

# Beata Filipiak

---

## Informacja jako podstawa komunikacji między organami samorządowymi w świetle badań

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 42, 615-623

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Beata Filipiak*<sup>1</sup>

## **INFORMACJA JAKO PODSTAWA KOMUNIKACJI MIĘDZY ORGANAMI SAMORZĄDOWYMI W ŚWIETLE BADAŃ<sup>2</sup>**

### **Streszczenie**

Artykuł przedstawia część wyników badań nad znaczeniem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego. W artykule zaprezentowano:

- znaczenie informacji dla organów jednostki samorządu terytorialnego,
- preferencje interesariuszy w zakresie informacji o danej jednostce samorządu terytorialnego.

W podsumowaniu, autorka sformułowała wnioski dotyczące zmian w systemie informacyjnym w jednostkach samorządu terytorialnego.

### **Wprowadzenie**

Ważnym elementem zarządzania publicznego jest technika informacyjna, która stanowi swoistego rodzaju część realizowanych zadań przez jednostki sektora publicznego. Sama informacja decyduje o konkurencyjności samorządu, stanowi podstawę zasady jawności działań organów samorządowych (wymaganej przepisami prawa), a ponadto jest podstawą do podejmowania zmian w zakresach świadczonych usług przez samorząd. Informacja, aby spełniała swoją podstawową rolę w procesie komunikowania między organami samorządowymi powinna być odpowiedniej jakości oraz musi być zapewniony odpowiedni do niej dostęp.

Decyzje podejmowane przez organy samorządowe podejmowane są w oparciu o wiele kryteriów, ale najważniejszym jest zapewnienie jakości informacji, właściwej jej komunikatywności oraz rzetelności<sup>3</sup>. Celem artykułu jest wskazanie na znaczenie informacji w komunikowaniu się między organem stanowiącym oraz wykonawczym w jednostkach samorządu terytorialnego. Zaprezentowane zostaną wyniki badań cząstkowych w zakresie oceny jakości informacji stanowiącej podstawę w komunikacji między wskazanymi organami.

---

<sup>1</sup> Beata Filipiak – prof. US dr hab., Katedra Zarządzania Finansami, Zakład Finansów Publicznych, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński.

<sup>2</sup> Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2006-2008 jako projekt badawczy nr 1H02C11330.

<sup>3</sup> G. Rosa: *Informacja jako czynniki rozwoju marketingu partnerskiego w usługach transportowych*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 528, Problemy Transportu i Logistyki nr 7, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 209.

## Przesłanki komunikowania się między organami jednostki samorządu terytorialnego

Komunikacja jest procesem przekazywania informacji innym podmiotom i wymaga szczególnego podejścia z punktu widzenia nadawcy informacji, jej odbiorcy i samego przekazywanego komunikatu. W jednostkach samorządu terytorialnego również zachodzą procesy komunikowania się. Są jednak one nastawione na inne cele niż w przedsiębiorstwie<sup>4</sup>. W jednostce samorządu terytorialnego podstawą komunikacji są oczekiwania społeczeństwa, wyrażające się w postaci zespołu dóbr i usług publicznych. Samorząd dążąc do zaspokojenia zgłaszanych potrzeb społecznych będzie starał się poznać nowe potrzeby, gdyż u ich podstawy leży kampania wyborcza. Dzisiaj można powiedzieć, że organy samorządowe chcąc sprawować władzę muszą komunikować się ze społeczeństwem i odpowiadać swoimi działaniami na zgłaszane potrzeby społeczeństwa. Jest to współzależność wyborcza, która nie może być lekceważona.

Ważnym aspektem komunikacji jest sposób komunikowania z pozostałymi interesariuszami informacji o samorządzie. Podmiotami zewnętrznymi zainteresowanymi w otrzymaniu informacji, oprócz organów państwowych i społeczeństwa są:<sup>5</sup>

- inwestorzy (w szczególności przedsiębiorcy),
- dostawcy dóbr (podmioty kooperujące),
- dawcy kapitału,
- wierzyciele,
- agendy rządowe, w tym: GUS, różne komisje prognostyczne, instytuty badawcze, agencje – pośrednicy w dystrybuowaniu bezzwrotnych środków Unii Europejskiej,
- analitycy rynkowi, w tym instytucje ratingowe,
- ubezpieczyciele.

Zainteresowanie to skierowane jest na pozyskanie głównie informacji o sytuacji i gospodarce finansowej, a wynika ono z faktu ścisłego uzależnienia od sytuacji finansowej jednostki samorządowej wielu podmiotów otoczenia. Oznacza to, że podmioty w zależności od sytuacji finansowej jednostki samorządowej mogą (nie zawsze muszą, ale najczęściej to robią) korygować swoje instytucjonalne cele, ale należy podkreślić że największą rangę w tym zakresie posiada kształt obowiązującego systemu politycznego, system postaw i wartości uznawanych w danym społeczeństwie<sup>6</sup>.

Szczególne znaczenie ma komunikowanie się między organami samorządowymi. To ten rodzaj komunikacji wewnętrznej będzie decydować nie tylko o zakresie i jakości realizowanych zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego (wprawdzie ustawy wyznaczają zakres zadań, ale tylko obligatoryjny, nie wyznaczają standardu jakościowego ani zadań o charakterze rozwojowym, czy uzupełniającym zadania obligatoryjne), ale również będzie wpływał na stan gospodarki finansowej i samą kondycję finansową danej jednostki. Można zatem wskazać, że komunikacja

<sup>4</sup> Szerzej: V.A. Zeithaml, M.J. Bitner: *Service marketing. Integrating customer fokus cross the firm*. Irwin Mc Graw-Hill, New York 2000.

<sup>5</sup> *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*. Red. B.Filipiak. Difin, Warszawa 2009, s. 30-32.

<sup>6</sup> J.M. Samuelson, F.M. Wilkes, R.E. Brayshaw: *Management of Company Finance*. Chapman and Hall, London 1993, s. 2.

wewnętrzna musi być oparta na wysokiej jakości informacji i powinna charakteryzować się wysoką sprawnością.

## **Wymogi stawiane jakości informacji w jednostkach samorządu terytorialnego**

Istotnym dla organów jednostki samorządu terytorialnego, zarówno stanowiących jak i wykonawczych jest informacja, która będzie pozwalała na dokonanie oceny<sup>7</sup>:

- tendencji rozwojowych, najistotniejszych czynników mających wpływ na rozwój, oraz identyfikacji czynników i zjawisk mających wpływ na kształt procesu gromadzenia i wydatkowania publicznych zasobów finansowych,
- sytuacji finansowej, kondycji i gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego,
- sytuacji przeddecyzyjnych, z uwzględnieniem sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, wszystkich czynników wewnętrznych i zewnętrznych mających wpływ na decyzje finansowe oraz pozostałe decyzje podejmowane przez organy jednostki samorządu terytorialnego, a mające wpływ na przebieg zjawisk finansowych (na ich powstanie lub ich kształt).

Informacje powinny pozwolić również na dokonanie oceny w zakresie:<sup>8</sup>

- a) zdolności do terminowego regulowania zobowiązań, co jest jedną z podstawowych zasad racjonalnego wydatkowania środków publicznych i na co zwraca szczególną uwagę ustawodawca w ustawie o finansach publicznych (płynność),
- b) racjonalnego dokonywania wydatków i ponoszenia kosztów, zgodnie z zasadą celowości, legalności, gospodarności i oszczędności, ale również z punktu widzenia efektywności i racjonalizacji dotychczasowej struktury wydatkowej,
- c) sprawności dochodowej, rozumianej jako stopień realizacji dochodów, ze szczególnym uwzględnieniem przyczyn ich odchylenia od planu.

Ponadto informacja powinna umożliwiać dokonanie oceny przez organy samorządowe jakości i stopnia zadowolenia z dostarczanych dóbr i usług publicznych. Bez tych informacji nie można w sposób efektywny komunikować się ze społeczeństwem i wszystkimi interesariuszami informacji. Informacje, aby uznać za przydatne powinny spełniać następujące kryteria<sup>9</sup>:

- powinny być generowane terminowo, gdyż muszą oddawać zachodzące zdarzenia gospodarcze i stany otoczenia w sposób aktualny,
- koszty wygenerowania informacji nie powinny przekroczyć korzyści wynikających z ich posiadania,
- powinny posiadać znaczenie jakościowe dla procesu podejmowania decyzji.

Informacje powinny być generowane w następujących podsystemach:<sup>10</sup>

- a) podsystemie planowania i kontroli,
- b) podsystemie ewidencji operatywnej,
- c) podsystemie rachunkowości,

<sup>7</sup> *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki... op.cit.*, s. 29.

<sup>8</sup> B. Filipiak-Dylewska: *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*. Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 63.

<sup>9</sup> *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki... op.cit.*, s. 33.

<sup>10</sup> Szerzej na te kwestie w odniesieniu do przedsiębiorstw zwraca uwagę: *Analiza finansowa w zarządzaniu współczesnym przedsiębiorstwem*. Red. M. Walczak. Wyd. Difin, Warszawa 2007, s. 47.

- d) podsystemie analiz ekonomiczno-finansowych,
- e) podsystemie statystyki, w tym sprawozdawczości budżetowej.

Ważnym jest, aby spełniały określone przesłanki i kryteria, by móc stać się użytecznymi. O użyteczności informacji decyduje ich jakość, spełnianie kryteriów opisanych prawem. Rozpatrując informację, można wskazać, że o jej jakości decyduje dziesięć cech – wymiarów jakości<sup>11</sup>:

1. Relewanca, czyli stopień w jakim informacja jest istotna dla użytkownika.
2. Dokładność, czyli stopień, w jakim odzwierciedla rzeczywistość.
3. Aktualność, posiadanie wartości użytkowej w konkretnej chwili lub danej potrzebie.
4. Kompletność, czyli powinna składać się z wystarczającej ilości jakościowo spójnych elementów ułożonych sekwencyjnie, gwarantujących logiczną całość.
5. Spójność, czyli dążenie do zapewnienia standardu informacji.
6. Format występowania, czyli jest ona określana poprzez poziom szczegółowości i formę, w jakim przedstawiana jest użytkownikowi.
7. Dostępność, czyli jest opisana w oparciu o to, jak łatwo jest informację pozyskać i posługiwać się nią.
8. Kompatybilność.
9. Bezpieczeństwo, czyli jest ona chroniona przed nieodpowiednim, nieautoryzowanym oraz bezprawnym dostępem i wykorzystaniem.
10. Weryfikowalność, czyli możliwość potwierdzenia, czy jest prawdziwa i czy odpowiada przyjętym standardom w zakresie dokładności, aktualności, kompletności i bezpieczeństwa.

Można wskazać, że dobrą informacją jest taka, która jest istotna dla rozwiązania określonego problemu decyzyjnego, wystarczająco dokładna i kompletna, pochodząca z wiarygodnego źródła, dostarczona do odpowiedniego odbiorcy i w odpowiednim czasie, na odpowiednim poziomie szczegółowości, przesyłana za pośrednictwem odpowiedniego kanału komunikacyjnego, zrozumiała dla użytkownika (często decydenta)<sup>12</sup>.

Z punktu widzenia komunikatywności informacja powinna być wolna od barier semantycznych, syntaktycznych oraz pragmatycznych. Ponadto powinna być dostępna w chwili, kiedy decydent jej potrzebuje (kryterium czasu) oraz w odpowiedniej ilości. Zwłaszcza ten ostatni element powinien być surowo przestrzegany. Zbyt duża liczba informacji nie zwiększa wartości poznawczej, ale wywołuje tzw. szum informacyjny i obniża sprawność procesu decyzyjnego.

Rozpatrując kryteria prawne, sformułowane w obowiązującym prawie, należy przywołać ustawę o rachunkowości, która kryteria te formułuje pod kierunkiem informacji finansowo-księgowej. Chodzi tutaj o wierne przedstawienie zdarzeń kształtujących sytuację finansową i wyników finansowych, odzwierciedlenie treści ekonomicznej zdarzeń i transakcji, obiektywizm i bezstronność, zapewnienie ostrożnej wyceny oraz kompletność. Oznacza to, prowadzenie ewidencji w oparciu o ogólne standardy wyznaczone przez ustawę o rachunkowości oraz ustawę o finansach publicznych<sup>13</sup>. Koniecznym jest również uwzględnienie zasad rachunkowości, takich

---

<sup>11</sup> H. Miller: *The Multiple Dimensions of Information Quality*. „Information Systems Management” 1996, Vol. 13, No 2; S. Alter: *Information Systems: Foundation of E-Business*. Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ 2002, s. 162.

<sup>12</sup> T. Lucey: *Management Information Systems*. DP Publications Ltd., London 1995, s. 20.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. DzU z 2002, nr 76, poz. 694 z późn. zm.; Ustawa z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

jak: zasada ciągłości, zasada kasowości (i memoriału dla określonych przepisami prawa podmiotów), zasada współmierności, zasada ostrożności, zasada periodyzacji, zasada istotności, zasadę indywidualnej wyceny<sup>14</sup>.

Można podkreślić zatem, że informacja powinna charakteryzować się zrozumiałością, czyli łatwością zrozumienia przez decydentów samorządowych, powinna znacząco wpływać na ich decyzje (przydatność), musi być wolna od błędów (co oznacza, że powinna: wiernie odzwierciedlać rzeczywistość, być neutralna, kompletna, bazować na ostrożnej wycenie oraz powinna w swej istocie zapewniać przewagę treści nad formą), umożliwiać porównywalność, zwłaszcza jeżeli chodzi o zachowanie zasady benchmarkingu samorządowego<sup>15</sup>.

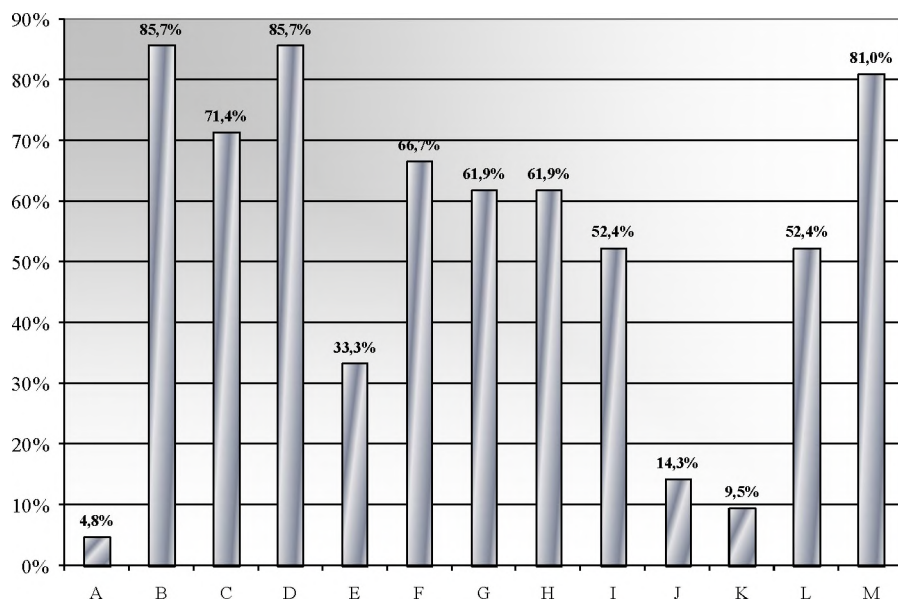
## Znaczenie informacji w procesach komunikowania między organami samorządowymi

Otoczenie różnie może reagować na informację, różnie mogą na nią reagować i same organy samorządowe. Należy rozpatrzyć potencjalne postawy interesariuszy informacji oraz sankcje związane z niekorzystnym ukształtowaniem się parametrów opisujących stan gospodarki i kondycji finansowej oraz pozostałe informacjami, które mogą być dostarczane w sposób niezadowalający (niepełne informacje, nieterminowe lub celowo ograniczane). Do ilustracji problemów informacyjnych zachodzących między organami samorządowymi zostaną wykorzystane badania prowadzone w oparciu o dwa kwestionariusze ankiety, skierowane do skarbników (jako podmiotu odpowiedzialnego za kreowanie informacji, który dostarcza je organom stanowiącym i wykonawczym) oraz do komisji rewizyjnej (jako przedstawiciela organu stanowiącego). W podejściu badawczym zastosowano dwie fazy doboru próby do badań oraz posłużono się różnymi metodami (dobór losowy i warstwowy, dobór pełny i losowy optymalny). Zastosowana metoda doprowadziła do przebadania 203 jednostek samorządu terytorialnego z czterech województw Polski.

Odbiorcy informacji wskazali na pożądany zakres informacyjny oraz kierunki ewolucji pozyskiwania informacji. Niestety udzielone odpowiedzi w zdecydowany sposób wskazują, że nie zawsze postrzega się znaczenie informacji pochodzących z rachunku wyników (przychodów i rozchodów) oraz rachunku przepływów pieniężnych. Brak jest też wskazań na temat jakości wykonywanych zadań z punktu widzenia społeczeństwa. Główne zapotrzebowanie na informacje jest nakierowane na dokonywanie oceny gospodarki i sytuacji finansowej danej jednostki samorządowej. Nie można uznać tego za negatywne, ale niewątpliwie stanowi o wąskim podejściu do problemu. Szczegółowe odpowiedzi w zakresie pożądanych kierunków zmian prezentuje rys. 1.

<sup>14</sup> Szerzej: Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, DzU z 2002, nr 76, poz. 694 z późn. zm.; T. Wojtania: *Podstawy rachunkowości budżetowej*, FRP, Warszawa 1999, s. 14-16; *Rachunkowość dla Ciebie. Podstawy rachunkowości*, Red. P. Szczypa, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 29-32; P. Szczypa: *Zasady rachunkowości*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 16-17.

<sup>15</sup> M. Marcinkowska: *Założenia koncepcyjne sporządzania i prezentacji sprawozdań finansowych*, „Rachunkowość Bankowa” 2005 nr 3 (4).



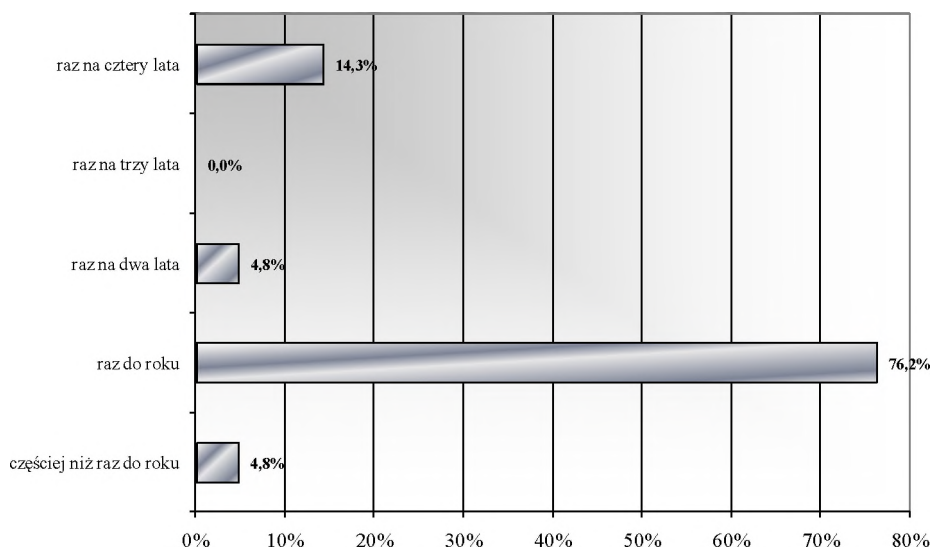
**Legenda:**

- A- informacja na temat oceny ratingowej (jeżeli taka była przeprowadzona)
- B- informacja o dochodach jednostki w podziale na podstawowe pozycje i zaległościach w tym zakresie
- C- informacja o podstawowych rodzajach przychodów
- D- informacja o podstawowych rodzajach wydatków (wg klasyfikacji budżetowej)
- E- informacja o podstawowych rodzajach wydatków (wg sfer np. społeczna komunalna)
- F- informacja o podstawowych rodzajach rozchodów
- G- informacja o poziomie wszystkich zobowiązań na tle podstawowych wartości budżetowych i ustawowych limitów
- H- podstawowa analiza finansowa dotycząca wskaźników zadłużenia, wskaźników obsługi długu, wskaźników wykonania budżetu, atrakcyjności inwestycyjnej, wskaźnika płynności finansowej i innych obrazujących sytuację finansową
- I- bilans i bilans skonsolidowany
- J- skonsolidowany rachunek wyników
- K- rachunek przepływów pieniężnych
- L- informacja o prawidłowości wykorzystania środków Unii Europejskiej (jeżeli takie były wykorzystywane)
- M- prognoza długu i ocena zdolności do obsługi długu

**Rys. 1.** Preferencje w zakresie kierunków pozyskania informacji zgłaszane przez respondentów

**Źródło:** opracowanie własne w oparciu o wyniki badań grantu badawczego Nr 1 H02C 103 30.

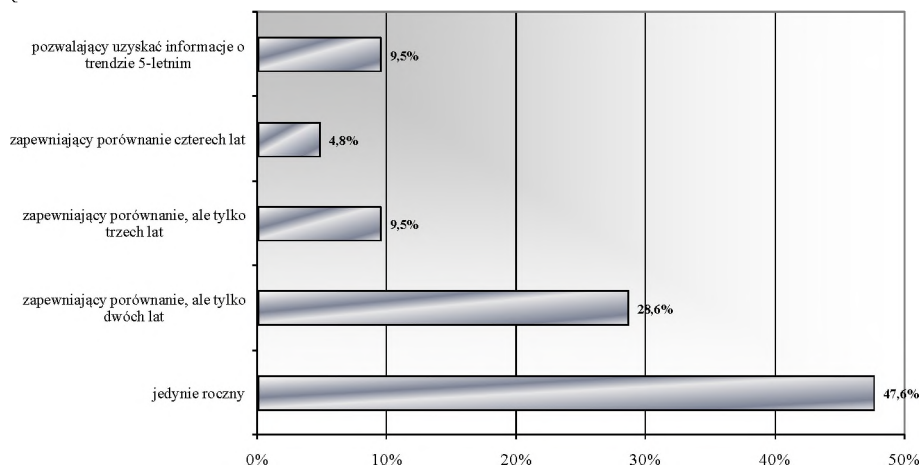
Ważnym elementem jest również czasookres uzyskiwania informacji. Bez adekwatnych i aktualnych informacji dostarczonych w odpowiednim czasie wartość informacyjna sprawozdań jest znikoma. Rysunek 2 prezentuje opinie respondentów w tym zakresie.



**Rys. 2.** Preferencje respondentów w zakresie częstotliwości pozyskiwania informacji

**Źródło:** opracowanie własne w oparciu o wyniki badań grantu badawczego Nr 1 H02C 103 30.

Podstawowym elementem analitycznym jest ujęcie danych w odpowiednich szeregach czasowych. Dlatego też do celów poznawczych w procesie przeprowadzania analiz dane są agregowane w szeregach czasowych. Aż 47,6% respondentów uważa, że do dokonywania ocen wystarcza roczna agregacja danych (rys. 3). Dane w dwuletnich szeregach czasowych powinny być agregowane zdaniem 28,6% ankietowanych. Jedynie 4,8% widzi potrzebę ujmowania danych w okresach czteroletnich. Natomiast po 9,5% odpowiedzi rozłożyło się za ujmowaniem danych w okresy trzyletnie lub pięcioletnie.

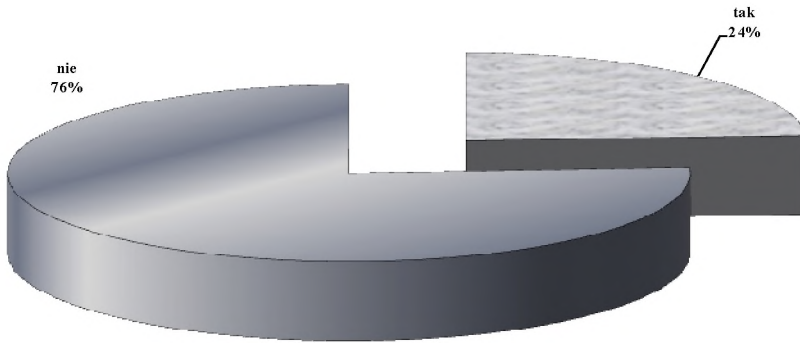


**Rys. 3.** Zakres ram czasowych informacji ujętych dla celów decyzyjnych podejmowanych przez organy samorządowe

**Źródło:** opracowanie własne w oparciu o wyniki badań grantu badawczego Nr 1 H02C 103 30.



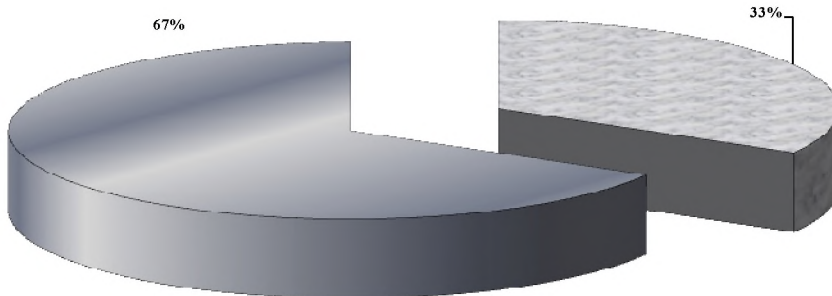
Respondenci zwracali również uwagę, że na jakość informacji wpływa zastosowanie odpowiednich metod (rys. 4).



**Rys. 4.** Jakość informacji a ograniczenie decyzyjne działania organów samorządowych

**Źródło:** opracowanie własne w oparciu o wyniki badań grantu badawczego Nr 1 H02C 103 30.

Należy podkreślić fakt, że istniejąca sprawozdawczość nie stanowi dobrej podstawy do komunikowania się nie tylko organów samorządowych między sobą, ale również z interesariuszami, w tym społeczeństwem. Powyższy pogląd prezentuje rys. 5.



**Rys. 5.** Ocena wykorzystania sprawozdawczości jako podstawy do podejmowania decyzji i komunikowania się z interesariuszami

**Źródło:** opracowanie własne w oparciu o wyniki badań grantu badawczego Nr 1 H02C 103 30.

Z zaprezentowanych opinii wyraźnie widać, że problem w komunikacji tkwi nie tylko po stronie jakości prawa, ale przede wszystkim wymaga zmiany podejścia samych organów i wypracowania takiego systemu komunikowania, który nie tylko pozwalałby podejmować optymalne decyzje w oparciu o informację, ale stanowiłby podstawę do komunikacji ze społeczeństwem i dokonywania ocen w zakresie stopnia zadowolenia z jakości dostarczanych dóbr i usług.

W zakresie komunikacji z pozostałym interesariuszami, ważna jest ocena sytuacji i gospodarki finansowej. Tutaj też istniejący system informacyjny nie spełnia

wymogów. Skoro informacja nie jest wystarczająca i pełna dla organów, to również nie jest pełna dla jej odbiorców zewnętrznych.

## **Podsumowanie**

Należy podkreślić, że sytuacja gospodarcza będzie wymuszała zmiany w postrzeganiu znaczenia informacji. Zmiany te wydają się być nieuchronne, gdyż nie tylko szczupłość zasobów publicznych będzie je wymuszała. Informacja staje się ważnym elementem konkurowania nie tylko o inwestora, ale komunikowania się między organami i organów ze społeczeństwem.

Zaprezentowane w artykule badania wskazują, że odbiorcy informacji (organy samorządowe) oczekują zmian. Zmienność wymusza zapotrzebowanie na informację, gdyż to ona stanowi podstawę komunikowania się i sprawnego zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Samorząd jest częścią globalnego systemu podmiotów, które podlegają nie tylko ocenie i analizie, ale oczekuje się od nich sprawności i efektywności. Oczekuje się, że będą kreatorem jakości życia i podmiotem stabilizującym gospodarkę. Wypełnienie tych funkcji jest możliwe jedynie dzięki wysokiej jakości informacji, a na jej podstawie komunikacji.

## **INFORMATION AS THE BASE OF COMMUNICATION BETWEEN LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES ACCORDING TO THE RESEARCH**

### **Summary**

The paper presents partial results of research on the meaning of information in the territorial government units. The paper presents:

- the meaning of information for territorial government bodies,
- preferences of stakeholders within the range the information of certain local government unit.

In the end, the author formulates conclusions concerning changes in the information system in Polish local government units.