

st. kpt. dr Barbara Szykuła-Piec

bryg. dr inż. Robert Piec

Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Koszty bezpieczeństwa jako produktu usługowego

Abstrakt

We współczesnej rzeczywistości bezpieczeństwo otrzymało pierwszeństwo. Obecna sytuacja na świecie skłania do rozważań, czy ludzie czują się bezpiecznie, czy jako naród żyją w poczuciu, że państwo jest w stanie zapewnić im bezpieczeństwo i utrzymać je na akceptowalnym przez obywateli poziomie.

Nasuwają się kolejne pytania o to, czy w przypadku prowadzonej polityki, nakładającej na samorządy lokalne obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa swoim mieszkańcom, posiadają one wystarczające środki na ten cel. Czy ponoszone koszty są mierzone i poddawane analizom? Jedną z metod analizy kosztów wykonywaną w ramach zarządzania finansami jest metoda ABC – rachunek kosztów działań. Niniejsze opracowanie jest propozycją zaadaptowania tej metody na potrzeby identyfikacji kosztów działań na rzecz bezpieczeństwa. W kontekście podnoszenia efektywności alokacji środków, bezpieczeństwo zostało zdefiniowane jako produkt wytwarzany przez władze publiczne, co umożliwi zaimplementowanie tej metody. Teoretyczne studia nad etapami analizy rachunku kosztów działań stanowią wprowadzenie do procesu planowania zadań w obszarze bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, poczucie bezpieczeństwa, produkt, cykl życia produktu, finanse jednostek samorządu terytorialnego, metoda ABC, efektywność, koszty działań

The Costs of Security Understood as the Service Product

Abstract

In contemporary reality the security has received the priority... The current situation of the world forces us to consider whether we, as a nation, feel safe. Is the state able to provide us safety and keep it at an acceptable level by citizens?

There are further questions as to whether, with the policies imposing the local government obligations on the security of their citizens, they have sufficient resources

for this purpose. Whether they are rationally used, considering the limited access. Whether the costs incurred are measured and subjected to analysis. One of the cost analysis methods, used in financial management, is the ABC method – activity cost accounting. This study is a proposal to adapt the method for the identification of the safety actions cost. In the context of increasing the efficiency of resource allocation, the security is defined as a product produced by the public authority, which makes it possible to implement this method. Theoretical studies on the steps of activity cost analysis are the introduction to the security planning process.

Keywords: security, a sense of security, product, life cycle of product, finance, local government units, the ABC method, efficiency, costs of activities

Wprowadzenie

Mnogość definicji pojęcia bezpieczeństwo implikuje interdyscyplinarne jego ujęcie. Termin ten, niezależnie czy pojawia się w literaturze naukowej czy też publicystycznej, częstotliwością występowania przewyższa niejedno zagadnienie poruszane współcześnie. Autorzy poszukują jego jednoznacznej definicji oraz istoty, co mogłoby przyczynić się do ujednolicenia, stworzenia uniwersalnego systemu, który gwarantowałby owo bezpieczeństwo. Badanie jego aspektów znajduje się w polu zainteresowań wielu różnych dziedzin nauki. Bezpieczeństwo jest pojęciem złożonym, subiektywnym, dotyczącym wielu obszarów życia społecznego. Bezpieczeństwo nie jest zjawiskiem stałym w swej treści i formach lecz żywym, o indywidualnej dynamice i podlegającym ciągłym zmianom. Psychologowie, socjologowie, politolodzy, ekonomiści i inni specjaliści prześcigają się w dywagacjach na jego temat, co powoduje bogactwo znaczeń i definicji terminu „bezpieczeństwo”. Jedno jest pewne iż bezpieczeństwo jest pierwotną potrzebą człowieka, stąd jego zapewnienie jest kluczowym zadaniem państwa. Wyliczenie kosztów działań w jego obszarze poprzez porównanie go do produktu czyli wszystkiego tego, co można zaoferować na rynku nabywcom i co jest w stanie zaspokoić ich określoną potrzebę lub pragnienie [2] stanowi propozycję zwiększenia efektywności działań. Celem niniejszych rozważań jest teoretyczne przedstawienie narzędzia mogącego wesprzeć zarządzanie bezpieczeństwem przy

założeniu zaczerpniętym z gruntu nauk ekonomicznych, iż bezpieczeństwo jest produktem wytwarzanym w ramach interakcji społecznej.

1. Identyfikacja potrzeb

Pod koniec XX wieku padły znamienne słowa amerykańskiego politologa Francisa Fukuyamy, który w 1992 roku – jako zastępca szefa sztabu planowania w Departamencie Stanu USA – napisał, że „doszliśmy do kresu ideologicznej ewolucji w dziejach ludzkości, zachodnia liberalna demokracja zwyciężyła jako ostateczna i uniwersalna forma ustroju ludzkiego społeczeństwa” [3]. Wejście w XXI wiek wiązano wówczas z nadejściem zmian przy jednoczesnych marzeniach o dobrobycie i pokoju. Z nadzieją, przy wysokim rozwoju technologicznym patrzono w przyszłość. Niestety, miniony czas okazał się latami kryzysu w których zamachy terrorystyczne, konflikty zbrojne, zagrożenia klimatyczne, upadki systemów finansowych i kryzysy demokracji spowodowały zachwianie globalnego poczucia bezpieczeństwa. W tym czasie najpopularniejszym na świecie filmem stali się *Avangersi*, *Strażnicy Galaktyki*. Dorośli żyli opowieściami dla dzieci, uciekając do infantylnego świata, w którym dobro pokonuje zło, ponieważ świat realny budzić niepewność jutra.

W skali makro permanentny stan zagrożenia zamachami terrorystycznymi, kataklizmami, załamaniem gospodarczymi, w skali mikro lokalne zdarzenia niekorzystne¹ spowodowały zmianę sposobu postrzegania bezpieczeństwa, które stało się towarem pierwszej potrzeby. Rządy państw, bez względu na to czy mają do czynienia z kolejnym atakiem bombowym, katastrofami, konfliktami zbrojnymi, niepokojami społecznymi inaczej patrzą na obywateli, co bezpośrednio przekłada się na rosnącą nieufność, lęk i obawę. Do tych zdarzeń dochodzą zjawiska lokalne zakłócające spokój wspólnot, zagrażające zdrowiu i życiu ich mieszkańców. Ponieważ zapewnienie bezpieczeństwa oraz utrzymanie go na akceptowalnym przez społeczeństwo poziomie jest głównym zadaniem państwa [7], władze przeznaczyły i nadal

1 Zdarzenia niekorzystne tzn. zdarzenia zagrażające życiu, lub/i zdrowiu ludzkiemu, mieniu, środowisku, a także wszelkim powiązaniom społecznym, ekonomicznym i kulturowym danej społeczności.

przeznaczają ogromne środki finansowe na utrzymanie całego systemu ubezpieczeń. Świat nękanym niepewnościami gotów jest zapłacić dużą cenę za ów system oraz ekspertów, którzy stając się w pewnym sensie idolami, a na pewno autorytetami w tej dziedzinie, są w stanie je zagwarantować. Ogólnosiwiatowy kryzys finansowy w dużej mierze przyczynił się do pogłębienia zachwianego już poczucia bezpieczeństwa. Stosunkowo dawne już doniesienia z Grecji, Estonii czy Islandii stale budzą niepokój, wobec zbliżającego się niebezpieczeństwa jakim jest nadmierne zadłużanie się państw, a co za tym idzie utrata płynności mogąca doprowadzić do bankructwa.

Sytuacja gospodarcza zmusza nas do refleksji, czy my jako naród czujemy się bezpiecznie, czy państwo jest w stanie zapewnić nam bezpieczeństwo i utrzymać je na akceptowalnym przez obywateli poziomie, i co się z tym wiąże, czy posiada wystarczające środki finansowe na ten cel.

Analizując powyższe kwestie, o należy zastanowić się nad kosztami ponoszonymi przez państwo w celu zagwarantowania bezpieczeństwa, nad efektywnym wykorzystywaniem środków finansowych i adekwatną do potrzeb ich alokacją. Patrząc przez pryzmat lokalności, z perspektywy ważnego ogniwa pełnego obrazu należy zbadać, czy wysokość/wielkość nakładów finansowych ponoszonych przez władze lokalne przekłada się faktycznie na poczucie bezpieczeństwa mieszkańców. Nasuwają się pytania m.in. o zasadność inwestowania² w systemy i wiedzę ekspercką dotyczącą spraw bezpieczeństwa. Czy działania osób odpowiadających za „wycenę bezpieczeństwa” są poddawane weryfikacji?

Niepodważalna jest kwestia, iż bezpieczeństwo jest potrzebą najwyższą [12]³ co implikuje tezę, o konieczności osiągnięcia go za wszelką cenę, ale może warto zwrócić uwagę na racjonalność podejmowania decyzji finansowych związanych z jego zapewnieniem poprzez uwzględnienie podstawowych zasad nauk ekonomicznych. Bez wątplenia bezpieczeństwo „kosztuje” i nie można podjąć się budowy systemu kształtującego oraz odpowiedzialnego za bezpieczeństwo lokalne bez określonych metod pozyskiwania, planowania

2 Np. wykonanie systemu monitoringu wizyjnego Kompleksu Wojskowego w Warszawie w 2010 roku kosztowało 336 730 zł.

3 Wg Abrahama Masłowa bezpieczeństwo jest na drugim miejscu w zdefiniowanej przez niego piramidzie potrzeb, bezpośrednio po zaspokojeniu potrzeb fizjologicznych, człowiek musi mieć zagwarantowane bezpieczeństwo.

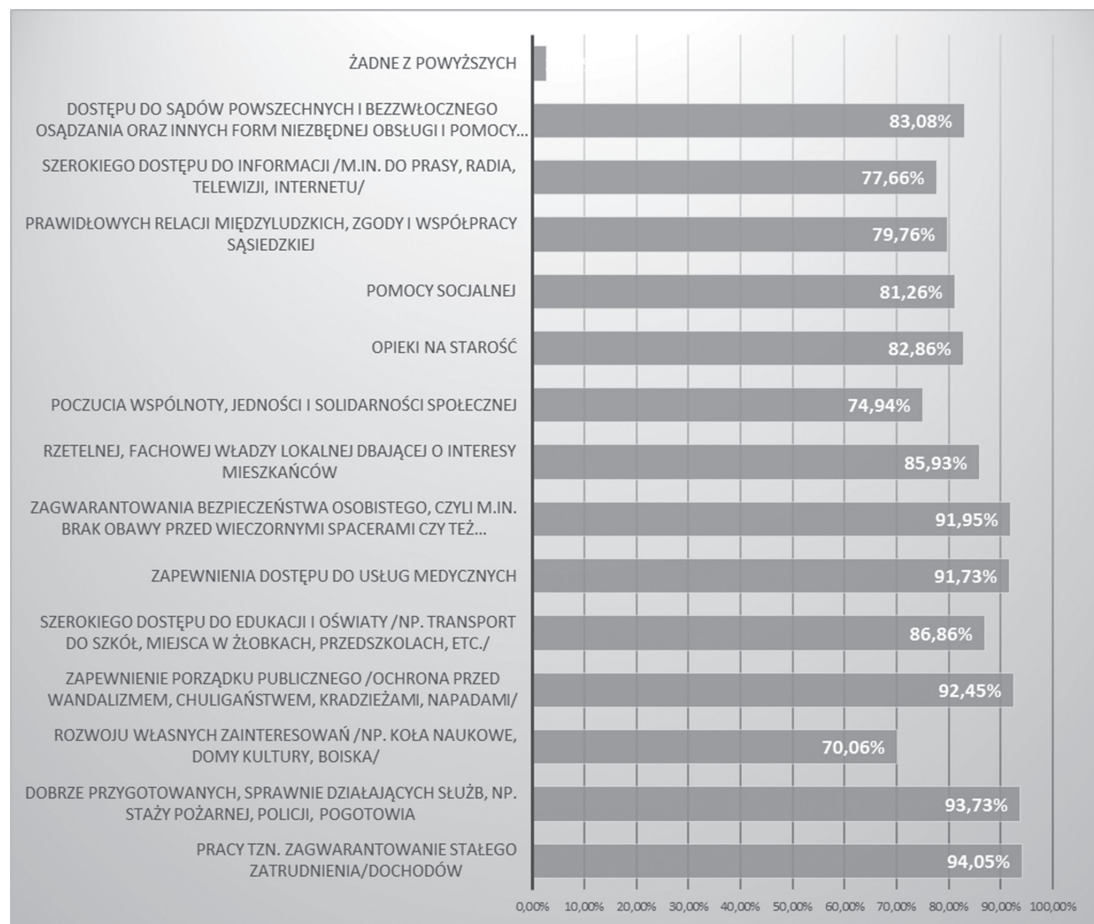
oraz alokacji środków finansowych w jego obszarze. W obszar bezpieczeństwa lokalnego wpisuje się m.in. ład społeczny, bezpieczeństwo osobiste, bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, uwzględniając jednocześnie specyficzne dla danej społeczności lokalnej potrzeby, problemy, możliwości i formy aktywności. Analizując dotychczasowe wyniki rozważań dotyczących zbiorów potrzeb, może odnaleźć wielorakie badania identyfikujące ten obszar. Między innymi odnaleziono ten oto, oparty na ujęciu A. Lisowskiego, który zdaniem autora jest zbiorem możliwie pełnym [12]. Zawierają się w nim potrzeby:

- zapewnienia bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni publicznej,
- zapewnienia bezpieczeństwa publicznego,
- zapewnienia porządku publicznego,
- skutecznej ochrony przed lokalną dewastacją i zanieczyszczeniem środowiska,
- dostępu do instytucji edukacyjnych i oświatowych,
- dbałości o lokalny rynek pracy,
- dostępu do sieci handlowej i usługowej zaspokajającej zasadnicze potrzeby egzystencjalne,
- dostępu do świadczeń pomocy społecznej w sytuacjach kryzysowych,
- zapewnienia dostępu do usług medycznych,
- dostępu do usług opiekuńczych dla dzieci i osób dorosłych które ich potrzebują,
- dostępu do sądów powszechnych i bezzwłocznego osądzania oraz innych form niezbędnej obsługi i pomocy prawnej,
- istnienia i dostępności niezbędnych szlaków komunikacji i transportu,
- istnienia sieci łączności i przepływu informacji wewnątrz środowiska lokalnego i na zewnątrz tego środowiska,
- zapewnienia przyłączenia użytkowników zasobów mieszkaniowych do infrastruktury komunalnej,
- dostępu do terenów rekreacyjnych.

Jednym z prekursorów badań z obszaru definiowania potrzeb społecznych w aspekcie poczucia bezpieczeństwa jest profesor Marek Lisiecki, który przeprowadził badania w roku 1993 oraz w latach 2003–2005 [10, 11].

Podobnie przedstawia w swoich badaniach obawy społeczne Bogdan Kosowski [8]. Również autorzy niniejszego opracowania w badaniach przeprowadzonych w 2011 roku wśród populacji mieszkańców Polski w liczbie

n = 4002 wygenerowali zbiór potrzeb wyselekcjonowany na podstawie analiz literaturowych z opisem ich procentowego rozkładu. Odpowiedzi wyglądają następująco (wykres 1):



Wykres 1. Procentowy rozkład odpowiedzi na pytanie o potrzeby gwarantujące bezpieczeństwo.

Źródło: opracowanie własne, listopad 2011

Pierwsze miejsce, zgodnie z rozkładem należy do potrzeby posiadania pracy, stabilności ekonomicznej, zagwarantowania stałego zatrudnienia. Zaraz za nią – 93,73% – respondentów wskazało dobrze przygotowane, sprawnie działające służby, oraz zapewnienie porządku publicznego. Potwierdza to konieczność racjonalnego lokowania środków w tych obszarach.

Rozpatrując działania zmierzające ku realizacji ww. standardów życia na analizowanym szczeblu lokalnym, trzeba mieć na uwadze m.in. uwarunkowania ekonomiczne, które je determinują. Powiaty, poprzez ograniczone zasoby finansowe, nie są w stanie uwzględnić w wydatkach wszystkich potrzeb warunkujących bezpieczeństwo. Jednakże władze samorządowe winny podejmować starania, aby jak najszerzy wachlarz standardów wcielić w życie. Jak to zrobić?

Żeby móc określić, jakiej wysokości oraz na co przeznaczyć środki, należy w pierwszej kolejności ustalić koszty działań ponoszonych przez samorządy. Można w tym miejscu posłużyć się sformułowaniem określającym bezpieczeństwo jako rodzaj produktu niematerialnego, ponieważ jego zapewnienie jest jedną z usług „wytwarzanych” przez władze publiczne

2. Bezpieczeństwo jako produkt

Produkt, zgodnie z jego definicją, to wszystko to, co można zaoferować na rynku w celu zaspokojenia potrzeby lub pragnienia. Pojęcie produktu nie ogranicza się do przedmiotów materialnych – produktem można nazwać wszystko, co zdolne jest zaspokoić potrzebę, czyli oprócz realnych towarów produkty obejmują usługi, którymi są oferowane na sprzedaż działania lub korzyści niemające charakteru rzeczowego i nieprowadzące do posiadania czegokolwiek na własność [9].

W omawianym przypadku, sprzedającym są organy gwarantujące bezpieczeństwo a nabywającym owo dobro jest społeczeństwo/pojedynczy obywatel. Poprzez świadczenie usług na rzecz bezpieczeństwa dostarczają społeczeństwu produkty, które zaspokajają nasze podstawowe potrzeby. Dodatkowo mogą być przedmiotem wymiany społecznej. W socjologicznej teorii wymiany Petera Blau'a uwspółcześnionej do teorii racjonalnego wyboru, wzajemna wymiana pewnych dóbr czy wartości jest jedną z form interakcji społecznej. Stosując ekonomiczny model dochodzi do aktu kupna i sprzedaży przy wzajemnym, racjonalnym działaniu.[19] W zamian za bezpieczeństwo, które zapewnia nam państwo, płacona jest cena w postaci ograniczenia naszej wolności i prywatności. Podporządkowanie się ogólnie przyjętym regułom, czasem niezgodnym z indywidualnymi przekonaniem też jest swego rodzaju zapłatą za produkt – bezpieczeństwo, nie mówiąc już o pieniądzech, którymi w postaci podatków opłacana jest „produkcja” bezpieczeństwa.

Na rynku każdy produkt ma określone cechy, które wyróżniają go spośród innych. Taki produkt można opisać i nazwać. Jego podstawowymi funkcjami są użyteczność i wydajność.

2.1. Przydatność użyteczności i wydajności, jako kategorii ekonomicznych, do analizy stanu poszczególnych rodzajów bezpieczeństwa

Użyteczność to pewnego rodzaju relacja między produktem – bezpieczeństwem, a celem któremu służy – np. spokojem, pewnością, możliwością rozwoju i uzasadnia potrzebę jego istnienia na rynku.

Podstawowe zasady teorii użyteczności sformułował w XIX w. niemiecki ekonomista H.H. Gossen [14]. Wprowadził on pojęcie użyteczności jako subiektywnej przyjemności, satysfakcji i zadowolenia wynikającego z konsumowania dóbr. Określone dobro jest użyteczne, jeśli ma zdolność zaspokajania potrzeb. Użyteczność jest pewną konstrukcją analityczną umożliwiającą wyjaśnienie, w jaki sposób społeczeństwo dokonuje rozdziału swojego ograniczonego dochodu pomiędzy dobra, które są dla nich użyteczne albo/i przynoszą im zadowolenie.

Drugą funkcją produktu jest wydajność, ekonomiczna miara efektywności ujmująca wielkość produkcji – poziomu bezpieczeństwa odniesiona do wielkości zasobów użytych do jej wytworzenia [4] – do środków przeznaczonych na bezpieczeństwo. Wydajność może przybierać rozmaite formy. I tak, wydajność całkowita określana jest wzorem:

$$\text{Wydajność} = \frac{\text{produkcja}}{\text{nakłady}}$$

Źródło: Griffin R.W. Podstawy zarządzania organizacjami, PWN Warszawa 1997

Dla potrzeb zaimplementowania tej cechy produktu w obszarze bezpieczeństwa można zaproponować ogólny wzór dla wyliczania wydajności działań przy podstawianiu do wzoru odpowiednich wzajemnie połączonych danych. Przy czym wydajność całkowita jest ogólnym wskaźnikiem efektywności wykorzystania przez organizację wszystkich jej zasobów (takich jak praca, kapitał, materiały, energia do wytwarzania wszystkich jej produktów i usług) w związku z czym mamy do czynienia z koniecznością wyrażenia

wszystkich składowych we wspólnych jednostkach. Warto zwrócić uwagę, że bardziej przydatne jest obliczenie cząstkowego współczynnika wydajności, który uwzględni jedną kategorię zasobów [4]. Na przykład wydajność działań w obszarze bezpieczeństwa na drogach, można wyliczyć na podstawie wzoru:

$$\frac{\text{wydajność działań w obszarze bezpieczeństwa na drogach}}{\text{liczba wypadków}} = \frac{\text{liczba wypadków}}{\text{nakłady/środki ponoszone na działania związane z bezpieczeństwem (np. remonty dróg, budowę nowych dróg, ilość radarów, ilość patroli drogowych, etc)}}$$

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Griffin R.W. Podstawy zarządzania organizacjami, PWN Warszawa 1997

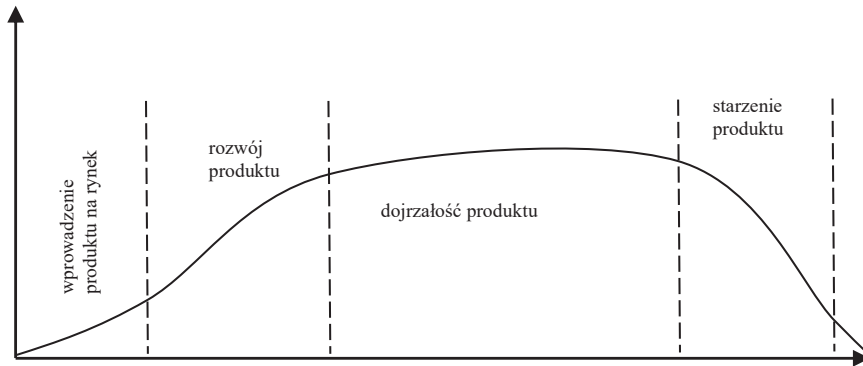
Równie dobrze do wzoru można podstawić pozostałe pozycje z katalogu usług świadczonych na rzecz bezpieczeństwa. Główną zaletą takiego wyliczenia wydajności jest to, że daje menedżerom bezpieczeństwa orientację co do wpływu zmian różnych nakładów na wydajność.

2.2. Możliwości i uwarunkowania zastosowania cyklu życia produktu w analizie procesu bezpieczeństwa

Kolejną zmienną opisową produktu – bezpieczeństwa jest jego cykl życia. Każdy z wprowadzanych na rynek produktów ma swój **cykl życia**, czyli czas od momentu powstania i pojawienia się dobra na rynku do momentu zestarzenia się, zaprzestania jego produkcji i usunięcia go z rynku. Wiele czynników wpływa na długość i przebieg cyklu poszczególnego produktu. Jak to się ma do przedmiotowego bezpieczeństwa? Czy i te fazy można wykorzystać do jego interpretowania?

W ekonomii wyróżniamy cztery fazy cyklu życia produktu:

- 1) wprowadzenie produktu na rynek,
- 2) rozwój (wzrost),
- 3) dojrzałość (nasycenie),
- 4) starzenie się produktu (spadek).



Rys. 1. Cykl życia produktu

Źródło: opracowanie własne na podstawie [9]

W fazie pierwszej, organy gwarantujące bezpieczeństwo muszą przekonać społeczeństwo, że bezpieczeństwo, które oferują jest niezbędne do prawidłowego rozwoju, życia i funkcjonowania wspólnoty oraz, że zadania, które realizują są właśnie tymi, które mają zagwarantować bezpieczeństwo i spowodować, by ludzie poświęcali swoje dobra w celu nabycia wytwarzanego produktu.

W fazie drugiej – rozwoju, następuje dynamiczny wzrost popytu. Społeczeństwo jest w niej przekonane iż działania, które podejmują podmioty odpowiadające za bezpieczeństwo generują procesy zapewniające zaspokojenie elementarnej potrzeby bycia bezpiecznym.

Kolejną fazą jest faza dojrzałości, w niej poczucie bezpieczeństwa jest na ustabilizowanym poziomie.

Ostatnia faza – faza spadku – charakteryzuje się zmniejszeniem popytu na produkt. W omawianym przypadku trudno mówić o spadku popytu na bezpieczeństwo⁴, natomiast można mówić o zachwianiu poczucia bezpieczeństwa, m.in. przez zdarzenia niekorzystne. Przykładem takiej sytuacji i prawie całkowitego zaniku produktu są wydarzenia związane z powodzią, kiedy to znaczna część społeczeństwa dotknięta kataklizmem straciła po-

4 Chociaż można pokusić się o stwierdzenie, że pewne sektory bezpieczeństwa a dokładnie obrona przed niektórymi zagrożeniami ma tendencje spadkową albo zanika całkowicie. Przykładem takiej sytuacji może być zagrożenie militarne i wydatki związane z siłami zbrojnymi. W czasie pokoju zapotrzebowanie na bezpieczeństwo militarne jest w minimalnym stopniu.

czucie bezpieczeństwa. Jeśli natomiast pochylić się nad produktami, które utożsamiane są z usługami w zakresie poprawy warunków życia, ochrony zdrowia czy bezpieczeństwa osobistego to zapotrzebowanie skorelowane jest między innymi ze zmiennymi socjodemograficznymi (np. płeć, wiek, status społeczny).

W interesie całego państwa jest więc jak najszybsze „odbudowanie” i dostosowanie produktu – bezpieczeństwa, przywrócenie go do życia oraz wprowadzenie innowacji, nowych technologii, procedur, metod, aby dostosować go do nowych zagrożeń i wyzwań. Wszystkie te zabiegi generują koszty.

3. Koszty wytwarzania produktu

W naukach ekonomicznych stosuje się podział ponoszonych kosztów na koszty pośrednie i bezpośrednie. Koszty pośrednie to koszty ogólne funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo związane z realizacją danego projektu, np. koszty administracji i zarządzania, wynajęcia lub amortyzacji budynków i aparatury, usług telekomunikacyjnych i pocztowych, wody, elektryczności, ogrzewania, ubezpieczenia, wyposażenia biurowego, zatrudnienia personelu administracyjnego itp. [18]. Koszty bezpośrednie to wszystkie te, które mogą być przydzielone do określonych działań w obszarze bezpieczeństwa. Koszty pośrednie nie dotyczą jednego konkretnego działania, lecz wszystkich procesów jednocześnie.

Jedną z głównych zmiennych wspomagających podejmowanie decyzji zarówno strategicznych, jak i operacyjnych w kwestiach bezpieczeństwa powinna być wiedza zaczerpnięta z dokładnych i dostarczanych we właściwym czasie informacji na temat kosztów prowadzonych działań wraz z ich analizą. Ta, z kolei umożliwiłaby racjonalne lokowanie środków finansowych w oparciu o zdefiniowanie zadań oraz wygenerowanych przez nie działań i procesów na rzecz bezpieczeństwa. Wszystko to podniosłoby efektywność pracy podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

Rachunek kosztów jest elementem systemu wspomagania decyzji, dostarcza bowiem informacji na temat rzeczywistego poziomu kosztów ponoszonych na bezpieczeństwo.

Proponuje się więc zaadaptowanie metody rachunku kosztów działań w celu poprawy alokacji środków finansowych, dokładniejszego rozłożenia kosztów. przez co skuteczniejsze podejmowanie decyzji w celu zaspokajania

poczucia bezpieczeństwa społeczeństwu. Rachunek kosztów działań służy do dostarczania informacji w całym procesie zarządzania.

3.1. Metoda ABC czyli rachunek kosztów działań

Metoda Activity-Based Costing (ABC), czyli rachunek kosztów działań, została opracowana i opublikowana prawie 30 lat temu, w 1988 roku, przez Robina Coopera i Roberta Kaplana [1]. Metoda ABC jest metodą rozliczania kosztów pośrednich, które spowodowane są działaniami i procesami niezbędnymi do wytworzenia i sprzedaży produktów i usług. W omawianym w niniejszym opracowaniu przypadku może być użyta w celu rozliczania kosztów wygenerowanych poprzez działania i procesy towarzyszące budowaniu oraz utrzymywaniu akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa w powiecie. Realizacja zadań poprzez podejmowanie działań implikuje zużycie określonych zasobów, co z kolei wiąże się z ponoszeniem wydatków na ich nabycie i generuje koszty [5]. Do procesów towarzyszących kształtowaniu bezpieczeństwa zaliczyć należy także te rodzaje działalności, które przy stale zmieniającej się rzeczywistości, umożliwiają prawidłowe funkcjonowanie podmiotów, tj: namnażanie kapitału społecznego, działalność badawcza i rozwojowa, pozyskiwanie i adaptacja nowoczesnych technologii, pozyskiwanie i utrzymywanie sprzętu etc. Działania te generują koszty pośrednie. Dzięki metodzie ABC koszty byłyby rozliczane między innymi na działania podejmowane w celu realizacji ustawowych zadań szczebla lokalnego [19]. Punktem wyjścia metody ABC jest założenie, że działalność na rzecz bezpieczeństwa składa się z wielu cząstkowych procesów, a koszty tych procesów w różnym stopniu i w różny sposób (bezpośrednio, pośrednio) są ze sobą powiązane.

Procesowy rachunek kosztów w koncepcji ABC przebiega w czterech etapach:

- 1) identyfikacja istotnych działań (activities),
- 2) określenie jednostek pomiaru dla każdego działania – identyfikacja nośników kosztów (cost drivers),
- 3) ustalenie kosztów każdego wyodrębnionego działania (cost pool),
- 4) rozliczeniu kosztów poszczególnych działań na wytworzone produkty / zmodernizowane drogi, oświetlenie, nowe miejsca pracy, etc/ w wyniku przemnożenia stawki kosztów tych działań przez liczbę jednostek po-

miaru działań przypisanych każdemu wyrobowi oraz ustalenie kosztów jednostkowych produktów [6].

Pierwszy etap, to określenie istotnych działań, jakie mają podjąć podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Zgodnie z metodą ABC, nie produkt, ale działanie jest przyczyną powstawania kosztów, które tym samym stają się obiektem kosztów. Źródłem działań są zadania ustawowo narzucone władzom lokalnym. W celu ich realizacji trzeba podjąć konkretne działania, które z kolei składają się na procesy a trafne i szczegółowe ich wyodrębnienie, jest bardzo ważnym etapem. Określa się tu m.in., jakie działania występują w ramach wydzielonego obszaru w określonym czasie, jak wysoka jest pracochłonność każdego działania i jakie są koszty każdego działania (planowane lub faktyczne). Na tym etapie analizy można wykorzystać wywiady z kierownikami lub wszystkimi współpracownikami, obserwację oraz analizę już istniejących wyników badań (np. opis stanowisk). W ten sposób otrzymuje się listę działań (słownik definiujący procesy). Mając na uwadze procesy kształtujące bezpieczeństwo i składające się na nie, w pierwszej fazie działania związane z identyfikacją potrzeb, analizami eksperckimi, wywiadami z decydentami, menadżerami bezpieczeństwa ale i z osobami odpowiedzialnymi za logistyczne zaplecze, pierwszy etap metody umożliwi zdefiniowanie jednorodnych obszarów, działań skorelowanych z tymi obszarami oraz wielkość włożonej pracy. Pomocna może być również analiza planów reagowania kryzysowego oraz stosowanych procedur.

Drugim etapem jest identyfikacja nośników kosztów, mierników (*cost driver*). W tym etapie, wyodrębnionym poszczególnym działaniom, określa się kluczowe czynniki wpływające na poziom ich kosztów i dokonuje się wyboru jednostki miary, trafnie charakteryzującej koszty określonych działań. Są one miarami wielkości wydzielonych działań, jedynymi dla każdego działania.

Nośnik kosztów działania jest ilościowym wskaźnikiem efektów określonego działania. Precyzyjnie ustalone nośniki kosztów (*cost drivers*) umożliwiają dokładne określenie całkowitego kosztu „wyprodukowania” bezpieczeństwa w oparciu o zdefiniowanie czynników powodujących te koszty. Nośniki te mogą być określane w oparciu o badania czasu pracy poświęconego przez decydentów, służby oraz pozostałych pracowników organów zapewniających bezpieczeństwo na wykonanie działań lub określenie zużycia zasobów (materialnych oraz niematerialnych) wykorzystanych do wykonania działania [17].

Kolejnym, trzecim etapem, jest ustalenie kosztów poszczególnych działań (*cost pool*). W przypadku metody ABC koszty rozliczane są w oparciu o wykonane działania, przy pomocy wygenerowanych nośników kosztów wykorzystanych zasobów (w tej sytuacji kadra zarządcza może zorientować się, ile faktycznie wydaje na poszczególne działania) [22].

I ostatni czwarty etap metody. Celem tego etapu jest rozliczenie kosztów pośrednich poszczególnych działań na rodzaje wytworzonych produktów, a następnie ustalenie kosztów jednostkowych produktów.

Wycena bezpieczeństwa – analizowanego produktu, według metody ABC jest bardziej dokładna od tradycyjnych metod kalkulacji kosztów – z uwagi na precyzyjną alokację kosztów pośrednich na poszczególne obszary działań.

System kalkulacji kosztów w oparciu o czynności umożliwia identyfikację i eliminację nierentownych działań oraz redukcję zbędnych kosztów. Przyczynia się również do podniesienia efektywności organizacji, dzięki ograniczeniu liczby zbędnych procesów, które nie tworzą wartości. System ABC zapewnia także bezpośredni dostęp do informacji na temat podjętych przez pracowników działań, zmierzających do doskonalenia nadzorowanych przez nich procesów kształtowania bezpieczeństwa lokalnego.

3.2. Budżet zadaniowy jako jedno ze źródeł informacji metody ABC

Jedną z możliwości ułatwiających zastosowanie metody rachunku kosztów w wyliczeniu nakładów ponoszonych na bezpieczeństwo jest wykorzystanie informacji zawartych w budżetach zadaniowych jednostek samorządu terytorialnego. Istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi przez konkretne i zhierarchizowane cele, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów, realizacji zadań, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników [16].

Początki wprowadzania budżetu zadaniowego w Polsce sięgają 1994 roku [15]. Pod koniec grudnia 2008 roku Rada Ministrów przyjęła dokument Program Konwergencji – Aktualizacja 2008, w którym zostały zawarte nowe zapisy dotyczące reformy finansów publicznych, odnoszące się m.in. do planowania wieloletniego wydatków i budżetu zadaniowego. Znowelizowana ustawa o finansach publicznych [21], która weszła w życie 1 stycznia 2010 roku, umożliwia kompleksowe wdrożenie budżetu zadaniowego implikujące poprawę przeje-

rzystości wydatków publicznych, oraz ich efektywność i racjonalność. Dzięki dokładniejszej identyfikacji zadań, budżet zadaniowy ulepsza koordynację osiągania celów oraz zwiększa spójność prowadzonej polityki gospodarczej. Uchwalanie budżetu zadaniowego przez jednostki samorządu terytorialnego umożliwia efektywniejszą i racjonalniejszą alokację środków finansowych na realizację swoich ustawowych zadań, a przede wszystkim tych o których mowa jest w niniejszym artykule.

Podsumowanie i wnioski

Reasumując, celem niniejszych rozważań było teoretyczne przedstawienie narzędzia mogącego wesprzeć zarządzanie bezpieczeństwem przy założeniu zaczerpniętym z gruntu nauk ekonomicznych, iż bezpieczeństwo jest produktem wytwarzanym w ramach interakcji społecznej. Takie przedstawienie metody wymaga praktycznego dopełnienia analizy poprzez:

- stworzenie modeli zunifikowanych procesów kształtowania bezpieczeństwa,
- stworzenia pewnych uniwersalnych schematów umożliwiających budowę łańcuchów działań zmierzających ku zagwarantowaniu społecznościom ich fundamentalnej potrzeby.

Możliwość porównania bezpieczeństwa do produktu ułatwia zaimplementowanie analitycznych rozwiązań z obszaru nauk ekonomicznych do procesu zarządzania bezpieczeństwem. Dzięki informacjom sporządzanym na potrzeby budżetów zadaniowych, oraz zastosowaniu metody ABC, koszty działań podejmowanych w celu wyprodukowania przez osoby i instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo, oraz jego utrzymania na akceptowalnym przez obywateli poziomie, mogą być po pierwsze prawidłowo zaplanowane, po drugie poniesione, po trzecie skontrolowane. Dodatkowym wsparciem służyć mogą plany reagowania kryzysowego oraz procedury stworzone na potrzeby działania służb i inspekcji. Zaproponowane wzory umożliwią wyliczenie faktycznej wydajności produkcji bezpieczeństwa oraz dodatkowo pozwolą menedżerom bezpieczeństwa zorientować się, jak i czy zmiany nakładów finansowych wpływają na poprawę bezpieczeństwa w danym obszarze. Elementy te przyczynią się do poprawy usług publicznych zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym.

Literatura

- [1] Cooper R., Kaplan R., Profit Priorities from Activity-Based Costing, *Harvard Business Review* 1991, maj – czerwiec (3).
- [2] Czubała A., Smoleń T., Podstawy marketingu, Warszawa 2012.
- [3] Fukuyama F., Koniec historii, Zysk i Spółka, Poznań 2000.
- [4] Griffin R.W., Podstawy zarządzania organizacjami, PWN Warszawa 1997.
- [5] Jarugowa A., Nowak W.A., Szychta A., Zarządzanie kosztami w praktyce światowej, ODDK Gdańsk 1997.
- [6] Kiziukiewicz T., praca zbiorowa, Rachunkowość zarządcza, Wydawnictwo Ekspert, Wrocław 1997.
- [7] Konstytucja RP, art. 5 (Dz.U.1997.78.483).
- [8] Kosowski B., Wieloaspektowość zagrożeń determinantem bezpieczeństwa cywilnego, [w:] Wyzwania bezpieczeństwa cywilnego XXI wieku – inżynieria działań w obszarach nauki, dydaktyki i praktyki, red. B. Kosowski, A. Włodarski, Fundacja EDURA, Warszawa 2007.
- [9] Kotler P., Armstrong G., Saunders J., Wong V., Marketing. Podręcznik Europejski, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne Warszawa 2002.
- [10] Lisiecki M., Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli, KUL, Lublin 2009.
- [11] Lisiecki M., Zarządzanie bezpieczeństwem, Wyd. Naukowe Łośgraf, Warszawa 2011.
- [12] Lisowski A., Badanie potrzeb społecznych, [w:] Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym, red. Fehler W., Wyd. Arte, Warszawa 2009.
- [13] Maslow A., Motywacja i osobowość, PWN, Warszawa 2017.
- [14] Marciniak S., Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- [15] Owsiak S., Budżet władz lokalnych, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
- [16] Podstawka M. (red naukowa), Finanse, PWN, Warszawa 2010.
- [17] Pudło M., Metoda Activity-Based Costing jako narzędzie zarządzania procesami gospodarczymi w przedsiębiorstwie, www.insknet.com.pl (dostęp 15.04.2017).
- [18] Stiglitz J.E., Ekonomia sektora publicznego, PWN, Warszawa 2013.
- [19] Sztompka P., Socjologia, Wyd. Znak, Kraków 2010.
- [20] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).

- [21] Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz.1240).
- [22] Wnuk T., Uwarunkowania i problemy doboru nośników kosztów działań na potrzeby ABC – część I, Controlling i rachunkowość zarządcza w firmie 2000, nr 3.