

SYSTEM INFORMACYJNY A PODEJMOWANIE DECYZJI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA PRZYKŁADZIE WYBRANEJ JEDNOSTKI ZUS

Beata HYSA¹, Bożena GRABOWSKA²

¹Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Śląska, Gliwice; beaa.hysa@polsl.pl

²ZUS, Oddział Zabrze; bozena.grabowska75@gmail.pl

Streszczenie: W artykule przedstawiono wpływ informacji oraz systemu informacyjnego na proces podejmowania decyzji przez menadżerów (kierowników średniego szczebla) w administracji publicznej a także czynniki i bariery racjonalnego podejmowania decyzji. Dodatkowo, zaprezentowano teoretyczny model badawczy podejmowania decyzji w administracji publicznej i na tej podstawie przeprowadzono badania empiryczne w przykładowej jednostce ZUS.

Słowa kluczowe: podejmowanie decyzji, system informacyjny, administracja publiczna.

INFORMATION SYSTEM AND DECISION MAKING IN PUBLIC ADMINISTRATION ON THE EXAMPLE OF A SELECTED ZUS UNIT

Abstract: The article presents the impact of information and information system on the decision making process by middle managers in public administration as well as factors and barriers to rational decision making. In addition, it was presented the theoretical research model for decision making in public administration. Empirical studies were carried out in the example unit of ZUS.

Keywords: decision making, information system, public administration.

1. Wprowadzanie

Podstawowym elementem społeczeństwa, określanego jako informacyjne, jest w każdym wymiarze (technologicznym, ekonomicznym, społecznym, politycznym, kulturowym), informacja. Informacja jest środkiem działań administracji publicznej, a konkretnie

podejmowania decyzji administracyjnych. Dla podejmowania każdej decyzji, czy to w organizacji komercyjnej czy publicznej, kluczowe jest posiadanie odpowiednich informacji. Powszechność Internetu i dostępność nowoczesnych technik informacyjno – komunikacyjnych zwiększyły łatwość i szybkość dostępu do informacji, ale problemem stała się nadmierna ilość i jakość informacji (J.Frishammar, 2003). Dlatego też, przed współczesnym menadżerem administracji publicznej pojawia się kolejna trudność w postaci selekcji i analizy potrzebnej informacji.

Celem głównym artykułu jest przedstawienie znaczenia informacji oraz sprawności systemu informacyjnego podczas podejmowania decyzji przez menadżerów (kierowników średniego szczebla) w administracji publicznej. Ponadto zaprezentowane zostaną również czynniki i bariery mające wpływ na proces podejmowania decyzji.

2. Informacja oraz system informatyczny a podejmowanie decyzji

Analizując wzrost znaczenia informacji w administracji publicznej należy zwrócić uwagę na splot dwóch zjawisk. W tym samym bowiem czasie, rozpoczyna się dynamiczny rozwój administracji publicznej i równie dynamicznie rozwija się technologia informatyczna służąca do elektronicznego przetwarzania danych (Pawłowska A., 2002). Dlatego też, instytucjonalny i funkcjonalny rozwój administracji publicznej oznacza wzrost zapotrzebowania na informację i narzędzia informatyczne, natomiast coraz to większa ilość informacji stanowi wyzwanie w zarządzaniu administracją publiczną. Informacja nie jest już tylko przekazem o stanie otoczenia, lecz tworzy zasób, który wpływa na jakość zarządzania organizacją.

Przez potrzeby informacyjne w administracji publicznej należy rozumieć dane i informacje niezbędne do jej funkcjonowania, narzędzia informatyczne niezbędne do ich przetwarzania, ludzi biegłych w operacjach związanych z gromadzeniem, przetwarzaniem, przechowywaniem i udostępnianiem informacji oraz struktury organizacyjne, które wymienione operacje wspomagają (Hester W.J. Meyer, 2005). Potrzeby informacyjne administracji zależą od zadań nałożonych na administrację publiczną oraz od szczebla organizacyjnego administracji publicznej.

Dla podejmowania racjonalnych decyzji przez menadżerów kluczowe jest posiadanie odpowiednich informacji. Istotna jest również odpowiednia selekcja i analiza zebranych informacji, porównanie ich z celami, które zamierzano osiągnąć dzięki podejmowanym decyzjom (W.J. Hester. Meyer, 2005). Oba procesy: pozyskiwania informacji i podejmowania decyzji, wydają się być oczywiste. Informacje, bowiem scalają wszystkie funkcje zarządzania i zasilają wszystkie obszary działania organizacji. Ich posiadanie i precyzyjne wykorzystanie warunkuje sprawność funkcjonowania każdej organizacji. Zatem treścią wszystkich funkcji zarządzania oraz ról kierowników są prawidłowo przebiegające procesy informacyjno-

decyzyjne. Istota pracy każdego kierownika polega na pozyskiwaniu, przetwarzaniu i przesyłaniu informacji, podejmowaniu i przekazywaniu decyzji oraz komunikowaniu się z innymi podmiotami organizacji i otoczenia. Znaczenie informacji dobrze akcentuje stwierdzenie, że zarządzanie jest sztuką posługiwania się informacją.

Informacje spełniają w każdej organizacji ważne funkcje. Z punktu widzenia kierownictwa służą pomocą w podejmowaniu decyzji, zapewniają odpowiednią komunikację pomiędzy pracownikami a przełożonymi. Z punktu widzenia pracowników informacje mogą dotyczyć warunków i rezultatów ich własnej pracy, a także pozycji w organizacji.

Jednym ze sposobów zarządzania informacją oraz usprawniania działań realizowanych w administracji publicznej jest wdrożenie zintegrowanego systemu informatycznego, który ma za zadanie: usprawnienie przepływu informacji, umożliwienie przeprowadzenia szybkich analiz danych oraz wprowadzenie efektywniejszej kontroli nad procesami zachodzącymi w jednostce dzięki ich monitorowaniu. W jednostkach ZUS występuje wiele systemów Informatycznych, które wspomagają realizację zadań. Przykładem takich systemów jest:

- Kompleksowy System Informatyczny (KSI).
- System Obsługi Świadczeń w zakresie zasiłków (system SOŚ).
- System Obsługi Świadczeń w zakresie systemu emerytalno-rentowego (system SOŚ).
- System Wspomagania Ekonomiki Zakładu (system SWEZ).
- System Zarządzania Tożsamością (IdM).

Kompleksowy System Informatyczny (KSI) został stworzony przez Prokom w 1999 roku po wprowadzeniu reformy emerytalnej i rozwijany przez Asseco¹. System obsługuje 20 mln obywateli i przetwarza rocznie 260 mln dokumentów. Na Kompleksowy System Informatyczny (KSI) składa się obecnie 39 aplikacji interakcyjnych wspomagających realizację zadań pracowników oraz kierowników różnych szczebli Zakładu ZUS. Na przykład:

- Manualne wprowadzanie dokumentów ubezpieczeniowych A6,
- Obsługa list spraw: "Brak deklaracji" i "Brak wpłaty" BW,
- Obsługa korespondencji wychodzącej C6,
- Analiza konta płatnika D6,
- Dystrybucja raportów DF,
- Obsługa dokumentów ubezpieczeniowych i wpłat E6,
- Elektroniczna Platforma Wymiany Danych EPWD,
- Obsługa tytułów wykonawczych FW,
- Oprogramowanie do przeniesienia danych ARS do KSI NA.

System KSI wspomaga obsługę zadań w obszarze pionu dochodów. Użytkownikom aplikacji interakcyjnych jest udostępniona dokumentacja użytkownika tj. podręczniki, poradniki, instrukcje i procedury. Użytkowanie aplikacji jest intuicyjne i nie sprawia

¹ 2 marca 2018 r. Comarch podpisał z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) umowę, która przewiduje, iż spółka zamiast Asseco przez następne cztery lata zajmie się utrzymaniem Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS (KSI ZUS).

trudności. Na bieżąco są uwzględniane zmiany legislacyjne, podlegają modyfikacjom polegającym na dodawaniu kolejnych funkcjonalności.

Podobnie jak system KSI wspomaga obsługę zadań w obszarze pionu dochodów tak w obszarze zasiłków i w obszarze emerytalno - rentowym taką rolę pełni System Obsługi Świadczeń w zakresie zasiłków SOŚ. System ten obejmuje między innymi:

- Aplikację obsługi rejestrów podmiotów SOŚ AJ,
- Aplikację obsługi wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego AN,
- [Aplikację zasilania danymi o zasiłkach z ubezpieczenia społecznego z dotychczas eksploatowanych systemów](#),
- [Aplikację raportów monitorujących obsługę świadczeń emerytalno - rentowych](#).

System Wspomagania Ekonomiki Zakładu (SWEZ) składa się z wielu modułów, które są sukcesywnie wdrażane w Zakładzie. Uruchomiony jest m.in. system CRM, czyli rejestr umów, który jest zintegrowany z modułem zakupowym, w którym przeprowadzane są postępowania przetargowe.

Wdrożono także workflow, czyli automatyzację wybranych procesów biznesowych. Najbardziej popularny jest workflow obsługi faktur zakupowych. Oprócz tego automatyzacją objęto scenariusze z obszaru administracyjnego: obsługę aktualizacji składników aktywów trwałych, przesunięcia międzymagazynowe oraz aktualizację rejestru dostawców i odbiorców. Zakres funkcjonalny obejmuje zgłoszenie potrzeb zakupowych, czyli tworzenia tzw. koszyków zakupowych, grupowanie tych koszyków i tworzenie wniosków na ich podstawie. Koszyki oraz wnioski podlegają elektronicznej akceptacji w oparciu o workflow.

Uruchomiony jest także strumień zarządzania inwestycjami, nieruchomościami, remontami i flotą. W zakresie inwestycji zelektronizowany jest system tworzenia planu inwestycyjnego, wnioskowania o dodanie do planu nowych pozycji i akceptacji wniosków. Pełne repozytorium informacji o wszystkich nieruchomościach Zakładu jest pomocne przy sprawozdawczości i planowaniu zakupów.

W ramach SWEZ uruchomiony Portal Samoobsługi Pracowniczej (PSP) w ramach, którego pracownicy Zakładu mogą sprawdzać podstawowe informacje o sobie: dane osobowe, dane o wynagrodzeniu, pasek płacowy, historię zatrudnienia itp. Istnieje możliwość zgłoszenia wniosku o ich zmianie, jeśli są nieaktualne bądź nieprawidłowe. Każdy pracownik sam może sprawdzić swoje wynagrodzenie, tym samym zrezygnowano z drukowania pasków. Przydatną funkcją dla menadżera jest dostęp do danych podwładnego np. zaszeregowane organizacyjne, historia zatrudnienia w ZUS, terminy badań lekarskich, wykształcenie, wynagrodzenie podstawowe. Możliwe jest planowanie harmonogramów urlopów, sprawdzanie liczby dni urlopu, składanie elektroniczne wniosków o urlop, wniosków o zgłoszenie na szkolenia, podróży służbowej i jej rozliczanie. Elementy systemu są zintegrowane, tj. szkolenia są skorelowane z urlopami. System pilnuje, aby termin szkolenia nie kolidował z okresem urlopu czy też inną nieobecnością.

System Zarządzania Tożsamością (IdM) to system zarządzania uprawnieniami użytkowników eksploatowanych w Zakładzie. Administratorzy zarządzający uprawnieniami w regionach informatycznych odpowiadają za prawidłową realizację wniosku o nadanie, odebranie lub zmianę uprawnień.

Ze względu na złożoność, nieprzewidywalność i zmienność otoczenia, w którym funkcjonują współczesne organizacje oraz warunki, w których menedżerowie zmuszeni są podejmować decyzje (związane z brakiem lub nadmiarem informacji oraz presją czasu), menedżerowie muszą korzystać z dużego spektrum swojej wiedzy, umiejętności i doświadczenia. Skuteczność działań podejmowanych przez współczesnych menedżerów wymaga, aby potrafili oni zarówno przeanalizować problem decyzyjny przy wykorzystaniu nowoczesnych technik i systemów analitycznych, jak i posiadali umiejętność szybkiego reagowania, która wymaga wzmocnienia i doskonalenia zdolności intuicyjnych.

Ze względu na posiadane informacje menadżer podejmuje różne decyzje w organizacji:

- a) podejmowane w warunkach pełnej informacji – decydent posiada pełną informację co do celów, alternatyw decyzyjnych oraz ich konsekwencji (realnie taki typ nie istnieje).
- b) podejmowane w warunkach ryzyka- osiągnięcie efektu jest w tych warunkach jedynie prawdopodobne.
- c) decyzje podejmowane w warunkach niepewności- wynikają z braku istotnych informacji dotyczących celów, wartości poszczególnych alternatyw oraz dostępnych środków realizacyjnych.

Poza posiadaniem odpowiednich informacji, menadżer powinien mieć również świadomość jakie czynniki i bariery utrudniają podejmowanie skutecznych decyzji.

3. Ograniczenia obiektywne i ograniczenia subiektywne w podejmowaniu decyzji w administracji publicznej

Zarządzanie w organizacji w zasadzie sprowadza się do podejmowania decyzji (Szymaniec-Milicka, 2014) a w administracji publicznej to stwierdzenie jest szczególnie prawdziwe gdyż administracja jest „światem decyzji”. Należy jednak podkreślić, iż podejmowanie decyzji w organizacjach publicznych różni się znacznie od procesu decydowania w przedsiębiorstwach czy organizacjach komercyjnych, zarówno jeśli chodzi o sam proces, jak i jego uwarunkowania (Nutt P.C, 2005; Rosenberg H.J., Villadsen A.R., 2010).

Literatura przedmiotu wskazuje, że w organizacjach prywatnych procesy decyzyjne przebiegają zdecydowanie łagodniej i spokojniej aniżeli w organizacjach publicznych, gdzie jest więcej turbulencji, przerw, recyrkulacji i konfliktów. Badacze przypisują te różnice rolom, jakie publiczne i prywatne organizacje pełnią w społeczeństwie. Organizacje

komercyjne działają w celu wypracowania zysku, organizacje publiczne zaś realizują cele społecznie ważne, których hierarchia jest czasowo zmienna i uzależniona od aktualnie przeważających sił politycznych oraz preferencji wyborczych (Michnik J., Frączkiewicz-Wronka, 2013).

Istotnym elementem w podejmowaniu racjonalnych decyzji przez menedżerów jest znajomość czynników, których występowanie może spowodować błędne, nietrafne decyzje oraz określenie barier racjonalnego decydowania.

A. Jakubowska dzieli czynniki ograniczające racjonalność podejmowania decyzji na dwie grupy (Jakubowska A., 2008): czynniki subiektywne (związane z osobami decydentów) oraz czynniki obiektywne (wynikające z warunków funkcjonowania podmiotu).

Podstawowa grupa ograniczeń obiektywnych, związana jest ze znajomością odpowiednich metod osiągania założonych celów. Metody te, oparte na wiedzy decydenta, powinny umożliwiać dokładną i pełną ocenę konsekwencji ich wykorzystania. Ograniczenia subiektywne są następstwem braku kwalifikacji, umiejętności oraz negatywnych cech osobowościowych decydenta. Bariery obiektywne są raczej trudne do uniknięcia i stanowią warunki sztywne, które musi decydent zaakceptować i w ich ramach wybrać rozwiązanie, spośród dopuszczalnych wariantów. Można do nich zaliczyć: bariery organizacyjno-strukturalne, prawne, ekonomiczne, kulturowe, zasobowe, techniczne, motywacyjne, informacyjne, konkurencyjne a także wynikające z niezrozumienia istoty pracy (zadania).

Przeszkody subiektywne zależą natomiast od samego kierownika, jego osobowości, wiedzy, doświadczenia, umiejętności organizowania sobie pracy, stylu kierowania, kompetencji itp. Są one także traktowane, przynajmniej chwilowo, jako ograniczenia.

I.L. Jannis i L. Mann (1977) wyróżnili cztery takie ograniczenia:

1. Odprężone unikanie – kierownik postanawia, że nie będzie decydować lub działać, gdy zauważy, że konsekwencje braku działania nie będą zbyt poważne.
2. Odprężona zmiana – kierownik postanawia podjąć jakieś działania, gdyż zdaje sobie sprawę z tego, że konsekwencje bezczynności będą znaczne. Jednak zamiast analizować sytuację, wybiera pierwszą pojawiającą się możliwość, wykazującą pozornie mały stopień ryzyka.
3. Defensywne unikanie – kierownik w obliczu problemu, którego nie potrafi dobrze rozwiązać na podstawie dotychczasowych doświadczeń, szuka innych dróg wyjścia. Może odkładać rozważanie konsekwencji lub starać się przerzucić odpowiedzialność na kogoś innego.
4. Panika – kierownik jest pod presją nie tylko samego problemu, ale i czasu. To prowadzi do stresu, który może przejawiać się w bezsenność, rozdrażnienie, a w stanie paniki nie potrafi on realistycznie ocenić sytuacji.

Inny podział czynników utrudniających podejmowanie trafnych i właściwych decyzji proponuje M. Romanowska (2008). Są to:

– bariery kompetencyjne,

- bariery organizacyjne,
- bariery informacyjne.

Ponadto równie ważne są inne uwarunkowania mające związek z wymienionymi czynnikami a dotyczą presji czasu, obowiązujących przepisów prawnych, ograniczoności środków finansowych, dostępnych zasobów (materialnych i niematerialnych), a także niepewności i ryzyka. Należy pamiętać, iż podejmowane decyzje w administracji publicznej muszą być zgodne z obowiązującym prawem, a to w wielu przypadkach może uniemożliwiać ich szybkie podjęcie. Przykładem może być decyzja dotycząca wyboru wykonawcy przedsięwzięcia projektowego, która ze względu na wartość przedmiotu zamówienia musi być podjęta zgodnie z Prawem zamówień publicznych, albo decyzja o zatrudnieniu nowego pracownika na eksponowanym urzędniczym kierowniczym stanowisku w administracji rządowej lub samorządowej, gdzie wymagane jest spełnienie określonych stosownymi ustawami procedur formalno-prawnych (Walczak, 2012). Równie często barierą, która może znacząco zawęzić możliwości decyzyjne, jest ograniczenie środków finansowych i możliwości zasobowych. W praktyce każda z podejmowanych przez menedżerów decyzji jest ograniczona pewnymi naturalnymi barierami, które mogą istotnie zmniejszać swobodę dokonywania wyboru. Dość często poważną barierą występującą w praktyce jest uzależnienie realizacji decyzji od innych formalnych decyzji administracyjnych podejmowanych przez właściwe organy władzy publicznej bądź zależność trafności dokonanego przez nas wyboru od przychylności instytucji finansowych, które wstępnie wyraziły zainteresowanie naszą propozycją, ale zawsze mogą się wycofać z wcześniejszych ustaleń.

Ponadto możemy wymienić również inne czynniki, które istotnie wpływają na proces podejmowania decyzji, są to: nastrój, płeć decydenta, uprzedzenia, egoizm, zasady i etyka (Sadler-Smith et al., 2008). Wiele opisywanych przez D. Ariela doświadczeń pokazuje, iż ludzie nie są zdolni do podejmowania w pełni racjonalnych decyzji (Ariely D., 2010). Wyniki licznych badań dowodzą, że kierujemy się emocjami, jesteśmy krótkowzroczni i łatwo ulegamy dezorientacji lub rozkojarzeniu

Występowanie powyższych czynników może prowadzić do nieracjonalnych decyzji. Amerykański badacz N. Nicholaidis (Adair J., 2001) przeanalizował 332 decyzje administracyjne podjęte przez urzędników w sektorze publicznym. Okazało się, iż wiele decyzji nie było podjętych w oparciu o czystą logikę. Przeciwnie, odkrył on, że w znacznej mierze na decyzje wpływały emocje, polityka siły, wpływ innych ludzi i osobisty system wartości. Jak podkreśla J. Adair istnieje jeszcze jeden czynnik, który uniemożliwia ostrożne, rozumowe podejście do podejmowania decyzji – brak czasu. Urzędnik nie może wtedy zebrać wszystkich dostępnych informacji na dany temat, czy dokonać oceny wszystkich możliwych opcji, brak mu czasu na zastanowienie.

Kierownicy powinni wiedzieć, co im pomaga, a co wręcz przeszkadza w procesie decydowania. Badając skuteczność podejmowania decyzji J. Penc (2005) podaje, iż w procesie decydowania pomagają między innymi takie czynniki jak: jasność celu

i przekonanie o możliwości jego osiągnięcia, doświadczenie w podejmowaniu decyzji, aktualne, wiarygodne i rzetelne informacje użyteczne dla danego problemu, uzyskane informacje o skutkach wcześniejszych decyzji i pozytywna ocena tych skutków, koncepcyjny styl decydowania, charakteryzujący się szerokim spojrzeniem i analizą wielu możliwości, znajomość ryzyka, tj. sytuacji, w której menedżer zna prawdopodobieństwo uzyskania pożądanego wyniku poszczególnych możliwości działania.

Natomiast przeszkadzają najczęściej takie czynniki, jak: brak wprawy i obawa przed odpowiedzialnością, wrodzone lenistwo i brak dostatecznej motywacji, brak poparcia społecznego, konflikty w stosunkach międzyludzkich w organizacji, dyrektywny styl decydowania, dążenie do „racjonalności”, ocenianie niewielu możliwości, nieumiejętność kalkulowania różnych rodzajów ryzyka, niepewność, tj. warunki, w których menedżer ma do czynienia z nieprzewidywalnymi okolicznościami lub gdy brakuje mu informacji potrzebnych do określenia prawdopodobieństwa wystąpienia określonych zdarzeń.

Podsumowując rozważania na temat uwarunkowań i barier podejmowania decyzji, można podzielić je na pewnie trzy grupy czynników:

1. Kompetencje decydenta – na przykład jego styl poznawczy, osobowość, motywacja, doświadczenie, system wartości, stosunek do ryzyka, pewność siebie.
2. Okoliczności sytuacyjne – polityka organizacyjna, czas, koszt uzyskania informacji, jakość informacji, struktura organizacji, czynniki kulturowe i światopoglądowe.
3. Rodzaj problemu decyzyjnego – struktura problemu (prosty, złożony), identyfikacja problemu (łatwa, trudna), szczebel podejmowania decyzji, rodzaj podejmowanych decyzji.

4. Wyniki badań dotyczące procesu podejmowania decyzji w wybranej jednostce administracji publicznej

Badanie za pomocą kwestionariusza ankietowego przeprowadzono na próbie 52 respondentów w jednym z Oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na przełomie grudnia 2016 i stycznia 2017 roku. Dodatkowo, w styczniu 2018 roku przeprowadzono badania uzupełniające w postaci niestandardyzowanych wywiadów wśród kadry kierowniczej Oddziału. Większość osób biorących udział w badaniu to kobiety (90%). Dominujące są dwie grupy wiekowe: osoby w przedziale wiekowym między 36-45 lat (48%) oraz w przedziale wiekowym między 46-60 lat (48%). Osoby z wykształceniem wyższym stanowią 75% badanych, pozostała część to osoby z wykształceniem średnim (25%). Połowa wszystkim badanych (50%) posiada staż pracy od 16 do 25 lat, 36,5% to osoby, które wykazują się stażem powyżej 26 lat, jedna osoba pracuje krócej niż 10 lat, pozostałe osoby pracują w organizacji od 11 do 15 lat

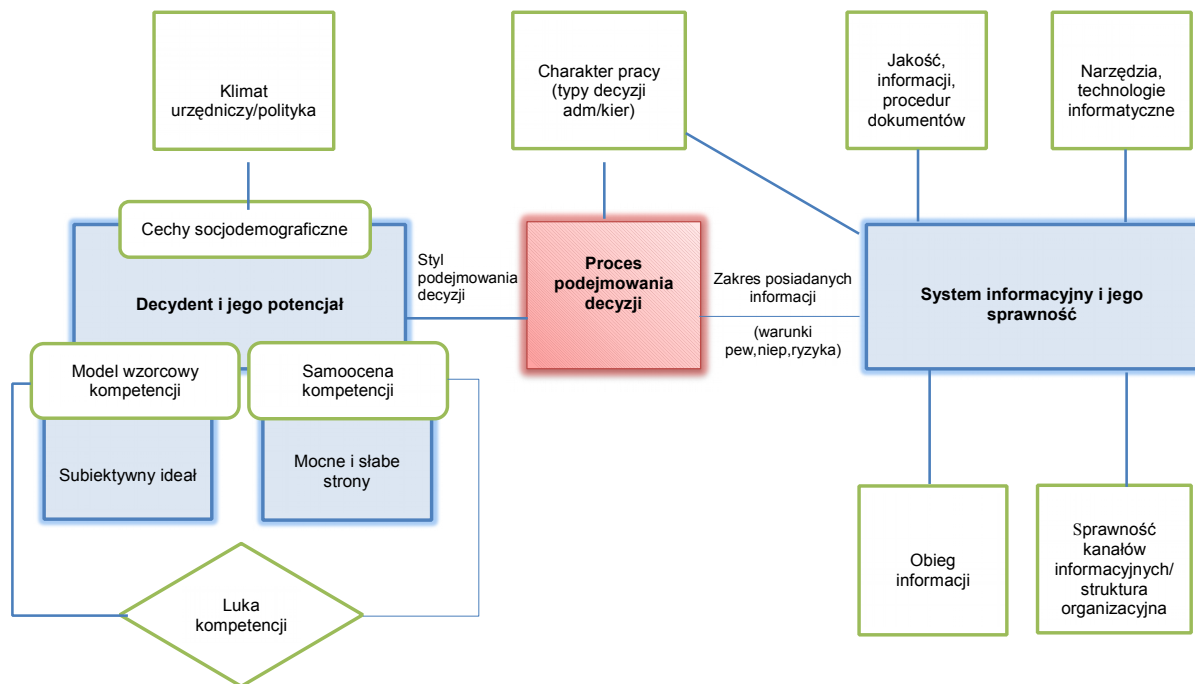
4.1. Metodologia

W celu lepszego przedstawienia problematyki podejmowania decyzji przez menadżerów w administracji publicznej opracowano teoretyczny model podejmowania decyzji². (rysunek 1). Opracowany model składa się z trzech głównych zmiennych:

1. decydenta i jego potencjału decyzyjnego,
2. procesu podejmowania decyzji,
3. systemu informacyjnego i jego sprawności.

W modelu badawczym pierwszą ważną zmienną jest decydent, a przede wszystkim jego potencjał decyzyjny, na który składają się kompetencje decyzyjne, czyli umiejętności, postawy, cechy osobowości oraz cechy socjodemograficzne. Respondenci dokonują oceny ważności poszczególnych cech u idealnego menedżera oraz dokonują samooceny swoich cech. Na tej podstawie zostaje określona luka kompetencji.

Dodatkowo w modelu przyjęto, że tzw. „klimat urzędniczy” jest zmienną, która może wywierać wpływ na postrzeganie cech tj. potencjału decyzyjnego idealnego menedżera, jak i ocenę posiadanego potencjału. „Klimat urzędniczy” jak i posiadany potencjał oraz pożądany potencjał decyzyjny mają wpływ na styl decyzyjny.



Rysunek 1. Model procesu podejmowania decyzji.

W modelu wskazano, iż podczas podejmowania decyzji szczególnie znaczenia nabierają odmienne style decyzyjne. S.P. Robbins wyróżnia cztery style indywidualnego podejmowania decyzji: dyrektywny, analityczny, koncepcyjny, behawiorystyczny (S.P. Robbins, 2004).

² „Model jest to hipotetyczna konstrukcja myślowa (konkretny interpretacyjny wyraz teorii lub hipotezy) będąca uproszczonym obrazem badanego fragmentu rzeczywistości” za J. Apanowicz: Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej, Difin, Warszawa 2005, s. 113.

W modelu centralne miejsce zajmuje proces podejmowania decyzji. Proces podejmowania decyzji to rozpoznanie i zdefiniowanie istoty sytuacji decyzyjnej, zidentyfikowanie alternatywnych możliwych wariantów rozwiązań, wybór „najlepszego” z nich i wprowadzenie go w życie. Ze względu na charakter pracy kierowników administracji publicznej w procesie podejmowania decyzji istotnego znaczenia nabiera typ podejmowanych decyzji. Kierownicy podejmują zarówno decyzje administracyjne (wydawanie decyzji administracyjnych) jak i kierownicze (związane z zarządzaniem personelem i bieżącym organizowaniem pracy w jednostce). Ponadto, na podejmowanie decyzji ma również wpływ zakres posiadanych informacji i stopień ryzyka (warunki podejmowania decyzji: pewności, niepewności, ryzyka).

Ostatnią główną zmienną modelu jest system informacyjny. Na sprawność systemu informacyjnego mają wpływ cztery główne elementy:

- jakość informacji, procedur i dokumentów,
- narzędzia i technologie informatyczne,
- obieg informacji,
- struktura organizacyjna i sprawność kanałów informacyjnych.

Weryfikacja przedstawionego modelu podejmowania decyzji kierowniczych w administracji publicznej pozwoli między innymi: ocenić funkcjonowanie systemu informacyjnego, określić potrzeby informacyjne decydentów, zidentyfikować bariery i ograniczenia podejmowania decyzji przez kadre kierowniczą administracji publicznej, zidentyfikować czynniki środowiska wewnętrznego mające wpływ na podejmowanie decyzji („np. klimat urzędu”) oraz czynniki mające wpływ na podejmowanie decyzji, które są zależne od decydenta (potencjał decyzyjny).

W niniejszym artykule zaprezentowano wyniki badań dotyczące dwóch głównych zmiennych: procesu decyzyjnego oraz systemu informacyjnego i jego sprawności. Analizę wyników badań decydenta i jego potencjału autorki zaprezentowały we wcześniejszym artykule.

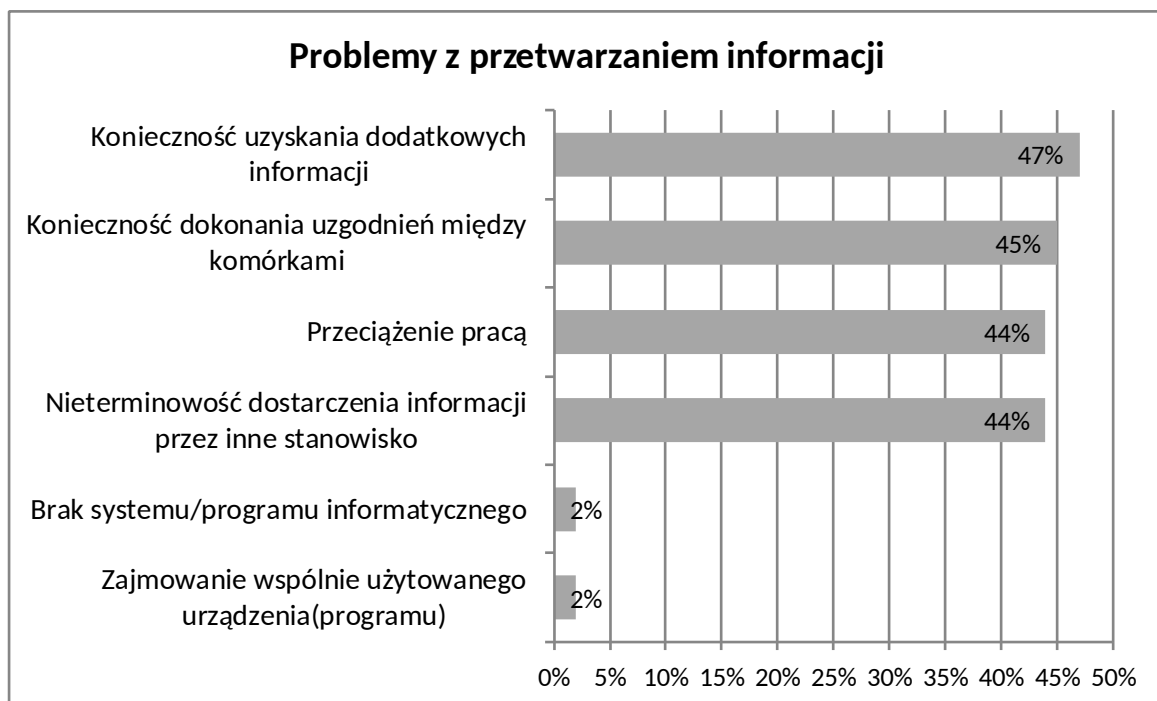
4.2. Narzędzia informatyczne oraz sprawność kanałów informacyjnych

Ważną rolę w procesie podejmowania decyzji w urzędach administracji publicznej stanowią narzędzia wspomagające przetwarzanie informacji oraz dobrze funkcjonujące kanały informacyjne. Badanie wykazało, iż urzędnicy i kadra kierownicza podczas podejmowania decyzji korzysta najczęściej z formalnego obiegu informacji (90%).

Aż 83% badanych kierowników przyznało, iż zdarzają się przestoje lub przerwy podczas przetwarzania informacji. Najczęściej wskazywaną przyczyną przerw była konieczność uzyskania dodatkowych informacji (47%) co może potwierdzać przeciętną jakość przepisów (problemy z ich jednoznaczną interpretacją) na co wskazywali respondenci. Kolejną przyczyną opóźnień w podejmowaniu decyzji była konieczność dokonania uzgodnień z innymi komórkami (45%) (Rysunek 2).

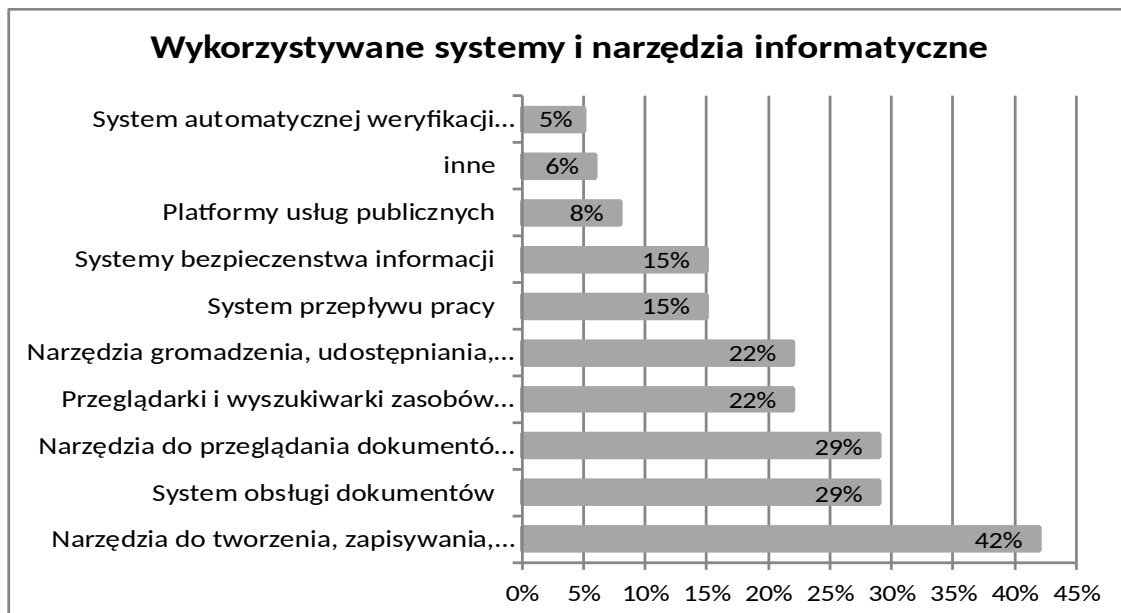
Prawdopodobnie związane jest to z koniecznością współpracy pomiędzy różnymi komórkami organizacyjnymi podczas wydawania decyzji administracyjnych. Na przykład większość wydawanych przez Wydział Realizacji Dochodów decyzji administracyjnych (m.in. decyzji umorzeniowych z tytułu nieopłaconych składek, decyzji o odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania wspólników spółki cywilnej oraz spółek osobowych) wymaga uzyskania informacji z Wydziału Rozliczeń Kont Płatnika Składek o prawidłowym saldzie zadłużenia na koncie płatnika.

Jednak przyczyną przerw może być również słaba jakość informacji zawarta w dokumentach, zła organizacja pracy czy też nieprawidłowo określona struktura organizacyjna. Respondenci wskazywali, iż przestoje w procesach przetwarzania informacji są spowodowane bardzo często nieterminowym dostarczeniem informacji przez inne stanowisko (44%) oraz wynikają z przeciążenia pracą (44%). Co może być konsekwencją złe określonej struktury organizacyjnej a także ciągle zmieniającymi się przepisami, które muszą być na bieżąco analizowane przez urzędników.



Rysunek 2. Powody, które powodują przestoje/przerwy w przetwarzaniu informacji i podejmowanie decyzji przez pracowników ZUS.

Nowoczesne technologie informatyczne i kompleksowe systemy komunikacji wspomagają kadrę kierowniczą w podejmowaniu decyzji i wykonywaniu różnych zadań (rysunek 3).



Rysunek 3. Systemy i narzędzia informatyczne wspomagające wykonywanie zadań i podejmowanie decyzji.

Pytając respondentów o systemy/narzędzia informatyczne, z których korzystają przy podejmowaniu decyzji (poza systemem dedykowanym KSI) wskazywali oni najczęściej na narzędzia do tworzenia, zapisywania dokumentów elektronicznych (42%). W dalszej kolejności wskazywali na systemy obsługi różnych dokumentów (29%) oraz narzędzia do przeglądania dokumentów (29%). Najmniej osób bo tylko 5% wszystkich badanych używa w swojej pracy systemów automatycznej weryfikacji.

Ze względu na to, iż prawie połowa osób biorąca udział w badaniu to osoby w wieku między 36-45 lat 46-60 lat najwięcej wskazań zaobserwowano w tym zakresie wiekowym. Jednak biorąc pod uwagę udział procentowy dla poszczególnych grup wiekowych widać wyraźnie dominację korzystania z narzędzi informatycznych w przedziale wiekowym 26-35 lat oraz w grupie 36-45 lat. Na przykład, korzystanie z narzędzi przeszukiwania i przeglądania zasobów dokumentów WWW deklaruje 62% osób w wieku między 26-35 lat oraz 53,7% w grupie wiekowej 36-45 lat, natomiast dla osób między 46-60 lat udział ten wynosi 40%. Dostęp do zasobów sieci internet w ZUS jest bardzo ograniczony (blokowane portale) więc przypuszczalnie młodsza grupa respondentów korzysta częściej z dokumentów WWW w domu.

4.3. Bariery podejmowania decyzji

Podczas przeprowadzonych badań ankietowych kierownicy określali, co przeszkadza im w podejmowaniu skutecznych decyzji (Tabela 1.). Szesnaście różnych przyczyn/barier oceniali wybierając opcję: rzadko/wcale, często, bardzo często. Najistotniejszymi barierami w podejmowaniu decyzji okazały się: (5) *zbyt mało czasu na rozpatrzenie danego problemu*, (84.6%), (11) *skostniałe procedury i nadmiar biurokracji* (76,9% wszystkich badanych zaznaczyło opcję bardzo często lub często), (7) *zmęczenie pracą i obowiązkami zawodowymi* (75%), (6) *naciski kierownictwa związane z ciągłym podnoszeniem efektywności pracy* (67,3).

Tabela 1.

Bariera w podejmowaniu decyzji

Lp	BARIERY W PODEJMOWANIU SKUTECZNYCH DECYZJI	
1	Niedobór/brak odpowiedniej jakości informacji	59.6%
2	Konieczność uzupełnienia wiedzy na temat problemu/przepisu prawnego	55.8%
3	Stres	65.4%
4	Nadmiar informacji	67.3%
5	Zbyt mało czasu na rozpatrzenie danego problemu	84.6%
6	Naciski kierownictwa związane z ciągłym podnoszeniem efektywności pracy	67.3%
7	Zmęczenie pracą i obowiązkami zawodowymi	75.0%
8	Nieprzychylna atmosfera w pracy	21.2%
9	Brak odpowiednich kwalifikacji niezbędnych na danym stanowisku kierowniczym	5.8%
10	Obawa przed odpowiedzialnością za błędne decyzje	32.7%
11	Skostniałe procedury i nadmiar biurokracji	76.9%
12	Technologia informatyczna	23.1%
13	Brak osobistej motywacji	15.4%
14	Brak umiejętności podejmowania trudnych decyzji	5.8%
15	Brak odpowiedniego wynagrodzenia za pracę	52.9%
16	Brak pochwał/ doceniania mojego przełożonego za pracę	26.9%

Przy czym zaskakująca jest duża liczba braku jakiegokolwiek wypowiedzi dla stwierdzenia (14) *brak umiejętności podejmowania trudnych decyzji* (24,16%). Być może kierownicy obawiają się ujawniać takie informacje. Bardzo istotną barierą w podejmowaniu decyzji okazał się również (3) *stres* (65,4%). Ponadto, na pytanie o to *czy zmiana przepisów dotyczących finansowej odpowiedzialności za błędne decyzje zmieniła mój sposób podejmowania decyzji* 44% respondentów odpowiedziało raczej tak.

Trudnością dla menadżerów okazała się również informacja gdyż 33% badanych osób stwierdziło, że informacja potrzebna do podejmowania decyzji nie jest w organizacji łatwa

dostępna. Natomiast (4) *nadmiar informacji* czy też (1) *niedobór/brak odpowiedniej jakości informacji* bardzo często jest istotną barierą w podejmowaniu skutecznych decyzji przez menadżerów w organizacji.

5. Zakończenie i wnioski

Zdaniem R.W. Griffina menedżer podchodzi racjonalnie do podejmowania decyzji, jeśli stara się dobrze (R.W. Griffin, 2011): rozpoznać i zdefiniować sytuację decyzyjną, i jej właściwe warianty, ocenić każdy z wariantów z punktu widzenia wykonalności, wystarczalności, konsekwencji, wybrać wariant najlepszy i go wdrożyć, następnie obserwować i ocenić rezultaty wybranego wariantu. By pokonać te trudności menedżer powinien opracować własną taktykę decydowania (C. Spetzler et al., 2004). W tym celu powinien wykorzystać zdobytą wiedzę, doświadczenie, intuicję oraz pełną, rzetelną informację.

Podjęcie decyzji jest tylko jednym z wielu zadań menedżera, ale zadaniem bardzo szczególnym (P. F. Drucker, 2004). Od kierowników, bowiem oczekuje się, z racji ich pozycji i wiedzy, że będą podejmowali decyzje o istotnym wpływie na całą organizację, na jej osiągnięcia i wyniki. Zupełnie inaczej wygląda podejmowanie decyzji w administracji publicznej. Tam ze względu na specyfikę funkcjonowania i publiczno-prawny charakter instytucji, kierownicy podejmują w urzędach administracji publicznej dwa typy decyzji: administracyjne i kierownicze. Decyzje kierownicze są typowymi decyzjami wynikającymi z pełnienia ról kierowniczych np. dotyczą zarządzania personelem (motywowanie, ocenianie, kontrola podwładnych), zarządzania zmianą, bieżącym organizowaniem pracy. Natomiast decyzje administracyjne wynikają z góry danego prawa i dotyczą wydawania decyzji administracyjnych, zezwoleń, postanowień, koncesji.

Zarówno menedżer organizacji biznesowych jak i kierownik organizacji jednostki publicznej podejmując decyzje, napotyka różne bariery i ograniczenia. Uwarunkowania decyzyjne kadry administracji publicznej różnią się jednak od tych funkcjonujących w organizacjach biznesowych. Różnica ta wynika z publicznego (odpowiedzialność polityczna) i prawnego charakteru (przepisy) administracji publicznej. Dlatego, poza typowymi barierami i warunkami podejmowania decyzji występującymi w organizacjach biznesowych szczególną rolę odgrywają tu bariery prawne oraz informacyjne. Brak informacji, nadmiar informacji, nie wartościowa informacja może niezmiernie utrudniać podejmowanie decyzji. Ponadto brak odpowiedniej jakości informacji może skutkować tworzeniem niespójnych i nieprecyzyjnych przepisów prawnych co w konsekwencji prowadzi do podejmowania nieracjonalnych i błędnych decyzji.

Przeprowadzone wśród menadżerów średniego szczebla w administracji publicznej badania potwierdziły powyższe wnioski. Ogólnie należy stwierdzić, iż sprawność systemu informacyjnego funkcjonującego w jednostce ZUS jest niezadawalająca. Przyczyną takiego stanu są zarówno przeciętnej jakości dokumenty i przepisy prawne na podstawie, których kierownicy podejmują swoje decyzje ale także brak odpowiedniej jakości informacji, nadmiar pracy oraz przestoje w przetwarzaniu informacji.

Bibliografia

1. Adair, J. (2001). *Anatomia biznesu. Podejmowanie decyzji*. Warszawa: Studio Emka,.
2. Apanowicz, J. (2005). *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej*. Warszawa: Difin.
3. Ariely, D. (2010). Schyłek tradycyjnej ekonomii. *Harvard Business Review Polska*, styczeń 2010, s. 29-35.
4. Drucker, P.F. (2004). *Menedżer skuteczny*. Warszawa: MT Biznes Ltd.
5. Frishammar, J. (2003). Information use in strategic decision making. *Management Decision*, 41, 4, pp. 318-324.
6. Griffin, R.W. (2011). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: PWN.
7. Hester, W.J. Meyer. (2005). The nature of information, and the effective use of information in rural development, *Information Research*, 10, 2, p. 218-224.
8. Hysa, B., Grabowska, B.: Wiedza, umiejętności oraz potencjał pracowników administracji publicznej na przykładzie wybranej jednostki ZUS. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie*, z. 113.
9. Jakubowska, A. (2008). Podejmowanie decyzji i problem ich optymalizacji. W S. Piocha, R. Gabryszak (red.), *Ekonomia menedżerska dla MSP w teorii i praktyce*, Warszawa: Difin.
10. Janis, I.L., Mann, L. (1977). *Decision making: A psychological analysis of conflict, choice, and commitment*. New York: Free Press.
11. Michnik, J., Frączkiewicz-Wronka, A. (2014). Wspomaganie decyzji w zarządzaniu podmiotem leczniczym. *Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym 2013*, Nr 199, s. 206-217.
12. Nutt, P.C. (2005). Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, No. 16, pp. 289-318.
13. Pawłowska, A. (2002). Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. *Problemy Zarządzania*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
14. Penc, J. (2005). *Role i umiejętności menedżerskie*. Warszawa: Difin.
15. Robbins, S.P. (2004). *Zachowania w organizacji*. Warszawa: Polskie Wyd. Ekonomiczne.

16. Romanowska, M. (2008) Podejmowanie decyzji w organizacji. W M. Strużycki (red.), *Podstawy zarządzania*. Warszawa: Szkoła Gówna Handlowa w Warszawie.
17. Rosenberg, H.J., Villadsen A.R. (2010). Comparing Public and Private Managers' Leadership Styles: Understanding the Role of Job Context. *International Public Management Journal*, 13:3, pp. 247-274.
18. Sadler-Smith, E., Hodgkinson, G.P., Sinclair, M. (2008). A Matter of Feeling? The Role of Intuition in Entrepreneurial Decision-Making and Behavior. In W.J.Z. Charminé, E.J. Hartel, M. Neal Ashkanasy (Ed.), *Research on Emotion in Organizations: Emotions, Ethics and Decision-Making*, 4, Bingley: Emerald JAI, pp. 35-55.
19. Spetzler, C., Hewitt J., Fishman D., Judd B. (2004). Organizational Decision Competency: What is It. Do You Want It. How to Build It, Executive Summary of the March 17, Executive eBriefing, Strategic Decisions Group.
20. Walczak, W. (2012). Czynniki i uwarunkowania wpływające na decyzje w zarządzaniu organizacją. *E-mentor*, nr 3(45).