

Wybrane problemy gminnych polityk informacyjnych w świetle badań empirycznych

Wprowadzenie

Polityka informacyjna należy do ważniejszych elementów działalności organów samorządowych. Wynika to m.in. z faktu, że członkowie lokalnej społeczności powinni być włączani w realizację poszczególnych celów i przedsięwzięć, a one same winny odzwierciedlać potrzeby i oczekiwania mieszkańców danej przestrzeni geograficzno-administracyjnej.

Autorka przeprowadziła badania w zakresie gminnych polityk informacyjnych, obejmujące dwieście gmin z Dolnego Śląska, Opolszczyzny, Wielkopolski i Ziemi Lubuskiej. Ich celem było uzyskanie odpowiedzi na kilka następujących pytań:

1. Czy każda badana gmina prowadzi politykę informacyjną i jaki ma ona charakter?
2. Jakie techniki i instrumenty są w ich ramach wykorzystywane?
3. Jakie błędy występują najczęściej w realizowanych politykach informacyjnych gmin?
4. Jaka jest skuteczność lokalnych polityk gminnych?

Jak już wspomniano, badania objęły dwieście gmin, a zastosowane metody miały charakter mieszany i wykorzystywały analizę dokumentów urzędowych, wywiady z mieszkańcami oraz urzędnikami gminnymi, a także weryfikację faktów w terenie (wizje lokalne).

Część wyników badań, dotyczących zwłaszcza najczęściej spotykanych błędów gminnych polityk informacyjnych, została zaprezentowana w innym opracowaniu¹.

¹ Patrz: A. Becla, S. Czaja, *Samorządność terytorialna w społeczeństwie informacyjnym i dobie Internetu*, w druku.

Poniżej przedstawiono wyniki w postaci uzyskanych odpowiedzi na powyższe pytania, również na trzecie, chociaż w tym przypadku zwrócono uwagę na rozkład empiryczny odpowiedzi. Badania miały zatem przede wszystkim charakter identyfikacyjno-analityczny.

Pojęcie, cele i rodzaje polityki informacyjnej gminy w warunkach polskiej samorządności

W literaturze przyjmuje się, że polityka informacyjna gminy sprowadza się do informowania społeczeństwa o kierunkach i strategii rozwoju oraz o bieżących decyzjach podejmowanych przez władzę samorządową w skali lokalnej lub regionalnej. Podobnie rozumie się politykę informacyjną rządu i agend rządowych. Jest to jednak dość dalekie uproszczenie, wykluczające wszystkie formy komunikacji interpersonalnej czy społecznej. Decydenci powinni bowiem pozostawać w stałym kontakcie z mieszkańcami, o których życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym decydują, aby znać ich potrzeby oraz rozumieć występujące problemy. Oznacza to, że otwarta polityka informacyjna powinna prowadzić do:

- rozpoznawania potrzeb i oczekiwań obywateli,
- identyfikacji poszczególnych mieszkańców i rozumienia ich postaw czy uznawanych wartości,
- budowania poprawnych relacji pomiędzy społeczeństwem a władzą.

Otwarta polityka informacyjna gminy ma zatem realizować określone cele, takie jak:

- a) budowanie zintegrowanej, spójnej społeczności lokalnej,
- b) systematyczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego i uwzględnianie prawa obywateli do informacji,
- c) podniesienie poziomu partycypacji obywatelskiej poprzez włączanie mieszkańców w procesy podejmowania decyzji,
- d) budowanie pozytywnego wizerunku gminy w postaci „małej ojczyzny”².

Oznacza to, że lokalna polityka informacyjna to świadoma, planowa i systematyczna działalność władz samorządowych, polegająca przede wszystkim na komunikowaniu się z mieszkańcami lokalnej społeczności.

Budowanie pozytywnego wizerunku gminy (miasta) i społeczności lokalnej należy – w świetle współczesnych koncepcji samorządności terytorialnej – do najważniejszych celów gminnych polityk informacyjnych. Istotnych ku temu

² Por. I. Kozłowski, *Polityka informacyjna gminy*, [w:] J. Regulska (red.), *Grochem o ścianę. Polityka informacyjna gminy*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997.

powodów jest kilka, najważniejsze to tworzenie się tzw. „małych ojczyzn” oraz podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej danej gminy.

Idea „małych ojczyzn” pozwala zwiększyć spójność lokalnych społeczności, co przekłada się na podniesienie jakości życia i budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Mieszkańcy nie tylko są zainteresowani najbliższym otoczeniem, ale również aktywnie włączają się w procesy decyzyjne i przedsięwzięcia lokalne.

Atrakcyjność inwestycyjna gmin wpływa natomiast na wzmacnianie potencjału rozwojowego i zapewnienie wyższego poziomu lokalnego gospodarki w przyszłości, a tym samym, umocnienie majątkowo-dochodowych warunków życia mieszkańców danej społeczności.

Korzyści aktywnej gminnej polityki informacyjnej obejmują nie tylko pozytywny wizerunek samorządu terytorialnego czy promocji wśród potencjalnych inwestorów oraz turystów. Oznacza to bowiem także aktywizację lokalnych społeczności, ich podmiotowość, integrację i włączanie we wspólne przedsięwzięcia. Polityka informacyjna ograniczona jedynie do przekazywania faktów nie pozwala na budowanie zaufania społecznego i kształtowania pożądanej postaci „małej ojczyzny”.

Informacja publiczna na szczeblu lokalnym obejmuje przede wszystkim wiedzę z zakresu:

- zasad funkcjonowania podmiotów władzy samorządowej oraz państwowej,
- trybu działania podmiotów tej władzy,
- sposobów stanowienia prawa lokalnego i aktów prawnych w tym zakresie,
- sposobów przyjmowania i rozstrzygania (załatwiania) spraw mieszkańców,
- kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania,
- prowadzonych rejestrów, ewidencji i archiwów oraz sposobów i zasad udostępniania danych (informacji) zawartych w tych zbiorach,
- stanu majątku samorządu terytorialnego i publicznego majątku lokalnych społeczności,
- wysokości lokalnego długu publicznego,
- form, zakresu i rodzajów pomocy publicznej,
- ciężarów publicznych obejmujących obciążenia nakładane w celu osiągnięcia zadań administracji publicznej, a które przyjmują postać należności podatkowych i świadczeń niepieniężnych (np. pracy własnej w przypadku klęsk żywiołowych).

Tego typu informacje samorząd terytorialny powinien udostępniać w postaci:

- Biuletynu Informacji Publicznej,
- odpowiedzi na wniosek obywatela, gdy takich informacji nie ma w Biuletynie Informacji Publicznej,

- informacji umieszczonej w miejscu ogólnodostępnym oraz
- prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy samorządowej.

Informacja podana przez samorząd powinna być rzetelna, uczciwa oraz przekazana prostym, zrozumiałym dla odbiorcy językiem.

Cele gminnej polityki informacyjnej są realizowane za pomocą:

- informowania, czyli aktywności władz, które rozpowszechniają informacje i zapewniają obywatelom do nich dostęp,
- konsultacji, czyli dwustronnej relacji, w której obywatele wyrażają swoje opinie i nawiązują dialog z władzami samorządowymi,
- aktywnego uczestnictwa, w ramach którego obywatele biorą udział w procesie decyzyjnym.

Polityka informacyjna jest zatem dla współczesnej administracji ważnym instrumentem zarządzania, który umożliwia realizację wyznaczonych zadań publicznych i celów strategicznych podejmowanych przez władzę centralną w skali całego kraju oraz władzę samorządową w skali regionalnej lub lokalnej³.

Zakres polityki informacyjnej powinien być podporządkowany głównym celom wyznaczonym w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Prowadzenie świadomej polityki informacyjnej jest podstawą sprawnego i efektywnego jej funkcjonowania. W dłuższej perspektywie może w znaczący sposób zwiększyć potencjał rozwojowy jednostki, a tym samym, poprawić jakość życia społeczności lokalnej.

W ramach realizowanej przez gminę polityki informacyjnej wykorzystuje się informację, która uwzględnia:

- odpowiednio wczesny przekaz, umożliwiający właściwe wykorzystanie przekazywanej informacji,
- liczne i zróżnicowane kanały dystrybucji informacji,
- rozpowszechnianie za pośrednictwem różnorodnych nośników,
- dostępność ze względu na liczbę źródeł informacji,
- możliwość uzyskania informacji zwrotnej oraz
- pozbawienie jej politycznego komentarza i elementów polemiki.

Biorąc pod uwagę różne elementy realizowanych gminnych polityk informacyjnych, można dokonać odmiennych klasyfikacji w tym zakresie oraz wyróżnić

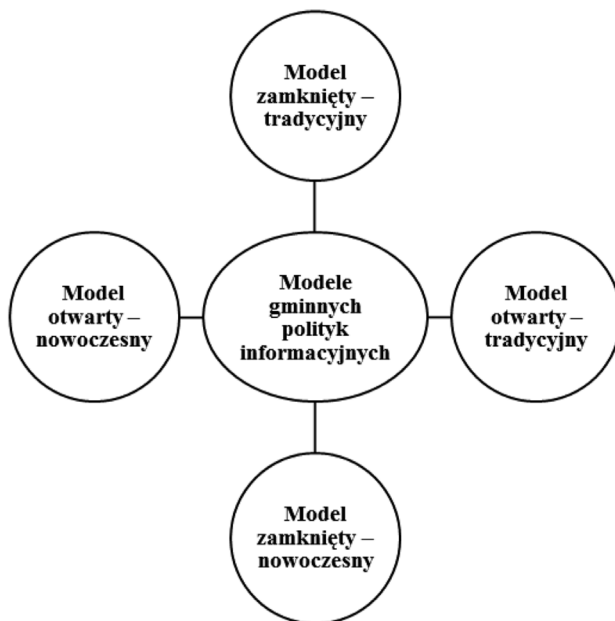
³ Por. W. Dudek (red.), *Zarys teorii procesów i środków komunikowania masowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1985.

odpowiadające poszczególnym klasom modele takich polityk. Można zatem spojrzeć na gminne polityki informacyjne przez pryzmat przyczyn ich stosowania, z perspektywy podmiotów odpowiedzialnych, adresatów, używanych metod i technik czy sposobów finansowania oraz barier i mechanizmów wspomagających. Nie jest to głównym przedmiotem naszej analizy, ale wybór jednego z podejść jest użyteczny i niezbędny przy formułowaniu odpowiedzi na pierwsze pytanie badawcze – jaki charakter ma realizowana w danej gminie polityka informacyjna? W tym przypadku ważnym elementem jest charakter gminnej polityki informacyjnej wynikający z dominacji procesów informowania lub komunikowania oraz wykorzystywanych metod i technik przesyłania i odbierania informacji.

Podejście takie pozwala na wyróżnienie czterech podstawowych modeli gminnej polityki informacyjnej (schemat 1).

Schem. 1

Modele gminnej polityki informacyjnej z uwzględnieniem charakteru wymiany informacji i stosowanych metod oraz technik przesyłania informacji



Źródło: opracowanie własne.

Modele zamknięte opierają się na jednostronnym przekazie informacji – od władz samorządowych do mieszkańców, traktowanych jako społeczność, bez szczególnych form indywidualizacji (rozdzielania poszczególnych osób, nawet faktycznych liderów opinii publicznej). Są to zatem modele wykorzystujące procesy

informowania, nie zaś komunikowania się. Rozróżnienie wersji tradycyjnej i nowoczesnej opiera się natomiast na korzystaniu z odpowiednich metod, technik i nośników informacji.

Jeżeli w przekazie dominuje Internet, lokalna telewizja czy radio (elektroniczne, multimedialne nośniki informacji), możemy mówić o modelu nowoczesnym. Natomiast w przypadku wersji tradycyjnej używa się przede wszystkim technik i narzędzi wykorzystujących nośniki papierowe czy tablice ogłoszeń.

Modele otwarte bazują przede wszystkim na procesach komunikowania się interpersonalnego (konkretny wyróżniony odbiorca) czy społecznego (bez takiej identyfikacji). Komunikacja jest procesem zwrotnym, a zatem nadawca oczekuje odpowiednich reakcji u odbiorcy, a także zakłada osiągnięcie określonych celów tego procesu, takich jak: aktywna akceptacja pomysłu, udział w ocenie projektu czy krytyczna jego identyfikacja, a także przedstawienie przez odbiorcę własnych oczekiwań, preferencji lub potrzeb. Oznacza to, że w modelach otwartych gminnej polityki informacyjnej oczekuje się innych postaw osób komunikujących się. Będą zatem preferowane nieco inne metody i techniki przekazu informacji, np. oparte na kontakcie bezpośrednim (w tym spotkaniach i rozmowach).

W ujęciu tradycyjnym tego modelu więcej będzie nośników, na których znajdzie się miejsce na odpowiedzi lub komentarz adresata (np. ankiety czy bezpośrednie spotkania), a w nowoczesnym – internetowe sondaże, dyskusje (czaty) czy zapytania.

Wszystkie badane gminy prowadzą określone rodzaje lokalnej polityki informacyjnej, co wiąże się zarówno z istniejącymi regulacjami prawnymi i wynikającymi stąd obowiązками, jak również z własnymi celami określanymi w tym zakresie przez poszczególne gminy. Bliższa analiza działań gminnych oraz wykorzystywanych narzędzi pozwala dostrzec dominację polityk opartych na informowaniu mieszkańców. Taki charakter mają działania w trzech czwartych badanych gmin. Załedwie w jednej czwartej przypadków charakter gminnych polityk informacyjnych zbliża się do rozwiązań opartych na komunikowaniu się wzajemnym między organami władz gminnych a mieszkańcami. Potwierdzają to badania empiryczne, których wyniki zamieszczono na wykresie 1.

Zgodnie z nimi, co czwarta gmina informowała mieszkańców przy wykorzystaniu tradycyjnych technik i narzędzi. Połowa badanych gmin pozostawała w ramach modelu informującego, wykorzystującego bardziej nowoczesne techniki – Internet czy inne środki masowego przekazu. Załedwie 15% wszystkich badanych gmin starało się wprowadzać politykę informacyjną opartą na procesach wzajemnego komunikowania się, ale z wykorzystaniem technik tradycyjnych. Natomiast załedwie co dziesiąta realizowała najbardziej pożądany model otwartej, nowoczesnej polityki informacyjnej.

Wyk. 1

Struktura modelowa gminnych polityk informacyjnych w badanych gminach



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

Techniki i instrumenty gminnych polityk informacyjnych

W ostatnich trzech dekadach obserwujemy bardzo szybki rozwój nowych technik oraz instrumentów informowania i komunikowania się, a także zanik wielu dotychczas wykorzystywanych elementów. Dokonując przeglądu gminnych polityk informacyjnych w badanej przez Autorkę przestrzeni, dostrzec można użytkowanie technik i narzędzi (instrumentów) informowania oraz komunikowania się, jak:

- Biuletyn Informacji Publicznej⁴;
- oficjalne strony internetowe;
- gazety lokalne, komercyjne i/lub wydawane ze środków publicznych gminy, w formie papierowej i/lub elektronicznej;
- wprowadzenie internetowego systemu kontaktu poprzez e-formularz lub przynajmniej podanie adresu mailowego;
- tablice informacyjne i/lub słupy ogłoszeniowe, przy czym istotne jest, aby:
 - ich liczba była odpowiednia i aby były zlokalizowane dogodnie dla wszystkich mieszkańców, bez konieczności wybierania się specjalnie w ich pobliże,
 - posiadały odpowiedni zakres informacyjny;
 - wszystkie informacje na tablicy miały podaną datę umieszczenia i ewentualnie planowaną datę zdjęcia z tablicy;

⁴ Standard zawartości oraz techniczne aspekty dostępu czy niezawodności Biuletynów Informacji Publicznej opisane są w regulacjach prawnych. Dla mieszkańców najbardziej istotne jest to, aby BIP był aktualny i przejrzysty, zawierał propozycje uchwał oraz przyjęte uchwały rady gminy. W gestii gminy leży doprecyzowanie terminu publikacji nowo ustanowionych dokumentów. Istotne jest, aby ustalony został standard i był on przestrzegany. Informacje powinny być czytelnie opisane i łatwe do znalezienia.

- informacje umieszczane na tablicy były specjalnie do tego przygotowane (np. wielkość czcionki odpowiednia dla osób słabowidzących),
- był dostęp do dokumentów wielostronicowych,
- zawierały czytelne oznaczenie, z jakiej dziedziny jest to informacja;
- lokalne media, przede wszystkim radio oraz telewizja;
- newsletter jako regularny informator gminny, w wersji elektronicznej i drukowanej, wydawany i kolportowany przez lokalny samorząd, zawierający informacje o najważniejszych wydarzeniach z życia wspólnoty samorządowej i odsyłający do szczegółów umieszczonych na stronach urzędu gminy i BIP-u oraz rozsyłany do wszystkich zainteresowanych subskrybentów;
- konsultacje społeczne, określone poprzez uchwałę rady gminy, regulującą zasady i tryb ich przeprowadzania;
- listy do mieszkańców;
- kontakty telefoniczne, w tym poprzez biuro obsługi interesanta;
- kontakty bezpośrednie w postaci spotkań mieszkańców z przedstawicielami władz⁵;
- zebrania mieszkańców w sołectwach, radach mieszkańców itp.;
- posiedzenia rady gminy (rady miasta) lub komisji tematycznych z możliwością zadawania pytań przez mieszkańców;
- instytucje samorządowe; przy czym istotne jest maksymalne wykorzystanie instytucji podlegających samorządom (np. szkoły, biblioteki, domy kultury, gminne ośrodki pomocy społecznej, etc.) do przekazywania istotnych dla wspólnoty komunikatów; w każdym domu kultury, szkole, świetlicy, bibliotece, samorządy powinny wyodrębnić przestrzeń, np. w postaci tablicy lub gazetki ściennej, na zawieszanie informacji niezbędnych dla wszystkich mieszkańców.

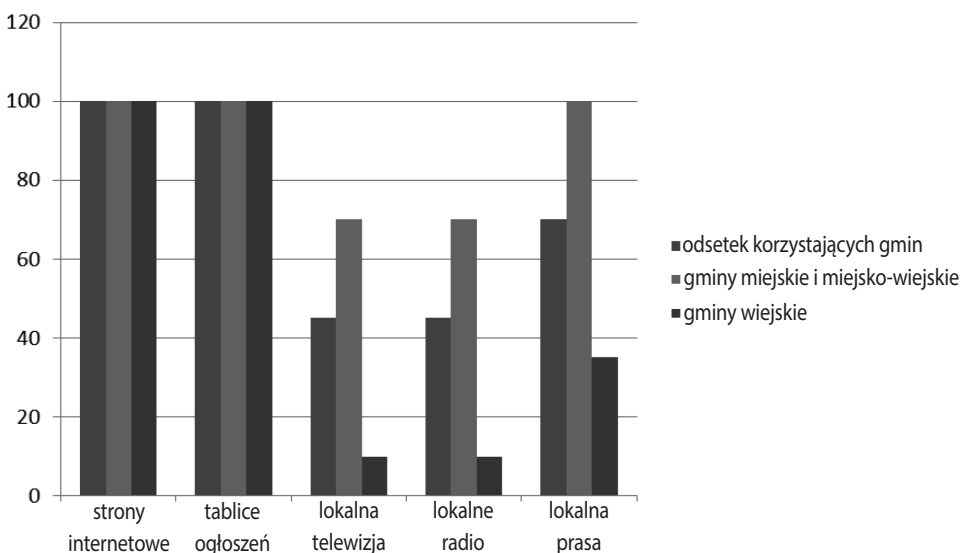
Wszystkie badane gminy posiadały strony internetowe. Nie oznaczało to jednak, że wszystkie gminne polityki informacyjne należały do nowoczesnych, ponieważ w dwóch piątych badanych obiektów ta forma przekazywania informacji nie odgrywała wiodącej roli, co wyrażało się np. w braku systematycznej aktualizacji informacji zamieszczanych na oficjalnych stronach internetowych czy relatywnie rzadkim korzystaniu z tych stron przez mieszkańców.

⁵ Radny, wójt, burmistrz, prezydent powinni podać do wiadomości publicznej termin swojego dyżuru, na który może przyjść każdy obywatel. W tym czasie zarówno osoby, które się wcześniej umówiły, jak i te, które przyszły bez wcześniejszych ustaleń, mogą spotkać się z wybraną osobą. Czas przeznaczony na tego typu spotkania jest dopasowywany do potrzeb mieszkańców.

W wielu gminach ważniejszą rolę w przekazywaniu aktualnych informacji odgrywają tablice ogłoszeń. Zawierają one często bardziej aktualne informacje niż oficjalne strony internetowe. Podobna sytuacja występowała w zakresie bezpłatnych gminnych wydawnictw papierowych (biuletynów, materiałów informacyjnych i promocyjnych), ale z reguły nie były one w stanie konkurować z podobnymi, chociaż bardziej profesjonalnymi komercyjnymi wydawnictwami reklamowymi i promocyjnymi.

Wyk. 2

Najczęściej wykorzystywane techniki i narzędzia informowania – komunikowania w ramach gminnych polityk informacyjnych



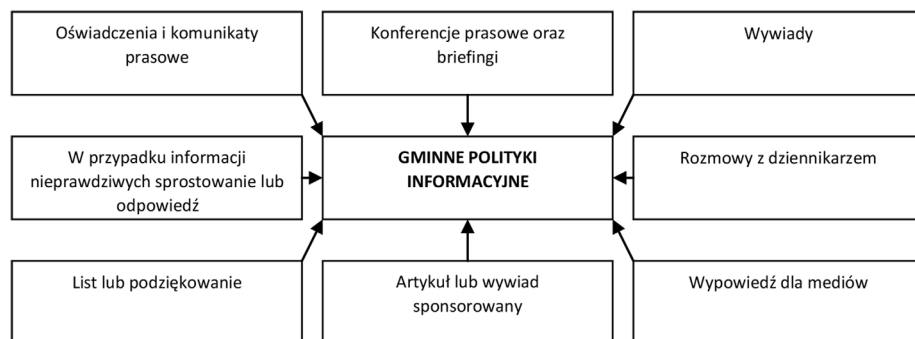
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

Lokalne media elektroniczne – telewizja i radio – występowały przede wszystkim w gminach miejskich i miejsko-wiejskich (w przypadku 70% takich podmiotów). W gminach wiejskich dostęp do takiego rodzaju mediów posiadała zaledwie co dziesiąta gmina. Prasa w wersji papierowej i/lub elektronicznej obecna jest natomiast we wszystkich gminach miejskich i jednej trzeciej gmin wiejskich.

Powyższe techniki i narzędzia łączą się z wykorzystaniem odpowiednich sposobów przekazywania informacji mediom (schemat 2).

Schem. 2

Sposoby przekazywania informacji mediom społecznym w ramach gminnych polityk informacyjnych



Źródło: opracowanie własne.

W społeczeństwie informacyjnym informacja odgrywa wiodącą rolę, a sposoby jej przesyłania oraz odbioru wpływają na skuteczność jej oddziaływania. W tym zakresie przewagę zdobywa Internet i oficjalne strony oferowane w ramach tej globalnej sieci. Internet posiada wiele cech charakterystycznych, które powodują powstawanie określonych korzyści (użyteczności) z jego wykorzystywania w gminnych politykach informacyjnych⁶. Strona internetowa jest formą, która ułatwia dostęp do informacji dotyczących działalności i wydarzeń w gminach. W dzisiejszych czasach jest to źródło równie powszechne, co gazeta czy telewizja. Internet spopularyzował przekaz informacji, dzięki czemu młodzi ludzie – mieszkańcy gminy, którzy niechętnie już sięgają po papierowy nośnik informacji, jaką jest prasa, również mogą być na bieżąco z wydarzeniami z życia danej gminy. W ostatnich latach obserwujemy gwałtowny rozwój oficjalnych stron internetowych (tabela 1).

Tab. 1

Przykładowe oficjalne strony internetowe (przykład miasta Głogów)

Lp.	Strona internetowa	Charakterystyka
1	2	3
1.	www.gazetalubuska.pl	Oficjalna strona internetowa „Gazety Lubuskiej” z informacjami lokalnymi
2.	www.gazetawroclawska.pl	Oficjalna strona internetowa „Gazety Wrocławskiej” z informacjami lokalnymi
3.	www.glogow.naszemiasto.pl	Oficjalna strona „Tygodnika Głogowskiego”

⁶ Por. A. Becla, S. Czaja, *Samorządność terytorialna w społeczeństwie informacyjnym i dobie Internetu*, w druku.

1	2	3
4.	www.glogowiakextra.pl	Oficjalna bezpłatna strona „Głogowiaka”, pisma elektronicznego
5.	www.glosglogowa.pl	Oficjalna strona tygodnika lokalnego „Głos Głogowa”
6.	www.tv.master.pl	Oficjalna strona lokalnej telewizji Master
7.	www.tvl.pl	Oficjalna strona telewizji Odra z informacjami lokalnymi
8.	www.elka.pl	Oficjalna strona lokalnego radia Elka
9.	www.radioplus.pl	Oficjalna strona lokalnego radia Radio plus
10.	www.glogow.pl	Oficjalna strona miasta Głogowa
11.	www.glogow-info.pl	Głogowski oficjalny portal informacyjny zawierający użyteczne lokalne informacje
12.	www.glogowmix.pl	Oficjalny głogowski portal informacyjny
13.	www.malach.org	Strona internetowa zawierająca lokalne informacje kulturalne
14.	www.glogow.org	Strona zawierająca informacje kulturalne z Głogowa i okolic
15.	www.hotspoty.glogow.pl	Strona poświęcona darmowym hotspotom
16.	www.czystyglogow.pl	Strona zawierająca informacje z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi
17.	www.km.glogow.pl	Oficjalna strona internetowa komunikacji miejskiej w Głogowie
18.	www.mok.glogow.pl	Oficjalna strona Miejskiego Ośrodka Kultury
19.	www.gou.glogow.pl	Strona z informacjami o targowiskach i strefach płatnego parkowania
20.	www.pwik.glogow.pl	Oficjalna strona Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Głogowie
21.	www.smnadodrze.pl	Strona internetowa Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze”
22.	www.glogow.pl/mah	Oficjalna strona Muzeum Archeologiczno-Historycznego w Głogowie
23.	www.chrobry-glogow.pl	Oficjalna strona Chrobrego Głogów i Głogowskich Obiektów Sportowych
24.	www.gazeta-glogow.pl	Ogólnopolski Portal Internetowy z lokalnymi informacjami
25.	www.tutajglogow.pl	Lokalny portal internetowy
26.	www.us.glogow.pl	Oficjalna strona internetowa Urzędu Skarbowego w Głogowie
27.	www.plus.google.com	Portal facebookowy z lokalnymi zdjęciami i wiadomościami
28.	www.facebook.com/Glogow.Gmina.Miejska	Oficjalna strona na facebooku poświęcona miastu Głogów
29.	www.facebook.com/Glogow	Oficjalna strona na facebooku miasta Głogów
30.	http://glogow.bip.info.pl	Oficjalna strona Biuletynu Informacji Publicznej dla miasta Głogów

Źródło: opracowanie własne.

Internet oraz inne media pełnią kilka istotnych funkcji, a zwłaszcza: 1) funkcję informacyjną, 2) funkcję mobilizującą, zachęcającą do działania, 3) funkcję kształtowania postaw obywatelskich i społecznych, 4) funkcję wymiany informacji i podejmowania debat, 5) funkcję edukacyjną oraz 6) funkcję rozrywkową.

Za pomocą powyższych funkcji media dostarczają mieszkańcom wiedzę, rozrywkę oraz kształtują ich postawy. Jednocześnie z funkcjonowaniem mass mediów powstają nowe wyzwania i problemy. Ważną kwestią jest informacyjna efektywność mediów, oznaczająca zakres dyfuzji informacji oraz poziom jej przyswojenia przez adresatów. Łączy się ona z siłą perswazji, w czasie trwania różnych kampanii społecznych. Media są także płaszczyzną powstawania i rozładowywania emocji oraz frustracji.

Prasa, z którą współpracują gminy, zawiera informacje dotyczące m.in.:

- 1) informacji bieżącej, takiej jak: wydarzenia w gminach, działania podjęte przez organy gminy, informacje o imprezach masowych, wydarzeniach sportowych, debatach, wystąpieniach publicznych itp.,
- 2) informacji o działalności danej rady gminy (rady miasta),
- 3) sprawozdań z działalności organów samorządowych.

Prasa rozpowszechniana jest w kioskach i punktach sprzedaży detalicznej. Informację można również znaleźć na stronach internetowych wyżej wymienionych wydawnictw. Materiały do publikacji przygotowywane są przez pracowników wydawnictw.

Gmina jest reprezentowana przez określone osoby współpracujące z dziennikarzami poprzez: spotkania w redakcji, kontakt telefoniczny, przekazywanie materiałów prasowych, organizowanie konferencji prasowych, udzielenie wywiadów, organizację imprez dla dziennikarzy oraz zapraszanie ich do instytucji, która jest reprezentowana.

Lokalna telewizja umożliwia doskonały przekaz informacji – jest powszechny, uniwersalny, łatwo dostępny, promuje rozwój gospodarczy i kulturalny gminy. Mieszkańcy gminy mogą być na bieżąco z wydarzeniami, jakie odbywają się w ich miejscu zamieszkania. Jest to źródło rzetelne i wiarygodne, które zachowuje obiektywizm i niezależność dziennikarską w audycjach informacyjnych i publicystycznych.

Przekazywanie informacji przez radio jest jednym ze sposobów dotarcia z informacją do mieszkańców. Dotyczy ono m.in. bieżących informacji, ogłoszeń, komunikatów i wydarzeń z gminy, opartych w większości na wiarygodnych źródłach. Radio jest doskonałym nośnikiem informacji głównie ze względu na swoją powszechność i łatwą dostępność.

Główne błędy występujące w gminnych politykach informacyjnych

Wzrost znaczenia Internetu i tworzenie społeczeństwa informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy generuje zarówno znane, jak i nowe błędy polityki informacyjnej lokalnego samorządu w Polsce (tabela 2).

Tab. 2

Najczęściej spotykane błędy polityki informacyjnej samorządu terytorialnego w świetle badań empirycznych

Lp.	Forma przejawiania się błędów	Częstotliwość występowania (% badanych gmin)
1.	Brak adresowanej, zindywidualizowanej komunikacji czy informowania	75
2.	Alienacja władzy samorządowej z lokalnych społeczności	30
3.	Dominacja tradycyjnych technik przekazu informacji w gminnej polityce informacyjnej	40
4.	Utrzymujący się systematycznie stan asymetrii informacyjnej między władzą a mieszkańcami	50
5.	Opóźnienia w stosunku do zmian cywilizacyjnych (społeczeństwo informacyjne i gospodarka oparta na wiedzy)	35
6.	Brak systematycznego badania potrzeb i oczekiwań mieszkańców w zakresie polityki informacyjnej	85
7.	Niska skuteczność gminnych polityk informacyjnych (dostarczanie informacji)	50
8.	Niska efektywność informacyjna gminnych polityk informacyjnych	60
9.	Ograniczenie polityki informacyjnej do działań obowiązkowych	70

Źródło: opracowanie własne.

Pierwszym, bardzo istotnym błędem ograniczającym budowanie idei samorządności terytorialnej jest częsty brak bezpośredniej (imiennie adresowanej) i nieadresowanej komunikacji z mieszkańcami. Zjawisko to występuje prawie w trzech czwartych badanych gmin. Urzędy gminne, mimo że dysponują dokładnymi adresami, rzadko kierują swoje informacje do poszczególnych osób. Ta adresowana forma przekazywania informacji jest z reguły skuteczniejsza od innych. Tworzy bowiem bardziej osobiste relacje i lepiej włącza mieszkańców w problemy lokalnej społeczności. Dopiero w ostatnich latach urzędnicy gminni zaczynają doceniać walory takich kontaktów z mieszkańcami, nie tylko w trakcie kampanii wyborczych.

Drugim obserwowalnym zjawiskiem jest alienacja władzy połączona ze zjawiskiem poczucia wśród urzędników nadrzędności czy wręcz „misyjności”. Taka sytuacja dostrzegana była wśród 30% badanych gmin. Prowadzi to do sytuacji braku związków pomiędzy instytucjami samorządowymi a mieszkańcami, a urzędy i urzędnicy traktowani są jako „obce” elementy w lokalnej strukturze. Nie sprzyja to budowaniu odpowiedniego poziomu obywatelskiej partycypacji oraz zainteresowania przedsięwzięciami wpływającymi na warunki życia mieszkańców. Dowodem alienacji może być np. niska znajomość czołowych urzędników gminnych (wójtów, burmistrzów czy prezydentów), a także własnych przedstawicieli w radach gminnych. Kolejnym – wskaźniki udziału w wyborach lokalnych, a także zanikająca rola lokalnych programów politycznych (wyborczych).

Po trzecie, w 40% badanych gmin na Dolnym Śląsku, Opolszczyźnie i Ziemi Lubuskiej zdecydowanie preferuje się tradycyjne sposoby informowania mieszkańców, do których należą: tablice ogłoszeniowe, pisma urzędowe, ulotki i materiały informacyjne, przekaz ustny wiadomości, a nawet wykorzystanie lokalnych instytucji (szkoły, parafie, biblioteki, gminne ośrodki pomocy społecznej czy ośrodki kultury). Sytuacja taka może wynikać z relatywnie niskiego poziomu zaufania do elektronicznych mediów wśród urzędników gminnych, którzy, co prawda, posługują się nimi, jednak nie rozumieją ich znaczenia we współczesnym społeczeństwie i rosnącej roli w komunikacji interpersonalnej i społecznej.

Po czwarte, urzędy i poszczególni urzędnicy nie unikają również popełniania kolejnego błędu w postaci sytuacji asymetrii informacyjnej, uznając ją za sposób wzmocnienia swojej władzy i autorytetu (w postaci monopolu informacyjnego). Zjawisko to można było obserwować w połowie badanych gmin. Posługują się również wykorzystaniem informacji o niskim poziomie wiarygodności, nieopartych na procedurach naukowych i eksperckich. Gminy rzadko zlecają badania odpowiednim instytucjom, np. w zakresie analiz gospodarczych czy studiów jakości środowiska przyrodniczego. To pogłębia zjawisko asymetrii, powodując wzrost znaczenia interpretacji urzędniczych jako poprawnych, wiarygodnych czy prawdziwych, co nie zawsze jest potwierdzeniem stanu faktycznego. Wypełnianie określonych obowiązków nie czyni nikogo z definicji ekspertem w tym zakresie.

Po piąte, ostatnie dwie dekady przyniosły bardzo szybki rozwój społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, ze wszystkimi konsekwencjami tych procesów⁷, co zdaje się zaskakiwać zarówno wielu decydentów, jak i ludzi nieradzących sobie z różnymi postaciami nadmiaru informacji, wykluczeniem in-

⁷ Por. A. Becla, *Pozyskiwanie, wykorzystanie i ochrona informacji w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego (Prolegomena do zagadnień gospodarowania informacją)*, w druku.

formacyjnym i nowymi relacjami społecznymi⁸. Tworzy to w ponad jednej trzeciej badanych gmin duże problemy, w postaci opóźnienia w stosunku do tych cywilizacyjnych zmian.

Powszechnie popełnianym błędem jest brak badania potrzeb oraz preferencji mieszkańców. Sytuacja taka wystąpiła w 85% badanych gmin. W całej Polsce jest niewiele gmin, które prowadzą monitoring potrzeb i preferencji mieszkańców, nawet w postaci wyrywkowych czy epizodycznych badań. Najczęściej potrzeby te oraz preferencje są formułowane na podstawie bardzo fragmentarycznych informacji oraz często życzeniowego myślenia samych urzędników.

Wyrywkowe badania wykonane przez Autorkę potwierdziły w połowie przypadków relatywnie niską skuteczność gminnych polityk informacyjnych w zakresie dostarczania informacji mieszkańcom. Niekorzystną sytuację pogłębiają dwa czynniki. Pierwszym jest bierna postawa wielu mieszkańców, którzy nie przejawiają potrzeb informacyjnych dotyczących ich najbliższego otoczenia. Drugim jest brak monitorowania skuteczności gminnych polityk informacyjnych przez urzędy samorządowe i ich pracowników (czy funkcjonariuszy). Pociąga to za sobą dominację zamkniętych, czyli opartych na informowaniu, a nie komunikowaniu się, modeli tych polityk.

Jeszcze trudniejsza sytuacja dotyczy niskiej efektywności informacyjnej gminnych polityk informacyjnych. W 60% badanych gmin nie prowadzi się ani nie zleca analiz tego typu podmiotom zewnętrznym. Nie są to metodycznie i merytorycznie łatwe badania, co może sugerować ich realizację przez wyspecjalizowane zespoły.

Mankamentem funkcjonowania instytucji samorządowych jest również dość często ograniczanie aktywności do realizacji zadań ustawowych, z wyłączeniem wielu bardzo istotnych lokalnych problemów. W przypadku obowiązków informacyjnych aż 70% badanych urzędów gminnych ograniczało się do takiego zakresu działań.

Ocena skuteczności lokalnych polityk gminnych

Znaczącą słabością gminnych polityk informacyjnych jest brak odpowiednich systemów monitorowania tych działań, a zwłaszcza weryfikowania poziomu ich skuteczności i efektywności informacyjnej. System działań informacyjnych powinien opierać się na następujących założeniach:

- 1) badanie skuteczności informacyjnej powinno dotyczyć faktu docierania informacji do adresatów, głównie przy pomocy wywiadów i ankiet,

⁸ Por. A. Becla, S. Czaja, *Zjawisko „bezradności wobec źródła informacji” i wykluczenia informacyjnego jako zagrożenie społeczeństwa informacyjnego*, [w:] P. Setlak, P. Szumlich (red.), *Spółczesność informacyjna. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, PWSZ w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg 2010, s. 293–308.

- 2) badanie efektywności informacyjnej powinno natomiast dotyczyć zakresu wpływu informacji na zachowania mieszkańców,
- 3) monitorowanie powinno mieć charakter systematyczny i/lub wyrwykowy, co pozwala na skuteczniejsze badanie sprawności danej gminnej polityki informacyjnej i poszczególnych przedsięwzięć w jej ramach.

Praktycznie żadna badana gmina nie posiada kompleksowego systemu monitorowania swojej polityki informacyjnej. W 15% badanych gminnych polityk informacyjnych dostrzec można pewne elementy takiego systemu. Mają one jednak fragmentaryczny charakter. To nie pozwala podejmować przez urzędy gminne działań usprawniających i samodoskonalących gminne polityki informacyjne. Z drugiej strony, rozwój społeczeństwa informacyjnego będzie generował coraz wyższe wymagania informacyjne dla urzędów i organów samorządowych.

Zakończenie

Szczegółowe analizy zmian gminnych polityk informacyjnych w całym okresie funkcjonowania samorządu terytorialnego (od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku) pozwalają na sformułowanie dwóch wniosków. Po pierwsze, obserwuje się systematyczne zmiany gminnych polityk informacyjnych w całym badanym okresie, polegające na wprowadzaniu nowych metod i technik, które stają się aktualnie dostępne. Po drugie, gminy starały się doskonalić sposoby informowania, a w części przypadków komunikowania się organów władzy samorządowej z mieszkańcami, nadając tym działaniom bardziej systematyczny i trwały charakter – zamiast pojedynczych „akcji”, np. związanych z kampaniami wyborczymi.

Władze gminne coraz bardziej doceniają znaczenie informacji i gminnych polityk informacyjnych w warunkach tworzącego się społeczeństwa informacyjnego oraz procesów globalizacji. Są również coraz bardziej świadome rosnących wymagań w tym zakresie. Gminna polityka informacyjna zderza się bowiem z coraz łatwiej dostępnymi informacjami, pochodzącymi z innych, często niezależnych, czy wręcz konkurencyjnych źródeł. To stawia władze gminne w znacznie trudniejszej sytuacji, wpływając na poziom profesjonalizmu działań informacyjnych.

Innym wyzwaniem są umiejętności mieszkańców w zakresie odbioru i wykorzystania informacji, a także częstotliwość występowania partycypacyjnych postaw obywatelskich. Najpoważniejsze zagrożenie dla gminnych polityk informacyjnych wynika bowiem z dominacji postaw biernych i braku rzeczywistych relacji między poszczególnymi osobami a przestrzenią społeczno-ekonomiczną zamieszkania.

Mieszkańcy nie przejawiają bowiem często zainteresowania swoimi „małymi ojczyznami”. Część badaczy uważa za podstawową przyczynę takiego stanu rzeczy brak dyskusji nad istotą samorządności lokalnej w początkowej fazie realizacji reformy samorządowej w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Przyjęto wówczas polityczno-eksperymentalną wersję tej reformy. Dyskusja taka nie pojawiła się również przy wprowadzaniu szeregu powiatowego i nowych województw. We wszystkich tych przypadkach społeczeństwo i lokalne społeczności zostały potraktowane przedmiotowo, a nie podmiotowo. Dodatkową barierą może być również niski poziom zaawansowania demokracji i aktywnych postaw partycypacyjnych w polskim społeczeństwie.

Z przeprowadzonych badań empirycznych wynika, że gminne polityki informacyjne powinny dążyć do skutecznego i efektywnego dostarczania informacji mieszkańcom. Aby to osiągać, należy uwzględniać odpowiednio wczesny przekaz, który umożliwia właściwe wykorzystanie przekazywanej informacji. W warunkach społeczeństwa informacyjnego do dyspozycji pozostają liczne i zróżnicowane kanały dystrybucji, a także informacje rozpowszechniane za pośrednictwem różnorodnych nośników. Współcześnie ludzie mają dostęp do wielu źródeł informacji, co stawia dodatkowe wymagania źródłom oficjalnym, urzędowym.

Należy także pamiętać, że gminne polityki informacyjne powinny ewoluować ku modelom otwartym, wykorzystującym przede wszystkim procesy komunikowania się, a nie tylko jednostronne informowanie. Sprzyja to budowaniu zintegrowanej społeczności lokalnej, szerokiemu włączaniu mieszkańców w procesy podejmowania decyzji i kształtowania najbliższego otoczenia, a także rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. W efekcie powstają „małe ojczyzny” i demokratyczne, partycypujące społeczeństwo.

Streszczenie

Wybrane problemy gminnych polityk informacyjnych w świetle badań empirycznych

Autorka przeprowadziła obszerne badania empiryczne dotyczące gminnych polityk informacyjnych i przedstawiła uzyskane wyniki. Dotyczyły one następujących problemów:

1. Jaki jest charakter gminnych polityk informacyjnych?
2. Jakie techniki i metody są wykorzystywane w tych politykach?
3. Jakie są najczęstsze błędy gminnych polityk informacyjnych?
4. Jak można ocenić skuteczność gminnych polityk informacyjnych?

Słowa kluczowe: gmina, gminna polityka informacyjna.

Summary

Selected problems of communal informative policies (from the empirical point of view)

The Author conducts a spatial empirical investigation relating to communal informative policies and she describe its results. They concerned the following problems:

1. the characteristics of the communal informative politics
2. techniques and methods in this politics
3. the most often mistakes of communal informative politics
4. the effectiveness of communal informative politics

Keywords: commune, communal informative politics.

Spis schematów:

Schem. 1. Modele gminnej polityki informacyjnej z uwzględnieniem charakteru wymiany informacji i stosowanych metod oraz technik przesyłania informacji

Schem. 2. Sposoby przekazywania informacji mediom społecznym w ramach gminnych polityk informacyjnych

Spis wykresów:

Wyk. 1. Struktura modelowa gminnych polityk informacyjnych w badanych gminach

Wyk. 2. Najczęściej wykorzystywane techniki i narzędzia informowania-komunikowania w ramach gminnych polityk informacyjnych

Spis tabel:

Tab. 1. Przykładowe oficjalne strony internetowe (przypadek miasta Głogów)

Tab. 2. Najczęściej spotykane błędy polityki informacyjnej samorządu terytorialnego w świetle badań empirycznych

Bibliografia

1. Becla A., Czaja S., *Samorządność terytorialna w społeczeństwie informacyjnym i dobie Internetu*, w druku.
2. Becla A., *Pozyskiwanie, wykorzystanie i ochrona informacji w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego (Prolegomena do zagadnień gospodarowania informacją)*, w druku.
3. Becla A., Czaja S., *Zjawisko „bezradności wobec źródła informacji” i wykluczenia informacyjnego jako zagrożenie społeczeństwa informacyjnego*, [w:] P. Setlak, P. Szumlich (red.), *Spółeczeństwo informacyjne. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, PWSZ w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg 2010, s. 293–308.
4. Dudek D. (red.), *Zarys teorii procesów i środków komunikowania masowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1985.
5. Kozłowski I., *Polityka informacyjna gminy*, [w:] J. Regulska (red.), *Grochem o ścianę. Polityka informacyjna gminy*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997.