększenie efektywności, stworzenia procedur i raportów, polityki zarządzania ryzykiem oraz wewnętrznych standardów procedur kontroli zarządczej służących do realizacji przez nią celów postawionych przez ustawodawcę. Całość ma sprzyjać budowie systemu wartości w jednostkach samorządu terytorialnego, a wręcz ma być jej determinantą.

Podsumowanie

Problematyka kreowania wartości, w tym przede wszystkim wartości dodanej, wskazuje, że społeczeństwo, które finansuje funkcjonowanie sektora publicznego, uzyskuje więcej niż przeznacza na nakłady. Problem jest na tyle otwarty, że w praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, ale

i całego sektora finansów publicznych, do tej pory wartością posługiwano się w rozumieniu abstrakcyjnym. Nowe uwarunkowania prawne wprost nakazują na przejście do systemu miar wartości w różnych ujęciach, zarówno ekonomicznym, jak i społecznym. Czy jednostki samorządu terytorialnego staną na wysokości zadania wobec nowych wyzwań w tym zakresie? Trudno powiedzieć, ponieważ zbyt mocno zakorzeniony jest i ugruntowany czynnik polityczny oraz uznaniowy, który powoduje brak podejścia typowo zarządczego i prospołecznego w celu maksymalizowania wartości dla społeczeństwa. Nawet w praktyce realizacji projektów europejskich widać, że nie do końca uwzględnia się elementy triady nakład–produkt–rezultat. Wręcz odwrotnie, są środki, to należy je wydać, ale czy jest to alokacja, która przynosi dodatkową wartość dla społeczeństwa – nie jest to istotna kwestia (a często nawet jest niezrozumiała).

Literatura

- Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Jaki A., *Wycena przedsiębiorstwa*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
- Komunikat Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. Min. Fin. 2009, nr 15.
- Kuc B.R., *Audyt wewnętrzny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Menedżerskie PM, Warszawa 2002.
- Lencioni P.M., *Niech wartości naprawdę coś znaczą*, Harvard Business Review, maj 2003.
- Mard M.J., Rigby J.S., *Creating Value*, Valuation Strategies, May/June 2007.
- Miller H., *The Multiple Dimensions of Information Quality*, „Information Systems Management” 1996, Vol. 13, No. 2.
- Rappaport A., *Creating Shareholder Value: The New standard for Business Performance*, The Free Press, 1998.
- Smith A., *Bogactwo narodów*, PWN, Warszawa 1954.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

**THE VALUE IN THE PUBLIC SECTOR – LOOKING FROM
THE PERSPECTIVE OF GENERAL GOVERNMENT FINANCES****Summary**

The Problem of value and its creation in the public sector is abstract enough phenomenon that causes a different understanding and insight. In addition to the values typically economic, there is a social value. The public sector operates to repellant products specific values to the public. Usually they have an economic dimension, but often is the sum of the values (benefits) of the economic and social. A new approach to the problem of values arise from adopted a new law on public finances. In principle, the beginning of 2010, that is, the entry into force of this Act, the prescribed shy steps towards budgeting task force and a few other insights on the process of allocating public funds and questions of measurement values in this field. This development is the attempt to bring the elements and principles for creation and management of the public sector and, in particular in units of local self-government, as a new word in the functioning of the public sector in Poland.

Translated by Beata Filipiak and Marek Dylewski