

Paweł Kuca*

Rafał Polak**

POLITYKA INFORMACYJNA SAMORZĄDU WOJEWÓDZKIEGO W POLSCE W ŚWIELE PRAWA OBYWATELI DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Polityka informacyjna jest jednym z elementów, które w istotny sposób wpływają na wizerunek i odbiór działań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Skuteczne działania w tym obszarze pozwalają na efektywne komunikowanie z lokalną społecznością, a także są elementem praktycznej realizacji prawa obywateli do informacji. Jak wynika z przeprowadzonych badań, samorządy wojewódzkie w Polsce wykorzystują w swoich działaniach narzędzia polityki informacyjnej o różnym charakterze. Są to zarówno narzędzia, których funkcjonowanie jest wymagane przez przepisy prawa (Biuletyn Informacji Publicznej), media własne samorządów wojewódzkich, jak i działania realizowane w ramach polityki *media relations*.

Słowa kluczowe: polityka informacyjna, samorząd województwa, informacja publiczna, samorząd terytorialny

Wstęp

Zakres badawczy artykułu obejmuje prowadzenie polityki informacyjnej przez samorządy wojewódzkie w Polsce w odniesieniu do prawa obywateli do informacji publicznej. Zagadnienia teoretyczne dotyczące omawianych kwestii zostały odniesione do badań empirycznych dotyczących polityki informacyjnej i relacji z mediami realizowanych przez jednostki samorządu wojewódzkiego. Badania te były przeprowadzone

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: pkuca@ur.edu.pl, ORCID 0000-0001-9424-090X.

** Karpacka Państwowa Uczelnia w Krośnie, e-mail: r.polak@gazeta.pl, ORCID 0000-0002-1950-4220.

dwukrotnie: w latach 2014¹ i 2020. Skoncentrowano się w nich na wykorzystywaniu przez samorządy wojewódzkie narzędzi polityki informacyjnej oraz zapotrzebowania na określone rozwiązania w zakresie relacji z mediami, które są traktowane jako pośrednicy w przekazywaniu informacji od samorządów do obywateli. Obydwa projekty oparto na takich samych założeniach metodologicznych. Porównanie wyników badań pozwoliło na analizę zmian w wykorzystywaniu poszczególnych narzędzi prowadzenia polityki informacyjnej i sposobu realizacji działań komunikacyjnych adresowanych do mieszkańców.

Definicja i podział administracji publicznej

Zgodnie z definicją Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy administracja publiczna (w szerokim ujęciu przedmiotowo-podmiotowym) to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach².

W administracji publicznej mamy do czynienia z jej monizmem lub dualizmem. Monizm administracji publicznej oznacza istnienie jedynie władzy państwowej – i tak rozumiany funkcjonował w Polsce w latach 1948–1990. Natomiast począwszy od roku 1990, możemy w Polsce mówić o dualistycznym ustroju administracji publicznej³. Dualizm ów został pogłębiony i ugruntowany zmianami wprowadzonymi w latach 1998/1999, kiedy przeprowadzono reformę podziału terytorialnego kraju, która obowiązuje do dziś.

W czerwcu 1998 r. Sejm RP uchwalił szereg ustaw, które stały się podstawą nowego podziału terytorialnego państwa. Uchwalono wówczas zmiany w *Ustawie o samorządzie terytorialnym*, zmieniając jej tytuł na *Ustawę o samorządzie gminnym*. Uchwalono również *Ustawę o samorządzie powiatowym*, *Ustawę samorządzie województwa* oraz *Ustawę o administracji rządowej w województwie*. Wszystkie te akty prawne

¹ Wyniki badań z 2014 r. zostały szczegółowo poddane analizie w: Z. Chmielewski, P. Kuca, R. Polak, *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, Rzeszów 2015, s. 102–118; P. Kuca, R. Polak, *Regional government in Poland as a body shaping informational policy*, „Slovak Journal of Political Sciences”, 2016, vol. 16, nr 3, s. 304–320.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 62.

weszły w życie 1 stycznia 1999 r., wprowadzając nowy, trójstopniowy podział terytorialny Polski⁴. Na jego podstawie powstało 16 województw, 314 powiatów, 65 miast na prawach powiatu oraz 2479 gmin. Głównymi założeniami wprowadzanych zmian miało być: wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zwiększenie efektywności realizowanych zadań publicznych, wprowadzenie przejrzystości struktur administracji oraz procesu podejmowanych decyzji, a także wprowadzenie zdolności dostosowywania się struktur administracji do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Główną zasadą towarzyszącą tym działaniom miała być zasada subsydiarności oraz dążenie do decentralizacji uprawnień⁵.

Do zalet decentralizacji teoretycy polskiego samorządu terytorialnego zaliczyli zbliżenie podmiotu decydującego do załatwianej sprawy. Dotyczy to przede wszystkim decentralizacji terytorialnej, oznacza lepszą możliwość kierowania procesem decyzyjnym w stosunku do mniej skomplikowanej organizacji, większą przejrzystość prowadzącą do lepszego poznania wad i ich źródeł, zwiększenie potencjałów wprowadzenia nowości⁶.

Po zmianach, które wówczas nastąpiły, administrację publiczną w Polsce podzielić można na administrację rządową i administrację samorządową. W przypadku administracji rządowej przedstawicielem rządu w terenie jest wojewoda. Administracja samorządowa występuje na szczeblu lokalnym i regionalnym (wojewódzkim), składa się z kolegalnych i jednoosobowych organów wykonawczych powoływanych przez radę gminy (powiatu). Ciałem kolegalnym jest zarząd, organem jednoosobowym natomiast wójt (w gminach wiejskich), burmistrz (w gminach z siedzibą w miastach) lub prezydent miasta (w miastach na prawach powiatu) bądź starosta (w powiatach). Ciałem kolegalnym na poziomie województwa jest sejmik wojewódzki, którego organem wykonawczym jest zarząd kierowany przez marszałka województwa.

Jednostką szczebla podstawowego samorządu terytorialnego jest gmina, której organy wybierane są w wyborach powszechnych. Ma ona skatalogowane zadania ustawowe⁷. Drugim szczeblem samorządu jest powiat wykonujący zadania o charakterze ponadgminnym. Na szczeblu regionalnym można mówić o województwie o charakterze samorządowo-rządowym.

⁴ A. Piekara, *Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 90.

⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 123–125.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Więcej na ten temat: H. Izdebski, *op. cit.*, s. 141–142.

Według zapisów ustawy o samorządzie województwa⁸ samorząd wojewódzki prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji, wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie, promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Samorządowa władza na terenie województwa składa się z organu uchwałodawczego (czyli stanowiąco-kontrolnego), którym jest sejmik województwa, oraz organu wykonawczego, czyli zarządu województwa z marszałkiem na czele. Jego głównymi zadaniami są⁹: wykonywanie uchwał sejmiku województwa, gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo, przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa, przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa i innych strategii rozwoju, planu zagospodarowania przestrzennego, regionalnych programów operacyjnych, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz ich wykonywanie, kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Z kolei do podstawowych kompetencji sejmiku wojewódzkiego zaliczyć można fakt, że jest on organem stanowiącym (uchwala uchwały) i kontrolnym, wybiera marszałka oraz zarząd, uchwala statut województwa, uchwala budżet województwa, uchwala strategię rozwoju województwa i dokumenty strategiczne, nawiązuje współpracę międzynarodową województwa, ustala zasady gospodarowania mieniem wojewódzkim, ustala zasady i tryb korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2014, poz. 1072).

⁹ *Ibidem*.

Zadania samorządu województwa w zakresie prowadzenia polityki informacyjnej

Wykonując swoje zadania, samorząd terytorialny zobowiązany jest przez prawo do udostępniania informacji o swojej działalności¹⁰. Informację taką, zwaną „informacją publiczną” w rozumieniu *Ustawy o dostępie do informacji publicznej*¹¹, stanowi każda informacja o sprawach publicznych i jako taka podlega udostępnieniu¹².

Informacja publiczna powinna być udostępniana zarówno z własnej inicjatywy, jak i na wniosek. Do podstawowych informacji, które powinny być udostępniane, należą te dotyczące: statusu prawnego lub formy prawnej, przedmiotu działań i kompetencji, organów i osób sprawujących funkcje i ich kompetencji, majątku i trybu działania władzy samorządowej, sposobu przyjmowania i załatwiania spraw, a także informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych¹³. Obywatel, poszukując informacji o działalności samorządu terytorialnego, ma prawo do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; wglądu do dokumentów urzędowych; dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów¹⁴.

¹⁰ Ustawa o dostępie do informacji publicznej wskazuje, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej; 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych; 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego; 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

¹¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2014, poz. 782).

¹² Więcej o informacji publicznej: D. Bogdanov, *Zarządzanie informacją publiczną w jednostkach samorządu terytorialnego*, Opole 2016.

¹³ O interesującym aspekcie dostępu do informacji publicznej w kontekście ochrony praw do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych pisze Grzegorz Skiba: G. Skiba, *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny”, 2003, nr 11.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej....

Należy pamiętać, że w polskim prawie sformowana jest zasada, iż do każdej informacji o sprawach publicznych dostęp przysługuje każdemu człowiekowi. Zakres podmiotowo-przedmiotowy tego unormowania wzmocnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 listopada 2007 r. Wskazał on, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności ta o sprawach wymienionych w art. 6 *Ustawy o dostępie do informacji publicznej*¹⁵. Wymienił tu zakresy i rodzaje działań, które obejmuje informacja publiczna. Udostępnieniu więc podlegają: informacje z zakresu polityki wewnętrznej i zagranicznej; o podmiotach, ich statusie prawnym, organizacji, strukturach i kompetencji, a także strukturze własnościowej podmiotów oraz majątku, którym dysponują; o zasadach funkcjonowania tych podmiotów, trybie działania, sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, przyjmowania i załatwiania spraw, naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska w zakresie określonym w przepisach odrębnych; danych publicznych, w tym: treści i postaci dokumentów urzędowych, treści orzeczeń sądów powszechnych (Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojсковых, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu); informacji o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych; majątku publicznym, długu publicznym, pomocy i ciężarach publicznej.

Aby prawo dostępu do informacji realizowane było sprawnie, ustawa zobligowała organy władzy, w tym organy samorządu terytorialnego, do stworzenia Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) – systemu stron internetowych służących powszechnemu i bezpłatnemu dostępowi do informacji publicznej. Zgodnie z przepisami w BIP publikowane są wszystkie informacje publiczne określone w art. 6 *Ustawy o dostępie do informacji publicznej*, z wyjątkiem: treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć oraz stanowisk w sprawach publicznych zajętych przez inne organy władzy publicznej i funkcjonariuszy publicznych.

Zasady dostępu do informacji publicznej i zakres ich zastosowania określa ustawa w art. 1¹⁶. Norma ustawowa nie narusza przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem, że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1, zwanym dalej „centralnym repozytorium”.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2007 r. Sprawa ze skargi na bezczynność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie dostępu do informacji publicznej, sygn. akt. II SAB/Wa 68/07.

¹⁶ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2020, poz. 2176).

Urząd marszałkowski jako organ wojewódzkiej administracji samorządowej

Poddając analizie kwestie zarządzania w samorządzie terytorialnym, należy podkreślić za Dorotą Fleszer, że nie może się ono odnosić tylko do gospodarki, spraw majątkowych i podstaw prawnych działalności. Władze samorządowe powinny także budować system sprawnego komunikowania się z lokalną społecznością, a także włączać mieszkańców w proces podejmowania decyzji, które dotyczą kwestii lokalnych¹⁷. We współczesnej administracji polityka informacyjna staje się jednym z istotniejszych narzędzi zarządzania, które umożliwia realizację wyznaczonych zadań publicznych i celów strategicznych jednostki samorządu terytorialnego. Warto zauważyć, że działania władz samorządowych w ramach polityki informacyjnej powinny być prowadzone w sposób świadomy, planowy i systematyczny¹⁸. Należy pamiętać, że prawidłowe prowadzenie polityki informacyjnej przez władzę regionalną pozwala stworzyć platformę wymiany informacji służącą zarówno jej samej, jak i mieszkańcom. Wśród celów polityki informacyjnej w samorządzie terytorialnym można wskazać „realizację prawa obywateli do informacji, inspirowanie sprawnego systemu społecznego komunikowania się w jednostce, tworzenie porozumienia między społecznością a jej władzami oraz promocję zewnętrzną jednostki”¹⁹. W realizacji tej polityki wykorzystywane są wszelkie dostępne narzędzia komunikowania. Warto w tym miejscu zauważyć, że prowadzenie przez samorząd „polityki informacyjnej” uzupełniane jest przez „politykę medialną”. Wszystkie te elementy wpływają na sposób, w jaki organizacja jest postrzegana przez otoczenie, a także na jej wizerunek, który jest jednym z kluczowych czynników wpływających na funkcjonowanie danego podmiotu²⁰.

Organy jednostek samorządu terytorialnego realizują część swoich zadań przy pomocy tzw. jednostek pomocniczych. Dla organów administracji samorządowej na poziomie województwa jednostkami pomocniczymi, dzięki którym realizują one swoje zadania (również zadania wynikające

¹⁷ D. Fleszer, *Rola polityki informacyjnej w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie”, 2015, nr 3, s. 188.

¹⁸ K. Jastrzębska, *Polityka informacyjna władz lokalnych w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców*, „Zarządzanie Publiczne”, 2010, nr 4, s. 126.

¹⁹ R. Sikora, *Public relations jako forma komunikowania się w gminie* [w:] *Public relations w teorii i praktyce*, red. B. Ociepa, Wrocław 2002, s. 72.

²⁰ Zob. szerzej: D. Krawczyk, *Zarządzanie polityką informacyjną organizacji w aspekcie komunikacyjnym i wizerunkowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie”, 2018, z. 132, s. 371.

z obowiązku prowadzenia polityki informacyjnej), są urzędy marszałkowskie. Do ich zadań należy m.in.: zapewnienie warunków umożliwiających organom samorządu realizację ich kompetencji; zapewnienie marszałkowi warunków do wykonywania zadań: kierownika urzędu, zwierzchnika służbowego pracowników urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, przewodniczącego i organizatora prac zarządu, organu w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, reprezentanta województwa, zapewnienie warunków realizacji innych zadań wynikających z przepisów prawa. Urząd zapewnia również obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową: sejmiku, komisji sejmiku, przewodniczącego i wiceprzewodniczących sejmiku, przewodniczących komisji sejmiku oraz radnych, zarządu, marszałka i członków zarządu, skarbnika, sekretarza.

Samorząd terytorialny na poziomie województwa ma obowiązek udostępniać informacje dotyczące jego działalności. Z jednej strony czyni to w ramach przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z drugiej strony urzędy marszałkowskie powinny prowadzić profesjonalne działania z zakresu realizacji polityki informacyjnej, dzięki którym informacje dotyczące działalności samorządu województwa będą docierały do otoczenia zewnętrznego. Działania z zakresu polityki informacyjnej mogą być prowadzone z wykorzystaniem szerokiego katalogu narzędzi. Jednym z kluczowych elementów może tu być wykorzystanie mediów w ramach działań *media relations*. Aby sprawnie wykonywać zadania z zakresu polityki informacyjnej, urzędy marszałkowskie powołują rzeczników prasowych (działających często we współpracy z wyspecjalizowanymi komórkami – biurami prasowymi), do których zadań podstawowych należy publiczne prezentowanie działań marszałka województwa, zarządu czy sejmiku oraz dokumentowanie tych aktywności.

W dalszej części tekstu zostaną zaprezentowane wyniki badań dotyczące sposobu prowadzenia polityki informacyjnej przez urzędy marszałkowskie w Polsce oraz zakres wykorzystywania przez te urzędy narzędzi z zakresu polityki informacyjnej w ramach relacji z mediami.

Metoda badań

Przedstawione w artykule wyniki badań są efektem dwóch projektów dotyczących prowadzenia polityki informacyjnej przez samorządy wojewódzkie w Polsce. Zostały one zrealizowane na podstawie tych samych założeń metodologicznych w 2014 i 2020 r. Badania przeprowadzono na podstawie anonimowych badań ankietowych. W kwestionariuszu umieszczono 15 pytań. Były to zarówno pytania otwarte, jak i pyta-

nia zamknięte jednokrotnego i wielokrotnego wyboru. Na użytek prezentowanego tekstu wykorzystano pytania i dane o charakterze ilościowym. W obydwu projektach kwestionariusze badawcze zostały przekazane do wszystkich 16 urzędów marszałkowskich w Polsce. W każdym badaniu wzięli udział respondenci z 12 województw. Z powodu małej liczby samorządów wyniki ukazano w postaci danych liczbowych, a nie procentowych. Uczestnikami badań ze strony samorządów wojewódzkich były osoby zajmujące się w urzędach marszałkowskich prowadzeniem polityki informacyjnej samorządu województwa. Byli to rzecznicy prasowi, pracownicy biur prasowych, dyrektorzy kancelarii sejmiku wojewódzkiego.

Na użytek omawianych badań sformułowano dwie hipotezy badawcze:

- pracownicy urzędów marszałkowskich odpowiadający za realizację polityki informacyjnej mają dużą świadomość znaczenia komunikowania się z otoczeniem zewnętrznym i relacji z mediami, co przejawia się w szerokim katalogu stosowanych narzędzi komunikacji,
- w polityce informacyjnej samorządów wojewódzkich wzrosło znaczenie narzędzi komunikacji związanych z Internetem.

Wyniki badań

Jak wcześniej zauważono, z badań dotyczących polityki informacyjnej samorządów wojewódzkich wykorzystano na użytek tego artykułu głównie dane o charakterze ilościowym. Pozwalają one na zaznaczenie kilku kwestii. Warto zauważyć, że respondenci w obu badaniach podkreślili znaczenie celowych kontaktów instytucji publicznych z mediami. W roku 2014 za „ważne” uznali je wszyscy uczestniczący w badaniu (12 osób). W roku 2020 na 12 respondentów – 9 uznało takie relacje za ważne dla instytucji publicznych, a 3 za nieważne. Media są traktowane jako kanał dystrybucji informacji dotyczących samorządów wojewódzkich do społeczeństwa, a także instytucje, które mają wpływ na odbiór administracji samorządowej wśród obywateli. W obu badaniach wszyscy respondenci podkreślali, że urzędy marszałkowskie, w których pracują, prowadzą celowe relacje z mediami.

W kwestionariuszach pytano respondentów o rozwiązania organizacyjne dotyczące prowadzenia relacji z mediami – ankietowani mogli wskazywać jednocześnie kilka różnych wykorzystywanych rozwiązań w tym obszarze. We wszystkich analizowanych 12 urzędach marszałkowskich funkcjonuje komórka organizacyjna odpowiedzialna za kontakty z mediami. Porównując wyniki badań z lat 2014 i 2020, można zauważyć zmiany w stosowanych rozwiązaniach, które mogą świadczyć o pewnej profesjonalizacji działań komunikacyjnych.

W 2014 r. na 12 urzędów marszałkowskich w 10 z nich istniało stanowisko rzecznika prasowego. W 7 urzędach do kontaktów z mediami powołany był specjalny departament, wydział lub inna jednostka, a w 3 przypadkach w urzędzie marszałkowskim funkcjonowała komórka organizacyjna ds. relacji z mediami, ale zadania z tego obszaru obejmowały tylko fragment jej kompetencji²¹. W roku 2020 w każdym z 12 urzędów marszałkowskich pracował rzecznik prasowy. W 6 urzędach funkcjonował departament lub wydział, który odpowiadał za relacje z mediami, a tylko w jednym była komórka ds. relacji z mediami, przy czym była to tylko część jej kompetencji. Można więc ocenić, że na przestrzeni kilku lat doszło do pewnej profesjonalizacji działań komunikacyjnych na poziomie samorządów wojewódzkich. Zadania z tego obszaru są bardziej klarownie przypisane i podzielone w strukturach organizacyjnych urzędów marszałkowskich.

Tabela 1. Funkcjonowanie komórki odpowiedzialnej za kontakty z mediami w urzędach marszałkowskich w Polsce

Czy w Pana/i jednostce samorządowej istnieje komórka odpowiedzialna za kontakty z mediami?	2014	2020
Tak, rzecznik prasowy	10	12
Tak, departament, wydział, inna jednostka	7	6
Tak, ale relacje z mediami to tylko fragment jej kompetencji	3	1

Źródło: badania własne.

W związku z tym, że przedstawiciele urzędów marszałkowskich w Polsce podkreślają znaczenie utrzymywania celowych relacji z mediami, istotne wydawało się sprawdzenie, czy tematyka dotycząca samorządów wojewódzkich jest interesująca dla dziennikarzy zarówno z redakcji krajowych, regionalnych, jak i lokalnych.

Z badań przeprowadzonych w 2014 i 2020 r. można wysnuć podobne wnioski. Przedstawiciele samorządów wojewódzkich dosyć wysoko oceniają stopień zainteresowania dziennikarzy tematyką samorządową, przy czym w szczególności dotyczy to dziennikarzy mediów regionalnych i lokalnych, które ze swej natury podejmują tematy blisko związane z czytelnikami, także pod względem obszaru funkcjonowania danego medium.

W 2014 r. na 12 urzędów marszałkowskich przedstawiciele 9 oceniali, że dziennikarze lokalni interesują się problematyką samorządową (5 – „raczej zainteresowani”, 4 – „zdecydowanie zainteresowani”). W badaniu z 2020 r. ocena jest jeszcze wyższa. Zainteresowanie mediów lokalnych tematyką samorządową widzi 11 respondentów na 12 badanych

²¹ Z. Chmielewski, P. Kuca, R. Polak, *op. cit.*, s. 104.

urzędów marszałkowskich (7 – „raczej zainteresowani”, 4 – „zdecydowanie zainteresowani”). Równie wysoko, i na tym samym poziomie, jest oceniany stopień zainteresowania problematyką samorządów wśród dziennikarzy mediów regionalnych. Zarówno w roku 2014, jak i 2020 zainteresowanie to widziało 11 na 12 respondentów z urzędów marszałkowskich.

Niżej jest oceniany poziom zainteresowania problematyką samorządową wśród dziennikarzy mediów ogólnokrajowych. W obydwu badaniach oceny dotyczące braku zainteresowania samorządem w mediach krajowych były podobne (po 4 wskazania). Spadła natomiast liczba respondentów, którzy oceniali, że tematy dotyczące samorządów są interesujące dla mediów krajowych (w roku 2014 wskazali tak respondenci z 6 urzędów marszałkowskich, a w 2020 r. już tylko z 4).

Tabela 2. Stopień zainteresowania dziennikarzy problematyką samorządową w opinii przedstawicieli samorządów wojewódzkich

Czy w Pana/i opinii dziennikarze są zainteresowani problematyką samorządową?											
Dziennikarze	Zdecydowanie nie są zainteresowani		Raczej nie są zainteresowani		Trudno powiedzieć		Raczej są zainteresowani		Zdecydowanie są zainteresowani		
	2014	2020	2014	2020	2014	2020	2014	2020	2014	2020	
Dziennikarze mediów gminnych i powiatowych	1	0	1	1	1	0	5	7	4	4	
Dziennikarze mediów regionalnych	-	0	1	0	-	1	3	9	8	2	
Dziennikarze mediów ogólnopolskich	-	0	4	4	3	4	3	4	2	0	
Dziennikarze z innego typu mediów (branżowe)	-	0	3	4	4	4	3	4	2	0	

Źródło: badania własne.

W omawianych projektach badani byli także poproszeni o informację, jakie narzędzia komunikacyjne są stosowane w urzędach marszałkowskich do prowadzenia polityki informacyjnej. Respondenci mogli wskazywać narzędzia polityki informacyjnej w dwóch kategoriach – tradycyjnych i określonych jako nowoczesne/niestandardowe.

Zarówno w badaniu z 2014, jak i 2020 r. okazało się, że najbardziej popularnym narzędziem komunikowania się z dziennikarzami w grupie narzędzi tradycyjnych są konferencje prasowe. Są one wykorzystywane we wszystkich 12 urzędach marszałkowskich, które uczestniczyły w badaniach. Na drugim miejscu pod względem popularności jest doraźne rozsyłanie informacji do mediów z wykorzystaniem np. poczty e-mail (12 wskazań w 2014 r. i 11 wskazań w 2020 r.). Do popularnych narzędzi działań komunikacyjnych należą też indywidualne kontakty z wybranymi dziennikarzami, a także zapraszanie dziennikarzy z okazji różnych wydarzeń (11 wskazań w 2014 r. i 10 wskazań w roku 2020). Zwraca uwagę spadek znaczenia własnych wydawnictw periodycznych. Jeszcze w roku 2014 wydawało je 9 na 12 badanych urzędów marszałkowskich. W roku 2020 własne czasopisma wydawało 7 samorządów wojewódzkich. Tendencja ta może mieć związek z ogólnym spadkiem znaczenia prasy drukowanej.

Tabela 3. Tradycyjne narzędzia komunikacyjne stosowane w urzędach marszałkowskich do prowadzenia polityki informacyjnej

Jakich <u>tradycyjnych narzędzi</u> komunikacyjnych używa się w Pana/i jednostce samorządowej do prowadzenia polityki informacyjnej?	2014	2020
Indywidualne kontakty z wybranymi dziennikarzami	11	10
Konferencje prasowe	12	12
Informacje rozsyłane korespondencyjne do dziennikarzy (fax, e-mail) – doraźnie	12	11
Newsletter bądź inna forma systematycznego przekazu elektronicznego	7	5
Zapraszanie dziennikarzy na uroczystości (różne)	11	10
Spotkania z dziennikarzami z okazji różnych wydarzeń	12	9
Własne wydawnictwo periodyczne (czasopismo)	9	7

Źródło: badania własne.

Interesujące wnioski można wysnuć z odpowiedzi na pytanie o narzędzia komunikacji określone w ankiecie jako nowoczesne lub niestandardowe. We wszystkich urzędach marszałkowskich funkcjonują wymagane przez prawo strony internetowe w ramach Biuletynu Informacji Publicznej. Jednak, co ciekawe, zarówno w 2014, jak i 2020 r. nie wszystkie urzędy marszałkowskie wskazują, że prowadzą dodatkowe strony lub portale internetowe, co wydaje się obecnie standardem komunikacyjnym. W 2014 r. funkcjonowanie takich stron wskazało 10 samorządów wojewódzkich, a w 2020 r. było ich 7 (na 12 respondentów). Popularnym narzędziem działań komunikacyjnych jest profil samorządu województwa w portalu społecznościowym Facebook. Wymieniło go po

10 respondentów w każdym z badań. W dwóch urzędach marszałkowskich funkcjonuje profil w innym serwisie społecznościowym. Mniej popularny w polityce komunikacyjnej samorządów wojewódzkich jest serwis Twitter, obecny w 4 badanych urzędach marszałkowskich. Warto podkreślić rosnące znaczenie relacji *on-line* z sesji sejmików wojewódzkich. O ile jeszcze w 2014 r. takie narzędzie było wykorzystywane w 7 na 12 badanych urzędach marszałkowskich, w 2020 r. liczba wskazań w przypadku tego instrumentu wzrosła do 11. Wydaje się, że niewykorzystanym narzędziem w polityce informacyjnej są blogi prowadzone przez przedstawicieli władz samorządowych bądź wyznaczonych pracowników urzędów marszałkowskich. W 2014 r. to narzędzie było zupełnie nieobecne w polityce informacyjnej. W badaniu z 2020 r. blog prowadzony przez członka władz samorządowych był obecny w 2 samorządach. W jednym istniał blog pracownika urzędu marszałkowskiego.

Tabela 4. Nowoczesne i niestandardowe narzędzia komunikacji wykorzystywane w urzędach marszałkowskich do działań komunikacyjnych

Jakich <u>nowych / nowoczesnych / niestandardowych</u> narzędzi komunikacyjnych używa się w Pana/i jednostce samorządowej do prowadzenia polityki informacyjnej?	2014	2020
Oficjalna, wymagana przez Ustawę strona internetowa (BIP)	12	12
Oficjalna, dodatkowa strona internetowa, lokalny portal informacyjny prowadzony przez UM	10	7
Profil lub fanpage na Facebooku	10	10
Profil lub fanpage na Twitterze	4	4
Profil lub fanpage na innym portalu społecznościowym	2	2
Relacje on-line z posiedzeń sejmiku wojewódzkiego	7	11
Blog internetowy prowadzony przez członka zarządu województwa	-	2
Blog internetowy prowadzony przez wybranego pracownika UM	-	1

Źródło: badania własne.

Co ważne, wydaje się, że przedstawiciele samorządów wojewódzkich w Polsce są, w przeważającej mierze, zadowoleni z prowadzonych działań w ramach polityki informacyjnej. W kwestionariuszach pytano, czy w urzędach marszałkowskich w najbliższej przyszłości są plany dotyczące zmiany lub poszerzenia działań z tego zakresu. W roku 2014 w 5 regionach nie planowano takiej aktywności. W 3 województwach takie działania planowano i dotyczyły one m.in. zacieśnienia współpracy z prasą lokalną, szerszej dystrybucji materiałów wideo, zmiany wyglądu samorządowego portalu internetowego, a także większej aktywności w mediach społecznościowych. W roku 2020 na 12 regionów w 8 nie planowano zmian w polityce informacyjnej. W dwóch województwach respondenci nie mieli wiedzy na ten temat.

Być może brak planów dotyczących korekty lub rozwoju działań komunikacyjnych wynika ze stosunkowo wysokich ocen dotyczących wiarygodności informacji medialnych na temat poszczególnych województw. W roku 2014 reprezentanci 6 województw uznawali takie publikacje za wiarygodne, w jednym przypadku publikacje oceniono jako niewiarygodne, a w 5 regionach odpowiedzi były mniej jednoznaczne (pojawiały się zarówno publikacje uznawane za wiarygodne, jak i niewiarygodne). W roku 2020 wyniki były bardziej jednoznaczne. W grupie 12 samorządów przedstawiciele 9 uznawali publikacje medialne o swoich regionach za wiarygodne, a 3 za niewiarygodne.

Zakończenie

Podsumowując przeprowadzoną analizę, warto zwrócić uwagę na kilka kwestii. Należy podkreślić, że polityka informacyjna na poziomie samorządów wojewódzkich w Polsce jest realizowana na kilku płaszczyznach. Zarówno zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, czego praktycznym przejawem jest funkcjonowanie stron internetowych w ramach Biuletynu Informacji Publicznej, z zawartością określoną przepisami prawa, a także w ramach szerszej działalności związanej z prowadzeniem relacji z mediami lub z wykorzystaniem własnych mediów do przekazywania informacji.

W drugiej płaszczyźnie warto odnieść się do postawionych w tekście hipotez badawczych. Pierwszą z nich należy uznać za potwierdzoną. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi w 2014 i 2020 r. pracownicy urzędów marszałkowskich wykorzystują stosunkowo szeroki katalog narzędzi komunikacyjnych, które można określić jako tradycyjne lub nowoczesne. Są to zarówno narzędzia polityki informacyjnej stosowane w ramach działań *media relations*, jak i wykorzystywanie w polityce informacyjnej mediów własnych (zarówno tradycyjnych, jak czasopisma drukowane, jak i np. mediów społecznościowych).

Hipoteza druga, zgodnie z którą w polityce informacyjnej samorządów wojewódzkich wzrosło znaczenie narzędzi związanych z Internetem, została potwierdzona częściowo. Katalog głównych narzędzi internetowych w polityce informacyjnej w badaniach z 2014 i 2020 r. jest podobny. W 2020 r. wśród narzędzi komunikacji związanej z Internetem pojawiły się blogi, ale ich wykorzystanie ma incydentalny charakter. W tym obszarze zwraca uwagę wzrost znaczenia relacji *on-line* z posiedzeń sejmików wojewódzkich. Może to być interesujące rozwiązanie zarówno dla dziennikarzy, którzy nie zawsze muszą być obecni na posiedzeniach radnych, ale także jest to ułatwienie dla mieszkańców da-

nych regionów, którzy mogą bezpośrednio śledzić sesje sejmików. Z punktu widzenia obywateli takie rozwiązanie wpisuje się więc w łatwiejszy dostęp do informacji publicznej dotyczącej kolegialnych organów władzy, jakimi są sejmiki wojewódzkie.

Warto na koniec zaznaczyć, że analizowane w tekście badania mają głównie charakter ilościowy. Zakres wiedzy dotyczącej polityki informacyjnej samorządu wojewódzkiego w Polsce mogłaby poszerzyć analiza jakościowa poszczególnych narzędzi polityki informacyjnej wykorzystywanych przez samorządy wojewódzkie. Powinno to być inspiracją do kolejnych badań w tym zakresie.

Bibliografia

- Bogdanov D., *Zarządzanie informacją publiczną w jednostkach samorządu terytorialnego*, Opole 2016.
- Chmielewski Z., Kuca P., Polak R., *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, Rzeszów 2015.
- Fleszer D., *Rola polityki informacyjnej w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie”, 2015, nr 3.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jastrzębska K., *Polityka informacyjna władz lokalnych w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców*, „Zarządzanie Publiczne”, 2010, nr 4.
- Krawczyk D., *Zarządzanie polityką informacyjną organizacji w aspekcie komunikacyjnym i wizerunkowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie”, 2018, z. 132.
- Kuca P., Polak R., *Regional government in Poland as a body shaping informational policy*, „Slovak Journal of Political Sciences” 2016, vol. 16, nr 3.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2020, poz. 2176).
- Piekara A., *Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
- Sikora R., *Public relations jako forma komunikowania się w gminie* [w:] *Public relations w teorii i praktyce*, red. B. Ociełka, Wrocław 2002.
- Skiba G., *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny”, 2003, nr 11.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2014, poz. 1072).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2014, poz. 782).
- Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie wyroku z dnia 16 listopada 2007 r. Sprawa ze skargi na bezczynność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie dostępu do informacji publicznej, sygn. akt. II SAB/Wa 68/07.

**Information policy of the self-government voivodeship unit in Poland
in seeing citizens' rights to public information**

Abstract

The information policy is one of the elements that significantly affect the image and reception of the activities carried out by local government units. Effective activities in this area allow for effective communication with the local community, and are also a part of the practical implementation of citizens' right to information. According to the research, voivodship self-governments in Poland use various information policy tools in their activities. These are both tools, the operation of which is required by law (Public Information Bulletin), own media of voivodship self-governments, as well as the activities implemented under the "media relations" policy.

Keywords: information policy, voivodeship self-government, public information, local self-government