



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the **University of Silesia in Katowice**

**Title:** Co samorząd musi w komunikacji? : o komunikacyjnych aspektach realizacji postulatu upodmiotowienia społeczności lokalnych

**Author:** Patrycja Szostok

**Citation style:** Szostok Patrycja. (2018). Co samorząd musi w komunikacji? : o komunikacyjnych aspektach realizacji postulatu upodmiotowienia społeczności lokalnych. W: M. Mazur, M. Kornacka-Grzonka (red.), "Komunikowanie lokalno-regionalne w dobie społeczeństwa medialnego. T. 2, Aspekty polityczne, społeczne i technologiczne" (S. 47-63). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

PATRYCJA SZOSTOK

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## **Co samorząd musi w komunikacji? O komunikacyjnych aspektach realizacji postulatu upodmiotowienia społeczności lokalnych**

### **What are the duties of the local government with regard to communication? On the communication aspects of the implementation of the postulate of empowering local communities**

**Abstract:** The Polish conception of the local government entails the empowerment of local communities. While this empowerment is usually understood only in terms of legal personality, it is crucial for the unimpeded operation of the local government, even in this extremely narrow understanding of subjectivity, that there exist open channels of communication between the representatives of the local authorities and civil servants and the local communities. Regrettably, the communication duties of the local governments have been codified by the legislature in a rather narrow way, and most of them can be only implicitly derived from the tasks of particular institutions and contemporary requirements for the development of a civil society and democracy as such. The article, then, constitutes an attempt at pinpointing the sources of communication responsibilities of local government bodies, from which derive particular tasks which need to be addressed by the communication policies of particular institutions. Moreover, the article briefly characterizes the state of contemporary local communications in Poland as well as provides advice for further development of local authorities in that regard.

**Key words:** local government, local communication, informational policy

### **1. Zamiast wprowadzenia – dlaczego poruszamy kwestię komunikowania samorządowego**

Samorząd lokalny w Polsce jest tym poziomem administracji, na którym najlepiej mogą się zrealizować postulaty tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Właśnie we wspólnotach lokalnych, gdzie ludzie znają się lub przynajmniej są w stanie dostrzec wspólny interes, możliwe jest angażowanie obywateli w uczestniczenie w zarządzaniu jednostką, we współdziałanie, zaspokajanie własnych potrzeb – z władzą lub niezależnie od niej. Samo pojęcie samorządu

zawiera w sobie potencjał działania, samo-rządzenia, to znaczy brania sprawy we własne ręce. Wydaje się, że w tak rozumianym samorządzie komunikacja powinna być postrzegana jako podstawa, warunek konieczny do urzeczywistnienia samorządności jako takiej. Tymczasem (o czym szerzej powiemy w dalszej części tego opracowania) polityka informacyjna polskich samorządów jest realizowana w bardzo zróżnicowany sposób, niejednokrotnie uniemożliwiając mieszkańcom współuczestniczenie w życiu jednostki samorządowej. Co więcej, wokół działalności komunikacyjnej władz samorządowych istnieje wiele kontrowersji, nie brakuje nawet głosów, że niektóre z działań są nielegalne, ponieważ na przykład stanowią nieuczciwą konkurencję dla podmiotów wydających niezależne media. Same jednostki samorządu terytorialnego niejednokrotnie podstaw swojej działalności informacyjnej upatrują wyłącznie w aktach prawnych narzucających wprost konkretne obowiązki informacyjne, nie bacząc na fakt, że szereg zobowiązań tego typu wynika z innych niż konstytucja i ustawa o dostępie do informacji publicznej regulacji.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie grup powodów, dla których współczesny samorząd powinien prowadzić nie tylko okrojoną politykę jednostronnego informowania obywateli o wąskim zakresie swojej działalności, ale wręcz szeroką, wieloaspektową politykę komunikacyjną. Oprócz charakterystyki obowiązków komunikacyjnych zostanie podjęta próba oceny ich realizacji w polskich jednostkach samorządu terytorialnego, a także społecznego odbioru.

## 2. Czy podmiotowość społeczności lokalnej wymaga sprawnej komunikacji?

U podstaw odrodzonego w 1990 roku w Polsce samorządu terytorialnego leży upodmiotowiona społeczność lokalna. Niektórzy twierdzą, że sama idea samorządności zakłada *a priori* upodmiotowienie jednostek wchodzących w jej skład<sup>1</sup>. Mimo to ustawodawca podkreślił, że podstawą funkcjonowania jednostek są upodmiotowione społeczności lokalne, które nazwał wspólnotami samorządowymi. Trzeba koniecznie zaznaczyć, że nie oznacza to automatycznie uznania podmiotowości mieszkańców jako jednostek, które miałyby się wyrażać w nadaniu im statusu odrębności, wyjątkowości czy sprawstwa, co czyni się niejednokrotnie w koncepcjach filozoficznych i psychologicznych, których nie będziemy szerzej prezentować w tym opracowaniu. Mowa tu raczej o podmiotowości prawnej, która zazwyczaj jest rozumiana jako zdolność i prawo do podejmowania decyzji przez jednostki podziału terytorialnego. Dowodem na pewne lekceważenie podmiotowości jednostkowej niech będzie chociażby fakt automa-

<sup>1</sup> S. KOZŁOWSKI: *Upodmiotowienie samorządu lokalnego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*. Warszawa 2015, s. 41.

tycznego przyporządkowania wspólnocie samorządowej wszystkich mieszkańców wydzielonego administracyjnie terytorium. Niezależnie od ich woli, poczucie przynależności czy też realnych umiejętności sprawczych stają się oni częścią społeczności, której nadano podmiotowość<sup>2</sup>.

Jak nietrudno się domyślić, tego rodzaju podmiotowość pozostaje wyłącznie pusto brzmiącym frazesem, dopóki nie zostaną stworzone warunki do faktycznego podmiotowego działania członków wspólnoty. Warto tu odnieść się do ustaleń Mieczysława Michalika, który wskazuje następujące wartości leżące u podstaw idei samorządności: demokrację, równość i wolność obywatelską, poczucie wspólnego dobra i gotowość do działania na jego rzecz, poczucie wspólnotowości, wrażliwość moralną jednostek ludzkich, wzajemne zaufanie i poleganie na sobie, podmiotowość, aktywność i twórczą postawę, gospodarność, umiejętność myślenia perspektywicznego, poczucie odpowiedzialności za sprawy zbiorowości oraz samorealizację<sup>3</sup>. Samą podmiotowość Autor definiuje jako „umiejętność podejmowania racjonalnych decyzji, inicjatywności – działania autentycznego, bowiem z własnej woli i wyboru, nie zaś mechanicznego, z formalnego nakazu lub naśladownictwa”<sup>4</sup>. Wśród składników tak rozumianej podmiotowości wymienia przede wszystkim „wewnętrzną potrzebę i wolę oraz wolność indywidualnego decydowania o sobie i świadomego współdecydowania o sprawach ogółu”<sup>5</sup>. Oczywiście, postulaty te są pewną utopią, stanem idealnym, kierunkiem dążenia, a nie faktycznymi cechami wspólnot samorządowych, które same z siebie, wyłącznie przez fakt nadania im podmiotowości prawnej nie dysponują tymi przymiotami ani nawet większością z nich. Zwraca na to uwagę również Bożena Tuziak, która postuluje rezygnację z założenia „o naturalnym aktywizmie współczesnych społeczeństw, o oczywistym aktywizmie polskiego społeczeństwa okresu transformacji i – w rezultacie – naturalnej podmiotowości społeczności lokalnej”<sup>6</sup>.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, nie sposób nie dotknąć tematu obowiązków władz samorządowych w zakresie kształtowania podmiotowości społeczności lokalnych. Skoro nie możemy oczekiwać od mieszkańców, że samoczynnie staną się świadomymi, aktywnymi, odpowiedzialnymi uczestnikami życia publicznego, do zrealizowania partycypacyjnej koncepcji samorządu lokalnego konieczne są działania umożliwiające wykształcenie pożądanых postaw. Niewątpliwie są one możliwe do urzeczywistnienia wyłącznie w warunkach

<sup>2</sup> A. KORZENIOWSKA: *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*. W: A. KORZENIOWSKA, red.: *ABC samorządu terytorialnego*. Bydgoszcz–Łódź 2004, s. 26.

<sup>3</sup> M. MICHALIK: *Samorząd lokalny – wartości i zagrożenia moralne*. W: B. JASTRZĘBSKI, red.: *Edukacja samorządowa*. Olsztyn 1997, s. 245–247.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 246.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> B. TUZIAK: *Autorytet władz gminnych a rozwój społeczności lokalnych*. Warszawa 2014, s. 115.

wystarczającej wiedzy na temat funkcjonowania określonego elementu systemu społeczno-politycznego, możliwości współuczestniczenia w podejmowanych działaniach, a ponadto możliwości wypowiadania własnego zdania, które jest przez władze brane pod uwagę. Podmiot aktywnie działający to osoba, która dysponuje wystarczającą wiedzą, ale również poziomem zaufania do systemu, które także rozwija się na podstawie wiedzy o jego funkcjonowaniu, jawności życia publicznego. Demokracja do swojego rozwoju potrzebuje komunikacji, „im więcej praw i swobód demokratycznych ma obywatel, tym więcej informacji powinien posiadać, aby móc z nich korzystać”<sup>7</sup>.

### 3. Co wiedzą (prawie) wszyscy, czyli o obowiązkach ustawowych

Wspomniana zasada jawności życia publicznego, która jest nie tylko podstawą budowania zaufania do instytucji publicznych, ale też jedną z naczelnych wartości w demokracji, znalazła odzwierciedlenie już w Konstytucji RP. Warto przypomnieć, że w art. 54 gwarantuje się wolność wyrażania swoich poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, natomiast w art. 61 zapewniono prawo do uzyskiwania informacji publicznej, to jest związanej z działalnością organów władzy publicznej i innych osób pełniących publiczne funkcje<sup>8</sup>. Ustawa zasadnicza określa również tryb dostępu do tych informacji, który zgodnie z jej zapisami obejmuje dostęp do dokumentów oraz prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Konkretyzację ustawowych zapisów przyniosła uchwalona 6 września 2001 roku Ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>9</sup>. Zgodnie z zapisami do udzielenia informacji publicznej zobowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w tym organy władzy publicznej, do których zaliczamy również jednostki samorządu terytorialnego wraz z ich jednostkami organizacyjnymi. Obowiązek ten mają również podmioty pozostające z samorządami w bezpośrednim związku, a więc podmioty reprezentujące jednostki organizacyjne samorządów, zakłady budżetowe czy też jednostki pomocnicze. Istotne jest, że obowiązek udzielenia informacji mają podmioty, które pozostają w ich posiadaniu – niezależnie od tego, czy pytanie zostało skierowane do właściwego podmiotu<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> J. OLEŃSKI: *Ekonomika informacji. Metody*. Warszawa 2003, s. 19.

<sup>8</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

<sup>9</sup> O dostępności do informacji publicznej traktują również inne akty prawne, na przykład kodeks postępowania administracyjnego, ustawa o finansach publicznych, ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa o zamówieniach publicznych, prawo ochrony środowiska, ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa. Zob. J. JAGODA: *Jawność działania organów samorządu terytorialnego*. W: S. MICHAŁOWSKI, red.: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin 2004, s. 465.

<sup>10</sup> J. JAGODA: *Jawność działania organów...*, s. 466.

Prawo do informacji publicznej w naszym kraju mają wszyscy potencjalnie zainteresowani, przy czym jest ona rozumiana jako „każda informacja związana z funkcjonowaniem (rozumianym szeroko) władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne (w praktyce [...] każda informacja znajdująca się, zgodnie z prawem, w posiadaniu tych podmiotów)”<sup>11</sup>. Choć ustawa zawiera katalog informacji podlegających udostępnieniu, to nie ma on charakteru zamkniętego. Przewiduje się również ograniczenia dostępu do informacji publicznej, można je jednak wprowadzać wyłącznie na podstawie ustawy.

Ustawa reguluje także sposoby udostępniania informacji publicznej i w tym przypadku katalog ma charakter zamknięty, zawiera następujące sposoby:

- zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>12</sup>;
- udostępnienie na wniosek (nie ma obowiązku wskazania powodu zainteresowania czy też bezpośredniego związku ze sprawą, osoba zainteresowana nie musi być mieszkańcem danej jednostki samorządu terytorialnego ani nawet obywatelem RP);
- wywieszenie lub wyłożenie w miejscach ogólnodostępnych;
- możliwość wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy pochodzących z powszechnych wyborów<sup>13</sup>.

Oprócz wspomnianej ustawy zadania natury komunikacyjnej nakładają na polskie samorządy założenia e-administracji, które od początku wieku są wdrażane w naszym kraju. Początek dała im uchwała Sejmu z 14 lipca 2000 roku o budowie społeczeństwa informacyjnego, realne działania zapoczątkowała natomiast *Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta przez Komitet Badań Naukowych 10 marca 2003 roku, z kolei przyjęta 17 lutego 2005 roku Ustawa o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne dała podstawę zmianom ustrojowym, organizacyjnym i społecznym mającym na celu realną informatyzację sektora usług publicznych. W swoich założeniach działania te miały na celu nie tylko zmianę technicznego sposobu dostępu do informacji publicznej, ale również doskonalenie dwustronnej komunikacji na linii władza – obywatel, wykorzystanie potencjału mieszkańców, aktywizowanie ich, umożliwienie im partycypacji oraz zwiększenie przejrzystości działania urzędów, co miało stać się krokiem w kierunku zwiększania zaufania do instytucji. Można więc powiedzieć, że założenia elektronicznego urzędu wykroczały daleko poza zmianę techniczną sposobu komunikowania się, nie zostały jednak w należyty sposób zaimplementowane w procesie jego realizacji, czego skutkiem jest da-

<sup>11</sup> Ibidem, s. 467.

<sup>12</sup> Zasady funkcjonowania BIP zostały określone w rozporządzeniu MSWiA z 17 maja 2002 roku, w samorządach wprowadzone od 1 lipca 2003 roku, przy czym nie wszystkie jednostki terminowo wywiązały się z obowiązku jego wprowadzenia. Więcej na ten temat np. w: A.K. PIASECKI: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa 2009, s. 376–377.

<sup>13</sup> J. JAGODA: *Jawność działania organów...*, s. 471–473.



leko niewystarczające wykorzystanie potencjału udogodnień informatycznych, o czym będzie mowa w dalszej części tego opracowania.

#### 4. Wyzwania komunikacyjne w kontekście zadań samorządu

Podstawowym zadaniem gminy jest zaspokajanie potrzeb wspólnot lokalnych. Z tak sformułowanego podstawowego celu istnienia jednostek samorządu terytorialnego również można dość łatwo wyprowadzić przynajmniej kilka grup obowiązków komunikacyjnych.

Do stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi wspólnoty niezbędne są przede wszystkim działania promocyjne, które możemy podzielić na dwie główne kategorie:

- promocję zewnętrzną, która ma na celu przyciąganie nowych mieszkańców, inwestorów, turystów, tworzenie nowych miejsc pracy itp.;
- promocję wewnętrzną polegającą na umacnianiu więzi lokalnych, tworzeniu świadomości terytorialnej i budowaniu tożsamości wspólnoty lokalnej.

Do realizacji zadania zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej konieczne są również działania komunikacyjne ukierunkowane na rozpoznanie owych potrzeb oraz na popularyzację wiadomości o krokach podejmowanych w celu ich realizacji, jak również o ostatecznych wynikach tych działań<sup>14</sup>.

Naprzeciw wymaganiom związanym z partycypacyjnym modelem samorządu terytorialnego wychodzą możliwości stwarzane przez administrację cyfrową, która jest przez wielu utożsamiana z możliwością stworzenia nowej jakości relacji w samorządzie terytorialnym. Kojarzona jest ona nie tylko ze zmianami w sposobie obsługi interesanta, ale również z realną szansą na zmianę postrzegania jego znaczenia w procesie zarządzania jednostką samorządową, co zawarte jest między innymi w takich koncepcjach, jak *new public management*<sup>15</sup>, *public governance*<sup>16</sup> czy w koncepcji zarządzania relacyjnego<sup>17</sup>.

Współcześnie samorządy nie funkcjonują w próżni jako oderwane od siebie i niezależne jednostki. Stają się one graczami na różnego rodzaju rynkach, konkurując ze sobą o różnego rodzaju dobra, których osiągnięcie w znacznym stopniu zależy od skuteczności podejmowanych działań informacyjnych, pro-

<sup>14</sup> B. PIETRZKO: *Potrzeby wspólnot lokalnych w warunkach transformacji ustrojowej*. W: P. DOBROWOLSKI, red.: *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*. Katowice 2000, s. 56–57.

<sup>15</sup> Zob. E. KNOSALA: *New public management a sprawność administracji samorządowej*. W: E. URA, red.: *Sprawność działania administracji samorządowej*. Rzeszów 2006, s. 243–254.

<sup>16</sup> T. BOVAIRD, S. PARRADO-DIEZ, E. LOEFFLER: *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden 2002, s. 12–14.

<sup>17</sup> I. KOWALIK: *Zastosowanie koncepcji CRM w samorządzie terytorialnym a koprodukcja usług publicznych*. „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 354: *Usługi 2014. Wybrane uwarunkowania rozwoju usług*. Wrocław 2014, s. 105–106.

mocyjnych i komunikacyjnych. Konkurencja ta jest permanentną walką o „rozwoj społeczny i gospodarczy gwarantujący coraz wyższą jakość życia, a szczególnie różnego typu korzyści – jak dostęp do środków finansowych, przyciąganie zewnętrznych inwestorów, utrzymanie w regionie kapitału, pozyskanie konsumentów (turystów, instytucji, firm itp.)”<sup>18</sup>. Proponowane w tego rodzaju koncepcjach postrzeganie samorządu jako swego rodzaju menedżera nadzorującego zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej, które w znacznym stopniu zależą od pozyskania dodatkowych dochodów (na przykład z działalności turystycznej czy dzięki przyciągnięciu do gminy inwestorów), wymaga od niego konkretnych i skutecznych działań wizerunkowych. Pozytywny wizerunek samorządu jest niezbędny nie tylko do zaspokajania potrzeb o charakterze ekonomicznym, ale również tych związanych z lokalną tożsamością, poczuciem przynależności i dumy z przynależności do wspólnoty<sup>19</sup>.

Kwestie wizerunkowe są kluczowe także z perspektywy standardów funkcjonowania podmiotów sfery publicznej w systemach demokratycznych. Instytucje publiczne nie istnieją same dla siebie i ich obowiązkiem jest dołożenie wszelkich starań, by ich wizerunek w percepcji odbiorców ich usług był postrzegany jako zgodny ze standardami demokratycznymi<sup>20</sup>. Wbrew pozorom nie jest to sztuka dla sztuki, ponieważ wyłącznie organizacje cieszące się zaufaniem publicznym są w stanie stać się częścią sprawnie działającego państwa prawa oraz włączać obywateli w swoje działania, co z perspektywy funkcjonowania samorządu terytorialnego w modelu partycypacyjnym wydaje się kluczowe<sup>21</sup>. Intuicyjnie można stwierdzić, że właściwym sposobem komunikowania się samorządów terytorialnych, zapewniającym realizację wszystkich lub przynajmniej większości zadań wprost i pośrednio wynikających z różnego rodzaju zadań samorządu terytorialnego, jest model zbliżony do zasad *public relations*. Większość obowiązków nie jest jednak wprost uregulowana prawnie, dlatego działania informacyjne (komunikacyjne) współczesnych samorządów w Polsce są bardzo zróżnicowane, przy czym nie wszystkie zbliżają się do modelu pożądanego.

<sup>18</sup> A.B. GAZICKI: *Wpływ public relations na tworzenie wizerunku samorządu terytorialnego*. W: J. MARSZAŁEK-KAWA, red.: *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*. Toruń 2007, s. 83.

<sup>19</sup> Zob. np. M. ADAMOWICZ, P. JANULEWICZ: *Kreowanie wizerunku gminy miejskiej i miejsko-wiejskiej na przykładzie wybranych gmin województwa lubelskiego*. W: S. WRÓBEL, red.: *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*. Poznań–Chorzów 2008, s. 123.

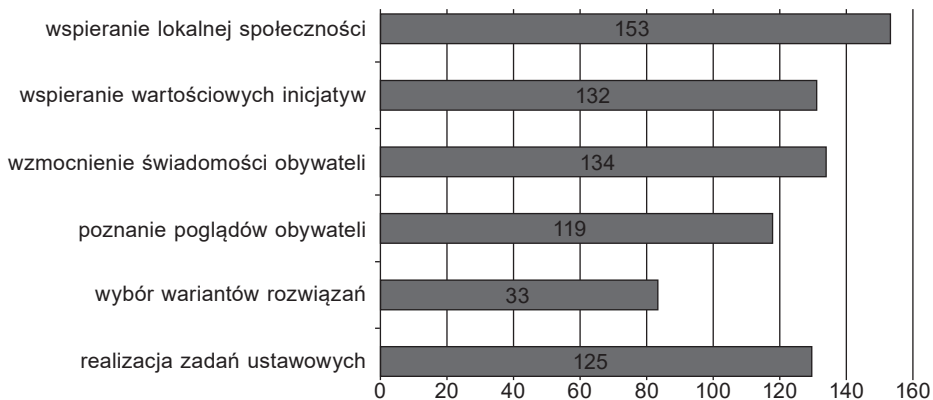
<sup>20</sup> M. TABERNACKA: *Dlaczego podmioty sfery publicznej powinny dbać o wizerunek i co z tego wynika*. W: M. TABERNACKA, A. SZADOK-BRATUŃ, red.: *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*. Warszawa 2012, s. 44.

<sup>21</sup> M. TABERNACKA: *Reputacja podmiotów sfery publicznej i opinia o nich*. W: M. TABERNACKA, A. SZADOK-BRATUŃ, red.: *Public relations w sferze publicznej...*, s. 53–54.



## 5. Jak komunikują się samorzady w Polsce

Jak już wspomniano, polskie samorzady lokalne komunikują się w sposób bardzo zróżnicowany, realizując różne modele polityki informacyjnej, którą można, zgodnie z jedną z definicji, traktować jako „świadomą i prowadzoną planowo oraz systematycznie działalność władz samorządowych, która polega na komunikowaniu się z mieszkańcami w różnych formach”<sup>22</sup>. Mimo różnorodności tych form, którymi dysponują jednostki, można wskazać kilka grup funkcji, jakie owa polityka informacyjna przynajmniej potencjalnie spełnia. Oprócz oczywistej realizacji prawa obywateli do informacji, można wskazać takie funkcje, jak wewnętrzna i zewnętrzna promocja jednostki, budowanie porozumienia i zaufania między władzą i obywatelami czy, szerzej, inspirowanie sprawnego systemu komunikowania się w gminie lub mieście<sup>23</sup>. Katalog tych funkcji wydaje się poszerzać wraz z rozwojem świadomości obywateli, budową społeczeństwa obywatelskiego i informacyjnego, dlatego nie ma i prawdopodobnie nigdy nie będzie miał charakteru zamkniętego. Nigdy zapewne również nie będą one wszystkie postrzegane jako równie ważne przez samych zainteresowanych, czyli samorzady. Warto w tym kontekście przytoczyć wyniki badań z 2010 roku na temat tego, jaką rangę poszczególnym celom polityki informacyjnej nadają same jednostki samorządu terytorialnego. Z badań przeprowadzonych w latach 2009–2010 na 179 jednostkach samorządu terytorialnego (36 miastach na prawach powiatu oraz 143 gminach) w województwie śląskim wyłania się następujący obraz celów działań komunikacyjnych (wykres 1):



WYKRES 1. Cele polityki informacyjnej samorządów w 2010 roku

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie: R. MAĆKOWSKA, A. LIPSKI, P. KOCOŃ: *Public relations w kształtowaniu warunków partycypacji społecznej*. W: A. ADAMUS-MATUSZYŃSKA, A. AUSTEN: *Public relations w jednostce samorządowej*. Warszawa 2011, s. 99.

<sup>22</sup> Z. CHMIELEWSKI, P. KUĆA, R. POŁAK: *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*. Rzeszów 2015, s. 11.

<sup>23</sup> A. DEMCZUK: *Polityka informacyjna gmin i powiatów Lubelszczyzny*. W: S. MICHAŁOWSKI, red.: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin 2004, s. 491.

Można stwierdzić, że na poziomie deklaratywnym cele polityki informacyjnej wydają się (przynajmniej w części) odpowiadać założeniom szeroko rozumianych celów działalności tego rodzaju, choć należy zwrócić uwagę na fakt, że czynności zakładające dwustronną komunikację (poznanie poglądów obywateli oraz wybór wariantów rozwiązań) są wskazywane jako cele najmniej popularne.

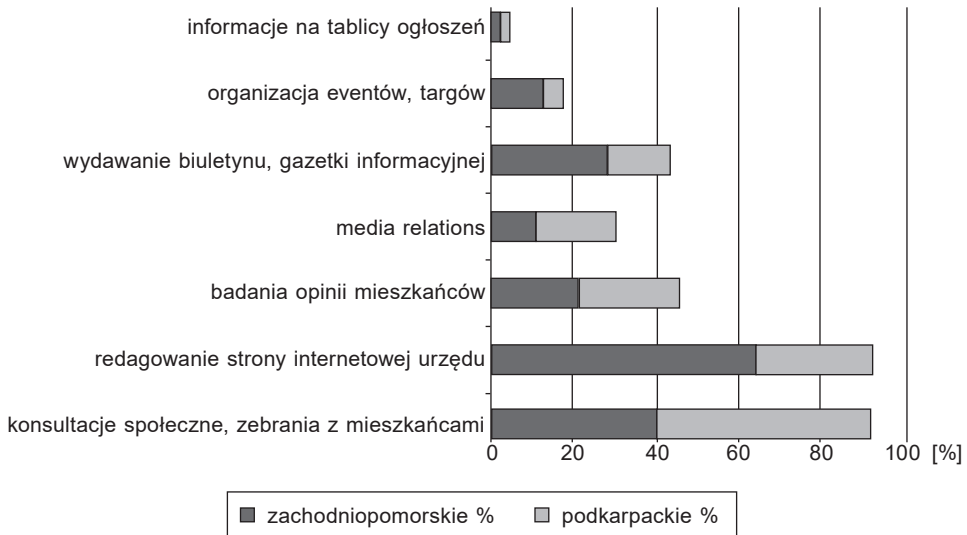


WYKRES 2. Poglądy urzędników dotyczące zakresu przekazywanych informacji

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie: R. MAĆKOWSKA, A. LIPSKI, P. KOCOŃ: *Public relations w kształtowaniu warunków partycypacji społecznej...*, s. 96–97.

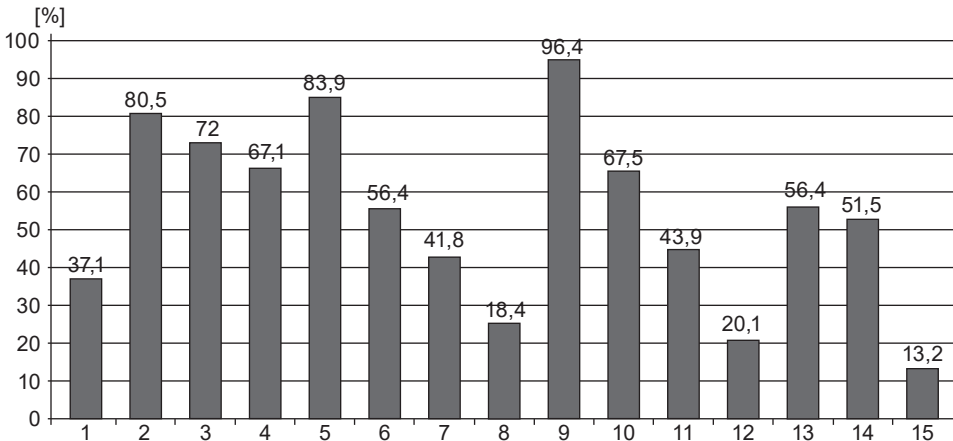
Uzyskane na podstawie tego samego badania dane dotyczące zakresu przekazywanych informacji również prezentują się dość optymistycznie, zdecydowana większość ankietowanych urzędników wyraziła bowiem przekonanie, że konieczne jest informowanie o wszystkim, co się dzieje w regionie, nie tylko o tym, co bezpośrednio wynika z obowiązków ustawowych. Przekonanie o braku konieczności informowania o czymkolwiek ze względu na brak zainteresowania odbiorców okazało się poglądem marginalnym.

Potwierdzenie świadomości znaczenia różnych form komunikowania samorządowego znajdujemy także w badaniach nad stosowaniem różnego rodzaju instrumentów w polityce informacyjnej samorządów. Na przykład badania rzeszowskiego zespołu z roku 2010 potwierdzają stosowanie określonych narzędzi (wykres 3).



WYKRES 3. Instrumenty komunikowania gmin w 2010 roku

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie: Z. CHMIELEWSKI, P. KUCA, R. POLAK: *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*. Rzeszów 2015, s. 42



WYKRES 4. Popularność instrumentów polityki komunikacyjnej w Polsce w 2011 roku

1 – własne media, 2 – spotkania z mieszkańcami, 3 – dyżury przedstawicieli władz, 4 – imprezy miejskie, 5 – obwieszczenia i afisze, 6 – media relations, 7 – komunikacja elektroniczna, 8 – portale społecznościowe, 9 – strona internetowa, 10 – plakaty i ulotki, 11 – wydawnictwa reklamowe, 12 – odwiedziny u mieszkańców, 13 – współpraca z duchownymi, 14 – korespondencja tradycyjna, 15 – tablice LED

ŹRÓDŁO: P. SZOSTOK, R. RAJCYK: *Komunikowanie lokalne w Polsce, o instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*. Katowice 2013, s. 75

Jak nietrudno zauważyć, wśród narzędzi komunikacji dwustronnej zdecydowanie chętniej stosowano konsultacje społeczne, w których bierze udział jedynie niewielka część mieszkańców, niż badania opinii, które w swoim założeniu mu-

siałyby wykluczyć również jednostki mniej aktywne. Podobną tendencję zauważono w badaniach ogólnopolskich przeprowadzonych w roku 2011 przez zespół z Uniwersytetu Śląskiego. Potwierdzono w nich, że najchętniej używane narzędzia komunikacji samorządu z otoczeniem to te niewymagające zaangażowania obywateli, którzy sami nie włączają się aktywnie w procesy dialogu z władzą.

Z tych samych materiałów wynika, że badania społeczne w samorządach terytorialnych w Polsce prowadzone są w zaledwie 31% jednostek, przy czym tylko w 19% wykonuje się je przynajmniej raz w roku<sup>24</sup>. Oczywiście poziom wykorzystania poszczególnych narzędzi znacząco różnił się w jednostkach różnego typu, co pozwoliło na wypracowanie modeli komunikowania samorządowego – od minimalistycznej polityki informacyjnej, przez szeroką politykę informacyjną do polityki komunikacyjnej<sup>25</sup>.

## 6. Skuteczność działań komunikacyjnych

Z dotychczasowych ustaleń wynika, że stan świadomości urzędników, a nawet zakres działań podejmowanych w ramach polityk informacyjnych korespondują z szerokimi wymaganiami dotyczącymi porozumiewania się jednostek samorządów terytorialnych. Istnieje jednak wiele przesłanek świadczących o tym, że skuteczność tych działań pozostawia wiele do życzenia, jak choćby niski poziom partycypacji obywateli w życiu publicznym, wciąż niska frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych, niski poziom poinformowania obywateli o wydarzeniach w najbliższym otoczeniu czy też niezadowalający poziom rozwoju e-administracji.

Nawet spełnianie obowiązków, które wprost wynikają z aktów prawnych, jest oceniane nie najlepiej. Na przykład prowadzone od lat działania mające na celu informatyzację samorządów do dziś nie przyniosły zadowalających efektów<sup>26</sup>. Jest to spowodowane nie tylko brakiem spójności na poszczególnych szczeblach zarządzania czy brakiem środków finansowych wpływającym bezpośrednio na nierównomierność informatyzacji<sup>27</sup>, ale również (a może przede wszystkim) mentalnością społeczeństwa, które nie jest gotowe na rezygnację z tradycyjnego obiegu dokumentów. Warto tu przywołać badania zrealizowane w 2012 roku w województwie podkarpackim, które potwierdziły, że stosunek

<sup>24</sup> Zob. P. SZOSTOK, R. RAJCZYK: *Komunikowanie lokalne w Polsce, o instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*. Katowice 2013, s. 77.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 163.

<sup>26</sup> Z. STACHOWIAK: *Przygotowanie samorządów gminnych do zdalnej obsługi*. „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą” 2014, nr 71, s. 218–230.

<sup>27</sup> Do takich wniosków doszli między innymi A. MINKOWSKI, P. MOTEK i R. PERDAŁ w swoim opracowaniu *Poziom zaawansowania wielkopolskich urzędów gmin w zakresie informatyzacji i rozwoju elektronicznych usług publicznych*. Poznań 2009, s. 124.

ludności do informatyzacji usług oferowanych przez lokalne urzędy jest generalnie pozytywny, lecz mało entuzjastyczny. Mniej niż połowa badanych opowiedziała się za pełną informatyzacją urzędów, a ponad połowa była natomiast przekonana, że większość spraw powinna być załatwiana w sposób tradycyjny<sup>28</sup>. Mieszkańcy nie są też gotowi do czynnego udziału w procesach komunikacyjnych<sup>29</sup>. Sami urzędnicy również w dość ograniczony sposób postrzegają potencjalne korzyści informatyzacji, wskazując wśród nich przede wszystkim zwiększenie dostępności urzędów, upowszechnienie dostępu do informacji, oszczędność czasu i zwiększenie jakości usług, bagatelizując (mniej niż 30% wskazań) korzyści społeczne, takie jak rozwój intelektualny czy ustawiczne dokształcanie społeczeństwa, a zupełnie pomijając możliwości związane z angażowaniem obywateli w życie publiczne<sup>30</sup>.

Same rozwiązania prawne także nie są oceniane jednoznacznie pozytywnie, niezależnie od sposobu ich realizacji. Można tu przytoczyć na przykład dane z raportu Acces Info Europe i Center for Law and Democracy, w którym na podstawie badań przeprowadzonych w 89 krajach określono, że Polska zajmuje ostatnie miejsce wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej, jeśli chodzi o unormowania dotyczące prawa do informacji. Ocena ta wynika nie tyle z tego, że nie mamy odpowiednich aktów prawnych, ile z braku niezależnego organu, który stałby na straży realizacji tych zadań, jak również z braku unormowań, które narzucałyby na podmioty publiczne promowanie działań informacyjnych. Brakuje ponadto realnych sankcji za niewywiązywanie się z obowiązków w tym zakresie<sup>31</sup>.

Niedociągnięcia działań komunikacyjnych znajdują odzwierciedlenie w kondycji społeczności lokalnych. Z badań przeprowadzonych w 2016 roku na reprezentatywnej próbie 500 mieszkańców województwa śląskiego<sup>32</sup> wynika, że zainteresowanie życiem lokalnym jest raczej średnie – co piąty ankietowany interesuje się nim w minimalnym stopniu albo wcale, mocne i bardzo mocne zainteresowanie deklaruje 42% osób badanych. Na podobnym poziomie pozostaje poczucie poinformowania o wydarzeniach w najbliższym otoczeniu – średnie poczucie stwierdzono u 37% respondentów, mocne lub bardzo mocne – u 39%.

<sup>28</sup> R. POLAK: *Profesjonalizm urzędników gminnych w kontekście implementacji innowacyjnych rozwiązań komunikacyjnych*. W: W. FURMAN, P. KUĆA, red.: *Lokalne komunikowanie polityczne*. Rzeszów 2013, s. 51–54.

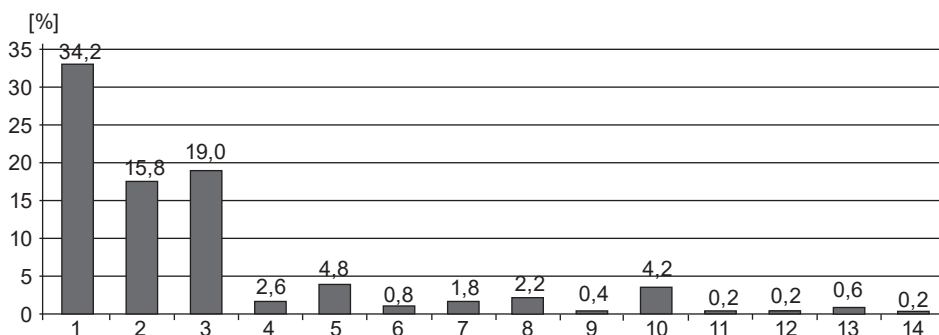
<sup>29</sup> M. GROŃ: *Informatyzacja samorządu terytorialnego*. W: H. KISIŁOWSKA, E. MALAK: *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa 2010, s. 350–351.

<sup>30</sup> A. MINKOWSKI, P. MOTEK, R. PERDAŁ: *Poziom zaawansowania...*, s. 127.

<sup>31</sup> Zob. K. BAKALARSKI: *Komunikacja a rozwój społeczności lokalnych*. Warszawa 2014, s. 163.

<sup>32</sup> Niepublikowane dotąd badania sfinansowane ze środków Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, raport w opracowaniu.

Konfrontując te dane z wiedzą na temat wysiłków informacyjnych podejmowanych przez samorządy, można odnieść wrażenie, że ich skuteczność nie jest najwyższa. Warto się więc przyjrzeć danym na temat źródeł, z jakich mieszkańcy czerpią wiedzę o wydarzeniach lokalnych. Badania tego rodzaju przeprowadzano wielokrotnie, odnieśmy się jednak do danych najnowszych, pochodzących ze wspomnianego już badania w województwie śląskim.



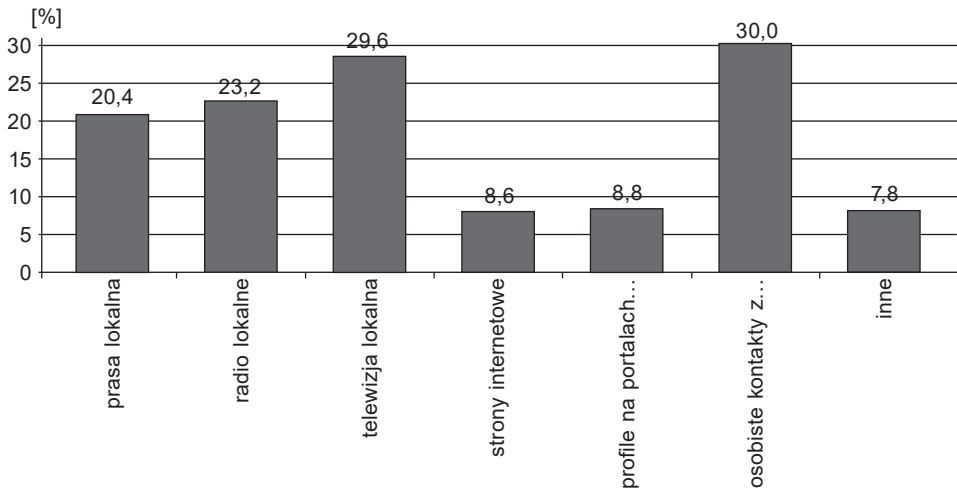
WYKRES 5. Źródło informacji lokalnej

1 – rozmowy z innymi ludźmi, 2 – prasa, 3 – Internet, 4 – radio, 5 – kazania i ogłoszenia parafialne, 6 – zebrania lokalne z... 7 – telewizja, 8 – afisze, plakaty, obwieszczenia, 9 – newsletter, powiadomienia..., 10 – portale społecznościowe, 11 – komunikacja elektroniczna z..., 12 – punkt informacyjny..., 13 – dyżury przedstawicieli władz, 14 – listy z urzędu miasta/gminy

ŹRÓDŁO: badania własne, N = 500.

Wśród najczęściej wymienianych źródeł informacji, mimo obecności bardziej nowoczesnych, a przede wszystkim wiarygodnych środków komunikowania, pozostają rozmowy z innymi ludźmi. Zmianą, którą można wskazać w porównaniu z badaniami wcześniejszymi, jest pozycja źródeł internetowych, które od jakiegoś czasu są wymieniane chętniej niż lokalna prasa. Nie zmienia to jednak faktu, że tradycyjne formy komunikowania pozostają najchętniej wykorzystywanymi w lokalnych społecznościach mimo ich oczywistych ograniczeń, takich jak brak wiarygodności czy możliwość powstawania plotek. Na pierwszy rzut oka można wyciągnąć mylny wniosek, że być może w poszczególnych jednostkach brakuje medialnych środków komunikowania lub są one mało dostępne. W pewnym sensie takie zdroworozsądkowe wnioski można podważyć na podstawie odpowiedzi na inne pytanie zadane we wspomnianym badaniu, a mianowicie o sposoby komunikowania, których brakuje w mieście czy gminie. Najczęściej wskazywano na brak osobistych kontaktów z władzami, co może być dowodem na to, że w małych społecznościach kontakty medialne nie są postrzegane jako najbardziej adekwatne do potrzeb komunikacyjnych. Prawie 30% respondentów uważa również, że brakuje lokalnej telewizji, co znajduje potwierdzenie w stanie mediów lokalnych, wśród których telewizja właśnie jest najmniej rozwiniętym segmentem.





WYKRES 6. Braki w kanałach komunikacyjnych na poziomie lokalnym

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne, N = 500.

Preferencje komunikacyjne społeczności lokalnych nie do końca odpowiadają temu, co ma im do zaoferowania samorząd terytorialny. Niewątpliwie powodem może być niska jakość mediów lokalnych lub chociażby ich periodyczność (częstotliwość ukazywania się prasy lokalnej lub aktualizowania wiadomości na stronach internetowych), która decyduje o tym, że ludzie nadal poszukują informacji w kontaktach z innymi mieszkańcami. Zapewne nie tylko dlatego, że są oni bardziej dostępni, ale również z powodu naturalnej potrzeby komunikacji dwustronnej, chęci podzielenia się swoimi opiniami (które notabene również najchętniej są wyrażane w kontaktach z innymi mieszkańcami – 2/3 odpowiedzi). Na potrzebę kontaktu dwustronnego może też wskazywać fakt, iż ankietowanym najbardziej brakuje nie medialnych kanałów informacyjnych, lecz osobistych kontaktów z władzami.

## 7. Zamiast zakończenia – perspektywa na przyszłość

Wielu badaczy zwraca uwagę na fakt, że trudności komunikacyjne w polskiej sferze publicznej, w tym również na poziomie samorządu terytorialnego, wynikają nie tylko z zaniedbań technicznych czy złej organizacji urzędów, ale także ze stanu świadomości polskiego społeczeństwa. Właśnie w tej sferze należałoby upatrywać największych wyzwań, jeśli mowa o polityce komunikacyjnej w samorządzie terytorialnym.

W obszarze informatyzacji urzędów niezbędne są zmiany w prawie, upraszczające procedury korzystania z możliwości e-administracji, nie bez znaczenia pozostaje jednak mentalność odbiorców tego rodzaju usług, którzy obecnie nie

w pełni ufają temu kanałowi załatwiania spraw<sup>33</sup>. Pozostałe działania informacyjne czy komunikacyjne również nie spotkają się z odpowiednim społecznym odbiorem, jeżeli ich wprowadzaniu nie będą towarzyszyły adekwatne wysiłki zmierzające do ich popularyzacji wśród potencjalnych odbiorców, uświadomienia nie tylko faktu istnienia różnorodnych sposobów komunikacji na linii władza – obywatel, ale przede wszystkim znaczenia tych procesów, ich przydatności z punktu widzenia obywateli. Konieczne są więc wyczerpane wysiłki zmierzające do wypracowania aktywnych komunikacyjnie postaw obywatelskich, a nie tylko wdrażanie kolejnych rozwiązań technicznych, które nie mają szans na zaistnienie w świadomości przeciętnego odbiorcy.

Choć działania mające na celu realizację dostępu do informacji publicznej są w naszym kraju postrzegane jako niewystarczające, warto na koniec zasygnalizować optymistyczny fakt, mianowicie że rośnie świadomość znaczenia owej informacji w społeczeństwie, a przede wszystkim świadomość prawa do niej. Dowodem na to niech będzie choćby rosnąca liczba skarg składanych przez obywateli w tym temacie – dla porównania w roku 2007 do sądów administracyjnych wpłynęły zaledwie 183 skargi na bezczynność urzędników, którzy ignorowali wnioski o udostępnienie informacji publicznej, w roku 2010 było ich już 512<sup>34</sup>. Można się więc nie tylko spodziewać coraz sprawniejszych działań urzędników i przedstawicieli władz samorządowych w obszarze działań komunikacyjnych, ale również mieć nadzieję na coraz większą aktywność obywateli w tym zakresie.

Ważnym wnioskiem z różnych licznych badań jest znaczenie bezpośrednich kontaktów osobistych w komunikacji samorządowej. Choć rozwiązania techniczne dają coraz szersze możliwości komunikacji zapośredniczonej, również tej dwustronnej, nie są one w stanie zastąpić bezpośredniej rozmowy, która nie tylko jest dowodem na otwartość komunikacyjną przedstawicieli władz, lecz także sygnałem świadczącym o równym, podmiotowym traktowaniu obywateli.

## Bibliografia

ADAMOWICZ M., JANULEWICZ P.: *Kreowanie wizerunku gminy miejskiej i miejsko-wiejskiej na przykładzie wybranych gmin województwa lubelskiego*. W: S. WRÓBEL, red.: *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*. Poznań–Chorzów 2008.

<sup>33</sup> Na przykład w roku 2013 Elektroniczną Skrzynką Podawczą dysponowało 98% urzędów, natomiast odsetek dokumentów wpływających do urzędów za ich pośrednictwem stanowił tylko 7–9% wszystkich załatwianych spraw. Zob. T. JERUZALSKI, M. PĘCZKOWSKI: *E-komunikacja – analiza efektywności cyfryzacji urzędów i społeczeństwa*. „Studia Informatica” 2015, nr 37; A. SZEWCZYK, G. WOJARNIK, red.: *Spółeczeństwo informacyjne oraz informacja publiczna w gospodarce cyfrowej*. Szczecin 2015, s. 42–43.

<sup>34</sup> *Państwo ukrywa za dużo informacji*; [www.wprost.pl/265096/Panstwo-ukrywa-za-duzo-informacji](http://www.wprost.pl/265096/Panstwo-ukrywa-za-duzo-informacji) [dostęp: 29.01.2017].

- BAKALARSKI K.: *Komunikacja a rozwój społeczności lokalnych*. Warszawa 2014.
- BOVAIRD T., PARRADO-DIEZ S., LOEFFLER E.: *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden 2002.
- CHMIELEWSKI Z., KUCA P., POLAK R.: *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*. Rzeszów 2015.
- DEMCIUK A.: *Polityka informacyjna gmin i powiatów Lubelszczyzny*. W: S. MICHAŁOWSKI, red.: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin 2004.
- GAZICKI A.B.: *Wpływ public relations na tworzenie wizerunku samorządu terytorialnego*. W: MARSZAŁEK-KAWA J., red.: *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*. Toruń 2007.
- GROŃ M.: *Informatyzyzacja samorządu terytorialnego*. W: H. KISIŁOWSKA, E. MALAK: *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa 2010.
- JAGODA J.: *Jawność działania organów samorządu terytorialnego*. W: S. MICHAŁOWSKI, red.: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin 2004.
- JERUZALSKI T., PĘCZKOWSKI M.: *E-komunikacja – analiza efektywności cyfryzacji urzędów i społeczeństwa*. „Studia Informatica” 2015, nr 37.
- KNOSALA E.: *New public management a sprawność administracji samorządowej*. W: E. URA, red.: *Sprawność działania administracji samorządowej*. Rzeszów 2006.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483.
- KORZENIOWSKA A.: *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*. W: A. KORZENIOWSKA, red.: *ABC samorządu terytorialnego*. Bydgoszcz–Łódź 2004.
- KOWALIK I.: *Zastosowanie koncepcji CRM w samorządzie terytorialnym a koprodukcja usług publicznych*. „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 354: *Usługi* 2014. *Wybrane uwarunkowania rozwoju usług*. Wrocław 2014.
- KOZŁOWSKI S.: *Upodmiotowienie samorządu lokalnego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*. Warszawa 2015.
- MICHALIK M.: *Samorząd lokalny – wartości i zagrożenia moralne*. W: B. JASTRZĘBSKI, red.: *Edukacja samorządowa*. Olsztyn 1997.
- MINKOWSKI A., MOTEK P., PERDAŁ R.: *Poziom zaawansowania wielkopolskich urzędów gmin w zakresie informatyzacji i rozwoju elektronicznych usług publicznych*. Poznań 2009.
- OLEŃSKI J.: *Ekonomika informacji. Metody*. Warszawa 2003.
- Państwo ukrywa za dużo informacji*; [www.wprost.pl/265096/Panstwo-ukrywa-za-duzo-informacji](http://www.wprost.pl/265096/Panstwo-ukrywa-za-duzo-informacji) [dostęp: 29.01.2017].
- PIASECKI A.K.: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa 2009.
- PIETRZKO B.: *Potrzeby wspólnot lokalnych w warunkach transformacji ustrojowej*. W: P. DOBROWOLSKI, red.: *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*. Katowice 2000.
- POLAK R.: *Profesjonalizm urzędników gminnych w kontekście implementacji innowacyjnych rozwiązań komunikacyjnych*. W: W. FURMAN, P. KUCA, red.: *Lokalne komunikowanie polityczne*. Rzeszów 2013.
- STACHOWIAK Z.: *Przygotowanie samorządów gminnych do zdalnej obsługi*. „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą” 2014, nr 71.
- SZEWczyk A., WOJARNIK G., red.: *Społeczeństwo informacyjne oraz informacja publiczna w gospodarce cyfrowej*. Szczecin 2015.
- SZOSTOK P., RAJCYK R.: *Komunikowanie lokalne w Polsce, o instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*. Katowice 2013.
- TABERNACKA M.: *Dlaczego podmioty sfery publicznej powinny dbać o wizerunek i co z tego wynika*. W: M. TABERNACKA, A. SZADOK-BRATUŃ, red.: *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*. Warszawa 2012.

---

TABERNACKA M.: *Reputacja podmiotów sfery publicznej i opinia o nich*. W: M. TABERNACKA, SZADOK-BRATUŃ A., red.: *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*. Warszawa 2012.

TUZIAK B.: *Autorytet władz gminnych a rozwój społeczności lokalnych*. Warszawa 2014.

---

**Patrycja Szostok** – doktor, adiunkt w Zakładzie Dziennikarstwa Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Jej zainteresowania naukowe skupiają się wokół zagadnień komunikowania lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem komunikowania jednostek samorządu terytorialnego oraz psychologii komunikowania. Jest autorką wielu opracowań z zakresu mediów i komunikowania lokalnego oraz komunikowania politycznego. W swoich poszukiwaniach naukowych opiera się na badaniach empirycznych, w szczególności na analizie zawartości mediów, oraz ankietowych badaniach społecznego odbioru działań komunikacyjnych.