

Rola informacji i komunikacji w systemie kontroli zarządczej jednostek sektora finansów publicznych – wyniki badań

Maria Hass-Symotiuk*

Streszczenie: *Cel* – zaprezentowanie wyników badania dotyczącego funkcjonowania jednego z obszarów kontroli zarządczej, jakim jest informacja i komunikacja w rządowych i samorządowych jednostkach sektora finansów publicznych.

Metodologia badania – w opracowaniu wykorzystano metody analizy źródeł, dokumentów i ankiet (kwestionariuszy), których wyniki opracowano z wykorzystaniem metod indukcji i dedukcji oraz statystyki opisowej.

Wynik – wynikiem przeprowadzonych badań jest potwierdzenie użyteczności i ograniczeń dotyczących zbiorów informacji i ich przepływu w systemie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Oryginalność/wartość – dla teorii potwierdzenie walorów sprawnego systemu informacyjnego we wdrażaniu i sprawnym funkcjonowaniu kontroli zarządczej, dla praktyki gospodarczej – wskazanie występujących w tym zakresie niedociągnięć i słabości.

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, informacja, komunikacja, polityka bezpieczeństwa informacji, ochrona informacji

Wprowadzenie

Kontrola zarządcza jest systemem złożonym wspomagającym zarządzanie jednostką sektora finansów publicznych poprzez realizację zasady najlepszych efektów, ukierunkowanie na długookresowe planowanie oraz racjonalizację zużywanych zasobów rzeczowych, finansowych i ludzkich. Jej zakresem obejmuje się wszystkie aspekty działalności jednostki. Bazuje ona na informacji zarządczej, za którą uznaje się informacje finansowe i niepieniężne (organizacyjne, prawne, kadrowe, jakościowe) ukierunkowane na proces podejmowania decyzji i kontroli ich realizacji.

W ustawie o finansach publicznych (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r., art. 68 ust. 1) mianem kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych określa się ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Swym zakresem powinna ona obejmować problematykę

* dr hab. prof. US Maria Hass-Symotiuk, Uniwersytet Szczeciński, Zamiejskowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wlkp., ul. Myśliborska 30, 66-400 Gorzów Wielkopolski, e-mail: mhass@wneiz.pl.

formułowania celów i zadań oraz sprawdzania ich realizacji zgodnie z ustalonymi kryteriami.

Definicja kontroli zarządczej zawiera obok zadań kontrolnych także kierownicze, polegające na wyznaczaniu celów i zadań, monitorowanie ich realizacji, jak też korygowanie ewentualnych odchyłeń między osiąganymi rezultatami i zamierzeniami. Aby kontrola zarządcza była skuteczna i efektywna, powinna być odpowiednio zaprojektowana i wdrożona, a jej przeprowadzanie monitorowane i oceniane. W jednostkach sektora finansów publicznych odpowiedzialność w tym zakresie ponosi kierownik jednostki (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa), a w przypadku administracji rządowej – minister.

Warto dodać, że wymagania dotyczące prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych zostały określone w krajowych standardach kontroli zarządczej stanowiących załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Komunikat nr 23...). Zostały one przedstawione w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej, a to: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena. Standardy zawierają zbiór wskazówek do wykorzystania przy budowie, ocenie i doskonaleniu systemu kontroli zarządczej.

Ważnym obszarem mającym wpływ na sprawne funkcjonowanie kontroli zarządczej w tych jednostkach jest płaszczyzna informacji i komunikacji wewnątrz i z ich otoczeniem (na zewnątrz). Świadome zarządzanie wymaga bowiem posiadania (i/lub) dostępu do odpowiednich zbiorów informacji zarówno finansowych, jak i niefinansowych. Informacje te obok zasobów ludzkich, rzeczowych i finansowych stanowią najważniejszy i najcenniejszy zasób jednostki decydujący o efektywnej oraz skutecznej realizacji wytyczonych celów i zadań.

O prawidłowym wykorzystaniu informacji decydują obok wielkości zasobów informacji także ich jakość (użyteczność) oraz przesyłanie (komunikowanie) od miejsca wytworzenia/pozyskania do miejsc wykorzystania oraz trafna interpretacja przez odbiorców. Przekazywanie informacji może napotykać szereg barier (semantycznych, psychologicznych oraz fizycznych i środowiskowych), które należy przezwyciężać, stosując odpowiednie techniki poprawy skuteczności komunikacji (Griffin 2002: 572).

Celem artykułu jest zaprezentowanie wyników badania dotyczącego istotnego obszaru kontroli zarządczej, jakim jest informacja i komunikacja. Badania zostały przeprowadzone przez Komisję Kontroli i Audytu Wewnętrzny przy Zarządzie Głównym SKwP¹. Obiektem badania były rządowe i samorządowe jednostki sektora finansów publicznych. Analiza materiału badawczego pozwoliła na dokonanie oceny efektywności i skuteczności zbiorów

¹ Autorka jest członkiem tej Komisji. Ankieta składała się z następujących obszarów badawczych: 1) charakterystyka badanej jednostki; 2) zgodność działania z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; 3) efektywność i skuteczność działania; 4) wiarygodność sprawozdań; 5) ochrona zasobów; 6) przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania; 7) efektywność i skuteczność przepływu informacji; 8) zarządzanie ryzykiem. W każdym z obszarów sformułowano po 7–10 pytań. Ankiety, w formie papierowej, zostały wysłane do jednostek sektora finansów publicznych (państwowych i samorządowych jednostek budżetowych) zlokalizowanych na obszarze całego kraju. Ogółem wysłano 572 ankiety, a ich zwrotność wynosiła 298, to jest 51%.

informacji i ich przepływu, poczynając od obiegu danych i informacji źródłowych oraz ich identyfikacji w stosownych instrukcjach, poprzez stworzenie przydatnej bazy informacji do podejmowania decyzji i kontroli ich realizacji, po bezpieczeństwo i ochronę zbiorów informacji przed nieuprawnionym wykorzystaniem, zniszczeniem lub nieautoryzowanymi zmianami.

1. Źródła informacji zarządczej na potrzeby kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych za najistotniejszy element kontroli zarządczej należy uznać system informacyjny. Jest on tworzony przez kierownictwo jako zbiór różnego rodzaju zarządzeń, instrukcji, procedur, wytycznych, zasad i mechanizmów ukierunkowanych na generowanie i rozpowszechnianie zbiorów informacji umożliwiających realizację wszystkich funkcji zarządzania. Przy konstrukcji tego systemu szczególną rolę przypisuje się identyfikacji potrzeb informacyjnych różnych użytkowników, co zapewnia elastyczność systemu informacyjnego i zdolność sprostania oczekiwaniom w tym zakresie zarówno kierownictwa, jak i pracowników. Ci ostatni oczekują informacji właściwych (dotyczących analizowanego problemu), dostępnych (łatwych do pozyskania) oraz przydatnych (to jest wiarygodnych, rzetelnych, odpowiednio szczegółowych, zaadresowanych oraz czytelnych) do zarządzania oraz wypełnienia obowiązków kontrolnych. Źródłem tych informacji mogą być przykładowo:

- okresowa sprawozdawczość finansowa i budżetowa,
- zbiory bieżących informacji (finansowych i niefinansowych) dotyczące realizowanych celów i zadań,
- instrukcje (np. emisji, obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów źródłowych, kancelaryjna, zarządzania bezpieczeństwem systemów komputerowych),
- zakresy obowiązków i odpowiedzialności pracowników,
- uchwały organów jednostki, raporty, wnioski i zalecenia pokontrolne sformułowane przez kontrolerów wewnętrznych i zewnętrznych,
- archiwa przechowywanych dokumentów,
- zasoby internetu, poczta elektroniczna i tym podobne.

Wśród tych dokumentów szczególnym źródłem informacji mających wpływ na funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej są instrukcje: kancelaryjna oraz emisji, obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych. Ta pierwsza określa szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych (takich jak: rejestrowanie przesyłek, ich sortowanie, oznaczanie, dekretowanie, selekcja, projektowanie pism, dbanie o terminowe załatwianie spraw, ich przesyłanie) w jednostce i ich adresatów oraz reguluje postępowanie w tym zakresie z wszelką dokumentacją bez względu na technikę jej wytwarzania, postać fizyczną oraz informacje w niej zawarte, poczynając od wpływu dokumentów do jednostki, aż do momentu ich przekazania do archiwum zakładowego.

Warto dodać, że podstawę prawną w tym zakresie dla jednostek sektora budżetowego stanowi rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.

Z kolei instrukcja obiegu dokumentów księgowych powinna zapewnić ład dokumentacyjny, prawidłowe i terminowe wystawienie oraz przekazywanie dokumentów do kontroli, usprawnić organizację i dostosować te dokumenty do wymogów określonych w odpowiednich regulacjach prawnych oraz usprawnić technikę ich emisji, przetwarzanie danych w nich zawartych i ich przepływu w systemie rachunkowości.

Ankietowanym jednostkom zadano pytanie, czy posiadają obie instrukcje. Wyniki zawiera tabela 1.

Tabela 1

Rodzaje instrukcji dotyczących obiegu danych i informacji w badanych jednostkach

Rodzaje instrukcji	Procent wskazań
Instrukcja kancelaryjna	93
Instrukcja obiegu dokumentów księgowych	91

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Z odpowiedzi wynika, że zdecydowana większość z nich (bo aż 93%) dysponuje instrukcją kancelaryjną, a nieco mniej (bo 91%) posiada instrukcję emisji i obiegu dokumentów księgowych. W ankiecie postawiono również pytanie o zawartość instrukcji kancelaryjnej i jej zgodność z obowiązującą regulacją prawną. Wyniki badań przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Zawartość instrukcji kancelaryjnej w badanych jednostkach

Treść instrukcji	Procent wskazań
Zasady przyjmowania i ekspedycji korespondencji wraz z określeniem komórki odpowiedzialnej	85
Procedura rejestracji dokumentów	90
Sposoby oznaczania i gromadzenia dokumentacji	87
Obieg korespondencji (zasady przekazywania korespondencji wewnątrz jednostki i na zewnątrz)	83
Procedura załatwienia spraw	67
Okres przechowywania dokumentów w komórkach organizacyjnych	80
Terminy przekazywania akt do archiwum zakładowego	77
Zasady nadzoru i kontroli ww. czynności	62

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Z odpowiedzi ankietowanych wynika, że nie we wszystkich badanych jednostkach zostały określone zasady i procedury wykonywania czynności kancelaryjnych. W większości z nich określono procedury rejestracji dokumentów (90%) oraz sposoby ich oznaczania i gromadzenia (87%). W wielu jednostkach natomiast brak jest doprecyzowanych zasad nadzoru i kontroli czynności kancelaryjnych (62%) oraz procedur załatwiania spraw (67%). Może to utrudniać realizację funkcji kontroli zarządczej.

2. Zbiory generowanych informacji oraz ich przydatność do podejmowania decyzji w jednostkach sektora finansów publicznych

Diagnozowanie stanu procesów i procedur, kontrola ponoszonych kosztów oraz ocena realizacji postawionych przed jednostką celów i zadań, ich zgodności z obowiązującymi regulacjami prawnymi w sposób efektywny, terminowy i oszczędny nie jest możliwe bez dostępu zarządzających do odpowiednich informacji.

Ankietowanych zapytano, czy decyzje podejmowane w badanej jednostce oparte są na informacji, intuicji czy też na doświadczeniu.

Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że 96% respondentów uznało informację, 73% – doświadczenie, a jedynie 9% – intuicję za podstawę decyzji. Ta ostatnia może dotyczyć decyzji nowych (np. strategicznych), dla których większość informacji pozyskuje się z otoczenia jednostki. Oznacza to, że w większości badanych jednostek sektora finansów publicznych zasadniczym źródłem informacji do podejmowania decyzji i kontroli ich realizacji są informacje generowane w jednostce lub/i pozyskiwane z otoczenia.

Standardy kontroli zarządczej w obszarze informacji i komunikacji zakładają:

- konieczność tworzenia i stałego aktualizowania zbiorów informacji,
- zapewnienie osobom uprawnionym dostępu do informacji,
- dbałość o jakość informacji oraz
- ochronę informacji przed nieuprawnionym dostępem.

Właściwa realizacja celów i zadań jednostki nie jest bowiem możliwa bez posiadania odpowiedniej bazy informacyjnej w tym zakresie. Jej utworzenie wymaga znajomości potrzeb informacyjnych zarówno kierownictwa, jak i pracowników jednostki. Dlatego respondentów zapytano, czy zidentyfikowane potrzeby informacyjne były niezbędne każdej komórce i pracownikom oraz czy zostały one zaspokojone. Dane w tym zakresie przedstawia tabela 3.

Tabela 3

Badanie potrzeb informacyjnych związane z realizacją wytyczonych zadań

Potrzeby informacyjne	Procent wskazań
a) zidentyfikowane	83
b) niezidentyfikowane	3
c) brak danych	14
a) zaspokojone	62
b) niezaspokojone	14
c) brak danych	25
a) nadmierne	18
b) niewystarczające	23
c) brak danych	59

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Pozyskane dane wskazują, że w większości badanych jednostek (83%) informacje potrzebne kierownictwu i pracownikom zostały zidentyfikowane i określone, a jedynie u 3% z nich nie zostały one określone. Niepokoić może fakt, że mimo znajomości informacji potrzebnych ich użytkownikom tylko w 62% jednostek zidentyfikowane potrzeby informacyjne zostały zaspokojone. Natomiast aż 25% ankietowanych nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Ponadto zwraca uwagę występowanie znacznej luki informacyjnej przejawiającej się nadmiarem informacji u 18% i niedoborem u 23%, przy czym aż 59% badanych nie udzieliło odpowiedzi. Mogło to być spowodowane brakiem zrozumienia przez osoby udzielające odpowiedzi istoty i wagi prezentowanych informacji oraz ich znaczenia dla realizacji procesów zachodzących w jednostce sektora finansów publicznych. Warto dodać, że lukę informacyjną uznaje się za zjawisko negatywne, któremu należy przeciwdziałać.

Ważnym nurtem badania była ocena przydatności (jakości) otrzymywanych informacji do podejmowania decyzji i wypełniania obowiązków kontrolnych, do których zalicza się także kontakty z otoczeniem. Jakość informacji wpływa bezpośrednio na poprawność decyzji i efektywność gospodarowania. Jakość, a w zasadzie użyteczność (wartość), informacji dla odbiorcy bywa określana za pomocą szeregu parametrów, takich jak:

- a) istotność, gdy treści w niej zawarte będą użyteczne dla odbiorców (mogą to być zarówno informacje prospektywne, np. dotyczące wielkości planowanych, jak i informacje retrospektywne, dotyczące realizacji zadań);
- b) pożądana szczegółowość i precyzyjność – czy będą obrazować lub prognozować rzeczywistość na podstawie realnych i zweryfikowanych danych, przy czym informacje te będą dostosowane do rozwiązywanych przez odbiorcę problemów);
- c) zrozumiałość (czytelność) – czy stosowany zakres pojęciowy i wyjaśnienia będą dostosowane do percepcji ich odbiorców;
- d) terminowość – czy będą przekazywane w odpowiednim czasie;
- e) dostępność – czy będą przekazywane drożnymi kanałami komunikacji akceptowanymi przez wszystkie strony (nadawcę i odbiorcę).

Ankietowanych poproszono o dokonanie oceny użyteczności dostarczanych informacji przez wskazanie ich zalet i wad. Wyniki badań w tym zakresie przedstawia tabela 4.

Tabela 4

Wady i zalety dostarczanych informacji w badanych jednostkach

Zalety informacji	% wskazań	Wady informacji	% wskazań	Inne	% wskazań
Przydatność	90	–	–	Brak danych	10
Terminowość	73	Opóźnienia w dostarczeniu	4	Brak danych	23
Kompletność	68	Niekompletność	7	Brak danych	25
Czytelność	73	Nieczytelność (np. brak interpretacji)	4	Brak danych	23
Zaadresowanie	73	Brak zaadresowania	2	Brak danych	25

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Respondenci w większości pozytywnie ocenili jakość (użyteczność) dostarczonych informacji. Najniżej oceniono kompletność (68%) informacji, a najwyżej (90%) jej przydatność rozumianą jako istotność, rzetelność, weryfikowalność i odpowiednią szczegółowość.

Zdaniem ankietowanych dostrzeżone wady informacji, takie jak: opóźnienia w ich dostarczaniu, niekompletność, nieczytelność czy brak zaadresowania, są mało znaczące. Mieściły się one w granicach od 2–7%. Zwraca natomiast uwagę znaczny odsetek respondentów niemających zdania na ten temat.

Wydaje się, że tak pozytywna ocena zbiorów informacji jest wynikiem ukierunkowania odpowiedzi ankietowanych na realizację funkcji kontrolnych, a nie ich przydatności do podejmowania decyzji.

3. Efektywność i skuteczność przepływu informacji i ich bezpieczeństwo w jednostkach sektora finansów publicznych

Warunkiem efektywnego i skutecznego działania jednostki sektora finansów publicznych jest zapewnienie sprawnej komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej². Ta pierwsza odnosi się do sposobu zorganizowania procesu przekazywania informacji wewnątrz struktury organizacyjnej jednostki sektora finansów publicznych. Mimo ich hierarchicznej struktury komunikacja ta powinna przebiegać dwukierunkowo między pracownikami i kierownictwem (pionowo) lub tylko między pracownikami i kierownictwem danego szczebla zarządzania (poziomo). W przypadku komunikacji zewnętrznej przepływ informacji powinien opierać się na udzielaniu informacji przez wyspecjalizowane komórki/pracowników. Do narzędzi komunikacji zewnętrznej można zaliczyć: przyjmowanie stron w urzędzie, odpowiedzi na pisma wpływające do jednostki, spotkania bezpośrednie, komunikaty i konferencje prasowe, korespondencję (w tym elektroniczną) i tym podobne.

Należyta komunikacja informacji wymaga zagwarantowania jej bezpieczeństwa i ochrony. Stąd też istotnym wymogiem wynikającym z regulacji prawnych w tym obszarze jest opracowanie przez każdą jednostkę sektora finansów publicznych polityki bezpieczeństwa informacji. Jej zakresem obejmuje się zasady i procedury określające sposoby zarządzania, udostępnienia i ochrony informacji przed nieuprawnionym wykorzystaniem, zniszczeniem lub nieautoryzowanymi zmianami. W polityce informacji należy określić rodzaje zasobów podlegających ochronie (informacje/dane i systemy informatyczne) oraz sposoby, w jakie mają być chronione, możliwe rodzaje naruszenia bezpieczeństwa (jak np. utrata danych, nieautoryzowany dostęp) oraz scenariusze postępowania w takich sytuacjach i działania, które pozwolą ich uniknąć. Informacja jest bowiem zasobem, którym jednostka może dysponować i za który powinna odpowiadać. Stanowi ona najbardziej wartościowy zasób, ważniejszy niż jej aktywa. Przy tym gromadzeniu i wykorzystywaniu podlegają różne rodzaje informacji, takie jak: osobowe, kadrowo-płacowe, informacje finansowo-księgowe, informacje niejawne, dotyczące przetargów, o kontrahentach czy informacje chronione tajemnicą skarbową.

Bezpieczeństwo informacji wymaga zapewnienia ich:

- poufności (dostępność dla osób uprawnionych),
- integralności (kompletności, rzetelności i przetwarzanie w sposób kontrolowany),
- dostępności w odpowiednim miejscu i czasie.

² Zasady obiegu informacji powinny być wskazane w regulaminie organizacyjnym, a zakres kompetencji poszczególnych pracowników powinien określać czynności przez nich wykonywanych oraz niezbędne upoważnienia.

Ankietowane jednostki poproszono o odpowiedź na pytanie, czy opracowały politykę bezpieczeństwa informacji i jakie zagadnienia zostały objęte jej zakresem. Dane w tym zakresie przedstawia tabela 5.

Tabela 5

Zakres zagadnień objętych polityką bezpieczeństwa informacji w badanych jednostkach

Treść	Procent wskazań
Zarządzanie bezpieczeństwem informacji	91
Udostępnienie informacji (osobowych, niejawnych)	88
Ochrona informacji przed nieuprawnionym wykorzystaniem, zniszczeniem lub nieautoryzowanymi jej zmianami	84
Przechowywanie informacji zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej	82

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Wszystkie jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane do wdrożenia systemu kontroli zarządczej są w posiadaniu polityki bezpieczeństwa informacji. Jej zakresem objęte zostały w różnym stopniu zasady i procedury określające sposoby zarządzania, udostępnienia i ochrony informacji przed nieuprawnionym wykorzystaniem, zniszczeniem lub nieautoryzowanymi jej zmianami oraz przechowywanie informacji zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej. Dane zaprezentowane w tabeli 5 wskazują, że najmocniejszym punktem polityki bezpieczeństwa informacji we wszystkich jednostkach jest zarządzanie informacją (91% wskazań), a najsłabszym – przechowywanie (82% wskazań) i ochrona informacji przed nieuprawnionym wykorzystaniem, zniszczeniem lub nieautoryzowanymi jej zmianami (84% wskazań).

Ochrona informacji w badanych jednostkach jest dokonywana za pomocą wielu metod. Przedstawia je tabela 6.

Tabela 6

Sposoby ochrony informacji w badanych jednostkach

Sposoby ochrony informacji	Procent wskazań
Ograniczenie dostępu do informacji tajnych i osobowych	96
Wyznaczenie administratorów określonych systemów i danych	93
Nadzór przełożonych nad administratorami systemów	79
Opracowanie instrukcji zarządzania systemami informatycznymi	87
Ocena przestrzegania instrukcji obsługi systemów komputerowych	54
Okresowe szkolenia pracowników w zakresie ochrony informacji	65

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

We wszystkich badanych jednostkach ochrona informacji sprowadza się do ograniczenia dostępu do informacji niejawnych i osobowych (96% wskazań) i wyznaczenia administratorów określonych systemów i danych (93% wskazań). Nadzór przełożonych nad administratorami jest realizowany zaledwie w 79% badanych jednostek. Najbardziej newralgicznym

obszarem w zakresie ochrony informacji są funkcjonujące w jednostkach sektora finansów publicznych systemy informatyczne. Większość ankietowanych (bo 87%) posiada opracowane instrukcje zarządzania systemami informatycznymi, ale ich przestrzeganie deklaruje zaledwie 54%. Oznacza to potrzebę zwrócenia większej uwagi kierownictwa tych jednostek na problem bezpieczeństwa i ochrony informacji zarówno pozyskiwanych, jak i przetwarzanych oraz archiwizowanych. Za pozytywne działanie w tym obszarze uznać należy szkolenie pracowników w zakresie ochrony informacji, na które wskazało 65% respondentów.

4. Wnioski z badania

Na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych dotyczących ważnego obszaru systemu kontroli zarządczej, jakim jest informacja i komunikacja, w tym użyteczność informacji dla decydentów różnych szczebli zarządzania oraz efektywność i skuteczność jej przepływu w jednostkach sektora finansów publicznych, można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Jednostki sektora finansów publicznych znaczną uwagę przywiązują do systemu informacji i komunikacji warunkującemu efektywne i skuteczne działanie kontroli zarządczej.
2. Badane jednostki posiadają niezbędne instrukcje, procedury oraz wytyczne dotyczące: rodzajów pozyskiwanych i emitowanych informacji, stosowanych procedur związanych z ich przyjmowaniem, gromadzeniem, opracowywaniem, przechowywaniem, przekazywaniem oraz ich kontrolą. Są one ukierunkowane na sprawne funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej, jednakże nie wszystkie z nich są kompletne i respektowane w praktyce, brak w nich bowiem doprecyzowanych zasad nadzoru i kontroli oraz procedur i scenariuszy załatwiania spraw. Ponadto doskonalenia wymagają stosowane zasady komunikowania informacji wewnątrz jednostek i do otoczenia, a także określenie czasu przechowywania informacji w komórkach organizacyjnych oraz terminy ich przekazywania do archiwów zakładowych.
3. W badanych jednostkach podstawę do realizacji kontroli zarządczej oraz diagnozowanie stanu procesów, kontroli ich przebiegu i uzyskanych efektów stanowią przede wszystkim różnego rodzaju instrukcje oraz zbiory informacji okresowych (retrospektywnych, sprawozdawczych). Informacje bieżące dotyczą w szczególności podjętych uchwał przez różne organy tych jednostek, opracowanych raportów i wniosków, a także zaleceń pokontrolnych formułowanych przez kontrolerów czy audytorów wewnętrznych i zewnętrznych.
4. W badanych jednostkach podjęto szereg działań na rzecz stworzenia bazy informacyjnej niezbędnej do realizacji wytyczonych im celów i zadań. Zostały one poprzedzone badaniem potrzeb informacyjnych zarówno kierownictwa, jak i pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych tych jednostek. Warto dodać, że potrzeby te zostały zidentyfikowane, ale nie wszystkie z nich zostały zaspokojone, co oznacza występowanie luki informacyjnej przejawiającej się nadmiarem i niedoborem informacji niezbędnych do podejmowania decyzji i kontroli ich realizacji. W przeprowadzonym badaniu zwraca uwagę znaczny odsetek braku odpowiedzi dotyczących zaspokojenia potrzeb informacyjnych respondentów.

5. W badanych jednostkach użyteczność (wartość) informacji generowanych na potrzeby kontroli zarządczej jest w zasadzie zadawalająca, odpowiednio przydatna informacja jest bowiem przekazana zarówno kierownictwu, jak i pracownikom w odpowiednim czasie i czytelnej formie, które umożliwią im wypełnienie swoich obowiązków. Jednocześnie niepokoić może znaczny odsetek braku danych dotyczących niedomagań informacji dostarczanych ich odbiorcom.
6. Wszystkie badane jednostki sektora finansów publicznych dysponują polityką bezpieczeństwa informacji i mają coraz większą świadomość konieczności zapewnienia ochrony danych i informacji będących w ich posiadaniu. Przy tym obszarem polityki bezpieczeństwa, wymagającym poprawy, jest przechowywanie i ochrona informacji przed nieuprawnionym wykorzystaniem, zniszczeniem czy nieautoryzowanymi zmianami.
7. Newralgicznym punktem ochrony informacji są funkcjonujące w tych jednostkach systemy informatyczne oraz nadzór położonych nad administratorami tych systemów.
8. Wyznaczając drogi przekazywania informacji w jednostkach sektora finansów publicznych respektuje się na ogół politykę bezpieczeństwa informacji, która powinna zapewnić szybki oraz bezpieczny przepływ bieżących informacji, ograniczenie dostępu do informacji osobom nieuprawnionym oraz wprowadzenie procedur dotyczących udostępniania informacji osobom uprawnionym. Jednakże w tym obszarze konieczne są działania usprawniające, w tym także szkolenia pracowników.

Uwagi końcowe

Warunkiem prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych jest zaprojektowanie oraz wdrożenie sprawnego i efektywnego systemu informacyjnego ukierunkowanego na generowanie i rozpowszechnianie przydatnych informacji do podejmowania decyzji i kontroli ich realizacji zarówno wewnątrz struktury organizacyjnej jednostki, jak i w stosunku do otoczenia. Odpowiedzialność w tym zakresie jest domeną kierownictwa. Przy konstrukcji tego systemu konieczne jest uwzględnienie obok wymogów standardu dotyczącego informacji i komunikacji także specyfiki działalności jednostki (np. jej wielkości, wysokości środków przewidzianych w planie finansowym, liczby i rodzaju zatrudnionych, złożoności i rozmiarów prowadzonej działalności) wyników analizy i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej oraz potrzeby wdrożenia nowych rozwiązań (np. związanych z wdrożeniem budżetu zadaniowego, ewentualnych nowych obowiązków sprawozdawczych czy dotyczących zarządzania ryzykiem).

Literatura

- Griffin R.W. (2002), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kisielnicki J. (2008), *Zarządzanie. Jak zarządzać i być zarządzanym*, PWE, Warszawa.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. Min. Fin., nr 15, poz. 84.

- Kościńska-Paszkowska A. (2013), *Trudności we wdrażaniu kontroli zarządczej*, „Kontrola Państwowa” nr 2, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym* (2007), red. A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Oleński J. (2001), *Ekonomika informacji*, PWE, Warszawa.
- Potocki A. (2008), *Instrumenty komunikacji wewnętrznej w przedsiębiorstwie*, Difin, Warszawa.
- Puchacz K. (2010), *Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Omówienie i propozycje wzorcowych rozwiązań*, ODDK, Gdańsk.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, DzU z 2011 r., nr 11, poz. 67.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, DzU z 2012 r., poz. 526.
- Ustawa z 17 lutego 2005 r. w sprawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, DzU z 2013 r., poz. 235.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU z 2013 r., poz. 885 ze zm.

THE ROLE OF INFORMATION AND COMMUNICATION IN THE MANAGEMENT CONTROL SYSTEM OF PUBLIC SECTOR ENTITIES – THE RESEARCH RESULTS

Abstract: *Purpose* – The presentation of the results of the research concerning the functioning of one of the areas of management control, namely information and communication in governmental and self-governmental entities of the public sector.

Design/Methodology/approach – The following research methods were used: source, document and questionnaire analysis, which results were compiled with the use of inductive and deductive reasoning and descriptive statistics.

Findings – The result of the research affirms the utility and limitations related to data banks and its transfer through the management control system in the public sector entities.

Originality/value – For the theory, the confirmation of advantages of the effective informational system in implementing and effective functioning of management control. For business practice – the presentation of shortcomings and weaknesses in this area.

Keywords: management control, information, communication, the information safety policy, the information security

Cytowanie

- Hass-Symotiuł M. (2015), *Rola informacji i komunikacji w systemie kontroli zarządczej jednostek sektora finansów publicznych – wyniki badań*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 892, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 78, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 7–17; www.wneiz.pl/frfu.

