

Małgorzata Borowik

Doskonalenie systemu zarządzania finansami

w jednostkach
administracji publicznej

Podmioty publiczne, jak biznesowe,
powinny zarządzać finansami
wg budżetowania zadaniowego i controllingu.
Książka pokazuje jak należy to robić.

edu-Libri



Małgorzata Borowik

Doskonalenie systemu zarządzania finansami

w jednostkach
administracji publicznej

Koncepcje, metody, techniki,
narzędzia, instrumenty

edu-Libri

Kraków-Legionowo 2013

© edu-Libri s.c. 2013

Redakcja merytoryczna: Bogumiła Walicka

Korekta: edu-Libri

Projekt okładki i stron tytułowych: GRAFOS

Recenzenci: dr hab. inż. Tadeusz Waściński, prof. PW

dr hab. Andrzej Bień, prof. SGH

prof. dr hab. Marian Huczek

prof. dr hab. Jan Monkiewicz

Wydawnictwo edu-Libri

ul. Zalesie 15, 30-384 Kraków

e-mail: edu-libri@edu-libri.pl

Skład i łamanie: GRAFOS

Druk i oprawa: Sowa Sp. z o.o.

Warszawa

ISBN (druk) 978-83-63804-30-5

ISBN e-book (PDF) 978-83-63804-31-2

ISBN e-book (epub) 978-83-63804-32-9

ISBN e-book (mobi) 978-83-63804-33-6

Spis treści

Wstęp	7
1. Koncepcje zarządzania publicznego	13
1.1. Tradycyjny model zarządzania publicznego	13
1.2. Dobre rządzenie	14
1.3. Koncepcja nowego zarządzania publicznego	17
1.4. Doskonalenie polskiego zarządzania publicznego	22
2. Zarządzanie finansami w jednostkach administracji publicznej	31
2.1. Istota finansów publicznych	31
2.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy finansów publicznych	32
2.3. Cel i przedmiot oraz narzędzia zarządzania finansami publicznymi	33
2.4. Planowanie	36
2.5. Kontrola	48
2.6. Sprawozdawczość	59
2.7. Instrumenty rachunkowości zarządczej	65
2.8. Proces podejmowania decyzji	72
2.9. Modele zarządzania finansami publicznymi	76
3. Zastosowanie podejścia systemowego i procesowego w zarządzaniu finansami publicznymi	79
3.1. Podejście systemowe	79
3.2. Podejście procesowe	81
3.3. Zarządzanie przez cele	87
3.4. Metoda <i>hoshin</i>	92
4. Zarządzanie finansami publicznymi przez controlling	95
4.1. Zakres i zadania controllingu finansowego	106
4.2. Controlling finansowy a struktura organizacyjna	111
4.3. Zarządzanie finansami a controlling finansowy	115
4.4. Etapy wdrażania controllingu finansowego	116
5. Instrumenty controllingu finansowego w zarządzaniu finansami publicznymi ..	119
5.1. Strategiczna Karta Wyników	119
5.2. Pomiar efektywności	127
5.3. Benchmarking	131
5.4. System wczesnego ostrzegania	133

5.5. Ośrodki odpowiedzialności	137
5.6. Monitoring finansowy	144
6. Identyfikacja systemu zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych	149
6.1. Charakterystyka państwowych jednostek budżetowych	149
6.2. Gospodarka finansowa w państwowych jednostkach budżetowych	151
6.3. Studium przypadku	155
6.3.1. Uwarunkowania organizacyjno-prawne	155
6.3.2. System finansowania	159
6.3.3. System zarządzania finansami	167
6.3.4. Dopasowanie struktury organizacyjnej	171
6.3.5. Proces planowania strategicznego oraz sprawozdania z realizacji strategii	174
6.3.6. Proces planowania finansowego	183
6.3.7. Zadania komórek organizacyjnych w zakresie gospodarki finansowej..	186
7. Systemy zarządzania finansami publicznymi w wybranych państwach Unii Europejskiej	189
7.1. Słowacja	189
7.2. Wielka Brytania	192
7.3. Francja	195
8. Autorski model zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych	198
8.1. Determinanty zmian modelu zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych	198
8.2. Model zarządzania finansami	201
8.2.1. Podejście systemowe i procesowe	201
8.2.2. Strategia	206
8.2.3. Strategiczna Karta Wyników	210
8.2.4. Alokacja zasobów publicznych	214
8.2.5. System pomiaru wyników	216
8.2.6. System kontroli realizacji zadań	222
8.2.7. System informacyjny	222
8.3. Zastosowanie instrumentów controllingu finansowego w procesie integracji i koordynacji między systemami zarządzania	224
8.4. Doskonalenie kultury organizacyjnej	225
8.4.1. Struktura organizacyjna.....	225
8.4.2. Wyodrębnienie komórki organizacyjnej controllingu finansowego	226
8.4.3. Koncepcja ośrodków odpowiedzialności za zadania w państwowych jednostkach budżetowych	229
8.5. Wdrażanie modelu	233
Zakończenie	236
Bibliografia	242
Indeks	257

8. Autorski model zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych¹

8.1. Determinanty zmian modelu zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych

Państwowa jednostka budżetowa realizuje zadania publiczne w ciągle zmieniających się warunkach zewnętrznych i wewnętrznych. Kierownik państwowej jednostki budżetowej jest zobowiązany do systematycznego podejmowania działań doskonalących funkcjonowanie organizacji, ze szczególnym uwzględnieniem systemu zarządzania finansami publicznymi.

Głównym determinantem o charakterze zewnętrznym, który powinien zapoczątkować zmiany systemu zarządzania finansami publicznymi, było wdrożenie z dniem 1 stycznia 1999 r. zasad należytego zarządzania finansami. Mimo zapisów ustawowych cena efektywności wydatkowanych środków w dalszym ciągu jest stanem postulowanym. System zarządzania finansami w jednostkach budżetowych koncentruje się na realizacji wydatków w ujęciu kasowym, a nie funkcjonują systemy pomiaru efektywności i skuteczności realizowanych zadań publicznych oraz integracji strategii z planami operacyjnymi i alokacją środków pieniężnych².

Kolejnym czynnikiem zewnętrznym, który determinuje zmiany w systemie zarządzania w państwowych jednostkach budżetowych, jest rozpoczęty w 2006 r. proces wdrażania wieloletniego planowania finansowego oraz metody budżetu zadaniowego. Od 1 stycznia 2012 r. jest to obligatoryjny instrument planowania finansowego w sektorze rządowym oparty na zarządzaniu przez cele. Należy przy

¹ Autorski model zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych powstał w wyniku badań przeprowadzonych przez autorkę w ramach pracy doktorskiej obronionej w 2013 roku na Wydziale Zarządzania Politechniki Warszawskiej. Tekst rozprawy z opisem badań jest dostępny w Bibliotece Głównej Politechniki Warszawskiej. Ze względu na uniwersalny charakter model może być wykorzystywany w innych jednostkach sektora rządowego, jak również w sektorze samorządowym.

² Wnioski uzyskane w wyniku przeprowadzonych badań własnych przy zastosowaniu metod jakościowych i ilościowych.

tym podkreślić, że efektywna aplikacja budżetu zadaniowego wymaga systemu pomiaru wyników oraz wdrożenia w jednostkach budżetowych systemu zarządzania opierającego się na analizie zadań i efektów. Do istotnych czynników wpływających na system zarządzania finansami publicznymi można również zaliczyć zmieniające się w administracji publicznej podejście do klienta, mechanizmy koordynacji i kontroli działań, zarządzanie wiedzą oraz systemy informacyjne.

Koncepcja nowego zarządzania publicznego zakłada, że jest to proces reformowania sektora publicznego przez odejście od tradycyjnego modelu administracji na rzecz zarządzania opierającego się na instrumentach gospodarki rynkowej. Obejmuje ono ciąg działań, tj.: planowanie według metody budżetu zadaniowego, organizowanie, zatrudnienie, kierowanie i kontrolowanie oraz wdrażanie instrumentów projakościowych. Model zarządzania finansami w powiązaniu z nowym zarządzaniem publicznym powinien umożliwić jednostce administracji publicznej realizację przyjętej strategii oraz osiągnięcie wyznaczonych do realizacji celów przez systematyczny pomiar wyników, analizę odchyłeń i podejmowanie działań korygujących w odpowiednim terminie.

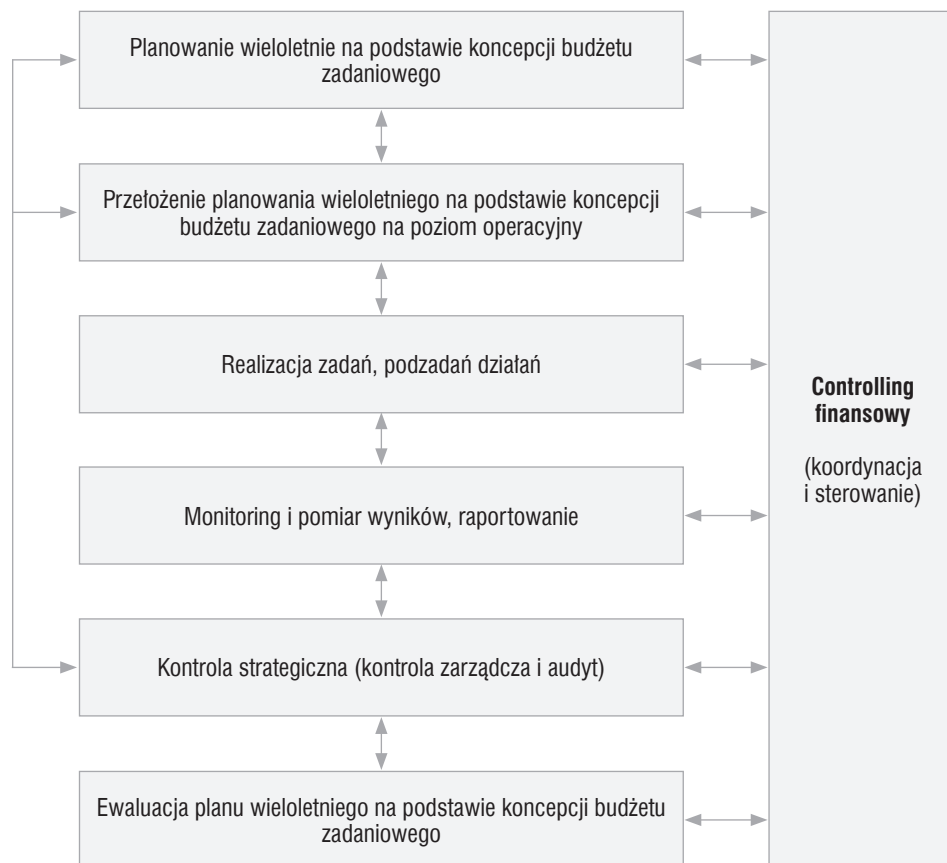
Skuteczne wdrożenie modelu zarządzania finansami w jednostkach budżetowych wymaga równoległego wdrażania zmian w koncepcjach i procesach zarządzania oraz strukturze i kulturze organizacyjnej, ponieważ zmiany zachodzące w otoczeniu organizacji wymuszają jej reakcję – organizacja powinna nie tylko płynnie dostosować swoje funkcjonowanie do zachodzących zmian, ale też je wyprzedzać.

Przeciwstawnym podejściem do obecnego modelu zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych jest podejście zintegrowane (systemowe), które pozwala na identyfikację nowych obszarów kreowania wartości w organizacji, redukcję błędów, niedoskonałości, marnotrawstwa oraz doskonalenie procesów. Należy przy tym podkreślić, że sprawne funkcjonowanie systemu jest uzależnione od szybkości przepływu informacji i wykorzystania na wejściu zasobów publicznych, które następnie – w procesie transformacji – opuszczają system na wyjściu.

W budowie autorskiego modelu zarządzania finansami zostały wykorzystane następujące założenia:

- systemowe podejście do zarządzania;
- systemowa koncepcja organizacji;
- podejście procesowe opierające się na normach ISO, reprezentujących zbiór dobrych praktyk zarządzania, których celem jest spełnienie wymagań klientów;
- budżetowanie zadaniowe;
- zarządzania przez cele;
- metoda *hoshin*;
- koncepcja zarządzania przez controlling.

Istotnym elementem modelu zarządzania finansami w jednostkach budżetowych jest podsystem kontroli, opierający się na sprzężeniu zwrotnym, służący do oceny realizacji planu finansowego jednostki w układzie zadaniowym, a w momencie pojawienia się nieprawidłowości lub odchyleń od przyjętych założeń – umożliwiającą podejmowanie działań korygujących.



Rysunek 8.1. Zintegrowany model zarządzania finansami

Źródło: opracowanie własne.

Autorski model zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych jest odpowiedzią na zapotrzebowanie sektora rządowego na nowe rozwiązania w zakresie doskonalenia systemów zarządzania finansami. Opiera się na podejściu systemowym i procesowym, a do przedstawienia procesu zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych zastosowano dynamikę systemową. Jest to metoda modelowania pozwalająca na badanie interakcji, a więc wzajemnych powiązań i oddziaływań zachodzących w czasie między zasileniami

sfery realnej i regulacyjnej badanego procesu zarządzania finansami oraz związków z otoczeniem. Dynamika ta jest przydatna do modelowego odzwierciedlenia systemu informacyjno-decyzyjnego dotyczącego sfery realnej danego procesu. Nacisk w procesie modelowania położono na odzwierciedlenie mechanizmów regulacji, co pozwala – w trakcie eksperymentów symulacyjnych – badać alternatywne strategie decyzyjne w modelowanym procesie. Integrację poszczególnych podsystemów funkcjonujących w ramach modelu zarządzania finansami przedstawiono na rysunku 8.1.

Prezentowany model systemu zarządzania finansami został zintegrowany z systemem informacyjnym, gdyż bez sprawnego, tj. szybkiego i wiarygodnego, przepływu informacji, które umożliwiają ustalenie wartości mierników stopnia realizacji celów i działań, nie może funkcjonować proces planowania wieloletniego przy wykorzystaniu metody budżetu zadaniowego. Budowa sprawnego systemu informacyjnego jest jednym z podstawowych przedsięwzięć, które powinny zostać niezwłocznie przeprowadzone w jednostkach budżetowych, jeśli ma być faktycznie wdrożone wieloletnie planowanie finansowe oraz metody i procedury budżetowania zadaniowego.

8.2. Model zarządzania finansami

8.2.1. Podejście systemowe i procesowe

Systemowe podejście do zarządzania finansami publicznymi w sektorze rządowym umożliwia zdiagnozowanie błędów oraz porażek i w konsekwencji wprowadzenie zmian organizacyjnych. Autorski model zarządzania finansami państwowej jednostki budżetowej koncentruje się na integracji planowania strategicznego z wieloletnim planem finansowym państwa oraz na wykorzystaniu nowoczesnej koncepcji wspomagania procesu decyzyjnego – Strategicznej Karty Wyników (BSC) – do mapowania celów strategicznych na poziom operacyjny i pomiaru wyników.

Model zarządzania finansami w państwowej jednostce budżetowej opierający się na systemowym i procesowym podejściu powinien uwzględniać następujące etapy:

- aktualizację strategii (opis relacji między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi państwowej jednostki budżetowej uczestniczącymi w realizacji celów zgodnie z planem finansowym w układzie zadaniowym);
- mapowanie strategii (identyfikację oraz opis procesów merytorycznych i wspomagających);
- projektowanie procedur alokacji zasobów publicznych;
- opracowywanie planów operacyjnych;
- pomiar wyników;
- wdrożenie systemu raportowania;
- podejmowanie działań doskonalących i korygujących.

Książka pokazuje, jak opracować własny model zarządzania finansami państwowej jednostki budżetowej, oparty na budżetowaniu zadaniowym i controllingu, z uwzględnieniem:

- czynników otoczenia, które determinują wdrożenie modelu zarządzania finansami opartego na koncepcji controllingu finansowego,
- narzędzi tego controllingu, co przyczynia się do racjonalnego podejmowania decyzji,
- Strategicznej Karty Wyników w procesie mapowania strategii na poziom operacyjny oraz pomiaru efektywności i skuteczności realizowanych działań.

Małgorzata Borowik jest doktorem nauk ekonomicznych w dyscyplinie nauk o zarządzaniu. Ukończyła studia podyplomowe z zakresu rachunkowości i kontroli finansowej, audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, europejskich stosunków finansowo-ekonomiczno-prawnych, zarządzania w jednostkach administracji publicznej.

www.edu-libri.pl

Wydawnictwo edu-Libri jest oficyną wydawniczą e-publicacji naukowych i edukacyjnych.

Współpracujemy z doświadczonymi redaktorami merytorycznymi oraz technicznymi specjalizującymi się w przygotowywaniu publikacji naukowych i edukacyjnych. Stawiamy na jakość i profesjonalizm łączone z nowoczesnością, a najważniejsze dla nas są przyjemność współtworzenia i satysfakcja z dobrze wykonanego zadania.

Nasze publikacje elektroniczne są dostępne w księgarniach internetowych oraz w czytelniku on-line ibuk.pl

Sprzedaż wysyłkową książek drukowanych prowadzi wydawnictwo (zamówienia na adres edu-libri@edu.libri.pl) oraz księgarnia drukarni SOWA wyczerpane.pl