

Public relations
i polityka informacyjna
w samorządzie terytorialnym

Zbigniew Chmielewski
Paweł Kuca
Rafał Polak

Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2015

Recenzował
dr hab. IGOR BORKOWSKI, prof. UWr

Opracowanie redakcyjne i korekta
GENOWEFA SPÓLNIK

Opracowanie techniczne
EWA KUC

Łamanie
ANDRZEJ LEWANDOWSKI

Projekt okładki
ZBIGNIEW CHMIELEWSKI

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2015

ISBN 978-83-7996-176-4

1165

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigonia 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <http://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 6,90; ark. druk. 7,875; zlec. red. 87/2014

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
--------------------	---

Rozdział I

DEFINICJE I ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

1. Public relations i polityka informacyjna – pojęcia podstawowe	11
2. Samorząd terytorialny w Polsce po roku 1989. Władza lokalna jako element demokracji lokalnej w systemie prawnym i społecznym	21
3. Metoda badania	29

Rozdział II

PRAKTYKA PUBLIC RELATIONS W GMINACH

1. Umiejscowienie zadań komunikacyjnych w strukturze urzędu miasta i gminy	34
2. Narzędzia public relations w komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej urzędu miasta i gminy oraz ich wpływ na wizerunek samorządu	39
3. Środki przeznaczane na realizację zadań komunikacyjnych	56
4. Bariery w realizowaniu zadań komunikacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego	61

Rozdział III

POSTAWA I OCZEKIWANIA MIESZKAŃCÓW JAKO STRONY W DIALOGU Z URZĘDEM MIASTA I GMINY

1. Stopień zainteresowania działaniami podejmowanymi przez samorząd terytorialny	67
2. Przyczyny braku zainteresowania części społeczności lokalnych aktywnością urzędu miasta i gminy	68
3. Preferowane przez mieszkańców płaszczyzny dialogu i formy komunikacji z jednostkami samorządu terytorialnego	72
4. Efekty działań komunikacyjnych. Odczucie poinformowania i ocena prawdziwości przekazywanych informacji w opinii mieszkańców	84

Rozdział IV

POLITYKA INFORMACYJNA STAROSTW POWIATOWYCH

1. Znaczenie relacji z mediami dla starostw powiatowych	91
2. Zainteresowanie dziennikarzy problematyką samorządu terytorialnego w opinii przedstawicieli starostw powiatowych	93
3. Narzędzia polityki informacyjnej stosowane w powiatach	98

Rozdział V**POLITYKA INFORMACYJNA SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZKICH W POLSCE**

1. Znaczenie relacji z mediami dla samorządów wojewódzkich 102
2. Zainteresowanie dziennikarzy problematyką samorządu terytorialnego
w opinii przedstawicieli urzędów marszałkowskich 107
3. Narzędzia polityki informacyjnej stosowane w urzędach marszałkowskich 112

Podsumowanie 119

Bibliografia 122

WSTĘP

Niniejsza publikacja jest próbą spojrzenia na sposób komunikowania przyjęty przez różne szczeble samorządu terytorialnego w Polsce w polityce informacyjnej, w tym działań z zakresu public relations. Praca obejmuje wyniki badań praktyki public relations w wybranych gminach, a także prowadzenia działań z zakresu polityki informacyjnej w powiatach ziemskich i samorządach wojewódzkich w Polsce.

Analizując funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, trudno wyobrazić sobie efektywne działania gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich bez realizacji strategii komunikacyjnych z otoczeniem: mieszkańcami, inwestorami, organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami. Można założyć, że każda aktywność podejmowana przez władze samorządowe dowolnego szczebla, opiera się na tej czy innej formie komunikacji. Szczególnie istotne i warte analizy wydają się działania podejmowane w ramach public relations i prowadzenia polityki informacyjnej.

W przypadku wielu jednostek samorządu terytorialnego polityka i decyzje lokalnych władz samorządowych powodują krytykę lub są obciążone brakiem zaufania. Jak zauważa S. Michałowski, takie nastawienie i odbiór działań władz samorządowych często jest konsekwencją tego, że jednostka samorządu terytorialnego nieudolnie prowadzi politykę informacyjną albo nie prowadzi jej wcale¹. Podobnie należy docenić w samorządzie terytorialnym znaczenie public relations jako opartego na zaufaniu dialogu pomiędzy samorządem a jego interesariuszami. W przedmowie do książki *Public relations*, odnosząc się do praktyki PR, S. Black pisze: „Wszystko tu polega na reputacji, wiarygodności, zaufaniu, harmonii oraz uzyskiwaniu obopólnego porozumienia poprzez prawdziwą i pełną informację”². Czy dla realizacji publicznych zadań można wobec gminy, miasta, powiatu lub województwa sformułować właściwszą receptę działania? Czy gdyby ten postulat był rzeczywiście spełniany, sprawy publiczne nie miałyby się o wiele lepiej?

Oczywiście to, czym zajmują się jednostki samorządu terytorialnego, nie może się ograniczać do samego komunikowania. Niemniej bez niego każde działanie już na etapie planowania nosiłoby w sobie znamiona po-

¹ S. Michałowski, *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a społeczeństwo obywatelskie* [w:] S. Michałowski, W. Mich (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2006, s. 137.

² S. Black, *Public relations*, Kraków 2001, s. 9.

rażki. Można znaleźć liczne przykłady prób wprowadzania przez władze rządowe czy samorządowe nowych rozwiązań, praw czy inicjatyw z pominięciem rzeczywistego dialogu i konsultacji społecznych. Innym razem władze prowadziły te konsultacje w sposób nieumiejętny. Klasycznym już przykładem klęski z tych właśnie powodów jest przypadek zbioru uregulowań znany pod nazwą ACTA, który w Polsce poniósł spektakularną porażkę w dużej części w wyniku zaniedbania właściwej komunikacji pomiędzy rządem a zainteresowanymi środowiskami.

Nie inaczej mają się sprawy w odniesieniu do społeczności lokalnych. Ich przedstawiciele w samorządach, którzy zapomną lub zaniedbają dialog z otoczeniem, nie będą rzetelnie informować o prowadzonych działaniach, szybko mogą stracić jego zaufanie, po nim wiarygodność, a w następnej kolejności możliwość skutecznego działania w interesie wyborców. Należy przy tym pamiętać, że ten sam skutek grozi nie tylko tym, którzy public relations i politykę informacyjną zaniedbują świadomie. W tej samej mierze dotyczy realizujących je nieumiejętnie, a więc nieskutecznie. Znajomość reguł rządzących w świecie komunikacji masowej, mediów, informacji jest dla samorządu terytorialnego kluczowa. Błędy w tym obszarze mogą zniweczyć pożyteczne dla wszystkich inicjatywy i zablokować słuszne skądinąd działania tylko dlatego, że brak działań komunikacyjnych lub ich złe prowadzenie spowodowały obawy, niezrozumienie, a w konsekwencji utratę zaufania i społeczny sprzeciw. Historia dużej części publicznych waśni, impasów i sytuacji kryzysowych składa się bowiem z przypadków, kiedy w istocie jedynym realnym problemem było niezrozumienie, a nie rzeczywisty konflikt interesów. Właściwy, umiejętnie przeprowadzony dialog mógłby im zapobiec z korzyścią dla wszystkich stron.

Prowadzenie działań komunikacyjnych przez samorządy terytorialne w Polsce i ich zakres budzi zainteresowanie badaczy także w kontekście prowadzenia i prezentacji badań empirycznych. Można tu przywołać m.in. publikację P. Szostok i R. Rajczyka dotyczącą instrumentów polityki komunikacyjnej samorządów³.

Przedstawione w niniejszej publikacji wyniki badań dotyczących public relations i prowadzenia polityki informacyjnej na różnych szczeblach samorządu terytorialnego są elementem trzech różnych projektów, prowadzonych w różnych okresach i obejmujących różne kwestie komunikacyjne. Dlatego też nie jest zamiarem autorów porównywanie ich wyników. Mamy jednak nadzieję, że prezentowane wyniki badań dają pewien pogląd na prowadzenie działań z zakresu public relations i polityki informacyjnej

³ P. Szostok, R. Rajczyk, *Komunikowanie lokalne w Polsce. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*, Katowice 2013.

w jednostkach samorządu terytorialnego, pokazują nastawienie do realizowania działań komunikacyjnych osób odpowiedzialnych za takie zadania w gminach, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich. Mamy także nadzieję, że prezentowane wyniki badań będą stanowiły punkt wyjścia do dalszych projektów badawczych z tego obszaru.

Autorzy

ROZDZIAŁ I

DEFINICJE I ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Zbigniew Chmielewski, Paweł Kuca, Rafał Polak

1. Public relations i polityka informacyjna – pojęcia podstawowe

W niniejszym tekście autorzy używają licznych pojęć, które zarówno w potocznym języku, jak i w publicystyce oraz literaturze pojawiają się często i na pozór są dla wszystkich zrozumiałe. Jednak, dla uniknięcia niejasności i uszczegółowienia znaczenia występujących w tekście terminów, wymagają one pełniejszego przedstawienia i zdefiniowania, tak aby czytelnik nie miał wątpliwości, w jakim znaczeniu są stosowane.

Polityka informacyjna. Przez to pojęcie autorzy rozumieją świadomą i prowadzoną planowo oraz systematycznie działalność władz samorządowych, która polega na komunikowaniu się z mieszkańcami w różnych formach. Jest pojęciem szerszym niż public relation (PR), obejmuje bowiem różne instrumentaria, również te, które nie mieszczą się w definicji, a także strategiczne myślenie i podejście do komunikowania – skłonność do otwartości lub jej brak, dobór form i narzędzi, ich wzajemne proporcje. Celem polityki informacyjnej jest:

- przekazywanie i pozyskiwanie informacji oraz danych,
- integrowanie społeczności lokalnej,
- rozwijanie w lokalnej wspólnocie cech społeczeństwa obywatelskiego,
- rozwijanie procesów partycypacji w procesie podejmowania decyzji,
- budowanie pozytywnego wizerunku jednostki samorządu terytorialnego.

Public relations jednostki samorządu terytorialnego (JST). Komunikowanie się i realizowanie polityki informacyjnej może się opierać na licznych narzędziach i korzystać z różnych form, w tym działań reklamowych, procedur urzędowych oraz prawnych, komunikacji mającej charakter propagandy, a nawet manipulacji⁴. Jedną z form w tym procesie jest PR. Spośród licznych ujęć terminu *public relations* najbliższa autorom jest definicja sformułowana przez K. Wojcik, gdyż uwzględnia kluczowe cechy praktyki komunikacyjnej opisywanej tym terminem i klarownie wyznacza

⁴ Formy takie jak propaganda czy manipulacja są oczywiście naganne z etycznego punktu widzenia, jednak trudno zaprzeczyć, że z ich przejawami w komunikowaniu publicznym miewamy do czynienia.

rozgraniczenie jej od innych, odmiennych form. Wychodząc więc od jej definicji PR, przez public relations samorządu terytorialnego będziemy rozumieć świadomą i celową, metodyczną i systematyczną działalność z zakresu komunikowania społecznego o charakterze konstruktywnego dialogu, która jest realizowana długookresowo i nakierowana na ukształtowanie pożądanych relacji pomiędzy samorządem terytorialnym a jego otoczeniem. Jakość tych relacji wyrażają zaś takie wartości, jak wzajemne zrozumienie, zaufanie, wiarygodność, poparcie, pozytywne nastawienie i postrzeganie, ograniczenie konfliktowości stosunków, wyrównywanie interesów, dobro społeczne⁵.

Sfery zadaniowe samorządowego public relations. Są to obszary w obrębie zadań jednostki samorządu terytorialnego wyróżnione pod kątem szczególnych celów możliwych do osiągnięcia przez działania komunikacyjne mające charakter PR.

Wynikają one z istoty, celów i zadań samego samorządu. Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne (...)”⁶, co oznacza, że gmina jest jednostką samodzielną i posiada władztwo publiczne, a zatem jest podmiotem i w sposób naturalny implikuje to konieczność komunikowania się z otoczeniem, w imieniu którego działa. W ustępie 1 art. 166 czytamy, że „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”⁷. Zatem nie jest samorząd przedstawicielem władzy i administracji państwowej, jego zaś odrębność podkreśla art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, mówiący, iż „jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe” oraz że „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie prawnej”. Więcej – ustawa zasadnicza daje nawet prawo do kształtowania ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego samym ich organom stanowiącym (w art. 169 ust. 4). Tak więc samodzielność lokalna zagwarantowana przez Konstytucję RP daje rzeczywiście duże pole do działania samorządności terytorialnej.

Zadania, jakie realizuje w Polsce samorząd terytorialny, określają ustawa zasadnicza, a także ustawy samorządowe. Biorąc za podstawę zapisy tych dokumentów, można podzielić zadania JST na zadania własne samorządu oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Te pierwsze można podzielić na zadania obligatoryjne i zadania dobrowolne, drugie zaś

⁵ K. Wojcik, *Public relations wiarygodny dialog z otoczeniem*, Warszawa 2005, s. 27.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

⁷ *Ibidem*.

na zadania przekazywane przez ustawy i zadania wykonywane na podstawie porozumień⁸. Zadania własne, zgodnie z ustawą z dnia 8.03.1990 r., to:

- zadania z zakresu administracji spraw wewnętrznych, sprawy porządku publicznego,
- zadania administracji edukacji publicznej, kultury fizycznej, turystyki,
- zadania 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,
- temat utrzymania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej⁹.

W noweli 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 społecznościami innych państw¹⁰.

Oznacza to, iż realizując swoje ustawowe zadania, samorząd terytorialny musi w zakresie promocji gminy, upowszechniania idei samorządowych, współpracy z interesariuszami komunikować się z określonymi środowiskami. Aby to był dialog bardziej efektywny i by prowadził do pożądanych skutków, całość procesu można podzielić na sfery zadaniowe wynikające z różnorodności zadań i grup docelowych. Można tu więc mówić o relacjach z mediami, relacjach inwestorskich, udziale społeczności (public participation), wewnętrznym PR, zarządzaniu w sytuacji kryzysowej, zarządzaniu tożsamością wizualną czy badaniach opinii mieszkańców.

Relacje z mediami (*media relations*). Jest to budowanie dobrych i obustronnie korzystnych relacji organizacji z prasą, radiem, telewizją, których celem jest ukształtowanie więzi z dziennikarzami w taki sposób, aby możliwe stało się skuteczne przekazywanie przy ich pomocy informacji do grup docelowych¹¹. Ten obszar działań umożliwia docieranie do relatywnie dużych grup odbiorców, ze względu na zasięg mediów i ich różnorodność. Zwłaszcza przydatne są media lokalne i to, że ich publiczność jest szczególnie zainteresowana tematyką podejmowaną przez JST. Dodatkowym aspektem budowania media relations jest możliwość kreowania publicznej debaty, współuczestnictwa obywateli, organizacji pozarządowych, środowisk w dyskusji nad ważnymi dla społeczności lokalnej kwestiami. Doskonale

⁸ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego* [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce*, Poznań 2004, s. 133.

⁹ Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym (DzU 1990, nr 16, poz. 95).

¹⁰ Nowela do ustawy z 8.03.1990 o samorządzie gminnym, z 11.04.2001 (DzU 2001, nr 45, poz. 497).

¹¹ J. Olędzki, D. Tworzydło (red.), *Leksykon public relations*, Rzeszów 2009, s. 106.

nadają się do tego celu lokalne rozgłośnie radiowe, internetowe wydania gazet lokalnych, stacje TV, a także fora dyskusyjne na portalach społecznościowych. Realizacja zadań w tej sferze odbywa się z użyciem takich narzędzi, jak rozsyłanie materiałów prasowych, organizacja konferencji prasowych, wydawanie oświadczeń, udzielanie wywiadów, kierowanie sprostowań. Inne formy, które są pomocne w kreowaniu relacji z mediami i mogą być stosowane przez samorządy, to eventy z udziałem mediów, „drzwi otwarte”, sesje specjalne rady gminy, miasta, powiatu z udziałem mediów itp. Komórki PR (rzecznicy prasowi) jednostek samorządu terytorialnego, realizując tę sferę zadaniową, pozostają w stałym, dobrym kontakcie z dziennikarzami zajmującymi się tematyką lokalną, inicjują kontakty, dopilnowują systematyczności komunikacji. Do tej sfery zadaniowej zalicza się również aktywność na forach internetowych miejscowych i ogólnopolskich portalach, zainteresowanych polityką lokalną, regionalną, ale również turystyką, inwestycjami czy kulturą. Ponieważ duża część aktywności ludzi w zakresie pozyskiwania informacji przenosi się do Internetu, medium to zyskuje szczególną wagę jako kanał dotarcia z komunikatem do grup docelowych.

Znaczenie sfery zadaniowej media relations jest trudne do przecenienia, a ma swoje odbicie choćby w znanym powiedzeniu „ludzie wiedzą tyle, ile przeczytają w gazetach”. Dla kreowania dobrych relacji ze społecznością lokalną komunikacja za pomocą mediów jest sprawą kluczową, zarówno jeżeli chodzi o przekazywanie komunikatów w celu informowania społeczności, jak też o kreowanie wizerunku gminy. Samorządy można nazwać swego rodzaju aparatami światła obrazu, choć znacznie mniejszej mocy niż media. Samorządy także mają wpływ na światła obrazy. Jednak to media są ich „mocnymi” aparatami. Pomiędzy mediami i samorządami występuje znacząca asymetria mocy: samorządy mają wprawdzie istotny wpływ na życie lokalnych społeczności i jednostek, ale w porównaniu z mediami bardzo ograniczone możliwości komunikacji. Odbywa się ona głównie za pośrednictwem mediów. Światła obraz kształtowany przez media jest więc dominujący¹². Zatem to właśnie media są jednym z narzędzi, które najsilniej wpływają na obraz organizacji w oczach publiczności. Mając to na względzie, JST powinna w sposób systematyczny i planowy, zgodnie z całościową strategią komunikacyjną, budować relacje z mediami i za ich pośrednictwem prowadzić dialog ze społecznością lokalną.

Relacje inwestorskie (*investor relations*). Jest to zespół działań zmierzających do budowania i utrzymywania pozytywnych interakcji z uczest-

¹² J. Pleszczyński, *Dwa światła obrazy: media i samorządy w społeczeństwie obywatelskim* [w:] S. Michałowski, W. Mich (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2006, s. 175.

nikami rynku kapitałowego, a więc otoczeniem inwestorskim organizacji, np. akcjonariuszami, potencjalnymi akcjonariuszami, inwestorami strategicznymi, podmiotami, stanowiącymi bazę i zaplecze rynku kapitałowego¹³. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego jest to cała grupa zadań, które wynikają z obowiązku i konieczności dbania o rozwój gminy, miejsca pracy mieszkańców, pozyskiwania inwestycji, będących źródłem wpływów z podatków, a także środków na rozbudowę infrastruktury czy wreszcie na działania kulturalne, sportowe i inne. Do realizacji tych zadań niezbędne jest pozyskiwanie środków zewnętrznych, partnerów w postaci osób, firm i instytucji skłonnych inwestować na terenie gminy. Tak jak dla przedsiębiorstwa investor relations to, zgodnie z definicją Narodowego Instytutu Investor Relations (NIRI), marketingowa działalność firmy, która łączy dziedzinę komunikowania oraz finansów, a także dostarcza obecnym i potencjalnym inwestorom dokładny obraz wyników działań firmy i jej perspektyw na przyszłość¹⁴, tak samo dla gminy jest to zadanie związane z dbałością o tworzenie sprzyjających warunków do współpracy z przedsiębiorcami z danego terenu, a także chcącymi inwestować na danym terenie. Wśród celów oddziaływania investor relations na procesy prywatyzacyjne za pośrednictwem giełdy, jednak w większości znakomicie odpowiadających również organizacjom, jakimi są JST, P. Andrzejewski wymienia:

- budzenie lub utrzymanie dotychczasowego zaufania do organizacji wśród inwestorów,
- promowanie wiarygodności i reputacji organizacji,
- ustanowienie dobrych powiązań komunikacyjnych ze światem finansów,
- formułowanie strategii komunikacyjnej, zgodnej z celami organizacji,
- pomiar opinii o organizacji,
- informowanie o obecnych lub przyszłych potrzebach kapitałowych,
- organizowanie spotkań i przygotowywanie prezentacji,
- zidentyfikowanie i rozszerzenie bazy danych o inwestorach¹⁵.

Aby przyciągnąć, a następnie utrzymać na swoim terenie inwestorów, JST musi prowadzić planową, systematyczną i aktywną komunikację z tą właśnie grupą docelową. Stąd wynika konieczność realizowania tej sfery zadaniowej, która polega na tworzeniu korzystnych warunków do inwestowania, a następnie nawiązywaniu relacji z potencjalnymi chętnymi do

¹³ J. Olędzki, D. Tworzydło (red.), *Leksykon...*, op. cit., s. 75.

¹⁴ B.K. Petersen, H.J. Martin, *CEO Perceptions of Investor Relations as a public Relations Function: An Exploratory Study*, „Journal of Public Relations Research” 1996, No 8, s. 177.

¹⁵ P. Andrzejewski, *Investor relations jako narzędzie transformacyjnego public relations* [w:] D. Tworzydło, T. Soliński (red.), *Public relations w przedsiębiorstwie*, Rzeszów 2006, s. 11.

lokowania zasobów na terenie danej gminy. Podstawowym celem relacji inwestorskich jest budowanie zaufania pomiędzy gminą a potencjalnymi i obecnymi inwestorami, zapewnienie stałych, dobrych kontaktów, wymiany informacji, budowanie płaszczyzn dialogu i współpracy.

Udział społeczeństwa (*public participation*). Jest to proces demokratyczny zaangażowania osób w myślenie, podejmowanie decyzji, planowanie i czynny udział w rozwoju i realizacji usług, które wpływają na ich życie¹⁶. W przypadku samorządu terytorialnego polega na zapewnieniu udziału lokalnej społeczności w planowaniu, organizowaniu i współfinansowaniu zadań sfery publicznej, dotyczącej tej społeczności. Według Międzynarodowego Stowarzyszenia na rzecz Public Participation podstawowymi założeniami są tu:

- „1. *Public participation* opiera się na przekonaniu, że ci, którzy mają wpływ na decyzję, mają prawo uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji.
2. *Public participation* zawiera obietnicę, że udział społeczeństwa wpłynie na decyzję.
3. *Public participation* promuje zrównoważone decyzje rozpoznawania i komunikowania potrzeb i interesów wszystkich uczestników, w tym decydentów.
4. *Public participation* szuka osób potencjalnie zainteresowanych lub tych, których decyzje, dotyczą i ułatwia im zaangażowanie się w działalność.
5. *Public participation* zapewnia uczestnikom informacje niezbędne do udziału w podejmowaniu decyzji w znaczący sposób.
6. Przekazuje do publicznej wiadomości uczestników, jaki był wpływ ich udziału na podjęte decyzje”¹⁷.

Należy uznać, że udział społeczeństwa to fundamentalna zasada i istota praktyki jednostek samorządu terytorialnego, gdyż bez pełnego i rzeczywistego udziału lokalnej społeczności, opartego na wspomnianych zasadach, w procesie podejmowania decyzji i ich realizacji, funkcjonowanie JST sprzeniewierza się podstawowym celom ich powołania.

Komunikowanie zakładające udział społeczeństwa to w istocie stała łączność z różnymi środowiskami lokalnymi w zależności od kwestii, których dotyczy. Zadanie zaś polega na właściwej identyfikacji grup docelowych zainteresowanych daną kwestią, a następnie przygotowaniu działań zapewniających realizację założenia o udziale tych grup w procesie planowania, przygotowania i finansowania przedsięwzięć. Przy tym o sukcesie decyduje stworzenie odpowiednich platform komunikacji, atrakcyjnych dla danych grup, które spowodują ich zaangażowanie się w projekt.

¹⁶ Fundacja Gulbenkiana (1973) <http://devplan.kzntl.gov.za/ASALGP/Resources/Documents/ASALGPhandbooks/-what-is-public-participation.htm> [10.07.2010].

¹⁷ http://www.co-intelligence.org/CIPol_publicparticipation.html [10.07.2010].

Wewnętrzne public relations (*internal PR*)¹⁸. Jest to zespół działań komunikacyjnych skierowanych do wnętrza organizacji, do jej pracowników i innych grup docelowych otoczenia wewnętrznego, czyli m.in. rodzin pracowników, byłych pracowników. Działania te mają prowadzić do wzmocnienia odpowiedzialności pracowników za organizację, lojalności, poczucia odpowiedzialności za wykonywane zadania, poprawy wydajności pracy, a także poprawy efektywności wykonywanych obowiązków¹⁹.

Ta sfera zadaniowa public relations jest niezwykle istotna, a jednocześnie nierzadko lekceważona, gdyż wielu zarządzającym wydaje się mniej ważna od zewnętrznego PR. Jest to mylne przekonanie, ponieważ obszary te są ze sobą ściśle związane i warunkują się wzajemnie. Powodzenie działań komunikacyjnych, prowadzonych w otoczeniu organizacji, w dużej mierze zależy od jakości relacji wewnętrznych. Zapewnienie prawidłowych relacji wewnętrznych, właściwego obiegu informacji, zadbanie o dobry wizerunek wewnętrzny daje szansę (choć nie gwarantuje) powodzenia w tych działaniach również na zewnątrz. Korzyści z dobrej reputacji organizacji i jej silnego wizerunku wewnętrznego szczególnie wyraziście ujawniają się zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, kiedy to dodatkowego znaczenia nabiera lojalność pracowników i zwartość wewnętrzna organizacji wobec zagrożeń wizerunkowych. W odniesieniu do samorządu terytorialnego podmiotami wewnętrznego PR będą nie tylko pracownicy urzędu, ale również radni.

Wśród celów działalności PR wewnętrznego K. Wojcik wymienia m.in.:

- osiągnięcie pożądanego stanu relacji pracownik–pracodawca, w tym identyfikacji z organizacją, lojalności względem niej,
- wzbudzanie zaufania i zrozumienia między pracodawcą a pracownikami,
- wzbudzanie poczucia odpowiedzialności za powodzenie przedsiębiorstwa,
- kształtowanie postawy solidarności względem współpracowników,
- umożliwienie pozytywnej selekcji, zatrzymanie pracowników wysokiej klasy,
- doprowadzenie do satysfakcjonującego pracowników udziału w życiu organizacji i statusu w niej, optymistycznego spojrzenia w przyszłość²⁰.

Mechanizm przekładania się efektów PR wewnętrznego, a w szczególności wizerunku organizacji ukształtowanego wśród jej pracowników, na wizerunek zewnętrzny polega na tym, że personel jest uznawany za wysoce wiarygodne źródło informacji o organizacji. Każdy zaś pracownik styka się

¹⁸ W literaturze spotyka się również inne anglojęzyczne określenia tej sfery public relations, takie jak: *internal relations*, *employee PR*, *employee communications*, *employee relations*.

¹⁹ J. Olędzki, D. Tworzydło (red.), *Leksykon...*, *op. cit.*, s. 174.

²⁰ K. Wojcik, *Public relations...*, *op. cit.*, s. 738.

w swym codziennym życiu z kilkudziesięcioma osobami ze swego otoczenia i stanowi dla nich źródło informacji o organizacji. Ta ilość pomnożona przez liczbę personelu daje nierzadko duże grupy osób, które swoje wyobrażenie o organizacji kształtują na podstawie opinii jej pracowników. W niewielkich społecznościach, w których działa jednostka samorządu terytorialnego, to może być czynnik decydujący o jej wizerunku. W tym kontekście waga kształtowania prawidłowych relacji wewnętrznych jest trudna do przecenienia.

Zarządzanie w sytuacji kryzysu wizerunkowego (*crisis management*). Ta sfera zadaniowa dotyczy samorządów terytorialnych w tej samej mierze, co wszystkich innych organizacji, a być może ma nawet większe znaczenie niż dla niejednego przedsiębiorstwa, które np. działa na niszo- wym rynku, a jego produkty nie niosą ze sobą zagrożeń czy innych źródeł silnych emocji i z tego powodu kryzysy wizerunkowe mniej mu zagrażają. Samorząd terytorialny działa w sferze publicznej, administruje, tworzy lokalne prawo, dysponuje publicznymi pieniędzmi i mieniem, podejmuje decyzje w licznych sprawach, dotyczących lokalnej społeczności oraz pojedynczych osób. To szczególne położenie i zakres kompetencji powoduje, że JST jest wystawiona na większe zainteresowanie opinii publicznej i mediów, a także, że jest poddawana ciągłemu osądowi publiczności na rozmaitych polach. Z uwagą są śledzone zarówno wypowiedzi przedstawicieli JST, jak i podejmowane decyzje czy realizowane działania. Kwestią dyskutowaną i ocenianą publicznie są wydatki, organizowane wydarzenia, przetargi oraz niejednokrotnie, sposób przeprowadzenia nieskomplikowanej sprawy pojedynczego klienta. Takie uwarunkowania wystawiają samorząd terytorialny na wyjątkowe zagrożenie kryzysami wizerunkowymi. Dla organów wybieralnych, którymi są rada miasta, gminy, powiatu, sejmik wojewódzki, a także dla burmistrza, wójta czy prezydenta miasta bywa to kwestia istotna, np. z punktu widzenia możliwości reelekcji. Stąd szczególna rola sfery zadaniowej public relations samorządu, jaką jest zarządzanie sytuacją kryzysową. W tej grupie zadań należy wymienić obszar związany z zapobieganiem kryzysowi i przygotowaniem organizacji na tę sytuację oraz drugi, obejmujący działania w czasie kryzysu.

W tym miejscu zasadne wydaje się sprecyzowanie pojęcia kryzysu używanego w kontekście komunikowania się i wizerunku. Przez to pojęcie w niniejszej publikacji rozumie się sytuację zagrażającą stabilności funkcjonowania organizacji. W pierwszej kolejności zagraża wizerunkowi organizacji, to znaczy jej postrzeganiu w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym. W skrajnych przypadkach kryzys może zagrozić fizycznemu istnieniu firmy i doprowadzić do jej bankructwa²¹, co w przypadku JST może oznaczać utratę

²¹ J. Olędzki, D. Tworzydło (red.), *Leksykon...*, *op. cit.*, s. 91.

zaufania społeczności lokalnej i przedterminowe wybory. Niezależnie od skutków negatywnych, w sytuacji kryzysowej można dostrzec też pewne aspekty pozytywne, choć oczywiście zawsze kryzys jest stanem niepożądanym. Może on mianowicie (jeśli nie doprowadzi do upadku organizacji) wzmocnić ją, a także, pod warunkiem dobrego zarządzania sytuacją kryzysową i poprawnej komunikacji z publicznością, wesprzeć pewne aspekty wizerunku, np. w sferze obsługi klientów, i ugruntować w ich oczach reputację organizacji jako „umiejącej sobie radzić w trudnych sytuacjach”.

Tożsamość wizualna. Kategoria ta jest składową większego pojęcia, jakim jest *corporate identity* – czyli tożsamość organizacji w ogóle. Ponieważ otoczenie pozostaje w lepszych relacjach z organizacją, która zadaje sobie trud komunikowania o sobie, celowe jest podjęcie takiego zadania. Jednak proces ten będzie w pełni efektywny jedynie wówczas, gdy publiczność zna i rozumie jej funkcjonowanie. Stąd tak istotne jest przekazanie do wiadomości interesariuszy informacji o strukturze, celach oraz wartościach organizacji, i to w sposób pozwalający publiczności, bez nadmiernego zaangażowania i szczególnej analizy, w warunkach silnej konkurencji o jej uwagę, poznać najważniejsze cechy tej firmy czy instytucji. Sposobem na przekazanie tego zasobu wiedzy w skondensowanej, możliwej do intuicyjnej percepcji formie jest zawarcie jej w spójnym systemie symboli i obrazów, który jest nazywany *corporate design* lub tożsamością wizualną firmy²².

Składową tożsamości i elementem, który kształtuje wizerunek, jest system identyfikacji wizualnej – zestaw symboli, znaków, barw i materiałów, które wyróżniają firmę i pozwalają na jej identyfikację w otoczeniu²³. Sfera zadaniowa PR, jaką jest dbałość o graficzne formy komunikowania się z otoczeniem, jest niejednokrotnie niedoceniana i traktowana jako drugorzędna, gdyż to werbalne środki wielu zarządzającym wydają się najważniejsze i dominujące. Tymczasem rola obrazu w kreowaniu wizerunku jawi się dziś jako niezwykle doniosła, a wręcz mówi się, że żyjemy w „czasach ikony”, kiedy to symbol, znak, obraz stanowi przekaz nie tylko uniwersalny i zrozumiały dla wszystkich, ale z powodu łatwości i szybkości skojarzeń i przyswajania jest niezwykle skuteczny jako nośnik informacji i komunikatu.

Dla jednostek samorządu terytorialnego, nawet bardziej niż dla firm, uzasadnioną i właściwą formą identyfikowania są znaki graficzne i symbole w postaci herbów, flag, pieczęci, gdyż wywodzą się one wprost od symboli heraldycznych, w Europie sięgających rodowodem średniowiecza i związanych (nie wdając się w szczegóły) z rodami szlacheckimi, wsiami, miastami,

²² Z. Chmielewski, K. Rychter, D. Tworzydło, *Tożsamość wizualna. Znak, system, wizerunek*, Rzeszów 2012, s. 86.

²³ J. Olędzki, D. Tworzydło (red.), *Leksykon...*, *op. cit.*, s. 161.

majątkami tych rodów. Dbałość zatem o te formy jest nie tylko wyrazem przywiązania do tradycji, ale też świadectwem rozumienia znaczenia i funkcji, jakie w procesie komunikowania pełnią symbole związane z daną organizacją. W przypadku symboliki wspólnoty lokalnej i reprezentującej ją jednostki samorządu terytorialnego można mówić o funkcji identyfikującej. Herb, flaga, logo jednoznacznie określa przynależność do zbiorowości, w sferze symbolicznej odróżnia miasto od miasta, województwo od województwa. Stanowi zarazem syntetyczną formę opisu, historię „w pigułce”, wiąże posługujących się nią z konkretnym obszarem. Inną funkcją symboliki wizualnej jest integracja zbiorowości wokół znaku. Herb czy barwa to elementy dające poczucie przynależności do wspólnoty, które zwłaszcza w momentach trudnych mobilizują do odpowiedzialności i współdziałania. Można wreszcie mówić o funkcji edukacyjnej w odniesieniu do wchodzącego w życie społeczności młodego pokolenia, dla którego symbolika lokalna jest często pierwszym bodźcem do zapoznania się z historią małej ojczyzny i wprowadza je w świat współodpowiedzialności za życie wspólnoty.

Nieco odmienną funkcję niż herb i flaga pełni logo miasta czy regionu²⁴. W odróżnieniu od tradycyjnych symboli funkcjonujących nierzadko od stuleci, jest tworzone współcześnie, raczej z myślą o promocji miejsca. W niektórych przypadkach bazuje na symbolach tradycyjnych, ale nie jest to regułą, forma zaś logo miasta czy regionu zwykle jest osadzona we współczesnych wymogach designu, ponieważ jest ono stosowane do działań promocyjnych, bieżących i ma za zadanie ilustrować obecny, współczesny charakter miejsca, jego osobliwość, dążenia i aspiracje, prezentować odrębność i styl. Mimo że jednym z podstawowych założeń i wymagań związanych z symboliką organizacji jest spójność form i unikanie mnożenia bytów, współistnienie tradycyjnych flagi i herbu miasta ze współcześnie zaprojektowanym logo jest jak najbardziej uprawnione. Warunkiem jednak jest profesjonalne opracowanie całości systemu²⁵.

Badania otoczenia i opinii mieszkańców. Ta sfera zadaniowa bezpośrednio wiąże się z procesem ewaluacji własnych działań i planowania przyszłych. Pomimo realizowania zasady udziału społeczeństwa, kontaktów bezpośrednich i innych form stałego kontaktu z lokalną społecznością, złożoność współczesnego życia, zwłaszcza w dużych ośrodkach miejskich czy też regionach, nie daje możliwości uzyskania pełnego obrazu sytuacji jedynie na bazie doświadczenia czy intuicji. Niezbędne jest zatem pozyskiwanie informacji od mieszkańców, m.in. przez różnego rodzaju badania oparte na

²⁴ Przez to pojęcie należy rozumieć znak składający się zazwyczaj z logotypu (słowa w postaci rysunku) oraz symbolu graficznego, zwanego ikoną lub sygnetem. Zdarza się, że logo to sam logotyp lub sam symbol graficzny.

²⁵ Patrz Z. Chmielewski, K. Rychter, D. Tworzydło, *Tożsamość...*, op. cit., s. 65–112.

metodologii i prowadzone na pozwalających wnioskować próbach. Badania, które może i powinien realizować samorząd terytorialny, można dzielić na kilka sposobów, wg różnych kryteriów. Pierwszy z nich to badania wewnętrzne i zewnętrzne. W ramach badań wewnętrznych można zdiagnozować własną sytuację wewnątrz urzędu lub np. wyniki wprowadzanych zmian czy procedur. Badaniami zewnętrznymi powinna być objęta lokalna społeczność w zakresie identyfikowania najpilniejszych problemów, preferowanych sposobów komunikowania się z samorządem, kierunków rozwoju danego obszaru.

O innej linii podziału badań można mówić, dzieląc je na dotyczące strategicznych kierunków, metod i środków działania oraz dotyczące decyzji o konkretnych bieżących sprawach lokalnych. Poznanie opinii mieszkańców, a nawet poszczególnych grup czy środowisk może mieć istotne znaczenie dla planowania badań oraz ich prowadzenia i może pozwolić na taką realizację działań, jaka zminimalizuje lub zniweluje ewentualne konflikty.

Ponieważ prowadzenie badań z zakresu public relations nie jest głównym celem i zadaniem jednostki samorządu terytorialnego, ich charakter siłą rzeczy musi być uproszczony i pogładowy, a przede wszystkim badania powinny być realizowane z dbałością o koszty. Nie oznacza to jednak, aby nie mogły być prowadzone systematycznie, z sensowną, ale nie przesadną częstotliwością, profesjonalnie, np. przez zewnętrzne podmioty, a jednocześnie na miarę możliwości finansowych i organizacyjnych samorządu.

2. Samorząd terytorialny w Polsce po roku 1989.

Władza lokalna jako element demokracji lokalnej w systemie prawnym i społecznym

Słownik demokracji podaje, że „władza to zdolność powodowania czegoś lub przeciwstawiania się działaniom zewnętrznym”. Jej źródłem w demokracji jest zgoda obywateli na przekazanie władcy (jednostkowemu lub grupowemu) części swoich uprawnień²⁶. Jak wskazuje W. Jacher, „mówiąc o władzy, ludzie najczęściej myślą o rządzie, tymczasem władza jest najbardziej odczuwalna tu i teraz, a więc na poziomie lokalnym i regionalnym”²⁷. Warto zaznaczyć, że władze lokalne z reguły postrzegane są nieco odmiennie i bardziej pozytywnie niż instytucje centralne. Z kolei J. Baszkiewicz, przedstawiając pewien kanon zasad myśli liberalnej, a przeciwieństwo do niego

²⁶ M. Król (red.), *Słownik demokracji*, Warszawa 1999, s. 68.

²⁷ W. Jacher, *Władza jako czynnik integracji społeczności lokalnych* [w:] M. Barański (red.), *Samorząd – Rozwój – Integracja*, Katowice 2003, s. 13.

odwołuje się dziś większość teoretyków państwa i prawa, pisząc o pojęciu współczesnej władzy, zauważa, że to właśnie liberałowie jako pierwsi dostrzegli zalety samorządu lokalnego. Dlatego w tradycyjnym ujęciu pojęcia „władzy” w jej funkcjonowaniu pojawia się nowy element dotyczący miejsca i roli społeczności lokalnych w definiowaniu samego pojęcia. W takim ujęciu, jak zauważa autor, „władza tanieje”, bo demokratyczne wybory sprawiają, że każdy uprawniony może stać się jej beneficjentem²⁸. Jak dodaje autor, samorządowa forma zorganizowania społeczności ma co najmniej dwie zalety: pierwszą – przekonanie, że mieszkańcy gmin i miast (lokalności) mają lepsze rozeznanie w swoich potrzebach, a w związku z tym lepszą możliwość ich zaspokajania, i drugą – że to właśnie samorząd na każdym szczeblu stawał się szkołą i gwarancją rzeczywistej ich wolności²⁹.

Kolejnym elementem mającym istotne znaczenie dla całości problemu jest niezbędne rozumienie aspektu politycznego władzy lokalnej przez „system stosunków społecznych, zachodzących pomiędzy określonymi podmiotami, polegający na możliwości stosowania trwałego i instytucjonalnego przymusu, w celu zmuszenia drugiej osoby do określonego postępowania”³⁰.

W Polsce najważniejsze znaczenie dla zmiany sposobu funkcjonowania władz lokalnych miały rozwiązania prawne wprowadzane od 1989 r., które sytuowały władze lokalne wszystkich szczebli jako organy wybieralne, samorządowe, zyskujące cały szereg uprawnień w zakresie regulacji życia społeczności lokalnych³¹.

Począwszy od 8 marca 1990 r., a więc od chwili uchwalenia Ustawy o samorządzie terytorialnym, do chwili obecnej, można wyróżnić dwa zasadnicze okresy. Granicę między nimi wyznacza wprowadzony w styczniu 1999 r. nowy podział terytorialny RP.

Ustawa, przywracając samorządność w lokalności, szczególnie na poziomie gminy, ściśle nawiązywała do przedwojennych tradycji samorządności. Nadała gminom osobowość prawną, a za samorząd w rozumieniu prawa administracyjnego zaczęto przyjmować „powstały z mocy prawa związek społeczności lokalnej, która zdolna jest do regulowania i zarządzania w granicach stosownych ustaw, istotną częścią spraw publicznych, związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb społeczności”³². W ten

²⁸ J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 101.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ M. Żmigrodzki, *Władza polityczna* [w:] M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 1999, s. 345.

³¹ J.J. Wiatr, *Władza lokalna po zmianie ustroju* [w:] J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna w warunkach demokracji*, Warszawa 1998, s. 7–9.

³² Por. rozdział I i II Ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., z późn. zmian. (DzU 1990, nr 16, poz. 9).

sposób potwierdzono liberalno-demokratyczną zasadę, że kompetentna i decyzyjna władza, która znajduje się najbliżej obywateli, najlepiej realizuje ich interesy.

W pierwszych wyborach do samorządu gminnego zniesione zostały wszystkie dotychczasowe parademokratyczne egzemplifikacje samorządności w postaci rad narodowych³³. Samorządność wyższego szczebla miały chwilowo stanowić rejony wprowadzone na mocy Ustawy o terenowych organach rządowej organizacji ogólnej. Ustawa ta utrzymywała 49 województw, jednak w znacznym stopniu reorganizowała administrację rządową w terenie.

Ideę powrotu do samorządności formalnie podkreślała zmiana tytułu rozdziału VI Konstytucji (Ustawy zasadniczej z 22 lipca 1952 r., która od grudnia 1989 r. nosiła tytuł Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) z „Terenowe organy władzy i administracji państwowej” na „Samorząd terytorialny”. Zapisano tam, że „samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”. Samorząd terytorialny doceniała też Mała Konstytucja z 17 października 1992 r., która otrzymała nazwę Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej oraz samorządzie terytorialnym³⁴.

Główną ideą przyświecającą twórcom regulacji funkcjonowania samorządu w III RP była głęboka decentralizacja³⁵, która powodowała:

- zbliżenie podmiotu decydującego do załatwianej sprawy w aspekcie decentralizacji terytorialnej,
- lepszą możliwość kierowania procesem decyzyjnym i jego usprawnienie – mniej skomplikowana organizacja systemu decyzyjnego,
- większą przejrzystość systemu, która prowadziła do szybszego i lepszego poznania wad i źródeł niesprawności,
- zwiększenie potencjałów organizacyjnych i systemowo-prawnych do wprowadzenia nowości.

Mała Konstytucja, w której samorządowi terytorialnemu poświęcono cały rozdział V, określiła go jako „podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego” oraz np. przyznała jednostkom samorządu osobowość prawną, z czego wynikało działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a także zapewniała mieszkańcom prawo podejmowania roz-

³³ W reformie samorządowej zapowiedziano utworzenie w niedalekiej przyszłości samorządu na wyższych szczeblach.

³⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 60.

³⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 123–125.

strzygnięć w drodze referendum lokalnego³⁶. W dalszym ciągu był to jednak jedynie samorząd gminny. Pierwsze prace nad powiatami uwieńczone zostały powstaniem w 1993 r. tzw. mapy powiatowej. Jej stworzenie było wynikiem wielu spotkań i konsultacji politycznych. Prace nad kompleksowym sfinalizowaniem idei polskiej samorządności rozpoczęły się po wyborach parlamentarnych 1993 r. W kadencji parlamentarnej 1993–1997 zahamowane zostały prace nad nowym podziałem administracyjnym kraju i do tego zagadnienia powrócono dopiero po kolejnych wyborach, w 1997 r. Wcześniej jednak, w kwietniu 1997 r. uchwalona została nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, której rozdział VII w pełni poświęcony został samorządowi terytorialnemu.

Wszystkie te regulacje wymagały zarówno od urzędników, jak i od społeczności lokalnych szybkiego przyswojenia, stanowiły bowiem zupełnie nową sytuację zarówno dla mieszkańców wsi, jak i miast³⁷. To właśnie z art. 164 ust. 2 nowej Konstytucji RP wynikało, że w drodze ustawy mogą powstać inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego³⁸. Na mocy tego zapisu 5 czerwca 1998 r. Sejm RP uchwalił szereg ustaw, które stały się podstawą nowego podziału terytorialnego państwa. Były to: Ustawa o samorządzie powiatowym, Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa o administracji rządowej w województwie. Dokonano też zmian w Ustawie o samorządzie terytorialnym, która otrzymała tytuł Ustawy o samorządzie gminnym³⁹. Kończącą Ustawę o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa uchwalono 24 lipca 1998 r. Na podstawie tych regulacji zmienił się mechanizm finansowania zadań publicznych, co umożliwiło bardziej ekonomiczne wspieranie rozwoju regionalnego. Wprowadzono też regulacje mające zwiększyć efektywność zarządzania w takich dziedzinach społecznych, jak:

- służba zdrowia,
- pomoc społeczna,
- kultura,
- porządek publiczny i bezpieczeństwo zbiorowe,
- administracja drogowa,
- obszar przeciwdziałania bezrobociu.

Wiele z tych rozwiązań miało nowatorski charakter, najczęściej zdroworoządkowy, ale podtrzymana została idea decentralizacji. W jej ramach

³⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 61.

³⁷ M. Stec, *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce [w:] Reforma administracji publicznej*, z. 2, Warszawa 1998, s. 1–20.

³⁸ Art. 164, ust. 2. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

³⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 62.

część kompetencji województw, a nawet ministrów, przekazana została w ręce samorządu terytorialnego, a więc w ręce społeczności lokalnych. Należy również zaznaczyć, że oprócz Konstytucji i nowych rozwiązań, podstawę prawną funkcjonowania gmin i powiatów, a także województw uzupełniają jeszcze: ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Terytorialnego oraz inne ustawy regulujące funkcjonowanie gospodarki komunalnej i finansów publicznych, a także statuty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰. Od 1999 r. obowiązuje więc w Polsce trójstopniowy podział administracyjny na województwa, powiaty i gminy. Z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi *wspólnotę lokalną*. Podział ten stwarza przestrzenne ramy samorządności lokalnej, określa też możliwości kontaktów obywateli z organami władzy i administracji terenowej⁴¹. Można w pełnym znaczeniu słowa nazwać go układem systemowym, w którym poszczególne wydzielone moduły mają charakter względnie odosobniony.

Najwyższym stopniem hierarchizowanego podziału jest województwo, które jest jednocześnie jednostką samorządu terytorialnego i jednostką administracji rządowej. Równolegle więc sprawowana jest władza przez wojewodę, czyli przedstawiciela rady ministrów, oraz marszałka województwa i sejmik województwa, jako organy będące przedstawicielstwem wspólnoty samorządowej. Województwo złożone jest z powiatów, na które z kolei składają się jednostki podstawowe – gminy. Ewentualna zmiana granic województw następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, taka sama sytuacja występuje w przypadku zaistnienia potrzeby zmiany granic powiatu. Pierwsze ustalenie granic województw, których w wyniku kompromisu politycznego powołano ostatecznie 16, nastąpiło w drodze ustawy.

Działania samorządu wojewódzkiego nie mogą naruszać samodzielności innych samorządów (powiatowego oraz gminnego), samorząd wojewódzki w swoich działaniach koncentruje się bardziej na zadaniach o znaczeniu regionalnym. Organami samorządu wojewódzkiego są:

- sejmik wojewódzki – organ o charakterze kontrolnym i stanowiącym, złożony z radnych wybranych w wyborach bezpośrednich; ich kadencja trwa 4 lata; sejmik działa w formie uchwał, przyjmując m.in. akty miejscowego prawa, ustalając strategię rozwoju dla województw czy też jego budżet; działając jako organ kontrolny, sejmik zajmuje się kontrolą wy-

⁴⁰ Wynika to z art. 169 ust. 4 Konstytucji, w którym stwierdzono, że: „Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw ich organy stanowiące”.

⁴¹ A. Piekara, *Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 90.

konania budżetu przez zarząd województwa; pracami sejmiku kieruje przewodniczący oraz jego zastępcy; pełnionej funkcji nie mogą łączyć z członkostwem w zarządzie województwa; sejmik obraduje na sesjach,

- zarząd województwa – kolegialny organ, składający się z 5 osób: tworzą go marszałek województwa (jego przewodniczący), wiceprzewodniczący oraz członkowie; do jego zadań należy wykonanie budżetu województwa, gospodarowanie jego mieniem czy przygotowanie strategii rozwoju województwa.

Rolę organu pomocniczego dla zarządu województwa pełni urząd marszałkowski, którego zadania sprowadzają się do:

- nadzoru nad szkołami wyższymi oraz średnimi o regionalnym znaczeniu,
- opieki nad muzeami, bibliotekami oraz teatrami,
- nadzoru nad specjalistycznymi szpitalami,
- prowadzenia pomocy społecznej o regionalnym zasięgu,
- ochrony środowiska,
- organizacji masowej komunikacji na terenie województwa,
- dbania o wojewódzkie drogi,
- ochrony porządku i dbałości o bezpieczeństwo mieszkańców.

Wojewodę, jako przedstawiciela rządu na terenie województwa, powołuje premier na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji. Do jego kompetencji należą wszystkie sprawy z zakresu rządowej administracji na obszarze województwa. Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością organów samorządowych gminnych, powiatowych i wojewódzkich w zakresie legalności, celowości, rzetelności oraz gospodarności podejmowanych działań. W zakresie poprawności prowadzonej polityki finansowej nadzór nad jednostkami samorządowymi stanowi regionalna izba obrachunkowa.

Szczeblem pośrednim między województwem a gminą jest powiat. Do podstawowych zadań powiatu zaliczane są te o charakterze ponadgminnym. Projektując powiaty (ustalając ich granice), dążono, co stanowi wymóg stosownej ustawy, aby powiat obejmował obszar jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz kulturowy, aby podtrzymane zostały oraz ugruntowane więzi społeczne. Od 1999 r. jest w Polsce 308 powiatów ziemskich i 65 miast funkcjonujących na prawach powiatu. Na mocy tych samych ustaw ustrojowych zaprojektowano podstawowe organy władzy powiatowej. Pierwszym z nich jest rada powiatu. Jej członkowie wybierani są w drodze wyborów bezpośrednich na czteroletnią kadencję. Do podstawowych zadań rady należy stanowienie prawa miejscowego – w tym statutu powiatu, powoływanie i odwoływanie zarządu powiatu, powoływanie i odwoływanie (na wniosek starosty) sekretarza i skarbnika powiatu, uchwalanie budżetu powiatu, podejmowanie uchwał w sprawach wysoko-

ści podatków i opłat w granicach określonych ustawami, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu oraz w sprawach herbu powiatu i jego flagi, a także podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu⁴².

Organem wykonawczym w powiecie jest zarząd powiatu, który wykonuje uchwały rady powiatu i przed nią odpowiada, przygotowuje też projekty uchwał. Na czele zarządu stoi wybrany przez radnych (z ich grona) starosta. Jest on kierownikiem starostwa powiatowego, pełniąc funkcję służbowego zwierzchnika pracowników starostwa i kierowników pomocniczych jednostek organizacyjnych. Staroście podlegają też powiatowe służby, inspekcja i straż, dla których zatwierdza on programy działania, a w szczególnych sytuacjach kieruje ich wspólnym działaniem. Samorząd powiatowy zaś zobligowany jest do wykonywania zadań własnych – obligatoryjnych i fakultatywnych, przejętych od administracji rządowej w zakresie ustalonym w zawartych porozumieniach, oraz zadań przejętych od samorządowej administracji wojewódzkiej lub gminnej. Do zadań publicznych o charakterze ponadgminnym określonych ustawami należą te w zakresie:

- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
- polityki prorodzinnej,
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- transportu i dróg publicznych,
- kultury i ochrony dóbr kultury,
- kultury fizycznej i turystyki,
- geodezji, kartografii i katastru,
- gospodarki nieruchomościami,
- zagospodarowania przestrzennego i nadzoru budowlanego,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska i przyrody,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym zagrożeniom,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- ochrony praw konsumenta,
- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,
- obronności,

⁴² Por. z Ustawą o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. (DzU 1998, nr 91, poz. 578).

- promocji powiatu,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi⁴³.

Powiaty w obecnym kształcie stanowią element szerszego pakietu reform ustrojowych. W grupie powiatów ziemskich, które powstały na bazie reformy z 1999 r., największa grupa powiatów (135) miała od 50 do 100 tys. mieszkańców. W 81 powiatach ziemskich liczba ludności zawierała się w przedziale od 100 do 200 tys. mieszkańców. W 51 powiatach liczba mieszkańców nie przekraczała 50 tys. mieszkańców. W trzech powiatach liczba mieszkańców była większa niż 200 tys.⁴⁴. Przeciętny powiat ziemski (nie uwzględnia się tu powiatu warszawskiego) liczył ok. 85 tys. mieszkańców i obejmował nieco ponad 8 statystycznych gmin. Największym powiatem ziemskim był powiat poznański (ok. 245 tys. mieszkańców, 17 gmin), a najmniejszy był powiat białobrzeski (ok. 34 tys. mieszkańców, 6 gmin)⁴⁵.

B. Dolnicki podkreśla, że z kolei za decyzją o powołaniu powiatów grodzkich leżały trzy przesłanki. W przypadku miast, które w wyniku reformy administracyjnej i zmniejszenia liczby województw straciły status stolicy województwa, chodziło o formę rekompensaty. Było nią powołanie miast na prawach powiatu, czyli przyznanie takim miastom wyższej pozycji. Inna przesłanka, na którą wskazuje B. Dolnicki, wynikała ze struktury osadniczej w Polsce. Dla niektórych obszarów, np. Górnego Śląska lub Trójmiasta, należało przyjąć inne rozwiązania niż tworzenie powiatów składających się z gmin wiejskich lub wiejsko-miejskich, które były skupione wokół miasta. Ostatnia kwestia dotyczyła faktu, że we wcześniejszym okresie grupie 46 miast przekazano szersze niż innym gminom zadania publiczne⁴⁶.

Podstawowym poziomem podziału terytorialnego RP jest samorządowa gmina. Reforma z 1999 r. nie zmieniła liczby oraz granic gmin istniejących przed jej wprowadzeniem. Gmin jest w Polsce 2489, przy czym wyróżnia się:

- gminy wiejskie (w ich skład wchodzi miejscowości bez statusu miasta),
- gminy miejsko-wiejskie (w ich skład wchodzi miasta i kilka lub kilkanaście miejscowości),
- gminy miejskie (ustanowione na obszarze miasta).

W gminie mogą być tworzone jednostki pomocnicze, takie jak sołectwa, dzielnice, osiedla. Strukturę administracyjną gminy stanowi rada i zarząd pod przewodnictwem wybieranego w drodze bezpośrednich wyborów wój-

⁴³ Art. 4 ust. 1 Ustawy o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. (DzU 1998, nr 91, poz. 578).

⁴⁴ M. Żukowski, *Samorząd terytorialny w III RP. Programy, oceny, realizacja*, Warszawa 2012, s. 500.

⁴⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 249.

⁴⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny: zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 123.

ta, burmistrza lub prezydenta miasta. Do głównych zadań zarządu należy wykonywanie uchwał rady i przygotowywanie ich projektów, spośród których najważniejszy jest projekt budżetu gminy. Do wyłącznej właściwości rady gminy należą:

- uchwalanie statutu gminy,
- powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy,
- uchwalanie budżetu gminy,
- uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- uchwalanie programów gospodarczych,
- uchwalanie zakresu funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy,
- określanie wysokości sumy, do jakiej zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
- podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań powierzonych administracji rządowej,
- podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami,
- podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic, placów i umieszczania pomników oraz nadawania honorowego obywatelstwa gminy⁴⁷.

Zapisy kolejnych ustaw nadawały coraz większe kompetencje społecznościom lokalnym. Uwieńczeniem dążeń do samorządności lokalnych wspólnot była reforma terytorialna, choć pojawiają się sygnały, że i ona nie przyniosła jeszcze takich rozwiązań, które byłyby dla wszystkich zadowalające. Coraz to pojawiają się głosy, że kompetencje lokalnych samorządów są za małe, a w tych dziedzinach, w których ich poziom jest wystarczający, mankamentem jest brak środków lub brak albo mała możliwość dyspozycji nimi na poziomie lokalnym. Jednak, pomimo pewnych wad i niedociągnięć, to właśnie dzięki regulacjom, z których część została już przedstawiona, istnieją podstawy do sprawnego funkcjonowania gmin, powiatów i województw, a przez to do poprawy poziomu rozwoju lokalnego.

3. Metoda badania

W tekście zostały zaprezentowane wyniki badań dotyczące public relations i polityki informacyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, przeprowadzonych w ramach trzech odrębnych projektów. Prezentowane wyniki dotyczą zarówno samorządów gminnych, powiatowych, jak i samorządów wojewódzkich. W przypadku gmin zagadnienie zostało

⁴⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 141–142.

zaprezentowane na przykładzie dwóch wybranych województw – podkarpackiego i zachodniopomorskiego. Jeśli chodzi o samorządy powiatowe i wojewódzkie, zaproszenie do udziału w badaniach zostało skierowane do reprezentantów wszystkich powiatów ziemskich i samorządów wojewódzkich w kraju.

W przypadku samorządów gminnych celem badań była próba zdiagnozowania stanu public relations w gminach i odpowiedzi na pytanie, czy PR w samorządach terytorialnych tego szczebla to już dialog dwóch zainteresowanych nim i rozumiejących się stron, czy może wciąż jeszcze działania realizowane w sposób przypadkowy, przy nie do końca uświadomianych powodach, z jakich mają być podejmowane? Czy stosowane narzędzia prowadzenia komunikacji są akceptowane przez uczestników procesu i czy służą porozumieniu oraz budowaniu wizerunku JST? Czy istnieje zatem potencjał poprawy relacji jednostki samorządu z otoczeniem i wypracowanego wizerunku, dzięki podniesieniu sposobu prowadzenia public relations na poziom bardziej profesjonalny?

Celem badań samorządów powiatowych była analiza znaczenia polityki informacyjnej dla tej części jednostek samorządów terytorialnych w Polsce. Badania objęły też relacje na linii starostwa powiatowe-dziennikarze, a także zakres stosowania narzędzi polityki informacyjnej przez starostwa powiatowe. Analizą objęto tu zarówno tradycyjne narzędzia media relations, jak i narzędzia niestandardowe. Badania dotyczące powiatów ziemskich w skali kraju stanowią kolejny etap badań z tego obszaru prowadzonych przez autorów. Pierwszy ich etap dotyczył prowadzenia polityki informacyjnej przez powiaty ziemskie województwa podkarpackiego⁴⁸.

Podobne zagadnienia obejmowały badania dotyczące samorządów wojewódzkich. Przedmiotem analizy było także znaczenie relacji z mediami przy realizowaniu strategii komunikacyjnych samorządów wojewódzkich. Badania objęły też takie zagadnienia, jak stopień zainteresowania dziennikarzy tematyką samorządową i rozwiązania organizacyjne w urzędach marszałkowskich dotyczące relacji z mediami. Przedmiotem analizy był też zakres i częstotliwość stosowania przez samorządy wojewódzkie narzędzi komunikacyjnych – zarówno tradycyjnych narzędzi prowadzenia polityki informacyjnej, jak i niestandardowych. Obszar badań objął również plany samorządów wojewódzkich poszerzenia działalności z zakresu polityki informacyjnej.

⁴⁸ Wyniki badań zostały opublikowane w P. Kuca, R. Polak, *Polityka informacyjna starostw powiatowych woj. podkarpackiego – wyniki badań*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 1(11), s. 118–129.

Badania dotyczące samorządów gminnych przeprowadzono w okresie od lutego do kwietnia 2010 r. w województwach podkarpackim i zachodniopomorskim. Odbłyły się one w dwóch etapach: w pierwszej części badaniami objęto urzędy miast i gmin. Wywiady kwestionariuszowe prowadzono z osobami odpowiedzialnymi za działania komunikacyjne w urzędzie: kierownikami wydziałów promocji, rzecznikami prasowymi lub jeśli w urzędzie nie występowały takie stanowiska – z sekretarzami urzędu bądź, w niektórych przypadkach, z innymi osobami wskazanymi jako właściwe do komunikowania się z otoczeniem. Województwa dobrano na zasadzie podobieństwa pod względem powierzchni i liczby ludności przy jednoczesnym zróżnicowaniu demograficznym, historycznym i kulturowym, aby badane zjawiska pokazać w różnych uwarunkowaniach. Z jednej strony w gęsto zaludnionym, z dużą liczbą gmin wiejskich województwie podkarpackim, gdzie w dużej mierze ludność zamieszkuje w jednym miejscu od kilku pokoleń. Z drugiej zaś, w zachodniopomorskim, gdzie gęstość zaludnienia jest znacznie mniejsza, a jednocześnie występuje większa liczba miast, obecni zaś mieszkańcy w znacznej części zamieszkują te tereny co najwyżej od kilkudziesięciu lat. W przypadku urzędów próby nie losowano, lecz objęto badaniem wszystkie jednostki z obu województw, przy czym w województwie podkarpackim udało się uzyskać wywiady w 107 ze 159, a w zachodniopomorskim w 111 ze 114 gmin.

Drugi etap badań stanowiły wywiady kwestionariuszowe prowadzone z mieszkańcami miast i gmin obu województw – interesariuszami jednostek samorządu terytorialnego. Zastosowano warstwowo-losowy (proporcjonalny) dobór próby. Przeprowadzono 945 wywiadów z mieszkańcami na Podkarpaciu i 815 w Zachodniopomorskiem, przy czym liczba kwestionariuszy w poszczególnych miastach i gminach odpowiada proporcjonalnie liczebności ich mieszkańców w stosunku do liczby mieszkańców województwa.

Ze względu na rozległość obszaru poddanego badaniom oraz odległości między województwami, wielkość badanej próby, a także możliwe do poniesienia koszty, zdecydowano się na zastosowanie metody ankiety telefonicznej, wspomaganą komputerowo – CATI. Tą metodą badano zarówno urzędy, jak i mieszkańców wybranych województw.

Charakteryzując respondentów pod względem demograficznym, warto zaznaczyć, że w woj. podkarpackim 64,1% respondentów stanowiły kobiety, 35,9% – mężczyźni, a w zachodniopomorskim – 60,6% stanowiły kobiety, 39,4% mężczyźni. Wśród ankietowanych w województwie podkarpackim 14,9% były to osoby w wieku do 25 lat, 21,9% w wieku 26–40 lat, 37,6% stanowiły osoby w przedziale 41–60 lat, a 25,6% respondenci powyżej 60 lat. W zachodniopomorskim 7,4% stanowiły osoby do 25. roku życia,

22% to osoby 25–40-letnie, 39,3% osoby w przedziale 41–60 lat, a 31,4% powyżej 60 lat.

Drugą z badanych populacji stanowili urzędnicy samorządowi odpowiedzialni za prowadzenie działań komunikacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwach podkarpackim i zachodniopomorskim. W podkarpackim całość populacji to osoby zatrudnione w 159 gminach, w tym w 16 gminach miejskich, 31 miejsko-wiejskich i 112 wiejskich. Badaniem objęto wszystkie urzędy, jednak odpowiedzi udało się uzyskać ze 106 z nich, w tym z 11 gmin miejskich, 22 miejsko-wiejskich i 73 wiejskich. Taka struktura odzwierciedla całość populacji.

W zachodniopomorskim populację stanowi 114 gmin, w tym 11 miejskich, 52 wiejskie i 51 miejsko-wiejskich. Badaniem objęto wszystkie urzędy, odpowiedzi uzyskano ze 111 gmin. W tym przypadku można przyjąć, że zbadano niemal całą populację.

Telefonując do urzędów, ankierzy kontaktowali się w pierwszej kolejności z osobami kierującymi komórkami public relations, a jeśli w strukturze JST takie nie występowały, z rzecznikami prasowymi urzędu. W przypadku, kiedy i takiego stanowiska nie było, prosili o połączenie z osobą odpowiedzialną za komunikację z otoczeniem, mediami, a w ostateczności z sekretarzem gminy.

Należy zaznaczyć, że czas, jaki upłynął pomiędzy realizacją badań dotyczących samorządów gminnych a wydaniem niniejszej książki, narzuca konieczność przywołania również innych, nowszych danych, jakie pojawiły się w obszarze omawianej tematyki, publikowanych przez innych autorów, dokonania porównań oraz wyciągnięcia wniosków (choć nie w każdym przypadku zestawień można dokonywać wprost ze względu na różnice metodologiczne). Przywołanie ich jednak w dalszych częściach pracy daje możliwość obserwowania zachodzących zmian zarówno w organizacji działań komunikacyjnych samorządu, jak i w nastawieniu do poszczególnych narzędzi public relations czy ocen ich efektywności po 2010 r.

Badania dotyczące prowadzenia polityki informacyjnej przez powiaty ziemskie w Polsce zostały przeprowadzone od lipca do września 2012 r. Sondaż przeprowadzono metodą anonimowych badań ankietowych. Kwestionariusze zostały rozesłane do 314 starostw powiatowych. Odpowiedzi uzyskano z 76 powiatów, co stanowi 24,2% całej grupy badanej. Jest to liczba odpowiedzi, która daje podstawy do przeprowadzenia analizy badawczej, chociaż z powodu liczby respondentów wyniki będą omawiane na podstawie danych bezwzględnych, a nie wartości procentowych.

Uczestnikami badania były osoby z kierownictwa starostw powiatowych. Wśród respondentów było 36 starostów, 22 wicestarostów, a 18 uczestników pełniło funkcję sekretarza powiatu. W grupie badanej prze-

ważali mężczyźni (55 respondentów). Wśród uczestników badania było 21 kobiet.

Badania odnoszące się do polityki informacyjnej samorządów wojewódzkich zostały przeprowadzone od października do listopada 2014 r. Podobnie jak w przypadku sondażu dotyczącego powiatów, badanie zostało oparte na anonimowych ankietach. Do zebrania danych wykorzystano kwestionariusz zastosowany w badaniach prowadzenia polityki informacyjnej w powiatach ziemskich, który poszerzono o kilka nowych kategorii, dotyczących częstotliwości stosowania poszczególnych narzędzi komunikacyjnych. Kwestionariusze zostały rozesłane do wszystkich 16 urzędów marszałkowskich w Polsce. W badaniu wzięło udział 12 województw. Z powodu małej liczby województw wyniki zaprezentowano w postaci danych liczbowych, a nie procentowych. Rozdział uzupełniono danymi o charakterze jakościowym. Są to przykłady zastosowania różnych narzędzi komunikacyjnych, a także krótkie studium przypadku z samorządu województwa podkarpackiego, obrazujące zmiany, jakie zaszły w prowadzeniu polityki informacyjnej w tym regionie.

Uczestnikami badania ze strony samorządów wojewódzkich były osoby zajmujące się w urzędach marszałkowskich prowadzeniem polityki informacyjnej samorządu województwa. Byli to rzecznicy prasowi lub pracownicy biur prasowych.

ROZDZIAŁ II

PRAKTYKA PUBLIC RELATIONS W GMINACH

Zbigniew Chmielewski

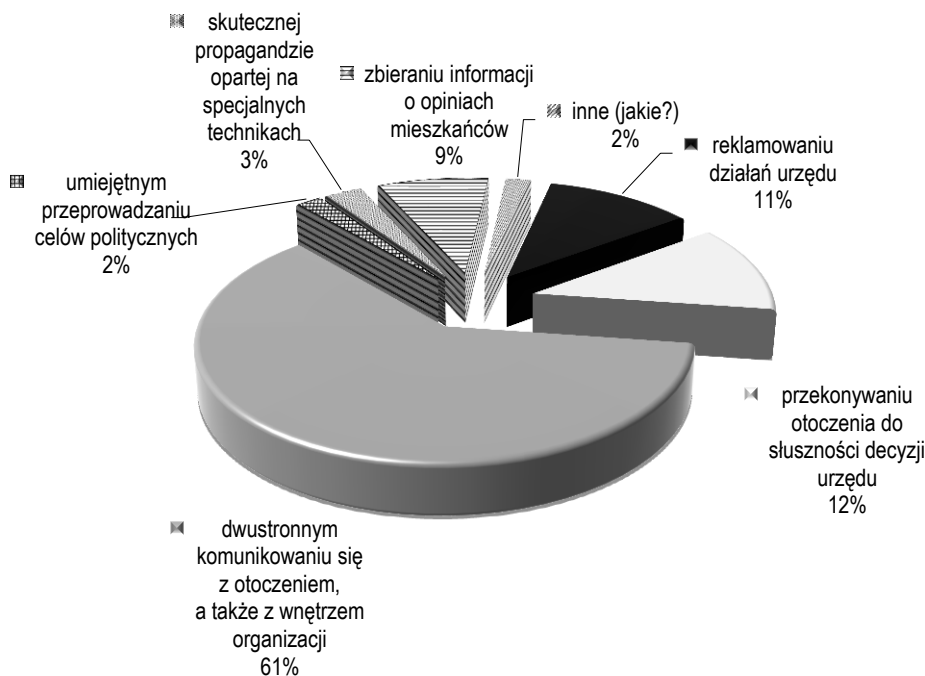
1. Umiejscowienie zadań komunikacyjnych w strukturze urzędu miasta i gminy

Potrzeba prowadzenia działań public relations i ich istota zdaje się nie budzić zastrzeżeń ani wątpliwości wśród urzędników samorządu terytorialnego. Większość z nich jest zdania, że PR to przede wszystkim „dwustronne komunikowanie się urzędu z otoczeniem zewnętrznym i wewnętrznym”. Tego zdania jest 61,3% urzędników w Podkarpackiem i 71,2% w Zachodniopomorskiem (rys. 1. i 2.). Oznacza to jednak, że istnieje duża grupa osób odpowiedzialnych za komunikowanie się w imieniu samorządu, inaczej rozumiejących istotę tych działań. Dla 11,3% urzędników samorządowych z Podkarpacia, zajmujących się na co dzień PR-em, powinien on polegać przede wszystkim na „reklamowaniu działań urzędu”. W Zachodniopomorskiem tak twierdzi 9,9% badanych. Ponad 12% w Podkarpackiem utożsamia PR z „przekonywaniem otoczenia do słuszności decyzji urzędu” (5,4% w Zachodniopomorskiem), akcentując tym samym perswazyjną funkcję public relations niejako „w służbie” decyzji urzędników. Grupa 8,5% samorządowców na Podkarpaciu, a 7,2% w Zachodniopomorskiem uważa, że PR to przede wszystkim zbieranie informacji o opiniach mieszkańców. Warto zauważyć przy tym, iż 2,8% spośród osób, które na co dzień realizują działania komunikacyjne w imieniu samorządu, twierdzi, że powinny one polegać na „skutecznej propagandzie opartej na specjalnych technikach”. Tego zdania jest niespełna 1% w Zachodniopomorskiem. Takie wewnętrzne przekonanie osób, odpowiedzialnych za PR w JST, z pewnością rzutuje na sposób prowadzenia dialogu w tych jednostkach. Ten wynik potwierdza się również w innych badaniach, dotyczących pracowników public relations w ogóle (nie tylko samorządowych). Z badań środowiska PR w 2008 r. prowadzonych przez J. Olędzkiego i D. Tworzydło⁴⁹ wynika, że 6,2% pracowników tej branży

⁴⁹ J. Olędzki, D. Tworzydło, *PR-owcy o działalności swojego środowiska*, http://www.tworzylko.pl/pl/raporty_z_badan/ [21.07.2010].

uważa public relations w głównej mierze za propagandę, a 1,2% twierdzi, iż jego istotą jest reklama. Można więc sądzić, że nie jest to specyficzność samorządowego PR, lecz pewna „średnia” poglądów w branży PR, która potwierdza się także w komunikacji samorządowej.

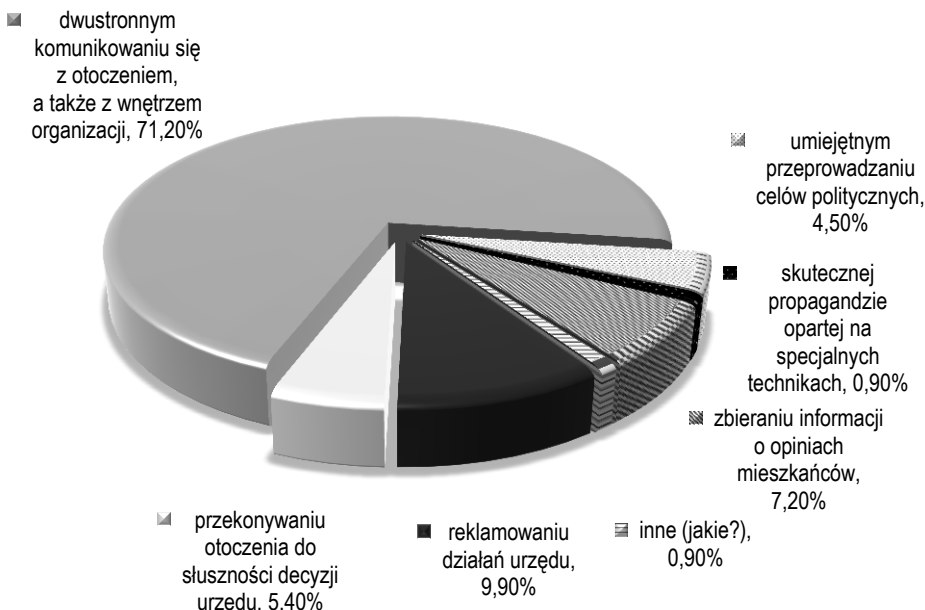
Czy Pana/i zdaniem działania public relations powinny przede wszystkim polegać na:



**Rys. 1. Na czym powinny polegać public relations?
Woj. podkarpackie, N = 107**

O znaczeniu, jakie przywiązuje się do danego rodzaju aktywności w organizacji, może świadczyć to, czy wydzielono specjalną komórkę w jej strukturze do zajmowania się tymi sprawami, czy jest osoba na ściśle określonym stanowisku, w której zakresie kompetencji główną funkcją jest realizacja zadań, o których mówimy, czy jest ona znana innym pracownikom organizacji. Zapytano więc urzędników samorządowych o to, czy w strukturze urzędu znajduje się osoba lub zespół osób odpowiedzialnych za public relations?

Czy Pana/i zdaniem działania public relations powinny przede wszystkim polegać na:



Rys. 2. Na czym powinny polegać public relations? Woj. zachodniopomorskie, N = 111

Taka komórka lub osoba została wymieniona w 46,2% urzędów na Podkarpaciu i tylko w 31,8% w Zachodniopomorskiem. Należy przy tym pamiętać, że odpowiedzi udzielały osoby wskazane jako „odpowiedzialne za prowadzenie komunikacji w urzędzie”. Zatem prawie połowa z nich w Podkarpaciu, a blisko 70% w Zachodniopomorskiem nie utożsamia się jednoznacznie z tym formalnie przydzielonym zakresem obowiązków, nie potrafi wymienić nazwy komórki lub stanowiska związanego z komunikacją w urzędzie. Nie jest to oznaka silnej pozycji PR w tych urzędach. Można sądzić, że respondent, nawet jeśli czuje się osobą, która odpowiada za komunikowanie się z otoczeniem w gminie, nie jest w pełni przekonany, czy jest to jego formalny obowiązek, a jeśli odpowiedzi udzielała inna osoba, to znaczyło, że nie była pewna istnienia takiej komórki czy stanowiska w urzędzie i nie potrafiła go nazwać. Badani w połowie przypadków (49%) w Podkarpackiem jednoznacznie twierdzili, że nie ma takiej komórki w urzędzie. Jeszcze więcej, bo 56,4% takich odpowiedzi padło w Zachodniopomorskiem. Dodatkowo w tym regionie 11,8% urzędników nie wie lub nie ma zdania w tej kwestii. Oznacza to, że działalność public relations w samorządach badanych regionów jest formalnie zorganizowana tylko w połowie gmin Podkarpacia i mniej niż po-

łowie Zachodniopomorskiego. Jeśli nawet część respondentów udzieliła odpowiedzi niezgodnej ze stanem faktycznym i w tych urzędach formalnie występuje wydział czy osoba odpowiadający za komunikację, to również świadczy o nie najlepszym funkcjonowaniu tego obszaru, skoro zapytani o to urzędnicy nie wiedzą o jej istnieniu. W badanych JST w Podkarpackiem 44,2% respondentów wymienia nazwę stanowiska lub wydziału odpowiedzialnego za prowadzenie działań komunikacyjnych. Najczęściej wskazywane są: wydział promocji lub dział promocji – tak podaje 26 respondentów. Według 11 spośród odpowiadających, ten zakres obowiązków przypisany jest sekretarzowi urzędu gminy, 6 osób zaś wymienia stanowisko inspektora lub podinspektora ds. promocji, 5 osób podaje rzecznika prasowego jako osobę odpowiedzialną za komunikację w urzędzie. Wymieniano również (pojedyncze wypowiedzi) takie stanowiska, jak referat ds. rozwoju regionalnego, referat organizacyjny, a nawet burmistrz – jako ten, który odpowiada za PR.

Nieco odmiennie przedstawia się sytuacja w Zachodniopomorskiem. Tylko 26,1% ankietowanych urzędników potrafiło wymienić nazwę stanowiska lub komórki odpowiedzialnej za PR w urzędzie. Tutaj najczęściej podawanym stanowiskiem był inspektor lub podinspektor ds. promocji (tak wskazuje 19 osób). Z kolei 8 osób podaje dział lub wydział promocji. Padają też pojedyncze wypowiedzi, że za PR w urzędzie odpowiada rzecznik prasowy i sekretarz.

Analiza zebranego materiału pozwala zaobserwować zależność pomiędzy istnieniem komórki lub osób odpowiedzialnych za public relations a podejmowanymi przez JST działaniami komunikacyjnymi. Ci bowiem respondenci, którzy deklarowali obecność w strukturze urzędu takich stanowisk i wymieniali ich nazwy, częściej również potrafili wskazać konkretne działania podejmowane w ostatnim półroczu⁵⁰. Potwierdza to tezę, że systematycznemu i planowemu realizowaniu działań komunikacyjnych sprzyja formalne umieszczenie komórki PR w strukturze JST i wyznaczenie oficjalnego zakresu obowiązków w tym obszarze.

Wydaje się, że wyłaniający się obraz nie w pełni odzwierciedla stan formalny zorganizowania urzędów gmin na badanych terenach. A zatem w dokumentach prawdopodobnie, a po części również faktycznie, forma organizacji działań komunikacyjnych i ich przyporządkowanie komórce lub stanowisku jest nieco inna. Jednak to, co wynika z przeprowadzonych badań, oddaje stan wiedzy w tym zakresie ankietowanych urzędników, dając

⁵⁰ Do weryfikacji zależności pomiędzy istnieniem komórki lub osób odpowiedzialnych za public relations a podejmowanymi przez JST działaniami komunikacyjnymi użyto współczynnika korelacji V Kramera. Wartość istotności przybliżonej $i = 0,000$ dla obu regionów świadczy o tym, że jest to zależność istotna statystycznie.

tym samym pewne wskazówki co do funkcjonowania PR, w tym PR wewnętrznego, w jednostkach samorządu terytorialnego. Można więc sądzić, iż w części urzędów, w których pytany odpowiada, że nie ma takiego stanowiska lub nie wie o tym, działania komunikacyjne są jednak komuś formalnie przypisane. Jaka jest jednak ich jakość, a zwłaszcza stan komunikacji wewnętrznej, skoro pracownik ankietowany (nawet jeśli skierowano ankietę do przypadkowego pracownika urzędu) nie wie o istnieniu takiego działu i o prowadzeniu jakiegokolwiek komunikacji z otoczeniem? Mówi to też wiele o randze nadawanej tym działaniom w niektórych samorządach. Nie jest możliwe, aby status działań o charakterze public relations w urzędzie był wysoki, aktywność w tym zakresie duża, liczne realizowane zadania, a jednocześnie personel nie wiedział, kto jest za to odpowiedzialny i kto się tym zajmuje. Zatem stan zorganizowania public relations w samorządzie, na jaki wskazują badania, odbiega być może od tego, co zapisane jest w dokumentach, jednak rzuca światło na sytuację realną oraz na stan świadomości urzędników w tym zakresie.

Badania opublikowane przez R. Rajczyka i P. Szostok z 2011 r. dotyczące samorządów woj. mazowieckiego wskazują na podobną sytuację również na tym terenie. Urzędnicy zapytani o istnienie komórki do spraw komunikacji w 58% mówią o jej braku w ich instytucjach, 30% wymienia wydział promocji i informacji jako odpowiedzialny za ten obszar, a 12% deklaruje, że komórka ta zorganizowana jest w innej formie. Z kolei funkcja rzecznika prasowego nie istnieje przy 88% urzędów. Tam, gdzie stworzono stanowisko tego rodzaju, pełni tę funkcję rzecznik prezydenta miasta (3%), rzecznik urzędu miasta (2%), pracownik wydziału promocji (2%) lub inna osoba (często zatrudniona na innym stanowisku)⁵¹. Ośrodek Wspierania Organizacji Pozarządowych opublikował ekspertyzę pt. *Wdrażanie polityk publicznych przez samorzady szczebla regionalnego, powiatowego i gminnego w województwie podlaskim (2012)* wskazującą, iż tylko w 9 przypadkach, na 88 JST uczestniczących w badaniu, w strukturze organizacyjnej ich urzędów wydzielona jest funkcja rzecznika prasowego lub inspektora ds. informacji⁵². Można zatem przypuszczać, że obecność komórek i stanowisk mających za swe główne zadania komunikowanie się z otoczeniem w JST w dalszym ciągu nie jest powszechna (co w wielu przypadkach, np. najmniejszych gmin, rzeczywiście nie byłoby uzasadnione, zwłaszcza z ekonomicznego punktu widzenia).

⁵¹ R. Rajczyk, P. Szostok, *Samorządowe komunikowanie lokalne w województwie mazowieckim – raport z badań*, www.bon.edu.pl, s. 95 (dostęp 04.12.2014).

⁵² J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Wdrażanie polityk publicznych przez samorzady szczebla regionalnego, powiatowego i gminnego w województwie podlaskim*, Białystok 2012, www.owop.org.pl (dostęp 4.12.2014).

Podobnie, wskaźnikiem mówiącym o stanie zorganizowania PR może być posiadanie dokumentu strategii komunikacyjnej. W badaniach ta kwestia nie była poruszana, jednak na podstawie obserwacji innych badaczy można wysnuć wnioski, że mimo poprawiającej się sytuacji wiele jest jeszcze do zrobienia. W badaniach przeprowadzonych przez R. Przecha na 52 zapytane o to urzędy gmin tylko 2 deklarowały, że mają dokument strategii komunikacyjnej. Podobne proporcje dotyczyły urzędów miast na prawach powiatu, gdzie na 6 zapytanych strategię miał tylko jeden⁵³. Metodologia i zakres cytowanych badań nie upoważniają, co prawda, do wyciągania wniosków dotyczących całego kraju i wszystkich JST, jednak wyniki mówią coś o skali zjawiska i proporcjach pomiędzy JST wyposażonymi w takie dokumenty i nieposiadającymi ich.

Podsumowując – formalnie organizacja PR w samorządzie opiera się najczęściej na pracy wydziałów promocji, inspektorów ds. promocji oraz sekretarzy gmin, którzy do swojego zakresu obowiązków mają włączone również zadania związane z komunikowaniem się. W części JST jest stanowisko rzecznika prasowego. Nie jest to jednak sfera dobrze znana personelowi wszystkich urzędów; zakres kompetencji i to, kto odpowiada za komunikację z otoczeniem, w znacznej części samorządów nie są oczywiste lub rzeczywiście nie są przypisane konkretnej komórce lub osobie. Taka sytuacja w znacznej mierze determinuje poziom i metody prowadzenia public relations przez gminy.

Niejako konsekwencją braku świadomości i formalnie uregulowanej organizacji komunikacji w urzędach jest nieobecność w nich dokumentów strategii, planów komunikacyjnych i innych, które pozwalają na planowe i systematyczne realizowanie założonych celów. Jedynie w 6 na 68 urzędów marszałkowskich, powiatowych i gminnych, zapytanych o to w badaniu cytowanego R. Przecha, jest taki dokument.

2. Narzędzia public relations w komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej urzędu miasta i gminy oraz ich wpływ na wizerunek samorządu

Praktykę public relations można opisywać i oceniać poprzez jej systematyczność, planowe prowadzenie, rodzaj nawiązywanej relacji czy osiągnięte efekty. Nie sposób jednak pominąć kwestii stosowanych narzędzi, to bowiem od ich różnorodności i doboru, stosownie do zamierzonych celów,

⁵³ R. Przech, *Public relations w administracji publicznej w Polsce. Wyniki badań i perspektywy rozwoju*, http://www.proto.pl/PR/Pdf/art_rafal_przech.pdf [18.04.2010].

w znacznej mierze zależy kształt procesu zwanego public relations. W badaniach zapytano urzędników samorządowych o to, jak oceniają poszczególne narzędzia komunikacji pod względem ich znaczenia w kształtowaniu relacji z otoczeniem. Wydaje się bowiem, że te z nich, które są uznawane za ważne, są częściej stosowane, a przynajmniej mogą być w sprzyjających warunkach. Z kolei te, które urzędnicy uważają za nieważne w budowaniu relacji z otoczeniem, nie znajdują się w instrumentarium komórki PR nawet wówczas, gdy będą na to środki i możliwości. Należy brać również pod uwagę, że niezależnie od swojego przekonania o ważności danego narzędzia PR, muszą samorządowcy brać pod uwagę czynniki zewnętrzne wpływające na dobór metod i narzędzi, takie jak chociażby poziom ich akceptacji przez klientów.

Jakie zatem formy aktywności zaliczane do komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej podejmują samorzady w codziennej praktyce, jakie narzędzia stosują? Otóż w woj. podkarpackim co czwarty urząd nie wie lub nie ma na ten temat zdania, blisko zaś co dziesiąty twierdzi, że nie prowadzi żadnych działań komunikacyjnych. Wśród badanych 63,8% potrafi jednak wymienić te, które były stosowane w ciągu ostatniego półrocza.

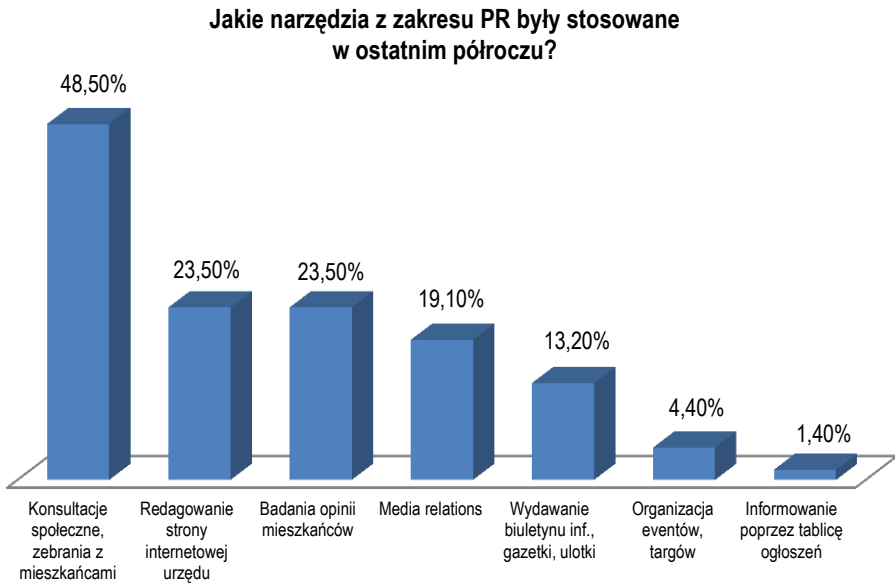
W województwie zachodniopomorskim to zagadnienie wygląda jeszcze słabiej. Tylko połowa (51,8%) pytanym o to urzędników potrafi wymienić narzędzia używane w ciągu ostatniego półrocza w komunikacji z otoczeniem. 8,2% deklaruje, że nie były prowadzone żadne takie działania, a aż 40% samorządowców, wskazywanych jako osoby odpowiedzialne za komunikację, nie wie lub nie ma zdania na ten temat. Można zatem sądzić, że w blisko połowie samorządów gminnych badanych regionów public relations jest realizowane w sposób w pełni świadomy przez ludzi zaangażowanych w ten proces i potrafiących wskazać konkretne przykłady aktywności oraz stosowane w tym celu narzędzia. Nie można na podstawie uzyskanych wyników jednoznacznie twierdzić, że druga połowa nie realizuje żadnych działań z zakresu PR. Wydaje się raczej, że te formy aktywności, które samorzady realizują, nie do końca rozumiane są i definiowane przez badanych jako public relations, osoby zaś biorące udział w badaniu nie były specjalistami w dziedzinie PR, a sprawy związane z komunikacją w urzędzie nie stanowią ich głównego zajęcia, wolały zatem wybrać odpowiedź „nie mam zdania”. Prawdopodobnie w części badanych urzędów rzeczywiście nie są podejmowane niemal żadne formy świadomej i planowej komunikacji z otoczeniem, a te, które się realizuje, nie są przez urzędników zaliczane do public relations czy komunikacji. Stąd średnio blisko 9% uznających, że żadne działania nie są prowadzone w tym zakresie. Świadczy to o istnieniu znaczącej grupy około połowy urzędów gmin, gdzie komunikacja z otoczeniem nie jest ważną i realizo-

waną w sposób zaplanowany sferą działalności urzędu, a osoby wskazywane jako odpowiedzialne za to, nie do końca uświadamiają sobie obszar, po którym mają się poruszać, i narzędzia, które mają do dyspozycji. W części przypadków z pewnością samorząd realizuje pewne formy komunikacji, nie zdając sobie sprawy, że to właśnie można zaliczyć do narzędzi PR, podobnie jak bohater sztuki Moliera nie wiedział, że mówi prozą.

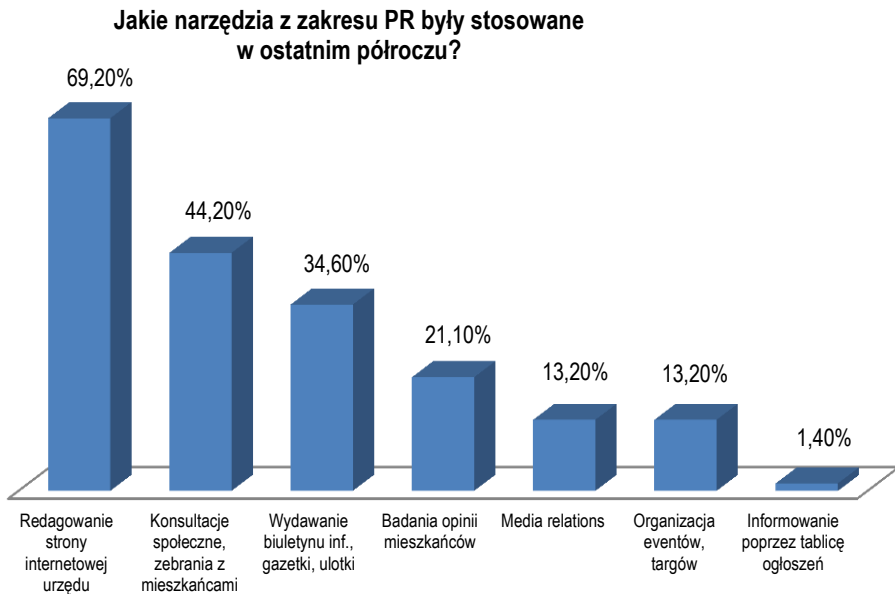
Tam, gdzie świadomie stosuje się narzędzia PR dla kształtowania relacji z otoczeniem, jako rzeczywiście realizowane wymienia się najczęściej badania opinii mieszkańców (w woj. podkarpackim) i redagowanie stron www (w zachodniopomorskim). Inne podawane przez respondentów odpowiedzi można pogrupować w następujące kategorie: media relations, redagowanie biuletynu gminy, konsultacje społeczne, zebrania z mieszkańcami, organizacja eventów, informowanie przez tablice ogłoszeń. Tym, co zwraca uwagę, jest duży procent wskazujących na konsultacje społeczne i spotkania z mieszkańcami, świadczący o realizowaniu niezwykle cennych, bezpośrednich form kontaktów z interesariuszami. Badania opinii mieszkańców prowadziło ponad 23% badanych. Ten poziom wykorzystania badań opinii przez samorządy występujący w kolejnych latach w innych regionach zdają się potwierdzać badania prowadzone w 2011 r. w woj. mazowieckim, gdzie w 78% przypadków w ogóle nie stosuje się takiej formy konsultacji społecznych. W każdym roku prowadzi się je w 17% miejscowości, w tym w 5% co najmniej dwa razy w roku. W 5% jednostek badania co prawda się prowadzi, ale raczej sporadycznie, ponieważ rzadziej niż raz w roku⁵⁴. Rysunki 3. i 4. przedstawiają procent (wymienianych w pytaniu otwartym) narzędzi PR, które były stosowane przez samorządy w ciągu ostatniego półrocza (IV kwartał 2009 i I kwartał 2010) w poszczególnych regionach.

Warta uwagi wydaje się znacząca różnica pomiędzy regionami pod względem znaczenia, jakie przypisuje się internetowym formom kontaktu z interesariuszami – w woj. zachodniopomorskim trzykrotnie częściej niż w podkarpackim strona internetowa podawana jest przez urzędników jako narzędzie stosowane w ostatnim półroczu. Trudno wiązać to z dostępem mieszkańców do Internetu, nie było tu bowiem rażącej dysproporcji, a w 2014 r. dostęp gospodarstw domowych do Internetu na Podkarpaciu był nawet wyższy i wynosił 72%, podczas gdy w woj. zachodniopomorskim było to 69%.

⁵⁴ R. Rajczyk, P. Szostok, *Samorządowe komunikowanie lokalne w województwie mazowieckim – raport z badań...*, op. cit., s. 97–98.



Rys. 3. Udział poszczególnych narzędzi PR w całkowitej aktywności komunikacyjnej. Woj. podkarpackie, N = 68



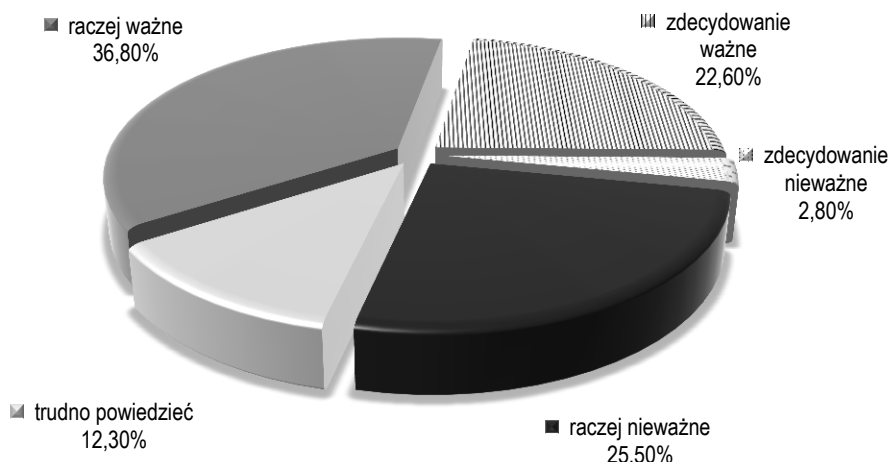
Rys. 4. Udział poszczególnych narzędzi PR w całkowitej aktywności komunikacyjnej. Woj. zachodniopomorskie, N = 56

Na decyzję, jakie narzędzia komunikacji zostaną użyte w praktyce, wydaje się mieć pewien wpływ to, co sądzą urzędnicy, odpowiedzialni za realizację działań PR, o ich znaczeniu w kształtowaniu relacji z otoczeniem. Które więc uznają za ważne, a które nie, i w jakim stopniu?

Organizowanie konferencji prasowych. Jest uznawane za zdecydowanie ważne przez identyczny odsetek urzędów w obu regionach, jednak jako raczej ważne wyraźnie częściej jest oceniane w Zachodniopomorskiem – 55,9%, wobec 36,8% w Podkarpackiem. Również dużo częściej w Podkarpackiem pada odpowiedź „raczej nieważne” (25,5%) wobec 9% w Zachodniopomorskiem. Z kolei żaden z urzędników w tym regionie nie ocenił tego narzędzia jako zdecydowanie nieważne, a w Podkarpackiem zrobiło to 2,8% respondentów (rys. 5. i 6.). Widać więc wyraźnie, że organizacja konferencji prasowych, jako narzędzie PR samorządu, jest gorzej przyswajana na Podkarpaciu, gdzie przeszło co czwarty badany samorządowiec uznaje tę formę za raczej lub zdecydowanie nieważną w kształtowaniu relacji z otoczeniem. Taka postawa może skutkować w praktyce pomijaniem tego narzędzia w kreowaniu media relations, a tym samym ograniczaniem form kontaktu z mediami, zwłaszcza tych bezpośrednich.

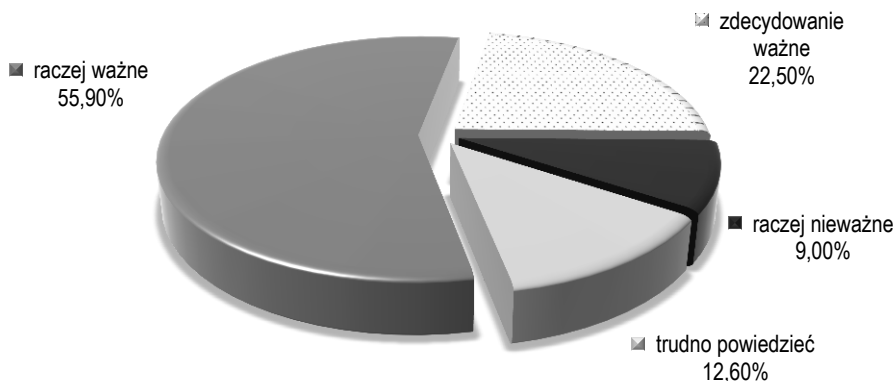
Co Pana/i zdaniem jest ważne, a co nieważne w kształtowaniu relacji urzędu z otoczeniem?

Organizacja konferencji prasowych



Rys. 5. Znaczenie konferencji prasowych w kształtowaniu relacji z otoczeniem. Woj. podkarpackie, N = 107

Co Pana/i zdaniem jest ważne, a co nieważne
w kształtowaniu relacji urzędu z otoczeniem?
Organizacja konferencji prasowych



Rys. 6. Znaczenie konferencji prasowych w kształtowaniu relacji z otoczeniem.
Woj. zachodniopomorskie, N = 111

Rozsyłanie materiałów prasowych. Jako jedno z narzędzi media relations jest postrzegane jako ważne przez znaczną część urzędników odpowiedzialnych za komunikację w obu badanych regionach, jednak i w tym przypadku tendencja do przypisywania dużej wagi bardziej zaznacza się w Zachodniopomorskim, choć nie są to duże różnice. 88,3% badanych z tego regionu uznaje to narzędzie za zdecydowanie lub raczej ważne, podczas gdy w Podkarpackiem 80,1%. Jako zdecydowanie nieważne lub raczej nieważne ocenia rozsyłanie materiałów prasowych 14,1% JST z Podkarpacia, a tylko 4,5% w Zachodniopomorskim, przy czym nikt w tym regionie nie uważa go za zdecydowanie nieważne.

Narzędzia z zakresu media relations są więc przez urzędników samorządowych postrzegane jako ważne w procesie kształtowania relacji z otoczeniem i w woj. zachodniopomorskim ta pozycja jest niekwestionowana, natomiast w podkarpackim jest pewna grupa samorządowców skłonna nie przywiązywać wagi do tej sfery. Jednak to na Podkarpaciu media relations wymieniane są częściej jako działania komunikacyjne faktycznie podejmowane w ostatnim półroczu, zatem mimo mniejszej wagi przywiązywanej do konferencji prasowych i dystrybucji materiałów prasowych w całym instrumentarium, są one również w tym regionie stosowane. Prawdopodobnie mimo takiej postawy i braku przekonania co do znaczenia media relations po stronie części samorządów, to media „wymuszają” realizację tej sfery zadaniowej, domagając się informacji.

Analizując praktykę samorządowego PR w świetle przeprowadzonych badań, wyraźnie zauważa się brak wskazań na stosowanie w ostatnich 6 miesiącach jakichkolwiek narzędzi wewnętrznej komunikacji przez osoby, które odpowiadają za komunikację w samorządzie. Z jednej strony respondenci, zapytani o znaczenie tych narzędzi, skłonni są im je przypisać w dużej mierze, z drugiej, wymieniając działania podjęte w ostatnim półroczu, nie podają ani jednego narzędzia wewnętrznego PR, użytego faktycznie w tym czasie. W województwie podkarpackim 93,4% ankietowanych uważa spotkania burmistrza/wójta z personelem urzędu za zdecydowanie i raczej ważne, a w zachodniopomorskim ten odsetek wynosi 86,5%. Nikt z samorządowców nie uważa tej formy za zdecydowanie nieważną. Nieco mniej wyraźnie zaznacza się taka opinia w zachodniopomorskim, tu bowiem za raczej ważne uznaje kontakty burmistrza/wójta z personelem 62,2% samorządowców, a za zdecydowanie ważne 24,3%, nadal jednak można uznać taki odsetek zwolenników tych form za wysoki.

Inne narzędzia z zakresu wewnętrznego PR również są oceniane przez samorządowców jako ważne. **Intranet**, jako forma wewnętrznej komunikacji, jest raczej lub zdecydowanie ważny dla 63,2% badanych w woj. podkarpackim i 78,4% w zachodniopomorskim. Takie wyniki można interpretować jako rzeczywiste przekonanie o przydatności tego narzędzia pewnej grupy samorządowców, przy istniejącej stosunkowo licznej rzeszy niezdecydowanych i sceptycznych. Można również przypuszczać, że pewna liczba samorządowców nie w pełni zna i rozumie funkcjonowanie i zastosowanie intranetu (może o tym świadczyć wysoki odsetek niemających zdania w grupie gmin miejsko-wiejskich Podkarpacia – 33,3% i miejskich Zachodniopomorskiego – 37%).

Z przedstawionych badań wynika, że każdy z instrumentów wewnętrznego PR we wszystkich rodzajach gmin, choć w różnym stopniu, jest uważany za ważny w obu regionach. Najmniejsze poparcie dotyczyło intranetu w gminach miejskich woj. zachodniopomorskiego, a i tam wyniosło ono 64,6%.

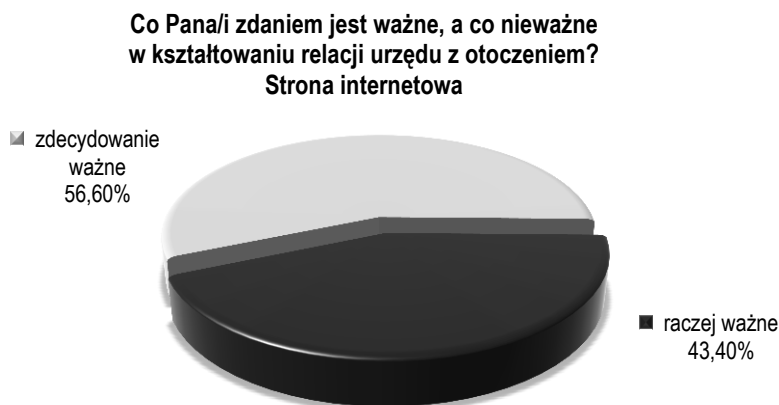
W tym kontekście może dziwić ten zupełny brak wskazań w pytaniu otwartym o działania z zakresu wewnętrznego PR w ostatnich 6 miesiącach. Wydaje się, że nie można tego tłumaczyć faktycznym zupełnym brakiem takiej aktywności, a raczej tym, iż PR jest przez samorządowców rozumiany bardziej jako działania komunikacyjne z otoczeniem zewnętrznym, i pytani o to urzędnicy, mimo że potrafią wskazać właściwą definicję tego procesu, to w spontanicznych wypowiedziach raczej koncentrują się na narzędziach komunikacji zewnętrznej, z nimi utożsamiając public relations. Taki stan świadomości może jednak powodować umniejszanie roli wewnętrznego PR w codziennej aktywności. Gdyby był on rzeczywiście realizowany w JST z dużym naciskiem, świadomie i planowo, prawdopodobnie pojawiłyby się

również wypowiedzi respondentów o użyciu narzędzi z tego zakresu w ciągu ostatnich 6 miesięcy. Pokazuje to wyraźną potrzebę wzmocnienia obszaru relacji wewnętrznych w samorządach, zwłaszcza że jak wskazują badania, istnieje możliwość akceptacji tej grupy narzędzi.

Organizacja imprez. W ostatnich latach nawet pobieżne obserwacje pozwalają wysnuć wniosek o wzroście popularności imprez i wydarzeń organizowanych przez gminy. Obserwuje się to zwłaszcza w okresie od wiosny do jesieni, kiedy odbywają się liczne uroczystości plenerowe – dni miasta czy gminy, koncerty, pikniki itp. Takie działania integrują społeczność i kreują pozytywny wizerunek samorządu, są okazją do budowania relacji w dobrej atmosferze, przyciągają media. Poparcie samorządowców dla tego typu narzędzi public relations znajduje potwierdzenie w badaniach. Urzędnicy woj. podkarpackiego w 92,5% uznają to narzędzie za raczej ważne (53,8%) i zdecydowanie ważne (38,7%). Dotyczy to wszystkich typów gmin. Przy tym nikt nie udzielił odpowiedzi „zdecydowanie nieważne”. W zachodniopomorskim również ponad 90% respondentów uznaje organizację wydarzeń za ważne narzędzie public relations (jedynie w grupie gmin miejsko-wiejskich 85,7%). Żaden z samorządowców nie uznał również tego narzędzia za zdecydowanie nieważne. Porównując jednak poziom oceny ważności wydarzeń w kreowaniu relacji z otoczeniem, ze wskazaniem tych działań, które były realizowane w ostatnim półroczu, można odnieść wrażenie, że mimo iż uznawane za bezdyskusyjnie ważne, nie są wykorzystywane proporcjonalnie do przypisywanego im znaczenia. Tylko bowiem 13,2% samorządowców z Zachodniopomorskiego wymieniło to narzędzie jako stosowane w ostatnim półroczu, a na Podkarpaciu jedynie 4,4% (por. rys. 4. i 5.). Nie oddaje to, zdaniem autora, prawdziwego obrazu sytuacji. To, że w wypowiedziach samorządowców wydarzenia pojawiają się rzadko jako rzeczywiście realizowane formy komunikacji z otoczeniem, należy raczej tłumaczyć tym, że nie stanowią one codziennej, rutynowej praktyki urzędników i dlatego nie są wspominane w odpowiedziach na otwarte pytanie, w którym jako pierwsze skojarzenia nasuwają się rzeczy wykonywane stale, codzienne, a więc lepiej zapamiętane. Należy też brać pod uwagę, że badania prowadzone były w lutym i marcu, a zatem w okresie, kiedy rzeczywiście od pół roku mogły się nie odbywać imprezy plenerowe i podobne ze względu na porę roku, inne zaś, mniejsze, są rzadsze i słabiej kojarzone z określeniem eventu czy wydarzenia. Można też przyjąć, że rzeczywiście imprezy i wydarzenia są wysoko cenione przez samorządowych PR-owców, jednak nie odbywają się wystarczająco często z innych powodów, np. niedostatecznych środków, jakimi dysponuje JST na te cele. Kwestią wartą zbadania przy innej okazji wydaje się zaś stopień wykorzystania, a zatem efektywności tego narzędzia w komunikacji samorządowej, rzeczywiste bowiem

efekty komunikacyjne w dużej mierze zależne są od formy wydarzenia, spójności jego charakteru i scenariusza z zakładanymi celami i strategią gminy w ogóle. Nie każdy piknik czy koncert zorganizowany przez JST można uznać za efektywne public relations. Dopiero przemyślana i zaplanowana forma nadaje mu ten sens. Analiza tego aspektu wymagałaby jednak dodatkowych badań jakościowych.

Strona internetowa. Jest niezwykle ważnym, w opinii urzędników woj. podkarpackiego, narzędziem realizacji działań public relations. Nie ma drugiego, które uzyskałoby tak wysoki odsetek odpowiedzi podkreślających jego znaczenie. Dla wszystkich odpowiedzialnych za komunikację w samorządach na Podkarpaciu strona internetowa urzędu jest istotna: raczej ważna (43,4% odpowiedzi) lub zdecydowanie ważna (56,6%). Nie pozostawia to wątpliwości, że komunikacja za pośrednictwem Internetu w opinii samorządowców ma niekwestionowaną, wysoką pozycję wśród narzędzi public relations (rys. 7.). W Zachodniopomorskiem, zwłaszcza w gminach wiejskich, ocena strony internetowej urzędu jako narzędzia kontaktu z klientami nie jest już tak jednoznaczna. Mamy tu bowiem do czynienia z 6,5% grupą samorządowców uznających ją za raczej nieważną, i taką samą grupą niemających zdania w tej kwestii. Większość, bo 65,2%, uznaje tę formę za raczej ważną, 21,7% zaś za zdecydowanie ważną.



Rys. 7. Znaczenie strony internetowej w kształtowaniu wizerunku samorządu. Woj. podkarpackie, N = 107

W odróżnieniu od podkarpackiego, w każdym rodzaju gmin woj. zachodniopomorskiego jest pewna liczba samorządowych PR-owców niemających zdania w sprawie wagi strony internetowej urzędu. W gminach miejskich ten odsetek wynosi 6,7%, w miejsko-wiejskich zaś 17,1%; w żadnym

nie przeważa liczba uznających, że strona internetowa jest zdecydowanie ważna. Mimo mniejszego zdecydowania w opiniach, również w Zachodniopomorskiem mamy do czynienia ze znacznym przekonaniem (86,3%) samorządowców o dużym znaczeniu strony internetowej urzędu dla budowania relacji z otoczeniem (rys. 8.).



Rys. 8. Znaczenie strony internetowej w kształtowaniu wizerunku samorządu. Woj. zachodniopomorskie, N = 111

Tak silne przekonanie samorządowców o znaczącej roli Internetu w komunikacji oznacza niewątpliwie, iż w nadchodzących latach obszary jego zastosowania w budowaniu relacji z otoczeniem nadal będą się zwiększać wraz z rosnącymi możliwościami technicznymi, a także poziomem dostępu do sieci. Można się spodziewać zwiększania liczby i różnorodności form, w jakich klienci będą mogli korzystać z tego narzędzia, nie tylko jako źródła informacji, ale też sposobu przekazywania ich do urzędu, dostarczania dokumentów, załatwiania spraw.

Kontakty z mieszkańcami. Potwierdzeniem realizowanej w praktyce aktywności w postaci bezpośrednich kontaktów urzędu z mieszkańcami jest duże przekonanie o wadze spotkań z różnego rodzaju grupami interesariuszy, udziału w zebraniach sołectkich, konsultacji społecznych. Według większości samorządowych PR-owców, bezpośrednie kontakty z mieszkańcami stanowią raczej ważne lub zdecydowanie ważne narzędzie budowania relacji. W województwie podkarpackim 44,8% jest zdania, że konsultacje społeczne są raczej ważne, a 53,3%, że zdecydowanie ważne. 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 11,8% w miejsko-wiejskich. Być może wynika to ze specyfiki zaludnienia i zabudowy w Zachodniopomorskiem, większych niż w Podkarpaciu odległości pomiędzy wsiami wchodzącymi w skład gminy, a zatem rzadszymi naturalnymi kontaktami, co może wzmacniać odczucie potrzeby organizacji takich spotkań. Również inne formy kontaktów bezpośrednich mają duże znaczenie dla urzędników samorządowych.

Udział w zebraniach sołeckich (gminnych) to dla 94,3% samorządowców Podkarpacia raczej lub zdecydowanie ważne narzędzie komunikacji samorządu z otoczeniem. Przeważa przy tym opinia we wszystkich rodzajach gmin, że jest ono zdecydowanie ważne (wśród gmin miejsko-wiejskich 100% wypowiedzi). Takie silne przekonanie pokazuje, że również ta forma bezpośredniego kontaktu z interesariuszami jest wysoko cenionym narzędziem komunikacji samorządowej.

Głębokie, aczkolwiek nie tak zdecydowane jak na Podkarpaciu, przekonanie o wadze tego narzędzia dla kształtowania relacji z otoczeniem panuje wśród samorządowców Zachodniopomorskiego. Dla 89,2% samorządowych PR-owców w tym regionie udział w zebraniach gminnych i sołeckich jest ważny lub zdecydowanie ważny. Niespełna 10% respondentów nie ma zdania w tej sprawie.

Spotkania konsultacyjne z różnymi grupami interesariuszy, jako jedna z form bezpośrednich kontaktów stron dialogu, są przez JST również uznawane za raczej ważne lub zdecydowanie ważne narzędzie samorządowego public relations. To przekonanie i w tym przypadku jest większe w woj. podkarpackim, gdyż 94,3% respondentów jest tego zdania, przy czym połowa badanych uznaje je za zdecydowanie ważne.

Takie silne przekonanie samorządowych PR-owców o ważności kontaktów bezpośrednich z otoczeniem ma swoje odzwierciedlenie w realizowanej praktyce. Najczęściej wymienianą przez samorządowców formą działań komunikacyjnych realizowanych na Podkarpaciu były właśnie spotkania z mieszkańcami i konsultacje społeczne, w Zachodniopomorskiem zaś zajmują one drugie miejsce pod względem najczęściej wskazywanych narzędzi public relations, stosowanych w ostatnim półroczu. Daje to bezpośrednim spotkaniom pozycję dominującą wśród narzędzi PR uznawanych przez urzędników za ważne i realizowane w praktyce. Co prawda w Zachodniopomorskiem na pierwszym miejscu wśród najczęściej używanych znajdują się działania związane ze stroną internetową, jednak zaraz potem (44,2% wskazań) wymieniają samorządowcy spotkania z mieszkańcami. Taki obraz

sytuacji upoważnia do konstatacji, że narzędzia bezpośredniej komunikacji w JST są wysoko oceniane i stosowane w praktyce zarówno na Podkarpaciu, jak też w Zachodniopomorskiem.

Ciekawe, że z tak wysoką oceną ważności konsultacji społecznych nie idzie w parze równie silne poparcie dla narzędzi związanych z badaniem opinii mieszkańców. Jakkolwiek 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 zaznacza się obecność 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, a 6,7% nie ma w tej kwestii zdania. W Zachodniopomorskiem samorządowcy z gmin miejsko-wiejskich w 85,3% uznają je za ważne, ale blisko 6% uznaje to narzędzie za raczej nieważne, a 8,8% nie ma zdania na ten temat. Niewielkie wykorzystanie badań opinii publicznej przez samorządy potwierdzają analizy B. Urbaniak i P. Bohdziewicz przeprowadzane na terenie całej Polski, zawarte w raporcie z 2009 r.⁵⁵, z których wynika, że jedynie 39,3% JST je stosuje oraz panele obywatelskie (18,4%) jako formę komunikacji. Trudno jednak zgodzić się z interpretacją autorów, jakoby świadczyło to o małym zainteresowaniu poglądami wspólnot lokalnych i niewielkiej inicjatywie władz w obszarze komunikowania. Wydaje się raczej, że takie zjawisko może mieć związek z przekonaniem niektórych urzędników, iż dobry samorząd powinien znać zdanie mieszkańców swojego terenu na podstawie właśnie kontaktów i spotkań czy swojego doświadczenia i „znajomości terenu”, nie zaś zlecać (kosztowne zapewne) badania, natomiast we własnym zakresie większość nie potrafi tego zrobić. Tendencję tę potwierdza w pewnym sensie również obserwacja autora, że blisko co czwarty samorządowy PR-owiec nie widzi potrzeby zwiększania wydatków na ten cel. Jak więc widać, badania opinii mieszkańców, jako narzędzie public relations, oprócz sporego poparcia wzbudza również wątpliwości pewnej części samorządowców, a wielu wprost ocenia je jako nieważne. Wydaje się jednak, że nie tyle chodzi tu o umniejszanie wagi poznawania zdania ludności, ile o niechęć do zlecenia badań instytucjom zewnętrznym. Bardziej akceptowane są formy samodzielnego pozyskiwania informacji, przeprowadzania ankiet, wywiadów. Taki wniosek się nasuwa, kiedy weźmie się pod uwagę duży odsetek wskazań na konsultacje społeczne, będące wszak formą pytania o zdanie mieszkańców. Warto jednak zwrócić uwagę, że mimo relatywnie większej liczby niezdecy-

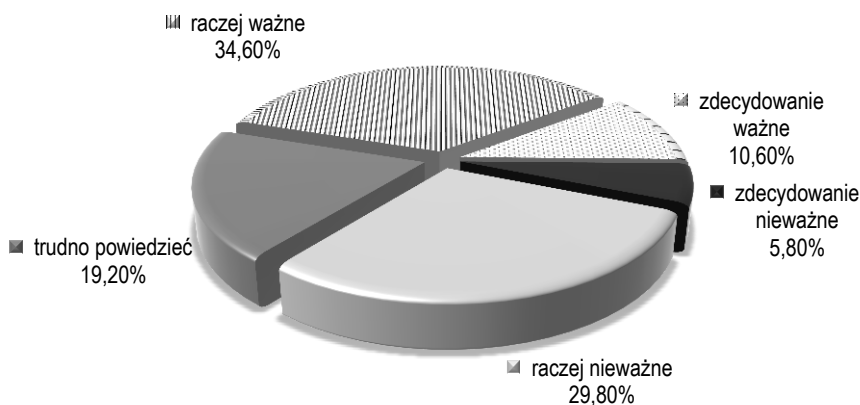
⁵⁵ B. Urbaniak, P. Bohdziewicz, *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o., Kutno 2009, s. 81.

dowanych czy wręcz niechętnie nastawionych, są badania opinii mieszkańców stosunkowo często wymieniane jako działania prowadzone w ostatnim półroczu (por. rys. 3. i 4.). Zatem można sądzić, że narzędzie to zyskało już pewną liczbę zwolenników w samorządach i jest uważane za ważne i stosowane w praktyce w 20–23% JST (choć trudno tę wartość uznać za satysfakcjonującą).

Monitoring Internetu. Ciekawych wyników dostarczają odpowiedzi na pytania o Internet jako przestrzeń stosowania narzędzi public relations. Otóż strona internetowa urzędu jest bez wątpienia uznawana za raczej lub zdecydowanie ważne narzędzie w procesie budowania relacji z otoczeniem przez znaczącą większość samorządowców w obu badanych regionach. Jej redagowanie jest wymieniane na pierwszym miejscu w Zachodniopomorskim i na drugim w Podkarpackim wśród podejmowanych inicjatyw w zakresie public relations. Można by zatem przypuszczać, że przez samorządowych PR-owców Internet jest uważany za szczególnie istotne środowisko dla działań komunikacyjnych. A jednak monitoring Internetu nie zyskuje już tak jednoznacznej oceny na skali ważności działań wpływających na kształtowanie relacji z otoczeniem.

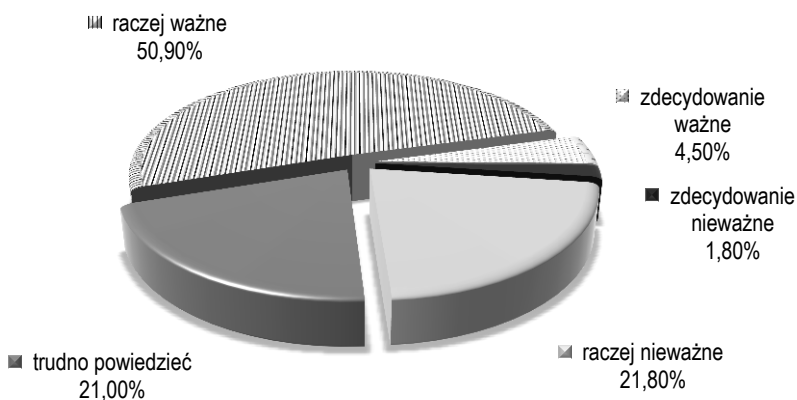
Nie można powiedzieć, aby monitorowanie mediów było uznawane za nieistotne przez bardzo liczną grupę samorządowych PR-owców, gdyż liczba ta nie przekracza 16% na Podkarpaciu i 9% respondentów w Zachodniopomorskim. W porównaniu jednak z rolą przypisywaną serwisowi internetowemu urzędu, poziom uznania tego internetowego narzędzia public relations, jakim jest monitoring, za istotne, wydaje się niski. Zwraca zwłaszcza uwagę niewielki odsetek wyrażających opinię o zdecydowanej ważności monitoringu: 18,3% na Podkarpaciu i 13,6% w Zachodniopomorskim. Jest to swego rodzaju niekonsekwencja, wynikająca 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 wirtualnych internetowych i forach zdaje się być mniej dostrzegana. Przyczyną tej rozbieżności może być właśnie takie rozumienie roli Internetu, w tym koncentracja głównie na własnym przekazie, oraz faktyczne, podświadome nadawanie większego znaczenia przekazywaniu komunikatu, niż odczytywaniu sygnałów i informacji z otoczenia, jakie niesie to medium. Taki wniosek wydaje się płynąć w odniesieniu do Internetu, jak bowiem pokazują badania, już w przypadku oceny innych narzędzi, np. wysoko ocenianych konsultacji społecznych, wyraźnie widać, że samorządowi PR-owcy przywiązują dużą wagę do pozyskiwania informacji od interesariuszy, jednak nie poprzez monitoring Internetu.

**Co Pana/i zdaniem jest ważne, a co nieważne
w kształtowaniu relacji urzędu z otoczeniem?
Zatrudnianie firm public relations**



**Rys. 9. Znaczenie zatrudniania firm PR w kształtowaniu relacji z otoczeniem.
Woj. podkarpackie, N = 107**

**Co Pana/i zdaniem jest ważne, a co nieważne
w kształtowaniu relacji urzędu z otoczeniem?
Zatrudnianie firm public relations**



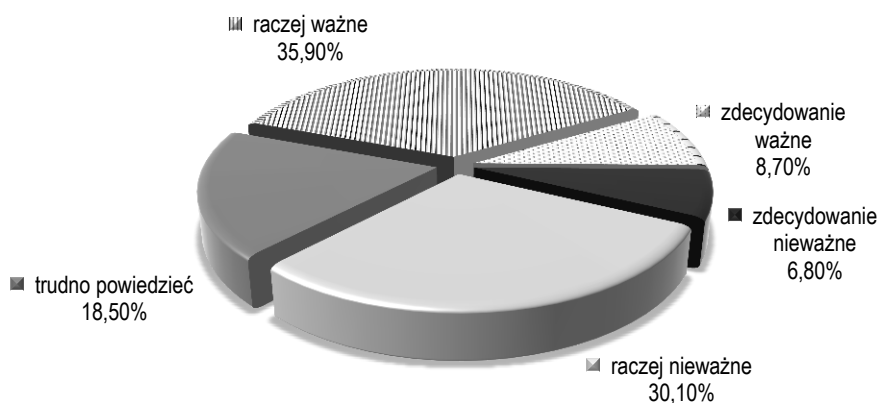
**Rys. 10. Znaczenie zatrudniania firm PR w kształtowaniu relacji z otoczeniem.
Woj. zachodniopomorskie, N = 111**

Firmy public relations, eksperci. Formą realizowania zadań o charakterze komunikacyjnym, zyskującą najmniej aprobaty wśród urzędników od-

powiedzialnych za tę sferę, jest współpraca z podmiotami zewnętrznymi, takimi jak firmy public relations czy eksperci i doradcy. Taki sposób działania w obu badanych regionach ma swoich zdecydowanych przeciwników w zasadzie we wszystkich typach gmin (wyjątkiem są gminy miejsko-wiejskie w Zachodniopomorskiem, 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, w Zachodniopomorskiem blisko co czwarty (rys. 9. i 10.). Mniej niż połowa badanych z Podkarpacia (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 widać wyraźnie, w zestawieniu z oceną innych narzędzi, że korzystanie przez samorząd z profesjonalnej pomocy zewnętrznej trafia na pewien opór.

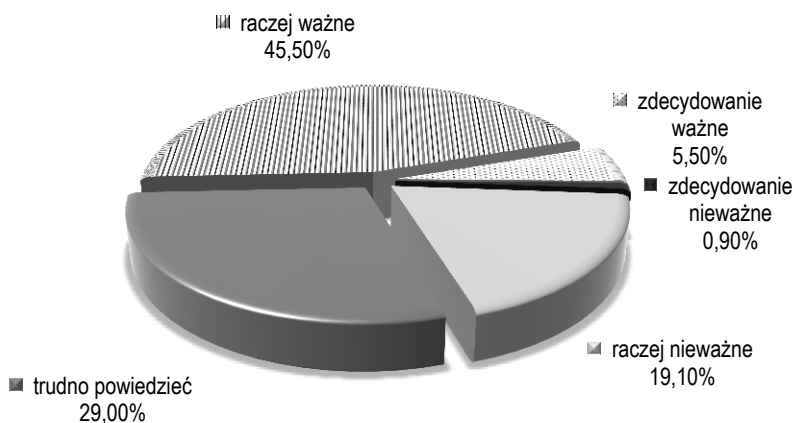
Bardzo podobna sytuacja dotyczy zatrudniania konsultantów/doradców. W obu regionach występuje stosunkowo liczny procent urzędników samorządowych, uznających takie działania za zdecydowanie lub raczej nieważne, co można, jak się wydaje, interpretować jako formę dezaprobaty dla tego rodzaju współpracy urzędu. To zjawisko w większym stopniu zaznacza się na Podkarpaciu, gdzie zarówno liczba nieprzywiązujących wagi do zatrudniania konsultantów jest większa (37%), jak i liczba uznających je za ważne mniejsza (44,6%) niż w Zachodniopomorskiem – tam liczby te wynoszą odpowiednio 20% i 51% (rys. 11. i 12.).

**Co Pana/i zdaniem jest ważne, a co nieważne w kształtowaniu relacji urzędu z otoczeniem?
Zatrudnianie konsultantów/ doradców**



Rys. 11. Znaczenie zatrudniania konsultantów w kształtowaniu relacji z otoczeniem. Woj. podkarpackie, N = 107

**Co Pana/i zdaniem jest ważne, a co nieważne w kształtowaniu relacji
urzędu z otoczeniem?
Zatrudnianie konsultantów/ doradców**



Rys. 12. Znaczenie zatrudniania konsultantów w kształtowaniu relacji z otoczeniem. Woj. zachodniopomorskie, N = 111

Można sądzić, że dezaprobata dla posilkowania się w działaniach komunikacyjnych wyspecjalizowanymi firmami i ekspertami wiąże się ze specyficzną sytuacją, w jakiej znajdują się samorządowi PR-owcy. Prawdopodobnie odczuwają oni obawy związane z wydatkowaniem publicznych pieniędzy na opłacenie usług firm zewnętrznych i ewentualnych posądzeń o nieprawidłowości w tym zakresie (korupcja, nepotyzm itp.). Innym powodem może być przekonanie, że otoczenie (przełożeni, społeczność lokalna) oczekuje od nich fachowości i samodzielnego rozwiązywania problemów, współpraca zaś z zewnętrznymi firmami i osobami może oznaczać niekompetencje samych urzędników i ich nieprzydatność na danych stanowiskach, itp. W takich warunkach część z nich deprecjonuje znaczenie współpracy z wyspecjalizowanymi firmami czy osobami, aby nie zostać posądzonymi o złe gospodarowanie pieniędzmi podatników, niekompetencję czy próby osiągania jakichś korzyści na bazie takiej współpracy.

Public relations jako symetryczny, dwukierunkowy dialog, oparty na wiarygodności i zachowaniach etycznych, ma w konsekwencji (jako jeden ze swych celów) doprowadzać do wytworzenia pozytywnych relacji z otoczeniem i dobrego, wyrazistego wizerunku samorządu. Nie bez wpływu na efekty jest dobór metod stosowanych w tym procesie i narzędzi komunikowania, ponieważ ich poziom akceptacji może być odmienny w różnych grupach interesariuszy i korzystanie z poszczególnych metod może mieć inny wpływ na

kreowany wizerunek. Interesujące wydaje się, co na ten temat sądzą samorządowi PR-owcy i jakie jest ich zadanie w kwestii wpływu poszczególnych narzędzi PR na wizerunek gminy, burmistrza, wójta. Jest bowiem prawdopodobne, że te z nich, które są uznawane za przynoszące korzyści wizerunkowe, będą częściej używane w codziennej działalności, inne zaś mogą być pomijane. Warte analizy wydaje się również, czy opinie urzędników na powyższe tematy spotykają się z podobnymi u mieszkańców, czy też oczekiwania się rozmiągają? Zebrany materiał wskazuje, że postrzeganie wpływu poszczególnych narzędzi PR na wizerunek JST nie jest jednakowe w badanych regionach. Choć ogólnie wszystkie są oceniane przez co najmniej połowę respondentów jako wpływające na wizerunek raczej korzystnie lub zdecydowanie korzystnie, to różny jest rozkład tych ocen i stopień zdecydowania. Jako wpływające korzystnie na wizerunek JST, najwyższe są oceniane bezpośrednie kontakty z mieszkańcami (spotkania, konsultacje społeczne, udział w zebraniach gminnych i sołeckich) i redagowanie strony internetowej oraz organizacja wydarzeń. Te narzędzia uzyskują bardziej zdecydowane pozytywne oceny w Podkarpaciu. Organizacja wydarzeń jest uznawana za korzystnie wpływającą na wizerunek JST przez 93,4% PR-owców samorządowych na Podkarpaciu, przy czym 42,5% uważa, że jest to wpływ zdecydowanie korzystny. W Zachodniopomorskiem 79,1% opinii jest pozytywnych, lecz tylko 10,9% respondentów uznaje go za zdecydowanie korzystny.

Wpływ obecności urzędników miejskich na zebraniach gminnych (lub gminnych na zebraniach sołeckich) jest, jako pozytywnie wpływający na wizerunek JST, wyżej oceniany na Podkarpaciu (91,5% badanych), przy czym dla 52,8% jest to wpływ zdecydowanie korzystny; w Zachodniopomorskiem zaś tak uważa 80,9%, w tym 22,7% uznaje ten wpływ za zdecydowanie korzystny. Wyraźnie więc formy bezpośredniego kontaktu samorządu z mieszkańcami są uznawane przez urzędników za dobroczynne dla wizerunku JST, jednak przekonanie to w każdym przypadku jest silniejsze na Podkarpaciu niż w Zachodniopomorskiem. Być może na ukształtowanie się takiego przekonania miał wpływ zupełnie odmienny charakter zaludnienia i zabudowy obu regionów: mniejsze i daleko położone od siebie miejscowości i wsie w woj. zachodniopomorskim i ludniejsze, niejednokrotnie stykające się ze sobą w woj. podkarpackim. Taką interpretację wydaje się potwierdzać większe znaczenie przypisywane mediom (a zatem kontaktom na odległość) w woj. zachodniopomorskim niż w podkarpackim. Narzędzia media relations urzędnicy pierwszego z regionów uważają za ważne i zdecydowanie ważne dla kształtowania wizerunku. Jest tak zarówno w odniesieniu do rozsyłania materiałów prasowych, które za wpływające raczej lub zdecydowanie korzystnie uznaje 84,6% samorządowców w Zachodniopomorskiem i tylko 74,5% w Podkarpaciu (gdzie dodatkowo 12,3% jest zdania, że ten wpływ

jest raczej lub zdecydowanie niekorzystny), jak i do organizacji konferencji prasowych. Za raczej lub zdecydowanie korzystne dla wizerunku uznaje to narzędzie 78,2% respondentów w Zachodniopomorskim i jedynie 62,3% na Podkarpaciu. Również monitorowanie mediów jest, jako narzędzie wpływające korzystnie na wizerunek, wyżej oceniane w Zachodniopomorskim przez 70% urzędników, wobec 63,4% w Podkarpackiem.

Wewnętrzne public relations, jako grupa narzędzi wpływających na wizerunek poprzez oddziaływanie na personel samorządowy, jest wyżej oceniane na Podkarpaciu, a jego poszczególne narzędzia mają, zdaniem urzędników, wpływ na wizerunek o różnej sile. Najważniejszym z nich wydają się spotkania burmistrza (prezydenta) z personelem urzędu. Zdaniem 86,8% samorządowców z Podkarpacia ma to raczej lub zdecydowanie korzystny wpływ na wizerunek urzędu.

Najniżej wśród narzędzi wewnętrznego PR, pod względem wpływu na wizerunek, jest postrzegana sieć wewnętrzna w urzędzie, czyli intranet. Ten system wewnętrznej komunikacji w woj. podkarpackim korzystnie wpływa na wizerunek 67,6% gmin, przy czym najsilniej są o tym przekonani samorządowcy w gminach miejskich. W zachodniopomorskim takie przekonanie najsilniej występuje w gminach miejsko-wiejskich. Ma to prawdopodobnie związek z ich wielkością, znaczenie bowiem tego narzędzia jest relatywnie niewielkie w kilku- czy kilkunastoosobowych zespołach w małych gminach wiejskich.

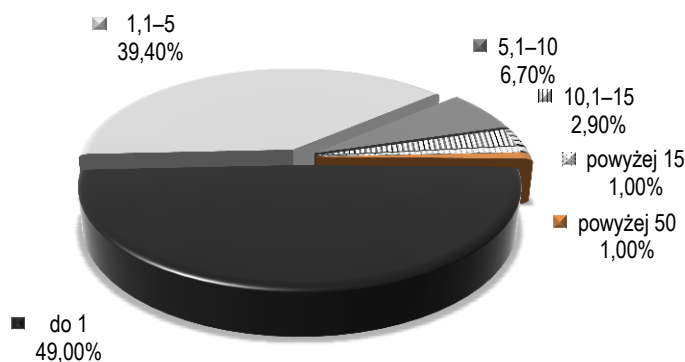
Ważnym wynikiem zebranego materiału na temat opinii o wewnętrznym PR wydaje się stosunkowo nieduży odsetek (oscylujący, z nielicznymi wyjątkami, w zakresie od kilku do kilkunastu procent) respondentów niemających zdania w sprawie wpływu poszczególnych jego narzędzi na wizerunek JST. Świadczy on o tym, że samorządowcy są w znacznym stopniu świadomi, że również wewnętrzny PR oddziałuje na postrzeganie gminy w otoczeniu zewnętrznym.

3. Środki przeznaczane na realizację zadań komunikacyjnych

W porównaniu z innymi narzędziami marketingowymi, np. z reklamą, public relations jest stosunkowo mniej kosztowną dziedziną, gdyż bazuje przede wszystkim na formach nieodpłatnych, nie oznacza to jednak całkowitego braku kosztów związanych z realizacją zadań komunikacyjnych opartych na PR. Wprawdzie zabiegi o zainteresowanie mediów przygotowanym materiałem prasowym i późniejsza publikacja zawartych w nim informacji nie są odpłatne, jednak już organizacja konferencji prasowej czy eventu z udziałem dziennikarzy pociąga za sobą pewne koszty. Sponsoring, ze względu na osiągnane efekty w stosunku do nakładów, jest oceniany jako tań-

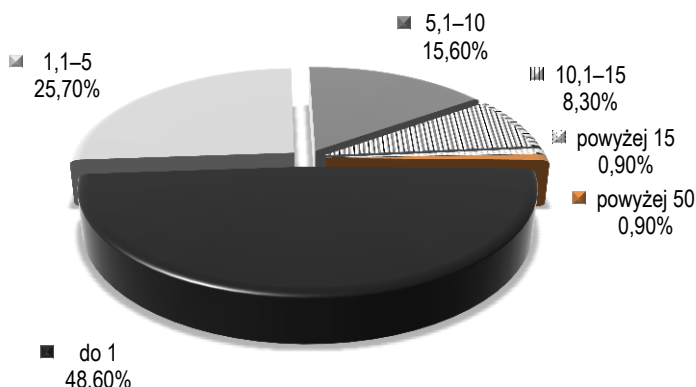
szy od reklamy, niemniej również wiąże się z wydatkowaniem pieniędzy. Podobnie wydawanie materiałów informacyjnych czy utrzymywanie serwisu internetowego, aby było prowadzone na dobrym poziomie, musi być opłacalne. Samorządy, przeznaczając środki finansowe na działania komunikacyjne, stają przed dylematem: zostać skrytykowanym za wydawanie publicznych pieniędzy na cele przez część opinii publicznej nieakceptowane, czy za to, że nie dość skutecznie informują o swoich planach i podejmowanych działaniach, nie budują dobrych relacji z grupami interesariuszy. W odróżnieniu od przedsiębiorstwa, dla którego miernikiem efektywności działań jest zysk jego akcjonariuszy, nie może miasto czy gmina wykazać wprost zasadności wydatkowanych na PR środków publicznych. Stąd w wielu przypadkach może się pojawiać obawa o zarzuty związane z kosztami ponoszonymi na poszczególne działania o charakterze public relations. Warto zatem się dowiedzieć, ile środków z budżetu promocyjnego jest w samorządach przeznaczanych na realizację zadań komunikacyjnych, a także jakie działania i narzędzia z warsztatu public relations w opinii urzędników odpowiedzialnych za komunikację są warte dofinansowania. Taka bowiem opinia może wskazywać jednocześnie na przekonanie o ich większym znaczeniu i potrzebie rozwijania. W badaniu zapytano o to, jaki procent budżetu na promocję urzędu jest przeznaczany na działania o charakterze public relations, gdyż jak pokazały badania pilotażowe, właśnie w takim odniesieniu respondentom najłatwiej oszacować te wartości. Zasadne wydaje się też pytanie, czy kwestia niedostatecznych środków finansowych jest barierą dla rozwijania i poprawy jakości komunikowania?

Jaki procent budżetu na promocję urzędu jest przeznaczany na działania o charakterze public relations?



Rys. 13. Udział wydatków na PR w budżecie promocyjnym gminy. Woj. podkarpackie, N = 107

Jaki procent budżetu na promocję urzędu jest przeznaczany na działania o charakterze public relations?



Rys. 14. Udział wydatków na PR w budżecie promocyjnym gminy. Woj. zachodniopomorskie, N = 111

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że w praktyce w obu badanych regionach większość JST przeznaczają na public relations nie więcej niż 5% budżetu zarezerwowanego na promocję gminy, przy czym blisko połowa respondentów deklaruje, że jest to wartość do 1% tego budżetu. Kwoty większe niż 15% ponosi jedynie 2% urzędów. W województwie podkarpackim 88,4% badanych stwierdza, iż udział wydatków na public relations nie przekracza 5%, a w woj. zachodniopomorskim w tej grupie znajduje się 74,3% samorządów (rys. 13. i 14.).

Przedstawione wyniki obrazują sytuację z punktu widzenia urzędników odpowiedzialnych za PR w jednostkach samorządu terytorialnego i są odbiciem ich stanu wiedzy lub przekonań w tej sprawie. Jakkolwiek osoby te, realizując zadania komunikacyjne, są zorientowane w kwestiach finansowych, to jednak pomiędzy rzeczywistymi wydatkami obliczonymi na podstawie dokumentów finansowych a deklarowanymi przez ankietowanych mogą się pojawić różnice. Rozbieżności takie mogą być również wynikiem niejednakowego klasyfikowania poszczególnych wydatków przez badane osoby, to znaczy zaliczania (lub nie) pewnych działań do obszaru PR. Jednak na potrzeby niniejszej analizy metoda polegająca na szacowaniu przez osoby odpowiedzialne za działania komunikacyjne, wielkości wydatków na PR w stosunku do całości budżetu, jakim dysponują, i ich opiniowanie potrzeby (lub jej braku) zwiększenia nakładów na poszczególne narzędzia wydaje się wystarczająca. Daje ona możliwość zobrazowania skali, proporcji oraz rozkładu (na poszczególne rodzaje gmin w badanych regionach) wydatków na

działania o charakterze public relations w stosunku do innych, zaliczanych do promocji samorządu.

Wartości te można interpretować raczej jako niewysokie, nawet jeśli wziąć pod uwagę, że public relations, w porównaniu z innymi formami komunikowania się, w głównej mierze opiera się na formach aktywności niewymagających bardzo dużych nakładów. Jak można przypuszczać, budżety promocyjne większości samorządów nie są wysokie, a więc niewielki procent od niewysokiego budżetu nie może dać znaczących wartości. Warto jednak rozważyć, jaki wpływ na skuteczność działań komunikacyjnych ma nawet niewielki budżet, jakim na te cele dysponuje samorząd. Otóż zestawienie samooceny skuteczności działań komunikacyjnych dokonywanej przez samorządowych PR-owców z ich przekonaniem o tym, że brak pieniędzy stanowi przeszkodę w realizacji public relations, w woj. podkarpackim wskazuje na zależność tych dwóch zmiennych. Im wyższa jest samoocena pod względem skuteczności komunikowania przez gminę, tym głębsze jest przekonanie, że przeszkodą w poprawie jego skuteczności jest niedostatek środków finansowych. Zatem urzędy, które nisko oceniają swoją skuteczność komunikacyjną, taki niedostatek w mniejszym stopniu postrzegają jako przeszkodę. Można by więc sądzić, iż ci, dla których pieniądze są ważne jako warunek skutecznego realizowania public relations, radzą sobie również wobec ich niedostatku. Ci zaś, którzy skuteczność swojego komunikowania się oceniają nisko, w mniejszym stopniu upatrują jej przyczyn w braku środków (tab. 1.). Ze statystycznego punktu widzenia nie jest to wprawdzie zależność silna, jednak statystycznie istotna na Podkarpaciu. Nie występuje ona natomiast w Zachodniopomorskiem.

Druga, niezwykle istotna obserwacja i ważny wniosek wynikają ze stwierdzonej w badaniach zależności, że wyższa ocena własnej skuteczności w komunikowaniu się jest skorelowana dodatnio z wielkością środków przeznaczanych na te działania, a zatem w tych gminach, gdzie public relations zajmuje wyższą pozycję w budżecie promocyjnym, mamy również do czynienia z silniejszym przekonaniem o skuteczności komunikacji. Zależność tę zbadano, korzystając z metod statystycznych, z których wynika, że wraz z rosnącym, deklarowanym budżetem przeznaczanym na PR w gminie, wzrasta ocena skuteczności tych działań przez urzędników. Świadczy o tym dodatnia wartość zastosowanego współczynnika korelacji. W tabeli 1. z prawej strony pokazano odsetek respondentów oceniających, w jakim stopniu brak środków finansowych jest (ich zdaniem) barierą w działaniach komunikacyjnych, z lewej zaś strony – jak ci sami urzędnicy oceniają (w punktach) skuteczność działań PR. Zatem wydaje się, że jednak świadomość dysponowania większymi pieniędzmi na prowadzenie public relations wywołuje również

poczucie większej ich skuteczności w ocenie urzędników⁵⁶. Nie należy jednak nadinterpretować tego zjawiska, o realnej bowiem skuteczności działań więcej mówi odsetek osób z otoczenia urzędu, które deklarują poczucie dobrego poinformowania, co zostanie przedstawione w kolejnym rozdziale.

Tabela 1. Korelacja pomiędzy oceną skuteczności działań informacyjnych urzędu a brakiem pieniędzy jako czynnikiem utrudniającym realizowanie działań komunikacyjnych

Województwo	Ocena skuteczności działań komunikacyjnych urzędu w skali 0–10	Czy brak pieniędzy jest barierą dla działań komunikacyjnych urzędu					
		zdecydowanie nie %	raczej nie %	trudno powiedzieć %	raczej tak %	zdecydowanie tak %	ogółem %
Podkarpackie N = 107	3		9,5				1,9
	4				2,4		0,9
	5		14,3	50,0	14,3	2,9	11,2
	6	33,3	33,3		11,9	8,8	15,9
	7	33,4	19,0	25,0	28,6	23,5	25,2
	8		14,3	25,0	21,4	35,3	23,4
	9	33,3	4,8		9,5	17,7	12,2
	10		4,8		11,9	11,9	9,3
Zachodniopomorskie N = 111	3				4,4	2,7	2,8
	4				2,2	5,4	2,8
	5			5,9	4,5	8,1	5,5
	6		33,3	11,8	8,9	5,4	10,1
	7		44,4	52,9	22,2	16,2	26,6
	8			23,5	31,1	35,1	28,3
	9		22,3	5,9	24,4	24,3	21,1
	10	100			2,3	2,8	2,8

Podsumowując – środki finansowe przeznaczane na public relations w samorządzie są relatywnie niskie w skali całego budżetu promocyjnego i na ogół nie przekraczają 5% jego wartości w Podkarpackiem i 15% w Zachodniopomorskiem. W pewnej mierze pokazuje to obecną niewysoką pozycję PR-u na tle innych form aktywności promocyjnej samorządu (autor świadomie wymienia PR jako formę promocyjnej aktywności, ze względu na taką właśnie konstrukcję budżetów gmin). Można również takie proporcje wydatków interpretować jako rozsądne, jeśli wynikają z tego, że pozostały procent jest przeznaczany na inne formy, które dla swej skuteczności fak-

⁵⁶ Do weryfikacji zależności pomiędzy wielkością środków finansowych a oceną skuteczności działań informacyjnych zastosowano współczynnik korelacji tau-c Kendalla. Wartość istotności przybliżonej $i = 0,002$ dla woj. podkarpackiego i $i = 0,003$ dla woj. zachodniopomorskiego świadczy, że jest to zależność istotna statystycznie. Wartość miar symetrycznych 0,207 w przypadku woj. podkarpackiego i 0,197 dla zachodniopomorskiego mówi, że jest to zależność słaba.

tycznie potrzebują wyższych nakładów. Wymagałoby to jednak zapoznania się ze szczegółową strukturą budżetów. Ponadto wydaje się, że zarówno udział w całym budżecie, jak i wartość bezwzględna nakładów na public relations w samorządach wzrósł w ostatnich latach (choć ta przypuszczalna tendencja i wynikająca z obserwacji oraz współpracy autora z samorządami teza wymagałaby zapewne empirycznego potwierdzenia), zatem oznaczałoby to rosnącą pozycję PR i świadomość jego roli wśród samorządowców. Sprzyja temu zapewne również lepsza sytuacja finansowa gmin i absorpcja środków unijnych.

4. Bariery w realizowaniu zadań komunikacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego

Do czynników, które zdaniem samorządowców, ograniczają ich w prowadzeniu działań PR, można zaliczyć:

- brak pieniędzy,
- brak zainteresowania mieszkańców,
- brak czasu na te działania,
- niedostateczne wyposażenie w sprzęt i technologie,
- brak kompetentnych osób (niedostateczne kompetencje urzędników),
- przekonanie o tym, że nie ma potrzeby informowania otoczenia o działaniach urzędu.

Dla procesu budowania relacji z otoczeniem na bazie dialogu stron kluczowe znaczenie ma wzajemne zrozumienie i umiejętność zaobserwowania obszarów, które te działania blokują lub stanowią przeszkodę w ich udoskonalaniu. Mogą one się znajdować po stronie materialnych warunków prowadzenia komunikacji, ale przyczyną może też być człowiek, jego niekompetencja, zła wola, brak zainteresowania. Można wreszcie upatrywać przeszkód dla rozwoju dobrych relacji jednostek samorządu terytorialnego z otoczeniem w złym prawie, procedurach czy niedostatku środków finansowych na prowadzenie public relations.

Badania wśród urzędników samorządowych, zajmujących się komunikowaniem w JST, pozwalają na wskazanie czynników, które ich zdaniem, w większym stopniu stanowią przeszkodę w realizacji działań w tym zakresie oraz tych, które w realiach badanych regionów takiego negatywnego wpływu nie mają. Wśród barier na pierwszy plan wysuwa się brak pieniędzy na realizację zadań komunikacyjnych. Na ten czynnik, jako raczej istotny i zdecydowanie istotny, wskazuje 71,7% badanych na Podkarpaciu i 75,4% w Zachodniopomorskiem. Jeśli jednak zestawi się te oceny z po-

strzeganiem skuteczności własnych działań komunikacyjnych samorządów, to zauważymy, że zwłaszcza w woj. podkarpackim najsilniej akcentują problem braku środków ci urzędnicy, którzy jednocześnie wysoko oceniają swoją skuteczność w komunikowaniu się.

Kolejnym czynnikiem, utrudniającym samorządom efektywną komunikację z otoczeniem jest, zdaniem ich PR-owców, brak zainteresowania mieszkańców. Raczej tak i zdecydowanie tak uważa 54,7% urzędników odpowiedzialnych za public relations w gminach Podkarpacia i 33,6% w Zachodniopomorskiem. Zdania jednak są tu wyraźnie podzielone, zwłaszcza w Zachodniopomorskiem, gdzie mamy do czynienia z opinią przeciwną u niemal takiej samej liczby respondentów (30% wskazań raczej i zdecydowanie nie). W Podkarpackiem braku zainteresowania mieszkańców, jako bariery dla działań komunikacyjnych, nie postrzega 35,9% badanych. Jak więc widać, ponad połowa samorządowych PR-owców na Podkarpaciu i ponad jedna trzecia w Zachodniopomorskiem odczuwa brak zainteresowania mieszkańców sprawami, o których informuje urząd, i uważa to za jedną z głównych przeszkód w realizowaniu działań komunikacyjnych. W Podkarpackiem mamy do czynienia ze znaczną liczbą respondentów będących „zdecydowanie” i „raczej” przeciwnego zdania we wszystkich rodzajach gmin, jednak już w Zachodniopomorskiem tylko urzędnicy gmin wiejskich w 4,4% deklarują, że taki brak zainteresowania zdecydowanie nie stanowi głównej przeszkody. W pozostałych rodzajach gmin respondenci są zdania, że co najwyżej „raczej” nie stanowi problemu.

Innym czynnikiem odczuwanym jako bariera dla prowadzenia public relations przez samorząd jest brak czasu na te działania. Ten problem jest silniej akcentowany w Podkarpackiem, jest bowiem zdecydowanie tak odczuwany przez 16,2% urzędników, podczas gdy w Zachodniopomorskiem tylko przez 1,8%. „Raczej” problemem jest dla 35,2% respondentów na Podkarpaciu, a dla 20% w Zachodniopomorskiem, gdzie ponad połowa badanych (51,8%) nie uważa braku czasu za główną przeszkodę w prowadzeniu działań komunikacyjnych. Można więc przypuszczać, że w Zachodniopomorskiem inne przyczyny (np. niedostatek środków finansowych) stanowią większy kłopot i brak czasu nie jest odczuwany w związku z tym jako główna bariera albo osoby odpowiedzialne za public relations w mniejszym zakresie zajmują się innymi sprawami w ramach swoich obowiązków, przez co mają go więcej na działania komunikacyjne. Takiej interpretacji nie wspiera jednak fakt, że w Podkarpackiem, zdaniem urzędników, większa liczba urzędów ma w swojej strukturze jasno określone stanowisko ds. komunikacji z otoczeniem (46,2%) niż w Zachodniopomorskiem (31,8%), co mogłoby sugerować, że jako osoby odpowiedzialne głównie za public relations, mogą przeznaczać na tę aktywność więcej czasu. Analizując natomiast

wszystkie dane dotyczące oceny barier w prowadzeniu działań komunikacyjnych, zauważamy, że w większości kategorii samorządowcy z Podkarpacia są skłonni częściej uznawać je za zdecydowanie lub raczej będące problemem, niż w Zachodniopomorskiem. Wyjątek stanowi brak pieniędzy i niezrozumienie ze strony przełożonych, które są większym problemem w Zachodniopomorskiem. Wydaje się więc, że przyczyn takiego rozkładu raczej należy upatrywać w sposobie organizacji pracy JST w poszczególnych regionach lub w różnicach mentalności ludzi, inaczej oceniających swoją sytuację w pracy na Podkarpaciu i w Zachodniopomorskiem.

Jako ważny problem, utrudniający prace samorządowym PR-owcom, wymieniają oni niedostateczne wyposażenie urzędu w sprzęt i technologię. Tę przyczynę jako raczej lub zdecydowanie istotną postrzega 48,6% badanych w Podkarpackiem i 28,4% w Zachodniopomorskiem. Co ciekawe, najsilniej akcentują ten aspekt urzędnicy gmin miejskich obu regionów. Najmniej dotkliwy wydaje się on zaś w gminach miejsko-wiejskich Podkarpacia i wiejskich Zachodniopomorskiego. Z pewnością sprzęt komputerowy czy telekomunikacyjny odgrywa istotną rolę w prowadzeniu działań public relations. Mogłoby się wydawać, że telefon i komputer z dostępem do Internetu ma każda JST, a zatem skąd, zwłaszcza w gminach miejskich, problem wyposażenia technicznego? Można przypuszczać, że podstawowe wyposażenie rzeczywiście jest w każdej gminie, jednak pracownicy odpowiedzialni za prowadzenie działań public relations mogą odczuwać trudności w zakresie swobodnego dostępu do Internetu, specjalistycznego oprogramowania przydatnego, a czasem wręcz niezbędnego do pracy (np. programów graficznych, nowych wersji edytora tekstu), oraz urządzeń drukujących czy kopiujących. Niekiedy problemem może być również służbowy telefon komórkowy (a raczej jego brak), na który całą dobę mógłby zadzwonić dziennikarz. Niewykluczone więc, że silniej akcentowany problem w gminach miejskich bardziej wynika z wyraźnie odczuwanego braku sprzętu, zwłaszcza w kontaktach z nowoczesnie wyposażonymi redakcjami mediów czy interesariuszami komunikującymi się z urzędami, lub też po prostu z silniejszej w miastach potrzeby nadążania za nowościami technicznymi, niż z realnie gorszego wyposażenia miejskich urzędów. Niedostawanie jednak pod tym względem do standardów, jakie obowiązują w otoczeniu, może być rzeczywistą barierą dla prowadzenia działań komunikacyjnych, i sygnały, jakie płyną z JST o brakach w sprzęcie czy technologii, powinny być analizowane, zapóźnienia bowiem, zwłaszcza w dziedzinie oprogramowania i know-how, mogą blokować lub utrudniać realizację zadań w obszarze public relations.

W mniejszym stopniu odczuwane jako przeszkody są takie czynniki, jak niezrozumienie przez przełożonych, nieprzychylność mediów czy brak

kompetentnych osób. W tych przypadkach w obu regionach mniejszy odsetek badanych wskazuje na nie w kategorii barier dla prowadzenia PR, jednak należy odnotować, że w Zachodniopomorskiem 4,5% urzędników samorządowych za zdecydowany problem uważa brak kompetentnych osób, a jako „raczej problem” ocenia to 17,3% badanych. Oznacza to, że co piąty samorząd w tym regionie jest zdania, że PR-owcy, realizujący zadania związane z komunikacją, nie są odpowiednio przygotowani do swojej pracy lub że liczba profesjonalistów jest zbyt mała. W Podkarpackiem tego zdania jest 15,1% badanych.

Interpretując te wyniki, należy pamiętać, że mają one charakter samooceny i respondenci wypowiadali się w pewnym sensie sami o sobie i o własnym przygotowaniu do pełnionych funkcji. Z pewnością rzutuje to na wynik, na ogół bowiem występuje tendencja raczej do podwyższania sobie oceny niż do krytycznego wypowiadania się o własnych kwalifikacjach. Niemniej na tej podstawie można wyciągać wnioski na temat stanu świadomości samorządowych PR-owców i ich oceny sytuacji w środowisku. Istotnie można sądzić, że ta kwestia może być silniej odczuwana na terenach wiejskich, gdzie trudniej o zatrudnienie osób posiadających wysokie kwalifikacje w dziedzinie public relations, jednak nie musi to wynikać wyłącznie z niemożności znalezienia odpowiednich kandydatów. Nierzadko sytuacja finansowa uniemożliwia wygospodarowanie oddzielnego etatu lub też osoby decyzyjne nie widzą tak silnej potrzeby zatrudniania wysoko wykwalifikowanej osoby do zadań związanych z komunikacją. Za taką interpretacją mógłby przemawiać stosunkowo niewielki procent stanowisk przeznaczonych w strukturze urzędów wyłącznie do działań o charakterze PR. Aż 68,2% samorządów w woj. zachodniopomorskim nie wymienia takiej komórki lub osoby w strukturze urzędu i 53,8% w podkarpackim. Nawet jeśli przyjąć, że pewien procent respondentów nie wiedział o ich istnieniu, to też nie poprawia tej statystyki, oznacza bowiem, że takie stanowisko istnieje raczej „na papierze” i de facto profesjonalne działania nie są prowadzone. Zatem pomimo mniejszego zaakcentowania przez badanych tego problemu jako bariery, brak wykwalifikowanej kadry wydaje się być istotnym czynnikiem utrudniającym realizowanie działań komunikacyjnych na profesjonalnym poziomie.

Niezrozumienie ze strony przełożonych nie jest postrzegane jako problem przez większość samorządowych PR-owców. Blisko trzy czwarte pytanych na Podkarpaciu uznało, że zdecydowanie lub raczej nie utrudnia to ich pracy. W Zachodniopomorskiem tego zdania jest 58,2% badanych. Przeciwną opinię zaprezentowało 15,1% samorządowców z woj. podkarpackiego i 20% w woj. zachodniopomorskim. Dla tych respondentów niezrozumienie ze strony przełożonych jest istotnym czynnikiem utrudniającym prowadzenie public relations w gminie. Jeśli jednak szczegółowo przeanalizujemy to za-

gadnienie, okaże się, że w niektórych rodzajach gmin występuje spora liczba takich przypadków. W województwie podkarpackim dla 25% samorządowców miejsko-wiejskich jest to „raczej” problem, a w zachodniopomorskim „raczej tak” uważa 31,3% badanych w gminach miejskich. Oznacza to, że jedna czwarta na Podkarpaciu i jedna trzecia w Zachodniopomorskiem spośród PR-owców w wymienionych rodzajach urzędów gmin pracuje w poczuciu, że ich przełożeni utrudniają im profesjonalne działanie w obszarze komunikowania, przez swój brak zrozumienia dla tych zagadnień.

Relacje z mediami mają duży udział w całej aktywności w ramach samorządowego PR. Jak zawsze w obszarze polityki, mogą się pojawiać kwestie stronnictwa, braku obiektywizmu, sympatie i antypatie różnych środowisk. Czy zatem nieprzychylność mediów jest uznawana za barierę dla realizowania zadań komunikacyjnych przez urzędników? Okazuje się, że większość PR-owców w samorządach nie jest skłonna tak uważać. W obydwu badanych regionach zbliżony odsetek respondentów uznał, że raczej jest barierą (17,1% w Podkarpaciu i 15,5% w Zachodniopomorskiem), niespełna zaś 3% w obu regionach było zdania, że zdecydowanie jest. W Zachodniopomorskiem najsilniej odczuwają to urzędnicy gmin miejsko-wiejskich (25,7%) i miejskich (25%), z kolei na Podkarpaciu urzędy gmin wiejskich w największym procencie odbierają nieprzychylność mediów jako przeszkodę w realizowaniu działań komunikacyjnych (20,5%), choć w tej grupie gmin jest również największy odsetek urzędników będących przeciwnego zdania (70,6%). Dla większości jednak ta kwestia nie jest problemem. 69,5% respondentów z podkarpackiego, a 54,5% badanych z woj. zachodniopomorskiego uważa, że zdecydowanie lub raczej nie jest to czynnik utrudniający im prowadzenie działań komunikacyjnych. W obu regionach najsilniej to przekonanie jest akcentowane w gminach wiejskich.

Warte uwagi jest, że część osób odpowiadających za komunikację w gminach zapytana, czy uważa, że nie jest konieczne informowanie ogółu o działaniach urzędu, była skłonna zgodzić się z takim twierdzeniem. Zatem można wysnuć wniosek, że jedną z barier dobrego komunikowania się w samorządach jest w pewnym zakresie przekonanie niektórych urzędników o tym, że nie ma potrzeby informowania opinii publicznej o działaniach urzędu. Taką bowiem opinię wyraziło 7,6% respondentów z Podkarpacia, przy czym aż 6,7% w gminach miejskich tego regionu zgadza się z nią zdecydowanie. Takiej potrzeby nie widzi 11,8% badanych w Zachodniopomorskiem, gdzie 14,3% urzędników w gminach miejsko-wiejskich, odpowiedzialnych za public relations, uważa, że raczej nie ma takiej potrzeby. Można przypuszczać, że jest to przejaw albo niezrozumienia istoty samorządowych działań komunikacyjnych, albo rzeczywistego przekonania o ich bez-

celowości. W obu przypadkach będzie to istotny i skuteczny hamulec rozwijania rzetelnego PR gminy.

Na podstawie uzyskanych wyników można więc przyjąć, że za główne przeszkody, utrudniające prowadzenie public relations w gminie, samorządowi PR-owcy uznają, w obu badanych regionach w podobnym stopniu, niedostatek środków finansowych oraz niedostateczne wyposażenie w sprzęt i technologię, co jest bardziej akcentowane w woj. podkarpackim, zwłaszcza w urzędach gmin miejskich. Kwestią uznaną przez urzędników za ważną barierę w realizowaniu zadań komunikacyjnych jest brak zainteresowania mieszkańców, który również dotkliwiej odczuwają samorządowcy z Podkarpacia, zwłaszcza w gminach miejskich. Należy jednak zauważyć, że to odczucie nie jest podzielane przez samych mieszkańców, którzy w większości deklarują zainteresowanie sprawami miasta i gminy (78,7% w Podkarpaciu i 78,6% w Zachodniopomorskiem). Wydaje się, że pewnym problemem jest też sposób organizacji wewnętrznej struktury działów w urzędach i zakresów obowiązków, który powoduje (z większym nasileniem na Podkarpaciu), że osoby odpowiedzialne za public relations odczuwają brak czasu na realizowanie tych zadań, ze względu na konieczność zajmowania się również innymi sprawami w ramach swoich obowiązków. Taki stan rzeczy w wielu urzędach wynika z przyporządkowania public relations do obszaru promocji, w związku z czym PR staje się, po pierwsze, podporządkowany głównie celom promocyjnym, po drugie – w strukturze zadań danej komórki – tylko jednym z wielu obowiązków. Jeśli taka sytuacja dodatkowo łączy się z przypadkiem niezrozumienia przez przełożonych istoty działań komunikacyjnych, może to istotnie blokować rozwijanie prawidłowego public relations samorządu z otoczeniem. Wciąż występującym problemem utrudniającym realizację poprawnej komunikacji jest też utrzymujące się u części urzędników przekonanie, że informowanie ogółu o działaniach urzędu nie jest konieczne. Wobec takiej postawy nie sposób wyobrazić sobie jakiegokolwiek public relations, a z całą pewnością nie dobre i rzetelne. Tam więc, gdzie w komórkach PR mamy do czynienia z osobami nieprzekonanymi co do korzyści płynących z dobrych relacji z otoczeniem, opartych na informowaniu i dialogu, będziemy również obserwowali działania pozorne, nieprofesjonalne i nieskuteczne. Można jednak mieć nadzieję, że zarówno zewnętrzne czynniki (interesariusze), jak i rosnące wymagania co do kompetencji pracowników w samych urzędach gmin z czasem będą eliminować te postawy, które ewidentnie blokują prowadzenie public relations na dobrym poziomie.

ROZDZIAŁ III

POSTAWA I OCZEKIWANIA MIESZKAŃCÓW JAKO STRONY W DIALOGU Z URZĘDEM MIASTA I GMINY

Zbigniew Chmielewski

1. Stopień zainteresowania działaniami podejmowanymi przez samorząd terytorialny

Warunkiem koniecznym realnego dialogu pomiędzy samorządem a mieszkańcami jest wzajemne zainteresowanie swoimi sprawami obu stron. Samorząd, jako organ wybieralny, powinien być z założenia zainteresowany komunikowaniem o swoich poczynaniach i zabieganiem na tej podstawie o uznanie i poparcie, podobnie jak prezydent miasta, burmistrz czy wójt. Wśród mieszkańców jednak postawy w tym zakresie mogą być znacznie zróżnicowane, obok bowiem osób w dużej mierze zaangażowanych w sprawy lokalnej społeczności, związanych z nimi np. z racji prowadzonej działalności gospodarczej czy kulturalnej, są również tacy, którym te tematy są obojętne, a plany i inicjatywy samorządu nie są przedmiotem ich zainteresowania. Jest to sytuacja normalna, występuje w różnych społeczeństwach, dopiero proporcje między liczbą reprezentujących poszczególne postawy są istotne i mówią o stanie demokracji oraz aktywności obywatelskiej w danej społeczności. Nie ulega jednak wątpliwości, że trudniej mówić o prowadzeniu public relations wobec braku zainteresowania nawiązaniem dialogu, mniej skuteczne są wszelkie próby komunikowania się, a nawet jednostronnego informowania przy obojętności i niezaciekawieniu tymi sprawami drugiej strony. Ten problem wymieniają urzędnicy samorządowi jako ich zdaniem odczuwalny i będący jedną z barier działań komunikacyjnych. Tymczasem mieszkańcy badanych regionów w większości deklarują duże zainteresowanie sprawami miasta czy gminy, tym, co planuje i realizuje samorząd terytorialny. W województwie podkarpackim w 2010 r. przeszło trzy czwarte respondentów twierdziło, że interesuje się tym, co planuje i czym zajmuje się urząd gminy, przy czym blisko co czwarty mieszkaniec tego regionu twierdził, że zdecydowanie się interesuje. Niezainteresowanych tą tematyką było na Podkarpaciu 12,6% mieszkańców. Niemal taki sam ogólny poziom zainteresowania był w Zachodniopomorskiem (78,6%).

W ogólnopolskich badaniach przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w latach 2011 i 2012 dwie trzecie Polaków deklarowało zainteresowanie sprawami publicznymi i tym, co robią władze samorządowe, jednak tylko nieco ponad 14% obywateli aktywnie uczestniczyło w podejmowaniu decyzji publicznych w swoich gminach⁵⁷.

Należy pamiętać, że dane te dotyczą deklarowanej postawy, i twierdzenie, że ankietowany interesuje się, a nawet zdecydowanie interesuje się sprawami JST, nie musi się przekładać na jakiegokolwiek realne jego działania. Jest to jednak jednoznaczna deklaracja istotnej części społeczności lokalnych o gotowości do udziału w dialogu i chęci nawiązania relacji. Zaobserwowany stan pokazuje istnienie pewnego potencjału, bez którego utrudnione byłoby prowadzenie komunikacji, wobec braku zainteresowania jednej ze stron. Badania pokazują, że JST nie muszą już realizować tego pierwszego, trudnego etapu, z jakim zwykle mają do czynienia firmy (marki), mianowicie zwrócenia na siebie uwagi, przyciągnięcia zainteresowania. Chęć uczestniczenia w życiu samorządu, otwartość na rozmowę jest dobrym punktem wyjścia i świadczy o istnieniu szans na osiągnięcie sukcesu. Czy to się uda, zależy już m.in. od skuteczności samorządowców w kreowaniu tych relacji, od używanych metod i narzędzi, wiarygodności i konsekwencji w realizacji public relations.

2. Przyczyny braku zainteresowania części społeczności lokalnych aktywnością urzędu miasta i gminy

Mimo że przeważająca część mieszkańców badanych terenów twierdzi, że interesuje się sprawami swojej gminy oraz tym, co planuje i realizuje samorząd, mamy jednak do czynienia z wcale liczną grupą osób, których te tematy nie zajmują. Identyfikacja tych grup, a także przyczyn, dla których odmawiają uczestnictwa w życiu lokalnej społeczności, jest o tyle ważna, że być może są przeszkody, po których usunięciu udałoby się zaangażować również tych właśnie mieszkańców w sprawy gminy i zaprosić do udziału w samorządzeniu. W demokratycznym kraju prawem każdego obywatela jest również odmowa takiego uczestnictwa. Jeśli jest ona świadoma i wynika z wyboru takiej właśnie postawy, nie ma powodów, aby domagać się jej zmiany. Chodzi jednak o sytuacje, kiedy członek lokalnej społeczności chętnie brałby udział w jej życiu, jednak pewne czynniki zniechęcają i odwodzą

⁵⁷ Instytut Spraw Publicznych, *Badania Między zainteresowaniem a zaangażowaniem – aktywność obywatelska i organizacje pozarządowe w Polsce* Warszawa 2013, www.isp.org.pl (dostęp 11.01.2015).

go od tego. Ich rozpoznanie mogłoby pomóc w poszerzeniu aktywności obywatelskiej i ograniczeniu obszaru bierności, zaproszeniu do dialogu większej liczby mieszkańców, a co za tym idzie, poprawieniu jego jakości. Podejmowane inicjatywy i decyzje, za którymi stoi szersza debata społeczna i większy udział obywateli w ich podejmowaniu, mają większe szanse na realizację, wywołują mniejsze konflikty, a prowadzenie ich jest łatwiejsze. Istnieje więc wiele powodów, dla których warto włączać jak najliczniej mieszkańców w sprawy gminy, życie jej samorządu, planowanie i realizację projektów.

W województwie podkarpackim przeszło co dziesiąty z mieszkańców nie interesuje się sprawami swojej gminy. 9,2% badanych twierdzi, że raczej nie interesują ich te sprawy, a 3,4%, że zdecydowanie nie interesują. W zachodniopomorskim ten odsetek jest jeszcze większy, sięga bowiem 15,8% mieszkańców. Osoby te, zapytane, co musiałoby się zmienić, aby zainteresowały się tymi sprawami, wymieniają jednak pewne czynniki, które, jak się okazuje, są przyczynami takiej postawy wobec spraw lokalnych. Na pierwszym miejscu wśród wymienianych powodów, które zniechęcają mieszkańców do angażowania się w sprawy publiczne, są sami urzędnicy. 17,4% niezainteresowanych w woj. podkarpackim i 11,6% w zachodniopomorskim twierdzi, że aby zainteresowali się sprawami gminy, „musieliby zmienić się sami urzędnicy”. Poważnym, jak się okazuje, problemem jest też „podejście do klienta” (co w pewnym sensie wiąże się z poprzednim czynnikiem). Jako powód własnej bierności ten czynnik podaje podobny odsetek badanych, przy czym większe nasilenie problemu występuje w zachodniopomorskim. Część mieszkańców akcentuje „nieodgodne godziny pracy urzędu gminy, kolejki, jakość obsługi” jako powody niechęci wobec JST. Tak na Podkarpaciu deklaruje 13% ankietowanych, którzy nie interesują się sprawami gminy, i 6,3% w Zachodniopomorskiem. Podobny odsetek jako powód podaje niewystarczający dostęp do informacji, niejasne informowanie. Ten czynnik zdaje się być bardziej nasilony w Podkarpackiem (gdzie jako powód podaje go 10,15% niezainteresowanych) niż w Zachodniopomorskiem, gdzie jest problemem dla 7,4% tej grupy. Inne przyczyny podawane przez osoby niezainteresowane działaniami samorządu to „nieefektywność działań władz lokalnych”, „brak czasu i chęci”, „nieuczciwość i niedotrzymywanie obietnic” oraz „zła jakość stron internetowych”. Istotna część grupy niezainteresowanej w obu regionach przyznaje, że „nie zna przyczyn takiej postawy, nie zastanawiali się nad tym”; stanowią oni 34,8% na Podkarpaciu i 21% w Zachodniopomorskiem.

Jak widać, spośród tych mieszkańców, którzy nie interesują się sprawami swojej gminy, znaczna część nie potrafi określić powodów takiego stanu rzeczy. Można więc przypuszczać, że są to osoby ogólnie mniej aktywne i nieangażujące się w sprawy inne niż prywatne. Pozostali wskazują

na przyczyny leżące bądź to po stronie samorządu i jego urzędników, takie jak organizacja pracy JST, sposób obsługi klientów, jakość samych urzędników, bądź po stronie ich samych, takie jak brak czasu czy chęci do angażowania się w sprawy publiczne.

Jedną z ciekawych zależności, która ujawniła się w badaniach i może rzucić nieco światła na kwestie udziału w życiu publicznym i zainteresowanie sprawami lokalnymi, jest korelacja pomiędzy poczuciem stopnia poinformowania o sprawach związanych z lokalnym samorządem a stopniem zainteresowania tymi sprawami. Otóż, im lepiej czują się poinformowani mieszkańcy danego terenu, tym większe deklarują zainteresowanie sprawami lokalnej społeczności⁵⁸. Ta zależność pokazuje znaczenie dobrej i skutecznej komunikacji dla przyciągania mieszkańców do współudziału w życiu publicznym i zainteresowania sprawami lokalnymi. To od profesjonalnego public relations samorządu w dużej mierze zależy więc poziom partycypacji i obecności obywateli w decydowaniu o sprawach lokalnych. W cytowanym materiale Instytutu Spraw Publicznych autorzy badań konkludują, że „takim działaniem (które rozwija kapitał ludzki – przyp. aut.) wymagającym pewnego tylko wysiłku ze strony władz samorządowych, będzie choćby odpowiedni sposób informowania o podejmowanych przez nie decyzjach i ich wyczerpujące wyjaśnianie. Im bardziej mieszkańcy postrzegani będą jako niekompetentni, a polityka informacyjna urzędów będzie uboga, tym trudniej o dojrzałe przejawy aktywności obywatelskiej”⁵⁹.

Mimo że zawsze istnieć będzie pewna grupa osób niezadowolonych i nieinteresujących się sprawami samorządu terytorialnego, choćby z ujawnionych w badaniach powodów, niezależnych od funkcjonowania JST, takich jak brak czasu czy chęci, to jednak zmiany jakości obsługi klientów, poprawa kompetencji urzędników, ułatwianie dostępu do informacji i udoskonalanie sposobów informowania może wpływać na zwiększenie zainteresowania mieszkańców sprawami lokalnymi i pracą samorządu terytorialnego. Szczególne znaczenie w tej kwestii wydaje się mieć jakość personelu, a także sposób prowadzenia komunikacji. Zauważmy, że główne powody artykułowane przez mieszkańców badanych regionów, dotyczą właśnie tych dwóch sfer. Jak wynika z raportu B. Urbaniak i P. Bohdziewicz z 2009 r.,

⁵⁸ Zależność istotna statystycznie ($i = 0,000$). Słaba dla woj. podkarpackiego (wartość miar symetrycznych 0,180) i umiarkowana dla woj. zachodniopomorskiego (0,304). Wartość chi-kwadrat pozwala estymować wyniki na całą populację dorosłych mieszkańców obu regionów. Można też zinterpretować tę zależność odwrotnie – im bardziej dana osoba jest zainteresowana sprawami publicznymi, tym wyższe deklaruje poczucie poinformowania. Nie jest jednoznaczne i wymagałoby dodatkowych badań, którą zmienną traktować jako zależną, a którą jako niezależną. Jednak jest pewne, że obie kwestie są wyraźnie ze sobą skorelowane.

⁵⁹ Instytut Spraw Publicznych, *Badania Między zainteresowaniem...*, op. cit., s. 12.

najbardziej pożądanymi cechami urzędnika samorządowego są: „grzeczny, kulturalny, uprzejmy” (700 wskazań na 1100 badanych), następnie „kompetentny” (593 wskazania) oraz „pomocny” (110 wskazań), a także „komunikatywny” i „nastawiony na klienta” (po 88 wskazań)⁶⁰. Wszystkie wymienione cechy dotyczą, jak widać, albo relacji z klientem, albo kompetencji w komunikowaniu się i informowaniu. Niedobory w zakresie właśnie tych cech są po części przyczyną zmniejszonego zainteresowania mieszkańców kontaktami z JST. W cytowanych badaniach respondenci wskazali na cechy, jakich brak polskim urzędnikom. Najwięcej wskazań dotyczyło braku: uprzejmości i życzliwości (45,8%), kompetencji (22%), zaangażowania w pracę (21%), profesjonalizmu (15,6%), komunikatywności (9,6%). Inne cechy, takie jak kultura osobista, otwartość, poszanowanie klienta, bezinteresowność, cierpliwość, szybkie załatwianie spraw, uzyskały poniżej 8% wskazań⁶¹.

Na sposób obsługi klientów nie ma przy tym większego wpływu szczebel JST. Podobnie ocenia się tę jakość w urzędach gminnych, powiatowych czy marszałkowskich. Dla badanych poproszonych o wskazanie tych elementów obsługi w urzędach, które cenią najbardziej, najważniejsza była szybkość obsługi (56%) oraz kompetencje i profesjonalizm urzędników (51%). Czynnikiem mogącym wpłynąć na poprawę jakości obsługi w urzędach jest, zdaniem badanych, poprawa kwalifikacji urzędników (30,2%)⁶². Obserwacje te wskazują na kierunki działań, które należałoby podjąć dla zwiększenia zainteresowania kontaktami z samorządem, a co za tym idzie, zaangażowania w sprawy lokalne. Mimo że nie wszystkie wizyty w urzędzie gminy czy miasta mają związek z osobistym angażowaniem się w sprawy publiczne, a wynikają jedynie np. z potrzeby złożenia czy odebrania dokumentu, to jednak złe doświadczenia z kontaktu w tych prostych sprawach mogą się przekładać na całość relacji i zniechęcać do aktywnych postaw w kwestiach lokalnych. Aby zwiększyć zatem skłonność obywateli do otwartości na dialog z samorządem, warto więc, jak się wydaje, pracować nad poprawą tych elementów komunikacji, które się wiążą:

- ze zwiększeniem uprzejmości i życzliwości urzędników,
- z poprawą kompetencji, wiedzy i wykształcenia urzędników,
- ze zwiększeniem zaangażowania się urzędników w wykonywanie zleconych zadań,
- z poprawą komunikatywności urzędników i sposobu przekazywania informacji⁶³.

⁶⁰ B. Urbaniak, P. Bohdziewicz, *Zdiagnozowanie..., op. cit.*, s. 50.

⁶¹ *Ibidem*, s. 51.

⁶² *Ibidem*, s. 54.

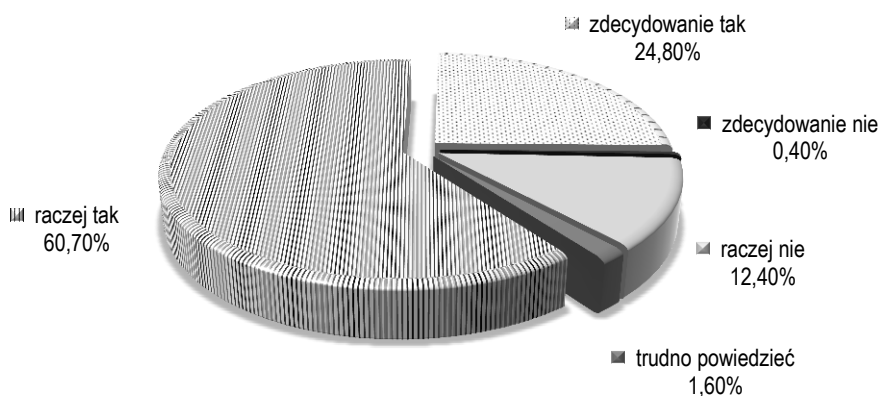
⁶³ *Ibidem*, s. 58.

3. Preferowane przez mieszkańców płaszczyzny dialogu i formy komunikacji z jednostkami samorządu terytorialnego

Duże zainteresowanie sprawami gminy stanowi dopiero, jak wcześniej wspomniano, pewną deklarację gotowości i potencjalnie aktywną postawę w procesie dialogu. Nie oznacza zaś rzeczywistego, pełnego zaangażowania i to niezależnie od postawy, a także form i metod, jakie przyjmie dla jego realizacji druga strona, czyli samorząd. Jak zawsze w licznych zbiorowościach, nie wszystkie formy i narzędzia są akceptowane, a preferencje co do sposobów komunikowania się zależą od wielu czynników.

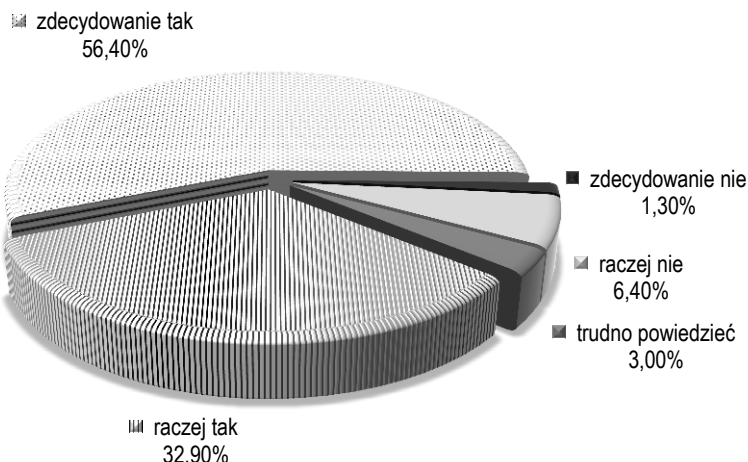
Public relations samorządu terytorialnego prowadzone są, jak w każdej organizacji, na płaszczyźnie wewnętrznej i zewnętrznej. Ze względu na specyficzność, funkcje publiczne, grupy interesariuszy i cele, stosuje się tu narzędzia nieco inaczej (z innym rozłożeniem nacisku), niż to ma miejsce np. w przedsiębiorstwie. Odmienne też są relacje z grupami docelowymi, różne bowiem są cele wzajemnych kontaktów – w przypadku JST nie występuje wprost element perswazji związanej z zakupem, a więc i skutki złe prowadzonej komunikacji są inne, choć mogą być dotkliwe dla każdego typu organizacji. Ponadto wizerunek instytucji publicznej, jaką jest samorząd, powoduje, że oczekiwania otoczenia co do stosowanych narzędzi, a także przyzwolenie na pewne formy są w odniesieniu do samorządu terytorialnego szczególne.

W jakiej formie najchętniej pozyskiwał(a)by Pan/i informacje dotyczące urzędu miasta/ gminy? Z mediów (prasa, radio, telewizja)



Rys. 15. Preferencje co do źródeł pozyskiwania informacji.
Woj. podkarpackie, N = 939

**W jakiej formie najchętniej pozyskiwał(a)by Pan/i informacje dotyczące
urzędu miasta/ gminy?
Z mediów (prasa, radio, telewizja)**

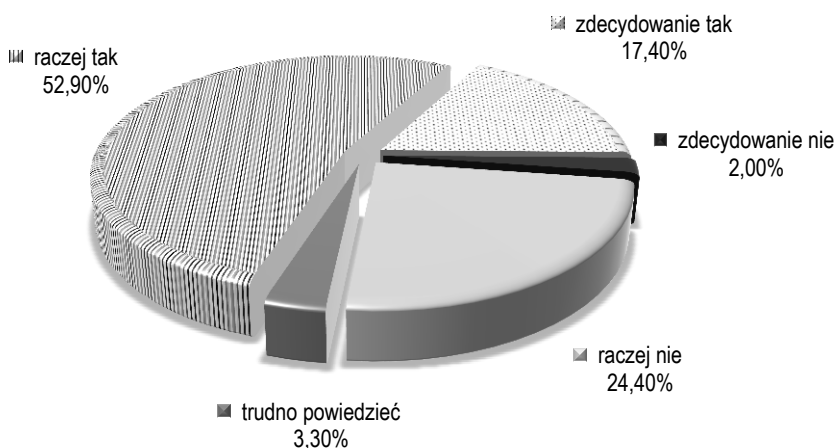


**Rys. 16. Preferencje co do źródeł pozyskiwania informacji.
Woj. zachodniopomorskie, N = 806**

Wśród sposobów komunikowania się i pozyskiwania informacji z JST mają mieszkańcy do dyspozycji formy bezpośrednie, takie jak wizyta w urzędzie lub udział w wydarzeniach organizowanych przez gminę oraz wystąpienia publiczne przedstawicieli JST; inne źródła to media, takie jak prasa (w tym wydawany przez urząd biuletyn w formie drukowanej), radio czy telewizja, Internet w postaci strony urzędu i Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Źródłem zgodnie preferowanym przez mieszkańców obu badanych regionów jest prasa, radio i telewizja. Nieco większe poparcie ma w Zachodniopomorskiem, gdzie również liczba niechętnych mediom, jako źródłu pozyskiwania informacji, jest niższa. Niemniej przeważająca część badanych: 85,5% w Podkarpackiem i 89,3% w Zachodniopomorskiem deklaruje, że jest to sposób, w jaki najchętniej pozyskiwaliby informacje na temat działań urzędu (rys. 15. i 16.).

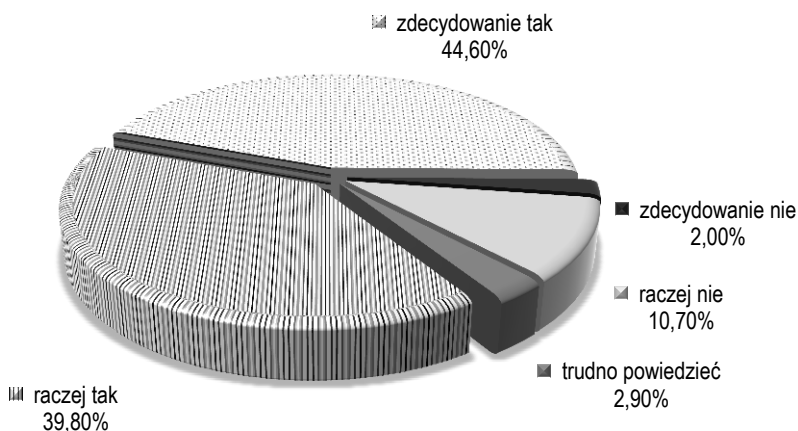
Dane te pokazują wyraźnie, że pozycja mediów jako źródła pozyskiwania informacji o sprawach lokalnych, szczególnie w Zachodniopomorskiem, jest silna, a przeważająca liczba mieszkańców badanych terenów w ten właśnie sposób chce się dowiadywać o planach i działaniach samorządu. Ta tendencja jest niezależna od wieku czy wykształcenia respondentów. Obserwacja ta ujawnia, jak istotne jest znaczenie prawidłowo realizowanych media relations dla procesu komunikacji samorządu z mieszkańcami.

**W jakiej formie najchętniej pozyskiwał(a)by Pan/i informacje dotyczące urzędu miasta/ gminy?
Z biuletynu w formie drukowanej**



**Rys. 17. Preferencje co do źródeł pozyskiwania informacji.
Woj. podkarpackie, N = 939**

**W jakiej formie najchętniej pozyskiwał(a)by Pan/i informacje dotyczące urzędu miasta/ gminy?
Z biuletynu w formie drukowanej**



**Rys. 18. Preferencje co do źródeł pozyskiwania informacji.
Woj. zachodniopomorskie, N = 811**

Drugim w kolejności, wyraźnie preferowanym przez mieszkańców badanych regionów sposobem, w jaki najchętniej dowiadują się o sprawach swojej gminy, jest biuletyn w formie drukowanej. Wydawnictwo to redagowane przez urząd miasta czy gminy jest jednym z ważniejszych źródeł informacji dla 70,3% badanych na Podkarpaciu i 84,4% w Zachodniopomorskiem (rys. 17. i 18.).

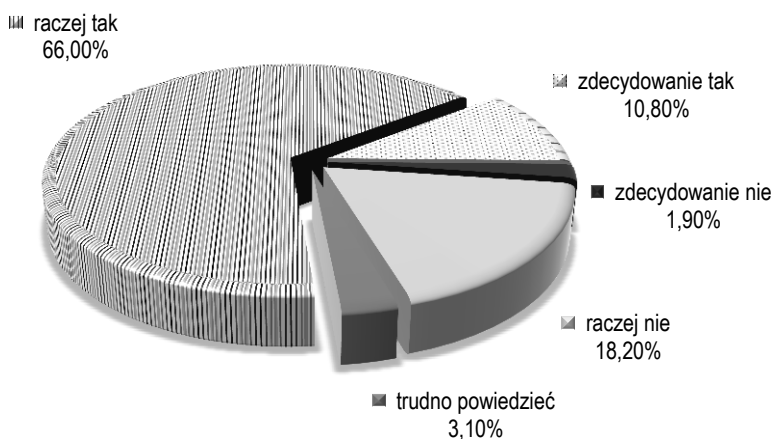
Warte odnotowania jest silne zdecydowanie w tej kwestii mieszkańców woj. zachodniopomorskiego, gdzie 44,6% respondentów twierdzi, że zdecydowanie w tej formie chcieliby się dowiadywać o sprawach urzędu gminy, i nie zależy to od wieku ani wykształcenia respondentów. Na Podkarpaciu natomiast obserwujemy korelację preferencji tego źródła z wiekiem badanych. Im starsi mieszkańcy, tym większe zainteresowanie przejawiają biuletynem w formie drukowanej⁶⁴. Może to stanowić wartościową wskazówkę dla redagujących te wydawnictwa i ewentualnych ich modyfikacji w celu zainteresowania innych grup wiekowych. Tradycyjny biuletyn w formie drukowanej ma szerokie grono zwolenników, którzy z niego chcą się dowiadywać o planach i działaniach władz lokalnych. Oznacza to, że narzędzie takie może być skutecznym sposobem dotarcia z komunikatem do interesariuszy, pod warunkiem jednak zadbania o atrakcyjną treść, formę zgodną ze współczesnymi wymogami edytorskimi, a także unikania nadawania temu wydawnictwu charakteru laurki dla burmistrza czy rady miasta. Poparcie bowiem dla tej formy komunikacji, jaką jest biuletyn drukowany, nie oznacza jednocześnie akceptacji dla nadawania mu cech wydawnictwa reklamowego, promującego jedynie sukcesy obecnej władzy lokalnej. Takie praktyki prędzej czy później doprowadzą do spadku zainteresowania biuletynem, jako źródłem niewiarygodnym i nieciekawym. Z punktu widzenia procesu public relations JST byłaby to poważna strata skutecznego i akceptowanego przez mieszkańców narzędzia komunikacji.

O wysokim poziomie akceptacji można mówić również w przypadku Biuletynu Informacji Publicznej. To internetowe narzędzie komunikowania, mające charakter obowiązkowo publikowanego zestawu informacji o wystandardyzowanych w pewnym zakresie parametrach co do treści i formy, zyskało sobie, jak widać, liczne grono osób chcących, przy jego pomocy, czerpać wiedzę o działaniach lokalnego samorządu. W województwie podkarpackim deklaruje to 76,8% (10,8% zdecydowanie) ankietowanych, najwięcej w gminach wiejskich, choć różnice poziomu akceptacji w różnych

⁶⁴ Do weryfikacji zależności pomiędzy stopniem preferencji biuletynu w formie drukowanej a wiekiem badanych zastosowany został współczynnik korelacji tau-c Kendalla. Wartość istotności przybliżonej ($i = 0,000$) świadczy, że jest to zależność istotna statystycznie. Wartość chi-kwadrat pozwala estymować zależność na całą populację województwa.

typach gmin nie są w tym regionie wyraźne. W Zachodniopomorskiem 77,1% mieszkańców raczej lub zdecydowanie chciałoby się dowiadywać o pracy samorządu za pośrednictwem BIP, przy czym wart odnotowania jest stosunkowo duży odsetek osób zdecydowanych w tej kwestii – 34,9% (rys. 19. i 20.). Preferencja tego źródła informacji jest skorelowana z wiekiem badanych. Chętniej korzystają z niego młodszy mieszkańcy, mniej chętnie starsi. Zależność ta jest istotna statystycznie dla populacji obu badanych regionów⁶⁵. Największy procent preferujących tę formę ujawnia się w gminach miejskich – 87,3% badanych z tego typu gmin. Należy zwrócić uwagę jednak, że w przypadku tego narzędzia jest również grupa mieszkańców, którzy „zdecydowanie” lub „raczej” nie chcą pozyskiwać informacji za jego pośrednictwem. Na Podkarpaciu co piąty mieszkaniec deklaruje taką postawę, nieco mniej, bo 16,5% respondentów z Zachodniopomorskiego. W tym regionie najwięcej niechętnych wobec BIP jest w gminach miejskich (18,2%) i miejsko-wiejskich (18%).

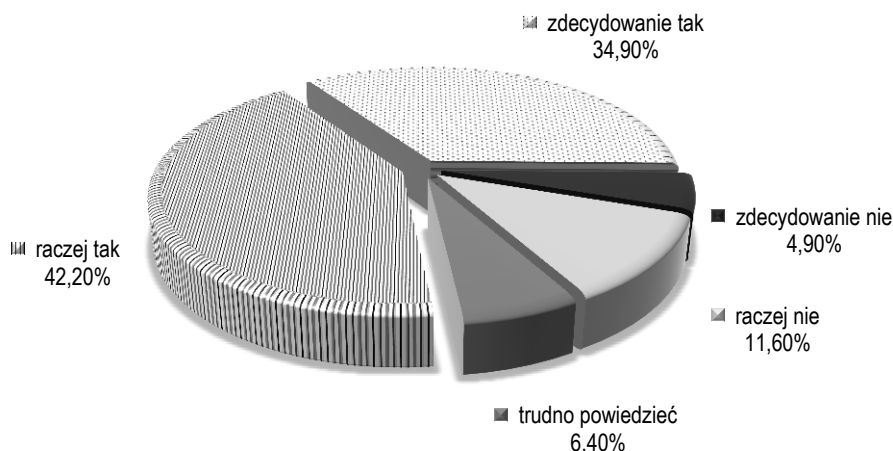
**W jakiej formie najchętniej pozyskiwał(a)by Pan/i informacje dotyczące
urzędu miasta/ gminy?
Z Biuletynu Informacji Publicznej**



**Rys. 19. Preferencje co do źródeł pozyskiwania informacji.
Woj. podkarpackie, N = 940**

⁶⁵ Do weryfikacji zależności pomiędzy stopniem preferencji Biuletynu Informacji Publicznej a wiekiem badanych zastosowano współczynnik korelacji tau-c Kendalla. Wartość istotności przybliżonej ($i = 0,000$) świadczy, że jest to zależność istotna statystycznie. Wartość chi-kwadrat pozwala estymować zależność na całą populację obu regionów. Siła zależności słaba w obu województwach.

**W jakiej formie najchętniej pozyskiwał(a)by Pan/i informacje dotyczące
urzędu miasta/ gminy?
Z Biuletynu Informacji Publicznej**



**Rys. 20. Preferencje co do źródeł pozyskiwania informacji.
Woj. zachodniopomorskie, N = 812**

Deklaracje te jednak nie w pełni miały pokrycie w praktyce, jak bowiem wskazują badania B. Urbaniak i P. Bohdziewicz, mimo doceniania istnienia tej formy, polskie społeczeństwo w niewielkim stopniu było zainteresowane pozyskiwaniem informacji publicznej. 71,1% badanych z terenu całej Polski twierdzi, że nigdy nie starali się pozyskać informacji publicznej, a dla 5,2% respondentów samo pojęcie „informacja publiczna” było nieznane. Trzeba jednak zauważyć, że ta część badanych, która uzyskiwała informacje publiczne, w 51% korzystała właśnie z BIP jako ich źródła⁶⁶. W 2013 r., jak wynika z danych GUS, prawie 27% populacji Polski w wieku od 16 do 74 lat z usług administracji publicznej korzystało za pomocą Internetu – do poszukiwania informacji, pobierania i wysyłania formularzy (wzrost w stosunku do 2013 r. o 4,3%)⁶⁷.

Mimo że forma przekazywania informacji w BIP jest dla wielu osób trudna w odbiorze (sucha, urzędowa, formalna) i z tego powodu rzadziej sięgają one do tego narzędzia, można przypuszczać, że rola BIP, jako źródła informacji, będzie rosła w miarę zwiększania się liczby osób swo-

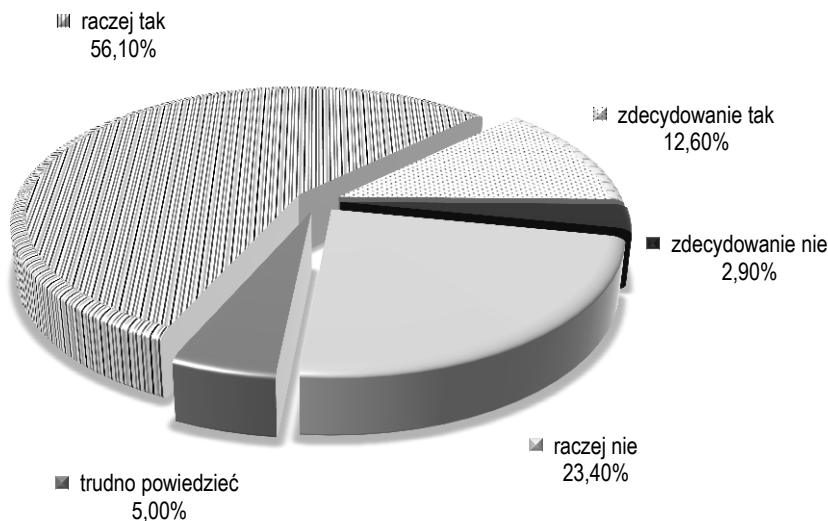
⁶⁶ B. Urbaniak, P. Bohdziewicz, *Zdiagnozowanie...*, op. cit., s. 78.

⁶⁷ GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2014 r.*, s. 16–17, www.stat.gov.pl (dostęp 11.01.2015).

badnie korzystających z Internetu. Podobnie jak zwiększać się powinien odsetek pozyskujących informację publiczną wraz ze wzrostem świadomości obywateli w zakresie praw, które im przysługują, oraz obowiązków władz lokalnych. Te tendencje będzie również podtrzymywać rosnąca liczba obszarów i spraw regulowanych przez samorzady oraz lokalne społeczności.

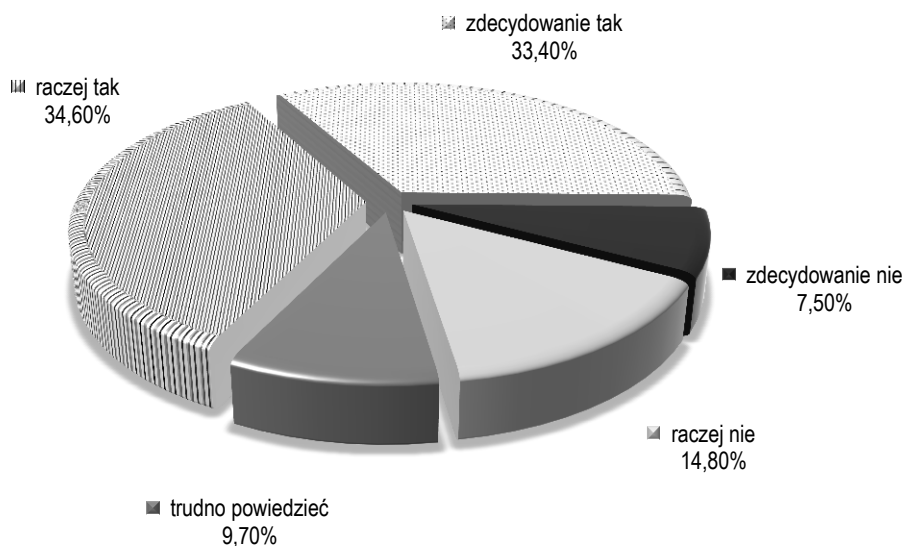
Również inne formy internetowe, takie jak strona www urzędu, fora dyskusyjne czy poczta elektroniczna, są wymieniane jako te narzędzia, za pomocą których mieszkańcy chętnie pozyskiwaliby informacje o sprawach lokalnych. Zwiększający się dostęp do Internetu, poszerzająca się o nowe grupy rzesza osób umiejąca korzystać z komunikacji elektronicznej i relatywnie taniejący sprzęt (z wyjątkiem utrzymujących się stosunkowo wysokich kosztów dostępu do sieci), przy takich zaletach jak szybkość i wygoda korzystania, wpływa na rosnącą popularność narzędzi internetowych. W województwie podkarpackim 68,7% mieszkańców raczej lub zdecydowanie chętnie pozyskiwałoby informacje o samorządzie tą drogą, w zachodniopomorskim odsetek ten jest podobny i wynosi 68% (rys. 21. i 22.).

W jakiej formie najchętniej pozyskiwał(a)by Pan/i informacje dotyczące urzędu miasta/ gminy? Poprzez inne formy internetowe



Rys. 21. Preferencje co do źródeł pozyskiwania informacji. Woj. podkarpackie, N = 939

**W jakiej formie najchętniej pozyskiwał(a)by Pan/i informacje dotyczące
urzędu miasta/ gminy?
Poprzez inne formy internetowe**



**Rys. 22. Preferencje co do źródeł pozyskiwania informacji.
Woj. zachodniopomorskie, N = 808**

Na podstawie badań własnych Instytut Spraw Publicznych podaje, że „aż 29% Polaków gotowych wziąć w nich udział (w konsultacjach społecznych – przyp. aut.) chciałoby, by proces ten odbywał się przy wykorzystaniu Internetu. By więc zaangażowanie Polaków w sprawy publiczne mogło się w przyszłości zwiększyć, uruchomienie takich kanałów komunikacji z mieszkańcami staje się niezbędne. Możliwość skorzystania z nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych powinna być zapewniona przy projektowaniu wszelkich mechanizmów uczestnictwa w życiu publicznym, począwszy od głosowania w wyborach, po możliwość podpisania petycji i zaopiniowania jakiejś sprawy dotyczącej gminy”⁶⁸.

Trzeba jednak zauważyć, że w obu regionach mamy do czynienia z liczną grupą osób mających odmienne preferencje. Przeszło co czwarty mieszkaniec Podkarpacia raczej lub zdecydowanie niechętnie korzysta z tego

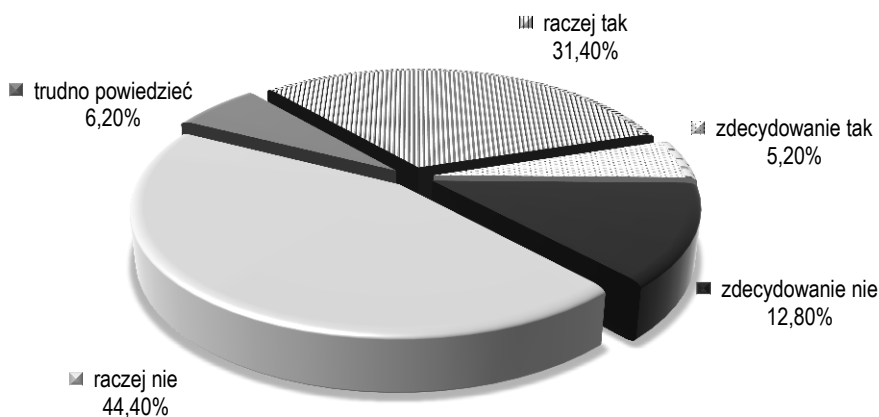
⁶⁸ A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, ISP, Analizy i opinie, Numer specjalny 3 „Decydujemy razem”, luty 2013 isp.org.pl (dostęp 11.01.2015).

narzędzia do komunikacji z gminą, jaką są inne niż BIP formy internetowe. W województwie zachodniopomorskim procent respondentów, którzy deklarują niechęć do innych form internetowych, sięga 22,3. Obserwacja ta skłania do nieco mniej entuzjastycznego postrzegania roli i znaczenia (w chwili prowadzenia badań) narzędzi internetowych w komunikacji z mieszkańcami, niż prezentują to sami urzędnicy samorządowi. Jakkolwiek bowiem większość mieszkańców przyznaje, że chętnie z nich korzysta, to jednak opinia ta nie jest tak jednoznaczna jak w grupie samorządowych PR-owców (por. rys. 7. i 8.). Skłonność do korzystania z Internetu do prowadzenia dialogu z JST w obu badanych regionach związana jest z wiekiem i wykształceniem respondentów. Im są oni młodsi i lepiej wykształceni, z tym większą siłą deklarują tę formę jako preferowaną⁶⁹. Jest to sygnał, że w przyszłości w komunikacji bez wątpienia będzie rosnąć znaczenie takich narzędzi, jak strona internetowa, fora dyskusyjne, blogi, media społecznościowe, poziom bowiem wykształcenia mieszkańców Polski rośnie, a wchodzące w życie pokolenia te właśnie formy preferują (chyba że zostaną zastąpione przez inne sposoby, nieznane dziś). Jednak w najbliższych latach można się spodziewać dalszego wzrostu znaczenia narzędzi internetowych.

Z pewnością bardzo ważne i w wielu aspektach niezastąpione są bezpośrednie formy kontaktu stron dialogu. Public relations to w dużej części spotkania, rozmowy, wydarzenia z udziałem interesariuszy i inne, w których społeczność lokalna spotyka się z samorządowcami, burmistrzem, wójtem, radnymi. Są one uważane za szczególnie cenne dla budowania relacji i z pewnością nie da się narzędzi bezpośredniej komunikacji zastąpić najwymyślniejszą technologią bez strat dla jakości tego procesu. Podkreślają to w swoich wypowiedziach urzędnicy samorządowi, i kontakty bezpośrednie z mieszkańcami w różnej formie i z wykorzystaniem różnych narzędzi uważają za najważniejsze dla budowania relacji. Ich zdaniem również w kontaktach bezpośrednich mieszkańcy najchętniej pozyskują informacje z urzędu. Jednak z badań opinii mieszkańców obu województw wynika, że ponad połowa z nich raczej lub zdecydowanie niechętnie pozyskiwałaby informacje o działaniach urzędu gminy czy miasta bezpośrednio, w kontakcie z urzędem. W Podkarpackiem odsetek ten wynosi 57,2, a w Zachodniopomorskim sięga 61,4. Najmniej entuzjastycznie do takiego sposobu otrzymywania informacji nastawieni są mieszkańcy gmin miejskich w obu regionach (rys. 23. i 24.).

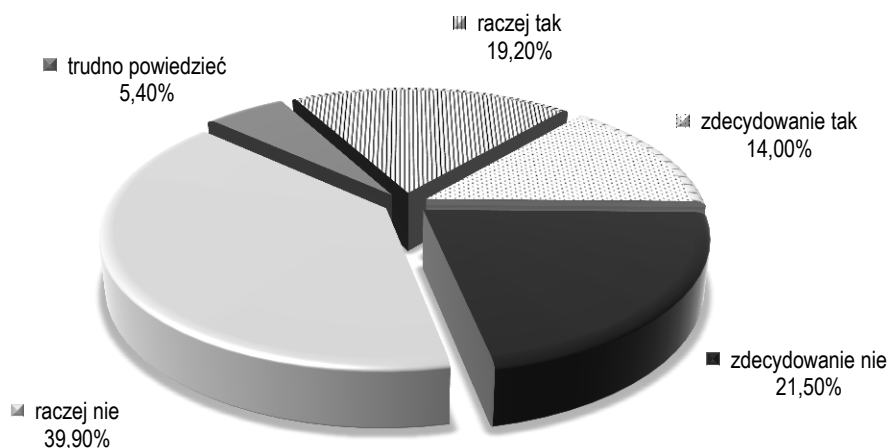
⁶⁹ Do weryfikacji zależności pomiędzy stopniem preferencji innych form internetowych a wiekiem i wykształceniem badanych zastosowano współczynnik korelacji tau-c Kendalla. Wartość istotności przybliżonej ($i = 0,000$) świadczy, że jest to zależność istotna statystycznie. Wartość chi-kwadrat pozwala estymować zależność na całą populację obu regionów. Siła zależności słaba w obu województwach.

**W jakiej formie najchętniej pozyskiwał(a)by Pan/i informacje
dotyczące urzędu miasta/ gminy?
Poprzez bezpośredni kontakt w urzędzie**



**Rys. 23. Preferencje co do źródeł pozyskiwania informacji.
Woj. podkarpackie, N = 939**

**W jakiej formie najchętniej pozyskiwał(a)by Pan/i informacje
dotyczące urzędu miasta/ gminy?
Poprzez bezpośredni kontakt w urzędzie**



**Rys. 24. Preferencje co do źródeł pozyskiwania informacji.
Woj. zachodniopomorskie, N = 812**

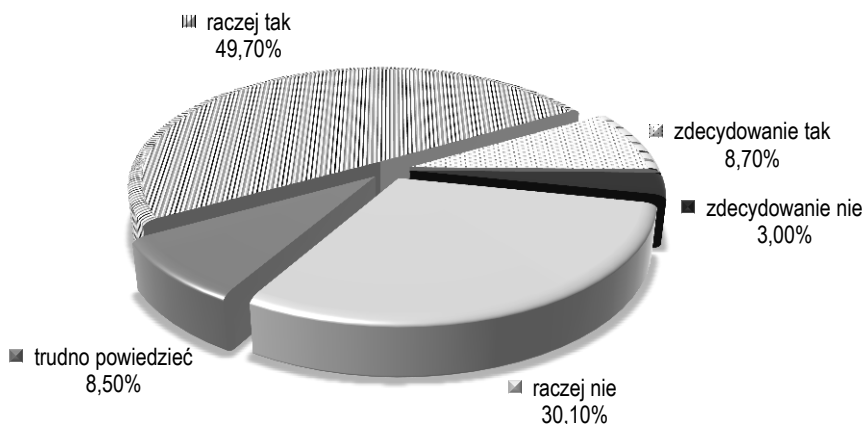
Jak widać, wizyta w urzędzie w celu pozyskiwania informacji nie jest sposobem preferowanym przez większość mieszkańców badanych terenów.

Większe poparcie uzyskują inne formy kontaktów bezpośrednich, takie jak udział w uroczystościach czy wydarzeniach. To narzędzie komunikowania raczej lub zdecydowanie chętnie stosuje 57% mieszkańców woj. podkarpackiego i 52% woj. zachodniopomorskiego. Zatem w obu badanych regionach takie narzędzie bezpośredniej komunikacji, jakim jest wydarzenie, jest przez większość mieszkańców chętnie stosowane jako metoda pozyskania informacji o sprawach lokalnych, przy czym w woj. zachodniopomorskim jest ta preferencja wyrażana bardziej zdecydowanie. Interesującą zależność obserwujemy, analizując poziom zainteresowania sprawami gminy wśród respondentów, którzy wypowiadają się na temat eventów jako źródła informacji o sprawach lokalnych. Otóż w obu regionach rosnącej preferencji wydarzenia, jako metody na kontakt ze sprawami gminy, towarzyszy malejące zainteresowanie samymi problemami gminy⁷⁰. Oznacza to, że entuzjaści udziału w publicznych imprezach i wydarzeniach jednocześnie nie interesują się lokalnymi problemami. Motywacją zatem, jeśli chodzi o udział w organizowanych wydarzeniach, nie jest w rzeczywistości faktyczne zainteresowanie sprawami społeczności lokalnej. Ta obserwacja nie umniejsza jednak roli takiego narzędzia jak event, pełni on bowiem jeszcze inne ważne funkcje, choćby integrującą czy skupiającą uwagę mediów.

Jak się okazuje, najchętniej, jeżeli chodzi o bezpośrednie formy komunikacji, mieszkańcy obu regionów korzystaliby z wystąpień przedstawicieli urzędu w miejscach publicznych (rys. 25. i 26.). Również w przypadku mieszkańców, którzy preferują to źródło informacji, obserwujemy odwrotną zależność, jeżeli chodzi o poziom zainteresowania sprawami lokalnymi. Im mniejsze zainteresowanie, tym chętniej pozyskiwaliby informacje z wystąpień publicznych przedstawicieli urzędu. Wydaje się, że obrazuje to pewnego rodzaju tendencję, polegającą na tym, że rzeczywistemu zainteresowaniu problematyką lokalną towarzyszy gotowość do większego zaangażowania w aktywne pozyskanie informacji. Natomiast osoby mniej realnie zainteresowane preferują bardziej bierne formy, takie jak wysłuchanie przemówienia czy udział w imprezie, niewymagające szczególnego wysiłku.

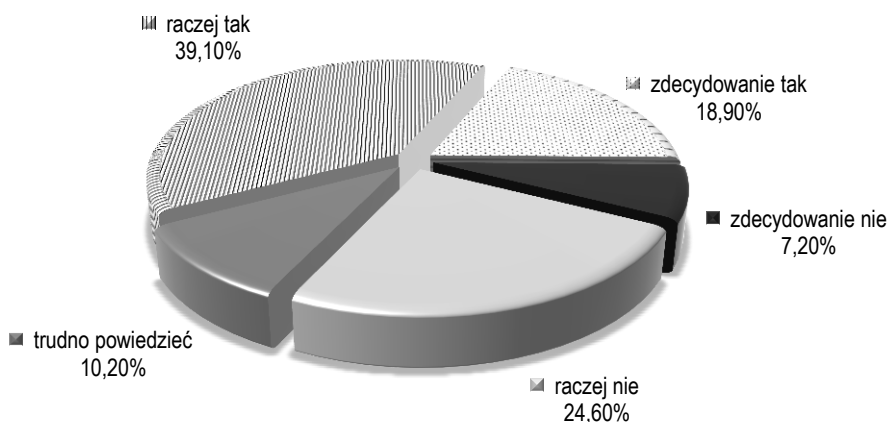
⁷⁰ Do weryfikacji zależności pomiędzy poziomem zainteresowania a stopniem preferencji wydarzenia jako formy pozyskiwania informacji zastosowano współczynnik tau-b Kendalla. Wartość istotności przybliżonej ($i = 0,000$ dla woj. podkarpackiego oraz $i = 0,009$ dla zachodniopomorskiego) wskazuje, że jest to zależność istotna statystycznie. Wartość współczynnika chi-kwadrat pozwala estymować zależność na całą populację obu regionów.

**W jakiej formie najchętniej pozyskiwał(a)by Pan/i informacje dotyczące
urzędu miasta/ gminy?
Z wystąpień przedstawicieli urzędu w miejscach publicznych**



**Rys. 25. Preferencje co do źródeł pozyskiwania informacji.
Woj. podkarpackie, N = 935**

**W jakiej formie najchętniej pozyskiwał(a)by Pan/i informacje dotyczące
urzędu miasta/ gminy?
Z wystąpień przedstawicieli urzędu w miejscach publicznych**



**Rys. 26. Preferencje co do źródeł pozyskiwania informacji.
Woj. zachodniopomorskie, N = 804**

Takie wyniki wskazują, że wśród mieszkańców obu badanych regionów większym poparciem, jeżeli chodzi o sposoby pozyskiwania informacji, cieszą się prasa, radio i telewizja oraz formy internetowe, niż bezpośrednie kontakty z samorządowcami. Jednak nie należy wyciągać z tego wniosku o nieprzydatności czy dezaktualizacji narzędzi bezpośredniego kontaktu. Ich bowiem funkcja jest znacznie szersza niż jedynie przekazywanie informacji, a ponadto, jak wskazują badania, ocena poszczególnych z nich jest zróżnicowana. Tak więc, o ile wizyta w urzędzie zdecydowanie nie jest preferowaną przez mieszkańców formą, o tyle udział w wydarzeniach czy spotkaniach z przedstawicielami urzędu znajduje większą akceptację. Stanowi to wskazówkę, że dobrze przygotowane pod względem scenariusza i zawartości eventy spotykają się z dobrym przyjęciem większości mieszkańców, podobnie jak sensowne i przemyślane wystąpienia przedstawicieli urzędu w miejscach publicznych.

Warto również przeanalizować sygnał płynący z wyraźnie niewielkiego odsetka tych, którzy chętnie odwiedzają urząd w celu pozyskania informacji. Można odnieść wrażenie, że nie chodzi jedynie o brak czasu i stawianie na wygodniejsze formy, np. Internet. Raczej można przypuszczać, że o takiej ocenie większości decyduje sposób organizacji pracy i jakość obsługi w urzędzie gminy czy miasta. Potwierdzeniem takiej tezy może być to, co wskazują respondenci odpowiadający na pytanie otwarte: co musiałoby się zmienić, aby zainteresowali się sprawami swojej gminy? Czynnikiem wymienianymi najliczniej są: „sami urzędnicy musieliby się zmienić”, „podejście do klienta”, „godziny pracy”, „dostęp do informacji”, „jaśniejsze informowanie”. Zatem pozytywne zmiany w tym obszarze z pewnością z czasem przełożyłyby się na wzrost poziomu akceptacji również bezpośrednich wizyt w urzędzie jako sposobu na pozyskiwanie informacji.

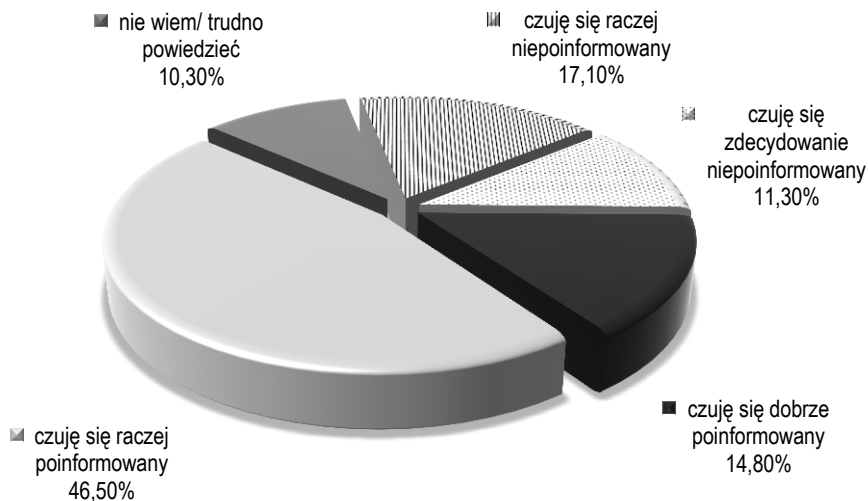
4. Efekty działań komunikacyjnych. Odczucie poinformowania i ocena prawdziwości przekazywanych informacji w opinii mieszkańców

Jednym z podstawowych celów public relations, oprócz nawiązywania relacji i wypracowywania zaufania oraz atmosfery współpracy, jest po prostu przekazywanie informacji. Można mówić, że jest ono skuteczne i efektywne, jeśli ogół lokalnej społeczności czuje się poinformowany o tym, co planuje i czym zajmuje się samorząd, jakie zadania realizuje gmina i co wydarzy się w najbliższym czasie. Nie jest oczywiście możliwe osiągnięcie stanu, w którym wszyscy będą deklarować pełne poinformowanie, zwłaszcza w dużych gminach czy miastach (choćby ze względu na brak zainteresowa-

nia sprawami lokalnymi, który wyraża część mieszkańców), jednak parametr ten może powiedzieć coś o skuteczności działań komunikacyjnych samorządu.

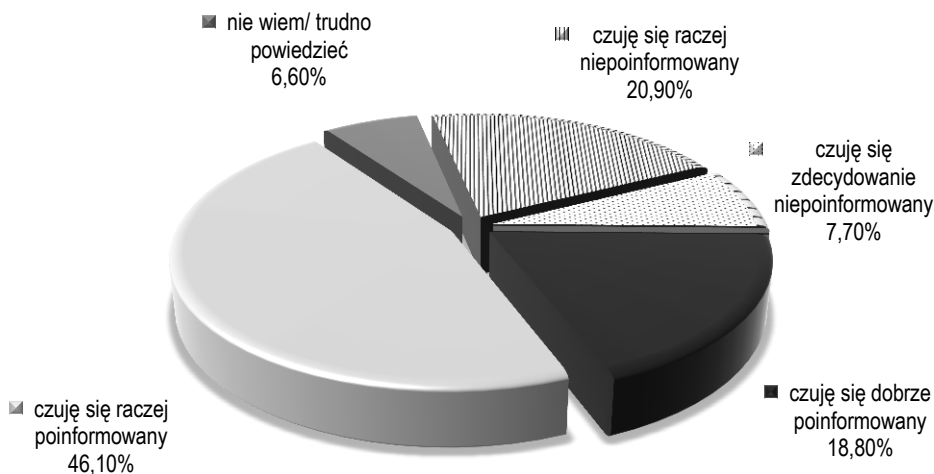
W obu badanych regionach mieszkańcy w większości wyrażają odczucie poinformowania o sprawach lokalnych. W województwie podkarpackim 60,3% badanych deklaruje, że czują się raczej lub dobrze poinformowani, w zachodniopomorskim ten odsetek kształtuje się na poziomie 64,9 (rys. 27. i 28.). Przeważająca część tej grupy twierdzi, że jest jednak „raczej”, niż „dobrze” poinformowana, a tylko 14,8% na Podkarpaciu i 18,8% na Pomorzu Zachodnim mówi o dobrym poinformowaniu. Warto jednak zwrócić uwagę na liczną grupę respondentów uważających, że raczej lub zdecydowanie nie są poinformowani o działaniach samorządu. Odsetek ten sięga w Podkarpackiem 28,4 i najniższy jest wśród mieszkańców gmin miejskich (24,4%), w największym zaś procencie (jest to wyraźna różnica w stosunku do średniej) brak poinformowania odczuwają respondenci z gmin miejsko-wiejskich (37,7%). W województwie zachodniopomorskim 28,6% ankietowanych deklaruje niedostatek informacji o działaniach urzędu gminy czy miasta.

W jakim stopniu czuje się Pan/i poinformowany/a o działaniach urzędu miasta/ gminy?



Rys. 27. Odczucie stopnia poinformowania o działaniach gminy. Woj. podkarpackie, N = 938

W jakim stopniu czuje się Pan/i poinformowany/a o działaniach urzędu miasta/ gminy?



Rys. 28. Odczucie stopnia poinformowania o działaniach gminy. Woj. zachodniopomorskie, N = 808

Wydawałoby się, że ponad połowa lokalnej społeczności przekonana, że jest dostatecznie poinformowana o tym, co planuje, i jakie działania podejmuje samorząd, to stan mogący zadowalać. Należy jednak pamiętać, że oznacza to jednocześnie, że blisko jedna trzecia mieszkańców odczuwa niedostatek, a część wręcz całkowity brak informacji o sprawach lokalnych władz samorządowych. W Zachodniopomorskiem co dziesiąty, a w Podkarpackiem co piąty mieszkaniec gminy miejsko-wiejskiej zdecydowanie nie czuje się poinformowany. Jeżeli porówna się to z danymi o zainteresowaniu mieszkańców sprawami gminy, okaże się, że większa liczba osób wyraża swoje zainteresowanie nimi, niż czuje się poinformowana. W obu regionach ok. 79% badanych twierdzi, że raczej lub zdecydowanie są zainteresowani planami i działaniami urzędu gminy, tych zaś, którzy odczuwają zaspokojenie tego zainteresowania, jest mniej niż 65%. Oznacza to pewien deficyt informacji płynących od samorządu, a w zasadzie należałoby powiedzieć – docierających do mieszkańców. Odczucie niepoinformowania nie musi bowiem wynikać z tego, że urząd tych informacji nie wysyła, ale może być skutkiem nieodpowiednich metod i narzędzi, ich niedopasowania do grupy docelowej, niezrozumiałego języka komunikatu czy braku konsekwencji w realizacji strategii komunikacyjnej. Otwiera to pole do bardziej szczegółowych badań tych zjawisk i ich przyczyn, z których wnioski mogłyby umożliwić dotarcie z przekazem również do tych, którzy będąc zain-

teresowani, nie czują się w wystarczającym stopniu włączeni w proces komunikacji z lokalnym samorządem, a to oznaczałoby poprawę public relations JST na tych terenach⁷¹.

Należy również brać pod uwagę, że odczucie stopnia poinformowania skorelowane jest z poziomem zainteresowania sprawami lokalnymi, deklarowanymi przez mieszkańców. Osoby deklarujące duże zainteresowanie tą problematyką jednocześnie odczuwają, że są lepiej poinformowane, niedostatecznej zaś informacji towarzyszy równocześnie brak zainteresowania. Ta zależność mówi wiele o znaczeniu aktywności własnej mieszkańców w procesie pozyskiwania informacji i angażowania się w sprawy lokalne⁷².

Aspektem, który niewątpliwie należy rozważyć, analizując efekty działań komunikacyjnych samorządu, poza samym faktem dotarcia (lub nie) informacji do mieszkańców, jest kwestia ich wiarygodności. Jak bowiem wiadomo, efekt informacyjny czy perswazyjny w znacznej mierze zależy od wiarygodności nadawcy przekazu. Samorząd terytorialny i jego organy należą do instytucji obdarzanych na ogół sporym zaufaniem (poza konkretnymi przypadkami wyjątkowo nieudolnych osób we władzach lokalnych). Według badań „Mój samorząd”, przeprowadzonych w 2009 r. we wszystkich miastach wojewódzkich w Polsce, zaufanie do prezydenta miasta niekiedy sięga 84,7% (Rzeszów), 82,1% (Koszalin), ale może też być niskie, jak w przypadku Łodzi – 19,5%, Szczecina – 33,4% czy Częstochowy – 19,6%. W większości jednak oscyluje powyżej 50%. Podobnie rada miasta na ogół cieszy się ponad 50% zaufaniem, a nawet, jak w przypadku Gdyni, może sięgać 73,8%, Wrocławia – 63,3% czy Rzeszowa – 62,2%, podczas gdy np. partie polityczne w najlepszym razie osiągają kilkunastoprocentowy poziom zaufania. Na przykład w Rzeszowie, identycznie jak w Szczecinie, wynosi on 13,2%⁷³.

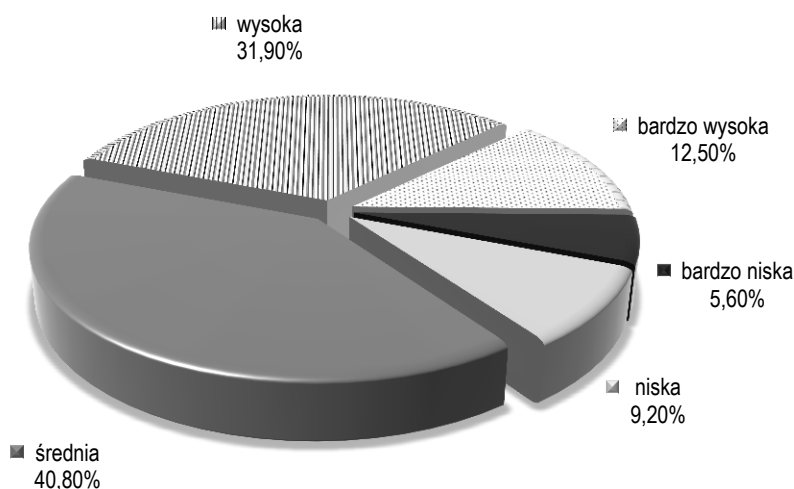
⁷¹ Ciekawych danych na temat poczucia poinformowania o sprawach lokalnych mogłyby dostarczyć badania przeprowadzone obecnie (czyli ok. 5 lat po cytowanych w tekście), zważywszy na intensywny rozwój w tym czasie mediów społecznościowych i mobilnych technologii komunikacyjnych. Można sądzić, że ich udział w komunikowaniu JST zwiększył się i nabrał nowego znaczenia. Badani w 2010 r. praktycznie nie wymieniają tych narzędzi w kontekście komunikowania się z samorządem.

⁷² Do weryfikacji zależności pomiędzy opinią o stopniu poinformowania a zainteresowaniem sprawami lokalnymi użyto współczynnika korelacji tau-b Kendalla. Wartość istotności przybliżonej ($i = 0,000$) dla obu województw świadczy, że jest to zależność istotna statystycznie. Wartość chi-kwadrat pozwala estymować zależność na całą populację obu regionów. Siła zależności – słaba w woj. podkarpackim i umiarkowana w zachodniopomorskim.

⁷³ Badanie „Mój Samorząd” zrealizowane w ramach projektu „Mój Samorząd” przez Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych „SPLOT” i PBS DGA. http://www.pbsdga.pl/repository/files/Wyniki/2010/moj_samorząd_wstepne_wyniki_pbs_dga.pdf [11.07.2010].

Zaufanie do organizacji buduje się w długiej perspektywie, a jednym z czynników wpływających na to jest przekonanie o prawdziwości informacji przekazywanych do otoczenia. Respondentów poproszono o ocenę, w jakim procencie, ich zdaniem, informacje pochodzące od samorządu lokalnego są prawdziwe. Przyjęto, że ocena w granicach od 0 do 20 jest bardzo niska, od 21 do 40 niska, od 41 do 60 średnia, od 61 do 80 wysoka, od 81 do 100 bardzo wysoka. Na rysunkach 29. i 30. pokazano odsetek badanych przyznających poszczególne oceny informacjom płynącym z urzędów gmin.

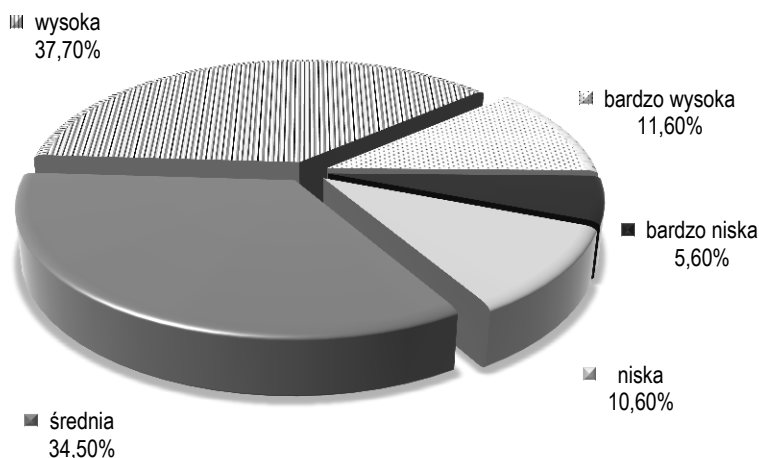
Ocena prawdziwości informacji płynących z urzędu miasta/ gminy



**Rys. 29. Ocena prawdziwości informacji płynących z urzędu.
Woj. podkarpackie, N = 919**

Z przeprowadzonych badań wynika, że mieszkańcy Podkarpacia średnio i wysoko oceniają prawdziwość informacji płynących z urzędu gminy. Okazuje się, że w większości badani określają prawdziwość tych informacji na poziomie średnim, a w drugiej kolejności wysokim. Bardzo podobnie przedstawia się sytuacja w tym zakresie w Zachodniopomorskiem. Nieco inaczej kształtują się tylko proporcje ocen średnich i wysokich, gdyż na Pomorzu Zachodnim większy odsetek respondentów ocenia prawdziwość informacji jako wysoką, a mniej jako średnią niż na Podkarpaciu. Różnice te jednak nie są duże i średnia ocena jest dla obu regionów niemal taka sama: mieszkańcy Podkarpacia oceniają prawdziwość informacji płynących od samorządu na 61,95, natomiast Zachodniopomorskiego na 61,80. Oznacza to ocenę na pograniczu średniej i wysokiej.

Ocena prawdziwości informacji płynących z urzędu miasta/ gminy



**Rys. 30. Ocena prawdziwości informacji płynących z urzędu.
Woj. zachodniopomorskie, N = 804**

Skoro jednak przeciętnie respondenci uważają, że informacje pochodzące z urzędu gminy są w blisko 62% prawdziwe, to tym samym zakładają, że nie można ufać ponad jednej trzeciej wiadomości, jakie z tej instytucji do nich docierają. Taki stan nie może budzić zadowolenia i nakazywałby poszukiwanie przyczyn tego zjawiska. Wydaje się, że częściowy brak zaufania do komunikatów płynących z urzędu miasta czy gminy można wiązać z przekonaniem, zwłaszcza mieszkańców większych miejscowości i dużych miast, że władze lokalne dbają głównie o interes polityczny swoich partii i stronnictw politycznych, mniej zaś o sprawy mieszkańców. Jak bowiem wynika z badań CBOS – im większe miasto, tym silniej występuje takie przekonanie. Pokrywa się to z poziomem zaufania do władz lokalnych zależnym od tego, jak wielka jest miejscowość. Tak więc przekonanie o upolitycznieniu władz lokalnych przekłada się na brak zaufania do nich⁷⁴. Można zatem zaryzykować wniosek, że im mniej akcentowane będą w procesie komunikacji samorządu z mieszkańcami interesy partii i stronnictw politycznych, tym lepsza będzie ocena wiarygodności informacji, a tym samym skuteczność prowadzonych działań i jakość public relations. Na ocenę prawdziwości informacji ma też wpływ odczucie stopnia poinformowania.

⁷⁴ CBOS, *Oceny sytuacji i stosunek do władz lokalnych. Komunikat z badań „Warunki życia społeczeństwa polskiego: problemy i strategię”*, Warszawa 2007, s. 5–6, http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2008.php [26.07.2010].

Osoby czujące się dobrze poinformowane wyżej oceniają prawdziwość informacji płynących z urzędu. Nieufność wykazują natomiast ci, którzy uważają się za niedoinformowanych⁷⁵. Ta zależność dobitnie pokazuje znaczenie dobrej komunikacji w budowaniu relacji, zaufania, a w konsekwencji reputacji i wizerunku. Niedoinformowanie rodzi nieufność, ta zaś destrukcyjnie wpływa na postrzeganie drugiej strony dialogu. W skali całego kraju, jak wynika z badań Instytutu Spraw Publicznych, pełne zaufanie do władz samorządowych deklaruje jedynie 3% mieszkańców, a duże – 26%. Tymczasem o małym zaufaniu mówi 57% respondentów, a 14% nie ma w ogóle zaufania do władz lokalnych. Potwierdza się też korelacja pomiędzy zainteresowaniem sprawami gminy a zwiększonym zaufaniem do władz lokalnych. W grupie badanych zainteresowanych sprawami lokalnymi większe jest też zaufanie do samorządu⁷⁶.

⁷⁵ Do weryfikacji zależności pomiędzy opinią o stopniu poinformowania a przekonaniem o prawdziwości informacji zastosowany został współczynnik korelacji tau-c Kendalla. Wartość istotności przybliżonej 0,000 dla obu województw świadczy, że jest to zależność istotna statystycznie. Wartość chi-kwadrat pozwala estymować zależność na całą populację obu regionów. Siła zależności – słaba w obu województwach.

⁷⁶ Instytut Spraw Publicznych, *Polacy o samorządzie, władzach lokalnych oraz zaangażowaniu w funkcjonowanie społeczności lokalnej*, s. 6, www.isp.org.pl (dostęp 11.01.2015).

ROZDZIAŁ IV

POLITYKA INFORMACYJNA STAROSTW POWIATOWYCH

Paweł Kuca, Rafał Polak

1. Znaczenie relacji z mediami dla starostw powiatowych

Jak już wspomniano, profesjonalnie prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego relacje z mediami mają wpływ nie tylko na pułap poinformowania mieszkańców o działalności gminy czy powiatu, ale także na sposób postrzegania władz samorządowych. Krytyczne nastawienie do poczynań samorządu może być nie tylko wynikiem obiektywnie ocenianych działań samorządowców, ale także skutkiem niedociągnięć polityki informacyjnej całego urzędu. Większe jednak zainteresowanie dziennikarzy danym samorządem może wynikać nie tylko z obiektywnie większej liczby wydarzeń wartych medialnego nagłośnienia, ale także z profesjonalnie prowadzonych relacji z mediami przez urzędników tego samorządu⁷⁷. Warto więc przeanalizować, w jaki sposób do prowadzenia polityki informacyjnej i konstruowania relacji z mediami podchodzą osoby, które mają wpływ na prowadzenie takich działań na poziomie powiatów ziemskich.

Z badań wynika, że w znacznej większości analizowanych powiatów starostwa prowadzą celowe relacje z mediami. Prowadzą je 74 powiaty, które uczestniczyły w sondażu. Jedynie 2 powiaty nie utrzymują takich relacji z mediami. Ich reprezentanci argumentują, że dziennikarzy nie interesują kwestie gospodarcze, a w polu ich zainteresowania znajdują się głównie plotki, sensacje oraz różnego rodzaju intrygi.

Wśród argumentów uzasadniających potrzebę prowadzenia celowych relacji z mediami pojawiło się kilka głównych wątków. Samorządowcy powiatowi uzasadniają, że celowe relacje z mediami pozwalają na informowanie społeczeństwa o działalności powiatów i wyjaśnianie działań organów powiatów. W wyniku właściwej polityki informacyjnej mediom przekazywane są rzetelne informacje dotyczące pracy urzędników i władz powiatu. Same media są traktowane jako istotny pośrednik w komunikacji między

⁷⁷ D. Tworzydło, P. Kuca, *Relacje z mediami w samorządach. Teoria i praktyka*, Rzeszów 2010, s. 11.

urzędem i mieszkańcami powiatu, a także ważne źródło informacji dla mieszkańców o aktywności powiatu. Właściwa polityka informacyjna pozwala też, zdaniem części respondentów, na efektywne zarządzanie w samorządzie. Część respondentów nie ukrywa, że polityka medialna ma służyć kreowaniu właściwego wizerunku samorządu powiatowego. Jednak w tym kontekście zwracana jest uwaga na potrzebę aktywności starostw. Aktywna polityka informacyjna, przekazywanie informacji na bieżąco pozwala na budowanie pewnego rodzaju więzi z mediami. Zdaniem części badanych, jeśli media są pomijane, niedoinformowane o działaniach powiatu, mogą stać się nieprzyjazne, ostrzej reagować w sytuacjach kryzysowych, trudniej też zaprosić je do współpracy. Przekazywanie informacji z samego źródła, jakim jest starostwo powiatowe, eliminuje też niebezpieczeństwo przekłamań, które wynika z niezrozumienia tematu przez dziennikarza.

Niewielka grupa respondentów podkreśla, że komunikowanie się z mieszkańcami za pośrednictwem mediów należy do obowiązków samorządu. Podobna grupa wykorzystuje celowe relacje z mediami do informowania o projektach z programów Unii Europejskiej, w których wymagana jest prezentacja osiągnięć w mediach.

Większość uczestniczących w badaniu samorządowców powiatowych jest zdania, że celowe kontakty z mediami stanowią istotną kwestię. Takie stanowisko zajęło 74 respondentów. Jedynie 2 oceniło, że prowadzenie celowych relacji z mediami nie jest ważnym zagadnieniem dla powiatu. Taka opinia była spowodowana m.in. krytyczną oceną samych dziennikarzy, którzy w ocenie badanych nie chcą opisywać spraw w sposób rzetelny.

Samorządowcy, którzy podkreślają znaczenie celowych kontaktów z mediami, oceniają, że takie działania pozwalają w łatwy, szybki i skuteczny sposób dotrzeć do szerszej grupy odbiorców z informacjami o wydarzeniach w powiecie lub innych kwestiach istotnych dla lokalnej społeczności. Jednocześnie umożliwiają pewne kreowanie wizerunku danej jednostki samorządu lokalnego. Badani zwracają uwagę, że prowadząc celowe i świadome relacje z mediami, dostarczają dziennikarzom wiarygodnych informacji o działaniach w powiecie, co powinno eliminować przekłamania i niedomówienia, wpływając na rzetelność publikowanych informacji. Patrząc na utrzymywanie relacji z mediami, niektórzy samorządowcy podkreślają pragmatyczny aspekt takich działań, jak przekazywanie autoryzowanych przez starostwo informacji. Jednocześnie wśród odpowiedzi podkreślających znaczenie celowych relacji z mediami pojawiły się i takie, które wypaczają prawdziwy sens tych działań. Jeden z respondentów ocenia, że prowadzenie celowych relacji z mediami otwiera drogę do publikowania opracowanych materiałów, bez ingerencji w taki tekst.

W 71 starostwach badanych powiatów funkcjonuje komórka organizacyjna odpowiedzialna za kontakty z mediami. W 5 starostwach nie ma komórki organizacyjnej, której zadaniem byłaby organizacja i prowadzenie relacji z mediami. W tych urzędach jest to spowodowane względami oszczędnościowymi; za kontakty z mediami odpowiada bezpośrednio starosta, albo władze powiatu nie widzą potrzeby powoływania takiej komórki organizacyjnej.

Warto jednak przeanalizować sytuację w starostwach, które deklarują funkcjonowanie struktur odpowiedzialnych za kontakty z mediami. Na 71 takich powiatów tylko w 21 utworzono stanowisko rzecznika prasowego. W czterech przypadkach za relacje z mediami odpowiada specjalny wydział. Najczęściej (38 wskazań) w starostwie jest co prawda komórka odpowiedzialna za kontakty z mediami, ale takie zadania to tylko fragment jej kompetencji. W 8 powiatach przyjęto jeszcze inne rozwiązania organizacyjne. Za kontakty z mediami odpowiada tam asystent starosty (1 wskazanie), rzecznik prasowy pracuje w dziale promocji starostwa bądź kieruje nim, zadania rzecznika prasowego wykonuje sekretarz powiatu. W końcu, informacji dziennikarzom udzielają bezpośrednio starosta, wicestarosta lub upoważnieni pracownicy w zależności od tematu (1 wskazanie).

2. Zainteresowanie dziennikarzy problematyką samorządu terytorialnego w opinii przedstawicieli starostw powiatowych

Z opinii starostów i wicestarostów wynika, że w największym stopniu problematyką samorządową zainteresowani są dziennikarze mediów lokalnych i regionalnych. Wydaje się to zrozumiałe, patrząc chociażby na zasięg wydawniczy tytułów lokalnych i regionalnych. Media te, pisząc o sprawach, które dotyczą mieszkańców gmin, powiatów czy województw, siłą rzeczy muszą podejmować tematy dotyczące jednostek samorządu terytorialnego.

O tym, że reprezentanci mediów lokalnych są zainteresowani problematyką samorządową, przeświadczonych jest łącznie 68 badanych (41 – zdecydowanie zainteresowanych, 27 – raczej zainteresowanych). Jednocześnie 7 samorządowców ocenia, że poziom zainteresowania dziennikarzy lokalnych sprawami samorządu lokalnego jest dość niski (tab. 2.).

W przypadku dziennikarzy mediów regionalnych 36 samorządowców uważa, że są oni raczej zainteresowani kwestiami samorządowymi. 10 respondentów uważa, że dziennikarze regionalni są zdecydowanie zainteresowani taką problematyką. W przypadku dziennikarzy regionalnych przy-

było jednak krytycznych ocen dotyczących stopnia ich zainteresowania problematyką samorządową. 18 badanych uważa, że reprezentanci takich mediów, w różnym stopniu, nie interesują się wydarzeniami, które dotyczą jednostek samorządu terytorialnego.

Jednocześnie wśród respondentów przeważa opinia, że problematyką samorządu terytorialnego nie interesują się dziennikarze mediów ogólnopolskich i branżowych. W przypadku dziennikarzy ogólnopolskich brak zainteresowania problematyką samorządu zauważa 47 samorządowców (31 – dziennikarze raczej nie są zainteresowani, 16 – dziennikarze zdecydowanie nie są zainteresowani). W odniesieniu do dziennikarzy mediów branżowych brak zainteresowania tematyką samorządową wskazało 33 badanych (21 – raczej niezainteresowani, 13 – zdecydowany brak zainteresowania).

Grupa samorządowców, którzy dostrzegają zainteresowanie dziennikarzy mediów ogólnopolskich i branżowych problematyką samorządową, jest w zdecydowanej mniejszości. Łącznie 13 badanych uważa, że reprezentanci mediów ogólnopolskich raczej lub w zdecydowany sposób interesują się samorządem. W przypadku mediów branżowych ta ocena jest minimalnie wyższa i wyniosła łącznie 16 wskazań.

Tabela 2. Stopień zainteresowania dziennikarzy problematyką samorządową w opinii samorządowców z powiatów ziemskich, N = 76

Stopień zainteresowania dziennikarzy	Ocena zainteresowania dziennikarzy mediów lokalnych	Ocena zainteresowania dziennikarzy mediów regionalnych	Ocena zainteresowania dziennikarzy mediów ogólnopolskich	Ocena zainteresowania dziennikarzy z innego typu mediów (branżowe)
	Liczba wskazań	Liczba wskazań	Liczba wskazań	Liczba wskazań
Zdecydowanie nie są zainteresowani	4	5	16	13
Raczej nie są zainteresowani	3	13	31	21
Trudno powiedzieć	1	10	16	26
Raczej są zainteresowani	27	38	10	13
Zdecydowanie są zainteresowani	41	10	3	3

Warto zauważyć, że stosunkowo liczna grupa starostów i wicestarostów miała kłopot, żeby ocenić poziom zainteresowania dziennikarzy samorządem terytorialnym. W odniesieniu do dziennikarzy regionalnych było to 10 badanych, w stosunku do dziennikarzy mediów ogólnopolskich 16 samorządowców, a w przypadku dziennikarzy mediów branżowych aż 26.

Podobnie jak w przypadku stopnia zainteresowania problematyką samorządową, dziennikarze mediów lokalnych są najlepiej oceniani, jeśli chodzi o częstotliwość kontaktów ze starostwami (tab. 3.). Tylko 2 samorządowców ocenia, że przedstawiciele mediów lokalnych nigdy nie kontaktują się ze starostwami. Jednocześnie 45 starostów lub wicestarostów deklaruje, że tacy dziennikarze kontaktują się raz w tygodniu lub częściej. Z badań wynika, że jest też grupa dziennikarzy lokalnych, która szuka kontaktu z przedstawicielami starostw, ale nieco rzadziej. 18 badanych samorządowców uważa, że takie kontakty odbywają się raz na dwa tygodnie, 7 respondentów ocenia, że dziennikarze lokalni kontaktują się raz w miesiącu, a 4 badanych wskazało, że dziennikarze lokalni kontaktują się raz w kwartale lub rzadziej.

Inne wnioski można wysnuć na podstawie częstotliwości kontaktów dziennikarzy mediów regionalnych ze starostwami. Reprezentanci tego typu mediów kontaktują się ze starostwami, poszukują w nich informacji, ale w ocenie samorządowców struktura tych kontaktów jest inna niż w przypadku mediów lokalnych. Co prawda, podobnie jak w przypadku mediów lokalnych, 2 samorządowców ocenia, że dziennikarze regionalni nigdy nie proszą o informacje ze starostw. W porównaniu do mediów lokalnych, zmieniła się jednak częstotliwość kontaktów dziennikarzy regionalnych w poszczególnych przedziałach czasowych. Tylko 9 samorządowców wskazało, że dziennikarze regionalni kontaktują się ze starostwami raz w tygodniu lub częściej. 10 uważa, że takie kontakty odbywają się co dwa tygodnie. Liczne grupy starostów lub wicestarostów wskazują, że takie kontakty są zdecydowanie rzadsze: dziennikarze regionalni proszą o informacje dotyczące powiatu tylko raz w miesiącu (29 wskazań) albo raz w kwartale lub rzadziej (26 wskazań).

W ocenie badanych na drugim biegunie można umiejscowić kontakty dziennikarzy mediów ogólnopolskich lub branżowych ze starostwami. Z analizy wynika, że mają one charakter incydentalny. Liczne grupy badanych wskazują, że tacy dziennikarze nigdy nie kontaktują się ze starostwami (26 wskazań w odniesieniu do dziennikarzy mediów ogólnopolskich i 11 wskazań w odniesieniu do dziennikarzy branżowych). Może to oznaczać, że dziennikarze, którzy pracują dla ogólnopolskich lub branżowych redakcji, nie są w specjalny sposób zainteresowani wydarzeniami na poziomie powiatów.

Żaden z badanych nie wskazał, że dziennikarze ogólnopolscy lub branżowi kontaktują się z powiatami raz w tygodniu lub częściej. Po jednym wskazaniu uzyskała odpowiedź, że takie kontakty są prowadzone raz na 2 tygodnie. Niewielu więcej samorządowców ocenia, że dziennikarze ogólnopolscy lub branżowi proszą o informacje w starostwach raz w miesiącu

(5 wskazań w przypadku dziennikarzy ogólnopolskich i 4 w przypadku branżowych).

Najbardziej popularny jest pogląd, że dziennikarze krajowi lub ci z redakcji branżowych kontaktują się ze starostwami raz w kwartale lub jeszcze rzadziej. Jeśli chodzi o reprezentantów mediów ogólnopolskich, takiego zdania było 48 badanych samorządowców. W przypadku mediów branżowych tak wskazało 42 starostów lub wicestarostów.

Tabela 3. Częstotliwość kontaktów dziennikarzy ze starostwami w ocenie starostów i wicestarostów, N = 76

Częstotliwość kontaktów dziennikarzy z powiatami	Częstotliwość kontaktów dziennikarzy mediów lokalnych	Częstotliwość kontaktów dziennikarzy mediów regionalnych	Częstotliwość kontaktów dziennikarzy mediów ogólnopolskich	Częstotliwość kontaktów dziennikarzy innego typu mediów (branżowych)
	Liczba wskazań	Liczba wskazań	Liczba wskazań	Liczba wskazań
Nigdy	2	2	26	11
Raz w tygodniu lub częściej	45	9	0	0
Raz na dwa tygodnie	18	10	1	1
Raz w miesiącu	7	29	5	4
Raz w kwartale lub rzadziej	4	26	48	42

Interesujące dane zawarte są w odpowiedziach na pytanie, czy w starostwach powiatowych funkcjonuje specjalny budżet przewidziany na prowadzenie polityki informacyjnej: zamieszczanie ogłoszeń, wykup reklam, organizowanie konferencji prasowych (tab. 4.). Niewielką przewagą (43 powiaty) mają tu samorządy powiatowe, w których funkcjonuje taki fundusz. Jednocześnie w 33 uczestniczących w sondażu powiatach nie ma specjalnego budżetu na prowadzenie polityki informacyjnej.

Tabela 4. Funkcjonowanie w powiecie specjalnego budżetu przeznaczonego na prowadzenie polityki informacyjnej, N = 76

Odpowiedź	Liczba wskazań
Tak	43
Nie	33

Przedstawiciele samorządów, które nie posiadają odrębnego funduszu na prowadzenie polityki informacyjnej, tłumaczą to brakiem takiej potrzeby, brakiem pieniędzy lub finansowaniem takich działań w ramach bieżących wydatków. Są to jednak sporadyczne argumenty. Najczęściej samorzą-

dowcy argumentują, że w ich starostwach nie funkcjonuje odrębny fundusz na prowadzenie polityki informacyjnej, ponieważ takie działania są finansowane z budżetu przewidzianego na działania promocyjne powiatu. W jednym przypadku podkreślono, że kontakty z mediami nie generują wydatków, a celem prowadzenia relacji z mediami jest informowanie o wydarzeniach w powiecie, a nie „kupowanie” publikacji.

Samorządowcy, których powiaty mają odrębny fundusz na prowadzenie polityki informacyjnej, uważają, że takie rozwiązanie jest konieczne, pozwala efektywnie realizować zadania w ramach działań informacyjnych, łatwiej zapanować nad racjonalnością wydatków w tym obszarze. Daje też możliwość bieżącego przekazywania autoryzowanych informacji o działalności starostwa. Zwłaszcza że informowanie mediów o wydarzeniach w powiecie to istotna kwestia z punktu widzenia samorządu powiatowego. W części powiatów budżet na politykę informacyjną jest przeznaczony także na realizację umów z lokalnymi mediami w ramach artykułów sponzorowanych, reklamy, publikowania ogłoszeń o przetargach, a także na wydawanie własnych biuletynów i wydawnictw.

Jednocześnie warto zauważyć, że znaczną przewagę wśród badanych samorządowców mają ci, którzy uważają publikacje medialne o swoim starostwie za wiarygodne. Uważa tak 58 respondentów. Pojawiające się publikacje o swoich powiatach za niewiarygodne uważa 18 badanych (tab. 5.).

Tabela 5. Wiarygodność publikacji medialnych, które dotyczą powiatów, w opinii samorządowców, N = 76

Ocena publikacji	Liczba wskazań
Wiarygodne	58
Niewiarygodne	18

Samorządowcy, którzy źle oceniają wiarygodność publikacji medialnych na temat swoich starostw, uważają, że media często nastawione są na sensację, a nie rzetelne informowanie. W odpowiedziach padały też opinie, że dziennikarzom brakuje wiedzy na temat funkcjonowania samorządów, co ma przełożenie na poziom publikacji. Podkreślano także, że media publikują materiały o starostwach bez konsultacji z samorządami, a argumentacja podawana przez dziennikarza nie jest wyczerpująca z punktu widzenia samorządu. Pojawia się także rozdzźwięk dotyczący tego, jakie wydarzenia są ważne z punktu widzenia samorządu, a jakie z punktu widzenia mediów. Wśród krytycznych opinii na temat wiarygodności publikacji medialnych o powiatach pojawiały się też takie, że dziennikarzy nie interesują tematy, które za istotne uważają samorządowcy, lub że przedstawiciele mediów kontaktują się z urzędami z tezą, którą starają się udowodnić.

Jak wspomniano, większość respondentów ocenia publikacje medialne o swoich starostwach jako wiarygodne, chociaż zdarzają się opinie, że poziom wiarygodności może być tu stopniowalny. Samorządowcy, którzy uważają, że publikacje są wiarygodne, zwracają w tym kontekście uwagę na wiarygodność źródła, które przekazuje informacje dziennikarzom. Są to rzecznicy prasowi, władze powiatu albo inne osoby uprawnione do przekazywania informacji. Taki dobry sposób współpracy z mediami, dogłębne i rzetelne informowanie o sprawach, które interesują dziennikarzy, ma – zdaniem respondentów – wpływ na wiarygodność publikowanych informacji. Chociaż są też opinie, że taka współpraca jest łatwiejsza z mediami lokalnymi niż regionalnymi i ogólnopolskimi. W kilku przypadkach respondenci podkreślają, że wpływ na wiarygodność publikacji ma dopilnowanie przez samorządowców prawa do autoryzacji wypowiedzi.

3. Narzędzia polityki informacyjnej stosowane w powiatach

O podejściu do prowadzenia polityki media relations w organizacji informuje m.in. zakres stosowanych narzędzi polityki informacyjnej. Jednym z podstawowych narzędzi pomocnych w prowadzeniu polityki media relations, bez którego trudno o efektywne działania w tym obszarze, jest lista prasowa, czyli wykaz przedstawicieli wszystkich redakcji (prasowych, radiowych, telewizyjnych, internetowych, lokalnych, regionalnych, krajowych), z którymi chce się kontaktować dana organizacja. Znaczna większość badanych starostw (63 wskazania) deklaruje, że ma taką listę i z niej korzysta. Jednocześnie, co zastanawiające, 13 starostw nie ma listy prasowej, dzięki której można by w efektywny sposób komunikować się z tymi dziennikarzami, którzy mogą być zainteresowani wydarzeniami dotyczącymi powiatu.

Przedstawiciele starostw, które nie prowadzą listy prasowej, argumentują, że nie jest ona potrzebna lub że informacje są rozsyłane do redakcji jako całości, a nie do poszczególnych dziennikarzy z różnych tytułów. Jeden z powiatów prowadzi listę redakcji, a nie listę dziennikarzy. Należy zauważyć, że taki sposób prowadzenia relacji z mediami może nie być skuteczny. Informacje rozsyłane na adres redakcji mogą nie trafić do najbardziej zainteresowanych danym tematem dziennikarzy. Tym samym starostwo nie poinformuje w skuteczny sposób o danym wydarzeniu. Dlatego też informacje o różnych wydarzeniach powinny być rozsyłane wprost do poszczególnych dziennikarzy, którzy figurują na liście prasowej⁷⁸.

⁷⁸ D. Tworzydło, P. KUCA, *Relacje z mediami...*, op. cit., s. 46–48.

Przedstawiciele starostw, które prowadzą listę prasową, w różny sposób argumentują korzyści ze stosowania tego narzędzia. Najczęściej tłumaczą, że dobrze skonstruowana lista prasowa ułatwia kontakt z dziennikarzami i pozwala na stałe oraz szybkie przesyłanie informacji do przedstawicieli mediów. Pozwala też dotrzeć do tych dziennikarzy, którzy interesują się wydarzeniami w powiecie.

Jeśli chodzi o tradycyjne narzędzia prowadzenia polityki informacyjnej, najbardziej popularnym narzędziem stosowanym w powiatach jest zapraszanie dziennikarzy na różne uroczystości powiatowe (tab. 6. – 75 wskazań). Na drugim miejscu znajdują się indywidualne kontakty z wybranymi dziennikarzami (66 wskazań), a na trzecim informacje prasowe rozsyłane doraźnie do dziennikarzy (53 wskazania). Popularne jest też wykorzystywanie spotkań z dziennikarzami przy okazji różnych wydarzeń w powiecie (51 wskazań). W grupie tradycyjnych narzędzi komunikacyjnych są też konferencje prasowe (42 wskazania), własne czasopisma (34 wskazania), a także newsletter bądź inna forma systematycznego elektronicznego przekazu (33 wskazania). Incydentalnie stosowane są też inne narzędzia, takie jak kolportaż wkładek promocyjnych w lokalnych periodykach, tablice informacyjne, plakaty, banery, cykliczny magazyn samorządu w regionalnej rozgłośni radiowej czy ulotki promocyjne.

Tabela 6. Tradycyjne narzędzia komunikacyjne stosowane w starostwach do prowadzenia polityki informacyjnej, N = 76

Działanie komunikacyjne	Liczba wskazań
Zapraszanie dziennikarzy na różne uroczystości powiatowe	75
Indywidualne kontakty z wybranymi dziennikarzami	66
Informacje rozsyłane korespondencyjnie do dziennikarzy (fax)	53
Spotkania z dziennikarzami z okazji różnych wydarzeń	51
Konferencje prasowe	42
Własne wydawnictwo periodyczne (czasopismo)	34
Newsletter bądź inna forma systematycznego przekazu elektronicznego	33
Nie używam żadnego z podanych powyżej narzędzi	1
Inne	14

Mała inwencja starostw powiatowych w działaniach komunikacyjnych jest widoczna w obszarze zastosowania nowoczesnych i niestandardowych narzędzi komunikacji. Co prawda, wszystkie badane starostwa prowadzą oficjalny, wymagany przez przepisy Biuletyn Informacji Publicznej i prawie wszystkie badane samorządy mają też oficjalną, dodatkową stronę internetową lub lokalny portal informacyjny (73 wskazania), ale już niewielką aktywność powiatów można zaobserwować w obrębie mediów społecznościowych. Profile lub funpage na Facebooku prowadzą tylko 23 starostwa.

Trzy starostwa mają swój profil lub funpage na innym portalu społecznościowym. Tylko jeden samorząd korzysta z konta w serwisie Twitter. Nie wiele starostw korzysta w swojej polityce informacyjnej z innych mediów internetowych. Tylko w 5 powiatach mieszkańcy mogą śledzić sesje rady powiatu podczas transmisji on-line. Siedem starostw ma blogi internetowe. W 4 przypadkach prowadzi je osobiście starosta, w 3 powiatach za bloga odpowiada wyznaczony pracownik powiatu. Tylko jeden powiat współpracuje z telewizją internetową. Liczbę wskazań stosowanych narzędzi komunikacji zawarto w tab. 7.

Incydentalnie wśród stosowanych niestandardowych narzędzi komunikacji pojawiają się jeszcze: serwis sms-owy, retransmisje sesji rady powiatu w lokalnych telewizjach kablowych, a także informacje publikowane na teledziennym w centrum miasta.

Tabela 7. Nowoczesne i niestandardowe narzędzia komunikacji stosowane w starostwach do działań komunikacyjnych, N = 76

Działanie komunikacyjne	Liczba wskazań
Biuletyn Informacji Publicznej	75
Oficjalna strona internetowa lub lokalny portal informacyjny prowadzony przez starostwo	73
Profil lub funpage na Facebooku	23
Profil lub funpage na innym portalu społecznościowym	3
Relacje on-line z posiedzeń rady powiatu	5
Blog internetowy prowadzony przez starostę	4
Blog internetowy prowadzony przez wybranego pracownika powiatu	3
Konto w serwisie Twitter	1
Współpraca z telewizją internetową	1
Inne	11

Co wydaje się istotne, w grupie badanych starostw powiatowych przewagę miały te, które planowały w najbliższej przyszłości zmienić lub rozszerzyć działalność w zakresie prowadzonej polityki komunikacyjnej (46 wskazań). Jednocześnie 30 przedstawicieli powiatów deklarowało, że w tym obszarze nie będą podejmowane nowe inicjatywy. Argumentowano to m.in. brakiem możliwości finansowych i oceną, że prowadzone dotychczas działania są optymalne.

Warto zauważyć, że w grupie powiatów, które zamierzają rozszerzyć działania komunikacyjne, pojawiło się kilka dominujących wątków. Pierwszy z nich obejmował deklaracje dotyczące inwestycji w rozwój mediów internetowych. Chodzi tu zarówno o poprawę funkcjonowania stron internetowych starostw, unowocześnienie takich serwisów, dodanie nowych funkcjonalności (np. newslettera), jak i o tworzenie stron tematycznych.

Drugim istotnym obszarem planowanych zmian jest większa obecność powiatów w mediach społecznościowych, m.in. w formie profilu lub funpage'a na portalu Facebook. Jeden powiat planuje też inwestycje we własną telewizję internetową.

Kilka powiatów deklaruje działania, które mają zwiększyć pozycję wydawanych przez starostwo mediów drukowanych. Chodzi tu o zwiększenie nakładu, poprawę szaty graficznej i rozszerzenie dystrybucji miesięcznika powiatowego lub np. o wydawanie nowego pisma.

ROZDZIAŁ V

POLITYKA INFORMACYJNA SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZKICH W POLSCE

Paweł Kuca, Rafał Polak

1. Znaczenie relacji z mediami dla samorządów wojewódzkich

Profesjonalne zarządzanie polityką rozwoju danego regionu, należące z mocy prawa do kompetencji samorządowych władz województwa, nie może współcześnie sprowadzać się jedynie do bieżącego administrowania regionem. Do tego, aby zarządzanie było skuteczne oraz efektywne ze względu na potrzeby regionu i jego mieszkańców, niezbędne jest zaangażowanie całego potencjału województwa zogniskowanego zarówno w jego zasobach naturalnych, społeczności, jak i we władzach samorządowych. Szczególną rolę władz dostrzega w tym zakresie E. Frąckiewicz, pisząc, że jakość i kompetencje władz lokalnych i regionalnych mogą decydować o konkurencyjnej przewadze regionu⁷⁹. Uważa ona, że aby w pełni wykorzystać potencjał regionu, niezbędne jest m.in. zaangażowanie władz regionu w prowadzenie prawidłowej polityki informacyjnej. Polityka informacyjna staje się zatem jednym z istotniejszych narzędzi zarządzania we współczesnej administracji, które umożliwia realizację wyznaczonych zadań publicznych i celów strategicznych jednostki samorządu terytorialnego⁸⁰. Należy pamiętać, że prawidłowe prowadzenie polityki informacyjnej przez władzę regionalną pozwala stworzyć platformę wymiany informacji służącą zarówno jej samej, jak i mieszkańcom. Zwraca na to uwagę R. Sikora, definiując lokalną politykę informacyjną jako „świadomą, planową i systematyczną działalność władz samorządowych, polegającą na realizowaniu prawa obywateli do dostępu do informacji, inspirowaniu sprawnego systemu społecznego komunikowania się w jednostce, two-

⁷⁹ E. Frąckiewicz, *Polityka informacyjna samorządów terytorialnych w świetle badań empirycznych (przykład województwa zachodniopomorskiego)*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1 (15)/2004, s. 87.

⁸⁰ K. Jastrzębska, *Polityka informacyjna władz lokalnych w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4(12)/2010, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

rzeniu porozumienia między społecznością a jej władzami oraz promocji zewnętrznej jednostki”⁸¹.

Jednym z istotnych elementów polityki informacyjnej zarówno instytucji publicznych, jak i podmiotów prywatnych jest prowadzenie celowych kontaktów z mediami. Analizując wyniki prowadzonych badań, należy zauważyć, że przedstawiciele badanych samorządów wojewódzkich przywiązują dużą wagę do prowadzenia takich relacji i traktują je jako istotny element działań komunikacyjnych. O tym, że prowadzenie celowych relacji z mediami przez instytucje publiczne jest istotną kwestią, przekonani są przedstawiciele wszystkich 12 urzędów marszałkowskich, którzy wzięli udział w badaniu.

Uzasadnienia takiego przekonania są różne. Od krótkich i lakonicznych, do bardziej rozbudowanych. Część badanych uważa, że instytucje publiczne mają wiele informacji ważnych dla obywateli, a „media to najlepszy kanał dystrybucji informacji nt. działalności instytucji publicznych”. W ankietach podkreślano też, że celowe relacje instytucji publicznych z mediami są ważne, ponieważ rzutują na odbiór tych instytucji przez społeczeństwo. Wśród odpowiedzi pojawia się także argument, że trudno wyobrazić sobie efektywne działania komunikacyjne instytucji publicznych bez kontaktów z mediami. Część badanych podkreśla także skuteczność mediów jako środka komunikowania się ze społeczeństwem i uważa, że media masowe są najbardziej efektywne w tym obszarze. Badani wskazują także na konieczność utrzymania przejrzystej polityki informacyjnej urzędów. Dodają, że media – mimo wszystkich mankamentów swojego działania – są fundamentem systemu demokratycznego, a „instytucje publiczne wykonują rolę służebną względem obywateli”.

Badani podkreślają, że „media odgrywają istotną rolę informacyjną w stosunku do społeczeństwa”. Z jednej strony, przez swoje publikacje media popularyzują informacje dotyczące działań prowadzonych przez dany urząd. Z drugiej strony, część badanych jest zdania, że takie kontakty „pozwalają też wpływać na kształtowanie dobrych praktyk i wzorców w społeczeństwie, budować poczucie lokalnej wspólnoty, edukować społeczeństwo w zakresie jego praw”. Prowadzenie relacji z mediami, prócz cech edukacyjnych i informacyjnych, ma również znaczenie w kontekście kształtowania wizerunku instytucji. Polityka medialna instytucji publicznej, która jest prowadzona w sposób zaplanowany i świadomy, może mieć wpływ na rodzaj publikowanych o niej informacji, a także ich wydźwięk.

⁸¹ R. Sikora, *Public Relations jako forma komunikowania się w gminie* [w:] B. Ociepka (red.), *Public Relations w teorii i praktyce*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 72.

Przedstawiciele wszystkich 12 samorządów wojewódzkich, którzy wzięli udział w badaniu, wskazują, że urzędy marszałkowskie, w których pracują, prowadzą celowe relacje z mediami. Argumenty, które potwierdzały konieczność prowadzenia takich relacji przez samorządy wojewódzkie, pokrywały się z ogólną argumentacją, uzasadniającą w ogóle konieczność prowadzenia polityki medialnej przez instytucje publiczne. W przypadku urzędów marszałkowskich, prócz potrzeby informowania o działalności samorządów wojewódzkich, budowania pozytywnego wizerunku samorządów szczebla wojewódzkiego, pojawiały się jeszcze argumenty bardzo pragmatyczne. Wskazywano na media jako efektywne narzędzie informowania odbiorców (przedsiębiorców, organizacji pozarządowych) o dotacjach i konkursach w ramach programów z Unii Europejskiej.

W strukturach organizacyjnych wszystkich analizowanych 12 urzędów marszałkowskich funkcjonuje komórka odpowiedzialna za kontakty z mediami (tab. 8.), przy czym poszczególne samorządy wojewódzkie stosują w tej materii różne rozwiązania organizacyjne (w ankiecie można było wskazać jednocześnie kilka odpowiedzi). W 10 urzędach istnieje stanowisko rzecznika prasowego. W 7 urzędach do kontaktów z mediami powołany jest specjalny departament, wydział lub inna jednostka. W trzech przypadkach w urzędzie marszałkowskim funkcjonuje co prawda komórka organizacyjna ds. relacji z mediami, ale te zadania obejmują tylko fragment jej kompetencji.

Tabela 8. Funkcjonowanie komórki odpowiedzialnej za kontakty z mediami w urzędach marszałkowskich

Czy w Pana/i jednostce samorządowej jest komórka odpowiedzialna za kontakty z mediami?	Liczba wskazań
Tak, rzecznik prasowy	10
Tak, departament, wydział, inna jednostka	7
Tak, ale relacje z mediami to tylko fragment jej kompetencji	3

Różne rozwiązania w poszczególnych urzędach marszałkowskich przyjęto także, jeśli chodzi o zakres kompetencji jednostek realizujących politykę medialną. W 6 urzędach jednostka, która odpowiada za kontakty z mediami, czyni to tylko w odniesieniu do działalności zarządu województwa. Także w 6 samorządach wojewódzkich przyjęto rozwiązanie, że funkcjonująca w strukturze urzędu komórka odpowiedzialna za relacje z mediami prowadzi je wspólnie dla zarządu województwa i sejmiku wojewódzkiego. W kilku urzędach funkcjonują jednocześnie rozwiązania pośrednie. W jednym komórka odpowiedzialna za politykę medialną realizuje działania dotyczące tylko zarządu województwa. Za politykę informacyjną sejmiku województwa odpowiada jedna osoba wyznaczona w kancelarii sejmiku.

W trzech innych podstawowym zadaniem służb prasowych jest obsługa informacyjna zarządu województwa, ale jednocześnie w ograniczonym zakresie polityka informacyjna obejmuje także sejmik (np. w zakresie dotyczącym uchwał i decyzji sejmiku).

W urzędach objętych analizą różna jest obsada osobowa komórek organizacyjnych, które są odpowiedzialne za kontakty z mediami. W poszczególnych urzędach w takich jednostkach organizacyjnych pracuje od 1 do 6 osób. Warto przy tym zaznaczyć, że referat ds. polityki informacyjnej, który zatrudnia 1 osobę (prócz rzecznika prasowego), funkcjonuje tylko w jednym urzędzie marszałkowskim. Jest to tzw. dział wsparcia dla rzecznika prasowego. Także w jednym województwie, w „komórce medialnej” urzędu marszałkowskiego pracują 2 osoby. W dwóch urzędach w takich jednostkach organizacyjnych jest zatrudnionych po 3 pracowników. Pozostałe regiony mają w swoich urzędach marszałkowskich bardziej rozbudowane personalnie jednostki ds. polityki informacyjnej. W trzech urzędach odpowiadają za to po 4 osoby. W czterech urzędach marszałkowskich komórka zajmująca się prowadzeniem relacji z mediami zatrudnia po 5 osób. W jednym województwie taka komórka organizacyjna liczy 6 pracowników.

Zakres merytorycznej działalności jednostek organizacyjnych, które odpowiadają za realizację kontaktów z mediami, jest w poszczególnych urzędach marszałkowskich dosyć podobny. Do katalogu zadań takich jednostek, wskazanych w ankietach, należy zaliczyć:

- informowanie mediów o wydarzeniach organizowanych przez samorząd,
- udzielanie odpowiedzi na pytania dziennikarzy,
- obsługę medialną ważnych wydarzeń z punktu widzenia zarządu województwa, urzędu marszałkowskiego (materiały filmowe, audio, prasowe, fotografie),
- przygotowywanie przeglądów prasy dla członków zarządu województwa,
- organizowanie konferencji prasowych,
- przygotowywanie publikacji zewnętrznych, materiałów video i materiałów dźwiękowych,
- monitoring prasy, radia, TV i Internetu,
- przygotowywanie sprostowań,
- prowadzenie strony internetowej urzędu, profilu na portalu społecznościowym Facebook,
- przygotowywanie tekstów do pisma wydawanego przez samorząd województwa,
- sporządzanie serwisów fotograficznych z wydarzeń,
- przygotowywanie pism promocyjnych i okolicznościowych.

Jak już wspomniano, relacje z mediami to istotny obszar komunikowania się samorządu z otoczeniem zewnętrznym. Sposób funkcjonowania jed-

nostek organizacyjnych odpowiadających za politykę informacyjną zmienia się w zależności od przyjętej strategii, rozwoju narzędzi komunikacyjnych. To, jak istotne zmiany zachodzą w tych obszarach, można zobrazować na przykładzie samorządu województwa podkarpackiego. A. Ziolo, rzeczniczka prasowa marszałka województwa L. Deptuły w czasie II kadencji samorządu województwa, w latach 2002–2006, wspomina, że pracę swą zaczynała od organizacji biura prasowego – wcześniej w samorządzie była jedynie osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami. W tamtym okresie rzecznik prasowy urzędu marszałkowskiego odpowiadał za prowadzenie spójnej polityki informacyjnej marszałka województwa, zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego. Prace sejmiku województwa komentowali sami radni. Rzecznik prasowy koordynował jedynie wypowiedzi marszałka dla dziennikarzy w czasie sesji sejmiku⁸².

Do podstawowych narzędzi komunikacji z dziennikarzami w tamtym okresie należały informacje prasowe – rozsyłane codziennie e-mailem lub faxem do dziennikarzy zgromadzonych w bazie biura prasowego. Przy okazji ważnych wydarzeń organizowano konferencje prasowe. Rozwój mediów internetowych powodował konieczność aktualizacji informacji na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego, a także monitorowanie przez służby prasowe urzędu nie tylko mediów tradycyjnych, ale i stron internetowych pod kątem informacji o samorządzie województwa⁸³.

Warto wspomnieć, że w latach 2002–2006 do zadań kilkusobowego biura prasowego urzędu marszałkowskiego w Rzeszowie należało także prowadzenie bieżącej korespondencji, odpowiadanie na zaproszenia, wysyłanie życzeń, obejmowanie patronatem marszałka różnego rodzaju imprez, redagowanie Podkarpackiego Przeglądu Samorządowego, pisanie artykułów wstępnych do różnych wydawnictw, przygotowywanie bardziej i mniej oficjalnych tekstów wystąpień⁸⁴.

Obecnie informacje prasowe rozsyłane do dziennikarzy, konferencje i briefingi prasowe dla mediów, strona internetowa organizacji należą do standardów komunikacji. Są one także na bieżąco stosowane w polityce informacyjnej urzędu marszałkowskiego w Rzeszowie. Prócz tego służby prasowe samorządu województwa korzystają także z innych narzędzi. Jednym z nich są materiały filmowe z wydarzeń zamieszczane na stronie internetowej urzędu i w kanale Youtube⁸⁵.

⁸² Na podstawie informacji udzielonych przez Aleksandrę Ziolo, rzeczniczkę prasową marszałka województwa podkarpackiego Leszka Deptuły w II kadencji samorządu województwa, w latach 2002–2006.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Na podstawie informacji udzielonych przez Tomasza Leykę, od sierpnia 2013 r. rzecznika prasowego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie.

Do kilku zmian w prowadzeniu polityki informacyjnej samorządu województwa podkarpackiego doszło w sierpniu 2013 r. Było to pokłosie zmiany koalicji rządzącej w sejmiku województwa, do której doszło w maju 2013 r. Jak mówi T. Leyko, od sierpnia 2013 r. rzecznik prasowy urzędu marszałkowskiego, politykę informacyjną samorządu województwa podkarpackiego oparto na czterech podstawowych obszarach, które dotyczyły działalności marszałka, zarządu województwa, sejmiku wojewódzkiego i urzędu marszałkowskiego. Jedną z nowości było uruchomienie profilu samorządu województwa na portalu społecznościowym Facebook. Wcześniej na tym portalu funkcjonowało kilka profili dotyczących samorządu wojewódzkiego, które dotyczyły sejmiku województwa, funduszy europejskich, promocji, ale żaden nie informował wprost i kompleksowo o działalności samorządu wojewódzkiego. Skoordinowano funkcjonujące już profile samorządu na Facebooku⁸⁶. Analiza funkcjonowania wersji testowej nowego profilu samorządu województwa na portalu Facebook pokazała, że korzystanie w polityce informacyjnej z nowych mediów to dobry krok. Na profilu wzrosła oglądalność materiałów filmowych o samorządzie województwa, które wcześniej pojawiały się na stronie internetowej i w Youtubie⁸⁷. Okazuje się jednak, że nie wszystkie narzędzia komunikacyjne, popularne np. na poziomie krajowym, mają przełożenie na działania komunikacyjne w regionie. Takim przykładem jest mikroblog Twitter, na którym rzecznik prasowy urzędu marszałkowskiego w Rzeszowie funkcjonuje od stycznia 2014 r. Jednak, jego zdaniem, na poziomie regionalnym nie jest to zbyt efektywne narzędzie komunikowania się z mediami, ponieważ niewielu dziennikarzy z województwa podkarpackiego korzysta z Twittera⁸⁸.

2. Zainteresowanie dziennikarzy problematyką samorządu terytorialnego w opinii przedstawicieli urzędów marszałkowskich

Samorzady wojewódzkie obejmują działaniem obszary, które mogą budzić zainteresowanie mediów różnego szczebla. Aktywność samorządu wojewódzkiego może interesować, co oczywiste, dziennikarzy mediów regionalnych, ale też przedstawicieli mediów o zasięgu krajowym czy też, na drugim biegunie, dziennikarzy mediów gminnych i powiatowych. Projekty realizowane przez samorząd wojewódzki mogą być także w orbicie zainteresowań dziennikarzy mediów branżowych.

⁸⁶ *Ibidem.*

⁸⁷ *Ibidem.*

⁸⁸ *Ibidem.*

Tabela 9. Stopień zainteresowania dziennikarzy problematyką samorządową w opinii przedstawicieli samorządów wojewódzkich

Dziennikarze	Czy w Pana/i opinii dziennikarze są zainteresowani problematyką samorządową?				
	Zdecydowanie nie są zainteresowani	Raczej nie są zainteresowani	Trudno powiedzieć	Raczej są zainteresowani	Zdecydowanie są zainteresowani
Dziennikarze mediów gminnych i powiatowych	1	1	1	5	4
Dziennikarze mediów regionalnych	-	1	-	3	8
Dziennikarze mediów ogólnopolskich	-	4	3	3	2
Dziennikarze z innego typu mediów (branżowych)	-	3	4	3	2

Ogólnie można ocenić, że przedstawiciele samorządów wojewódzkich dosyć wysoko oceniają stopień zainteresowania przedstawicieli mediów problematyką samorządową (tab. 9.). Wysokie oceny dotyczą mediów regionalnych, a także dziennikarzy mediów gminnych i powiatowych. W przypadku dziennikarzy mediów regionalnych na wysoki poziom zainteresowania problematyką samorządową wskazuje 11 z 12 badanych przedstawicieli samorządów wojewódzkich (8 wskazań – zdecydowanie zainteresowani, 3 wskazania – raczej zainteresowani). Tylko przedstawiciel jednego województwa uważa, że dziennikarzy regionalnych raczej nie interesują tematy związane z samorządem województwa. Wysoki poziom zainteresowania tematami dotyczącymi samorządów wojewódzkich jest także wskazywany w odniesieniu do dziennikarzy mediów gminnych i powiatowych. Takiego zdania jest 9 ankietowanych (5 wskazań – raczej zainteresowani, 4 wskazania – zdecydowanie zainteresowani). Tylko przedstawiciele dwóch regionów uważają, że dziennikarze z gmin i powiatów w niewielkim stopniu są zainteresowani tematami, które dotyczą samorządów województwa (po jednym wskazaniu – raczej i zdecydowanie nie są zainteresowani).

Zdaniem przedstawicieli samorządów wojewódzkich, mniejsze zainteresowanie tematami samorządowymi można zaobserwować u dziennikarzy mediów krajowych i np. branżowych. W obydwu tych grupach wysoki poziom zainteresowania dziennikarzy obserwują przedstawiciele 5 regionów

(3 wskazania – raczej zainteresowani, 2 wskazania – zdecydowanie zainteresowani). Ale jednocześnie więcej badanych ocenia, że w orbicie zainteresowań mediów krajowych i branżowych nie ma tematyki samorządowej (media krajowe – 4 wskazania „raczej niezainteresowani”, media branżowe – 3 wskazania „raczej niezainteresowani”).

We wszystkich analizowanych urzędach marszałkowskich jednostki odpowiedzialne za relacje z mediami korzystają z listy prasowej, która jest traktowana jako punkt wyjścia do pracy z mediami, prowadzenia polityki informacyjnej i kontaktu z dziennikarzami. W niektórych regionach dziennikarze obecni na liście prasowej są podzieleni wg branży i części województwa, co pozwala łatwiej trafić z informacją do tych, którzy mogą być zainteresowani danym tematem.

Lista prasowa ułatwia przedstawicielom urzędów marszałkowskich przesyłanie dziennikarzom informacji o aktywności samorządu województwa. W ankietach sprawdzono, czy i jak często dziennikarze zainteresowani szeroko rozumianą działalnością województwa z własnej inicjatywy kontaktują się z urzędami marszałkowskimi. Z ogólnej analizy wynika, że częstotliwość takich kontaktów jest wysoko oceniana przez przedstawicieli samorządów w każdej grupie dziennikarzy (tab. 10.).

Tabela 10. Częstotliwość kontaktów dziennikarzy z urzędami marszałkowskimi w opinii przedstawicieli samorządów wojewódzkich

Dziennikarze	Czy z Pana/i jednostką samorządową kontaktują się dziennikarze zainteresowani szeroko rozumianą działalnością województwa?				
	Nigdy	Raz w tygodniu lub częściej	Raz na dwa tygodnie	Raz w miesiącu	Raz w kwartale lub rzadziej
Dziennikarze mediów gminnych i powiatowych	-	5	3	2	2
Dziennikarze mediów regionalnych	-	12	-	-	-
Dziennikarze mediów ogólnopolskich	-	8	3	-	1
Dziennikarze z innego typu mediów (branżowych)	-	7	2	1	1

Najwyżej, co jest w pewnym sensie zrozumiałe, są tu oceniani dziennikarze mediów regionalnych. W opinii przedstawicieli wszystkich 12 badanych województw, dziennikarze mediów regionalnych, w poszukiwaniu informacji, opinii itd. kontaktują się z samorządami województwa raz w tygodniu lub częściej (nawet codziennie). Wysoko oceniana jest także

aktywność komunikacyjna dziennikarzy mediów ogólnopolskich. Przeważa opinia, że kontaktują się oni z samorządami województw raz na tydzień lub częściej (8 wskazań), lub raz na dwa tygodnie (3 wskazania). Podobne opinie padają także o reprezentantach innego typu mediów, np. mediów branżowych (kontakty raz w tygodniu lub częściej – 7 wskazań, raz na dwa tygodnie – 2 wskazania). Dziennikarze mediów gminnych i powiatowych w 5 regionach kontaktują się z urzędami marszałkowskimi raz w tygodniu lub częściej, a w 3 województwach raz na dwa tygodnie. Rzadsze kontakty dziennikarzy z tej grupy mediów były wskazywane na tym samym poziomie. Przedstawiciele dwóch województw wskazują, że dziennikarze mediów powiatowych kontaktują się z urzędami marszałkowskimi raz w miesiącu, tyle samo zaznacza, że tacy dziennikarze kontaktują się z samorządami województw jeszcze rzadziej – najwyżej raz w kwartale.

W poszczególnych województwach różnie rozwiązana jest kwestia finansowania działań z zakresu powadzenia polityki informacyjnej. W 7 urzędach marszałkowskich spośród 12 analizowanych samorządów wojewódzkich funkcjonuje specjalny budżet przewidziany na prowadzenie polityki informacyjnej (zamieszczanie ogłoszeń, wykup reklam, organizację konferencji prasowych). Takiego budżetu nie ma w 5 województwach.

W urzędach, w których nie ma specjalnego budżetu przeznaczonego na prowadzenie polityki informacyjnej, zastosowane są inne rozwiązania organizacyjne. Koszty ogłoszeń lub organizacji spotkań są pokrywane z budżetu departamentu administracyjno-organizacyjnego (1 wskazanie), wydatki z zakresu polityki informacyjnej są pokrywane z budżetów poszczególnych departamentów lub z budżetu kancelarii marszałka (1 wskazanie). W innym regionie służby ds. polityki informacyjnej funkcjonują w ramach gabinetu marszałka województwa. W razie potrzeb korzystają z budżetu tego działu. W tym województwie, jeśli jakieś konferencje organizują departamenty, koszty organizacji pokrywają ze swoich budżetów promocyjnych. W jednym z regionów argumentowano, że specjalny budżet na prowadzenie polityki informacyjnej nie jest potrzebny, ponieważ samorząd województwa nastawia się raczej na prowadzenie działań z zakresu public relations, które nie wymagają kosztów. W ostatnim regionie w tej grupie województw zespół prasowy nie dysponuje własnym budżetem na wykup reklam lub ogłoszeń w mediach, nie ma także budżetu, który może przeznaczyć na organizowanie konferencji. W tym urzędzie marszałkowskim, jeśli zespół prasowy organizuje konferencję, czyni to tylko na terenie urzędu. Do zadań zespołu należy pomoc departamentom urzędu w organizacji i prowadzeniu konferencji poza urzędem. Ale w takich sytuacjach koszty organizacji spotkania pokrywa dany departament.

Warto zauważyć, że przedstawiciele analizowanych urzędów marszałkowskich dosyć wysoko oceniają poziom wiarygodności publikacji na temat swoich województw, które ukazują się w mediach. Reprezentanci 6 województw uważają takie publikacje za wiarygodne, w jednym przypadku publikacje są oceniane jako niewiarygodne, a w 5 regionach odpowiedzi były mniej jednoznaczne (na temat regionów pojawiają się zarówno publikacje wiarygodne, jak i niewiarygodne).

W województwach, w których publikacje o samorządzie województwa ocenia się jako wiarygodne, padają opinie, że jakość materiałów dziennikarskich się poprawia, a dziennikarze chcą rzetelnie poznawać opisywane tematy (1 wskazanie). W innym województwie podnoszone są argumenty, że większość publikacji jest wiarygodna, a wiarygodność dotyczy zwłaszcza tych materiałów dziennikarskich, które powstają we współpracy z biurem prasowym, ponieważ takie publikacje są wtedy poparte rzetelnymi faktami (1 wskazanie). Urzędnicy oceniają też, że treść publikacji „generalnie stanowi odzwierciedlenie przekazywanych informacji, a w przypadku materiałów problemowych, zawarte są w nich opinie wielu stron, co daje materiałom walor obiektywizmu” (1 wskazanie).

W województwie, którego reprezentant uważa publikacje medialne za niewiarygodne, podnoszono argument, że jakość materiałów wynika z braku merytorycznego przygotowania dziennikarzy, a także z niedokładnego przygotowywania publikacji (co wynika z pogoni za newsem).

Ciekawa argumentacja dotyczy tych województw, których przedstawiciele niejednoznacznie oceniają kwestie wiarygodności publikacji dziennikarskich na temat swoich samorządów. W kwestionariuszach pojawiły się odpowiedzi, że większość publikacji jest wiarygodna, jeśli w publikacjach pojawiają się błędy – jest to efekt przekłamania i pomyłek, rzadziej celowych manipulacji. Problemem może być też to, że media lokalne „nie zawsze weryfikują informacje, które otrzymują np. od lokalnych polityków”. W niektórych wypowiedziach ocena wiarygodności materiałów dziennikarskich ma związek np. z rodzajem mediów. Padają odpowiedzi, że wiarygodne są publikacje zarówno w mediach regionalnych, jak i branżowych. Ma to związek z przekonaniem, że dziennikarze regionalni dłuższy czas zajmują się danym tematem i mają wiedzę potrzebną do jego przygotowania. Natomiast w przypadku mediów ogólnopolskich „bywa różnie”, a stopień wiarygodności publikacji zależy od „rzetelności i staranności oraz wiedzy autora”. Krytyczne nastawienie do pracy mediów ogólnopolskich, w kontekście materiałów o regionach, pojawiało się częściej. Jeden z ankietowanych zaznaczył, że jego województwo budzi zainteresowanie mediów ogólnopolskich tylko wtedy, gdy na jego terenie dochodzi do kłesk żywiołowych albo do afer. Dodawał, że „w pozostałych przypadkach podciągani jesteśmy do sta-

tystyki lub tezy, jaką dany dziennikarz założył sobie, pisząc tekst”. Jego zdaniem, podobna sytuacja dotyczy stacji telewizyjnych, których dziennikarze w prywatnych rozmowach nie ukrywają, że nie znają regionu, dostają zlecenie, więc realizują materiał do publikacji.

Niekiedy też, zdaniem jednego z ankietowanych, mała wiarygodność publikacji ma związek z tym, że dziennikarze nie do końca rozumieją specyfikę funkcjonowania samorządu wojewódzkiego. Ma na to także wpływ trudność i stopień skomplikowania opisywanego zagadnienia, a „dziennikarze lubią upraszczać”.

3. Narzędzia polityki informacyjnej stosowane w urzędach marszałkowskich

Patrząc na praktykę stosowania narzędzi polityki komunikacyjnej, należy zauważyć, że analizowane urzędy marszałkowskie wykorzystują dosyć szeroką paletę tradycyjnych narzędzi komunikacyjnych (tab. 11.). Duża grupa takich narzędzi jest używana równolegle. Wszystkie (12) analizowane urzędy marszałkowskie korzystają w swojej polityce informacyjnej z konferencji prasowych, a także stosują spotkania z dziennikarzami z okazji różnych, ważnych wydarzeń. Równie popularne jest rozsyłanie na bieżąco informacji prasowych do dziennikarzy. Bardzo często wykorzystuje się indywidualne kontakty z wybranymi dziennikarzami, a także zaprasza się dziennikarzy na różne uroczystości organizowane przez samorząd (po 11 wskazań). Nie w każdym województwie urząd marszałkowski korzysta w polityce informacyjnej z możliwości, jakie daje wydawanie własnego czasopisma. Takie wydawnictwa ma 9 urzędów marszałkowskich. Jednocześnie w 7 urzędach marszałkowskich urzędnicy odpowiedzialni za politykę informacyjną korzystają z newslettera jako formy systematycznego przekazu elektronicznego.

Tabela 11. Tradycyjne narzędzia komunikacyjne stosowane w urzędach marszałkowskich do prowadzenia polityki informacyjnej

Jakie są tradycyjne narzędzia komunikacyjne używane w Pana/i jednostce samorządowej do prowadzenia polityki informacyjnej?	Liczba wskazań
Indywidualne kontakty z wybranymi dziennikarzami	11
Konferencje prasowe	12
Informacje rozsyłane korespondencyjnie do dziennikarzy (fax, e-mail) – doraźnie	12
Newsletter bądź inna forma systematycznego przekazu elektronicznego	7
Zapraszanie dziennikarzy na uroczystości (różne)	11
Spotkania z dziennikarzami z okazji różnych wydarzeń	12
Własne wydawnictwo periodyczne (czasopismo)	9

Na podstawie częstotliwości stosowania w urzędach marszałkowskich poszczególnych tradycyjnych narzędzi komunikacyjnych widać, że większość z nich jest używana bardzo często lub często. Na 7 narzędzi polityki informacyjnej, które są stosowane przez urzędników samorządów wojewódzkich, aż 6 stosowanych jest codziennie, raz w tygodniu lub kilka razy w tygodniu (tab. 12.).

Tabela 12. Częstotliwość używania tradycyjnych narzędzi komunikacyjnych w polityce informacyjnej urzędów marszałkowskich

Narzędzie	Codziennie	Raz w tygodniu	Kilka razy w tygodniu	Raz w miesiącu	Kilka razy w miesiącu	Raz w kwartale lub rzadziej
Indywidualne kontakty z wybranymi dziennikarzami	4	3	3	-	1	-
Konferencje prasowe	1	3	3	2	3	-
Informacje rozsyłane korespondencyjne do dziennikarzy (fax, e-mail)	8	-	4	-	-	-
Newsletter bądź inna forma systematycznego przekazu elektronicznego	5	2	-	-	-	-
Zapraszanie dziennikarzy na uroczystości (różne)	3	2	4	1	1	-
Spotkania z dziennikarzami z okazji różnych wydarzeń ⁸⁹	1	1	5	-	3	1
Własne wydawnictwo periodyczne (czasopismo)	-	-	-	5	-	4

Wśród tradycyjnych narzędzi polityki informacyjnej codziennie używanych w samorządach wojewódzkich na pierwszym miejscu jest rozsyłanie informacji do dziennikarzy np. przy użyciu e-maili (8 wskazań). Popularne w codziennych działaniach informacyjnych są także: newsletter (5 wska-

⁸⁹ W jednym kwestionariuszu nie podano częstotliwości takich spotkań, argumentując, że wiele zależy od ich liczby.

zań), indywidualne kontakty z dziennikarzami (4 wskazania). W trzech regionach codziennie zaprasza się także dziennikarzy na różne uroczystości. Co interesujące, w jednym województwie przedstawiciele samorządu codziennie organizują konferencje prasowe. Jest to o tyle ciekawe, że jedną z podstawowych przesłanek do zwołania konferencji prasowych jest waga tematu, z powodu którego konferencję się organizuje. Pojawia się więc pytanie, czy w tym regionie jest tak dużo wydarzeń, które zasługują na tak częste zwoływanie konferencji prasowych, czy też w przypadku części zdarzeń nie wystarczy skorzystać z innych narzędzi polityki informacyjnej, np. przesłać dziennikarzom informacje w postaci notki prasowej?

Dosyć duża grupa narzędzi komunikacyjnych jest stosowana w samorządach wojewódzkich kilka razy w tygodniu. Najczęściej dotyczy to spotkań z dziennikarzami z okazji różnych wydarzeń (5 wskazań), rozsyłania informacji do dziennikarzy i zapraszania dziennikarzy na różne uroczystości (po 4 wskazania). Kilka razy w tygodniu przedstawiciele służb prasowych w urzędach marszałkowskich kontaktują się indywidualnie z dziennikarzami, a także organizują konferencje prasowe (po 3 wskazania). W części województw większość wymienionych narzędzi jest stosowana w działaniach informacyjnych raz w tygodniu. Są to indywidualne kontakty z dziennikarzami i konferencje prasowe (po 3 wskazania), newsletter i zapraszanie dziennikarzy na uroczystości (po 2 wskazania), spotkania z dziennikarzami przy okazji różnych wydarzeń (1 wskazanie).

W niektórych województwach niektóre narzędzia polityki informacyjnej są stosowane w większych odstępach czasowych. W dwóch urzędach marszałkowskich konferencje prasowe organizowane są raz w miesiącu. W trzech województwach służby prasowe samorządu wojewódzkiego przygotowują konferencje kilka razy w miesiącu. W jednym regionie pracownicy służb informacyjnych tylko kilka razy w miesiącu stawiają na indywidualne kontakty z wybranymi dziennikarzami. Urzędy marszałkowskie, które przygotowują własne czasopisma samorządowe, wydają je najczęściej w formie miesięczników (5 wskazań). Czasopisma samorządowe funkcjonują także jako kwartalniki lub ukazują się na rynku jeszcze rzadziej (4 wskazania).

Prócz tradycyjnych narzędzi z zakresu komunikacji, interesujące wydaje się także, w jakim stopniu samorządy wojewódzkie korzystają z bardziej nowoczesnych (niestandardowych) narzędzi, które można zastosować w polityce informacyjnej. Chodzi tu o możliwości komunikacyjne, jakie dają np. Internet i media społecznościowe. Zwłaszcza że, jak pokazują przykłady, wiele w tym obszarze zależy od kreatywnego podejścia osób odpowiedzialnych za działania komunikacyjne. Doświadczenia innych państw pokazują, że narzędzia tego typu mogą być stosowane nie tylko do klasycznych dzia-

łań informacyjnych, ale też np. do poznawania opinii mieszkańców podczas konsultacji społecznych.

Warto przywołać tu kilka przykładów zastosowania takich narzędzi. Władze francuskiej gminy Issy-les-Moulinneaux wykorzystywały stworzony przez gminę, internetowy kanał telewizyjny do przekazywania informacji dotyczących gminy. Na kanale tym transmitowane były na bieżąco obrady rady gminy (wraz z możliwością zadawania pytań on-line), dostępne są tam również audycje kulturalne, sportowe, a także relacje z aktualnych wydarzeń. Innym, ciekawym przykładem rozwiązań w tym obszarze jest personalizacja usług gminnych stosowana w brytyjskim Manchesterze. Polega ona na skonstruowaniu lokalnego serwisu internetowego opartego na zindywidualizowanych potrzebach użytkowników. Są one zogniskowane w 15 dziedzinach: podatki lokalne, urodzenia, małżeństwa i zgony, wsparcie biznesu, społeczeństwo, edukacja, środowisko, turystyka i rekreacja, opieka społeczna i zdrowotna, mieszkanie, zatrudnienie, biblioteki, transport, planowanie przestrzenne, ochrona środowiska, samorząd lokalny. Ciekawe rozwiązania zastosowano również w Bristolu, gdzie za pomocą miejskiej strony internetowej prowadzone były zaawansowane konsultacje społeczne, wraz z możliwością składania sformalizowanych protestów, uwag czy propozycji konkretnego rozwiązania danego problemu⁹⁰. Warto przywołać jeszcze inne przykłady zastosowania w samorządzie terytorialnym narzędzi komunikacji z obszaru nowych mediów. W prowincji Kolumbia Brytyjska w Kanadzie za pośrednictwem strony internetowej prowadzono konsultacje dotyczące budżetu prowincji i budżetowych priorytetów. W 2009 r., korzystając z Twittera, gubernator Kalifornii prosił mieszkańców o opinie na temat działań, które dotyczyły deficytu budżetu całego stanu. Później na stworzonej stronie internetowej opublikowano nadesłane propozycje⁹¹.

Jakie narzędzia z tego obszaru są stosowane w samorządach wojewódzkich (tab. 13.)? Wszystkie badane urzędy marszałkowskie mają oficjalną, wymaganą przez prawo stronę internetową (Biuletyn Informacji Publicznej). Ale co ciekawe, nie każdy samorząd deklaruje funkcjonowanie oficjalnej, dodatkowej strony internetowej lub lokalnego portalu informacyjnego prowadzonego przez urząd marszałkowski (10 wskazań na 12 regionów). Także 10 samorządów wojewódzkich ma profil lub funpage na

⁹⁰ K. Peszat, A. Płoszaj, D. Batorski, *Technologie informacyjno-komunikacyjne a samorząd lokalny i rozwój lokalny w województwie mazowieckim*, Warszawa 2012, s. 67–74.

⁹¹ P. Kuca, M. Różycka, *O skutecznej komunikacji – klasyczne i nowe narzędzia komunikacji w samorządzie terytorialnym* [w:] Z. Chmielewski, J. Reczek, D. Tworzydło (red.), *Innowacje i komunikowanie w samorządzie – trendy i perspektywy*, Rzeszów 2012, s. 148–150.

portalu społecznościowym Facebook. Dwa województwa mają profile na innym portalu społecznościowym. Warto zaznaczyć, że 4 samorządy wojewódzkie korzystają w ramach działań informacyjnych z mikrobloga Twitter.

W 7 województwach mieszkańcy regionu mogą obserwować obrady sejmików wojewódzkich w transmisji on-line. Doświadczenia województw, które posiadają takie narzędzie, pokazują, że możliwość odbierania transmisji on-line z posiedzeń sejmiku wojewódzkiego może być okazją do poszukiwania informacji o wydarzeniach w samorządzie regionalnym. Link umożliwiający transmisję on-line obrad sejmiku wojewódzkiego znajduje się m.in. na stronie internetowej sejmiku województwa podkarpackiego. Pewnym ograniczeniem jest fakt, że z powodów technicznych obraz dobrej jakości może jednocześnie oglądać ok. 200 internautów. Natomiast warto zauważyć, że kiedy w kwietniu i maju 2013 r. sytuacja w samorządzie budziła zainteresowanie opinii publicznej z powodu wniosku o odwołanie marszałka, a później zmiany koalicji rządzącej województwem, w dniach sesji na stronie sejmiku podkarpackiego odnotowano ok. 1500 odsłon. Można założyć, że na liczbę odsłon miała także wpływ możliwość oglądania obrad⁹².

Warto zaznaczyć, że np. żaden samorząd wojewódzki nie zdecydował się na stosowanie w polityce informacyjnej bloga prowadzonego czy to przez członka zarządu województwa, czy wskazanego pracownika urzędu marszałkowskiego. Wydaje się to trochę niewykorzystaną szansą działań komunikacyjnych.

Tabela 13. Nowoczesne i niestandardowe narzędzia komunikacji stosowane w urzędach marszałkowskich do działań komunikacyjnych

Jakie nowe / nowoczesne / niestandardowe narzędzia komunikacyjne stosuje się w Pana/i jednostce samorządowej do prowadzenia polityki informacyjnej?	Liczba wskazań
Oficjalna, wymagana przez ustawę strona internetowa	12
Oficjalna, dodatkowa strona internetowa, lokalny portal informacyjny prowadzony przez UM	10
Profil lub funpage na Facebooku	10
Profil lub funpage na Twitterze	4
Profil lub funpage na innym portalu społecznościowym	2
Relacje on-line z posiedzeń sejmiku wojewódzkiego	7
Blog internetowy prowadzony przez członka zarządu województwa	-
Blog internetowy prowadzony przez wybranego pracownika UM	-

⁹² P. Kuca, *Nowe media jako narzędzia polityki komunikacyjnej w samorządzie terytorialnym. Doświadczenia podkarpackie* [w:] W. Furman, P. Kuca (red.), *Lokalne komunikowanie polityczne*, Rzeszów 2013, s. 34–35.

Tabela 14. Częstotliwość używania nowoczesnych/ niestandardowych narzędzi komunikacyjnych w polityce informacyjnej urzędów marszałkowskich

Narzędzie	Codziennie	Raz w tygodniu	Kilka razy w tygodniu	Raz w miesiącu	Kilka razy w miesiącu	Raz w kwartale lub rzadziej
Oficjalna, wymagana przez ustawę strona internetowa	11	-	-	-	1	-
Oficjalna, dodatkowa strona internetowa, lokalny portal informacyjny UM	10	-	-	-	-	-
Profil lub funpage na Facebooku	9	-	1	-	-	-
Profil lub funpage na Twitterze	4	-	-	-	-	-
Profil lub funpage na innym portalu społecznościowym	-	1	1	-	-	-
Relacje on-line z posiedzeń sejmiku wojewódzkiego	-	-	-	6	-	1

Większość analizowanych narzędzi polityki informacyjnej jest używana w urzędach marszałkowskich (tab. 14.). Codziennie aktualizowane są informacje zawarte w Biuletynie Informacji Publicznej (11 wskazań), a także w innych, oficjalnych portalach internetowych (10 wskazań). Także codziennie samorządy wojewódzkie funkcjonują w mediach społecznościowych – na portalu Facebook (9 wskazań) i Twitterze (4 wskazania). Tylko w przypadku jednego regionu profil na portalu Facebook jest używany kilka razy w tygodniu. Spośród dwóch samorządów wojewódzkich, które mają profil na innym portalu społecznościowym, jeden uzupełnia informacje raz w tygodniu, a drugi kilka razy w tygodniu. Co zrozumiałe, rzadziej używane są transmisje on-line sesji sejmików wojewódzkich. W przypadku 6 samorządów wojewódzkich takie transmisje odbywają się raz w miesiącu, a w przypadku jednego samorządu raz w kwartale lub rzadziej.

W kwestionariuszu zapytano także, czy w najbliższej przyszłości samorządy wojewódzkie zamierzają zmienić lub rozszerzyć działalność w zakresie prowadzenia polityki informacyjnej. Na to pytanie odpowiedziała tylko część ankietowanych. Z odpowiedzi można wnioskować, że w urzędach marszałkowskich jest dosyć pozytywna ogólna ocena prowadzonych działań informacyjnych. W pięciu regionach w najbliższym czasie nie są plano-

wane dodatkowe działania z zakresu polityki informacyjnej. W trzech województwach takie działania są planowane. Dotyczą one kilku obszarów. W jednym z województw planowane jest „zacieśnienie współpracy z prasą lokalną”, a także większa dystrybucja materiałów video. W innym regionie w ramach działań informacyjnych zmieniono wygląd samorządowego portalu internetowego. Zmiany objęły layout portalu; miał on być dostosowany m.in. do potrzeb osób niepełnosprawnych. Zmiany miały ułatwić nie tylko dostęp do informacji z instytucji podległych samorządowi województwa, do aktualności z regionu, ale także do „wielu urzędowych materiałów”. Kolejne województwo planowało też większą obecność w mediach społecznościowych, a także produkcję większej liczby materiałów filmowych dotyczących samorządu wojewódzkiego.

PODSUMOWANIE

W czasie prowadzenia badań dotyczących gmin, które zostały omówione w niniejszej publikacji, samorząd terytorialny w Polsce obchodził swoje 20-lecie. Jubileuszowi towarzyszyły zarazem wybory do sejmików wojewódzkich i powiatowych, rad gmin oraz na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Jak fundamentalne znaczenie ma dobra, profesjonalna komunikacja z otoczeniem, dobra reputacja i silny wizerunek – przekonało się wielu kandydatów, których wyborcy odsunęli przy urnie z powodu niedostatków w tym zakresie. Jednak bywało również odwrotnie – kandydaci dbający o właściwy, autentyczny dialog z wyborcami na długo przed rozpoczęciem kampanii wyborczej zostali w efekcie nagrodzeni ich głosami. Niezwykle wymowną ilustracją tego zjawiska jest przykład pierwszego czarnoskórego posła do Sejmu RP – J. Godsona⁹³, który wcześniej pełnił funkcję radnego w swoim mieście. Społeczeństwo, przez wielu uważane za ksenofobiczne, w wolnym, demokratycznym głosowaniu wybrało pochodzącego z Nigerii kandydata na radnego, m.in. dlatego, że „jako jedyny nie bał się swoich wyborców”, spotykał się z ludźmi przez całą poprzednią kadencję i „jako radny odbył rekordową liczbę dyżurów”⁹⁴. Dzięki wiarygodnemu dialogowi J. Godson zdobył zaufanie swojego otoczenia. Trudno o pełniejszą kwintesencję public relations.

Radni gmin, powiatów, przedstawiciele samorządów wojewódzkich, którzy stanowią reprezentację lokalnej społeczności, muszą się komunikować ze swoim otoczeniem. W początkach funkcjonowania JST te działania prowadzone były zwykle w sposób intuicyjny, nieoparty na wiedzy z zakresu komunikowania, często bez uwzględniania oczekiwań mieszkańców. Oczekiwania te z kolei nie mogły być w początkach odradzania się samorządności w pełni uświadamiane, zważywszy na wieloletnią niemożność ich artykułowania, a tym bardziej egzekwowania od władz. Wraz z rozwojem rynku i jego mechanizmów z jednej strony, a życia politycznego w warunkach demokracji z drugiej, nastąpił wzrost świadomości, a co za tym idzie i oczekiwań społeczności lokalnych wobec urzędów gmin, starostw czy samorządów wojewódzkich w zakresie standardów prowadzonego dialogu.

⁹³ Pochodzący z Nigerii John Godson został radnym miejskim w Łodzi z drugim wynikiem (4736 głosów). Jednak zajął fotel posła na Sejm RP za Hannę Zdanowską, która została prezydentem Łodzi. Za: B. Mikołajewska, *Posłannik posłem*, „Polityka” 2010, nr 50, s. 16.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 18.

Jak się udało zaobserwować w przeprowadzonych badaniach gmin, znaczna część ich mieszkańców deklaruje zainteresowanie sprawami gminy i, w mniejszym lub większym stopniu, angażuje się w to, co się dzieje w sferze publicznej. Mają oni również swoje preferencje co do form komunikowania się z jednostkami samorządu terytorialnego. Powinna temu wychodzić naprzeciw praktyka działania JST, a sposób prowadzenia dialogu i polityki informacyjnej powinien się opierać zarówno na wiedzy na temat tychże preferencji, jak i najnowszych doniesieniach nauki w dziedzinie skutecznego komunikowania.

Obecnie nie można jeszcze w pełni mówić o realizacji tych postulatów. Liczne gminy nie mają w swojej strukturze osób czy komórek odpowiedzialnych za profesjonalne komunikowanie się. Podobne zjawisko można zaobserwować, analizując starostwa powiatowe. Nie we wszystkich funkcjonuje specjalna komórka organizacyjna, która odpowiada np. za organizowanie polityki medialnej powiatu. W wielu jednostkach samorządu terytorialnego działania dotyczące public relations i polityki informacyjnej są przydzielane urzędnikom (lub jednostkom organizacyjnym), którzy mają także inne obowiązki. Tylko nieliczne JST, zwłaszcza w dużych miastach, i samorządy województwa są pod tym względem poprawnie zorganizowane. Badania wskazały przy tym istnienie korelacji pomiędzy obecnością takiego ogniwa w strukturze JST a rozległością i różnorodnością form prowadzonych działań komunikacyjnych. Warto natomiast odnotować wysoki poziom świadomości urzędników samorządowych co do istoty i wagi działań w ramach prowadzenia polityki informacyjnej i PR.

Jednocześnie warto wskazać, że interesariusze nie mają wątpliwości, że samorząd powinien informować o swoich poczynaniach, a w większości mieszkańcy gmin czują się dobrze poinformowani o tych kwestiach. W swoich ocenach podważają oni dość istotnie mit o „niedobrym urzędniku”, ponieważ praca (w tym komunikowanie) urzędów gmin otrzymuje od respondentów relatywnie wysokie noty. Jednak bynajmniej nie oznacza to osiągnięcia doskonałości. Część mieszkańców deklaruje brak zainteresowania sprawami gminy, nisko ocenia stopień prawdziwości informacji płynących z urzędu, a jako przyczynę takiego zjawiska można wskazywać wchodzenie tzw. czystej polityki do spraw samorządowych oraz zdarzające się nieraz przedkładanie przez samorządowców interesu ugrupowań politycznych nad interes mieszkańców. Ważną rolę w kształtowaniu relacji przypisują mieszkańcy postawie urzędników, ich uprzejmości, kompetencjom i kwalifikacjom.

Przeprowadzone badania rzucają nieco światła na funkcjonowanie polityki informacyjnej i public relations w jednostkach samorządu terytorialnego, jednak nadal liczne obszary wymagają wyjaśnienia i prób zrozumienia

obserwowanych zjawisk. Z pewnością wielce pomocne w zdiagnozowaniu praktyki komunikacyjnej w JST byłyby badania oparte na dokumentach (takich jak budżety gmin i dokumentacja księgową), dających twarde dane co do nakładów na działania informacyjne i PR, a także ich strukturę. Ciekawe byłoby szczegółowe zbadanie kadry samorządowej odpowiedzialnej za zadania komunikacyjne pod kątem zasad rekrutacji, jej kwalifikacji i zakresu zadań.

Liczący się wpływ na dialog samorządu z mieszkańcami mają kwestie polityki prowadzonej przez rządzące lokalnie ugrupowania. Warte zbadania są te relacje, być może mitem są twierdzenia o „gospodarskim” i „niepolitycznym” samorządzie, a komunikacja JST z interesariuszami jest jednak zdominowana przez interesy dużych partii politycznych? Zatem kwestia – ile polityki w samorządzie? wydaje się istotna dla prawdziwego rozumienia praktyki komunikacyjnej władzy lokalnej.

Obszarem do badań, który mógłby zobrazować poziom profesjonalizmu w podejściu do omawianych kwestii, niewątpliwie są zagadnienia powszechności tworzenia i wdrażania strategii komunikacyjnych przez JST, ich jakości i rzeczywistego realizowania. Dokładniejszego zrozumienia wymaga mechanizm decydujący o negatywnym postrzeganiu współpracy JST z firmami i ekspertami w dziedzinie komunikowania. Wobec konieczności takiej współpracy w specjalizującym się świecie warto znaleźć rozwiązania, które zarówno w oczach społeczności lokalnych, jak i samych urzędników zmieniają ocenę takiego współdziałania na pozytywną.

Podobnie warte systematycznego badania jest także narzędzie komunikacji, jakim jest Internet. Bez wątplenia jego rola będzie rosła, do tej przestrzeni przenosić się będzie aktywność wspólnot lokalnych, coraz więcej spraw formalnych przeprowadzać się będzie za pośrednictwem sieci. Widać chociażby po strategii samorządu województwa podkarpackiego, że samorządy przywiązują coraz większą wagę do stosowania narzędzi polityki informacyjnej z tego obszaru. Rozwój tej formy komunikacji samorządu ze społecznościami lokalnymi z całą pewnością wymaga stałej obserwacji. Konieczne wydaje się to również z tego względu, że długo jeszcze istnieć będzie obserwowana obecnie część społeczności lokalnej, która z różnych powodów nie korzysta z Internetu lub preferuje kontakt bezpośredni oraz inne tradycyjne formy komunikowania się z władzą lokalną, i przez zbyt szybkie przejście do relacji głównie wirtualnych nie powinno się jej wykluczać. Pełniejsze rozumienie zagadnień relacji władza lokalna – mieszkańcy i ich sprawniejsze realizowanie w życiu codziennym będzie się przekładać na jakość demokracji w Polsce i poczucie realnego uczestniczenia ludzi w życiu wspólnot lokalnych.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., z późn. zmian. (DzU 1990 r., nr 16, poz. 9).
- Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. (DzU 1998 r., nr 91, poz. 578).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 1990 r., nr 16, poz. 95).
- Nowela do ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, z 11 kwietnia 2001 r. (DzU 2001 r., nr 45, poz. 497).

Literatura

- Andrzejewski P., *Investor relations jako narzędzie transformacyjnego public relations* [w:] D. Tworzydło, T. Soliński (red.), *Public relations w przedsiębiorstwie*, Rzeszów 2006.
- Bartkowski J., *Samorząd terytorialny* [w:] J. Bartkowski i in., *Demokracja polska 1989–2003*, Warszawa 2003.
- Baszkiewicz J., *Władza*, Wrocław 1999.
- Black S., *Public relations*, Kraków 2001.
- Chmielewski Z., Rychter K., Tworzydło D., *Tożsamość wizualna. Znak, system, wizerunek*, Rzeszów 2012.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny: zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.
- Frąckiewicz E., *Polityka informacyjna samorządów terytorialnych w świetle badań empirycznych (przykład województwa zachodniopomorskiego)*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 1(15).
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006.
- Jacher W., *Władza jako czynnik integracji społeczności lokalnych* [w:] M. Barański (red.), *Samorząd – Rozwój – Integracja*, Katowice 2003.
- Jastrzębska K., *Polityka informacyjna władz lokalnych w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 4(12), Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Król M. (red.), *Słownik demokracji*, Warszawa 1999.

- Kuca P., *Nowe media jako narzędzia polityki komunikacyjnej w samorządzie terytorialnym. Doświadczenia podkarpackie* [w:] W. Furman, P. Kuca (red.), *Lokalne komunikowanie polityczne*, Rzeszów 2013.
- Kuca P., Polak R., *Polityka informacyjna starostw powiatowych woj. podkarpackiego – wyniki badań*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 1(11).
- Kuca P., Różycka M., *O skutecznej komunikacji – klasyczne i nowe narzędzia komunikacji w samorządzie terytorialnym* [w:] Z. Chmielewski, J. Reczek, D. Tworzydło (red.), *Innowacje i komunikowanie w samorządzie – trendy i perspektywy*, Rzeszów 2012.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego* [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce*, Poznań 2004.
- Michałowski S., *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a społeczeństwo obywatelskie* [w:] S. Michałowski, W. Mich (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2006.
- Mikołajewska B., *Posłannik postem*, „Polityka” 2010, nr 50.
- Olędzki J., Tworzydło D. (red.), *Leksykon public relations*, Rzeszów 2009.
- Peszat K., Płoszaj A., Batorski D., *Technologie informacyjno-komunikacyjne a samorząd lokalny i rozwój lokalny w województwie mazowieckim*, Warszawa 2012.
- Petersen B.K., Martin H.J., *CEO Perceptions of Investor Relations as a Public Relations Function: An Exploratory Study*, „Journal of Public Relations Research” 1996, nr 8.
- Piekara A., *Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
- Pleszczyński J., *Dwa światyobrazy: media i samorzady w społeczeństwie obywatelskim* [w:] S. Michałowski, W. Mich (red.), *Władza lokalna a media*, Lublin 2006.
- Sikora R., *Public Relations jako forma komunikowania się w gminie* [w:] B. Ociepka (red.), *Public Relations w teorii i praktyce*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Stec M., *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce*, „Reforma administracji publicznej”, z. 2, Warszawa 1998.
- Szostok P., Rajczyk R., *Komunikowanie lokalne w Polsce. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*, Katowice 2013.
- Tworzydło D., Kuca P., *Relacje z mediami w samorządach. Teoria i praktyka*, Rzeszów 2010.
- Urbaniak B., Bohdziewicz P., *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 2009.
- Wiatr J.J., *Władza lokalna po zmianie ustroju* [w:] J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna w warunkach demokracji*, Warszawa 1998.
- Wojcik K., *Public relations wiarygodny dialog z otoczeniem*, Warszawa 2005.
- Żmigrodzki M., *Władza polityczna* [w:] M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 1999.

Żukowski M., *Samorząd terytorialny w III RP. Programy, oceny, realizacja*, Warszawa 2012.

Netografia

Badanie „Mój samorząd” zrealizowane w ramach projektu „Mój samorząd” przez Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT i PBS DGA.

http://www.pbsdga.pl/repository/files/Wyniki/2010/moj_samorzad_wstepne_wyniki_pbs_dga.pdf

CBOS, *Oceny sytuacji i stosunek do władz lokalnych Komunikat z badań „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategię”*, Warszawa 2007, http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2008.php

Fundacja Gulbenkiana (1973) <http://devplan.kzntl.gov.za/ASALGP/Resources/Documents/ASALGPhandbooks/-what-is-public-participation.htm>

GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2014 r.*, www.stat.gov.pl

http://www.co-intelligence.org/CIPol_publicparticipation.html

Instytut Spraw Publicznych, *Badania „Między zainteresowaniem a zaangażowaniem – aktywność obywatelska i organizacje pozarządowe w Polsce”*, Warszawa 2013, www.isp.org.pl

Instytut Spraw Publicznych, *Polacy o samorządzie, władzach lokalnych oraz zaangażowaniu w funkcjonowanie społeczności lokalnej*, www.isp.org.pl

Olech A., Sobiesiak-Penszko P., *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, ISP, Analizy i opinie, Numer specjalny 3, luty 2013 „Decydujemy razem”, isp.org.pl

Olędzki J., Tworzydło D., *PR-owcy o działalności swojego środowiska*, http://www.tworzydlo.pl/pl/raporty_z_badan

Przech R., *Public relations w administracji publicznej w Polsce. Wyniki badań i perspektywy rozwoju*, http://www.proto.pl/PR/Pdf/art_rafal_przech.pdf

Rajczyk R., Szostok P., *Samorządowe komunikowanie lokalne w województwie mazowieckim – raport z badań*, www.bon.edu.pl

Ruszewski J., Sitniewski P., *Wdrażanie polityk publicznych przez samorzady szczebla regionalnego, powiatowego i gminnego w województwie podlaskim*, Białystok 2012, www.owop.org.pl