

Oryginalny artykuł naukowy
Original Article

Data wpływu/Received: 12.03.2015

Data recenzji/Accepted: 20.03.2015/15.04.2015

Data publikacji/Published: 2.09.2015

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

DOI: 10.5604/18998658.1173121

Authors' Contribution:

- (A) Study Design (projekt badania)
- (B) Data Collection (zbieranie danych)
- (C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)
- (D) Data Interpretation (interpretacja danych)
- (E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)
- (F) Literature Search (badania literaturowe)

dr Dorota Fleszer^{BDEF}

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

**ROLA POLITYKI INFORMACYJNEJ W ZARZĄDZANIU
JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

**THE ROLE OF INFORMATION MANAGEMENT
IN THE LOCAL GOVERNMENT**

Streszczenie: Samorząd terytorialny z racji charakteru wykonywanych zadań publicznych i roli, jaką spełnia, jest istotnym depozytariuszem informacji. Oczekuje się od niego, że będzie kreował politykę informacyjną opartą na jawności i dostępności. Tylko w oparciu o takie działania można skutecznie budować relacje między organami władzy samorządu terytorialnego a wspólnotą samorządową. W zasadniczej bowiem mierze od tego zależy, czy nawiązany zostanie dialog ze wspólnotą terytorialną, charakteryzujący się zaufaniem i chęcią współpracy i w konsekwencji chęcią zaangażowania w realizację spraw publicznych. Polityki informacyjnej samorządu terytorialnego

nie można ograniczyć tylko do wykonywania zadań wynikających z przepisów o dostępie do informacji publicznej. Obejmuje ona także szereg działań mających na celu przekazywanie informacji w celu realizacji wyznaczonych zadań publicznych i celów strategicznych.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, zarządzanie informacjami, polityka informacyjna

Abstract: Due to the nature of performed public tasks and the role it plays, a local self-government is an important depository of information. It is expected to create an information policy based on disclosure and availability as relations between local self-government authorities and the local self-government community can be effectively build only based on such activities. A dialogue carried out with the local community characterized by trust and willingness to cooperation and, consequently, a desire to engage in implementation of public affairs, will be dependent on the aforementioned. The local self-government information policy cannot be limited to performance of tasks arising from provisions on access to public information. Moreover, it includes a range of activities aimed at providing information in order to realize set public tasks and strategic objectives.

Key words: public management, information management, information policy

Wstęp

Problematyki zarządzania sprawami publicznymi w samorządzie terytorialnym obecnie nie można ograniczać wyłącznie do kwestii gospodarczych, majątkowych czy nawet prawnych podstaw działalności. Oczekuje się od władz samorządowych aktywności w sferze budowania sprawnej komunikacji ze społeczeństwem lokalnym, podejmowania działań mających na celu włączanie mieszkańców w proces podejmowania decyzji w sprawach lokalnych. Wydaje się, że podstawą tego rodzaju działań powinno być budowanie zaufania i chęci współpracy poprzez stworzenie sprawnie i efektywnie funkcjonującej polityki informacyjnej. Jej założeniem powinno być dzielenie się informacjami, tak aby każdy z podmiotów uczestniczący w tym procesie miał równą wiedzę o sprawach, które są przedmiotem zainteresowania i dzięki temu możliwe by było podjęcie merytorycznej dyskusji i w efekcie wypracowanie racjonalnego ich załatwienia.

Budowanie konstruktywnej definicji pojęcia polityki informacyjnej nie jest możliwe bez odniesienia się do specyfiki samorządu terytorialnego. Ważne wydaje się tutaj stanowisko J. Supernata wychodzącego z założenia, że samorząd należy badać, analizując wykorzystanie instrumentów działania w odniesieniu do posiadanych zasobów. W przypadku samorządu w grę wchodzi cztery podstawowe rodzaje zasobów: władza (władztwo administracyjne), zasoby finansowe (pieniądze i ich substytuty), organizacja (w znaczeniu ludzkiego substratu samorządu) oraz centralne miejsce w systemie informacyjnym lokalnej społeczności¹. Nie można jednak stracić z pola widzenia istoty samorządu terytorialnego, a jest nią przecież zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Skłaniam się do przyjęcia tezy,

¹ J. Supernat, *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Propozycja metodologii badań*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 400-403.

że w katalogu tych potrzeb należy umieścić także dostęp do informacji dotyczących wszelkich aspektów funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. Za jej zaspokojenie nie może odpowiadać wyłącznie organ wykonawczy, choć niewątpliwie na nim ciąży właściwe zorganizowanie jej realizacji. Bez uzyskiwania informacji zwrotnej ze strony społeczności lokalnej nie można mówić o istnieniu skutecznej polityki informacyjnej.

Przedmiotem niniejszego opracowania są kwestie związane z realizacją polityki informacyjnej przez organy samorządu terytorialnego. Szczególną uwagę poświęcono ustaleniu zakresu przedmiotowego tego pojęcia oraz roli, jaką ma polityka informacyjna w kontekście szeroko rozumianego zarządzania sprawami publicznymi. Poruszono także zagadnienie narzędzi wykorzystywanych do prowadzenia polityki informacyjnej. Analizy sposobu wykonywania polityki informacyjnej przez organy samorządu gminnego dokonano na przykładzie gmin wchodzących w skład powiatu raciborskiego. Wszelkie ustalenia dokonano w oparciu o dorobek doktryny i informacje uzyskane w trybie wnioskowym określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

1. Czym jest polityka informacyjna samorządu terytorialnego?

Wyznaczając zakres pojęcia polityki informacyjnej samorządu terytorialnego w doktrynie, kładzie się akcent na sposób jej prowadzenia i dlatego też utożsamia się ją ze świadomą, planową i systematyczną działalnością władz samorządowych, polegającą na:

- komunikowaniu się z otoczeniem w celu uzyskania aktywnego poparcia społecznego na rzecz realizacji strategicznych celów rozwojowych oraz kreowania pozytywnego wizerunku miasta (gminy, powiatu)²,
- realizowaniu prawa obywateli do dostępu do informacji, inspirowaniu sprawnego systemu społecznego komunikowania się w jednostce, tworzeniu porozumienia między społecznością a jej władzami oraz promocji zewnętrznej jednostki³.

Warto zaprezentować w tym miejscu także tezę postawioną przez M. Brzozowską. Jej zdaniem również politykę informacyjną urzędu miasta należy łączyć z planowym, długofalowym, przemyślanym działaniem, mającym na celu realizację prawa mieszkańców i innych osób do informacji publicznej będącej w posiadaniu urzędu miasta, zmierzające do utworzenia efektywnego systemu społecznego informowania i do ujednoczenia polityki promocji miasta⁴. Według

² M. Sakowicz, *Zarządzanie informacją w gminie – podejście strategiczne czy marketingowe*, [w:] S. Michałowski, W. Micha (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją-public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 239-240; por. O. Olędzka-Koprowska, *Najważniejsze zadania lokalnej polityki informacyjnej*, [w:] *Polityka informacyjna w gminie i powiecie – informowanie i konsultacje społeczne*, mat. konferencyjne, Poznań 2000, s. 6, za: J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Wdrażanie polityk publicznych przez samorzady szczebla regionalnego, powiatowego i gminnego w województwie podlaskim*, s. 11. http://www.owop.org.pl/public/uploaded_files/file/Ekspertyza%20OWOP%20cz_%20II.pdf [dostęp: 2.01.2015].

³ K. Jastrzębska, *Polityka informacyjna władz lokalnych w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 4, s. 126 i podana tam literatura.

⁴ M. Brzozowska, *Polityka informacyjna urzędu miasta – PR, E-urząd, promocja miasta (na przykładzie Warszawy)*, [w:] S. Michałowski, W. Micha (red.), *Władza lokalna...*, s. 258.

autorki polityka informacyjna ma na celu realizację prawa do informacji, inspirowanie sprawnego systemu społecznego komunikowania się, promocję zewnętrzną jednostek samorządu terytorialnego oraz budowanie porozumienia i zaufania między daną społecznością a jej władzami⁵. Stąd też – co zauważa M. Sakowicz – polityka informacyjna zwykle utożsamiana jest z informowaniem o działaniach władz, z kosztownym dodatkiem do podejmowania przedsięwzięć i budowaniem dwustronnego przepływu informacji urząd – obywatele⁶.

Stąd też, jak słusznie zauważa J. Kozłowski, politykę informacyjną wyznaczają następujące cele:

- realizacja prawa obywateli do informacji,
- inspirowanie sprawnego systemu społecznego komunikowania się,
- tworzenie porozumienia między społecznością danej jednostki samorządu terytorialnego a jej władzami,
- promocja zewnętrzna jednostki samorządu⁷.

Niezależnie od przedstawionych poglądów warto podkreślić jest – z czym zgadzam się z J. Kozłowskim – że dla skutecznej komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej w administracji samorządowej konieczny jest sprawny wewnętrzny obieg informacji oraz drożne kanały jej gromadzenia i rozpowszechniania, a zwłaszcza docierania informacji do obywateli. Istotne jest zrozumienie roli pracowników wszystkich szczebli, jaką pełnią w realizowaniu polityki informacyjnej gminy. Polityka gminy, umiejętności publiczne wójta, prezydenta lub burmistrza, sprawność w realizacji polityki informacyjnej, kompetencja oraz profesjonalizm urzędników gminy składają się na publiczny wizerunek władz gminy⁸. Konieczność przekazywania informacji w sposób merytoryczny, pełny, zrozumiały, jasny wymaga, aby obowiązki w tym zakresie powierzyć pracownikom najlepiej przygotowanym do tego rodzaju działań. Powinna ich także cechować świadomość odpowiedzialności za jakość konstruowanego do obywateli przekazu i konsekwencji, jakie mogą powstać w razie nierzetelnego wykonywania zadań i czynności z tym związanych. Chodzi przecież o budowanie wizerunku władz, ich prestiż, co z kolei ma swoje przełożenie na skuteczność podejmowanych przez nich działań w każdej innej sferze ich aktywności.

2. Polityka informacyjna instrumentem zarządzania w samorządzie terytorialnym

W mojej ocenie nie będzie nadużyciem, jeśli politykę informacyjną samorządu terytorialnego będzie się charakteryzować przez pryzmat zarządzania informacją. Jak słusznie zauważa K. Jastrzębska, celem zarządzania informacjami jest zapewnienie funkcji informacyjnej

⁵ Ibidem, s. 258 i podana tam literatura.

⁶ M. Sakowicz, *Zarządzanie informacją w gminie...*, s. 239-240.

⁷ J. Kozłowski, *Polityka informacyjna gminy*, [w:] J. Regulska (red.), *Grochem ścianę...? Polityka informacyjna samorządów terytorialnych*, Warszawa 1997, s. 29, za: J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Wdrażanie polityk publicznych przez samorzady szczebla regionalnego, powiatowego i gminnego w województwie podlaskim*, s. 12, http://www.owop.org.pl/public/uploaded_files/file/Ekspertyza%20OWOP%20cz_%20II.pdf [dostęp: 2.01.2015].

⁸ J. Kozłowski, *Polityka informacyjna gmin...*, s. 28.

instytucji przez wyznaczanie i eliminowanie luki, jaka wynika z niedostosowania systemu informacyjnego do obecnych i przyszłych celów organizacji oraz wymagań otoczenia. Funkcja informacyjna rozumiana jest jako pozyskiwanie informacji, przetwarzanie informacji i dyfuzja (przesyłanie) informacji. Zrozumienie i zdefiniowanie przepływów informacji pomiędzy instytucjami oraz wewnątrz danej jednostki w rezultacie może zainicjować procesy nakierowane na rozwiązywanie problemów społecznych. Rozpoznanie strategicznej wartości informacji przez władze samorządowe może pozwolić na znalezienie nowych szans lepszego służeńia społeczeństwu. Strategiczne zarządzanie informacjami na linii organizacja – otoczenie wymaga redefiniowania usług publicznych w aspekcie stosunków z głównymi interesariuszami, wdrożenia świadomej polityki informacyjnej oraz wyboru technologii informatycznych, które pozwolą na wykorzystanie tych zmian⁹.

Zgodzić się także należy z tezą, że „sfera informacyjno-promocyjna administracji samorządowej jest jedną z tych, które znakomicie nadają się do zastosowania nowych formuł zarządzania (szczególnie marketingowego), a jednocześnie pozwala w pełni wykorzystać najnowsze technologie, przede wszystkim informatyczne”¹⁰.

Polityka informacyjna samorządu terytorialnego to również narzędzie zarządzania publicznego. W doktrynie podkreśla się słusznie, że „polityka informacyjna samorządu terytorialnego jest instrumentem zarządzania we współczesnej administracji, który umożliwia realizację wyznaczonych zadań publicznych i celów strategicznych jednostki samorządu terytorialnego. Polityka informacyjna powinna być tworzona na podstawie wyników przeprowadzonej analizy strategicznej zarządzania informacjami, jak również powinna być podporządkowana głównym celom wyznaczonym w strategii rozwoju jednostki. Na wstępie przyjęto tezę, że prowadzenie świadomej polityki informacyjnej jest podstawą sprawnego i efektywnego funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. W dłuższej perspektywie może w znaczący sposób zwiększyć potencjał rozwojowy jednostki, a tym samym poprawić jakość życia społeczności lokalnej”¹¹. Wiąże się to niewątpliwie także z tym, że „jednostki administracji samorządowej są w sposób naturalny centralnym ośrodkiem informacji o gminie, powiecie czy województwie. Do nich spływają informacje, dane statystyczne, fakty oraz wstępne analizy dotyczące wszelkich aspektów życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego wspólnoty lokalnej lub regionalnej. To jednakże nie daje im automatycznie przewagi nad innymi podmiotami informacyjnymi, które mogą istnieć w gminie czy powiecie np. za sprawą organizacji pozarządowych czy stowarzyszeń hobbystycznych. Najistotniejsze jest to, co dalej się dzieje z zasobami informacji, jak są wykorzystywane, agregowane, przekształcane i jak służą ostatecznie rozwojowi danej wspólnoty. Posiadanie i umiejętne dysponowanie informacją z wykorzystaniem najnowszych technik i technologii – zarządzanie informacją – jest w coraz większym stopniu gwarancją sukcesu gminy, powiatu, województwa”¹².

⁹ K. Jastrzębska, *Polityka informacyjna władz lokalnych...*, s. 127 i podana tam literatura.

¹⁰ Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 40.

¹¹ K. Jastrzębska, *Polityka informacyjna ...*, s. 126 i podana tam literatura.

¹² Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna...*, s. 40.

3. Polityka informacyjna jako element skutecznego komunikowania się władz ze społeczeństwem lokalnym

S. Michałowski domaga się od samorządowych organów wypracowania precyzyjnego założenia (programu) informowania społeczności lokalnych i współpracy z nimi. Autor podkreśla, że to właśnie od właściwie realizowanej przez nie polityki informacyjnej zależy możliwość budowania atmosfery zaufania we wspólnotach lokalnych i regionalnych. Prawidłowo budowana i funkcjonująca sfera publiczna nie może opierać się na jednostronnym podejmowaniu decyzji, wymaga partnerstwa, a to może powstać tylko pod wpływem odpowiednich działań komunikacyjnych (interakcji). Partnerzy ze strony samorządu (organy stanowiące i wykonawcze) i społeczności lokalnych muszą się wzajemnie informować o zadaniach, realnych możliwościach ich realizacji, a także o społecznych odczuciach¹³.

Zdaniem M. Sakowicza istotne jest również, aby władze lokalne utrzymywały stałe, bliskie kontakty z podmiotami istniejącymi na ich terenie. Dzięki temu osiąga się lepsze zrozumienie procesów rozwojowych zachodzących w gminie. Zwiększa się też prawdopodobieństwo wcześniejszego poinformowania o zbliżających się trudnościach, dzięki czemu istnieje szansa na wspólne poszukiwanie dróg wyjścia z kryzysu. Dopiero działanie w porozumieniu i współpracy z różnymi podmiotami politycznymi, gospodarczymi może przynieść pożądane rezultaty. Współpraca między władzami, uczelniami i przedsiębiorcami może zaowocować zmniejszeniem bezrobocia i kształceniem młodzieży o profilu zawodowym poszukiwanym na rynku pracy¹⁴. Warto podkreślić, że w wyniku prowadzenia dobrej polityki informacyjnej następuje: budowanie zintegrowanej społeczności lokalnej, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, włączenie mieszkańców w proces podejmowania decyzji, budowanie pozytywnego wizerunku jednostki samorządu terytorialnego, większa identyfikacja oraz zaufanie społeczności lokalnych do swoich władz. Informowanie sprzyja sprawnemu i efektywnemu funkcjonowaniu samorządu lokalnego. Kierunki rozwoju samorządów i decyzje podejmowane przez władze samorządowe powinny być dla mieszkańców znane i zrozumiałe. Z drugiej zaś strony władze samorządowe powinny znać i rozumieć problemy, potrzeby oraz oczekiwania mieszkańców. Usprawnienia dotyczące polityki informacyjnej uwzględniają wzajemność informacji, jej przepływu i rozpowszechniania. Dlatego należy podejmować działania zmierzające do rozpowszechniania informacji i zapewnienia dostępu do informacji przez obywateli. Konieczne jest też wdrożenie procedur konsultacji realizowanych działań opierających się na dwustronnej relacji, w której obywatele mogą wyrazić swoje opinie i nawiązywać dialog z władzami samorządowymi. Taki sposób zarządzania przepływem informacji w układzie danej jednostki samorządu terytorialnego umożliwi aktywny udział obywateli w procesie decyzyj-

¹³ S. Michałowski, *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a partycypacja obywatelska*, [w:] L. Pokrzycka, W. Micha (red.), *Media a demokracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007 s. 77-78.

¹⁴ M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 1256.

nym oraz zwiększy racjonalność, wymianę poglądów, efektywność podejmowanych decyzji, a także może zapobiec powstawaniu lub eskalacji konfliktów lokalnych. Nie zmienia to jednak faktu, że odpowiedzialność za ostateczne decyzje spoczywa na organach władzy¹⁵. Zgadzam się z przedstawionymi poglądami. W mojej ocenie nie powinna być tolerowana sytuacja, w której dochodzi do samodzielnego podejmowania jakichkolwiek działań organów władzy publicznej bez uwzględnienia w procesie decyzyjnym uczestnictwa społeczeństwa lokalnego. Wspólnota samorządowa oczekuje od organów samorządu terytorialnego jawności i prowadzenia polityki informacyjnej, ale – co też warto zauważyć – nie poszukuje aktywnie informacji w jej ocenie istotnych i użytecznych. Bardziej obserwuje się przyjmowanie postawy biernego odbioru, oczekiwania na przekazanie informacji, które przecież są wyselekcjonowane i podane w odpowiedniej formie do wiadomości z użyciem narzędzi komunikacyjnych stosowanych w danej jednostce samorządowej.

4. Narzędzia polityki informacyjnej samorządu terytorialnego

Powszechnie stosowanym narzędziem komunikowania są bezpośrednie spotkania z mieszkańcami. Ich celem jest zebranie opinii mieszkańców na obrany temat. Sprzyja to rozwojowi komunikacji społecznej, gdyż realizuje istotny w dialogu społecznym warunek symetrycznej komunikacji dwustronnej. Tego typu narzędzie komunikowania i informowania najczęściej wykorzystywane jest na obszarach wiejskich i małych miast. Zasadniczym plusem tej formy komunikacji jest możliwość poznania różnych opinii, przedstawienia swego stanowiska i pozyskania informacji zwrotnej. Jest to forma powszechnie wykorzystywana w małych jednostkach terytorialnych, a jej główna zaleta to możliwość bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami. Należy jednak pamiętać, iż efektywność takich spotkań zależy w dużej mierze od frekwencji i sposobu ich moderowania¹⁶.

Na szczególną uwagę zasługuje możliwość wykorzystania w procesie komunikacji między obywatelem a urzędem technologii informatycznych. Jak sugeruje L. Porębski, technologie informacyjne i komunikacyjne (*Information and Communication Technologies – ICT*) są pojęciem szerszym niż Internet, bo oznaczają również telefony komórkowe, systemy wideokonferencyjne oraz przesyłanie listów drogą elektroniczną. Nowe technologie zaspokajają różne potrzeby użytkowników i realizują swoje funkcje w różny sposób, ale ich wspólnym mianownikiem jest cyfrowy charakter przetwarzania informacji i bazowanie na technologii mikroprocesorowej¹⁷. Trzeba też zauważyć, że istotną zasługą Internetu dla administracji publicznej jest zmiana ról urzędników i obywateli. Historycznie ukształtowany dystans między znajomością prawa, polityki

¹⁵ J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Wdrażanie polityk publicznych ...*, s. 12.

¹⁶ *Ibidem*, s. 15.

¹⁷ L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej*, Kraków 2004, s. 12.

i praktyk administracyjnych przez urzędników i obywateli znacznie się zmniejszył. Internet udostępnia informacje wszystkim, w dowolnym miejscu i czasie¹⁸. A. Jaxa Dębicka zwraca dodatkowo uwagę na fakt, że nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne dostarczają nie tylko narzędzi do lepszego zarządzania sprawami publicznymi, ale również prowadzą do powstania nowej, bliższej relacji pomiędzy administracją publiczną a społeczeństwem. Odnowienie tego strategicznego z punktu widzenia demokracji partnerstwa, zbudowanego na nowym fundamencie organizacyjnym, w ścisłym powiązaniu działań administracji publicznej z realizacją oczekiwań obywateli i szeroko rozumianym zaspokajaniem ich potrzeb, oznacza, że usługi świadczone przez administrację funkcjonują w nowym, otwartym i transparentnym systemie, w którym obywatel staje się klientem¹⁹. Jednocześnie należy zgodzić się z M. Ganczar, że nowe technologie ICT wywierają ogromny wpływ na administrację publiczną we wzmacnianiu jej realizacji z obywatelami. Zwiększenie udziału obywateli w podejmowaniu decyzji i wzrost zaangażowania w sprawy publiczne można osiągnąć poprzez:

- informowanie – polega ono zasadniczo na jednostronnym przepływie informacji od organów administracyjnych do obywateli, jest to np. dostęp do archiwów publicznych, urzędowych stron internetowych,
- konsultacje – są to dwustronne relacje, w których obywatele wyrażają swoje opinie i przekazują je administracji, są to np. komentarze do projektowanych usług, badanie opinii publicznej,
- aktywne uczestnictwo – polega na podejmowaniu przez obywateli czynnego udziału w procesie decyzyjnym, np. poprzez uczestnictwo w tworzeniu planów i strategii, jednak odpowiedzialność za realizację ostatecznych decyzji spoczywa na urzędzie. Jest to reakcja dwustronna, oparta na zasadzie partnerstwa i współpracy²⁰.

Tabela 1. E-metody angażowania obywateli

Table 1. E-methods involve citizens

	Poziom zaangażowania	Wpływ na formułowanie polityk
webcasts	e-ułatwienia, zwykle mało interaktywne	umożliwienie obywatelom słuchania i oglądania spotkań, debat, posiedzeń komisji i rad
najczęściej zadawane pytania	e-ułatwienia	przez informacje, pogrupowane według pytań, ułatwią dotarcie do istotnych problemów

¹⁸ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwers business, Warszawa 2008, s. 160.

¹⁹ A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 232.

²⁰ M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, s. 37-38.

blogi	e-ułatwienia, prezentowanie własnych opinii oraz doświadczeń	monitorowanie stanu lokalnej demokracji pozwala innym uczestnikom na poznanie problemów z perspektywy autora blogów
sondy, quick polls	e-konsultacje, ale traktowane jako ciekawostki	nie przyczyniają się do pogłębienia debaty w ważnych sprawach
ankiety on-line	e-konsultacje	umożliwiają poznanie opinii obywateli wykorzystywane w analizach
czaty	e-ułatwienia, zapewniają interakcje on-line	określenie problemu i poszukiwanie rozwiązań
gry wspierające proces decyzyjny	e-ułatwienia, e-uczestnictwo	definiowanie problemu
fora dyskusyjne	e-konsultacje, e-uczestnictwo	wspierają interakcję, debatę, deliberację oraz dyskusję, zapewniają wymianę opinii
e-panele	e-konsultacje, e-uczestnictwo	analiza problemu oraz formułowanie strategii jego rozwiązania, zebranie opinii
e-petycje	e-uczestnictwo	inicjowanie debat, umożliwianie wspieranie wybranych opcji
e-głosowanie deliberatywne	e-konsultacje, wykorzystanie deliberacji	wszystkie etapy procesu decyzyjnego wymagające pogłębionej debaty
wspólnoty wirtualne	e-uczestnictwo	inicjowanie debaty i poszukiwanie rozwiązań
mechanizmy notyfikacji	e-umożliwienie	wykorzystywane we wszystkich stanach procesu decyzyjnego

Źródło: M. Sakowicz *E-demokracja a przywództwo lokalne*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008, s. 313 i podana tam literatura.

M. Sakowicz twierdzi, że informatyczne narzędzia wspomagania procesów demokratycznych obejmują wszelkie inicjatywy służące poznaniu i wyrażaniu opinii mieszkańców (e-panele obywatelskie, e-sondaże, e-petycje), konsultacji i wymianie informacji (listy dyskusyjne, sondaże defibracyjne on-line) oraz aktywnemu udziałowi w procesie decyzyjnym (*e-voting*)²¹.

Rozwój usług internetowych wywiera istotny wpływ na proces komunikacji społecznej. Najbardziej rozwiniętą i popularną usługę stanowi WWW (World Wide Web). Jest

²¹ M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego ...*, s. 143; M. Sakowicz, *E-demokracja a przywództwo lokalne...*, s. 310.

to obecnie najintensywniej rozwijająca się usługa dostępna w sieci Internet, która w błyskawicznym tempie przekształca charakter sieci w kierunku powszechnego medium komunikacyjnego. Dokumenty w WWW mogą mieć różny wygląd oraz zawartość. Mogą zawierać m.in.: tekst, obrazy, grafikę, dźwięki, animacje czy filmy wideo. Pozwalają również na umieszczenie dowolnych informacji, które mogą być na bieżąco aktualizowane i poszerzane. Dotarcie do interesujących informacji umożliwiają wyszukiwarki, z których korzysta się bezpłatnie²². Na podstawie analizy zawartości stron internetowych urzędów gmin województwa podlaskiego, niezwiązanych z BIP, dokonano w literaturze określenia ich funkcjonalności dla użytkowników oraz zakresu elementów reklamowych i linków na stronach głównych. Urzędy gminne, dbając o umożliwienie dostępu do najświeższych informacji dla zainteresowanych nimi osób, publikują wiadomości o odbywających się wydarzeniach. Do podstawowych danych, które powinny zostać umieszczone przez urzędy, należą obok danych teleadresowych godziny otwarcia poszczególnych podmiotów instytucji. Występowanie praktycznych informacji z zakresu procedur/decyzji ułatwia składanie wniosków przez potencjalnych petentów. Im większa jest ich liczba i są dokładniej opisane, tym sprawniej są obsługiwani petenci²³.

Podsumowując, należy zgodzić się ze stanowiskiem S. Michałowskiego, zgodnie z którym praktyczne doświadczenia w funkcjonowaniu samorządu w Polsce pozwalają dość precyzyjnie określić nie tylko płaszczyzny partycypacji w nim obywateli, ale też tendencje przejawiające się w ramach tych płaszczyzn w funkcjonowaniu samorządu gmin w Polsce. Generalnie można przyjąć, że najważniejsze formy partycypacji obywatelskiej to: wybory, referenda i konsultacje społeczne, aktywność organizacji pozarządowych, zaangażowanie prasy lokalnej. Jednocześnie na tych wszystkich polach powinna przejawiać się polityka informacyjna, która może przybierać formę bezpośrednią lub pośrednią²⁴.

5. Polityka informacyjna gmin powiatu raciborskiego

W skład powiatu raciborskiego wchodzi następujące gminy: Racibórz, Krzyżanowice, Krzanowice, Nędza, Rudnik, Pietrowice Wielkie, Kornowac, Kuźnia Raciborska. Zwrócono się do nich w trybie art. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) o udostępnienie informacji dotyczących polityki informacyjnej gminy w latach 2012-2013. Wniosek obejmował żądanie udostępnienia informacji w następujących kwestiach:

1. liczba mieszkańców gminy;
2. kto w urzędzie odpowiedzialny jest za prowadzenie polityki informacyjnej – podanie nazwy stanowiska, jego usytuowanie w strukturze organizacyjnej urzędu, zakres obowiązków;

²² J. Pawłowska-Mielech, D. Bocek, *Rola i znaczenie Internetu w komunikacji społecznej*, SCENO Świętokrzyskie Centrum Edukacji na Odległość, Zeszyty Naukowe 2006, nr 2 s. 55 i przywołana tam literatura.

²³ A. Pawluczuk, P. Dożdżewicz, E. Grudzińska, K. Hołubowicz, *Strony internetowe urzędów gmin jako element wsparcia e-administracji w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5, s. 41-47.

²⁴ S. Michałowski, *Polityka informacyjna...*, s. 71.

3. jakie są formy przekazywania informacji mieszkańcom gminy – strona internetowa urzędu, gazetka, bezpośrednie spotkania władz z mieszkańcami gminy, inne (jakie?); w jaki sposób pozyskuje się informacje od mieszkańców;

4. czy stosowane są e-metody angażowania mieszkańców w sprawy lokalne np. fora dyskusyjne, e-konsultacje, ankiety on-line; wskazanie metody – w jakich sprawach jest ona szczególnie wykorzystywana;

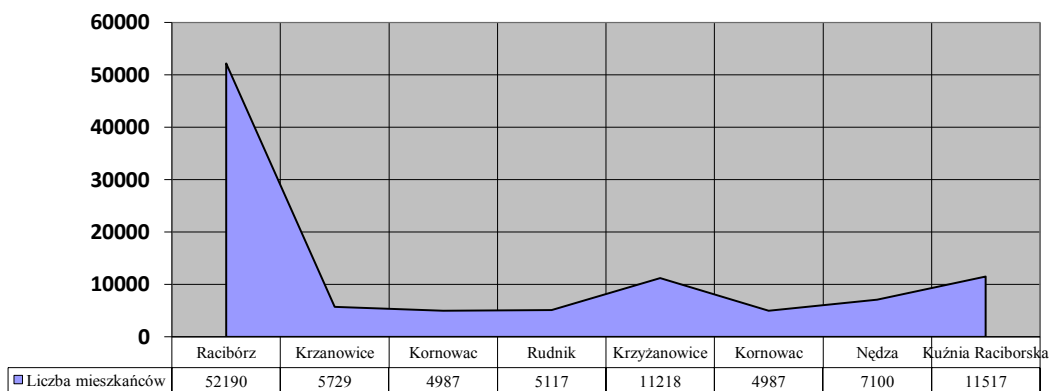
5. czy gmina wydaje cykliczną publikację (gazetkę, biuletyn informacyjny). Jeśli tak – podanie informacji: ile było numerów, jaki był ogólny nakład i koszt wydania w poszczególnych latach;

6. ile było wejść na stronę internetową urzędu w poszczególnych latach, jakie podstrony były szczególnie odwiedzane;

7. ile odbyło się bezpośrednich spotkań wójta z mieszkańcami gminy.

W przypisanym prawem terminie 14 dni na uzyskanie odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej uzyskano informacje od wszystkich gmin powiatu raciborskiego.

Gminy pod względem liczby mieszkańców nie są jednolite. Największe pod tym względem jest miasto Racibórz, które liczy 52 190 mieszkańców. Najmniejsza gminą jest Kornowac, ta terenie której zamieszkuje 4987 mieszkańców. Pozostałe gminy powiatu raciborskiego posiadają od 5117 do 11 517 mieszkańców.



Rysunek 1. Liczba mieszkańców gmin powiatu raciborskiego

Figure 1. Number of inhabitants of Powiat Raciborski

Źródło: opracowanie własne.

Na pytanie, kto w urzędzie odpowiedzialny jest za prowadzenie polityki informacyjnej – proszę o podanie nazwy stanowiska, jego usytuowanie w strukturze organizacyjnej urzędu – uzyskano informację, że odpowiedzialnym za zaprowadzenie polityki informacyjnej jest odpowiednio:

- organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), natomiast zadania z zakresu sprawnej komunikacji władz miasta z opinią publiczną za pomocą środków masowego przekazu i kreowania pozytywnego wizerunku miasta jako jednostki samorządowej wykonuje rzecznik prasowy (Miasto Racibórz),
- sekretarz gminy (Gmina Rudnik, Gmina Pietrowice Wielkie),

- stanowisko ds. promocji (Gmina Nędza, Gmina Kuźnia Raciborska, Gmina Krzyżanowice),
- brak wyodrębnionego stanowiska odpowiedzialnego za prowadzenie polityki informacyjnej (Gmina Kornowac, Gmina Krzanowice).

Stosowany jest zatem model powierzania zadań z zakresu kreowania polityki informacyjnej osobom zajmującym stanowiska odpowiedzialne za promocję gminy lub też osobom odpowiedzialnym w ogóle za funkcjonowanie urzędu gminy – sekretarzom. Wyjątkiem są małe gminy, które formalnie nie przekazują tych zadań konkretnemu stanowisku pracy. Należy zatem domniemywać, że polityka informacyjna tych gmin realizowana jest przez każdego pracownika w toku realizacji jego merytorycznych zadań. Przekazanie zadań dotyczących prowadzenia polityki informacyjnej gminy osobom merytorycznie przygotowanym do realizacji tego rodzaju zadań dowodzi, że ta problematyka jest uznana za ważną i należy ją traktować z należytym uznaniem.

Tabela 2. Stosowane narzędzia polityki informacyjnej

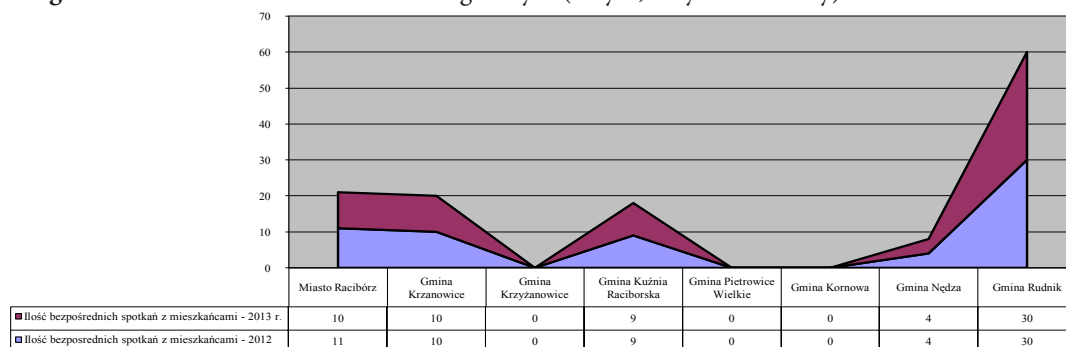
Table 2. Tool use information policy

	Miasto Racibórz	Gmina Krzanowice	Gmina Krzyżanowice	Gmina Rudnik	Gmina Kuźnia Raciborska	Gmina Pietrowice Wielkie	Gmina Kornowac	Gmina Nędza
Bezpośrednie spotkania z mieszkańcami	X	X				X	X	X
Spotkania radnych/dyżury radnych	X			X				
Bezpośrednie spotkania organu wykonawczego z mieszkańcami (np. w ramach „przyjęć stron”)	X		X	X	X	X		
Tablice informacyjne urzędu	X		X	X		X		
Strona internetowa urzędu	X	X	X	X	X	X	X	X
Biuletyn Informacji Publicznej	X		X	X				X
Media społecznościowe (Facebook, YouTube)	X			X				
Gazeta urzędu miasta	X		X	X	X	X	X	X
Media	X			X	X	X		X
Instytucje podlegające samorządowi do przekazywania istotnych dla wspólnoty komunikatów	X							
System SMS	X			X				
Konsultacje społeczne	X							
Korespondencja e-mail	X			X				
Punkt informacji turystycznej	X			X				

Źródło: opracowanie własne.

Analizując deklarowane formy przekazywania informacji mieszkańcom gminy, należy stwierdzić, że wiodące jest wykorzystywanie bezpośrednich kontaktów z mieszkańcami, wydawanie gazety urzędu miasta oraz przekazywanie informacji za pośrednictwem strony internetowej. Zastanawiające jest nieprzywiązywanie wagi do elektronicznych form przekazywania informacji jak SMS czy też prowadzenia korespondencji e-mail.

Rysunek 2. Ilość bezpośrednich spotkań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z mieszkańcami
Figure 2. Number of face-to-face meetings mayor (mayor, Mayor of the city) with the inhabitants



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Dane dotyczące publikacji gazety przez urząd gminy (miasta)
Table 3. Data on publication newspapers by municipalities (city office)

	Miasto Racibórz	Gmina Krzanowice	Gmina Krzyżanowice	Gmina Rudnik	Gmina Kuźnia Raciborska	Gmina Pietrowice Wielkie	Gmina Kornowac	Gmina Nędza
Ilość numerów w latach 2012/2013	24	125	24	8	nie wydaje gazetki	8	18	brak danych
Nakład (szt.)	3000	3000	brak danych	1200-1300		2000 – 2012 4000-2013	1000	brak danych
Koszty wydania 2012 r.	18 671,40	koszt jednego nakładu 4 665,60	brak danych	13 500,00		13 392	12 927,60	brak danych

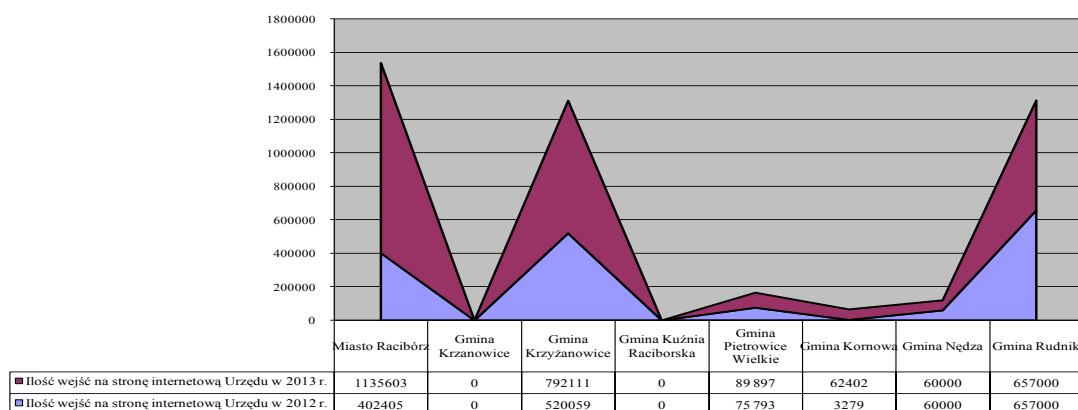
Koszty wydania 2013 r.	18 671,40		brak danych	13 800		22 368,26	12 810,96	brak danych
------------------------	-----------	--	-------------	--------	--	-----------	-----------	-------------

Źródło: opracowanie własne.

Interesujące są dane dotyczące tego, czy gmina wydaje cykliczną publikację (gazetkę, biuletyn informacyjny). Zwrócono się o informację, ile było numerów, jaki był ogólny nakład i koszt wydania w poszczególnych latach. Tylko gminy Kuźnia Raciborska i Nędza nie wydają gazety. Średnio publikowany jest jeden numer gazetki na miesiąc (miasto Racibórz, gmina Krzyżanowice) lub na dwa lub więcej miesięcy (gmina Rudnik, Pietrowice Wielkie i Kornowac). Wyjątkowo dużo numerów w badanym okresie wydała gmina Krzanowice, bo aż 125 numerów. Wielkość nakładu każdego numeru oscyluje między 1000 sztuk (gmina Kornowac) a 3000 sztuk (miasto Racibórz, gmina Krzanowice). Z podanych wielkości wynika, że nie ma ona związku z ilością mieszkańców danej gminy.

Z kolei na pytanie w jaki sposób pozyskuje się informacje od mieszkańców, miasto Racibórz zadeklarowało, że pozyskuje informacje od mieszkańców poprzez stosowanie takich narzędzi konsultacyjnych jak bezpośrednie spotkania z mieszkańcami i pisemne (w tym elektroniczne) zbieranie uwag mieszkańców. Pozostałe gminy powiatu raciborskiego również wskazują jako podstawową formę uzyskiwania informacji od mieszkańców konsultacje społeczne (także te przeprowadzane w formie elektronicznej) oraz bezpośrednie spotkania z mieszkańcami (zebrania wiejskie). Gmina Nędza pozyskuje także informacje przez sołtysów.

Niedocenia i nierozwijanie e-zaangażowania mieszkańców gmin znajduje swoje potwierdzenie także w stanowiskach gmin co do stosowania e-metod angażowania mieszkańców w sprawy lokalne, np. fora dyskusyjne, e-konsultacje, ankiety on-line. Stosowanymi e-metodami zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne jest ankieta on-line dotycząca np. pomiaru satysfakcji klienta czy też sposobu załatwienia jakiejś sprawy gminnej (miasto Racibórz), konsultacje społeczne w ramach konsultowania projektów aktu prawa miejscowego (gmina Kornowac, gmina Krzanowice, gmina Pietrowice Wielkie. W niektórych gminach e-metody angażowania mieszkańców w sprawy lokalne nie są stosowane (gmina Nędza, gmina Rudnik, gmina Kuźnia Raciborska, gmina Krzyżanowice). Można zatem wnioskować, że wykorzystanie elektronicznych środków komunikacji wykorzystywane jest przede wszystkim w procedurze tworzenia aktów prawa miejscowego.



Rysunek 3. Ilość wejść na stronę internetową urzędu gminy (miasta)

Figure 3. Go to the office of the commune (city)

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie statystyki wejść na stronę internetową urzędu można stwierdzić, że wzrasta zainteresowanie informacjami na nich zamieszczonymi. W zasadzie nie jest ono uzależniona od ilości mieszkańców w danej gminie, co szczególnie widoczne jest na przykładzie gminy Krzyżanowice (11 218 mieszkańców) i gminy Pietrowice Wielkie (6686 mieszkańców).

Podsumowanie

Jednym z zadań postawionym przed organami samorządu terytorialnego jest prowadzenie polityki informacyjnej, którego nie należy utożsamiać wyłącznie z realizacją przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej. Należy to zadanie definiować szerzej – jako narzędzie, jakie mają władze samorządowe w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Głównym bowiem celem polityki informacyjnej prowadzonej przez organy samorządu terytorialnego, a w szczególności gminnego, ma być z jednej strony przekazywanie informacji istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnych, z drugiej zaś integrowanie mieszkańców wobec spraw ważnych, dla nich istotnych i włączanie ich w proces decyzyjny.

Trzeba też podkreślić, że kreowanie polityki informacyjnej nie należy do łatwych zadań. Wymaga przemyślanych działań, począwszy od przypisania odpowiedzialności za ich wykonywanie określonemu pracownikowi (lub pracownikom) gminy, który pod względem merytorycznym zapewni ich prawidłową realizację. Również nie jest oczywistą kwestią wyboru narzędzi wykorzystywanych do prowadzenia polityki informacyjnej. Nie należy tutaj kierować się technicznymi i organizacyjnymi możliwościami, ale bardziej brać pod uwagę specyfikę danej jednostki samorządu terytorialnego (liczbę ludności, charakter wiejski lub miejski gminy, uwarunkowania lokalne), a także rozwiązania zwyczajowo stosowane na jej terytorium jak tablice ogłoszeń czy zaangażowanie sołtysów, jak

również oczekiwania samych mieszkańców. Tylko wtedy można bowiem oczekiwać pozytywnych rezultatów w postaci wzrostu zainteresowania mieszkańców tym, co ich dotyczy z racji zamieszkiwania na terytorium konkretnej gminy (miasta).

Bibliografia

- Brzozowska M., *Polityka informacyjna urzędu miasta – PR, E-urząd, promocja miasta (na przykładzie Warszawy)*, [w:] S. Michałowski, W. Micha (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją-public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
- Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009.
- Jastrzębska K., *Polityka informacyjna władz lokalnych w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 4.
- Jaxa Dębicka A., *Sprawne państwo*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Kozłowski J., *Polityka informacyjna gminy*, [w:] J. Regulska (red.), *Grochem ścianę...? Polityka informacyjna samorządów terytorialnych*, Warszawa 1997.
- Michałowski S., *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a partycypacja obywatelska*, [w:] L. Pokrzycka, W. Micha (red.), *Media a demokracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
- Monarcha-Matlak A., *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwers business, Warszawa 2008.
- Olędzka-Koprowska O., *Najważniejsze zadania lokalnej polityki informacyjnej*, [w:] *Polityka informacyjna w gminie i powiecie – informowanie i konsultacje społeczne*, mat. konferencyjne, Poznań 2000.
- Pawluczuk A., Dożdżewicz P., Grudzińska E., Hołubowicz K., *Strony internetowe urzędów gmin jako element wsparcia e-administracji w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5.
- Pawłowska-Mielech J., Bocek D., *Rola i znaczenie Internetu w komunikacji społecznej*, SCENO Świętokrzyskie Centrum Edukacji na Odległość, Zeszyty Naukowe z 2006, nr 2.
- Porębski L., *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej*, Kraków 2004.
- Ruszewski J., Sitniewski P., *Wdrażanie polityk publicznych przez samorządy szczebla regionalnego, powiatowego i gminnego w województwie podlaskim*, http://www.owop.org.pl/public/uploaded_files/file/Ekspertyza%20OWOP%20cz_%20II.pdf.
- Sakowicz M., *Zarządzanie informacją w gminie – podejście strategiczne czy marketingowe*, [w:] S. Michałowski, W. Micha (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
- Sakowicz M., *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
- Supernat J., *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Propozycja metodologii badań*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Nota o Autorze:

Dorota Fleszer – doktor nauk prawnych, pracownik Instytutu Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu. Przedmiotem jej zainteresowań naukowych jest problematyka postępowania administracyjnego, ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej, prawa administracyjnego, prawnego funkcjonowania administracji, ustroju samorządu terytorialnego oraz zarządzania publicznego. Autorka wielu publikacji naukowych z tego obszaru.

Author`s resume:

Dorota Fleszer, Doctor of Law Sciences, an employee of the Institute of Administration and Law at the Humanitas University in Sosnowiec. Her scientific focus is on the issue of administrative proceedings, personal data protection, access to public information, administrative law, legal functioning of administration, systems of local self-governments and public management. Dorota Fleszer is the author of numerous scientific publications on the aforementioned subjects.

Kontakt/Contact

e-mail dorota_fleszer@poczta.onet.pl