

Ewelina Kancik

E-komunikacja jednostek samorządu terytorialnego z obywatelami

Ekonomiczne Problemy Usług nr 105, 107-116

2013

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

EWELINA KANCIK

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

E-KOMUNIKACJA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z OBYWATELAMI

Wprowadzenie

Rozwój technologii teleinformatycznych spowodował powstanie nowych narzędzi komunikacyjnych, które przyczyniły się do znaczących zmian w procesie porozumiewania się nie tylko pomiędzy ludźmi, ale również między administracją publiczną i obywatelem. Informatyzacja życia współczesnego człowieka spowodowała nieodwracalne zmiany cywilizacyjne i wykształcenie się nowego społeczeństwa – społeczeństwa informacyjnego, w którym informacja stanowi podstawowy element życia społecznego. Kazimierz Krzysztofek i Marek Szczepański definiują społeczeństwo informacyjne jako: „społeczeństwo, w którym informacja jest intensywnie wykształcona w życiu ekonomicznym, społecznym, kulturalnym i politycznym, to społeczeństwo, które posiada bogate środki komunikacji i przetwarzania informacji, będące podstawą tworzenia większości dochodu narodowego oraz zapewniające źródło utrzymania większości ludzi”¹.

W dobie społeczeństwa informacyjnego jednostki samorządu terytorialnego w Polsce musiały sprostać wymaganiom rynku usług komunikacyjnych oraz przepisom Unii Europejskiej odnoszącym się do infrastruktury informatycznej i informatyzacji urzędów, a także zacząć funkcjonować w sieci, ponieważ gminy, powiaty i województwa kierować się mechanizmami ekonomicznymi, aby prawidłowo działać. Postęp technologiczny niejako wymusił na usługach świadczonych przez administrację samorządową, aby wprowadziła i stosowała te same formy oraz metody usług w stosunku do obywateli i przedsiębiorców, jakie są obecne w biznesie. In-

¹ K. Krzysztofek, M. Szczepański: *Zrozumieć rozwój od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002, s. 170.

ternetowe funkcjonowanie urzędów ma na celu spełnienie założeń i planów dotyczących: marketingu i promocji, dostarczania informacji, a także komunikacji z mieszkańcami danego terytorium. Administracja samorządowa stara się korzystać z e-komunikacji w trzech kierunkach: wewnątrz danego urzędu, wewnątrz między jednostkami samorządu terytorialnego oraz na zewnątrz z mieszkańcami, przedsiębiorcami i turystami. Stan funkcjonowania e-komunikacji pomiędzy mieszkańcami i gminą, powiatem lub województwem ma różnorakie efekty, ale w większości przypadków wydaje się nie działać prawidłowo. Z jednej strony większość urzędów w Polsce z informatyzowała się i stworzyła mieszkańcom możliwość komunikacji za pomocą Internetu (różne narzędzia, jak: e-mail, fora i platformy komunikacyjne zamieszczone na stronach internetowych urzędu), z drugiej zaś mieszkańcy w większości przypadków z tych ułatwień nie korzystają. Postaram się zbadać, jak mieszkańcy danego terytorium korzystają z e-komunikacji z urzędem, i odpowiedzieć na pytanie, co zrobić, aby internetowa komunikacja działała sprawnie. W swoich badaniach ilościowych nad e-komunikacją pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego skupiłam się na trzech jednostkach – gminie, powiecie i województwie. Do badań wybrałam województwo lubelskie – ściślej mówiąc, gminę Józefów nad Wisłą², powiat opolski³ i Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego⁴ – i przeprowadziłam tam ankiety internetowe dotyczące postrzegania przez mieszkańców funkcjonowania e-administracji.

1. E-komunikacja w e-administracji samorządów z mieszkańcami

Wykorzystanie nowych technologii informacyjnych przez administrację samorządową stwarza jednostkom samorządu terytorialnego nową płaszczyznę promocji i komunikacji z mieszkańcami, przedsiębiorcami czy inwestorami. Administracja elektroniczna jest bowiem wyzwaniem dla gmin, powiatów i województw, które muszą nadażyć za postępem technicznym, ustawodawstwem, a tym samym znaleźć finanse w budżecie na informatyzację urzędu, plan i strategię rozwoju urzędu w Internecie.

² Gmina Józefów nad Wisłą jest gminą wiejską, składa się z 37 wiosek, w tym 34 sołectw, wchodzi w skład powiatu opolskiego, zamieszkuje ją 6943 mieszkańców. Gmina ta to obszar typowo rolniczy, nie ma tam zbyt wiele zakładów przemysłowych i rozwiniętej turystyki. Obecnie wójtem jest Grzegorz Kapica.

³ Powiat opolski tworzy 5 gmin wiejskich (Chodel, Wilków, Łaziska, Karczmiska, Józefów nad Wisłą) oraz 2 miejsko-wiejskie (Poniatowa, Opole Lubelskie). Na terenie powiatu znajduje się 195 miejscowości, które zamieszkuje 62 603 mieszkańców. Powiat ma rolniczy charakter, w Polsce jest znany z produkcji chmielu, jabłek i malin. Obecnie starostą jest Zenon Rodzik.

⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego. Województwo lubelskie dzieli się na 213 gmin oraz 20 powiatów, w obrębie których znajduje się 4116 miejscowości wiejskich i 41 miast, z których 4 to miasta na prawach powiatu. Obszar ten zamieszkuje około 2167,8 tys. osób. Obecnie marszałkiem jest Krzysztof Hetman.

Wykorzystanie nowych technologii nazywane jest w administracji publicznej e-government (elektroniczne zarządzanie), które należy rozumieć jako wykorzystanie wszelkich technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) do zarządzania sprawami publicznymi i do kontaktów administracji z obywatelami, które obszaru zawiera koncepcję e-usług, e-administracji i e-demokracji⁵. Według Tomasza Burczyńskiego elektroniczna administracja składa się z e-zarządzania, demokracji online oraz elektronicznego dostarczania usług, w której zawierają się cztery perspektywy: odbiorcy (interfejs z administracją publiczną), proces (reorganizacja procesów administracji), współpraca (między innymi jednostkami administracji, przedsiębiorcami, inwestorami i obywatelami), wiedzy (zarządzanie informacją oraz wiedzą w administracji publicznej)⁶. W raporcie *Proponowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 roku* odnajdujemy informację, że sektor publiczny powstały w wyniku rozwoju e-government cechują:

- otwartość i przejrzystość, dzięki czemu zarządzanie państwem jest zrozumiałe i przewidywalne, otwarte na współpracę z obywatelami i nadzór z ich strony;
- przyjazne nastawienie do obywateli, a tym samym jednakowo dobra służba dla całego społeczeństwa, usługi tego sektora są zorientowane na obywateli i gospodarkę (firmy), a nie potrzeby biurokracji, nikt nie będzie z nich wykluczony ani marginalizowany;
- produktywność i efektywność, zapewniana jest możliwie największa jakość usług dla obywateli i firm przy możliwie najniższych kosztach podatników, w rezultacie obsługa społeczeństwa staje się tańsza i szybsza⁷.

Niewątpliwie informatyzacja i wykorzystanie przez urzędy nowych narzędzi komunikacji internetowej z mieszkańcami nie we wszystkich obszarach dały takie efekty, jak jeszcze parę lat temu zakładano. Wymagane przez polskie prawo prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), który miał na celu udostępnianie informacji w postaci elektronicznej, było pierwszym elementem związanym z e-komunikacją. Biuletyn ten składa się z witryn WWW, na których władze publiczne oraz inne podmioty wykonują zadania publiczne i udostępniają informacje publiczne⁸. Niewątpliwie zaletą BIP-u jest to, że pozwala na błyskawiczne uzyskiwanie uporządkowanych i stale aktualnych wiadomości, a co się z tym wiąże, za-

⁵ M. Sakowicz: *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2007, s. 142.

⁶ T. Burczyński: *Elektroniczna wymiana informacji w administracji publicznej*, Presscom, Wrocław 2011, s. 26.

⁷ *Proponowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 r.*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2004, s. 18.

⁸ www.bip.gov.pl

stosowanie nowych technologii odciąża urzędników, a także pozwala na zmniejszenie kosztów związanych z procesem udostępniania zasobów informacyjnych⁹.

Obecnie podstawową formą przekazywania informacji związanych z działalnością urzędu obywatelom są witryny internetowe urzędów, które mogą pełnić funkcję komunikacyjną, a także marketingową. Dobrze zaplanowana i skonstruowana strona urzędu gminy, starostwa powiatowego czy urzędu marszałkowskiego powinna zawierać wiele podsekcji posegregowanych tematycznie w odpowiednie działy, tak aby interesant z łatwością mógł znaleźć poszukiwane informacje lub elektronicznie porozumieć się z urzędem za pomocą podanych adresów e-mailowych do urzędników, którzy powinni na każde pismo e-mailowe odpowiedzieć jak na pismo tradycyjne. Strona internetowa jako element strategii promocji i komunikacji konkretnej jednostki samorządu terytorialnego powinna być ukierunkowana na odpowiednich odbiorców: mieszkańców, inwestorów i turystów. Do celów nadrzędnych, jakie powinna spełniać witryna internetowa, należy zaliczyć:

- kształtowanie pozytywnego wizerunku jednostki samorządowej,
- eksponowanie walorów turystycznych, ekonomicznych i społecznych danego terenu gminy, powiatu czy województwa,
- przekazywanie informacji przez władze lokalne/regionalne odbiorcom (szeroko pojętym internautom, którzy mogą być mieszkańcami, inwestorami, turystami),
- aktywna komunikacja dwukierunkowa za pomocą form internetowych (fora, czaty, e-maile, grupy dyskusyjne) w ramach strony pomiędzy urzędem a grupami docelowymi oraz budowanie stałych relacji komunikacyjnych,
- czynna promocja marketingowa mająca na celu przyciągnięcie kapitału,
- aktywizacja mieszkańców i internautów – możliwość komentarzy, fora dyskusyjne,
- rozwój i efektywne działanie e-administracji, w tym e-usług¹⁰.

Strona WWW urzędu administracji samorządowej powinna być, jak już wcześniej wspomniano, nastawiona na komunikację elektroniczną z obywatelami. E-komunikację należy rozumieć jako komunikację za pomocą internetowych narzędzi komunikacji (e-maili, czatów, forów dyskusyjnych, portali społecznościowych, komunikatorów), a także jako obieg dokumentów (elektroniczna skrzynka podawcza), za pomocą których obywatele komunikują się z administracją samorządową. Przy czym ze strony samorządu możemy wyróżnić komunikację: jednokierunkową, której celem jest wyłącznie przekazywanie informacji mieszkańcom danego terytorium (aktualności na stronie urzędu, newsletter), i dwukierunkową, kie-

⁹ M. Kowalczyk: *E-urząd w komunikacji z obywatelem*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 162.

¹⁰ E. Kancik: *Promocja gmin wiejskich w internecie*, w: *Gospodarka lokalna drogą rozwoju regionu*, red. P. Dziekański, Stowarzyszenie Nauka, Edukacja, Rozwój, Ostrowiec Świętokrzyski 2012, s. 178.

dy interesant otrzymuje wiadomość zwrotną (odповідź) od pracownika danego urzędu drogą elektroniczną bądź może wdać się z nim w bezpośrednią internetową rozmowę.



Rys. 1. Witryna internetowa gminy Józefów nad Wisłą

Źródło: www.gminajozefow.pl

Objęte badaniami jednostki samorządu terytorialnego w miarę innowacyjnie i ciekawie prowadzą własne strony internetowe. Analizując stronę gminy Józefów nad Wisłą (rys. 1), należy stwierdzić, że wizualnie mamy wrażenie ładu i estetyki w połączeniu z odpowiednio dobranym tłem oraz zdjęciami z regionu. Strona jest łatwa w obsłudze, podstrony segregują informacje tematycznie, aktualności zamieszczane są na czas, a do informacji można dotrzeć za pomocą wyszukiwarki. Dobrym rozwiązaniem jest możliwość zmiany języka na stronie. Odnośnie do form komunikacji dwukierunkowej – witryna zawiera takie elementy, jak: adresy e-mailowe, „pytanie do wójta”, forum społeczne w określonej sprawie.

Strona internetowa powiatu opolskiego w województwie lubelskim (rys. 2) wygląda mało estetycznie ze względu na kolory (czcionki, tła), źle dobraną czcionkę i ogólną budowę strony. Odnośnie do zamieszczonych treści – jest ich wiele, a na niektórych podstronach trudno jest znaleźć konkretne informacje. Za pozytyw należy uznać częste aktualizacje strony. Kontakt elektroniczny ze starostwem jest możliwy wyłącznie za pośrednictwem e-maila ogólnego.



Rys. 2. Witryna internetowa powiatu opolskiego

Źródło: www.opole.lublin.pl



Rys. 3. Witryna internetowa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego

Źródło: www.lubelskie.pl

Witryna internetowa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego zdaje się być najbardziej rozbudowaną z analizowanych. Estetyczny wygląd strony przyciąga uwagę, a odpowiednio dobrane tło sprawia, że bez zrażenia kolorem internauci mogą swobodnie z niej korzystać. Na stronie zamieszczonych jest bardzo

wiele materiałów audiowizualnych (video, zdjęcia), a także wiele ikon i linków związanych z atrakcjami turystycznymi, przedsiębiorstwami i stowarzyszeniami. Tematycznie posegregowane treści i informacje są łatwo znaleźć, strona jest często aktualizowana, jedynym mankamentem jest to, że jest za długa. Odnośnie funkcjonowania e-komunikacji – urząd wprowadził kategorię: „Twój Urząd. Koszyk Pomysłów”, która ma być źródłem informacji o jakości usług świadczonych przez urząd i pomysłów interesantów na poprawę tych usług; a także ułatwił kontakt e-mailowy z marszałkiem, zamieszczając tytuł: „Napisz do Marszałka” – tu umieszczono odpowiedni formularz. Za pomocą dofinansowań unijnych wiele urzędów z informatyzowało się, a także wprowadziło nowe standardy usług. Obecnie realizowany jest projekt „Wrota Lubelszczyzny – informatyzacja administracji”, którego celem jest zapewnienie mieszkańcom regionu możliwości korzystania z usług publicznych drogą elektroniczną, określenie procedur obsługi i standardów informatycznych oraz modernizacja infrastruktury teleinformatycznej jednostek samorządu terytorialnego¹¹.

Internetowa komunikacja samorządów z mieszkańcami w praktyce

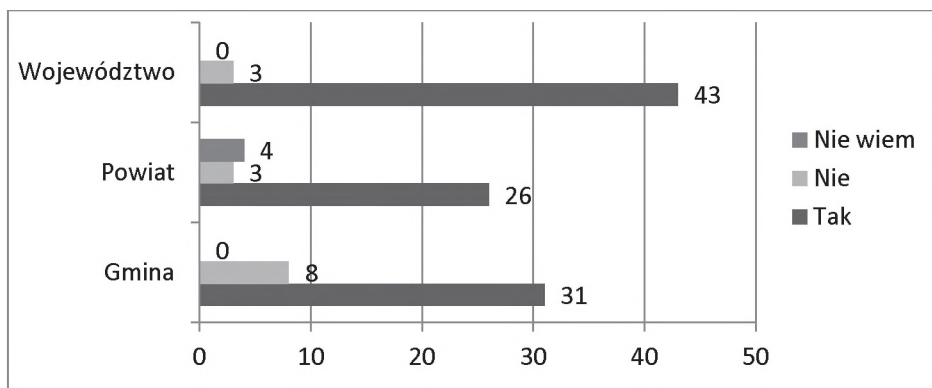
Najrozmaitsze strategie samorządów na temat komunikacji i promocji w Internecie powodują różnorodność w budowaniu stron WWW, a tym samym treści i informacji na nich zamieszczanych. W przeprowadzonej internetowej ankiecie¹² na jednostkach samorządu terytorialnego w województwie lubelskim szczególną uwagę poświęcono komunikacji elektronicznej z uwzględnieniem usług zapewnianych przez urząd i możliwości wprowadzenia nowych usług, aby podnieść standard e-komunikacji urzędów z mieszkańcami.

Z badań wynika, że na podstawowym poziomie samorządu terytorialnego mieszkańcy korzystają najczęściej z witryny internetowej, a na kolejnych szczeblach ten odsetek spada, gdyż to właśnie mieszkańcy gminy deklarowali rutynowe (co najmniej raz w tygodniu bądź kilka razy w tygodniu) wchodzenie na stronę urzędu – 69%, w powiecie jest to – 36%, z kolei w województwie – 24%. Odnośnie znalezienia poszukiwanych informacji na stronie – 72% wszystkich badanych stwierdziło, że odnajduje informacje, przy czym w powiecie 52% ankietowanych stwierdziło, że nie znajduje. Z elektronicznej gazety (newsletter) dostarczanej mieszkańcom na adres e-mailowy korzysta zaledwie 21% ankietowanych w gminie i 10% na poziomie województwa, w powiecie, gdzie taka forma przekazywania

¹¹ Załącznik nr 1 do Uchwały nr LXXXIV/1573/2011 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 20 grudnia 2011 r., s. 6.

¹² Ankietowe badania zostały wykonane i zrealizowane za pomocą serwisu eBadania, <http://www.eBadania.pl>. Gmina, starostwo i urząd marszałkowski zostały poproszone o zamieszczenie informacji o ankiecie na swojej stronie internetowej, czy to za pomocą linku, czy też hiperłącza. Wchodzący na stronę internetową mieszkańcy mogli anonimowo udzielić odpowiedzi na poszczególne pytania wyłącznie raz. Ankiety trwały przez ponad dwa tygodnie: w gminie – maj 2012 r., w powiecie i urzędzie marszałkowskim – grudzień 2012 – styczeń 2013. W badaniach wzięło udział 118 mieszkańców: 39 z gminy, 33 z powiatu, 46 z województwa.

informacji nie istnieje, mieszkańcy deklarowali chęć korzystania z takiej możliwości – 55% badanych. Ponad 51% wszystkich ankietowanych nie mogło odnaleźć na stronach internetowych poszukiwanych dokumentów do pobrania, co potwierdza, że trudno je tam odnaleźć. Jeśli chodzi o komunikację dwukierunkową za pomocą e-maili, to na poziomie powiatu i województwa 30% ankietowanych skorzystało z tej formy komunikacji, przy czym zaledwie 50% z tego otrzymało informację zwrotną – odpowiedź, co świadczy o tym, że urzędnicy nie odpisują na wszystkie zapytania i sugestie, mimo że jest to ich obowiązek. W tych jednostkach samorządowych, gdzie zostały przeprowadzone badania, urzędy nie stworzyły dotychczas możliwości e-komunikacji za pomocą Gadu-Gadu, Skype’a ani innych komunikatorów. Odpowiadając na pytanie o wprowadzenie takich narzędzi, 83% mieszkańców powiatu i województwa wyraża opinię, że urząd powinien stworzyć im taką możliwość, z czego 75% badanych wykazało chęć aktywnego uczestnictwa i komunikacji. Żaden z badanych urzędów nie ma forum dyskusyjnego dla mieszkańców.



Rys. 4. Chęć posiadania forum dla mieszkańców

Źródło: badania własne.

Wysoki odsetek mieszkańców (88%) biorących udział w ankiecie chciałby, aby badane urzędy miały fora dyskusyjne, na którym ludzie mogliby się wypowiedzieć odnośnie do różnych kwestii związanych z regionem, z czego 79% deklaruje aktywność, jeśli forum powstanie.

Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, iż samorzady w Polsce w małym stopniu korzystają z dobrodziejstw e-komunikacji, a tym samym nie stwarzają mieszkańcom możliwości wypowiedzenia się w kwestiach dotyczących gminy, powiatu czy wo-

jewództwa. Z przeprowadzonych badań wynika, iż mieszkańcy danych jednostek samorządu terytorialnego chcą korzystać z ułatwień komunikacyjnych, jakie stwarza im Internet, lecz urzędy nie postrzegają większości potrzeb mieszkańców. Procesy związane z e-komunikacją mieszkańców z urzędami bardzo powoli ulegają zmianom ukierunkowanym na petentów. Poziom usług świadczonych przez urzędy nie zmienia się na lepsze, gdyż nie wykorzystują one istniejących narzędzi elektronicznej komunikacji. Sytuacja taka może być spowodowana wieloma problemami, z jakimi borykają się samorzady, a wśród nich finansowymi oraz słabymi strategiami promocji i komunikacji urzędu. Samorzady muszą sobie uświadomić, że e-komunikacja jest potrzebna, gdyż takie są wymagania ich klientów, a w dobie społeczeństwa informacyjnego – liczba osób w Polsce posiadających Internet z roku na rok wzrasta – będzie konieczna, tym samym coraz więcej osób będzie korzystało z e-administracyjnej komunikacji online.

Literatura

1. Burczyński T.: *Elektroniczna wymiana informacji w administracji publicznej*, Presscom, Wrocław 2011.
2. Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, *Proponowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 roku*, Warszawa 2004.
3. Kancik E.: *Promocja gmin wiejskich w internecie*, w: *Gospodarka lokalna drogą rozwoju regionu*, red. P. Dziekański, Stowarzyszenie Nauka, Edukacja, Rozwój, Ostrowiec Świętokrzyski 2012.
4. Kowalczyk M.: *E-urząd w komunikacji z obywatelem*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
5. Krzysztofek K., Szczepański M.: *Zrozumieć rozwój od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002.
6. Sakowicz M.: *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2007.

E-ADMINISTRATION UNIT LOCAL GOVERNMENT IN COMMUNICATION WITH CITIZENS

Summary

The increase of the meaning of the information technology caused obvious changes in the services provided by the Polish local government units. The computerization not only has improved the work of the offices but also has created a new channel of

communication – of e-communication between the residents and authorities. In the study the author is examining the functioning of the e-administration for e-communication. The local government unit of the Lubelskie Province is the example.

Translated by Ewelina Kancik