

Zbigniew Chmielewski

Komunikowanie publiczne i polityczne w samorządzie terytorialnym : skansen czy poligon nowych narzędzi?

Polityka i Społeczeństwo nr 1 (11), 65-77

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.

Zbigniew Chmielewski

KOMUNIKOWANIE PUBLICZNE I POLITYCZNE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM. SKANSEN CZY POLIGON NOWYCH NARZĘDZI?

Od początku polskiej transformacji 1989 roku postępuje proces kształtowania demokracji deliberatywnej, w tym na szczeblu podstawowym, a więc w gminie. Ani nie jest to postęp liniowy, ani obecny stan nie jest zadowalający w pełni, jednak nie sposób nie dostrzec zmian, jakie dokonały się na przestrzeni dwudziestu lat od czasu pierwszych wolnych (prawie) wyborów z czerwca 1989 r., a zwłaszcza od momentu uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym oraz reformy administracyjnej w 1999 roku.

Zadania, jakie ma realizować samorząd terytorialny precyzuje ustawa zasadnicza, a także ustawy samorządowe. Biorąc za podstawę zapisy tych dokumentów, można podzielić zadania JST (Jednostek Samorządu Terytorialnego) na: zadania własne samorządu oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Wśród tych pierwszych możemy wyróżnić zadania obligatoryjne i zadania dobrowolne, zaś wśród drugich – zadania przekazywane przez ustawy i zadania wykonywane na podstawie porozumień (Leoński 2004 [w:] Wykrętowicz 2004: 133). Zadania własne, to zgodnie z ustawą z dnia 8.03.1990 r.:

- zadania z zakresu administracji spraw wewnętrznych, sprawy porządku publicznego;
- administracji edukacji publicznej, kultury fizycznej, turystyki;
- administracji pomocy społecznej i ochrony zdrowia;
- kwestie ładu przestrzennego, gospodarki terenowej i ochrony środowiska, komunalnego budownictwa, zieleni komunalnej;
- sprawy gminnych dróg oraz transportu lokalnego;
- sprawy wodociągów, dostawy energii elektrycznej i ciepłej;
- utrzymanie obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Odnotujmy, iż w noweli do ustawy o samorządzie gminnym z dnia 11.04.2001 r. wprowadzono ważne zadania implikujące wiele działań o charakterze komunikacyjnym. Były to w szczególności zadania współpracy ze społecznościami lokalnymi, regionalnymi i innych państw (DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74 ze zm.).

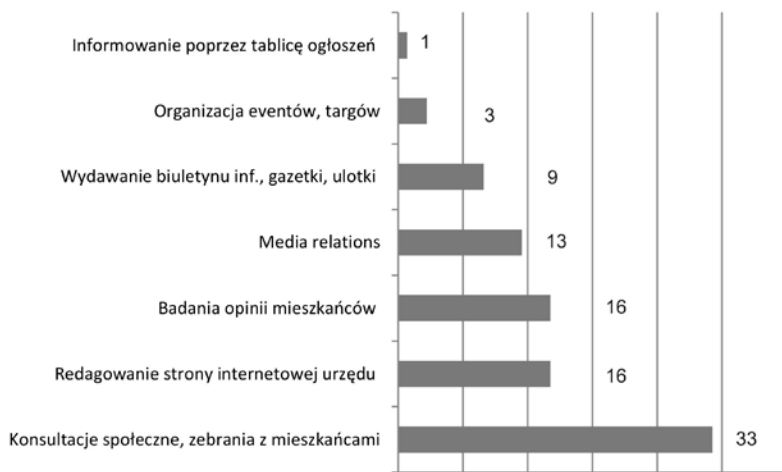
Oznacza to, że realizując swoje ustawowe zadania, samorząd terytorialny jest zobligowany do komunikowania się z określonymi środowiskami w zakresie promocji działań gminy, upowszechniania idei samorządowych, współpracy z interesariuszami. Jak zatem odbywa się ów dialog? Jak jest zorganizowany, kto odpowiada za komunikowanie, jakie nakłady z budżetu gminy są na to przeznaczane? Wreszcie, jakie narzędzia i dlaczego właśnie te, są wykorzystywane w głównej mierze?

W oparciu o badanie przeprowadzone przez autora wiosną 2010 roku w urzędach gmin województw zachodniopomorskiego oraz podkarpackiego¹, można zaobserwować pewne preferencje gmin w zakresie sposobów prowadzenia dialogu z mieszkańcami. W pytaniu otwartym

o to, jakie narzędzia komunikowania wykorzystywane były w ostatnim półroczu, osoby odpowiedzialne w jednostce samorządu terytorialnego wskazywały formy komunikowania, jakie gmina rzeczywiście stosuje. Na to pytanie odpowiedziało 68 badanych w Podkarpackiem i 56 w Zachodniopomorskiem. Na pierwszy plan zdecydowanie wybijają się bezpośrednie spotkania konsultacyjne (33 wskazania w Podkarpackiem) oraz własna strona internetowa (39 wskazań w Zachodniopomorskiem) – rys. 1 i 2. Nikt z respondentów nie wymienił innych form wykorzystania Internetu, w tym portali społecznościowych. Można zatem sądzić, iż nie jest to popularne forum komunikacji w samorządowym *public relations*. Poczesne natomiast miejsce zajmują badania opinii mieszkańców (co świadczy o docenianiu przez urzędników samorządowych wagi dwustronności dialogu) oraz relacje z mediami (zwłaszcza

¹ Między połową lutego a połową marca 2010 r., metodą CATI zbadano 111 urzędów gmin w Zachodniopomorskiem i 107 w Podkarpackiem, co stanowiło odpowiednio 97% i 67% wszystkich samorządów tego szczebla w badanych regionach. Ponieważ na niektóre pytania (zwłaszcza otwarte) nie wszyscy badani udzielili odpowiedzi, liczba N, czyli liczba respondentów dla danego pytania może różnić się od liczby gmin biorących udział w badaniu (Z. Chmielewski, *Public relations samorządu terytorialnego. Praktyka i oczekiwania stron dialogu*, maszynopis rozprawy doktorskiej).

cza w woj. podkarpackim) i redagowanie własnych wydawnictw, takich jak biuletyn, broszury, ulotki.



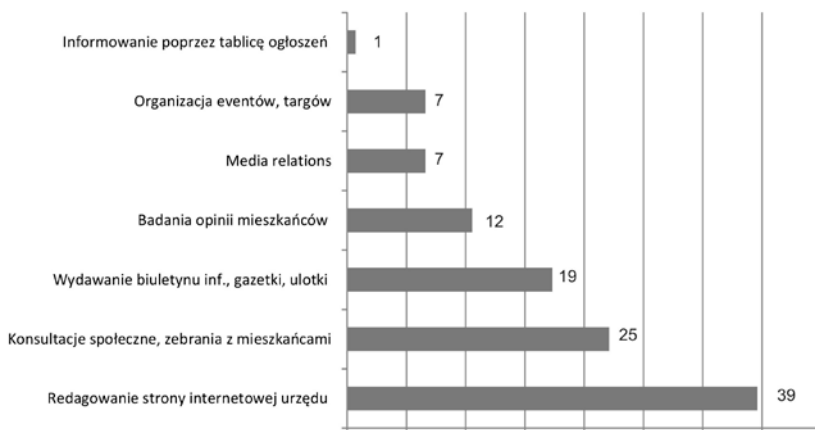
Rys. 1. Narzędzia komunikowania wykorzystywane przez gminę pomiędzy wrześniem 2009 r. a lutym 2010 r. (woj. podkarpackie) N = 68. Z uwagi na liczbę uzyskanych odpowiedzi (poniżej 100) podano nie procent, lecz liczbę wskazań na poszczególne narzędzia

Źródło: opracowanie na podst. badań własnych.²

Brak innych form i narzędzi internetowych wśród wskazań respondentów może świadczyć o traktowaniu strony www gminy jako typowej „witryny” skierowanej do odbiorców. Nikt bowiem nie wymienia jako „stosowanego w ostatnim półroczu” forum internetowego, czy innej formy kontaktu *online*. Co prawda zastosowana metodologia badań każe traktować wyniki jako opinie respondentów, nie zaś twarde dane, np. z dokumentów, jednak można sądzić, że gdyby wspomniane narzędzia komunikowania były regularnie i szeroko wykorzystywane w relacjach z mieszkańcami, pojawiłyby się wśród wskazań osób odpowiedzialnych za komunikowanie w urzędzie gminy. Tymczasem jedynym narzędziem internetowym wymienianym jako stosowane zarówno na Podkarpaciu, jak i w Zachodniopomorskiem, jest strona www. Pewne światło na przedstawiane kwestie rzucają wyniki badań mówiące o tym, co samorządowi PR-owcy uznają za ważne, a co za nieważne

² Ponieważ w pytaniach można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź, łączna liczba wskazań nie jest tożsama z liczbą respondentów, którzy udzielili odpowiedzi na pytanie.

w procesie kształtowania relacji urzędu z otoczeniem. Można bowiem założyć, iż działania uznawane za nieważne będą wykorzystywane rzadziej lub wcale. Natomiast chętniej sięgać będą samorządowcy do tych, które uznają za ważne.



Rys. 2. Narzędzia komunikowania wykorzystywane przez gminę pomiędzy wrześniem 2009 r. a lutym 2010 r. (woj. zachodniopomorskie) N = 56. Z uwagi na liczbę uzyskanych odpowiedzi (poniżej 100) podano nie procent, a liczbę wskazań na poszczególne narzędzia

Źródło: opracowanie na podst. badań własnych.

Ankietowanych zapytano, które z wymienionych działań (metod i narzędzi komunikowania) uznają za ważne dla budowania relacji z otoczeniem? W kafeterii znalazło się szesnaście różnych form wykorzystywanych w komunikowaniu i *public relations*, każde z nich oceniano w skali: od zdecydowanie nieważne do zdecydowanie ważne. Największą zgodność wykazali samorządowcy w odniesieniu do strony www. W tym przypadku zarówno w woj. podkarpackim, jak i zachodniopomorskim miał miejsce najwyższy odsetek odpowiedzi podkreślających istotne znaczenie tej formy komunikowania. Dla wszystkich odpowiedzialnych za komunikację w samorządach na Podkarpaciu strona internetowa urzędu jest raczej ważna (43,4% odpowiedzi) lub zdecydowanie ważna (56,6%). Nie pozostawia to wątpliwości, iż komunikacja za pośrednictwem Internetu w opinii samorządowców ma niekwestionowaną, wysoką pozycję wśród narzędzi *public relations*. Ciekawe natomiast, że w ślad za tą opinią nie idzie już tak jednoznaczna ocena wagi monitorowania Internetu związanego z poszukiwaniem

informacji zwrotnej. Nie można powiedzieć, aby monitorowanie mediów było uznawane za nieistotne przez bardzo liczną grupę samorządowych PR-owców, bowiem liczba ta nie przekracza 16% na Podkarpaciu i 9% respondentów w woj. zachodniopomorskim. Jednak w zestawieniu z rolą, jaką skłonni są przypisywać serwisowi internetowemu urzędu, poziom uznania monitoringu za istotny wydaje się niski. Zwraca uwagę zwłaszcza niski odsetek wskazujących na monitoring jako „zdecydowanie ważny” – 18,3% na Podkarpaciu i 13,6% w Zachodniopomorskiem. Wskazuje to na swego rodzaju niekonsekwencję, wynikającą prawdopodobnie z dość niepełnego rozumienia mechanizmów oddziaływania Internetu. Z jednej bowiem strony rozumiana jest i doceniana waga komunikowania za pośrednictwem strony internetowej przez urząd, a z drugiej, siła oddziaływania wypowiedzi i opinii na temat działania samorządu na innych witrynach internetowych i forach zdaje się być uznawana za mniej ważną. Przyczyną tej rozbieżności może być koncentracja głównie na własnym przekazie, połączona z niedocenianiem Internetu jako źródła pozyskiwania informacji zwrotnej. Taki wniosek wydaje się płynąć jednak tylko w odniesieniu do Internetu, bowiem jak pokazują badania, już w przypadku oceny innych narzędzi (np. wysokiej rangi nadawanej konsultacjom społecznym), wyraźnie widać, że samorządowi PR-owcy przywiązują ogólnie dużą wagę do pozyskiwania informacji od interesariuszy – jednak nie poprzez monitoring Internetu.

Sposobem na realizowanie zadań o charakterze komunikacyjnym, który zyskuje najmniej aprobaty wśród urzędników odpowiedzialnych za *public relations* gminy, jest współpraca z podmiotami zewnętrznymi, takimi jak firmy *public relations* czy eksperci i doradcy. Praktyki te w obu badanych regionach mają swoich zdecydowanych przeciwników w zasadzie we wszystkich typach gmin (wyjątkiem są gminy miejsko-wiejskie woj. zachodniopomorskiego, gdzie nie było wskazań „zdecydowanie nie”). Na Podkarpaciu co trzeci badany urząd uważa, że zatrudnianie firm *public relations* jest „raczej” lub „zdecydowanie nieważne” dla budowania relacji z otoczeniem, zaś w Zachodniopomorskiem blisko co czwarty. Mniej niż połowa badanych z Podkarpackiego (45,2%) uznaje tę formę za ważną lub zdecydowanie ważną. Nieco bardziej otwarci na takie działania są urzędnicy w Zachodniopomorskiem. Tam 55,4% badanych jest tego zdania. Jednak w zestawieniu z oceną innych narzędzi widać wyraźnie, że korzystanie przez samorząd z profesjonalnej pomocy zewnętrznej natrafia na pewien opór. Na Podkarpaciu zaznacza się to najwyraźniej w gminach wiejskich, gdzie

40,3% respondentów uznaje zatrudnianie firm *public relations* za raczej lub zdecydowanie nieważne. Również w Zachodniopomorskim ten sam rodzaj gmin jest najmniej przychylny takiej współpracy, jednak w mniejszym procencie (30,5% wskazań). W obu badanych województwach najbardziej otwarte na korzystanie z doradztwa są gminy miejsko-wiejskie. W Podkarpackiem 66,7% uważa je za ważne lub raczej ważne, zaś w Zachodniopomorskim tego zdania jest 64,7% badanych. W tej grupie również występuje najmniej przeciwników zatrudniania firm PR.

Dla większości samorządowych PR-owców „bezpośrednie kontakty z mieszkańcami” stanowią raczej ważne lub zdecydowanie ważne narzędzie komunikowania. W woj. podkarpackim 44,8% jest zdania, iż konsultacje społeczne są raczej ważne, a 53,3%, że zdecydowanie ważne. O znaczeniu tych form może również świadczyć zupełny brak wśród badanych z Podkarpacia, wypowiedzi „raczej” lub „zdecydowanie nieważne” i tylko 8,3% niemających zdania (i to wyłącznie w grupie gmin miejsko-wiejskich). Nieco mniej zdecydowani w tej kwestii są urzędnicy z woj. zachodniopomorskiego, choć i w tym regionie bezpośrednie formy kontaktu z mieszkańcami są uważane za ważne. Konsultacje społeczne za takie uznaje 87,3% pytanym (70% raczej i 17,3% zdecydowanie ważne). Inaczej niż na Podkarpaciu, w tym regionie najbardziej akcentują potrzebę konsultacji społecznych urzędnicy gmin wiejskich – 23,9% uważa, że są zdecydowanie ważne, wobec 12,5% w gminach miejskich i tylko 11,8% w miejsko-wiejskich. To przekonanie znajduje swoje potwierdzenie, jeśli porównamy te liczby ze wskazaniami respondentów na temat „jakie działania były realizowane w gminach w półroczu poprzedzającym badania”. Konsultacje społeczne są tu wymieniane na pierwszym miejscu w Podkarpackiem, a na drugim w Zachodniopomorskiem.

Warte uwagi jest, że z tak wysoką oceną ważności „konsultacji społecznych” nie idzie w parze równie silne poparcie dla narzędzi związanych z „badaniem opinii mieszkańców”. Mimo że ponad połowa samorządowców w obydwu badanych regionach uważa zlecenie badań opinii mieszkańców za ważne (twierdzi tak 76,1% respondentów na Podkarpaciu i 85,4% w Zachodniopomorskiem), to jednak nie można tracić z oczu odsetka PR-owców, którzy nie dostrzegają wagi tego narzędzia w kształtowaniu relacji z otoczeniem. 23,5% respondentów z gmin wiejskich Podkarpacia uznaje je za zdecydowanie nieważne lub raczej nieważne, zaś 6,7% nie ma w tej kwestii zdania. W Zachodniopomorskiem samorządowcy z gmin miejsko-wiejskich z jednej strony

w 85,3% uznają je za ważne, z drugiej zaś blisko 6% uznaje to narzędzie za raczej nieważne, a 8,8% nie ma zdania na ten temat. Niewielkie wykorzystanie sondaży opinii publicznej przez samorządy zdają się też potwierdzać badania B. Urbaniak i P. Bohdziewicz przeprowadzane na terenie całej Polski, zawarte w raporcie z 2009 r. (Urbaniak, Bohdziewicz, 2009: 81). Wynika z nich, że jedynie 39,3% JST wykorzystuje badania opinii publicznej oraz panele obywatelskie (18,4%) jako formę komunikacji. Wydaje się, iż takie zjawisko może mieć związek z przekonaniem części urzędników, że dobry samorząd powinien bez specjalnych badań orientować się w opiniach mieszkańców swojego terenu, na podstawie kontaktów i spotkań czy swojego doświadczenia i pewnej „znajomości terenu”, nie zaś wydawać pieniądze na badania³. Jednak raczej nie chodzi tu o umniejszanie wagi poznawania zdania ludności, ile o niechęć do zlecenia badań instytucjom zewnętrznym.

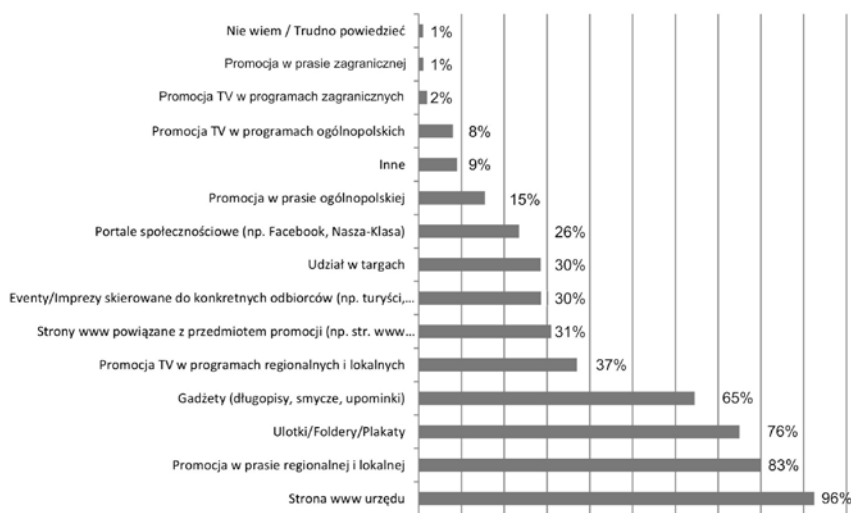
Badanie 189 gmin przeprowadzone na terenie całej Polski w 2012 roku⁴ wskazuje na utrzymywanie się wymienionych powyżej tendencji. W dalszym ciągu wydatki gmin na działania o charakterze komunikacyjnym nie przekraczają na ogół 0,5% budżetu gminy. Takie nakłady wskazuje 82,2% respondentów (wydatki powyżej 1% zadeklarowało niespełna 4,2% badanych, a powyżej 5% budżetu jedynie 0,52%, czyli jedna spośród badanych gmin). Nawet jeśli nie pokrywa się to precyzyjnie z danymi księgowymi, to jednak z dużym prawdopodobieństwem można zakładać, że komunikowanie nie stanowi znaczącego udziału w wydatkach samorządów. Jeśli towarzyszy temu skuteczność i dobre relacje z interesariuszami, to należy pozytywnie oceniać takie zjawisko,

³ Z takimi opiniami samorządowców, autor spotykał się niejednokrotnie również w swojej praktyce jako konsultant czy wykonawca badań i opracowań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym daje się zauważyć, iż źródłem obaw jest raczej przekonanie, że to mieszkańcy nie zaakceptują „zapewne kosztownych badań”, niż własna do nich niechęć urzędników. O tym, że obawy te nie są zupełnie bezpodstawne, świadczy istotny odsetek mieszkańców badanych terenów, którzy uznają zlecenie badań opinii mieszkańców za niekorzystnie wpływające na wizerunek urzędu gminy lub nie mają w tej kwestii zdania (w Podkarpackiem 13,5%, zaś w Zachodniopomorskiem aż 35,3%).

⁴ <http://www.podkarpackie.org.pl/aktualnosci2/art,67,prezentacje-prelegentow.html> [01.12.2012]. W październiku 2012 r. wspólnie z Instytutem Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego oraz Korporacją Badawczą Pretendent, autor prowadził badania ogólnopolskie, w których wzięło udział 189 urzędów gmin ze wszystkich województw. Celem było zbadanie skłonności JST do korzystania z nowoczesnych narzędzi, a także diagnozowanie trendów w zakresie środków przeznaczanych na komunikowanie i zmian preferowanych kanałów komunikacyjnych.

bowiem świadczy o wysokiej efektywności. Gorzej, jeśli jest to powodem niepełnej informacji, powstawania nieporozumień oraz braku dialogu na linii gmina–mieszkańcy. Warto odnotowania jest również to, iż ponad połowa gmin zadeklarowała, że tegoroczne wydatki pozostały na niezmienionym poziomie w stosunku do roku ubiegłego, w nieco ponad 22% samorządów zwiększyły się, a w co piątym spadły.

Jakie narzędzia dominują w komunikacyjnej aktywności urzędów gmin? Otóż w dalszym ciągu preferowane są: strona www oraz materiały drukowane (ulotki, foldery) i promocja w prasie regionalnej i lokalnej (rys. 3).



Rys. 3. Najczęściej stosowane narzędzia komunikowania w gminach (można wskazać więcej niż jedną odpowiedź) N = 168

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.podkarpackie.org.pl/aktualnosci/2/art,67,prezentacje-prelegentow.html>.

Ponadto, w otwartym pytaniu o kanały komunikowania inne niż wymienione w kafeterii, badani wyraźnie akcentują własny biuletyn drukowany, wymieniają też radio, newsletter rozsyłany do zarejestrowanych subskrybentów, a także narzędzia reklamowe, jak billboardy, reklama w wydawnictwach, albumach.

Ankietowani wskazują, iż te najbardziej preferowane narzędzia są w bieżącym roku wykorzystywane z taką samą lub nawet większą intensywnością niż w latach ubiegłych. W przypadku strony www urzędu deklaruje tak 96% samorządowców, prasy lokalnej i regionalnej – 83%

gmin, a ulotek i folderów – 69%. Jednocześnie kilka narzędzi jest wskazywanych jako rzadziej wykorzystywane w tym roku aniżeli w dwóch minionych i są to targi i wystawy (blisko 15% wskazań) oraz telewizja lokalna i regionalna (nieco ponad 12%). Również na działania z wykorzystaniem tych metod komunikowania odpowiednio utrzymano (zwiększono) nakłady finansowe albo uległy one zmniejszeniu.

Z facebooka i innych portali społecznościowych jako platformy kontaktu z interesariuszami nie korzysta ponad 60% samorządów gminnych, ale jednocześnie przeszło 17% deklaruje, że intensywność stosowania tej formy wzrosła w 2012 roku, a w co dziesiątym pozostała na niezmiennym poziomie.

Powyższe preferencje i tendencje rozwojowe wynikają, jak można sądzić, z przekonania samorządowców o wysokiej efektywności tych narzędzi. Zapytani bowiem o to, które z nich są najbardziej skuteczne, ponownie wskazują na stronę www urzędu (blisko 24%), prasę lokalną i regionalną (ponad 19%) i własne materiały drukowane (13,6%), podczas gdy pozostałe nie przekraczają 9% wskazań. Takie wyniki mogą sugerować, iż w jednostkach samorządu terytorialnego nie mamy na ogół do czynienia z sytuacją, że narzędzia uważane za wysoce skuteczne i efektywne nie są wykorzystywane z powodu braku środków, umiejętności czy innych powodów. Te bowiem, które uważane są za najskuteczniejsze, są jednocześnie najczęściej stosowane.

W tej sytuacji nie dziwi więc struktura i sposób wykorzystania różnych form internetowych w działaniach komunikacyjnych gminy. O ile strona internetowa przez zdecydowaną większość respondentów jest wskazywana jako najskuteczniejsze narzędzie (69,31%) (również nakłady finansowe najczęściej wzrastały w badanych gminach właśnie na serwis www urzędu), o tyle inne formy aktywności komunikacyjnej w Internecie nie są już tak popularne. Tylko co trzecia gmina wskazała, iż korzystała w znaczącym wymiarze z komunikowania na zewnętrznych portalach tematycznie powiązanych z promowanymi treściami, np. poświęconych turystyce, inwestycjom itp. Z portali społecznościowych korzystała w 2012 roku niespełna 1/4 gmin. Nieczęstą praktyką jest również prowadzenie monitoringu Internetu jako sposobu pozyskiwania informacji zwrotnej z otoczenia oraz ewaluacji własnych działań komunikacyjnych. Przywoływane wcześniej badania autora z 2010 roku pokazują, że monitoring Internetu nie jest powszechnie uważany za działanie ważne dla kształtowania relacji z otoczeniem. Blisko co dziesiąty urzędnik samorządowy w woj. podkarpackim uznaje, że jest „zdecydowanie nieważny”, przy czym w grupie gmin wiejskich 16,4% ba-

danych uważa go za „raczej nieważny”, a prawie 20% nie ma w tej kwestii zdania. Jedynie w urzędach gmin miejskich monitorowanie Internetu znajduje większy odsetek przyznających mu większą rolę (86% badanych uważa go za raczej lub zdecydowanie ważny). W Zachodniopomorskiem zaś tylko 13,6% samorządowców uznało to narzędzie za zdecydowanie ważne (Chmielewski 2011: 111–112), co w zestawieniu z bardzo wysoką pozycją strony internetowej jako narzędzia budowania relacji z otoczeniem, wydaje się wskazywać na tendencję do traktowania sieci raczej jako sposobu przesyłania informacji jednokierunkowo – do odbiorcy. Internet jako płaszczyzna dialogu, sposób na pozyskanie informacji oraz metoda budowania relacji na bazie wymiany opinii, wciąż nie jest powszechnie i w pełni wykorzystywany w *public relations* samorządów, choć oczywiście sam w sobie jest uznawany za ważny i szeroko używany do prezentowania treści i przesyłania komunikatów.

Sieć wewnętrzna, czyli intranet, jako narzędzie do komunikacji wewnętrznej w samorządach nie jest oceniane jednoznacznie pozytywnie przez samorządowych PR-owców. Przeszło co piąty urzędnik samorządowy odpowiedzialny za komunikowanie w woj. podkarpackim pytany o rolę tego narzędzia wewnętrznego *public relations* stwierdził że jest ono „zdecydowanie” lub „raczej nieważne”, a 16% nie miało w tej kwestii zdania. Nieco lepsze notowania ma intranet w opiniach samorządowców z woj. zachodniopomorskiego. Tu nie mamy do czynienia z ocenami „zdecydowanie nieważne”, a za raczej nieważny uważa to narzędzie jedynie 7,2%, zaś 14,4% nie ma zdania w tej kwestii.

Taką sytuację związaną z nowoczesnymi technologiami w komunikowaniu można by w pierwszym odruchu uznać za przejaw nienadążania za trendami i nowoczesnością przez gminnych urzędników, którzy Internet traktują zbyt wąsko i niedostatecznie wykorzystują do komunikowania z interesariuszami..., gdyby nie głosy samych zainteresowanych, a więc drugiej strony dialogu. Okazuje się bowiem, że mieszkańcy badanych gmin nie tak entuzjastycznie jakby się mogło wydawać, wypowiadają się o internetowych formach budowania relacji, a sposoby tradycyjne wciąż cenią wysoko i bynajmniej nie uznają ich za nieistotne. Wciąż na pierwszym miejscu, jako preferowane przez mieszkańców źródła informacji o sprawach gminy, plasują się media tradycyjne – prasa, radio i telewizja (ponad 85% wskazań w Podkarpackiem i ponad 88% w Zachodniopomorskiem), a zaraz po tym biuletyn w formie drukowanej (70,3% w Podkarpackiem i 84,4% w Zachodniopomorskiem). Narzędziem internetowym, które badani wymieniali najczęściej

był biuletyn informacji publicznej (jako preferowane źródło informacji wskazało BIP niespełna 77% mieszkańców gmin woj. podkarpackiego i podobnie w woj. zachodniopomorskim). Tego entuzjazmu dla BIP nie potwierdzają jednak przywoływane wcześniej badania B. Urbaniak i P. Bohdziewicz. Wynika z nich bowiem, że 71,1% badanych z terenu całej Polski nigdy nie próbowało pozyskać informacji publicznej, a ponad 5% nie rozumie pojęcia „informacja publiczna” (Urbaniak, Bohdziewicz 2009: 78). Możemy więc mówić o pewnej gotowości w warstwie deklaratywnej mieszkańców Polski, która nie przekłada się na razie na realne działania z ich strony, jeśli chodzi o korzystanie z informacji publicznej za pośrednictwem BIP. Jest oczywiste, że w żadnym razie nie może być to traktowane jako argument przeciw rozwijaniu internetowych form komunikowania, niemniej w pewnym sensie wyjaśnia i potwierdza sensowność takiego, a nie innego doboru narzędzi komunikowania przez samorządowców, którzy nie porzucają form tradycyjnych i nie przechodzą bezrefleksyjnie na elektroniczne narzędzia, bowiem rozminęłoby się to wyraźnie z preferencjami drugiej strony dialogu i prowadziło do istotnych kłopotów w komunikowaniu i porozumieniu. Prowadzone badania wskazują, że w pewnej mierze jest to efekt przypadkowy i wynikający z ogólnego rozwoju procesu zmian i tempa, w jakim one zachodzą (także z takich, a nie innych możliwości finansowych i osobowych urzędów gmin), a nie w pełni świadomego i zaplanowanego doboru oraz kształtowania warsztatu i instrumentarium PR przez samorządowców. Preferencje co do źródeł pozyskiwania informacji przez mieszkańców w wielu punktach różnią się bowiem z tym, co sądzą na ten temat samorządowcy. Urzędnicy samorządowi odpowiedzialni za komunikowanie zapytani o to, jaką ich zdaniem formę pozyskiwania informacji preferują mieszkańcy ich terenu, na pierwszym miejscu wskazywali „bezpośredni kontakt w urzędzie”, podczas gdy sami mieszkańcy uplasowali tę formę na miejscu ostatnim, jako najmniej lubianą. Podobnie rola mediów w komunikowaniu rozbieżnie oceniana była przez obie strony – dla mieszkańców są one niekwestionowanym „numerem jeden” wśród preferowanych form pozyskiwania informacji, z czego nie zdają sobie sprawy samorządowcy i wymieniają je dopiero na czwartym miejscu.

Jak zatem odpowiedzieć na nieco prowokacyjnie sformułowane pytanie w tytule artykułu? Bez wątplenia samorząd terytorialny korzysta w coraz szerszym zakresie z narzędzi komunikowania, jakie oferują nowoczesne technologie, przy czym niektóre formy na dobre ugruntowały swoją obecność w instrumentarium samorządowego PR i funkcjo-

nują jako stałe i oczywiste metody informowania oraz budowania relacji. Należą do nich strony internetowe urzędów, Biuletyn Informacji Publicznej, coraz częściej burmistrzowie czy prezydenci miast prowadzą też blogi i wypowiadają się na forach dyskusyjnych. Z drugiej jednak strony, znaczna grupa metod i narzędzi nawiązywania kontaktu z interesariuszami pozostaje niewykorzystana mimo realnej i sprawdzonej efektywności, a także gotowości drugiej strony dialogu do korzystania z nich. Szczególnie w kontaktach z odbiorcami za granicą (np. potencjalnymi inwestorami czy turystami) istnieją znaczne rezerwy i obszar do zagospodarowania. Warto jednak zauważyć, że nadmierne przyspieszenie w zakresie stosowanych narzędzi komunikowania, przechodzenie wyłącznie na nowoczesne, elektroniczne formy bez oglądania się na preferencje i możliwości mieszkańców nie byłoby właściwe i mogłoby doprowadzić do naruszenia równowagi w relacjach gmina – mieszkańcy. Tempo zmian, zakres wykorzystywania tradycyjnych środków komunikowania i wprowadzania nowoczesnych technologii musi bowiem odbywać się w bezpośrednim związku i w proporcji do zmian zachodzących w przyzwyczajeniach, możliwościach i strukturze zaawansowania technologicznego obywateli. Szczególnie zaś istotny wymiar ma ten postulat w obszarze, jakim jest samorząd gminy, bowiem jest on reprezentantem nie tylko tej części społeczności lokalnej, która jest zaawansowana cyfrowo. Tak więc swoisty umiar i powściągliwość w zakresie unowocześniania narzędzi i form komunikowania (przypadkowo czy świadomie realizowane) ma swoje uzasadnienie i akurat w tym obszarze, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego, nie zasługuje na nadmierną krytykę. Inną kwestią, wykraczającą już poza zakres niniejszego artykułu jest jakość dialogu, wiarygodność komunikatów, dobór i ocena tego co ważne i mniej ważne, cała szeroko rozumiana sfera etyki komunikacyjnej. Wydaje się, że te kwestie, niezależnie od stosowanego instrumentarium, niezmiennie powinny pozostawać pierwszoplanowe w samorządowym *public relations*.

Bibliografia

- Chmielewski Z., 2011, *Public relations samorządu terytorialnego. Praktyka i oczekiwania stron dialogu*. Rozprawa doktorska, maszynopis.
- Flis J., 2007, *Samorządowe public relations*, Kraków.
- Giedroyc K., 2004, *Public relations w administracji*, Ostrołęka.
- Knecht Z., 2006, *Public relations w administracji publicznej*, Warszawa.

- Snarska M., 2009, *Public relations instytucji publicznych*, Toruń.
- Tworzydło D., Chmielewski Z. (red.), 2008, *Komunikacja społeczna i public relations w samorządzie*, Rzeszów–Kraśnik.
- Tworzydło D., Chmielewski Z. (red.), 2008, *Public relations w dobie MP3 i Internetu*, Rzeszów.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8.03.1999 o samorządzie gminnym (DzU z 1990 r., nr 16, poz. 95).
- Urbaniak B., Bohdziewicz P., 2009, *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o. o., Kutno.
- Wykrętowicz S. (red.), 2004, *Samorząd w Polsce*, Poznań.
- <http://www.podkarpackie.org.pl/aktualnosci2/art,67,prezentacje-prelegentow.html>

LOCAL GOVERNMENT'S COMMUNICATION WITH CITIZENS AND ELECTORS – MUSEUM PIECE OR TRAINING GROUND FOR NEW COMMUNICATION TOOLS?

Abstract

The article presents the issue of local governments' communication towards local communities, in the context of organizational processes of those activities, utilised communication tools, promotional budgets and trends which can be observed in this area through recent years. Presented deductions are based on a survey conducted in Zachodniopomorskie Voivodship (Poland) and Podkarpackie Voivodship (Poland) in 2010 and results from research that was carried out in 2012 in Poland. The analysis of those allows the authors to conclude that local governments are interested in using some new communication tools, which in the main are accepted by the majority of the citizens.

It seems that the relationship building processes between local governments and citizens can be an important factor in the raising of standards of Polish democracy, especially in the face of the constantly increasing significance of communication towards social groups.

Key words: public relations, local government, social communication, communication tools, promotional budget