

BEATA TUBEK¹

System komunikacji zewnętrznej jako element kontroli zarządczej – partycypacja i komunikowanie w jednostkach samorządu terytorialnego

1. Wprowadzenie

W dzisiejszej rzeczywistości politycznej, społecznej i gospodarczej niezwykle ważnym działaniem, które determinuje szybkość, sprawność oraz skuteczność funkcjonowania każdej organizacji, jest właściwie poprowadzony proces komunikacji. Odpowiedni przekaz informacji obejmuje prawidłowe dzielenie się wiedzą, które stało się ważnym obowiązkiem w każdej jednostce sektora finansów publicznych. System komunikacji w instytucjach publicznych to wręcz niezbędny element sprawnego funkcjonowania, zwiększający ich zdolność do sprostania rosnącym wymaganiom otoczenia organizacyjnego.

W przeszłość odchodzi model urzędniczego funkcjonowania władzy publicznej zastępowany przez model menedżerski. Administracja publiczna przestaje być wyodrębnioną kastą biurokratów, działających wedle siebie tylko znanych i przez siebie rozumianych procedur. Jej misją nie jest już tylko rutynowe rozpatrywanie zgodnie z obowiązującą i bezosobową pragmatyką pojedynczych spraw. Staje się nią rozwiązywanie złożonych problemów społecznych, efektywne dostarczanie usług publicznych, zarządzanie organizacjami i sprawami publicznymi. Wzorem przestaje być izolowany od wszelkich wpływów urzędnik. Zastępuje go sprawny administrator, posiadający wiedzę prawniczą oraz ekonomiczną i społeczną, umiejący nie tylko obserwować otoczenie urzędu, ale także się z nim efektywnie porozumiewać.

Komunikacja i partycypacja społeczna staje się w konsekwencji ważnym i niezbędnym obszarem działania władzy publicznej – każdego urzędu, jednostki organizacyjnej i zespołu ludzkiego. Bez tego zarządzanie publiczne nie może być efektywne, nie można skutecznie prowadzić żadnej polityki,

1 Mgr Beata Tubek – Centrum Wsparcia Nauki, Uniwersytet Jagielloński; ORCID: 0000-0003-3810-5732.

czyli definiować celów publicznych i w konsekwencji je osiągać, projektować i wprowadzać zmiany. Istotne jest systematyczne i wynikające z przyjętych założeń formowanie porozumienia i partnerstwa z obywatelami – klientami władzy publicznej i organizacjami, które dobrowolnie tworzą i wyrażają ich racje i oczekiwania. Tak rozumiana komunikacja i partycypacja społeczna nie może być tylko wytrychem – hasłem pozbawionym realnych odniesień. Jej podstawą musi być rzetelna i profesjonalna wiedza, dobre rozpoznanie otoczenia, przemyślany i kompleksowy plan działania oraz konsekwentna jego realizacja.

Proces właściwej komunikacji dotyczy nie tylko systemu przekazywania polecenia, obejmuje również wykorzystanie obowiązujących procedur w ramach realizacji kontroli zarządczej. W artykule omówione zostaną podstawowe zasady efektywnego komunikowania się zarówno z otoczeniem, jak i wewnątrz jednostek administracji publicznej. Głównym jego celem jest zaprezentowanie roli procesu informacji i komunikacji – zarówno wewnątrz jednostki, jak i z podmiotami zewnętrznymi, które w naturalny sposób składają się na jej funkcjonowanie i możliwości skutecznego i efektywnego wykonywania zadań. Informacja i komunikacja stanowi istotny wspólny element kontroli zarządczej, w tym partycypacji społecznej.

W tekście określono determinanty i istotę kontroli zarządczej, omówiono znaczenie oraz cechy informacji, zasady jej gromadzenia i przekazywania w celu zaspokojenia potrzeb informacyjnych. W dalszej części artykułu przedstawiono proces efektywnej wewnętrznej i zewnętrznej komunikacji, a w końcu zaprezentowano sposób realizacji założeń partycypacji społecznej jako ważnego elementu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.

Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytania, jaką rolę odgrywa informacja i komunikacja w jednostce, komu należy przypisać odpowiedzialność za jakość przekazywanych informacji, a także czy informację i komunikację zewnętrzną na poziomie samorządu należy powiązać z narastającymi procesami partycypacyjnymi.

2. Determinanty i istota kontroli zarządczej w sektorze publicznym

Kontrola jest to proces monitorowania czynności, służący do zapewnienia ich wykonywania zgodnie z planem i korygowania wszelkich istotnych odchyżeń. Najogólniej określa się ją jako zespół działań kontrolnych podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki. Definicję kontroli zarządczej (kierowniczej) sformułował R.J. Mockler, uznając, że jest to „systematyczne działanie zmierzające do ustalenia norm efektywności przy planowaniu celów, zaprojektowania informacyjnych sprzężeń zwrotnych, porównania rzeczywistych wyników z ustalonymi normami oraz stwierdzenia, czy występują odchylenia, a także do pomiaru ich znaczenia i podejmowania wszelkich działań potrzebnych do zapewnienia, aby wszystkie zasoby jednostki gospodarczej

były najskuteczniej i najsprawniej wykorzystywane do osiągnięcia jej celów”². Definicja ta wyraźnie wskazuje, że celem kontroli jest ustalenie zasad i metod pomiaru efektywności systemu, ocena zgodności z normami, jak również podjęcie działań korygujących w sytuacji wystąpienia nieprawidłowości.

Słowo „kontrola” w terminie „kontrola zarządcza” jest związane z anglosaskim zwrotem *to control*, rozumianym jako proces, za pomocą którego kadra zarządzająca zapewnia, że zasoby są skutecznie i efektywnie pozyskiwane oraz wykorzystywane w realizacji celów danej jednostki³. Kontrola zarządcza może być zatem postrzegana jako rozwiązanie organizacyjne i prawne, które opracowano na pewnym etapie rozwoju teorii i praktyki zarządzania, w reakcji na stwierdzone w danym okresie patologie zarządzania. To rozwiązanie, które warto adoptować do polskiej administracji w sposób przemyślany, nie zaś mechanicznie je kopiować⁴. Kontrola zarządcza zawiera wszelkie możliwe do wyróżnienia istniejące mechanizmy kontrolne i działania zarządcze, dlatego przenika działania jednostki we wszystkich obszarach aktywności, obejmując m.in. kontrolę finansową, tradycyjnie rozumianą kontrolę w administracji publicznej, jak również zagadnienia związane z audytem. Dzięki temu umożliwia opisanie czy wręcz zinventaryzowanie aktualnego stanu zarządzania i podjęcia odpowiednich działań, które zostaną uznane za niezbędne przez konkretną jednostkę samorządu terytorialnego.

Idea kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych nie jest zagadnieniem nowym. Stała się ona odmianą funkcjonującego wcześniej w organach administracji publicznej systemu kontroli wewnętrznej. Kontrola ta odgrywała dość ważną rolę w procesie wnikliwej analizy podejmowanych decyzji, obejmowała kwestie finansowe, decyzyjne i personalne, przy czym w ostatnich latach dość mocno ewoluowała, co przyczyniło się do powstania nowego systemu – *nowego sposobu zarządzania* – opartego na całościowym ujęciu jednostki. Ustawodawca w znowelizowanej ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ wprowadził pojęcie kontroli zarządczej, która zgodnie z art. 68 ust. 1 u.f.p. stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Przyjęcie uregulowań związanych z kontrolą zarządczą w tych jednostkach spowodowało, iż zarządzający każdą organizacją otrzymują właściwe zapewnienie o prawidłowościach lub też niebezpieczeństwach, które mogą się pojawić w trakcie realizacji zadań publicznych.

Kontrola zarządcza, która funkcjonuje już od początku 2010 r., skupiona jest przede wszystkim na umiejętnym procesie monitorowania zadań

2 R.J. Mockler, *The Management Control Process*, Englewood Cliffs, N.J. 1994, s. 2.

3 E. Chojna-Duch, *Audyty wewnętrzne w systemie sektora finansów publicznych – aktualne problemy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 718, „Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia” nr 53, s. 339.

4 A. Szpor, *Pojęcie kontroli zarządczej (wybrane aspekty)*, Warszawa 2012, s. 5.

5 Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: u.f.p.

publicznych realizowanych przez instytucje publiczne. Kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, wykorzystując kontrolę zarządczą, coraz skuteczniej i z większą uwagą zarządzają strategicznymi obszarami podległej im jednostki. Zdają sobie sprawę z tego, że wykorzystanie w pełni możliwości wynikających z całościowego ujęcia kontroli zarządczej może pozytywnie wpływać na skuteczność realizowanych zadań publicznych. Takie zachowanie zarządzających jest bardzo oczekiwane, szczególnie przez pracowników organizacji, gdyż dzięki odpowiedniej informacji i komunikacji – przekazywanej najczęściej za pomocą przyjętych procedur – kontrola zarządcza staje się narzędziem niezbędnym do podwyższenia jakości usług oferowanych przez jednostki sektora finansów publicznych. Minister Finansów komunikatem nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶ spowodował wzrost świadomości zarządzających na temat tego procesu oraz przyczynił się do upowszechnienia jakże potrzebnej wiedzy w zakresie wykorzystania systemu kontroli zarządczej w codziennym funkcjonowaniu instytucji publicznych. Analiza przywołanego komunikatu pozwala wyodrębnić pięć grup, które odpowiadają za poszczególne elementy funkcjonowania kontroli zarządczej. Należą do nich:

- 1) środowisko wewnętrzne,
- 2) cele zarządzanie ryzykiem,
- 3) mechanizmy kontroli,
- 4) informacja i komunikacja,
- 5) monitorowanie i ocena.

W obszarze czwartym – **informacja i komunikacja** – osoby zarządzające daną organizacją oraz zatrudnieni w niej pracownicy powinni mieć zapewniony dostęp do wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania obowiązków służbowych. System komunikacji powinien dawać możliwość skutecznego jej przepływu zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji – w kierunku pionowym oraz poziomym. Omawiany efektywny system powinien zagwarantować przepływ informacji oraz właściwe zrozumienie komunikatów przez odbiorców. Grupa obejmująca obszar czwarty składa się ponadto z trzech istotnych działań. Pierwszym jest tzw. bieżąca informacja, w ramach której osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić w odpowiedniej formie oraz czasie właściwe oraz rzetelne informacje niezbędne do realizacji zadań. Drugie działanie, zwane komunikacją wewnętrzną, polega na zapewnieniu efektywnych mechanizmów przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego. Trzecie działanie, będące formą komunikacji zewnętrznej, to budowanie efektywnego systemu ważnych informacji z takimi podmiotami zewnętrznymi, które mają realną możliwość wpływania na osiągnięcie celów przez daną instytucję publiczną.

⁶ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84.

Przepis art. 68 ust. 2 u.f.p. stanowi, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz obowiązującymi w jednostce procedurami wewnętrznymi;
- 2) skuteczność i efektywność działania;
- 3) wiarygodność sprawozdań;
- 4) ochrony posiadanych przez organizację zasobów;
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji, będącej elementem procesu komunikacji;
- 7) zarządzania ryzykiem.

Sama idea kontroli zarządczej stanowi o ważnym procesie komunikacyjnym, który odbywa się wewnątrz każdej instytucji publicznej. W oparciu o model wdrażania kontroli zarządczej pracownikom zatrudnionym w jednostkach samorządu terytorialnego przypisuje się określone zadania z zakresu kontroli. Odpowiadają oni za realizację działań związanych z procesami zarządczymi w organizacji.

W ramach usprawnienia systemu komunikacji obejmującej proces kontroli kluczowa staje się regulacja zawarta w art. 69 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którym zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków osób zarządzających, tj.:

- 1) ministra w kierowanych przez niego działaniach administracji rządowej;
- 2) wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) kierownika jednostki.

Wskazane podmioty zarządcze, w ramach powierzonych im obowiązków służbowych, dokonują właściwego podziału kompetencji pośród pracowników. Zarządzający organizacją dostarczają zapewnienia o prawidłowym wdrażaniu kontroli zarządczej, opierając się na przesłankach jej **adekwatności, skuteczności i efektywności**. Właściwy przydział określonych ról w ramach kontroli zarządczej staje się miarodajnym sukcesem realizowanych zadań publicznych. Należy również zaznaczyć, że jednostka sektora finansów publicznych stanowi podstawowy poziom kontroli zarządczej w całym tym sektorze, a za jej funkcjonowanie w jednostce odpowiedzialny jest kierownik. Można również wyodrębnić drugi poziom kontroli zarządczej w administracji rządowej i samorządowej, za który odpowiada minister kierujący danym działem administracji rządowej oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa w przypadku samorządu terytorialnego⁷.

W ramach niniejszej publikacji analiza zostanie ograniczona do struktur jednostek samorządu terytorialnego (pod tą nazwą będą mieściły się zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i funkcjonujące w ich ramach poszczególne jednostki sektora finansów publicznych). Mając na uwadze

7 Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., s. 2.

ustrojową pozycję samorządu terytorialnego, należy podkreślić, że jakość zarządzania na poziomie wspólnot samorządowych przekłada się na obraz zarządzania państwem jako całością. To właśnie na poziomie struktur samorządowych w pełni został wyeksponowany ramowy charakter kontroli zarządczej. W przeciwieństwie do struktur administracji rządowej, gdzie liczne kwestie szczegółowe związane z kontrolą zarządczą zostały uregulowane na poziomie przepisów prawa powszechnie obowiązującego bądź w formie komunikatów Ministra Finansów, jednostkom samorządu terytorialnego pozostawiono możliwość dopasowania i przyjmowania rozwiązań odpowiednich dla poszczególnych jednostek⁸.

3. Informacja i komunikacja (wewnętrzna i zewnętrzna)

3.1. Informacja

Informacje stanowią specyficzny zasób jednostki o charakterze niematerialnym, często istotniejszy niż kapitał, praca czy zasoby naturalne. W literaturze pojawiały się liczne propozycje uznawania ich za piąty czynnik produkcji⁹. Mimo że stanowią przedmiot licznych badań naukowych w ramach różnych dyscyplin, nie posiadają jednoznacznej definicji. Część teoretyków uznaje je za pojęcie pierwotne, a tym samym niedefiniowalne, natomiast inni interpretują je w sposób bardzo ogólny. N. Wiener określa informację jako „nazwę treści zaczerpniętej ze świata zewnętrznego, w miarę jak się do niego dostosowujemy i przystosowujemy doń swoje zmysły”¹⁰. Szczególne znaczenie mają informacje w procesie zarządzania, gdyż są podstawowym narzędziem wspomagającym jego funkcje. Informacja ma wartość, ponieważ w danej sytuacji decyzyjnej pozwala z większym prawdopodobieństwem ocenić skutki podjętych decyzji. Dlatego też w procesie decyzyjnym miarą wartości informacji jest różnica między użytecznością decyzji podjętej przez zarządzającego pod wpływem jej posiadania a użytecznością decyzji podjętej bez niej.

Informacja to pojęcie wielowymiarowe, które może występować w rozmaitych kontekstach znaczeniowych. Na potrzeby niniejszej publikacji i w odniesieniu do standardów informacja ujęta została jako element/ warunek procesu komunikowania się. Cały proces komunikowania się polega

8 J. Bereza, J. Bober, M. Ćwiklicki et al., *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, M. Ćwiklicki (red.), Kraków 2015, s. 15.

9 G. Morgan uważa, że jest wielce prawdopodobne, iż organizacje stają się tożsame z ich systemami informacji, gdyż urządzenia mikroprocesorowe umożliwiają organizowanie bez posiadania organizacji w znaczeniu fizycznym i materialnym, G. Morgan, *Obrazy organizacji*, Warszawa 1999, s. 93; zob. też. B. Stefanowicz, *Informacja*, Warszawa 2004, s. 14.

10 N. Wiener, *Cybernetyka i społeczeństwo*, Warszawa 1960, s. 20.

na wymianie informacji i od jakości tych informacji oraz procedur uzależnione jest ukształtowanie komunikacji zarówno wewnątrz jednostki, jak i z podmiotami zewnętrznymi. Należy zauważyć, że osoby zarządzające oraz pracownicy w czasie wykonywania swoich obowiązków powinni mieć zapewniony dostęp do informacji. W praktyce w obszarze dostępu do informacji wymieniane są aż trzy różne czynniki, postrzegane jako źródło potencjalnych problemów. Są to

- 1) nieprawidłowy przepływ informacji,
- 2) brak informacji zwrotnej na temat wykonywanych zadań,
- 3) brak związku strategii, misji i aktualnie podejmowanych inicjatyw z własną pracą¹¹.

Pomimo ciągłego przepływu informacji, a wręcz ich natłoku, procesy komunikacji są często zaburzone, gdyż brakuje przemyślanych rozwiązań, budujący system wymiany informacji dedykowany jednostce, której dotyczy. Kierownictwo powinno pozyskiwać, generować i wykorzystywać odpowiednie i wysokiej jakości informacje zarówno ze źródeł wewnętrznych, jak i zewnętrznych w celu wsparcia funkcjonowania elementów kontroli zarządczej. Komunikacja to ciągły, interakcyjny proces udostępniania i uzyskiwania niezbędnych informacji¹².

Z. Dobrowolski proponuje rozpocząć badanie tworzenia i obiegu informacji od oznaczenia celu, realizacji któremu mają służyć informacje. W dalszej kolejności należy sprecyzować działania, które są podejmowane w konsekwencji uzyskania konkretnych informacji. Na podstawie przeprowadzonych przez siebie badań i obserwacji autor ten wskazał dwa przeciwstawne rozwiązania w zakresie zarządzania informacjami:

- 1) dążenie do tworzenia jak największej liczby danych opisowych i statystycznych. Punktem wyjścia jest tutaj przekonanie, że im większym zasobem i zakresem informacji się dysponuje, tym większa istnieje możliwość ich przetworzenia i analizy;
- 2) maksymalne ograniczenie informacji. Uzasadnia się je przede wszystkim kosztami tworzenia i przekazywania. Trzeba mieć świadomość, że przyjęcie tego rozwiązania grozi utratą informacji ważnych dla kierownictwa. Inne zagrożenie to możliwość wytworzenia nieprecyzyjnych danych czy też niedostosowania danych do potrzeb i oczekiwań odbiorców¹³.

Warte uwagi jest stanowisko M. Małeckiej-Łyszczek, która zestawiła katalog wymagań, jakie w jej ocenie powinny spełniać informacje wykorzystywane w sektorze finansów publicznych. Według autorki informacja powinna być:

11 G. Filipowicz, *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi*, Warszawa 2004, s. 24.

12 *Internal Control – Integrated Framework. Executive Summary*, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission 2013, <https://www.coso.org/Shared%20Documents/Framework-Executive-Summary.pdf> (dostęp: 2.11.2022), s. 5.

13 Z. Dobrowolski, *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*, Kraków 2017, s. 148.

- 1) właściwa – zawierać potrzebne i odpowiednie dane oraz odnosić się do zakresu analizowanego problemu. Przy jej tworzeniu należy uwzględnić planowanego odbiorcę, dla którego powinna być zrozumiała, tak żeby mógł ją wykorzystać;
- 2) terminowa – dostępna w czasie, kiedy jest potrzebna;
- 3) aktualna – najnowsza, świeża;
- 4) dokładna – informacja powinna być rzetelna i poprawna (nie zniekształcona czy przeinaczona), a także kompletna, tak aby dzięki niej poznać możliwie szerokie spektrum zagadnienia;
- 5) dostępna – należy zapewnić łatwy sposób pozyskania informacji (nie dotyczy to oczywiście informacji, dostęp do których jest limitowany, ograniczony pod względem podmiotowym, jak np. informacje niejawne czy dane osobowe). Kwestia dostępności wiąże się także z koniecznością ochrony zasobów informacyjnych¹⁴.

Reasumując, trzeba uznać, że informacja odpowiedniej jakości przekłada się na odpowiednią komunikację, ta zaś warunkuje prawidłowe współdziałanie zarówno w ramach jednostki, jak i poza nią. W rezultacie jakość informacji w sposób oczywisty przekłada się na stopień urzeczywistniania i realizacji celów oraz zadań. Generowanie i używanie istotnych informacji o odpowiedniej jakości wspiera zatem funkcjonowanie *internal control* (w rodzimym przypadku *kontroli zarządczej*)¹⁵. Należy również mieć na uwadze, że dla procesów wpisanych w kontrolę zarządczą istotne jest właśnie komunikowanie się, tj. przepływ informacji od nadawcy do odbiorcy, informacja zwrotna przesyłana od odbiorcy do nadawcy, a nie tylko samo przekazanie informacji bez odbioru. Tylko komunikowanie się umożliwia budowanie modelu administracji responsywnej, wpisującej się w koncepcję *good governance*¹⁶.

3.2. Komunikacja wewnętrzna

Jak już wspomniano, w obrębie struktury organizacyjnej jednostki musi funkcjonować przyjęty mechanizm komunikacji, co określane jest mianem komunikacji wewnętrznej. Jest to element konieczny do należytej realizacji celów i zadań jednostki, na temat których pracownicy muszą posiadać odpowiednie informacje. Przepływ w ramach komunikacji wewnętrznej musi uwzględniać zarówno kierunek kierownik jednostki – pracownicy, jak i pracownicy – kierownik.

Drugim ze wspomnianych kierunków jest o tyle istotny, że umożliwia mądre wykorzystanie wiedzy i potencjału pracowników. Rezultatem tych procesów może być zbudowanie w pracownikach świadomości, że ich głos jest ważny. Takie przeświadczenie sprzyja zaangażowaniu i przejawiać się

14 M. Małecka-Łyszczek, *Standardy kontroli zarządczej*, Warszawa 2019, s. 58.

15 *Internal Control – Integrated Framework...*, s. 7.

16 M. Princ, *Responsywność prawa administracyjnego i administracji publicznej* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017, s. 318.

może w rzetelnym podejściu do brania udziału np. w samoocenie jednostki. I na odwrót – przekonanie, że przekazywane przez pracownika spostrzeżenia i uwagi dotyczące dysfunkcji czy też proponowanych innowacji pozostają w jednostce bez odbioru, będzie zniechęcało do takich działań wobec ich nieefektywności. Czerpanie z zasobów informacyjnych pracowników jest absolutnie podstawowe dla wszelkich procesów dokonywanych w ramach kontroli zarządczej. Oprócz kierunku pionowego istotne są również przepływy poziome, tj. między poszczególnymi pracownikami jednostki – uzupełnianie informacji, doprecyzowanie, lepsza koordynacja, rozwiązywanie problemów, przekazywanie dobrych wzorców.

3.3. Komunikacja zewnętrzna

Zgodnie z brzmieniem standardu D pkt 18 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych: „Należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań”¹⁷.

Na poziomie funkcjonowania wspólnot samorządowych obserwujemy stale wzrastające znaczenie procesów partycypacyjnych. Ich wyrazem jest standard określany mianem komunikacja zewnętrzna – dotyczy on procesów wymiany informacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a interesariuszami i podmiotami zewnętrznymi. Jak słusznie podkreśla B. Dolnicki, samorząd to sprawowanie administracji przez zbiorowość zainteresowanych osób¹⁸. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego samorząd lokalny oznacza zdolność i prawo społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców¹⁹. Podmiotem samorządu jest społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP²⁰). Zatem województwo, powiat czy gmina są traktowane jako związek mieszkańców danego obszaru – korporacja terenowa²¹. Przynależność do samorządu powstaje z mocy prawa w związku z zamieszkaniem na określonym terytorium²². Należy podkreślić, że model kontroli zarządczej odnosimy do struktur administracji samorządowej i stąd

17 Ze względu na szeroko ujętą tematykę komunikacji wewnętrznej autorka ogranicza informacje w tym zakresie do podania przykładów. Szerzej odsyła do literatury zawartej w bibliografii bądź obfitej literatury dostępnej na rynku.

18 B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2018, komentarz do art. 1, s. 31.

19 Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

20 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

21 B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, komentarz do art. 1, s. 21–22.

22 Zob. art. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

mieszkańcy są ujmowani jako podmioty zewnętrzne względem nich. W rezultacie w odniesieniu do gminy, powiatu i województwa podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań z punktu widzenia kontroli zarządczej będą w szczególności mieszkańcy, ale i jednostki samorządu terytorialnego, administracja rządowa, jak również zewnętrzni krajowi czy zagraniczni inwestorzy.

Reasumując, administracja nie będzie działała należycie, czyli sprawnie i skutecznie, bez instytucji, które daje jej społeczeństwo. Działając w pojedynkę, w odseparowaniu od społecznych zasobów i struktur, nie jest w stanie w dłuższej perspektywie zapewnić należytego wykonania swoich zadań w sposób, którego oczekują obywatele, dlatego jak najszerze współuczestniczenie powinno być postrzegane jako korzystne zarówno dla społeczeństwa, jak i administracji. Dążenie do zaangażowania obywateli w sprawy publiczne sprawia, że polepsza się funkcjonowanie samej władzy publicznej, wpływa to również korzystnie na podniesienie poziomu świadomości obywateli²³. Analizowane współdziałanie sprzyja wzrostowi podmiotowości i umacnia pozycję obywateli w stosunku do władz publicznych. Jest wyrazem wskazanego już w preambule Konstytucji²⁴ dialogu społecznego i partycypacji w procesie administrowania na poziomie lokalnym. Jak słusznie zauważył J. Borkowski, podstawowy zakres właściwości administracji obejmuje sfery działań realizowanych w bezpośrednich relacjach z podmiotami zewnętrznymi o różnym statusie, a widoczna ewolucja dokonuje się po obu stronach, i to nie tylko równoległe, ale także we wzajemnym uzależnieniu²⁵.

4. Komunikacja dla realizacji idei partycypacji samorządu

O znaczeniu komunikowania samorządowego najczęściej mówi się w kontekście realizacji prawa obywateli do informacji publicznej. To najbardziej elementarna działalność, nie różnicująca w szczególności sposób jednostek samorządowych. Nie będzie to jednak przedmiotem głębszej refleksji autorki, w jej ocenie warte uwagi są inne uwarunkowania komunikacji, które pozwalają zrozumieć jej znaczenie dla realizacji podstawowych założeń samorządu terytorialnego.

23 R. Marchaj, *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2014, s. 165.

24 „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

25 J. Borkowski, *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 58.

Demokracja, szczególnie w wersji partycypacyjnej, wymaga odpowiedniego poziomu informacji. Mowa tu nie tylko o suchym przekazywaniu faktów na temat oficjalnej działalności podmiotów władzy, ale również wiedzy, która jest nieodłącznym czynnikiem warunkującym aktywność społeczną – bez niej obywatele nie znają zakresu odpowiedzialności własnej i instytucji publicznych. Przekazywanie informacji na temat funkcjonowania samorządu to tylko jeden z aspektów omawianej kategorii aktywności. Niezbędna jest bowiem komunikacja dwustronna, która staje się kanałem porozumienia na linii władza – obywatele, jak również artykulacji potrzeb lokalnych społeczności. Porozumiewanie się jest sposobem budowania świadomości wspólnych interesów, która staje się punktem wyjścia realnej partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym. Aktywność komunikacyjna jest też podstawą budowania wspólnej tożsamości, przywiązania do miejsca zamieszkania oraz wielu innych składowych szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego, a także nieodłącznym elementem konstytuującym zaufanie do władz i warunkującym zrozumienie dla prowadzonych przez nie działań na każdym etapie ich realizacji²⁶. Na potrzeby niniejszego artykułu za najważniejsze jednak uznano te funkcje komunikowania, które przekładają się na realne działania w samorządzie. Zaliczamy do nich nie tylko dostarczanie wiedzy o zakresie i formie prowadzonej przez jednostkę aktywności, ale również budowanie świadomości potrzeby działania, możliwej skuteczności podejmowanych zadań i jej przełożenia na osobistą sytuację jednostki. Taką funkcję może pełnić tylko sprawnie realizowana komunikacja społeczna, przybierająca formę dialogu, a nie jednostronnego przekazu informacji.

G. Sartori uważa, że partycypacja społeczna „polega na osobistym udziale, aktywnym i chętnym włączaniu się. Uczestnictwo nie jest więc prozaicznym byciem częścią czegoś, a tym bardziej niechcianym przymusowym włączeniem się do czegoś. Uczestnictwo to ruch samoistny, dokładne przeciwieństwo bycia włączonym w ruch (z cudzej woli), czyli przeciwieństwo zmobilizowania”²⁷. Tak rozumiane uczestnictwo zawiera w sobie element dobrowolności, osobistej chęci zaangażowania się obywateli we współzarządzanie gminą czy inną jednostką samorządową. Nie da się więc nikogo do niego zmusić, trudno bowiem oczekiwać, że zadowolający poziom udziału obywateli w działaniu władz będzie rezultatem samego tylko nadania odpowiednich praw. Konieczny jest więc odpowiedni poziom świadomości możliwości i potrzeby takiego działania, czego warunkiem wydaje się zaproszenie lokalnych społeczności – za pomocą skutecznej komunikacji – do współpracy. Zaproszenie takie nie powinno przyjmować formy jednorazowego aktu, a raczej stałej interakcji z obywatelami, którzy stopniowo uświadamiają sobie, że jednostka samorządowa jest (może być) przestrzenią współdziałania²⁸. Skoro obywatele z własnej

26 E. Pażewska, *Samorząd terytorialny wczoraj i dziś*, Warszawa 2011, s. 266–269.

27 G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 148.

28 K. Peter-Bombik, A. Szczudlińska-Kanoś, *Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych* [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, R. Brol, A. Raszkowski,

inicjatywy niekoniecznie wykazują wystarczające zainteresowanie działalnością władz i funkcjonowaniem samorządu, a w jeszcze mniejszym stopniu wolę podejmowania realnych działań we własnym zakresie, konieczny jest sprawny system aktywizowania, tworzenia optymalnych warunków do partycypacji oraz inicjowania konkretnych działań. Kluczowa wydaje się tutaj działalność wąsko rozumianych samorządów, czyli samych władz lokalnych i ich zaplecza administracyjnego²⁹.

Warto w tym miejscu podkreślić, że wiele stosowanych form partycypacji ma charakter działań głównie lub wyłącznie komunikacyjnych. Podstawowa i najbardziej powszechna forma aktywności to udział w wyborach i referendach, który jest aktem wyłącznie komunikacyjnym, polegającym na opowiedzeniu się za konkretnym kandydatem, ugrupowaniem bądź proponowanym rozwiązaniem. Niska frekwencja w lokalnych wyborach i referendach stanowi punkt wyjścia do diagnozowania problemów uczestnictwa społecznego w życiu lokalnym, choć nie wszyscy zainteresowani omawianą tematyką badacze postrzegają ją jako bezpośredni wyraz ogólnej niechęci do lokalnej polityki czy też braku zainteresowania sprawami najbliższego otoczenia³⁰.

Inną formą aktywizowania lokalnych społeczności i włączania ich w proces zarządzania jednostką samorządu terytorialnego są konsultacje społeczne, które nie mają charakteru obligatoryjnego, a rezultaty konsultacji nie są wiążące dla władz, z czego m.in. wynika ich mała popularność. Źródłem wiedzy na temat oczekiwań społecznych i nastrojów opinii publicznej są badania społeczne³¹, które można uznać za swego rodzaju zaproszenie mieszkańców do dialogu. Formą aktywizowania lokalnego potencjału są inicjatywy związane z budżetem obywatelskim, zwanym również budżetem partycypacyjnym³², który można uznać za kolejny poziom upodmiotowienia lokalnych społeczności, dzięki niemu bowiem mogą one nie tylko wypowiedzieć się na temat zaproponowanych przez władze bądź inne podmioty rozwiązań, ale również przedstawić własne projekty i uzyskać ich finansowanie. Jeszcze wyższą formą z perspektywy znaczenia sprawczości społeczności lokalnych jest inicjatywa uchwałodawcza, która aktualnie nie ma odpowiedniego umocowania w ustawodawstwie centralnym, jednak jest praktykowana w niektórych samorządach³³.

A. Sztando (red.), *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 391, Wrocław 2015, s. 85–86.

29 K. Bakalarski, *Komunikacja a rozwój społeczności lokalnych*, Warszawa 2014, s. 19.

30 W. Wojtasik, *Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych* [w:] *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, M. Barański, A. Czyż, S. Kubas (red.), Katowice 2010, s. 255.

31 R. Sikora, *Public relations w gminie* [w:] *Public relations w teorii i praktyce*, B. Ociepka (red.), Wrocław 2003, s. 75.

32 M. Radziszewski, *Budżet obywatelki instrumentem rozwoju kapitału społecznego*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2016, nr 51, s. 143.

33 M. Krasieński, *Lokalne inicjatywy obywatelskie w mechanizmach demokracji samorządowej* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2014, s. 436.

Wyniki badań z ostatnich lat potwierdzają, że urzędnicy i przedstawiciele władz samorządowych mają coraz większą świadomość konieczności prowadzenia dwustronnej, utrzymanej w duchu dialogu polityki komunikacyjnej, jednak świadomość ta niekoniecznie przekłada się na częstotliwość wykorzystywania narzędzi, które umożliwiałyby interakcję oraz wzmacniały aktywność komunikacyjną obywateli³⁴. Spośród takich sposobów komunikowania najczęściej wybierane są konsultacje społeczne, które praktykuje się w blisko połowie samorządów, natomiast znacznie rzadziej organizowane są np. badania społeczne³⁵. W końcu należy nadmienić, że w samorządach preferuje się bezpośrednie formy kontaktu z mieszkańcami, co potencjalnie sprzyja interaktywności, jednak są to głównie kontakty oficjalne, formalne, a więc nie zawsze zachęcające do swobodnego wypowiedzania się³⁶.

Warte uwagi jest również to, że dla włączenia obywateli w proces współzarządzania jednostką samorządową nie wystarczy pytać ich o zdanie, konieczne jest również komunikowanie efektów tych zapytań oraz wskazywanie, w jakim stopniu aktywność mieszkańców została uwzględniona w podejmowanych decyzjach.

5. Podsumowanie

Jednostki sektora finansów publicznych coraz częściej muszą z dużym wyprzedzeniem przewidywać przyszłość oraz szybko reagować na możliwe zagrożenia, które mogą pojawić się w każdej chwili. W takim proceduralnym postępowaniu niewątpliwie istotne staje się umiejętne przygotowanie procedur związanych zarówno z kontrolą zarządczą, jak i systemem sprawnego przepływu **informacji** oraz z **komunikacją**. Właściwie przemyślane, omówione, przygotowane oraz wdrożone systemy kontroli zarządczej i zarządzania informacją wymagają odpowiedniej komunikacji w organizacji. Omawiane procesy powinny być finalnie przygotowane w formie wewnętrznych procedur, jak też doskonalone oraz dostosowywane do zmian prawnych czy organizacyjnych, gdzie duży wkład pracy i zaangażowania pochodzi od zarządzających oraz pracowników.

Budowa w jednostce efektywnego systemu informacji i komunikacji (wewnętrznej i zewnętrznej) w obrębie realizacji kontroli zarządczej wymaga uwzględnienia wielu czynników. Należy zaznaczyć, że niezbędny jest tutaj sprawny obieg informacji oraz wdrożone kanały jej gromadzenia i rozpowszechniania, w tym przekazywanie informacji obywatelom zamieszkującym

34 P. Szostak, R. Rajczyk, *Komunikowanie lokalne. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*, Katowice 2013, s. 113.

35 Z. Chmielnicki, P. Kuca, R. Polak, *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, Rzeszów 2015, s. 42.

36 Ibidem.

daną jednostkę samorządową. Z pewnością kluczowe wydaje się zrozumienie i zaakceptowanie roli pracowników realizujących politykę informacyjną, zatrudnionych na wszystkich szczeblach organizacji. W tym zakresie odpowiednia polityka zarządzających, sprawność w realizacji polityki informacyjnej, a także kompetencja wraz z profesjonalizmem urzędników stają się filarem, na którym opiera się zaufanie oraz publiczny wizerunek danej jednostki samorządu terytorialnego.

Kierownik jednostki powinien rozważyć każdy z tych czynników i dokonać oceny poprawności ich funkcjonowania ze szczególnym uwzględnieniem procesów generowania rzetelnej informacji i prawidłowej komunikacji. Sprawny system komunikacji zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej jest warunkiem efektywnego działania jednostki. Sprawność tego systemu można uzyskać przez jednoznaczne zidentyfikowanie jego adresatów i celów komunikacji oraz pomiar wyników. Istotne przy tym jest, aby wybrać najważniejsze dla danej problematyki kanały informacji oraz odpowiednie narzędzia, które pozwolą na badanie efektów komunikowania i dokonanie niezbędnych korekt w dotychczasowych założeniach systemu *informacji i komunikacji* w jednostkach sektora finansów publicznych.

Komunikacja społeczna w sektorze publicznym spełnia takie same funkcje jak w każdym innym typie organizacji. Jej istotą jest podawanie pełnych i prawdziwych informacji, a skuteczność zależy od ciągłości komunikowania. Tylko wówczas można kreować wizerunek skutecznych i przyjaznych obywatelowi instytucji. Szczególną rolę komunikacja odgrywa w administracji samorządowej, ponieważ każdy obywatel prędzej czy później ma kontakt z instytucjami administracji, a często jest uzależniony od wydawanych przez nie decyzji. Jednocześnie instytucje publiczne zależą od obywatela, który płacąc podatki, finansuje ich działalność. To sprawia, że odgrywają wobec niego służebną rolę i dlatego m.in. powinny dbać o jego zadowolenie z ich funkcjonowania oraz o stworzenie dwukierunkowej komunikacji na linii obywatel – instytucja. Muszą być więc elastyczne, odpowiadać na potrzeby społeczeństwa. Wprawdzie w zakresie komunikowania przez administrację publiczną jest jeszcze wiele do zrobienia, ale można zauważyć pewien progres w tej dziedzinie.

Z uwagi na swoją funkcję instytucje publiczne pozostają stale pod wnikliwą obserwacją obywateli, coraz bardziej świadomych swoich praw w zakresie dostępu do informacji. W związku z tym konieczne jest, aby jednostki te w większym stopniu korzystały zarówno z tradycyjnych, jak i nowych form oraz metod komunikowania społecznego. Ważne jest również wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, które jednak same w sobie są tylko narzędziami, nie wiążącymi się bezpośrednio z żadnymi negatywnymi lub pozytywnymi efektami. Właściwie wykorzystywane posiadają ogromny potencjał komunikacyjny pozwalający na efektywniejszą i wydajniejszą realizację celów administracji publicznej. Optymalnego dostępu do informacji oraz komunikacji z obywatelami wymaga również koncepcji

Nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*), którego efektywność rozumiana jest przede wszystkim jako zapewnienie obywatelom dostępu do usług możliwie najwyższej jakości przy jednoczesnych relatywnie niskich kosztach ich świadczenia. Podobne warunki muszą być spełnione, by mówić o skutecznej partycypacji społecznej. Im więcej kanałów komunikowania społecznego będzie dostępnych, tym pełniejszy przekaz otrzyma odbiorca, a proces komunikowania społecznego stanie się bardziej efektywny.

Jak zatem wskazano, informację i komunikację zewnętrzną na poziomie samorządu należy powiązać z narastającymi procesami partycypacyjnymi i współzarządzania (ang. *governance*), należy więc przypuszczać, że będzie ona stale zyskiwać na znaczeniu³⁷.

Bibliografia

- Bakalarski K., *Komunikacja a rozwój społeczności lokalnych*, Warszawa 2014.
- Bereza J., Bober J., Ćwiklicki M. et al., *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, M. Ćwiklicki (red.), Kraków 2015.
- Borkowski J., *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Chmielnicki Z., Kuca P., Polak R., *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, Rzeszów 2015.
- Dobrowolski Z., *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*, Kraków 2017.
- Dolnicki B., M. Mączyński, M. Małecka-Łyszczek, *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.
- Chojna-Duch E., *Audyt wewnętrzny w systemie sektora finansów publicznych – aktualne problemy* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 718, „Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia” nr 53.
- Filipowicz G., *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi*, Warszawa 2004.
- Internal Control – Integrated Framework. Executive Summary*, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission 2013, <https://www.coso.org/Shared%20Documents/Framework-Executive-Summary.pdf> (dostęp: 2.11.2022).
- Krasiński M., *Lokalne inicjatywy obywatelskie w mechanizmach demokracji samorządowej [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2014.
- Małecka-Łyszczek M., *Standardy kontroli zarządczej*, Warszawa 2019.
- Marchaj R., *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2014.
- Mockler R.J., *The Management Control Process*, Englewood Cliffs, N.J. 1994.
- Morgan G., *Obrazy organizacji*, Warszawa 1999.

³⁷ B. Dolnicki, M. Mączyński, M. Małecka-Łyszczek, *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 246.

- Pażewska E., *Samorząd terytorialny wczoraj i dziś*, Warszawa 2011.
- Peter-Bombik K., Szczudlińska-Kanoś A., *Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych* [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, R. Brol, A. Raszkowski, A. Sztando (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 391, Wrocław 2015.
- Princ M., *Responsywność prawa administracyjnego i administracji publicznej* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017.
- Radziszewski M., *Budżet obywatelki instrumentem rozwoju kapitału społecznego*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2016, nr 51.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.
- Sikora R., *Public relations w gminie* [w:] *Public relations w teorii i praktyce*, B. Ociepka (red.), Wrocław 2003.
- Stefanowicz B., *Informacja*, Warszawa 2004.
- Zostak P., Rajczyk R., *Komunikowanie lokalne. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*, Katowice 2013.
- Szpor A., *Pojęcie kontroli zarządczej (wybrane aspekty)*, Warszawa 2012.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2018.
- Wiener N., *Cybernetyka i społeczeństwo*, Warszawa 1960.
- Wojtasik W., *Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych* [w:] *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, M. Barański, A. Czyż, S. Kubas (red.), Katowice 2010.

Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway, Internal Control- Integrated Framework, Executive Summary, <https://www.coso.org/Shared%20Documents/Framework-Executive-Summary.pdf>

System komunikacji zewnętrznej jako element kontroli zarządczej – partycypacja i komunikowanie w jednostkach samorządu terytorialnego

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie roli jednego z elementów ramowych kontroli zarządczej – informacja i komunikacja, który stanowi podstawę partycypacyjnego zarządzania w sektorze publicznym. Procesy komunikowania się są ważnym elementem partycypacji, a co za tym idzie narzędzia komunikacji należą do instrumentów zarządzania publicznego

o charakterze partycypacyjnym. W opracowaniu wykorzystano metody analizy aktów obowiązującego prawa, standardów, źródeł, dokumentów, zaleceń i wytycznych Ministra Finansów z obszaru wdrażania kontroli zarządczej, których wyniki są rezultatem zastosowania metod indukcji i dedukcji opisowej. Efektem pracy jest potwierdzenie użyteczności i ważnej funkcji, jaką pełni informacja i komunikacja, a także zaprezentowanie ich przepływu w systemie kontroli zarządczej jako istotnego elementu partycypacji społecznej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Słowa kluczowe: informacja i komunikacja, kontrola zarządcza, partycypacja, jednostki samorządu terytorialnego, sektor finansów publicznych

The system of external communication as an element of management control – participation and communication in local government units

Abstract

The aim of the article is to present the role of one of the elements of this framework management control „information and communication” which is the basis for participatory management in the public sector. Communication processes are an important and fundamental element of participation, and consequently, communication tools belong to participatory public management instruments. The study uses methods of analysis of acts of applicable law, standards, sources, documents, recommendations and guidelines of the Minister of Finance in the area of implementation of management control, the results of which are the outcomes of the use of methods of induction and descriptive deduction. The result is a confirmation of the usefulness and importance of „information and communication” and their flow in the management control system as an important element of social participation in public finance sector units.

Keywords: „information and communication”, management control, participation, local government units, public finance sector