

LUDOSŁAW DRELICHOWSKI<sup>1</sup>, WIESŁAW OLSZEWSKI<sup>2</sup>

## **Doskonalenie rozwiązań systemowych, decentralizacja uprawnień i odpowiedzialności struktur samorządowych oraz efektywne wspomaganie procesów decyzyjnych warunkiem samofinansowania**

### **1. Wstęp**

W ocenie warunków prowadzenia działalności przez organizacje gospodarcze podkreślana jest umiejętność diagnozy źródeł ich przewagi konkurencyjnej, analizy zmian zachodzących w otoczeniu, opracowania i wdrażania niezbędnych działań, które przywrócą zagrożoną efektywność. Mechanizmem wymuszającym takie działania kadry menedżerskiej jest rynek dóbr i usług, który konfrontuje producentów dóbr i usług z ich konsumentami – odbiorcami. Poszerzająca swoją dominację Międzyorganizacyjna Internetowa Platforma Komunikacyjna skraca cykl kontraktowy do procesu interakcyjnego, także w kontaktach personalnych. Powszechne jest oczekiwanie sfinalizowania transakcji w ramach jednorazowego potwierdzonego kontaktu biznesowego. Oczekiwania te stanowią źródło sukcesów części firm i przyczynę porażki tych, którzy nie są w stanie spełnić oczekiwań kontrahentów. Możemy stwierdzić, że w rozległych powiązanych łańcuchach dostaw następuje zaskakujący często rozwój części firm i upadłość tych, które nie potrafią sprostać oczekiwaniom.

Omawiany mechanizm selekcji podmiotów gospodarczych z działalności rynkowej znacznie łagodniej wydaje się traktować jednostki administracji rządowej i samorządowej niż przedsiębiorstwa z sektora organizacji gospodarczych. W publikacjach dotyczących polskich uwarunkowań zastosowań narzędzi *Business Intelligence* (BI) na różnych szczeblach administracji publicznej można znaleźć omówienie zróżnicowanych problemów i sposobów ich rozwiązywania

---

<sup>1</sup> Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy, Instytut Ekonomii i Zarządzania.

<sup>2</sup> Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy.

w procesie rozwoju struktur krajowej administracji publicznej w różnych krajach<sup>3</sup>. Dotyczy to np. wieloaspektowych uwarunkowań determinowanych zagrożeniami związanymi z koniecznością sprostania wymaganiom związanym z ochroną środowiska w Belgii<sup>4</sup>. Interesujące są rozwiązania zastosowane we Włoszech, w których praktykowane jest opracowanie regionalnego „Paktu terytorialnego” w zakresie uwarunkowań społecznych, politycznych i instytucjonalnych<sup>5</sup>. Ciekawe są również doświadczenia tego kraju dotyczące pozyskiwania priorytetowo wprowadzanych rozwiązań stanowiących przestrzeń wyboru polityki regionalnej<sup>6</sup>. Z kolei C. Asahi i Y. Hagihara prezentują aspekty decyzyjne uwzględniające ryzyko zapewnienia źródeł finansowania inwestycji publicznych z obszaru zaopatrzenia w wodę w warunkach występujących w Japonii<sup>7</sup>.

## 2. Ryzyko w zarządzaniu publicznym

W niniejszym rozdziale zaprezentowano wybrane pojęcia i definicje dotyczące różnych zagadnień stanowiących obszar badań i rozwiązywania problemów zarządzania publicznego i ryzyka występującego w tych procesach. Według J. Perry’ego i K. Kraemera<sup>8</sup> zarządzanie publiczne stanowi połączenie dwóch orientacji w zawiadywaniu sprawami publicznymi, tj. orientacji

---

<sup>3</sup> L. Drelichowski, B. Cilski, A. Chęsy, M. Jurkowski, K. Kasprzyk, I. Łącka, G. Oszuścik, A. Staniszcak, W. Staniszkis, *BI Application Tools in Knowledge Management and Strategy Development, Methodological aspects and case studies*, Lambert Academic Publishing, Saarbrücken 2016; R.M. Grant, *Contemporary Strategy Analysis. Concepts, Techniques, Applications*, Blackwell Business, Cambridge-Massachusetts 1996.

<sup>4</sup> *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, opracowanie wykonane przez Bentley Jennison na zlecenie Ministerstwa Finansów w ramach środków projektu UE Transition Facility 2004/016–829.01.08 „Zarządzanie ryzykiem i wzmocnienie efektywności służb audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych”, Warszawa 2007, [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=69a26897-1c59-45a7-9e84-110a92414587&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=69a26897-1c59-45a7-9e84-110a92414587&groupId=764034) (data odczytu: 29.05.2018).

<sup>5</sup> E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999.

<sup>6</sup> E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.

<sup>7</sup> J. Bąk, *System wczesnego rozpoznania narzędziem zarządzania strategicznego w warunkach niepewności* [w:] I. Staniec (red.), *Natura i uwarunkowania ryzyka*, Politechnika Łódzka, Łódź 2015, s. 9–20.

<sup>8</sup> J. Perry, K. Kraemer (red.), *Public management: public private perspectives*, Mayfield Publishing, Palo Alto 1983.

normatywnej charakterystycznej dla tradycyjnej administracji publicznej oraz instrumentalnej orientacji zarządzania ogólnego, przy czym ta ostatnia nawiązuje do wykorzystania skrzynki narzędziowej menedżera. Współcześnie instrumentalna orientacja oferuje szeroką gamę zawansowanych narzędzi analizy i wspomagania decyzji – w tym również BI w obszarze zarządzania publicznego.

Wyodrębnianie zarządzania publicznego jako dyscypliny szczegółowej nauk o zarządzaniu wynika głównie z koncentrowania się badaczy reprezentujących różne dyscypliny nauki na wyjaśnianiu mechanizmów funkcjonowania organizacji publicznych. Organizacje publiczne tworzone są po to, by reprezentowały interes publiczny, a organizacje społeczne – by działały w interesie swoich beneficjentów oraz zaspokajały potrzeby założycieli i członków tych organizacji<sup>9</sup>. Przedmiotem lub – inaczej – obiektem zarządzania publicznego, jako szczegółowej dyscypliny naukowej, jest zorganizowana działalność ludzi tylko w tych organizacjach, które zostały stworzone w celu zabezpieczenia interesu publicznego. Są to instytucje działające w różnych sferach życia publicznego (np. polityka, administracja państwowa, nauka i edukacja itp.), gospodarka narodowa jako zorganizowana całość oraz jej wyodrębnione części (np. regiony) i wspólnoty gospodarcze krajów (np. Unia Europejska), a także państwo jako forma politycznej organizacji społeczeństwa oraz bloki polityczne państw<sup>10</sup>.

Zarządzanie publiczne to dyscyplina naukowa obejmująca badanie sposobów i zakresu harmonogramowania działań, zapewniających prawidłowe wyznaczenie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi nakierowanego na kreowanie publicznych wartości oraz na realizację interesu publicznego<sup>11</sup>. Analiza ryzyka w zarządzaniu publicznym wymaga uściślenia tego pojęcia w aspekcie problemów podejmowanych w niniejszej pracy. Ryzyko to możliwość zaistnienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów. Ryzyko to zarazem niepewność dotycząca zdarzeń lub działań, które wpływają na zdolność organizacji do realizacji celów związanych z kreowaniem publicznych wartości. Jej oddziaływanie może mieć charakter negatywny lub pozytywny.

---

<sup>9</sup> B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne, jako dyscyplina naukowa*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2005, nr 1, s. 11–22.

<sup>10</sup> J. Górniak, *Zasady budowania porządku organizacyjnego i funkcji administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 148–151.

<sup>11</sup> B. Koźuch, *Specyficzne cechy organizacji publicznej* [w:] B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.

Proces zarządzania ryzykiem obejmuje możliwie jak najszybszą identyfikację ryzyka wpływającego na wyniki lub na cele organizacji, co wymaga zastosowania odpowiednich środków kontroli ryzyka wraz z weryfikowaniem ich skuteczności w zarządzaniu ryzykiem. Zarządzania ryzykiem nie można traktować jako obciążenia dla organizacji, lecz jako sposób zminimalizowania prawdopodobieństwa porażki. Identyfikacja i zarządzanie ryzykiem powinny dotyczyć każdej osoby w organizacji i być realizowane przez kierownictwo organizacji<sup>12</sup>.

### 3. Hipotezy badawcze

Metody wspomagania procesów informacyjno-decyzyjnych wybranych jednostek samorządu terytorialnego (JST) przeanalizowano podczas kilkuletniej współpracy tych podmiotów z zespołem badawczym uczelni. W niniejszym artykule dokonano przeglądu metod, oceny stopnia wykorzystania i możliwości ich rozwoju. Do omówionych w tym rozdziale metod stosowanych w różnym zakresie w poszczególnych gminach należą prezentowane w kolejnych podrozdziałach rozwiązania wspomagające procesy decyzyjne w tych gminach.

#### 3.1. Zastosowanie benchmarkingu w procesach planowania i zarządzania budżetami gmin

Budowanie budżetu JST na kolejny rok polega głównie na identyfikacji tych parametrów, które są stabilne oraz tych, które charakteryzują się negatywnymi konsekwencjami – dostarczając niższych środków w stosunku do przewidywanych w planie, bądź wystąpienia dodatkowych obciążeń budżetu. Mogą one wystąpić z uwagi na wyższy poziom kosztów eksploatacji wprowadzonych do użytkowania zasobów w stosunku do otrzymanych z tytułu ich eksploatacji dochodów.

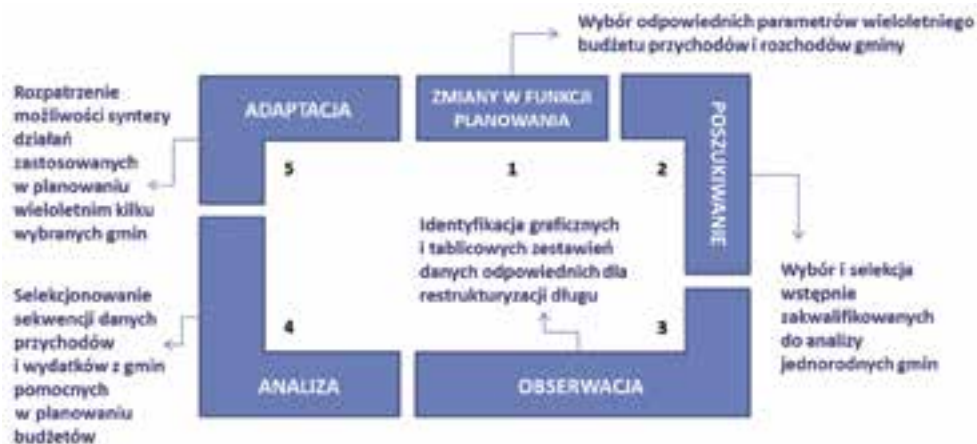
Idea benchmarkingu w zarządzaniu finansami została zaprezentowana przez M. Zairiego i M. Al-Mashariego<sup>13</sup>. Uznano ją za szczególnie użyteczną do wykorzystania w zarządzaniu finansami JST ze względu na jawność i dostępność wieloletniej informacji o wykonaniu budżetów w różnych warunkach ich realizacji. Wiedza ta może być pomocna przy planowaniu budżetów w gminach,

---

<sup>12</sup> *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym...*

<sup>13</sup> M. Zairi, M. Al-Mashari, *The role of benchmarking in best practice management and knowledge sharing*, „Journal of Computer Information Systems” 2005, vol. 42, iss. 4, s. 14–31.

które z różnych przyczyn znalazły się w powielającym się przez kilka lat deficycie. W literaturze przedmiotu można znaleźć liczne przykłady ilustrujące możliwości zastosowania tych metod analizy<sup>14</sup>. Na uchwalanie budżetów do 2012 r. miała wpływ zasada zrównoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w części bieżącej, określona w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. 2017, poz. 2077). Zasada ta miała zastosowanie po raz pierwszy w 2011 r. W jej myśl organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.



**Rysunek nr 1. Model zastosowania metody benchmarkingu w JST**

Źródło: opracowanie własne

W procesie współpracy urzędów gmin z zespołem działającym w ramach uczelni, dział finansowy w gminie Inowrocław stwierdził, że przygotowanie analizy benchmarkingowej gminy Gniezno na posiedzenie Rady Gminy wymagało tygodnia pracy, co oznaczało jej sporadyczne wykorzystywanie. Efektywne rozwiązanie tego problemu mogło zapewnić zastosowanie hurtowni danych budżetów wszystkich gmin od 2007 r., w którym zestandaryzowano procesy ich planowania i rozliczania. Takim rozwiązaniem dysponował zespół uczelniany,

<sup>14</sup> L. Drelichowski, C. Graul, B. Ptaszyńska, W. Olszewski, G. Oszuścik, K. Sikora, W. Zwara, *Analiza możliwości zastosowania hurtowni danych i narzędzi business intelligence (BI) do wspomaganiania decyzji w zakresie budowy strategii rozwoju obszarów metropolitalnych*, Wydawnictwo Uczelniane WSG, Bydgoszcz 2015; L. Drelichowski, B. Cilski, A. Chęsy, M. Jurkowski, K. Kasprzyk, I. Łącka, G. Oszuścik, A. Staniszczyk, W. Staniszkis, op.cit.

który na życzenie uczestników zademonstrował dotyczące tej kwestii raporty. Efektywne eksploatowanie narzędzi BI jest uzależnione od utworzenia hurtowni danych, która pozwala na ujednoczenie i powiązanie danych zgromadzonych z różnorodnych systemów informatycznych i baz danych organizacji. System BI generuje specyficzne dla celów analitycznych raporty lub wylicza kluczowe wskaźniki efektywności działania przedsiębiorstwa (*Key Performance Indicators*), na podstawie których formułuje się hipotezy, po czym weryfikuje je poprzez wykonywanie szczegółowych „przekrojów” danych z zastosowaniem narzędzi analitycznych BI (np. OLAP, *data mining*)<sup>15</sup>. W tym fragmencie rozważań można sformułować hipotezę, że efektywne stosowanie benchmarkingu wymaga równoczesnego stosowania narzędzi BI, co potwierdzają doświadczenia gminy Inowrocław.

### 3.2. Komputerowo wspomagane mechanizmy planowania monitoringu i rozliczania budżetów JST

W skład polskiego sektora samorządowego wchodzi, zaliczane do sektora finansów publicznych:

- jednostki samorządu terytorialnego: 2479 gmin, w tym 66 miast na prawach powiatu, 314 powiatów i 16 województw;
- samorządowe jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe; związki międzygminne i związki powiatów;
- samorządowe osoby prawne.

Znaczenie sektora samorządowego obrazuje jego udział w gospodarce narodowej na podstawie danych z roku 2011 (tabela nr 1). Dla Polski wynosi on 14,2% PKB, co zapewnia nam przewagę w stosunku do poziomu Czech – 11,3% PKB, Słowacji – 6,6% PKB, Węgier – 11,1% PKB, a także Francji – 11,7% PKB i Wielkiej Brytanii – 13,4% PKB. Zdecydowaną przewagę w tym zakresie mają kraje skandynawskie: Dania – 37,4%, Szwecja – 25,2%, Finlandia – 22,1% i znacznie mniej Norwegia – 15,0%.

---

<sup>15</sup> L. Drelichowski, C. Graul, B. Ptaszyńska, W. Olszewski, G. Oszuścik, K. Sikora, W. Zwara, op.cit.; L. Drelichowski, B. Cilski, A. Chęsy, M. Jurkowski, K. Kasprzyk, I. Łącka, G. Oszuścik, A. Staniszczyk, W. Staniszkis, op.cit.; J. Kisielnicki, *Zarządzanie i informatyka*, Placet, Warszawa 2014.

**Tabela nr 1. Wydatki sektora samorządowego i sektora *General Government* w relacji do PKB\***

Kraj	Sektor samorządowy	Sektor <i>General Government</i>	Udział sektora samorządowego
1	2	3	2/3
Czechy	11,3%	43,4%	26,04%
Dania	37,4%	57,9%	64,59%
Finlandia	22,1%	54,2%	40,77%
Francja	11,7%	55,9%	20,93%
Holandia	16,7%	50,1%	33,33%
Norwegia	15,0%	44,6%	33,63%
Polska	14,2%	43,6%	32,57%
Słowacja	6,6%	38,2%	17,28%
Szwecja	25,2%	51,3%	49,12%
Węgry	11,1%	48,7%	22,79%
Włochy	15,3%	49,9%	30,66%
Wielka Brytania	13,4%	49,0%	27,35%

\* W przypadku danych Eurostat nie wszystkie przepływy w ramach sektora *General Government* są konsolidowane.

Źródło: Eurostat, *Annual government finance statistics*

#### 4. Główny usługodawca i inwestor publiczny

Tabela nr 1 umożliwia również porównanie wielkości wydatków sektora samorządowego do wielkości wydatków sektora finansów publicznych. Analiza danych wskazuje, że w Polsce udział sektora samorządowego w inwestycjach publicznych stanowi jedną trzecią. Udział ten jest znacząco wyższy niż we Francji i Wielkiej Brytanii, a zbliżony do udziału sektora samorządowego w Holandii i Norwegii.

Sektor samorządowy jest w Polsce najważniejszym publicznym usługodawcą i inwestorem. Według danych ze sprawozdań budżetowych z 2011 r., z wydatków wynoszących 181,6 mld zł JST najwięcej – 29,2% – przeznaczyły na oświatę i wychowanie. Kolejnymi ważnymi pozycjami w ich budżetach były wydatki na transport i łączność (18%) oraz pomoc społeczną (12,1%). Udział wydatków na administrację publiczną to 8,5%. Wydatki bieżące JST wyniosły 139,2 mld zł (76,6% wydatków ogółem), a wydatki majątkowe – 42,4 mld zł (23,4%). W tym samym czasie wydatki majątkowe budżetu państwa (bez współfinansowania

inwestycji z udziałem środków Unii Europejskiej) wyniosły 14,9 mld zł, z tego w formie dotacji celowych JST przekazano 2,4 mld zł. Należy równocześnie zauważyć, że struktura wydatków budżetowych JST nie oddaje całej ich działalności, ponieważ szereg zadań samorządowych jest wykonywanych także przy pomocy innych podmiotów, w tym jednostek pozabudżetowych i spółek komunalnych.

Powyższa analiza pozwala zrozumieć wagę finansów sektora samorządowego, jego duży udział w sektorze publicznym zarówno w Polsce, jak i w innych krajach europejskich. Wymaga to jego sprawnej organizacji i informatycznego wsparcia zarządzania finansami – budżetem. Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do sporządzania sprawozdań finansowych i przekazywania ich do regionalnej izby obrachunkowej zgodnie z terminami opracowania i zatwierdzania budżetów. Podstawę prawną tego obowiązku stanowi Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2018, poz. 109). Większość sprawozdań jest obecnie przekazywana za pomocą systemu informatycznego BeSTi@, który obsługuje procesy gromadzenia i kontroli sprawozdań. Funkcję nadzoru nad gospodarką finansową w odniesieniu do JST w województwach pełnią, z ramienia Ministerstwa Finansów, regionalne izby obrachunkowe. Podejmowanie ryzyka to immanentny aspekt inicjatyw inwestycyjnych, w ramach których sukces – w postaci wygrania w konkursie większości zgłoszonych przez gminę projektów – może prowadzić do zwiększenia ryzyka ze względu na wyższe od zakładanych poziomy wkładu własnego. Jednym z rozwiązań systemowych stosowanych dla stabilizacji procesu zarządzania finansami, szeroko omawianych w literaturze przedmiotu<sup>16</sup>, są mechanizmy kontroli zarządczej, które schematycznie zaprezentowano na rysunku nr 2.

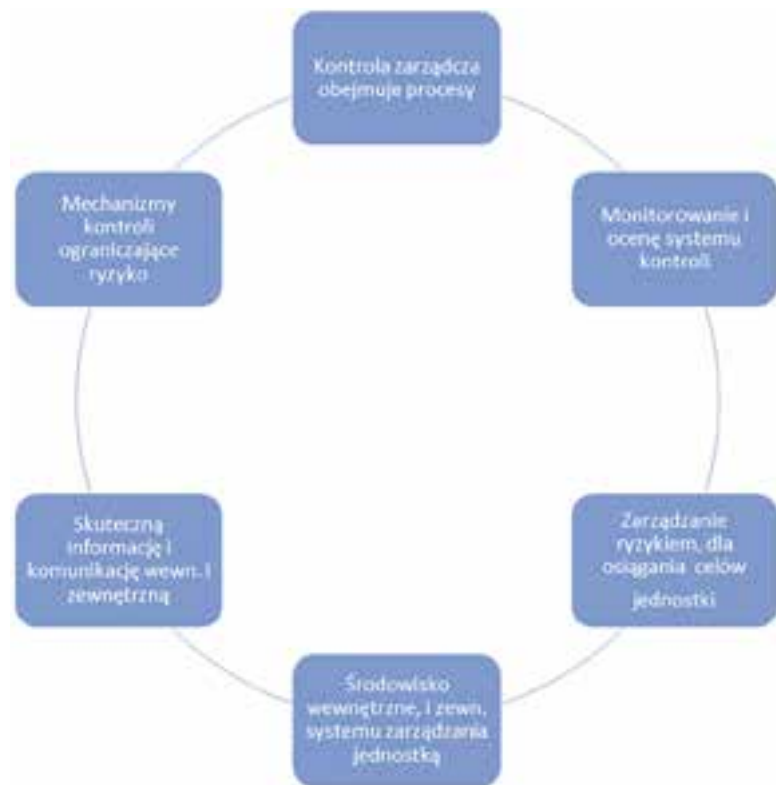
Rozważania podjęte w rozdziale o komputerowo wspomaganym mechanizmach planowania monitoringu i rozliczania budżetów JST powinny być ściśle powiązane z procesami kontroli zarządczej, co stanowi drugą hipotezę badawczą uzasadnioną potencjałem inwestycyjnym sektora samorządowego. Informacyjne aspekty dotyczą również poziomu zastosowań technologii informacyjnych służących do wspomaganie podejmowania decyzji umożliwiających monitorowanie stanu wydatków przez pryzmat oceny poziomu zaawansowania

---

<sup>16</sup> E. Kowalczyk, *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych. Wzory instrukcji i procedur*, Pressom, Wrocław 2010; E.J. Nowacka, op.cit.; A. Mazurek, K. Knedler, *Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne*, HANDIKAP, Warszawa 2010; K. Puchacz, *Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Warszawa 2010; M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010.



w osiągnięciu celów społecznych i realizacji zadań inwestycyjnych. W większości JST wykorzystywane są rekomendowane dla danego rodzaju gmin systemy informatyczne, które zapewniają poprawne przetwarzanie informacji finansowych i monitoring wykonania planu budżetu. Poprawnie wdrożony i eksploatowany system informatyczny JST pozwala uwzględniać w planowaniu i kontroli wykonania budżetu te aspekty, które decydują o ryzyku wystąpienia nadmiernego deficytu budżetowego. Gminy, które mają problemy z efektywną eksploatacją systemów informatycznych, narażone są na coraz gorszą jakość obsługi mieszkańców oraz niewłaściwe udostępnianie funkcji zdalnej obsługi mieszkańców realizowanej w formule e-urząd.



**Rysunek nr 2. Procesy kontroli zarządczej obowiązującej JST**

Źródło: opracowanie własne

Powyższe pojęcia nabierają szczególnego znaczenia w przypadku, gdy podmiotem zarządzania publicznego jest jednostka samorządu terytorialnego, która – dysponując środkami pochodzącymi z przychodów budżetowych – musi

zrealizować bieżące oraz rozwojowe cele i zadania społeczności lokalnej. Ryzyko realizacji tych zadań polega na tym, że posiadane środki nie zawsze pozwolą sfinansować nadmiernie rozbudowane zadania inwestycyjne w aspekcie ekonomicznej odpowiedzialności struktur samorządowych za skutki działalności osoby wybranej w formule JOW (jednoosobowe okręgi wyborcze) zarządzającej JST.

## 5. Organizacyjne uwarunkowania ryzyka w zarządzaniu publicznym

Przedstawione w rozdziale 4 wyzwania, jakie tworzy ocena efektywności funkcjonowania struktur organizacyjnych, decydują o zdolności dostosowania się organizacji do zachodzących w otoczeniu zmian, wpływających na poziom jej konkurencyjności. Konkluzja ta nie budzi żadnych wątpliwości w stosunku do organizacji gospodarczych, jednak w odniesieniu do oceny struktury rozwiązań organizacyjnych administracji publicznej, jako potencjalnego źródła sukcesów lub słabości w jej funkcjonowaniu, może nie być akceptowana. Problem ten został przeanalizowany przez kilku badaczy<sup>17</sup>. Dokonana przez autora niniejszego artykułu analiza szesnastoletniego funkcjonowania aktualnych rozwiązań administracji publicznej (ze szczególnym uwypukleniem problemu w rozdziale 3.2 „Ryzyko zakłóceń gospodarki finansowej JST wynikające ze stanu istniejących rozwiązań organizacyjnych administracji publicznej”), pozwoliła ocenić, w jakim stopniu wprowadzone na zasadzie kompromisu negocyjacyjnego formy sprawdziły się w tak długim okresie funkcjonowania i czy wskazana jest ich organizacyjna aktualizacja<sup>18</sup>. Zastosowana w tej pracy metoda graficznej ilustracji przepływu strumieni informacyjno-decyzyjnych, opracowana dla dotychczasowych rozwiązań oraz dla nowych propozycji, stanowi wizualizację jednej z metod analizy systemowej procesów informacyjno-decyzyjnych. Nowy podział terytorialny został wprowadzony ustawą z dnia 13 października 1998 r.

<sup>17</sup> L. Drelichowski, C. Graul, G. Oszuścik, *Zastosowanie hurtowni danych i narzędzi business intelligence w zarządzaniu budżetami gmin metodą ograniczenia ryzyka deficytu budżetowego* [w:] I. Staniec (red.), op.cit., s. 239–250; L. Drelichowski, *Próba analizy szesnastoletniego funkcjonowania struktury administracji publicznej w Polsce. Ekonomia – Regionalne analizy ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016; L. Drelichowski, C. Graul, B. Ptaszyńska, W. Olszewski, G. Oszuścik, K. Sikora, W. Zwara, op.cit.; L. Drelichowski, B. Cilski, A. Chęsy, M. Jurkowski, K. Kasprzyk, I. Łącka, G. Oszuścik, A. Staniszcak, W. Staniszkis, op.cit.

<sup>18</sup> L. Drelichowski, op.cit.

– Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 1998, Nr 133, poz. 872 z późn. zm.)<sup>19</sup>.

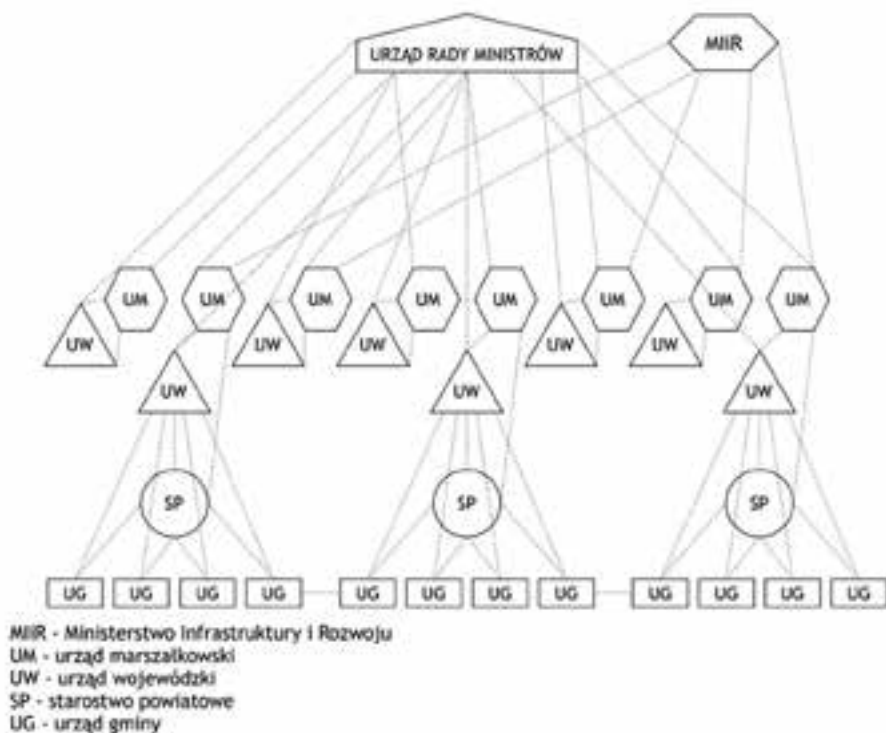
Graficzna analiza przepływu strumieni informacyjno-decyzyjnych polegała na odtworzeniu poszczególnych ogniw struktury w ich powiązaniu hierarchicznym i przestrzennym, ze wszystkimi elementami wynikającymi z mało precyzyjnego zdefiniowania podziału kompetencji w dualnej strukturze funkcjonowania organów wojewódzkich administracji rządowej i samorządowej. Kompetencje dotyczące szczebla gminy w strukturze władz lokalnych są jasne i precyzyjnie określone poprzez przypisanie zarządowi i samorządowi gminy zasobów majątkowych z ustalonych źródeł przychodów, obowiązków finansowanych ze źródeł własnych oraz zadań zleconych, na które gmina otrzymuje środki celowe od jednostek zlecających. Znacznie mniej precyzyjnie jest określony status i zadania oraz zasoby dla powiatu, jako kolejnego szczebla lokalnych – ale ponadgminnych – struktur administracji publicznej. Samorząd szczebla wojewódzkiego ma status samorządu reprezentującego szczebel regionalny, przy czym zasada dualizmu sprawia, że dokładne rozgraniczenie uprawnień urzędów marszałkowskich i urzędów wojewódzkich jest niemożliwe.

Na podstawie analizy strumieni informacyjno-decyzyjnych odtworzono niezwykle zawiąskane, dualne mechanizmy ich przepływu stanowiące jedno ze źródeł ryzyka dla sprawnego zarządzania (zilustrowane w uproszczonej strukturze na rysunku nr 3). Pojawiające się w dyskusjach politycznych kierunki zmian w tym zakresie pomijają zwykle aspekt ich efektywności.

Zaprezentowana na rysunku nr 3 struktura organizacyjna i zakres funkcji realizowanych na poszczególnych szczeblach administracji publicznej ilustruje drastyczne rozproszenie funkcji koordynacyjno-wykonawczych na ponadgminnym szczeblu zarządzania regionalnego. Uczestniczy w nim 320 powiatów i 16 województw z dualnymi strukturami zarządzania w ramach urzędów wojewódzkich i urzędów marszałkowskich. Niewielkie budżety, którymi dysponują powiaty nie pozwalają na wsparcie funkcji koordynacyjnych środkami finansowymi, które stymulowałyby skuteczność ich realizacji. Na szczeblu wojewódzkim urzędy marszałkowskie, pełniące rolę dystrybutora środków finansowych z UE na dofinansowanie projektów, mają znaczną skuteczność w oddziaływaniu na stymulowanie rozwoju regionalnego.

---

<sup>19</sup> M. Bitner, K. Cichocki, J. Sierak, *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ finansowanie infrastruktury*, seria: *Badania systemowe*, t. 71, IBS PAN, Warszawa 2013.



**Rysunek nr 3. Schemat przepływu strumieni informacyjno-decyzyjnych w strukturach zarządzania administracji rządowej i samorządowej**

Źródło: opracowanie własne

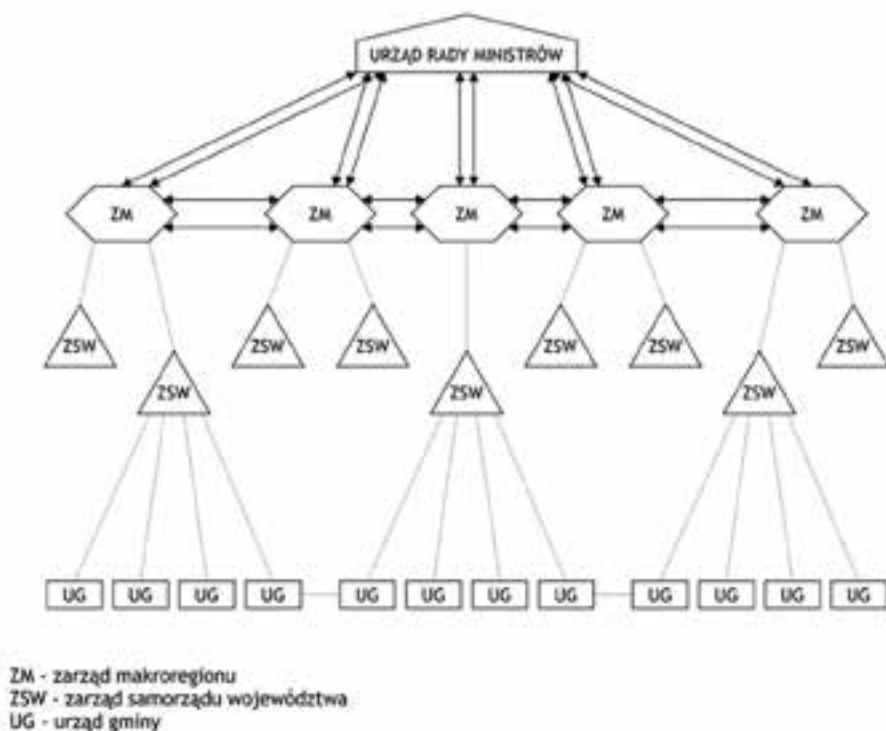
W warunkach występowania antagonizmów (np. Bydgoszcz i Toruń) nie sprzyja to uzyskaniu konsensusu, prowadząc do wystąpienia efektów dyskryminacyjnych. Rozproszenie na 16 województw, które mają dualną, czasem zantagonizowaną strukturę zarządzania, nie ułatwiało Ministerstwu Rozwoju Regionalnego, a obecnie Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju (MIiR) realizacji funkcji planowania i koordynacji strategicznego rozwoju kraju. Pozbawienie MIiR dostatecznego merytorycznego wsparcia ze strony struktur zarządzania regionalnego stanowi ryzyko spowolnienia rozwoju gospodarczego kraju. Rozwiązaniem problemu może być zmiana struktur administracji publicznej<sup>20</sup>. Niezwykle interesujące aspekty dla tej inicjatywy wynikały z treści dyskusji panelowej na konferencji zorganizowanej w Wyższej Szkole Gospodarki w Bydgoszczy, dotyczącej oceny 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego. Uczestnicy

<sup>20</sup> L. Drelichowski, op.cit.

panelu, wśród których wystąpili także współtwórcy rozwiązań aktualnie obowiązujących, przyznawali, że optymalna wskazywana wówczas liczba województw określana była na 8–9, a ponadto zakładano, że powiaty będą formą przejściową. Aktualny stan sprawności istniejącej struktury administracji publicznej w zakresie tworzenia strategii rozwoju kraju oraz jego międzyregionalnej koordynacji został pominięty, a przytoczone niżej argumenty na rzecz wprowadzenia zmian skłaniają do rozpoczęcia merytorycznej dyskusji nad tym problemem. Pierwsze założenie dotyczące nowej struktury w ujęciu projektowym *top-down* zakłada konieczność powołania terenowej administracji rządowej złożonej z ośmiu centrów, które muszą spełniać warunek odpowiedniego potencjału stolicy makroregionu, w skład którego powinny wchodzić dwa liczące się w kraju miasta i ośrodki akademickie. Wymóg ten wynika z faktu, że w warunkach występowania gospodarki opartej na wiedzy strategii rozwoju regionalnego powinny być tworzone co najmniej przy współudziale dwu środowisk naukowych, co dotyczy również wsparcia koordynacji w fazie realizacji projektów infrastrukturalnych. Na kolejnym szczeblu zarządzania powinny się znaleźć samorządy wojewódzkie, posiadające wszelkie prerogatywy ponadgminnego operacyjnego i taktycznego szczebla zarządzania, którym powinno być 49 sprawdzonych w okresie 26 lat województw z dwuszczeblowej struktury zarządzania, uzupełnionym funkcjonowaniem 2476 gmin, działających w dotychczasowych ramach organizacyjno-prawnych (rysunek nr 4).

Warto wskazać w tym miejscu istotny argument, który podnosili uczestniczący w dyskusji panelowej praktycy reprezentujący wszystkie szczeble zarządzania JST, jako warunek zachowania samorządowego szczebla powiatu. W warunkach 16 województw koordynacja działalności tak licznych gmin nie byłaby zdaniem uczestników dyskusji realna. Jeżeli uwzględnić fakt, że w rachubę wchodzi 49 województw samorządowych, to zakres przestrzenny i liczebność koordynowanych przez nie gmin była skutecznie zweryfikowana w ramach rozwiązań wynikających z dwuszczeblowej struktury.

Zamieszczona na rysunku nr 4 propozycja struktury organizacyjnej administracji publicznej, eliminująca negatywne strony funkcjonowania dotychczasowych rozwiązań, ma tę zaletę, że pozwala osiągnąć precyzyjny zakres funkcji realizowanych przez administrację rządową oraz spójność i przejrzystość struktur administracji samorządowej. Szczególnie ważna jest eliminacja struktur powiatowych, które już w fazie regulacji prawnych budziły wątpliwości dotyczące podstaw ich kompetencji decyzyjnych w systemie administracji publicznej, a w warunkach coraz bardziej skomplikowanych procesów społeczno-gospodarczych mogą być źródłem ryzyka dla procesu rozwoju.



**Rysunek nr 4. Trójszczeblowa struktura administracji publicznej w Polsce ze strategicznymi funkcjami administracji rządowej i taktyczno-operacyjnymi struktur samorządowych**

Źródło: opracowanie własne

Proponowane rozwiązanie stwarza szansę na radykalne usprawnienie realizacji funkcji koordynacyjnych administracji rządowej w zakresie zadań strategicznych rozwoju regionalnego, w ramach których mogą wspomagać efektywnie MIiR. Stan ten oznacza możliwość istotnego ograniczenia ryzyka występującego w realizacji zadań strategicznych przez MIiR, bowiem osiem mocnych kadrowo, skoncentrowanych na koordynacji zadań międzyregionalnych Zarządów Makroregionów może radykalnie usprawnić realizację zadań infrastrukturalnych także w zakresie gospodarki wodnej.

Sprawność współdziałania zarządów samorządu województwa, w których brak antagonistycznych interesów zmniejszających efektywność, przywróci skuteczność ich działalności z 26-letniego okresu dwuszczeblowego funkcjonowania administracji publicznej. Wagę problemu sygnalizował w swym pierwszym wystąpieniu Prezydent RP Andrzej Duda, zwracając uwagę na problem rekompensat finansowych dla byłych miast wojewódzkich. Sądzę, że przywrócenie

im statusu miast wojewódzkich, powiązane z eliminacją wielu wad aktualnie funkcjonującej struktury, może stanowić sposób ograniczenia ryzyka w realizacji strategicznych zadań infrastrukturalnych, wzmocniony potencjałem kadrowym i organizacyjnym Zarządów Makroregionów.

Omawiane w rozdziale 4 źródła ryzyka organizacyjnego, które mogą występować w związku z brakiem adekwatności tych struktur do funkcjonowania administracji publicznej w dobie dynamicznych zmian, determinowanych szybkim rozwojem technologii i organizacji funkcjonowania społeczeństwa, wymagają szerokiej i publicznej dyskusji, co stanowi trzecią hipotezę postawioną w niniejszej pracy. Zbliżający się termin wyborów samorządowych oznacza, że po ich dokonaniu można podjąć dyskusję nad umocnieniem wpływu zweryfikowanych rozwiązań i usunięciem wad.

## 6. Podsumowanie

Pierwszą z postawionych w niniejszym artykule hipotez – że efektywne stosowanie benchmarkingu wymaga równoczesnego stosowania narzędzi BI – potwierdzają doświadczenia gminy Inowrocław. Dyskusja nad pracochłonnością wykonania benchmarkingu gminy Gniezno, porównana z realizowanymi na bieżąco zestawieniami dla dowolnych gmin, doprowadziła do wniosku, że połączenie metody benchmarkingu z metodami BI i hurtowniami danych budżetów gmin może wpłynąć na bardziej efektywne wspomaganie decyzji w JST.

Druga hipoteza badawcza, uzasadniona potencjałem inwestycyjnym sektora samorządowego, mówi o komputerowo wspomaganym mechanizmach planowania monitoringu i rozliczania budżetów JST, które powinny być ściśle powiązane z procesami kontroli zarządczej. Informacyjne aspekty dotyczą również poziomu zastosowań technologii informacyjnych służących do wspomaganie podejmowania decyzji umożliwiających monitorowanie stanu wydatków przez pryzmat oceny poziomu zaawansowania w osiąganiu celów społecznych i realizacji zadań inwestycyjnych. Ważną rolę w tych procesach spełnić może również zastosowanie narzędzi BI. Hipotezę tę weryfikowano w ramach współpracy z gminami Bydgoszcz, Inowrocław, Koronowo, Osiesko i Nowa Wieś Wielka.

Trzecia hipoteza dotyczy – omówionych w rozdziale 4 – źródeł ryzyka organizacyjnego, które mogą występować w związku z brakiem adekwatności tych struktur do funkcjonowania administracji publicznej w dobie dynamicznych zmian determinowanych szybkim rozwojem technologii i organizacji funkcjonowania

społeczeństwa, oraz wymagają szerokiej i publicznej dyskusji. Zbliżający się termin wyborów samorządowych oznacza, że po ich dokonaniu można podjąć dyskusję nad umocnieniem wpływu zweryfikowanych rozwiązań i usunięciem wad obowiązujących aktualnie rozwiązań organizacji administracji publicznej. Być może wzorcem dla tych prac mogą być uznane za najbardziej innowacyjne rozwiązania organizacji administracji publicznej opracowane i wdrożone w Danii.

## Bibliografia

- Bąk J., *System wczesnego rozpoznania narzędziem zarządzania strategicznego w warunkach niepewności* [w:] I. Staniec (red.), *Natura i uwarunkowania ryzyka*, Politechnika Łódzka, Łódź 2015, s. 9–20.
- Bitner M., Cichocki K., Sierak J., *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ finansowanie infrastruktury*, seria: *Badania systemowe*, t. 71, IBS PAN, Warszawa 2013.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2003.
- Cichocki K., *Wykorzystanie modeli optymalizacyjnych do wspomaganie wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 321, s. 39–66.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001.
- Drelichowski L., *Próba analizy szesnastoletniego funkcjonowania struktury administracji publicznej w Polsce. Ekonomia – regionalne analizy ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Drelichowski L., Cilski B., Chęsy A., Jurkowski M., Kasprzyk K., Łącka I., Oszuścik G., Staniszczyk A., Staniszkis W., *BI Application Tools in Knowledge Management and Strategy Development, Methodological aspects and case studies*, Lambert Academic Publishing, Saarbrücken 2016.
- Drelichowski L., Graul C., Oszuścik G., *Zastosowanie hurtowni danych i narzędzi business intelligence w zarządzaniu budżetami gmin metodą ograniczenia ryzyka deficytu budżetowego* [w:] I. Staniec (red.), *Natura i uwarunkowania ryzyka*, Politechnika Łódzka, Łódź 2015, s. 239–250.
- Drelichowski L., Graul C., Ptaszyńska B., Olszewski W., Oszuścik G., Sikora K., Zwara W., *Analiza możliwości zastosowania hurtowni danych i narzędzi business intelligence (BI) do wspomaganie decyzji w zakresie budowy strategii rozwoju obszarów metropolitalnych*, Wydawnictwo Uczelniane WSG w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2015.



- Drelichowski L., Graul C., Ptaszyńska B., Zwara W., Oszuścik G., *A model of dynamic analysis of the influence of the development of Poland's infrastructure on the level of changes arising from the financing costs of its construction and maintenance, using Business Intelligence tools*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2014, t. 33, s. 87–114.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, PWN, Warszawa 2006.
- Górniak J., *Zasady budowania porządku organizacyjnego i funkcji administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 148–151.
- Grant R.M., *Contemporary Strategy Analysis, Concepts, Techniques, Applications*, Blackwell Business, Cambridge-Massachusetts 1996.
- Kisielnicki J., *Zarządzanie i informatyka*, Placet, Warszawa 2014.
- Koźuch B., *Specyficzne cechy organizacji publicznej* [w:] B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2005, nr 1, s. 11–22.
- Kowalczyk E., *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych. Wzory instrukcji i procedur*, Pressom, Wrocław 2010.
- Malinowska E., Misiąg W., Niedzielski A., Pancewicz J., *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999.
- Mazurek A., Knedler K., *Kontrola zarządcza-ujęcie praktyczne*, HANDIKAP, Warszawa 2010.
- Nowacka E.J., *Polski samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Perry J., Kraemer K. (red.), *Public management: public and private perspectives*, Mayfield Publishing, Palo Alto 1983.
- Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa 1997.
- Puchacz K., *Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Warszawa 2010.
- Szafrański B., *Główne wyzwania związane z modernizacją funkcjonowania państwa*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2013, nr 29, s. 309–323.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 1998, Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).
- Walczak M., Kowalczyk M., *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010.
- Zairi M., Al-Mashari M., *The role of benchmarking in best practice management and knowledge sharing*, Journal of Computer Information Systems, Summer 2005.

## Źródła sieciowe

*Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, opracowanie wykonane przez Bentley Jennison na zlecenie Ministerstwa Finansów w ramach środków projektu UE Transition Facility 2004/016–829.01.08 „Zarządzanie ryzykiem i wzmocnienie efektywności służb audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych”, Warszawa 2007, [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=69a26897-1c59-45a7-9e84-110a92414587&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=69a26897-1c59-45a7-9e84-110a92414587&groupId=764034) (data odczytu: 29.05.2018).

\* \* \*

### **Improvement in the Principles of System Solutions, Decentralization of the Powers and Responsibilities of Self-Government Structures and Effective Support of Decision-Making Processes as a Condition of Self-Financing**

#### **Abstract**

The paper attempts to analyse the state of the solutions of management organization structures in the public sector, with a particular emphasis on the efficiency of information and decision-making processes determined by correct or incorrectly functioning solutions. The assessment of the functioning of the public administration must be related to the efficiency of the information and decision-making processes and the elimination of inconsistent structural solutions. It is important that the overriding criterion is positively verified solutions and not the political interests of individual parties, which are usually divergent from the substantive assessment criteria. The improvement in decision-making support solutions in the management of local government units was achieved through the formulation of three research hypotheses of the university research team with the municipalities quoted in the work.

**Keywords:** public structure organization, self-government units, self-financing conditions for self-government, budget monitoring