

ELŻBIETA WEISS

MAŁGORZATA BOROWIK

## MODEL SYSTEMU ZARZĄDZANIA FINANSAMI W JEDNOSTKACH POLICJI

### Wprowadzenie

Proces zarządzania finansami w jednostkach budżetowych obejmuje dwie zasadnicze sfery i sprowadza się do konieczności dwóch grup decyzji: decyzji inwestycyjnych i decyzji finansowych. Decyzje inwestycyjne to takie, w wyniku których kształtowana jest wielkość i struktura aktywów niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej. Z istoty tej decyzji wynika, że dotyczą one wykorzystywanego kapitału. Decyzje finansowe z kolei dotyczą źródeł finansowania tych aktywów, a w szczególności ich rozmiarów, rodzajów i struktury. A więc są to decyzje wiążące się z procesem zarządzania finansami, ponieważ jest to proces decyzyjny, rozpoczynający się od sformułowania potrzeb.

Proces zarządzania finansami, będący przedmiotem rozważań artykułu, w odniesieniu do jednostek Policji jest w dużej mierze uzależniony od zewnętrznych warunków gospodarowania. Policja, jako państwowa jednostka budżetowa, realizuje zadania publiczne w ciągle zmieniających się uwarunkowaniach, zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Kierownik państwowej jednostki budżetowej (Komendant Główny Policji, Komendant Wojewódzki/Stołeczny Policji) zobowiązany jest do ciągłego podejmowania działań doskonalących funkcjonowanie organizacji, ze szczególnym uwzględnieniem systemu zarządzania finansami publicznymi.

Celem artykułu jest zaprezentowanie założeń modelu systemu zarządzania finansami w jednostkach Policji. Prezentowany model jest modelem dynamicznym, jak również uwzględnia procedury zarządzania finansami, obowiązujące w jednostkach Policji. Z uwagi na wymaganą objętość artykułu, autorzy odnieśli się tylko do niektórych komponentów modelu.

### Zarządzanie finansami w sektorze publicznym

Zachodzące procesy globalizacji powodują, że zarządzanie w sektorze publicznym zarówno na świecie, jak i w Polsce poddawane jest licznym reformom. Ich kluczowym celem staje się racjonalizacja wydatków publicznych oraz efektywne wykorzystanie zasobów publicznych w trakcie świadczenia usług na rzecz społeczeństwa. Zarządzanie administracją

publiczną w dobie globalizacji definiowane jest jako *governance*, co oznacza zarządzanie, rządzenie, rządność lub władztwo<sup>1</sup>. Rozwój społeczeństwa, rozwój technologii, liberalizacja rynku, zmiany zachodzące w nauce o zarządzaniu wymuszają poszukiwania nowych rozwiązań i wprowadzania nowych metod zarządzania, co przedkłada się na wdrażanie w administracji publicznej koncepcji – nowego zarządzania publicznego, która została skierowana na zwiększenie efektywności sektora publicznego m.in. poprzez:

- nacisk na zarządzanie finansami – efektywność i rachunek kosztów,
- wyznaczenie celów i monitorowanie wyników,
- wyznaczenie standardów usług i korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych.

Nie wchodząc w głębszą analizę koncepcji zarządzania publicznego, należy podkreślić, że współczesna koncepcja oparta jest na marketyzacji usług publicznych. Polega ona na realizacji mieszanych strategii, z co najmniej jedną metodą mechanizmu rynkowego (np. konkurencję, ustalenie cen, bodźce finansowe, procesy decyzyjne typu biznesowego)<sup>2</sup>. Ponadto w literaturze przedmiotu obok terminu Nowe Zarządzanie Publiczne w teorii i praktyce do określenia nowego modelu zarządzania w administracji używa się również następujących terminów:

- zarządzanie menedżerskie,
- administracja publiczna oparta na rynku,
- zarządzanie przedsiębiorcze.

Przejsie z tradycyjnych metod zarządzania na podejście wieloletnie, zwane strategicznym, a także coraz częściej wprowadzenie koncepcji *nowego zarządzania publicznego* (tzw. *new public management*), jest wymogiem podstawowym dla jednostek sektora publicznego z punktu widzenia podnoszenia efektywności funkcjonowania, rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wykorzystania (prawidłowej alokacji) publicznych zasobów pieniądza<sup>3</sup>.

Zapoczątkowany w 2006 roku w Polsce proces implementacji budżetu zadaniowego w sektorze rządowym wymaga wprowadzenia systemowych zmian we wnętrzu całej organizacji w powiązaniu z narzędziami i technikami nowego zarządzania publicznego, natomiast dotychczasowe badania oraz analiza literatury w dalszym ciągu wskazuje na brak stabilności, słaby potencjał w sferze zarządzania strategicznego, ograniczone wykorzystanie nowoczesnych systemów zarządzania środkami publicznymi, implementację mało skutecznych mechanizmów tworzenia i wdrażania prawa, słabe przygotowanie kierowników jednostek do zarządzania (zamiast administrowania) programami rozwoju, niski stopień koordynacji i współpracy zarówno w sferze międzyinstytucjonalnej, jak i w relacjach z ak-

<sup>1</sup> J. Czapotowicz: *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, PWN, Warszawa 2008, s. 143.

<sup>2</sup> B. Kozuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 68.

<sup>3</sup> B. Filipiak: *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008, s. 73.

torami zewnętrznymi, pozwala postawić hipotezę, iż w polskiej administracji publicznej wciąż przeważa paradygmat klasycznej administracji weberowskiej<sup>4</sup>.

Przeciwstawnym podejściem do tradycyjnych koncepcji zarządzania jest holistyczne (zintegrowane) traktowanie organizacji, które sprzyja tworzeniu większej wartości dla klientów, identyfikacji nowych wewnętrznych źródeł wzrostu wartości organizacji, redukcji błędów, niedoskonałości, marnotrawstwa i związanych z tym kosztów, a przede wszystkim poprawie elastyczności działania oraz poprawie produktywności i efektywności, a tym samym nawiązuje do koncepcji nowego zarządzania publicznego, które zakłada wykorzystanie podejścia systemowego i procesowego w zarządzaniu jednostkami administracji publicznej. Należy przy tym zaznaczyć, iż istotnym elementem, wpływającym na sprawne funkcjonowanie systemu jest szybki przepływ informacji, materiałów i energii (nakładów), które wchodzą na wejściu, a następnie poprzez proces transformacji opuszczają system na wyjściu. Funkcjonowanie systemu podlega kontroli, która opiera się o sprzężenie zwrotne dla oceny przebiegu działalności a w przypadku pojawienia się nieprawidłowości, bądź zakłóceń podejmowane są działania korygujące<sup>5</sup>.

Koncepcja nowego zarządzania publicznego pozwala na implementację nowoczesnych narzędzi zarządzania do jednostek sektora finansów publicznych, które należy uwzględnić również w systemie zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych, tj.:

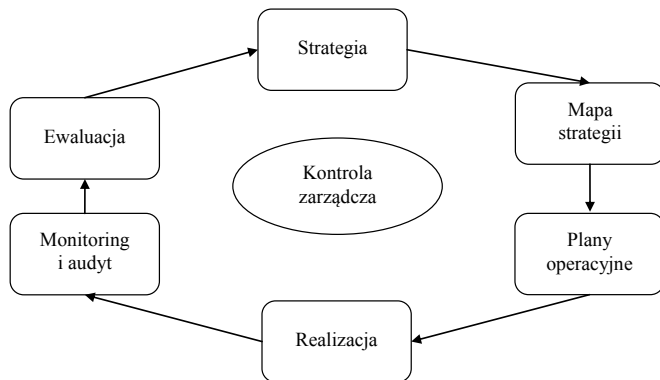
- systemy zarządzania jakością (np. ISO, CAF),
- planowanie strategiczne,
- monitorowanie i ewaluacja,
- wieloletnie planowanie finansowe,
- zarządzanie ryzykiem,
- audyt wewnętrzny,
- kontrola zarządcza,
- system pomiaru dokonań (np. Strategiczna Karta Wyników),
- rachunek kosztów,
- budżetowanie zadaniowe – kluczowy element nowego zarządzania publicznego, umożliwi integrację wymienionych wyżej narzędzi w jeden spójny system zarządzania.

Na uwagę w implementacji nowego zarządzania publicznego zasługują rekomendacje Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej (European Institute of Public Administration EIPA) dla organizacji systemu zarządzania opartego na cyklu zamkniętym, co prezentuje na rysunek 1.

---

<sup>4</sup> B. Ledzion, K. Olejniczak, W. Pander: *Ewaluacja trafności zakresu interwencji, Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, CASE-Doradcy sp. z o.o., KPRM, Warszawa 2009, s. 6.

<sup>5</sup> W. Świetlik: *Organizacja przedsiębiorstwa*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2004, s. 29–30.



Rysunek 1. System zarządzania publicznego

Źródło: *Budżet zadaniowy*. E-szkolenie dla Grupy Kierowniczej. Ministerstwo Finansów.

Rekomendacje EIPA w zakresie implementacji systemu zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych obok systemu zarządzania o cyklu zamkniętym, nawiązują również do:

- kultury organizacji,
- planowania strategicznego,
- budżetu zadaniowego,
- planu działalności,
- procedury kontroli zarządczej,
- audytu wewnętrznego.

Uwzględniając zatem założenia koncepcyjne nowego zarządzania publicznego, rekomendacje EIAP oraz założenia systemowego podejścia do zarządzania, jak i systemową koncepcję organizacji, w dalszej części artykułu zaprezentowane zostaną założenia autorskiego modelu systemu zarządzania finansami w jednostkach Policji. Przyjęto, iż autorski model systemu zarządzania finansami w państwowych jednostkach budżetowych pozwoli na podnoszenie efektywności wykorzystania zasobów publicznych, powinien koncentrować się na integracji systemu: planowania, monitoringu, kontroli, ewaluacji, podejmowania decyzji, pomiaru efektywności, informacyjnego, co przedstawiono na poniższym schemacie.

### Założenia modelu

Badania przeprowadzone przez autorkę pozwoliły dostrzec ogromną różnorodność i złożoność problemów, które towarzyszą procesowi zarządzania finansami w jednostkach Policji. Wyniki badań dowodzą, że tworzony na szczeblu jednostek Policji system zarządzania finansami jest dalece niedoskonały i zawiera wiele podstawowych niedociągnięć.

Badania teoretyczne i empiryczne potwierdzają, iż ocena efektywności wydatkowanych środków w jednostkach Policji jest stanem postulowanym. Oznacza to z jednej strony brak sprecyzowanych instrumentów pomiaru efektywności, jak i skuteczności realizowanych zadań publicznych, zaś z drugiej brak integracji strategii Policji z planami operacyjnymi i alokacją środków pieniężnych. Za podstawowy element badań własnych można uznać zaproponowany przez autorkę model systemu zarządzania finansami w policji. Model ten wykorzystuje uznane i sprawdzone w praktyce instrumenty i wskaźniki, pozwala na dokonanie kompleksowej oceny zarządzania finansami; wyróżnia on jednocześnie wymiar podmiotowy i procesowy samej oceny. Konstrukcja zaproponowanej metodyki daje także możliwość wykorzystania poszczególnych jego elementów w sposób odrębny, samodzielny, który jest użyteczny przy podejmowaniu pośrednich decyzji przedsięwzięć. Model oparto na następujących założeniach:

- systemowym podejściu do zarządzania finansami publicznymi w sektorze rządowym,
- systemowej koncepcji organizacji,
- podejściu procesowym, uwzględniającym wymagania klientów i wyliczenie kosztów poszczególnych procesów.

Każdy proces zarządzania finansami przebiega w warunkach określonych przez czynniki zewnętrzne jak i wewnętrzne. Ich rozpoznanie jest niezwykle istotne z punktu widzenia jego implementacji. Można je sklasyfikować następująco:

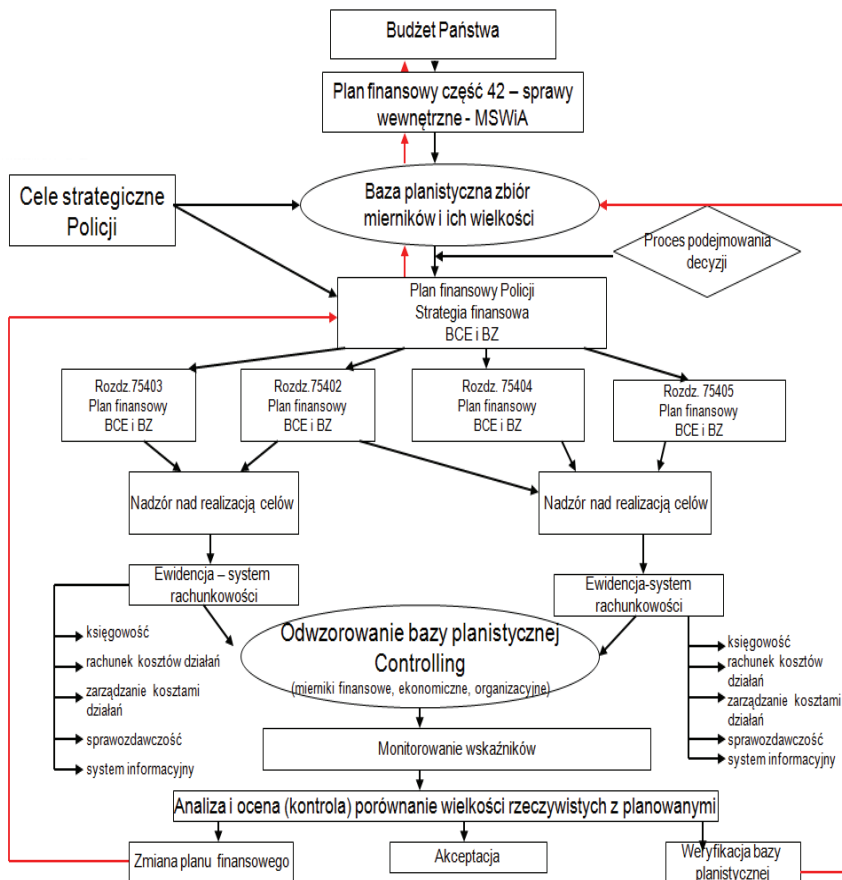
1. Czynniki zewnętrzne, do których zalicza się: wdrożenie z dniem 1 stycznia 1999 roku zasad należytego zarządzania finansami, rozpoczętą w 2006 roku aplikację wieloletniego planowania finansowego oraz budżetu zadaniowego, będącą z dniem 1 stycznia 2012 roku obligatoryjnym zadaniem sektora rządowego, zmieniające się w administracji publicznej podejście do klienta, mechanizmy koordynacji i kontroli działań, zarządzania wiedzą oraz systemy informacyjne.
2. Czynniki wewnętrzne związane z równoległym wdrożeniem zmian w koncepcjach i procesach zarządzania oraz strukturze i kulturze organizacyjnej, z uwagi na fakt, że zachodzące w otoczeniu organizacji zmiany wymuszają jej reakcję.

Zaprezentowany w dalszej części artykułu model zarządzania finansami w jednostkach Policji cechuje znaczna przydatność aplikacyjna. Ważne jest, aby wraz ze skonstruowaniem modelu wdrażać równolegle zasady ciągłego doskonalenia procesu. Z tego m.in. względu prezentowany model opiera się na idei zaproponowanej i opisanej w normie ISO 9001: 2008 *System zarządzania jakością. Wymagania*. Rozwija ona koncepcję doskonalenia procesów polegającą na ciągłym, systematycznym wprowadzaniu niewielkich zmian i usprawnień.

## Model systemu zarządzania finansami

Model stanowi pewien system, co oznacza, że jest zespołem pojedynczych modeli specjalnie dobranych i skoordynowanych, z których każdy oddzielnie przedstawia pewne ważne zależności<sup>6</sup>. Inaczej mówiąc, jest to zbiór procesów odzwierciedlających w sposób całościowy wykonanie projektu przedsięwzięcia dotyczącego zarządzania finansami z punktu widzenia założonej wiązki celów informacji o stanie pożądanym.

Autorski model zarządzania finansami w policji



Rysunek 2. Model systemu zarządzania finansami

Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Marciniak: *Controlling, filozofia i projektowanie*, Difin, Warszawa 2004.

<sup>6</sup> E. Weiss: *Pozyskiwanie środków unijnych przez przedsiębiorstwa innowacyjne. Podejście procesowe*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 97.

Zaprezentowane koncepcyjne założenia modelu systemu zarządzania finansami w jednostkach Policji pozwalają na jego dynamiczne ujęcie, koncentrujące się na zintegrowanym podejściu do zarządzania organizacją, obejmujące stan obecny oraz wyznaczające przyszłe kierunki jej funkcjonowania. W prezentowanym autorskim modelu istotną rolę odgrywa zarówno ciągły sposób monitorowania realizacji wyznaczonych zadań oraz osiągniętych mierników, jak system informacji zarządczej na potrzeby procesu podejmowania decyzji, tak aby dążyć do realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym i tradycyjnym. Założenia modelu zarządzania finansami w jednostkach Policji zaprezentowano na rysunku 2.

### **Systemowe podejście do zarządzania finansami publicznymi**

Charakterystycznym atrybutem autorskiego modelu zarządzania finansami jest systemowe podejście do zarządzania finansami publicznymi w sektorze rządowym, umożliwiające dokonanie diagnozy nieprawidłowości zmian organizacyjnych. Model ten koncentruje się na integracji planowania strategicznego w Policji z wieloletnim planem finansowym państwa oraz wykorzystaniu nowoczesnej koncepcji wspomagania procesu decyzyjnego – strategicznej karty wyników (BSC) do mapowania celów strategicznych na poziom operacyjny i pomiaru wyników. Podejście procesowe w zarządzaniu finansami jest punktem wyjścia. Chodzi o odejście od traktowania tego procesu przez pryzmat jego struktury instytucjonalnej i funkcjonalnej na rzecz ciągu określonych, uporządkowanych i wykonywanych działań. Podejście procesowe oznacza usprawnienie zarządzania procedurami poprzez stabilność i maksymalizację wydajności procesów przebiegających między poszczególnymi uczestnikami zarządzania finansami. Uwzględni ono następujące etapy:

- aktualizację strategii Policji (opis relacji łączący poszczególne jednostki organizacyjne Policji uczestniczące w realizacji celów zgodnie z planem finansowym w układzie zadaniowym),
- mapowanie strategii (identyfikację i opis procesów merytorycznych i wspomagających),
- projektowanie procedur alokacji zasobów publicznych,
- opracowywanie planów operacyjnych,
- pomiar wyników,
- wdrożenie systemu raportowania,
- podejmowanie działań doskonalących oraz korygujących.

Wyniki autorskich badań własnych wskazują na istotne determinanty podejścia procesowego w implementacji planowania finansowego w układzie zadaniowym. Identyfikacja procesów jest bowiem jednym z elementów mapowania strategii i przekształcenia strategii w plany operacyjne. Kolejną determinantą jest możliwość dokonywania alokacji zasobów, np. według koncepcji kalkulacji doliczeniowej, rachunku kosztów działań oraz zarządza-

nia kosztami działań jak również wykorzystanie BSC do pomiaru wyników, monitoringu i oceny efektywności realizowanych zadań oraz osiągniętych mierników przez jednostki organizacyjne Policji.

Należy podkreślić, że integracja wspólnych obszarów zarządzania w Policji z systemem zarządzania finansami i zarządzania procesami pozwoli na zlikwidowanie wielu barier w efektywnym wykorzystaniu zasobów publicznych, a także zapewni powtarzalność działań, co z kolei sprzyja zachowaniu standardów obsługi, jakości oraz doskonalenia systemów zarządzania.

Wraz z implementacją przedstawionego na rysunku 2 modelu systemu zarządzania finansami, w myśl przyjętych założeń, winien w Policji równolegle przebiegać proces doskonalenia systemu zarządzania jakością, wspierający podnoszenie efektywności wykorzystania zasobów publicznych i przyczyniający się do rozwoju organizacyjnego.

### **Strategiczne komponenty modelu**

W prezentowanym modelu ważną rolę odgrywa istota i budowa strategii, należąca do głównych narzędzi efektywnego zarządzania we współczesnych organizacjach. W jednostkach Policji budowa strategii winna koncentrować się na formułowaniu racjonalnych celów strategicznych, które są faktycznie możliwe do osiągnięcia przy optymalnym wykorzystaniu dostępnych zasobów publicznych i podejmowaniu przez kadrę kierowniczą działań w kierunku dostosowania formacji do zmieniającego się otoczenia oraz wytyczania kierunków rozwoju organizacji w dłuższym okresie czasu.

Proces planowania w jednostkach Policji determinowany jest z jednej strony przez obowiązujące akty prawne (procedura planowania strategicznego powinna zapewnić zgodność założeń noty budżetowej<sup>7</sup>), z drugiej zaś, przez teoretyczne rozważania teorii organizacji i zarządzania. Stąd, projektowanie strategii powinno być ciągłym procesem, którego nadrzędnym celem jest zapewnienie efektywnej i skutecznej realizacji ustawowych zadań Policji w zmieniającym się otoczeniu, m.in. poprzez weryfikację i aktualizację celów i mierników oraz podejmowania decyzji co do sposobu alokacji zasobów publicznych.

Zatem plan strategiczny w jednostkach Policji winien stanowić źródło integralnej informacji o funkcjonowaniu całej formacji, jej celach strategicznych wyznaczonych do realizacji, miernikach wykorzystywanych do pomiaru i oceny wyników oraz alokacji posiadanych zasobów publicznych i jest konstruowany w oparciu o uzyskane wyniki w trakcie realizacji planu za okresy ubiegłe. Proces budowy – modyfikacji – planu strategicznego w jednostkach Policji powinien być każdorazowo poprzedzony formułowaniem celów strategicznych zgodnie z założeniami do projektu ustawy budżetowej – oraz polityki

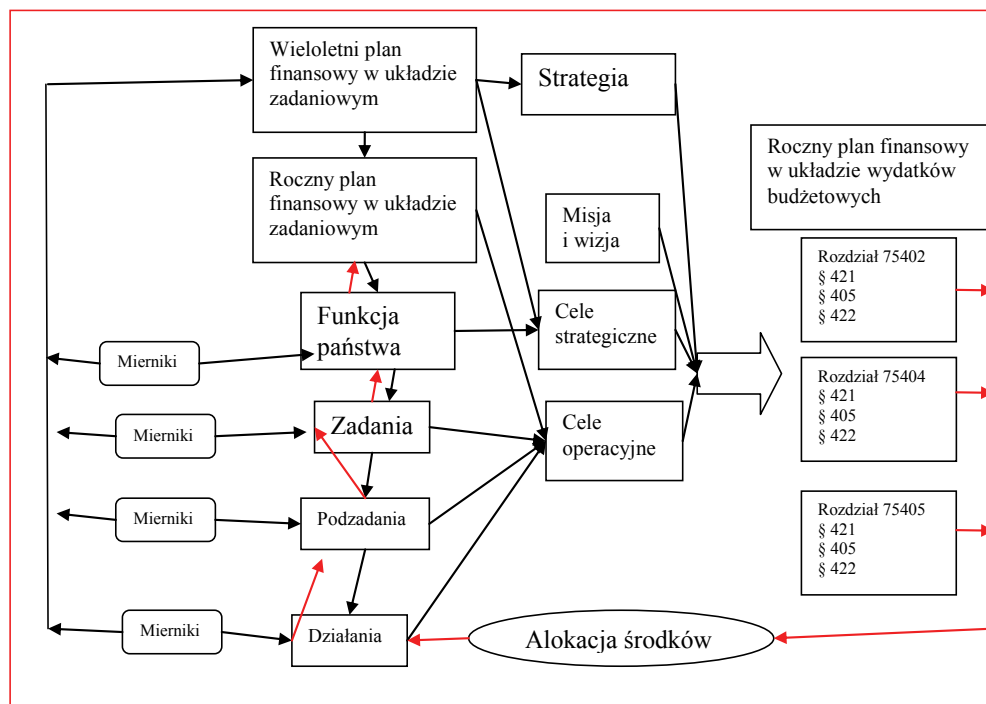
---

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2012 r.



rządu w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, a także przy zastosowaniu instrumentów analizy otoczenia, kultury organizacyjnej oraz SWOT, która jest punktem wyjścia do budowy planów strategicznych. W efekcie końcowym powinna powstać strategia funkcjonowania Policji

Na rysunku 3 zaprezentowano powiązanie strategii państwowej jednostki budżetowej z klasyfikacją wydatków w układzie zadaniowym.



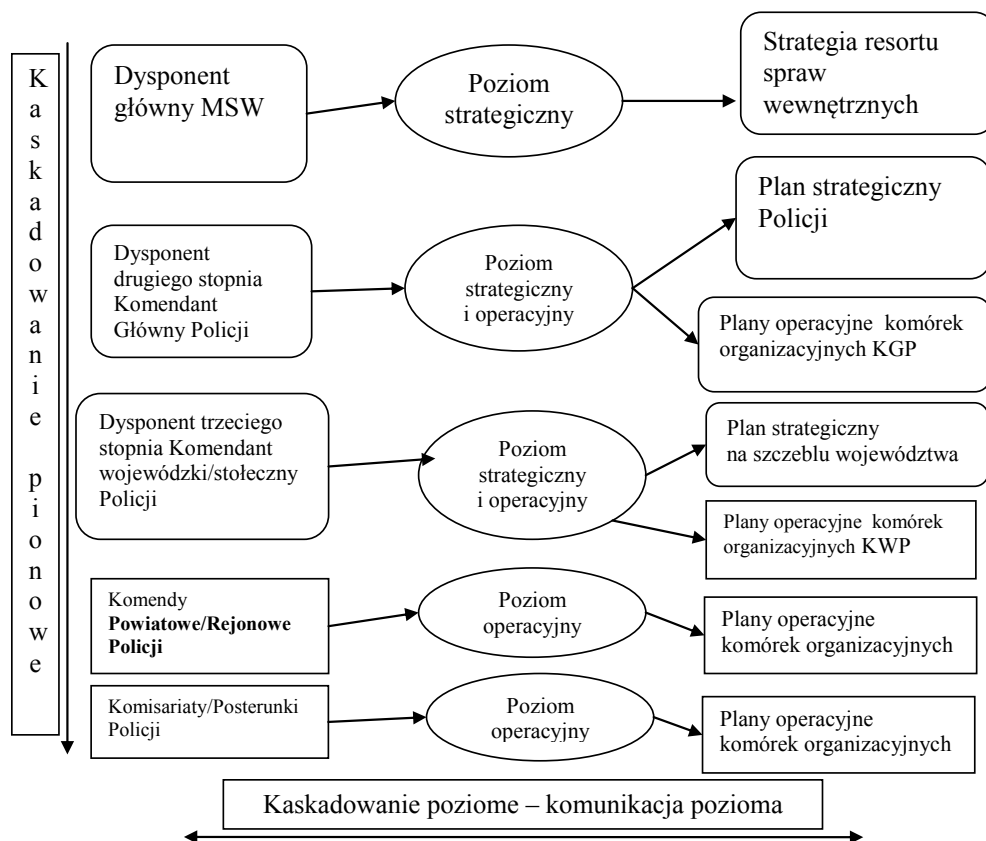
Rysunek 3. Strategia państwowej jednostki budżetowej

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowana procedura planowania strategicznego może mieć zastosowanie w każdej jednostce Policji i koncentrować się na:

- analizie otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego,
- określeniu misji i wizji organizacji,
- określeniu celów strategicznych,
- określeniu oczekiwanych wyników,
- określeniu sposobu osiągnięcia celów,
- alokacji zasobów publicznych,

- wyznaczeniu osób odpowiedzialnych za realizację zadań i osiągnięcie celów,
- opracowaniu harmonogramu działań,
- określeniu mierników do pomiaru efektów realizowanych zadań.



Rysunek 4. Kaskadowanie strategii jednostki Policji

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowany na rysunku 4 model wdrożenia strategii w jednostkach Policji powinien odbywać się na wszystkich poziomach jej funkcjonowania zgodnie z zasadami kaskadowania strategicznego. Oznacza to implementację strategii z najwyższego szczebla struktury organizacyjnej jednostki, poprzez jej średnie szczeble zarządzania na poziom wykonawczy – operacyjny.

Jak już wcześniej wspomniano w modelu systemu zarządzania finansami w jednostkach Policji, w procesie kaskadowania strategii na niższe szczeble zarządzania może być wykorzystana BSC. Zastosowanie BSC w kaskadowaniu strategii pozwala na wzrost

wydajności i efektywności działań oraz lepsze wykorzystanie wewnętrznych potencjałów synergicznych w poszczególnych obszarach funkcjonowania jednostek Policji. BSC może przyczynić się również do obniżenia kosztów funkcjonowania jednostki poprzez koncentrację na efektywnym systemie informacyjnym oraz większego zaangażowania członków organizacji w jej działalność poprzez skutecznie przełożenie strategii na niższe szczeble zarządzania, gdyż dobrze skonstruowany system komunikacji strategii w jednostce zapewnia większą elastyczność w sposobie jej realizacji.

Na najwyższym szczeblu hierarchii w jednostkach następuje wyznaczenie właściwych kierunków strategicznych, budowanie struktur organizacyjnych oraz określenie systemu pomiaru efektów oraz weryfikacji celów strategicznych. Szczebel operacyjny na poziomie jednostek Policji związany jest z planowaniem programów w wyniku kaskadowania strategii – transformacji celów strategicznych na niższe szczeble jednostki (np. wydziały, departamenty), natomiast na najniższym poziomie organizacji następuje przełożenie strategii na plany operacyjne wykonawcze wraz z określeniem niezbędnych zasobów do ich realizacji. Prawidłowo zorganizowany proces planowania strategicznego w jednostkach Policji powinien uwzględniać sprzężenie zwrotne w zakresie raportowania o postępach w realizacji zadań, co umożliwi identyfikację nieprawidłowości w jej funkcjonowaniu oraz podejmowanie działań korygujących.

Obecnie w jednostkach Policji strategia budowana jest w kierunku „z góry w dół”, według tradycyjnego podejścia. W ocenie autorki, ze względu na różne zmieniające się otoczenie zewnętrzne jednostek Policji, zasadne jest zastosowanie podejścia mieszanego.

W pierwszym etapie budowy strategii do wszystkich jednostek Policji należałoby przekazać ogólne założenia makroekonomiczne oraz strategii rządu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

W kolejnym etapie na najniższym szczeblu operacyjnym Komendy Powiatowe/Rejonowe Policji oraz Komisariaty Policji powinny określić swoje jednostkowe plany operacyjne wraz z wyszczególnieniem faktycznie niezbędnych zasobów do realizacji przyjętych celów. Na szczeblu Komendy Wojewódzkiej /Stołecznej Policji z uwzględnieniem propozycji jednostek podległych oraz komórek organizacyjnych, na podstawie przeprowadzonej analizy strategicznej oraz SWOT, opracowywany jest projekt strategii dla garnizonu. W efekcie końcowym na poziomie Komendy Głównej Policji dokonywana jest konsolidacja strategii jednostkowych w Strategię Policji.

Ostatnim etapem implementacji strategii Policji powinno być jej kaskadowanie na wszystkie szczeble formacji, wraz z alokacją zasobów na jej realizację. Rekomendowany modelu systemu zarządzania finansami w jednostkach Policji bazuje na zintegrowanym procesie planowania strategii z jej operacyjną realizacją, co pozwala na wdrożenie metodyki planowania finansowego według koncepcji budżetu zadaniowego oraz planowania wieloletniego.

## Podsumowanie

Prezentowany model systemu zarządzania finansami w jednostkach policji cechuje znaczna przydatność aplikacyjna. Oparty jest na podejściu procesowym, a do modelowego odzwierciedlenia procesu zarządzania finansami zaaplikowano dynamikę systemową. Jest to metoda modelowania pozwalająca na badanie interakcji, a więc wzajemnych powiązań i oddziaływań zachodzących w czasie pomiędzy różnego typu zasileniami sfery realnej i regulacyjnej badanego procesu zarządzania finansami oraz związków z otoczeniem. Dynamika ta jest szczególnie przydatna do modelowego odzwierciedlenia systemu informacyjno-decyzyjnego, dotyczącego sfery realnej danego procesu. Szczególny nacisk w procesie modelowania położono na odzwierciedlenie mechanizmów regulacji, co pozwala – w trakcie eksperymentów symulacyjnych – na badanie alternatywnych strategii decyzyjnych w modelowanym procesie.

Autorski model systemu zarządzania finansami w jednostkach Policji wymaga przygotowania nowoczesnych metod zarządzania, kadry o odpowiednich kwalifikacjach, nowoczesnej struktury organizacyjnej oraz całkowicie odmiennego podejścia do realizowanych zadań – odejście od modelu biurokratycznego (administracyjnego) na model menedżerski. Ponadto do istotnych determinantów, które umożliwią implementację proponowanego modelu systemu zarządzania finansami w jednostkach Policji należy zaliczyć również:

- pokonanie oporu ze strony pracowników jednostki do nowoczesnych metod planowania finansowego,
- wdrożenie zmian w systemie finansowo-księgowym,
- wdrożenie zmian w zakresie monitoringu i analizy finansowej i ekonomicznej,
- wprowadzenie zasad alokacji zasobów na konkretne zadania,
- zmianę w podejściu do roli audytu wewnętrznego, który powinien ewoluować z kolejnego szczebla kontrolnego w kierunku kontrolingu, czyli systemu monitoringu uzyskiwanych efektów.

Model stwarza podstawę do przygotowania scenariusza zarządzania finansami, a jednocześnie pozwala podmiotom odpowiedzialnym za jego realizację na kompleksową ocenę sytuacji w każdej jednostce Policji.

## Literatura

- Czapiutowicz J.: *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- Filipiak B.: *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE Warszawa 2008.
- Ledzion B., Olejniczak K., Pander W.: *Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, CASE-Doradcy sp. z o.o., KPRM, Warszawa 2009.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012.

Świetlik W.: *Organizacja przedsiębiorstwa*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2004.

Weiss E.: *Pozyskiwanie środków unijnych przez przedsiębiorstwa innowacyjne. Podejście procesowe*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

*dr hab. prof. Elżbieta Weiss*

*mgr Małgorzata Borowik, doktorantka*

*Uniwersytet Opolski*

*Wydział Ekonomiczny*

*Zakład Zarządzania Jakością*

### **Streszczenie**

Artykuł omawia istotę i kluczowe aspekty systemu zarządzania finansami publicznymi. Na podstawie własnych badań empirycznych zaprezentowano założenia autorskiego modelu systemu zarządzania finansami w Policji, który jest modelem dynamicznym, jak również uwzględnia procedury realizacji zarządzania finansami w jednostkach publicznych. Do modelowego odzwierciedlenia procesu zarządzania finansami zaaplikowano dynamikę systemową. Model cechuje się przydatnością aplikacyjną.

### **THE MODEL OF FINANCE MANAGEMENT IN POLICE UNITS**

#### **Summary**

The article discusses the nature and key aspects of public finance management. According to own empirical assumptions the authors present a model of the system of finance management in the police. It is a dynamic model which includes procedures for implementation of finance management in the public units. The model uses system dynamics to reflect the process of finance management. The proposed model has utility of application.

