

Krystyna Serafin

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

SKUTECZNA KOMUNIKACJA W PODMIOTACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wprowadzenie

W dzisiejszej rzeczywistości gospodarczej niezwykle istotnym procesem, warunkującym sprawność i skuteczność funkcjonowania każdej organizacji, jest proces komunikowania się. Przekaz informacji oraz proces dzielenia się wiedzą stały się priorytetowymi obszarami w życiu każdej organizacji. Artykuł ma na celu pokazanie podstawowych zasad w zakresie efektywnego komunikowania się zarówno z otoczeniem, jak i wewnątrz jednostek administracji publicznej. Komunikowanie się w tych obszarach jest niezbędnym elementem sprawnego funkcjonowania urzędów i wzmaga ich zdolność do sprostania rosnącym wymaganiom klientów. Warto więc pokazać podstawowe instrumenty komunikacji oraz sposoby ich wykorzystywania. Należy także zwrócić uwagę na e-komunikację, która w niedługim czasie stanie się podstawą funkcjonowania podmiotów administracji publicznej.

1. Komunikacja w administracji publicznej – zagadnienia wprowadzające

Funkcjonowanie administracji publicznej można opisać przez konstytuujące ją procesy komunikowania. Należą one do najszerzej definiowanej komunikacji społecznej, rozumianej jako mechanizm, przez którego funkcjonowanie istnieją i rozwijają się ludzkie stosunki jako wszystkie symbole umysłu wraz ze środkami przekazywania ich w przestrzeni i zachowania w czasie¹.

W zakres problematyki komunikacji w administracji publicznej wchodzi:

- komunikacja z otoczeniem,
- wewnętrzny przepływ informacji,

¹ *Zarys teorii procesów i środków komunikowania masowego*. Red. W. Dudek. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1985, s. 47.

- sposób jej gromadzenia, przetwarzania, archiwizowania,
- sposób udostępniania obywatelom².

Akty komunikacyjne odbywają się w tym przypadku w sferze publicznej. System komunikowania publicznego ma charakter formalny³. Jest to obszar debaty publicznej między obywatelem a władzą, ale także obszar, w którym formuje się opinia publiczna. Komunikacja społeczna w tym przypadku odbywa się na poziomie interpersonalnym, komunikacji instytucjonalnej oraz masowej.

Cechą komunikowania w administracji publicznej powinna być symetria, co oznacza, że w tym przypadku rola nadawcy i odbiorcy nie jest sztywno przypisana do jednej ze stron aktu komunikacyjnego. Nadawca staje się publicznością, odbiorca zaś nadawcą. W uproszczonym ujęciu procesów komunikowania w administracji publicznej akcent rozkłada się jednak nierównomiernie i symetria jest zakłócona: oznacza to, że komunikacja przebiega od władzy do obywateli przy niewielkim sprzężeniu zwrotnym. Najważniejszym i ostatecznym odbiorcą informacji wpływających z administracji publicznej oraz źródłem informacji doń dopływającej – o czym zapominają często urzędnicy – jest obywatel.

1.1. Informacja i prawo do informacji

Sposób przetwarzania i przekazywania informacji przez administrację publiczną jest uwarunkowany wieloma czynnikami, m.in. stopniem przestrzegania prawa wolności informacji oraz wolności prasy w danym kraju. Między wolnością informacji, prasy i wymogiem demokracji istnieje ścisły związek logiczny. W demokracji przedstawicielskiej naród jest nastawiony na wyczerpującą informację jako warunek jego udziału w demokratycznym procesie decyzyjnym.

W administracji publicznej istnieją trudności w zdefiniowaniu tego, czym jest informacja. W. Taras zwraca uwagę, że „(...) administracja funkcjonuje dzięki informacjom i apelom, np. w sferze kultury i sztuki, w innych dziedzinach funkcja informacyjna spełnia rolę przygotowawczą w stosunku do przyszłej regulacji. Administracja udziela również informacji obywatelom, ale aby tak się działo, musi istnieć podstawa prawna. Informacja przekazywana obywatelom przez administrację to oświadczenie wiedzy funkcjonariusza organu administracji państwowej albo innego podmiotu administrującego, dotyczące określonego stanu faktycznego, stanu prawnego czy wynikających z nich konsekwencji prawnych. Takie oświadczenie wiedzy nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków prawnych, lecz może mieć wpływ na realizację pewnych uprawnień lub

² *Administracja i polityka. Wprowadzenie*. Red. A. Ferens, I. Macek. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 147.

³ B. Dobek-Ostrowska: *Komunikowanie polityczne i publiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 70.

obowiązków odbiorcy informacji czy też osób trzecich”⁴. Według W. Tarasa informowanie o wszystkim nie zawsze jest korzystne dla administracji. Jako istotny argument W. Taras podaje tu ograniczoną zdolność rozumienia informacji przez adresata.

Stanowisko reprezentowane przez tego autora występuje równoległe do drugiej tendencji, wskazującej na konieczność pełnej jawności i otwartości w komunikacji między obywatelem a administracją. Stanowisko pierwsze jest bardzo silne w tradycji europejskiej, zwłaszcza polskiej. Opiera się ono na stwierdzeniu, iż administracja musi część swoich działań utajniać, gdyż w przeciwnym razie nie będzie w stanie efektywnie działać. Zgodnie zaś z obecnie obowiązującymi standardami warunkiem efektywnego komunikowania w administracji publicznej jest dialog i otwartość działania. Odstępstwa od tej zasady powinny mieć uzasadnienie w ustawie o tajemnicy państwowej i służbowej. Organy państwowe powinny same zabiegać o popularyzację swoich działań. Brak przepływu informacji do społeczeństwa oraz bieżącego informowania o wszelkich planach, projektach i ich skutkach powoduje nie tylko nieufność, ale również podejrzenie o stronniczość, interesowność i nieetyczne postępowanie administracji. Uzasadnieniem tajności jest często działanie w interesie publicznym⁵.

Przeciwieństwem tajności jest dialog otwarty, który nie może ograniczać tematów dyskusji, jego uczestnicy muszą być wiarygodni, muszą mieć legitymację do występowania w imieniu innych, a w końcu, aby jego uczestnicy zrozumieli się, muszą porozumiewać się wspólnym kodem. Ograniczona zdolność zrozumienia informacji przez adresata nie może być argumentem za utajnieniem działań administracji publicznej, powinna raczej przyczynić się do podjęcia działań w celu lepszego przygotowania obywateli do współdziałania z administracją. Zarówno funkcjonariusze publiczni, jak i przedstawiciele społeczności lokalnej muszą mieć prawo do zadawania pytań dotyczących działalności organów publicznych.

Podstawą efektywnego wykorzystania prawa do informacji w aktach komunikacji między administracją publiczną a obywatelem jest przestrzeganie kryteriów dobrej informacji. T. Goban-Klas zaliczył do tych kryteriów:

- użyteczność – informacja musi treściowo odpowiadać pewnej potrzebie związanej z podjęciem konkretnej decyzji;
- dostępność – informacja musi być osiągalna dla zainteresowanej osoby; oznacza to również, że musi być w miarę tania i rozpowszechniona w kręgu właściwych użytkowników;

⁴ W. Taras: *Informowanie obywateli przez administrację*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1992, s. 14.

⁵ B. Kudrycka: *Dylematy urzędników administracji publicznej. Zagadnienia administracyjno-prawne*. Wydawnictwo przy współpracy Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku 1995, s. 93.

- operatywność – informacja musi być aktualna, uzyskana na czas, na ogół szybko;
- trafność – informacja musi być adekwatna, dotyczyć danej kwestii, nie pomijać istotnych elementów;
- zrozumiałość – informacja musi być podana we właściwym języku, przystępna;
- prawdziwość – informacja musi przedstawiać sprawy zgodnie z rzeczywistością, nazywać rzeczy po imieniu;
- wiarygodność: informacja musi pochodzić z wiarygodnego źródła;
- rzetelność – informacja musi dokładnie i starannie przedstawiać swój przedmiot;
- systemowość – informacja musi być częścią szerszej struktury poznawczej, dać się włączyć w ramy ogólniejszej koncepcji teoretycznej;
- weryfikowalność – informacja powinna być możliwa do sprawdzenia, uzupełnienia, pogłębienia, rozszerzenia⁶.

Cechy te są jednocześnie warunkami osiągnięcia pozytywnych efektów w działalności informacyjnej administracji publicznej. Pomimo istnienia kanałów przepływu informacji oraz dużej przepustowości, źle przygotowana pod względem treści i formy informacja nie wywoła bowiem u jej odbiorcy oczekiwanego przez nadawcę skutku. Jak pisze J. Oleński: „Informacja staje się w coraz szerszym zakresie dobrem publicznym. Człowiek, aby być pełnoprawnym i sprawnym członkiem społeczeństwa oraz aktywnym podmiotem gospodarczym, musi przez cały czas uzupełniać swoje zasoby informacyjne”⁷.

1.2. Poziomy i kierunki komunikacji w administracji publicznej

Procesy komunikacji w administracji publicznej odbywają się na dwóch głównych poziomach:

- poziom I to poziom administracji rządowej,
- poziom II to poziom administracji samorządowej⁸.

Między tymi poziomami zachodzą dwukierunkowe relacje, przepływ informacji jest dwustronny. Oba poziomy wysyłają i nadają informacje do mediów i bezpośrednio do obywateli. Na obu poziomach występują służby informacyjne (biura promocji, prasowe, informacyjne w gminach i miastach) i rzecznicy. W większości państw europejskich na rządowym szczeblu administracji publicznej za informację i komunikację społeczną są odpowiedzialne urzędy prasowe, zwane także centrami informacyjnymi (w Polsce – Centrum Informacji Rządowej). Prowadzą one szeroką działalność w celu pozyskiwania, przekazywania oraz gromadzenia informacji. Ich podstawowe zadanie to opracowanie

⁶ T. Goban-Klas: *System informacji w państwie a system komunikacji społecznej*. „Przekazy i Opinie” 1999, nr 2, s. 14.

⁷ J. Oleński: *Nowa gospodarka – aspekt informacyjny*. „Ekonomia” 2001, nr 1, s. 43.

⁸ *Administracja i polityka...*, op. cit., s. 152.

i udostępnianie informacji pochodzących od rządu i poszczególnych ministerstw oraz urzędów centralnych. W przypadku biur prasowych na ich czele stoi rzecznik prasowy rządu. Ma on prawo uczestniczenia w obradach Rady Ministrów. Typowe dla europejskiej administracji publicznej jest zatrudnianie rzeczników prasowych i tworzenie komórek informacyjnych oraz promocyjnych we wszystkich ministerstwach i urzędach, niezależnie od funkcjonowania biur prasowych czy rzeczników rządu. Prowadzi to często do nieporozumień i trudności w koordynacji współpracy między rzecznikami. Urzędy nie prowadzą własnej polityki informacyjnej, wykorzystywane są do promowania i wyjaśniania decyzji oraz przeprowadzania kampanii informacyjno-promocyjnych rządu⁹.

Nieodłącznym elementem informacji wewnętrznej administracji rządowej jest komunikacja między biurami prasowymi rządu a reprezentantami rządu w terenie. W przypadku Polski chodzi o wojewodów i komórki informacyjne urzędów wojewódzkich. Do zadań Centrum Informacji Rządowej należy dostarczanie rzecznikom wojewodów informacji o pracach rządu, ułatwianie lokalnym mediom bezpośredniego kontaktu z członkami rządu, umieszczanie ważnych informacji dotyczących województwa w mediach centralnych oraz koordynacja obsługi prasowej wizyt członków rządu w terenie. Wojewódzkie komórki prasowe zajmują się m.in. monitorowaniem prasy lokalnej i regionalnej. Ich aktywność jest skierowana przede wszystkim na utrzymywanie kontaktów z mediami oraz dostarczanie wojewodom informacji pochodzących zarówno od centrum, jak i z mediów lokalnych. Na margines zostają zepchnięte bezpośrednie kontakty z obywatelami. O ich znaczeniu biura prasowe przekonują się w sytuacjach kryzysów i konfliktów. W ostatnim okresie wzmożono aktywność tych komórek w promowaniu regionów i województw. Są przypadki współdziałania administracji rządowej i samorządowej¹⁰.

1.3. Specyfika komunikacji na poziomie administracji samorządowej

Dla skutecznej komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej w administracji samorządowej konieczny jest sprawny wewnętrzny obieg informacji oraz drożne kanały jej gromadzenia oraz rozpowszechniania, a zwłaszcza docierania informacji do obywateli. Istotne jest zrozumienie roli pracowników wszystkich szczebli, jaką pełnią w realizowaniu polityki informacyjnej gminy. Polityka zarządu gminy, umiejętności publiczne wójta, prezydenta lub burmistrza, sprawność w realizacji polityki informacyjnej, kompetencja oraz profesjonalizm urzędników gminy składają się na publiczny wizerunek władz gminy. W urzędzie gminy polityka informacyjna powinna być postrzegana jako istotny element

⁹ Ibid., s. 153.

¹⁰ K. Sobczak: *Administracja publiczna. Problemy węzłowe*. MUNICIPIUM, Warszawa 1993, s. 95.

procesu zarządzania. W obiegu informacji skuteczność można poprawić dzięki tak prostym działaniom, jak zaplanowanie, rozmieszczenie tablic ogłoszeń i tablic informacyjnych lub wydawanie wewnętrznego biuletynu. J. Kozłowski wyróżnia cztery zasadnicze cele polityki informacyjnej gminy jako organu publicznego i samorządowego. Są to:

1. Realizacja prawa obywateli do informacji.
2. Inspirowanie sprawnego systemu społecznego komunikowania się w gminie.
3. Tworzenie porozumienia między społecznością gminy a jej władzami.
4. Promocja zewnętrzna gminy¹¹.

Wyraźne są tu podobieństwa w celach komunikacji administracji publicznej na obu poziomach. Pierwszym celem polityki informacyjnej gminy jako instytucji publicznej i samorządowej jest realizacja prawa obywateli do informacji. Podobnie jak na szczeblu centralnym, są to dwa obszary działalności – informowanie oraz stwarzanie dostępu do informacji.

2. Public relations jako forma komunikowania się organizacji z otoczeniem

W komunikacyjnym wymiarze działania administracji publicznej mieści się także public relations (PR) – termin, który nie ma dobrego tłumaczenia na język polski. Często mówi się, że są to „(...) zaplanowane i celowe wysiłki w celu stworzenia i utrzymania dobrych stosunków i wzajemnego zrozumienia pomiędzy organizacją i jej otoczeniem”¹². Według innej popularnej definicji PR jest to „(...) funkcja zarządzania, która nawiązuje i podtrzymuje wzajemnie korzystne stosunki między instytucją oraz grupami (publics), od których zależy jej sukces lub klęska”¹³. Obie definicje można zastosować także do sektora publicznego czy organizacji non profit. Wskazują one na wagę takich działań, jak utrzymywanie harmonii z otoczeniem oraz budowa pozytywnego wizerunku organizacji lub urzędu¹⁴. Istotę public relations najbardziej syntetycznie wyraża stwierdzenie, iż jest to działalność mająca na celu wykreowanie pozytywnego wizerunku urzędu¹⁵. PR ma także swój wymiar wewnętrzny oraz oznacza tworzenie warunków skutecznej komunikacji wewnętrznej w danej instytucji. Public relations można postrzegać

¹¹ J. Kozłowski: *Polityka informacyjna gminy*. W: *Grochem o ścianę. Polityka informacyjna gminy*. Red. J. Regulska. Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997, s. 29.

¹² S. Black: *Public relations*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 14.

¹³ S.M. Cutlip, A.H. Center, G.M. Broom: *Effective Public Relations*, Prentice Hall. Upper Saddle River, Nowy Jork 2000, s. 17.

¹⁴ W. Trzczińska, I. Wiciak: *Skuteczne komunikowanie w administracji publicznej*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji. Szczytno 2011, s. 86.

¹⁵ *Komunikowanie się w biznesie*. Red. H. Mruk. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2002, s. 118.

również jako proces legitymizacji różnorodnych interesów przez ich publiczne przedstawienie oraz wywołanie dyskusji na ich temat. Formy typowe dla PR wykorzystuje się do celów integrowania społeczeństwa, budowania mostów nad barierami języka między elitą a zwykłymi obywatelami, tłumaczenia i wyjaśnienia procesów politycznych.

Środki masowego przekazu wykorzystywane w komunikacji zewnętrznej przez administrację publiczną pełnią funkcję integracyjną, gdyż dzięki nim możliwy staje się stały przepływ informacji między np. obywatelami a rządem. Media są przekazicielem opinii i informacji; dzięki temu przyczyniają się do poszerzenia otoczenia, do którego informacje te docierają. Środki masowego przekazu przez rozpowszechnianie informacji od administracji publicznej i o administracji publicznej współtworzą sferę publiczną, w której odbywa się proces komunikacji między obywatelami a administracją publiczną.

Podejmując działania w sferze publicznej w odniesieniu do obywateli własnego państwa, administracja publiczna musi uwzględniać fakt, iż aby dowiedzieć się, co dzieje się w państwie, muszą oni często sięgać do informacji z drugiej ręki, przekazywanych przez środki masowego przekazu lub docierających innymi kanałami informacyjnymi. Dlatego też ogromnie ważne jest zaufanie, wiarygodność działań w sferze publicznej oraz wiarygodność źródeł informacji. Niewiarygodność w działaniach publicznych sprawia, że pogłoski stają się najważniejszym źródłem. Zaufanie do środków masowego przekazu ułatwia ich wykorzystanie przez administrację publiczną. Media pełnią w demokracji także rolę filtra, którego zadaniem jest kontrola m.in. działania administracji publicznej. Administracja i media funkcjonują więc we wzajemnej zależności. Jedną z metod zapewnienia sobie „dobrej prasy” przez administrację jest prowadzenie działalności z dziedziny public relations. Działania polegające na dostarczaniu dziennikarzom materiałów przygotowanych przez komórki prasowe i PR gmin nazywa się często strategią „darmowych mediów”¹⁶. Zaletą budowy wizerunku urzędu przez kontakty z mediami są niskie koszty, często sprowadzające się do kosztów technicznej dystrybucji przygotowanej informacji. Poza tym zaletą jest też fakt skuteczniejszego oddziaływania na odbiorcę. Z kolei wadą działań związanych z relacjami z mediami jest brak wpływu na ostateczny kształt komunikatu, jaki ukaże się w mediach¹⁷.

Odnosząc działalność public relations do komunikacji, należałoby wskazać na cztery podstawowe zadania, jakie ma ono do spełnienia. Są to:

- selekcja informacji,
- prezentacja,
- odgrywanie roli lidera opinii publicznej,
- bycie mediatorem¹⁸.

¹⁶ S. Black: Op. cit., s. 17.

¹⁷ *Komunikowanie się w biznesie...*, op. cit., s. 128.

¹⁸ T. Goban-Klas: *Teoria komunikowania jako fundament public relations*. „Marketing i Rynek” 1997, nr 4, s. 7.

3. Przekaz informacji wewnątrz organizacji

Komunikacja w organach administracji publicznej powinna być wykonywana płynnie we wszystkich uzasadnionych kierunkach. W przypadku niezachowania tych relacji należy oczekiwać pojawienia się zjawisk zakłócających. Mogą one polegać na zniekształcaniu informacji poprzez filtrowanie, maskowanie czy wycinanie informacji. Urzędnik przesyłający informacje w pionie do góry, czyli np. do kierownika powinien niezwłocznie uzyskać informację zwrotną. Niezagwarantowanie przytoczonego toku postępowania implikuje sytuację przyzwolenia na pojawienie się stanów, z którymi nie wszyscy członkowie organu się godzą, bowiem dostrzegają pewne nieprawidłowości. Niesie to za sobą zjawiska, które wcześniej czy później „zemszczą” się na wewnętrznym i zewnętrznym wizerunku urzędu. W organach administracji publicznej często można zaobserwować nadużywanie komunikacji jednokierunkowej na niekorzyść dwukierunkowej, zarówno w kontaktach urzędników z petentami, jak i przez przełożonych w kontaktach z podwładnymi¹⁹.

Stosowany system komunikacji w pionie, a zwłaszcza skierowany w dół naraża pracowników urzędu na dysponowanie informacjami obciążonymi błędami, spowodowanymi np.:

- brakiem jednoznaczności w przekazaniu informacji;
- brakiem wyartykułowania odpowiedzialności indywidualnej za wytworzoną informację;
- brakiem możliwości zweryfikowania otrzymanej informacji;
- przekazaniem informacji z zamierzonym opóźnieniem;
- zniekształcaniem, filtrowaniem, maskowaniem, zatrzymywaniem informacji²⁰.

Komunikowanie pionowe w dół występuje wówczas, gdy przełożony (lub osoba usytuowana nadrzędnie w strukturze organizacyjnej) przekazuje informacje w dół. Do informacji przekazywanych tą drogą zalicza się:

- informacje podwładnych o celach urzędu lub komórki organizacyjnej,
- dostarczanie lub zlecanie podwładnym zadania do realizacji,
- motywowanie podwładnych,
- dokonywanie oceny wyników pracy podwładnych.

Respektując jedynie komunikację w dół, kierownictwo godzi się na obrazy zniekształconych pierwotnych informacji. Przyczyną deformacji informacji mogą być:

- zbyt ogólnikowo przekazana informacja, która jest niekompletna, którą można zrozumieć wieloznacznie;
- odfiltrowanie informacji według subiektywnej oceny,

¹⁹ W. Trzecińska, I. Wiciak: Op. cit., s. 20.

²⁰ J. Partyka-Pojęta: *Zarządzanie w organach administracji publicznej*. Wydawnictwo Marka, Chorzów 2004, s. 137.

- przekłamania informacji w związku z jej przepływem przez inne komórki organizacyjne usytuowane wyżej w hierarchii struktury organizacyjnej,
- zbytne przeciążenie informacjami w czasie potoku informacyjnego,
- przekaz informacji z opóźnieniem, a nawet po terminie,
- zniekształcenie stanu faktycznego,
- dezorientacja pracowników co do nadrzędnych celów urzędu²¹.

Komunikacja pionowa w górę to sytuacja, w której podwładni uprawnieni są do przekazywania informacji przełożonym. Dotychczas w praktyce można powiedzieć, że w wielu urzędach jest ona utrudniona. Do najistotniejszych czynników powodujących ten stan rzeczy można zaliczyć szczególnie:

- brak dostępności przełożonego dla podwładnego (tzw. zjawisko zamkniętych drzwi dla podwładnych), natomiast sprawy przekazywane są np. za pośrednictwem sekretarki,
- prowizorycznie otwarte drzwi dla podwładnych,
- lakoniczne, kierunkowe traktowanie spraw przedstawianych przez podwładnych,
- lęk przed dezaprobatą przełożonego za jego śmiałość,
- niechęć przełożonego do wysłuchiwanie i obarczania go złymi informacjami wymagającymi wysiłku i zaangażowania²².

Komunikacja pozioma (horyzontalna) zasadniczo dotyczy osób zajmujących równorzędne stanowiska. Pracownicy komunikujący się horyzontalnie mogą:

- wymieniać się posiadanymi informacjami, przez co mogą uzupełniać brak wiedzy i korygować ją,
- na bieżąco weryfikować zaistniałe wszelkie problemy natury behawioralnej,
- wzmacniać afiliację,
- lepiej wpływać na koordynację podejmowanych działań,
- zaspokajać ciekawość wskutek informacji, na które mają zapotrzebowanie²³.

W urzędach powinno się dążyć do wytworzenia sytuacji, w której system będzie pozbawiony negatywnych zjawisk dotyczących komunikacji wpływających niepożądanie na funkcjonowanie organu. Komunikacja pomiędzy poszczególnymi stanowiskami w pionie w dół i w górę oraz w poziomie powinna być płynna i weryfikowalna. Wymagany stan można osiągnąć poprzez standaryzację procedur i ich konsekwentne egzekwowanie w praktyce.

W prawidłowo funkcjonującym urzędzie powinien być stworzony model komunikacyjny polegający na przepływie informacji we wszystkich uzasadnionych kierunkach przy jednoczesnym pozyskaniu zwrotnej informacji. Taki bowiem model zapewni zdrowy obieg informacji w urzędzie, a także będzie zapobiegać zjawiskom o charakterze patologicznym. Zdecydowanie przyczyni się do

²¹ Ibid., s. 139.

²² Ibid.

²³ Ibid., s. 138.

lepszej koordynacji podejmowanych działań i konsolidacji urzędników. Od takiego modelu należy oczekiwać, iż:

- pracownicy będą mieli zapewniony uzasadniony zwrotny dostęp do informacji,
- drogi obowiązującej komunikacji będą przejrzyste, znane, a przede wszystkim w praktyce respektowane,
- drogi (kanały) komunikacyjne będą miały zachowaną ciągłość i będą możliwie najkrótsze,
- pracownicy będą znali źródła informacji (ad fontes),
- pracownicy będą mieli zapewniony dostęp do informacji wprowadzających zmiany.

3.1. Sposoby komunikowania się w urzędzie

Pracownicy urzędu funkcjonują w grupie, w której może się odbywać komunikacja według określonych sposobów komunikacji stanowiących w pewnym sensie wzorce.

Sposobem, który można uznać za najlepszy wydaje się komunikowanie według relacji „każdy z każdym”. Sposób ten zapewnia przede wszystkim urzędnikom swobodny dostęp do informacji. Uzyskane informacje w konsekwencji przyczynią się do efektywniejszego ich funkcjonowania, a nawet mogą wpłynąć na wzrost satysfakcji z pracy.

Pracownicy w urzędach poza możliwością formalnego porozumiewania się często komunikują się spontanicznie lub w sposób nieformalnie zaplanowany. Proces takiej komunikacji może powodować wiele zagrożeń. Do najistotniejszych należy zaliczyć: możliwość przekazywania informacji już zdeformowanych, które mogą wpłynąć m.in. na zakłócenie koordynacji działań, na ich monitoring. Jest to jedno ze źródeł odbierania informacji z wszelkimi zakłóceniami. Ostatecznie mogą one wpływać na dezorganizację pracy. Czasami mogą być powodem pojawienia się konfliktu wśród pracowników. Mogą również powodować chaos i wywoływać niepewność wśród personelu. Wspomnieć też należy o pozytywnych stronach tej komunikacji, do których zaliczyć można m.in. szybkość przepływu informacji, wzmacnianie lub nawiązywanie więzi pomiędzy urzędnikami, dotarcie do większego grona osób, a nawet niejednokrotnie pojawienie się możliwości wpłynięcia na efektywniejszą pracę wykonywaną przez urzędników.

Oczywiście możliwość takiej komunikacji nie jest tylko przyporządkowana podwładnym. W praktyce zdarza się, iż z tej formy komunikacji chętnie korzystają sami kierownicy, by uzyskać zamyślony przez nich stan²⁴. Sposobem zminimalizowania pojawiania się informacji nieformalnych jest stworzenie sforma-

²⁴ S.P. Robbins: *Zachowania w organizacji*. PWE, Warszawa 1998, s. 227.

lizowanego przepływu informacji w systemie zapewniającym szybki i sprawny jej obieg z możliwością weryfikacji oraz z imiennym wskazaniem osób odpowiedzialnych za przepływ w każdym punkcie hierarchii struktury organizacyjnej.

3.2. Komunikacja nastawiona na obsługę klienta

Każdy urzędnik jest odpowiednio przygotowany do przyjęcia i obsługi klienta. Wówczas dostrzeże on, że tak samo ważna jest prowadzona rozmowa, jak i poczynione w podsumowaniu ustalenia dotyczące realizacji zleconego mu zadania.

Do najistotniejszych celów przeprowadzonej rozmowy z klientem można zaliczyć:

- rozpoznanie potrzeby klienta,
- przyjęcie od klienta zlecenia na wykonanie usługi,
- wykonanie usługi lub poinformowanie go o terminie wykonania i sposobie jej odbioru.
- wydanie wyniku wykonanej usługi²⁵.

Bardzo ważne jest budowanie relacji klienta z urzędnikiem podczas bezpośredniego kontaktu. W jego toku klient przede wszystkim kształtuje sobie pogląd o funkcjonowaniu urzędu. Ponadto pracę urzędnika identyfikuje z funkcjonowaniem urzędu, dlatego też powinno się przypisać szczególne znaczenie bezpośrednim relacjom, na które powinni być nastawieni urzędnicy.

Podczas bezpośredniego kontaktu klienta z urzędnikiem:

1. Klient tworzy sobie obraz urzędnika, który go obsługuje i tym samym identyfikuje go z urzędem, który reprezentuje.
2. Pracownicy urzędu powinni wytworzyć sprzyjający miły klimat, w którym klient będzie czuł się dobrze. Będzie miał poczucie interesanta, na którego urząd oczekiwał. Poprzez zadowolenie klienta można wpłynąć na jego zaufanie do urzędu.

Istotne znaczenie ma także usytuowanie pomieszczenia, w którym przyjmuje się klienta oraz jego estetyka i funkcjonalność (np. czy jest w nim stolik, przy którym można usiąść i napisać pismo). Urzędnik powinien umiejętnie budować strukturę spotkania polegającą na zorientowaniu się, czy osoba występuje w swoim imieniu, czy w imieniu innego podmiotu. Powinien też rozpoznać potrzebę oraz udzielić petentowi informacji odpowiadającej załatwieniu potrzeby w danej chwili, oraz jaki będzie dalszy etap załatwienia jego potrzeby, gdy wymaga tego sprawa. Wypowiadane zdania powinny mieć na celu sprawne przeprowadzenie rozmowy z klientem celem wyciągnięcia wniosków dotyczących jego potrzeby. Niezbędna jest w tym zakresie także umiejętność aktywnego słuchania, przy czym, pracownik urzędu powinien być nie tylko nastawiony na

²⁵ J. Partyka-Pojęta: Op. cit., s. 145.

zadawanie pytań, ale ma też posiadać zakres wiedzy specjalistycznej by móc odpowiadać na pytania. Ważna jest sama konstrukcja pytań zadawanych przez urzędnika. Może on stawiać pytania o charakterze otwartym, zamkniętym, sprawdzającym, naprowadzającym, informującym. Zadając pytanie otwarte, urzędnik jest nastawiony na przedstawienie sprawy w sposób opisowy. Na podstawie nakreślenia sprawy urzędnik może wywnioskować o istocie potrzeby klienta. Zadając pytanie zamknięte, które powoduje uzyskanie odpowiedzi typu „tak”, „nie”, „nie wiem” spowoduje dalszy ciąg pytań skierowanych do klienta, który przekazał zbyt skromne informacje, aby na ich podstawie można właściwie zidentyfikować jego potrzebę. Urzędnik może konstruować pytanie o charakterze sprawdzającym. Zadając je, może się upewnić, czy dobrze zrozumiał wyartykułowaną potrzebę lub czy interesant dobrze zrozumiał wystosowane do niego np. objaśnienie. Klient może przedstawiać swoją sprawę w sposób niejasny dla urzędnika i wówczas ten może zadać pytania naprowadzające. Inaczej mówiąc, urzędnik powinien być przygotowany na pomoc klientowi w zidentyfikowaniu oraz załatwieniu jego potrzeby. Czasami podczas załatwienia sprawy klient wymaga, by poinformować go o innych zagadnieniach leżących w kompetencji urzędu. W takiej sytuacji, jeśli urzędnik ma wiedzę powinien go poinformować, a jeśli nie posiada wystarczających informacji powinien skierować go do punktu informacyjnego (do kompetentnej osoby).

Ważnym etapem w prowadzeniu rozmowy jest jej zakończenie. Klient powinien być przekonany, że swoją potrzebę skierował do właściwego urzędu. Nawet jeśli tak uprzednio nie było, to należy wskazać organ kompetentny lub jego potrzebę do niego skierować i go o tym poinformować.

4. Sieć komunikacji w urzędach administracji publicznej

Komunikacja w organie administracji publicznej występuje w obszarach oraz płaszczyznach jej przyporządkowanych i wzajemnie się przenikających. Rozprzestrzenia się dynamicznie. Jest niezbędnym elementem efektywności pracy urzędu.

W sieci komunikacji powinno panować uporządkowanie będące następstwem wypracowanych standaryzowanych procedur, według których pracownicy powinni realizować zlecane im zadania. Brak ładu i uporządkowania może skutkować niepożądanym chaosem, a co za tym idzie nieefektywnością podejmowanych działań.

W tej samej przestrzeni i czasie w organie pracownicy mogą stosować różne formy komunikacji, tworząc w pewnym sensie pajęczynę połączeń wewnętrznych i zewnętrznych, wewnętrzno-zewnętrznych i zewnętrzno-wewnętrznych. Mogą one

być dokonywane za pośrednictwem różnych środków i form, pisemnie i ustnie. Istotny też jest bezpośredni odbiór przekazywanych informacji zależny w dużej mierze od czynników pozawerbalnych, takich jak ruchy ciała, gesty, postawa, ubiór, odległość od osoby, z którą prowadzona jest rozmowa, mimika twarzy. Komunikowanie w urzędzie występuje na wszystkich poziomach struktury organizacyjnej i we wszystkich obszarach. Jest ono istotnym elementem, który powinien współgrać podczas zarządzania.

Sprawnie kultywowana komunikacja jest potrzebna kierownictwu głównie do informowania pracowników o obowiązującej w podmiocie misji, wizji, polityce i planach dotyczących realizacji celów urzędu, które oni podejmują, by mogli w czasie zareagować oraz by mogli przedstawić swoje propozycje rozwiązań. Kierownictwo powinno zakomunikować podwładnym:

- sprawy, z którymi mają być zapoznani,
- sprawy, które kierownictwo zobowiązane jest im przekazać,
- sprawy, które kierownictwo chce im przekazać,
- sprawy, które podwładni chcieliby usłyszeć.

Podczas procesu komunikacyjnego powinno się uwzględnić wszelkie czynniki zakłócające, stwarzające w pewnym sensie bariery podczas nadawania informacji (komunikatu) i jej odbierania. Kanałem komunikacyjnym może być pismo na kartce papieru, linia przesyłowa, np. telefoniczna, mail, nośnik magnetyczny, np. kasecie magnetofonowa.

Komunikat może być nadawany przez nadawcę za pośrednictwem kanału komunikacyjnego do odbiorcy lub odbiorców. Możliwe jest wystąpienie sprzężenia zwrotnego pomiędzy odbiorcą (odbiorcami) komunikatu a jego nadawcą (nadawcami). Wówczas będzie to świadczyło o tym, iż odbiorca komunikatu udzielił informacji zwrotnej stanowiącej odpowiedź.

Nadawca komunikatu może być zarazem jego źródłem, który przekazuje go zgodnie z potrzebą przekazu. W procesie komunikacji zachodzi wzajemny związek pomiędzy zadaniem, potrzebą jego przekazu oraz zastanymi skutkami, przy czym przedmiotowe zadanie może zakładać wybór środka przekazu, miejsce przekazu, czas przekazu, a zwłaszcza cel przekazu. Komunikat przekazany w nieodpowiednim czasie może wpłynąć na jego zakłócenie. Nadawca koduje komunikat (informację) za pośrednictwem symboli i znaków, które przy odczytaniu treści przez odbiorcę powinny mieć te same znaczenia. Na podstawie modelu procesu komunikacji można powiedzieć, że komunikacja jest przekazem komunikatu od nadawcy do jego odbiorcy za pośrednictwem kanału komunikacyjnego. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, iż komunikacja nie jest stanem zarezerwowanym tylko dla kierowników. W organie administracji publicznej jest ona nierozłącznym, nieodzownym składnikiem egzystencjalnym

wszystkich urzędników. Bowiem wymagana jest od nich umiejętność płynnej komunikacji, która wynika bezpośrednio z zakresu obowiązków²⁶.

Proces sygnalizowanej komunikacji pozwoli na lepsze zrozumienie urzędnikom tego co się dzieje w otoczeniu, jakie są wymagania, potrzeby klientów i w jaki sposób mogą się przyczynić do skutecznego działania urzędu.

Kierownik powinien umiejętnie komunikować się na wszystkich etapach procesu planowania w odpowiednich płaszczyznach i obszarach. Właściwie prowadzona komunikacja powinna wynikać z wypracowanego planu, o którym można powiedzieć, że jest dobry i trafny, natomiast pracownicy, podwładni kierownika, odnośnie do zleconego zadania z funkcji tej korzystają szczątkowo. Głównie dotyczy ono wykonania czynności na podstawie całokształtu zleconych im zadań do realizacji. W tym samym czasie mogą im być zlecone zadania, które są w stanie wykonać w czasie wyznaczonym przez kierownika lub w czasie określonym ustawowo. Tak więc funkcja planowania jest im przypisana tylko w wąskim paśmie odnoszącym się do bezpośredniego wykonawstwa zadań (planowanie operacyjne, na stanowisku pracy).

Funkcja organizowania realizowana przez kierownika wymaga płynnej komunikacji w niezbędnych obszarach i płaszczyznach służących zapewnieniu właściwego funkcjonowania komórki organizacyjnej, którą kieruje. Zakres organizacji, czyli wytyczania celów oraz sposobu ich realizacji, odnosi się do wszystkich jego podwładnych, np. zorganizowania im stanowiska pracy, zapewnienia odpowiedniego sprzętu i wyposażenia. Podwładni kierownikowi urzędnicy organizują sobie warsztat pracy na podstawie poczynionych planów opartych na ilości zleconych im zadań do wykonania oraz na bieżąco dostosowują fizyczny zakres realizowanych czynności do pozyskanych informacji niezbędnych w celu wypracowania rezultatu wynikowego.

Komunikacja na poziomie motywacyjnym powinna przebiegać relatywnie do posiadanych narzędzi. Z roli, jaka jest przypisana kierownikowi wynika, iż posiada on najważniejsze narzędzie w obszarze nagradzania i karania, znajdujące przełożenie na motywowanie podległych sobie pracowników do jakościowo dobrej pracy. Pracownicy motywowani do pracy przez przełożonego mogą również być pozytywnie lub negatywnie wewnętrznie zmotywowani. Nad przebiegiem wykonawstwa zleconych zadań czuwa kierownik komórki organizacyjnej. On sam również wykonuje przypisane mu zadania.

W podobny sposób można odnieść się do komunikacji występującej podczas wykonawstwa zadania przez pracownika, któremu kierownik zlecił zadanie. Urzędnik, będąc dysponentem niezbędnych zasobów informacyjnych, wykonuje zadanie. Subiektywnie dokonuje oceny zgromadzonych materiałów, sprawdza-

²⁶ B. Dobek-Ostrowska: *Podstawy komunikowania społecznego*. Wydawnictwo Astrum, Wrocław 2004, s. 45.

jąc, czy faktycznie uzyskany wynik odpowiada treści zleconego zadania. Kierownik, pełniąc funkcję kontrolną, uprawia komunikację porównując realizację przedsięwzięcia z założonymi wzorcami oraz wyciąga wnioski na przyszłość. Może on dokonać kontroli na każdym etapie procesu wytwórczego. Pracownik, wykonując czynności, może dokonać samokontroli wyników częściowych np. przed przystąpieniem do następnych czynności.

5. e-komunikacja w administracji publicznej

Elektroniczna administracja opiera się na wykorzystaniu technologii informatycznych i telekomunikacyjnych w administracji publicznej. W ramach elektronicznej administracji zakłada się zmiany oraz usprawnienia organizacyjne, szeroką modernizację oraz optymalizację procesów administracyjnych pod kątem efektywności. Istotnym aspektem jest standaryzacja systemów eAdministracji w ramach państw UE. eAdministracja poprzez widoczne poprawienie jakości świadczonych usług ma zachęcać obywateli do większego zaangażowania w procesy demokratyczne oraz wspierać funkcjonowanie mechanizmów państwa. Wdrożenie elektronicznej administracji wiąże się z wieloma korzyściami dla obywateli i przedsiębiorstw oraz dla samych struktur administracji publicznej.

Istotnym narzędziem wspierającym wdrażanie elektronicznej administracji są inicjatywy wspólnotowe w postaci programów IDA, IDABC oraz ISA. Te unijne inicjatywy mają na celu polepszenie efektywności działań europejskich organów administracji publicznej i współpracy między nimi, poprzez wsparcie finansowe przy wdrożeniu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (PCIs), tj. skupionych na wdrażaniu ogólnoeuropejskich usług eAdministracji w określonych obszarach oraz środków horyzontalnych (HMs), takich jak eLink, CIRCA – Administrator Centrum Zasobów Komunikacyjno-Informacyjnych, Wytyczne Architektury dla paneuropejskich sieci telematycznych między administracjami (Architecture Guidelines) czy też Europejskie Ramy Interoperacyjności²⁷.

Podsumowanie

Dobre funkcjonowanie każdej instytucji, prywatnej firmy lub korporacji, a w szczególności jednostki administrującej majątkiem Skarbu Państwa, opiera się na skutecznej komunikacji – zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Głównie

²⁷ <http://www.eadministracja.pl/elektroniczna-administracja/> 25.05.2012.

ną rolę w tym procesie odgrywają komunikatorzy, a więc osoby odpowiedzialne za politykę informacyjną organizacji.

Żyjemy w czasach, w których otacza nas różnorodność kanałów informacyjnych. Postępująca globalizacja nie oszczędziła także procesu informacji oraz rynku odbiorców. Konieczne są więc kompleksowe rozwiązania w dziedzinie public relations. Nieskoordynowane, przypadkowe relacje z otoczeniem zewnętrznym na pewno nie pomogą w promocji działalności urzędu, a mogą przynieść wręcz odwrotny efekt i zaszkodzić wizerunkowi organizacji. Właściwie realizowany plan działań public relations pozwala zbudować zaufanie do instytucji oraz zapewnić ochronę przed błędną interpretacją wykonywanych działań. Nie zawsze fakty mówią same za siebie; proces komunikacji ma im nadać właściwe znaczenie. Niezwykle ważne jest to, aby odbiorca w procesie komunikacji otrzymywał informacje rzetelne, zgodne z prawdą, dlatego prowadzenie właściwej polityki informacyjnej musi być wpisane w działalność każdej instytucji publicznej. Społeczeństwo oczekuje informacji na temat działalności administracji publicznej, a komunikacja powinna być realizowana w sposób merytoryczny i zrozumiały dla odbiorców, dlatego tak ważne jest ustawiczne kształcenie osób zajmujących się w instytucjach publicznych komunikacją.

EFFICIENT COMMUNICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION SUBJECTS

Summary

We live in times of a variety of information channels. Progressing globalization has also affected the information process and the consumer market. Thus complex solution within the domain of public relations are necessary. Uncoordinated, accidental relation with the external environment surely will not help in the promotion of administrative activities. Properly realized plan of public relation actions will allow to build institutional trust and provide for protection against improper interpretation of activities. Not always facts are self-explanatory. The process of communication can give the facts their proper meaning. It is extremely important for the receiver in the process of communication to receive reliable information, adequate to truth. Therefore proper informational policy shall be inscribed within the activities of every public information. The society expects information on activities of public administration and the communication shall be realized in a manner focusing on the subject and understandable for the receiver. Thus it is important to constantly educate people responsible for communication in public institutions.