

## Marek Suchanek

Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wielkopolskim  
Uniwersytet Szczeciński  
e-mail: marek.suchanek@usz.edu.pl

# Komunikowanie społeczne w administracji publicznej – wybrane zagadnienia

## STRESZCZENIE

Komunikowanie społeczne jest procesem porozumiewania się jednostek, grup lub instytucji. W administracji publicznej jego podstawowym celem jest zapewnienie jawności działań poprzez informowanie na temat własnej działalności i podejmowanych zadaniach, jak również kreowanie pozytywnych zmian w wizerunku administracji oraz promocja rozumiana jako komunikacja z otoczeniem społecznym związana z doskonaleniem funkcjonowania. W rezultacie podnoszona jest jakość usług i budowane są nowe, lepsze standardy pracy administracji. Lepsze, czyli takie, których oczekują klienci, obywatele. Proces ten odbywa się na różnych poziomach, przy użyciu zróżnicowanych środków i wywołuje zamierzone skutki, gdy jest prowadzony za pomocą odpowiednich instrumentów. Kreowanie pozytywnego wizerunku, skuteczne kampanie informacyjne wspomagane konsultacjami społecznymi, wykorzystanie mediów lokalnych, Internetu i możliwości stwarzanych przez telefonię komórkową to skuteczne formy i metody komunikowania społecznego w administracji publicznej.

## SŁOWA KLUCZOWE

administracja publiczna, komunikowanie społeczne, formy i instrumenty komunikowania

## Wprowadzenie

Współczesne społeczeństwa istnieją dzięki przekazywaniu informacji i komunikowaniu się, co wymaga sprostania nowym wyzwaniom, a w szczególności analizy dotychczasowych zasad komunikowania społecznego podejmowanego przez administrację publiczną. Komunikowanie jest procesem społecznym, towarzyszącym człowiekowi od początków jego istnienia, przebiegającym w różny sposób w zależności od potrzeb i dostępnych środków. Można mu przypisać kilka fundamentalnych cech. Jest specyficznym procesem społecznym, ponieważ przebiega zawsze w środowisku społecznym i określonym kontekście społecznym, determinowanym przez liczbę i charakter uczestników procesu – może to być kontekst interpersonalny, grupowy, instytucjonalny, publiczny, masowy lub międzykultu-

rowy. Jest to proces kreatywny, polegający na budowaniu nowych pojęć i przyswajaniu wiedzy o otaczającym świecie. Komunikowanie jest zasadniczo celowe i świadome, ponieważ działaniem każdego uczestnika procesu kierują określone motywy, jest też procesem złożonym, czyli wieloelementowym i wielofazowym<sup>1</sup>. Szybko następujące zmiany w otoczeniu zewnętrznym oraz postęp w technologiach komunikowania się wymuszają na administracji publicznej przykładanie coraz większej wagi do skuteczności podejmowanych działań w sferze komunikacji społecznej. System komunikowania można definiować dwojako. Po pierwsze, wskazując na rozmaite powiązania pomiędzy takimi elementami, jak jednostki, grupy czy instytucje publiczne. Po drugie, zwracając uwagę na wzajemne oddziaływania oraz interakcje i traktując komunikowanie jako proces. Można o nim mówić, gdy proste komunikowanie się jednostek i małych grup zostaje zastąpione złożonym procesem, gdy pojawiają się nadawcy zespołowi oraz kiedy indywidualny odbiorca zostaje zastąpiony przez sformalizowaną grupę ludzi. Na typ systemu mają wpływ jego uczestnicy, kontrolowanie zawartości komunikatów i sposoby ich dystrybucji, źródła dopływu informacji do systemu, nadawcy i odbiorcy, charakter kontaktów, zadanie członków systemu oraz normy rządzące ich zachowaniem.

## 1. Funkcje administracji publicznej a komunikowanie społeczne

Według J. Bocia administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach<sup>2</sup>. Z kolei H. Izdebski i M. Kulesza definiują administrację publiczną jako 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 formach<sup>3</sup>. Za funkcje instytucji publicznych można więc uznać również komunikowanie o prowadzonej działalności i podejmowanych decyzjach, tworzenie i pielęgnowanie wizerunku i prestiżu instytucji, wysłuchiwanie uwag obywateli, konsultacje społeczne. Te działania powinny doprowadzić do powstania więzi społecznych, budowania poczucia integracji i przynależności do społeczeństwa czy danej społeczności lokalnej. Instytucje o charakterze publicznym są niejako zmuszone do skutecznego i efektywnego komunikowania publicznego.

Mimo wielu kontrowersji definicyjnych za najszerszą kategorię uznaje się najczęściej komunikowanie społeczne, definiowane jako proces wytwarzania, przekształcania i przekazywania informacji między jednostkami, grupami i organizacjami społecznymi, którego celem jest stałe i dynamiczne kształtowanie, modyfikacja bądź zmiana wiedzy, postaw i zachowań w kierunku zgodnym z wartościami i interesami oddziałujących na siebie podmio-

---

1 B. Dobek-Ostrowska, *Podstawy komunikowania społecznego*, Astrum, Wrocław 2002, s. 14.

2 *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 16.

3 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, K.E. Liber, Warszawa 2007, s. 52.

tów<sup>4</sup>. Komunikowanie społeczne obejmuje więc wszelkie działania służące rozwiązywaniu ważnych kwestii i problemów społecznych. Kolejne, węższe od komunikowania społecznego kategorie to komunikowanie publiczne i polityczne, które początkowo traktowane były synonimicznie. Komunikowanie publiczne to komunikowanie formalne zachodzące w określonej przestrzeni komunikacyjnej (informacyjnej), którego celem jest przekazywanie i wymiana informacji o publicznym zastosowaniu oraz podtrzymywanie więzi społecznych przez odpowiedzialne za ten proces instytucje publiczne<sup>5</sup>. Komunikowanie publiczne odnosi się do obszaru regulowanego przez przepisy i prawo, a instytucje publiczne pełnią funkcje polegające na informowaniu, składaniu sprawozdań i podawaniu ich do wiadomości publicznej, słuchaniu uwag i pytań obywateli, przyczynianiu się do pobudzenia świadomości przynależności do wspólnoty oraz towarzyszeniu zmianom społecznym zachowań. Komunikowanie publiczne jest więc komunikowaniem formalnym i ma na celu przekazanie i wymianę informacji o publicznym zastosowaniu. Nierozzerwalnie łączy się ono z funkcjonowaniem systemów demokratycznych. Jego fundamentalną zasadą jest bowiem zasada jawności, gdzie dostęp do informacji oraz jej przepływ nie jest niczym ograniczony. Należy jednak pamiętać, iż nadawcami publicznymi nie są tylko instytucje i organizacje, ale także konkretne jednostki, będące tak zwanymi osobami publicznymi, których rola przy postępującym zjawisku personalizacji polityki cały czas wzrasta. Przekaz w systemie komunikowania publicznego charakteryzuje się kilkoma cechami. Po pierwsze, jest swego rodzaju kompromisem interesów między jednostkami i grupami społecznymi – jest to rezultatem debaty, negocjacji i nigdy nie jest zaakceptowany przez całe społeczeństwo. Po drugie, komunikat ma charakter regulacji i zawsze odnosi się do legalności postępowania. Po trzecie, przekaz ma wyprzedzać działania instytucji publicznych i przygotowywać społeczeństwo do przyjęcia nowych rozwiązań prawnych. Powyższe cechy determinują następujące typy komunikowania: informowanie i wyjaśnianie podejmowanych decyzji, promowanie wartości instytucji publicznych oraz konsultowanie nowych rozwiązań i projektów.

Nadawcy publiczni zobowiązani są do informowania odbiorców o działaniach, prowadzenia dialogu i tworzenia wzajemnych partnerskich stosunków, publicznej prezentacji serwisu publicznego, rozpowszechniania wiedzy na temat funkcjonowania instytucji publicznych oraz prowadzenia kampanii informacyjnych. Począwszy od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku autorzy zaczęli wyraźnie wydzielać obszar komunikowania politycznego, traktując komunikowanie polityczne jako fragment szerszej rozumianego komunikowania publicznego. Granicą rozdzielającą oba te pojęcia mają być wybory. W ich wyniku podmioty rywalizacji (partie polityczne, kandydaci) obejmują władzę na czas ściśle określony przez prawo obowiązujące w danym państwie. Zwyczajca występuje od tego momentu w podwójnej roli: nie tracąc swego charakteru nadawcy politycznego, staje się jednocześnie nadawcą publicznym, na którym spoczywa obowiązek realizacji zadań publicznych. Partie

---

4 *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Atla2, Wrocław 2002, s. 167.

5 *Ibidem*, s. 18.

czy kandydaci są więc nadawcami publicznymi tylko wówczas, gdy sprawują rządy, a status nadawcy politycznego przysługuje im wtedy, gdy biorą udział w rywalizacji politycznej<sup>6</sup>.

## 2. Wybrane metody komunikowania społecznego w administracji

### *Społeczne komunikowanie marketingowe*

Marketing i promocja do niedawna zarezerwowane były dla działalności biznesowej. Jednak szybkie zmiany w otoczeniu zewnętrznym wynikające między innymi z procesów globalizacji sprawiają, że świat społeczny, w którym działa administracja, powoduje konwergencję administracji i biznesu. Dla urzędników i menedżerów kierujących administracją publiczną oznacza to między innymi adaptację pojęć i metod działania ze sfery biznesowej. Mimo upodobnienia sfery administracji i działalności gospodarczej wciąż istnieją między nimi zasadnicze różnice. Celem działania biznesu jest generowanie zysku, a administracji publicznej użyteczność. Marketing i promocja pomagają przedsiębiorstwom osiągać przewagę konkurencyjną w warunkach rynkowych i tym samym zwiększać dochody firmy. W przypadku administracji stosowanie metod marketingu i promocji powinno prowadzić do lepszego zaspokajania potrzeb obywateli, interesantów czy lokalnych społeczności. Można zdefiniować marketing administracji, bazując na klasycznej definicji Kotlera<sup>7</sup>, czyli jako proces społeczny i zarządczy, dzięki któremu administracja skutecznie zaspokaja potrzeby jednostkowe i grupowe, tworząc jednocześnie warunki do wszechstronnego rozwoju na obszarze swego działania. Promocja w teorii marketingu jest jednym z czterech elementów tak zwanego marketingu mix (obok produktu, ceny i dystrybucji). Promocja ma najwięcej wspólnego z komunikacją społeczną, gdyż dzięki reklamie i public relations informuje grupy docelowe o celach, działaniach, osiągnięciach i innych ważnych dla organizacji (instytucji, firmy) sprawach. Dla administracji, w szczególności dla administracji samorządowej, promocja będzie takim sposobem komunikowania się z otoczeniem bliższym i dalszym, dzięki któremu łatwiej będzie osiągać cele opisane w definicji marketingu. Skuteczny marketing i promocja decydują niejednokrotnie o rozwoju danego regionu, gdyż służą pozyskiwaniu inwestorów, funduszy czy zwiększeniu liczby turystów odwiedzających jakieś miejsce. Dostępność tych pożądanых zasobów jest ograniczona, dlatego pojawia się rywalizacja.

Działalność samorządów nie jest ograniczona do samego urzędu, ale ma szerokie przełożenie na teren gminy, powiatu czy województwa. Istotny jest fakt, że samorząd nie tylko administruje, ale zagospodarowuje przestrzeń społeczną, rozwijając sieć usług komunalnych, komunikacyjnych, edukacyjnych czy dotyczących ochrony zdrowia. Dlatego w przypadku administracji samorządowej tak ważny jest marketing terytorialny, przez który rozumie się zespół technik i działań stosowanych przez społeczności lokalne i organizacje w trak-

---

6 B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniewski, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Astrum, Wrocław 2001, s. 26–28.

7 P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie, kontrola*, REBIS, Warszawa 1995, s. 90.

cie procesu planowania projektu rozwoju ekonomicznego, turystycznego, urbanistycznego, społecznego, kulturowego lub też projektu o charakterze tożsamościowym<sup>8</sup>. Konkludując, marketing to metody i sposoby na doskonalenie administracji i dostosowanie jej do potrzeb klientów, zaś promocja to lepsza komunikacja z otoczeniem społecznym, komunikacja służąca faktycznym celom związanym z doskonaleniem i rozwojem.

W przypadku promocji chodzi o funkcję zarządzania mającego ciągły i planowy charakter, dzięki której organizacja pozyskuje i podtrzymuje zrozumienie, sympatię i poparcie tych, którymi jest zainteresowana obecnie lub może być zainteresowana w przyszłości – poprzez badanie ich opinii o organizacji, w celu maksymalnego dostosowania do nich swoich celów i swojej działalności, aby osiągnąć – poprzez planowe, szerokie rozpowszechnianie informacji – lepszą współpracę ze społeczeństwem oraz skuteczniej realizować swoje interesy<sup>9</sup>. Definicja ta podkreśla, że dla utrzymania pozytywnych stosunków ze społeczeństwem niezbędne jest nieustanne obserwowanie wszystkiego, co dzieje się wokół instytucji publicznej, stałe analizowanie otoczenia i elastyczne dostosowywanie się do zmieniających się sytuacji. Nie może być to działanie doraźne, gdyż wtedy nie ma gwarancji zbudowania solidnych więzi ze społeczeństwem. Zakłada się tu, że obustronna komunikacja z otoczeniem sprzyja osiąganiu celów długookresowych, między innymi dzięki stworzeniu i utrzymaniu dobrej reputacji oraz wzajemnemu zrozumieniu między instytucją a odbiorcami jej działań. Pojawia się tutaj pojęcie budowania reputacji, co jest najczęściej kojarzone z głównym celem promocji, gdyż administracja publiczna powinna zabiegać o dobrą reputację i efektywną komunikację. Wynika to przede wszystkim z wagi misji, realizowanej przez urzędników, czyli wykonywania zadań istotnych dla wszystkich obywateli, a także z faktu, że urzędy są finansowane ze środków publicznych. Należy również zauważyć, że administracja działa w nieograniczonej perspektywie czasowej, gdyż jest stałym elementem państw i regionów. Ten argument wskazuje, że inicjatywy usprawniające komunikację w urzędach przynoszą długofalowe korzyści dla społeczeństwa.

### ***Kreowanie wizerunku administracji publicznej***

Wizerunek instytucji publicznej zależy przede wszystkim od sposobu, w jaki publiczność społeczna postrzega urząd, urzędników i kierowników urzędów. Kreacja wizerunku jest świadomym działaniem służącym takiemu zaprezentowaniu się, aby otoczenie oceniało pozytywnie daną instytucję czy osobę. Jest to więc pewnego rodzaju autoprezentacja. Wizerunek nie zależy bezpośrednio od prezentera, lecz jest wrażeniem, jakie jego tożsamość i jej elementy pozostawiają w umysłach odbiorców, wśród członków grup otoczenia społecznego. Jest czynnikiem niematerialnym i zależy od percepcji innych, od ich możliwości postrzegania i oceny, wrażliwości na różnego rodzaju bodźce, jakie są dostarczane przy prezentowaniu kreowanej tożsamości<sup>10</sup>. Według W. Cwaliny, wizerunek (*image*) to „tworzone w określonym celu szczególnego rodzaju wyobrażenie, które poprzez wywołanie skojarzeń

---

8 V. Girard, *Marketing terytorialny i planowanie strategiczne*, w: *Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, red. T. Domański, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1997, s. 85.

9 W. Budzyński, *Public relations – zarządzanie reputacją firmy*, Poltext, Warszawa 2000, s. 9.

10 K. Bakalarski, *Public relations a kształtowanie wizerunku menedżera*, Scientific Publishing Group, Gdańsk 2004, s. 14.

przydaje obiektowi dodatkowych wartości (np. społeczno-psychologicznych, etycznych czy osobowościowych) i w ten sposób przyczynia się do jego emocjonalnego odbioru. Wartości, w oparciu o które budowany jest wizerunek, mogą w ogóle nie znajdować uzasadnienia w jego realnych cechach – wystarczy, że mają określone znaczenie dla odbiorcy<sup>11</sup>. Podobną definicję proponuje Z. Knecht, który nazywa wizerunkiem „wyobrażenie firmy czy instytucji, jak również produktu, usługi, osoby, kraju etc., które jest obrazem subiektywnym, zestawem wrażeń, które wcale nie muszą się pokrywać z obiektywną oceną rzeczywistości. Powstaje w odpowiedzi na bodźce przekazywane klientom przez organizację (lub daną osobę)”<sup>12</sup>. Niezależnie jak zostanie zdefiniowany wizerunek, działalność dotycząca jego kształtowania zawsze opiera się na komunikowaniu. W praktyce rzadko jednak ogranicza się ona do prostego przekazywania informacji, lecz obejmuje także wymianę idei, myśli, potrzeb oraz uczuć. Celem komunikowania jest wchodzenie w interakcje z otoczeniem i wywołanie określonych zachowań, zmiana nastawienia, w tym pozyskanie akceptacji. Sposób, w jaki instytucja kontaktuje się z otoczeniem, ma decydujący wpływ na jej postrzeganie, czyli wizerunek, świadczy o jej intencjach i wyznawanych wartościach. Nawet jeśli nie posiada wydzielonych struktur i nie podejmuje żadnych formalnych działań, to i tak komunikacja ma miejsce. Jest ważnym elementem życia i dlatego nie powinno się jej pozostawiać przypadkowi, lecz należy ją należycie kształtować<sup>13</sup>.

Aby komunikacja oddziaływała na wizerunek administracji, potrzebne są pewne czynniki, które w większym lub mniejszym stopniu wpływałyby na postrzeganie instytucji. Jednym z ważniejszych elementów tworzących obraz administracji jest sposób kontaktowania się z klientami administracji. Zarówno rozmowa, jak i pisma przesyłane klientom administracji mogą być miernikiem nie tylko posiadanej kultury słowa, ale obycia w traktowaniu klienta przez urzędnika. Posługiwanie się niezrozumiałym językiem jest jedną z przeszkód w budowaniu porozumienia, a nieuprzejme pouczanie wywołuje wrogość<sup>14</sup>. O tym, czy wizerunek będzie pozytywny, negatywny czy nijaki – oprócz niewizualnych – decydują również czynniki wizualne komunikowania się z otoczeniem i pracownikami. Należą do nich elementy służące identyfikacji, takie jak: typowy wygląd urzędników, wystrój nieruchomości oraz ruchomości i inne. Nie bez znaczenia jest również odpowiednia organizacja wewnętrzna determinująca sprawne działanie urzędu, która sprzyja tworzeniu i utrwalaniu pozytywnego wizerunku instytucji. Sposób, w jaki urzędnik pracuje, kontaktuje się z interesantami, reprezentuje urząd, stanowi ważny aspekt tworzenia opinii i wizerunku. Pracownik administracji jest szczególnie dobrze przygotowany do roli lidera działań obywatelskich, ze względu na dobrą znajomość lokalnych problemów, ludzi, prawa, możliwości realizacji poczynań czy bycie autorytetem wśród lokalnej społeczności. Nie trzeba zapewne dodawać, jak duże znaczenie ma tego rodzaju postawa dla wizerunku urzędnika w oczach społeczeństwa – aby pomagać ludziom, należy fachowo i kompetentnie załatwić daną spr-

11 W. Cwalina, *Telewizyjna reklama polityczna*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2000, s. 61.

12 Z. Knecht, *Public relations w administracji publicznej. Teoria, praktyka, badania*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 6.

13 B. Rozwadowska, *Public relations: teoria, praktyka, perspektywy*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2002, s. 106–107.

14 S. Pilipiec, P. Szreniawski, *Socjologia administracji: zarys wykładu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 153.

wę, a także dysponować rzetelną informacją<sup>15</sup>. W staraniach o dobry wizerunek urzędu czy administracji nie wystarczy mieć rację. Trzeba jeszcze potrafić ją zakomunikować grupie, na której nam zależy. Wizerunek administracji powinien być systematycznie badany. Tylko wtedy można szybko reagować na negatywne sygnały, doprowadzając do zgody ze społecznymi oczekiwaniami.

### **Kampanie komunikacyjne**

Kampania komunikacyjna to zespół działań organizacyjnych i komunikacyjnych podejmowanych przez instytucje publiczne, prywatne, przedsiębiorstwa, organizacje i tak dalej, zaplanowanych wcześniej, kompleksowych i powiązanych ze sobą oraz posiadających konkretny, jasno sprecyzowany cel, czyli wykreowanie pożądaných postaw i zachowań u relatywnie największej liczby osób. Działania te adresowane są do szerokiej publiczności, realizowane w określonych ramach czasowych (od inauguracji do zakończenia kampanii). Są fachowo zarządzane i profesjonalnie przeprowadzone przez zawodowych komunikatorów<sup>16</sup>.

Kampania komunikacyjna może być realizowana jako informacyjna lub społeczna. Kampania informacyjna jest jednym ze sposobów informowania o istotnych problemach społecznych. Typowymi dziedzinami obejmowanymi kampaniami informacyjnymi są: polityka (np. kampania na rzecz udziału w aktach wyborczych lub referendum), bezpieczeństwo publiczne (np. kampanie na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym) czy pomoc społeczna (np. kampanie charytatywne). Kampania społeczna jest to rodzaj społecznej komunikacji, w której chodzi o promowanie społecznie właściwych i wartościowych wzorców zachowań, postaw i wartości nowych lub też zwrócenie uwagi społeczeństwa na istotne, często trudne i nierozwiązane problemy. Jest to komunikat, który można określić jako perswazyjny, gdyż jego celem jest nie tylko przekazanie samej informacji, ale też, a może przede wszystkim, zmiana zachowań i postaw na bardziej pożądanę społecznie. Realizacja tego celu odbywa się na dwa określone sposoby: zachęcanie do prospołecznych zachowań oraz namawianie do zaprzestania zachowań niepożądanych<sup>17</sup>. Kampanie społeczne promują więc pewną ideę społecznej zmiany, w której to działania danej grupy ludzi nastawione są na przekonanie innych osób do modyfikacji, akceptacji lub też zaprzestania określonych praktyk, zachowań, przekonań czy wartości. Kampanie społeczne mają uświadomić istnienie problemu, zwrócić uwagę na rozmiar zjawiska, wzbudzić zainteresowanie danym problemem i wywołać określone uczucia powodujące gotowość do podjęcia działań oraz zainicjować akcję. Celem kampanii komunikacyjnych przyjmujących formę komunikacji społecznej jest uświadomienie i uwrażliwienie odbiorców na występujące problemy społeczne lub też promowanie wartościowych i pożądaných społecznie norm, wzorców zachowań i przekonań.

---

15 Z. Knecht, *op.cit.*, s. 46.

16 B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 66.

17 D. Maison, P. Wasilewski, *Propaganda Dobrych Serc, czyli pierwszy tom o Reklamie Społecznej*, Agencja Wasilewski, Kraków 2002, s. 11.

### ***Konsultacje społeczne***

Konsultacje społeczne to proces informowania i zasięgania opinii obywateli podczas podejmowania najważniejszych decyzji<sup>18</sup>. Konsultacje społeczne można rozumieć dwojako. Po pierwsze, to narzędzie prowadzenia dialogu społecznego, a więc zbiór technik, które są wykorzystywane w kontakcie przedstawicieli władzy ze społeczeństwem w celu poznania jego opinii. Po drugie, to zaplanowany proces, przebiegający w czasie, mający punkt wyjścia, uczestników i określony cel. Tak rozumiane konsultacje społeczne mogą ograniczać się do prawnie i zwyczajowo przyjętych działań, jak udostępnianie do wglądu i opiniowanie dokumentów czy przesyłanie ich ekspertom. W rzeczywistości takie działania są jednymi z wielu technik wykorzystywanych podczas całego procesu konsultacji społecznych, który jako całość ma bardziej złożoną naturę. Konsultacje społeczne mają swój szerszy kontekst, wyznaczany przez kwestię partycypacji obywatelskiej i nowej filozofii sprawowania władzy, określanej mianem współzrządzenia. Jest to więc nie tylko konsultowanie wyjętego z rzeczywistości dokumentu, lecz także całościowe podejście do współpracy z obywatelami, czyli włączające. Pojęcie partycypacji obywatelskiej wiąże się z przekonaniem, że w demokratycznym społeczeństwie publiczne zaangażowanie obywateli nie ogranicza się tylko do udziału w wyborach. Są to więc działania podejmowane przez obywateli w celu rozwiązywania problemów, wyszukiwania rozwiązań, wywierania wpływu na instytucje lub organizacje. Partycypacja obywateli wspomaga, uzupełnia, a czasami zastępuje działanie administracji publicznej, zwiększając skuteczność jej funkcjonowania. Zarazem jednak wymaga zachęty i wsparcia ze strony władz i administracji<sup>19</sup>. W literaturze przedmiotu pisze się o stopniowości partycypacji obywatelskiej. Najpowszechniejszą klasyfikacją jej form ze względu na stopień zaangażowania obywateli jest podział na informowanie, konsultowanie i współdecydowanie<sup>20</sup>.

## **3. Przykładowe instrumenty komunikowania społecznego**

### ***Media lokalne***

Media lokalne są coraz częściej wykorzystywane przez osoby lub organizacje, uznawane za autorytety albo pełniące różnorodne funkcje w samorządzie, organizacjach pozarządowych lub innych podmiotach o istotnym znaczeniu dla wspólnoty na poziomie lokalnym. Media te stają się nie tylko płaszczyzną do prowadzenia lokalnej debaty publicznej, kształtują opinię publiczną, ale także za ich pośrednictwem mieszkańcy określonej wspólnoty otrzymują również ważne dla nich informacje. Media lokalne samodzielnie kreują rzeczywistość, przekazując informacje w określonym kontekście politycznym, społecznym i ekono-

---

18 A. Ferens, R. Kondas, I. Matysiak, G. Rzeźnik, M. Szyrski, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach?*, FRDL, Warszawa 2010, s. 13.

19 M. Probosz, P. Sadura, *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 6.

20 D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 23.

micznym. Nie służą jedynie lokalnym przedstawicielom politycznym czy społecznym do prezentowania stanowisk, dokonań czy opinii, same również kreują informacje, nadając zdarzeniom chociażby odpowiedni poziom istotności<sup>21</sup>. Podstawową powinnością mediów powinno być dostarczanie rzetelnych informacji, ocenianie i interpretowanie wydarzeń. Taką praktykę można wtedy nazwać służbą lub misją społeczną<sup>22</sup>. Dlatego jednym z zadań mediów jest aktywne oddziaływanie na odbiorców, ich opinie, postawy i zachowania. W konsekwencji także mobilizowanie do działania, choćby o charakterze werbalnym oraz zachęcanie do osiągania różnych celów. Media powinny również promować postawy zaangażowanego obywatelstwa. Zachęcać do zainteresowania się nie tylko własnym otoczeniem, ale także szerszym środowiskiem. Media są bowiem ważnym narzędziem demokracji, która jest stabilna i silna wtedy, gdy opiera się na aktywnym, mobilnym oraz aktywnym społeczeństwie obywatelskim<sup>23</sup>.

Media lokalne uczestniczą w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym, obrazują potrzeby swoich odbiorców, ich zainteresowania, cele, opinie, poglądy. Natomiast biorąc udział w wymianie informacji, określają relacje i wyznaczają związki, jakie je łączą z innymi podmiotami systemu lokalnego. W ten sposób partycypują w komunikowaniu lokalnym, stając się jego centralnym elementem. Jednak poprzez swoją działalność nie tylko oddziałują na pozostałe części lokalnego systemu społecznego, politycznego i ekonomicznego, ale również same w ramach sprzężeń zwrotnych ulegają ich wpływowi. W rezultacie media lokalne nie tylko odzwierciedlają szeroko rozumiane życie społeczno-polityczne i ekonomiczne, ale także oddziałując na nie, kształtują je bądź nawet modelują czy kreują. Dlatego można je postrzegać dwojako – podmiotowo i przedmiotowo. Z jednej strony występując jako ważny element życia społecznego, stają się podmiotem stosunków społeczno-politycznych i ekonomicznych oraz biorą czynny udział w ich odzwierciedlaniu i współkształtowaniu. Z drugiej zaś strony są ważnym forum dialogu, sporu, konfliktu, wymiany myśli, poglądów, opinii. Stanowią środek, za pośrednictwem którego jednostki i podmioty lokalne mogą się dzielić z innymi wrażeniami, ocenami, uwagami, pomysłami. W ten sposób wyraża się przedmiotowy charakter mediów lokalnych, które są użytecznym narzędziem i swoistym mechanizmem informowania i komunikowania oraz oddziaływania społecznego<sup>24</sup>.

Podstawowymi kanałami wykorzystywanymi w procesie rozpowszechniania informacji w społeczności lokalnej są: aktywne formy kolportażu informacji przez miejscowe władze (np.: wydawanie biuletynu informacyjnego lub czasopisma, zakup miejsca na informacje w lokalnej prasie, powołanie rzecznika prasowego i organizowanie regularnych konferencji prasowych). Media lokalne i regionalne dostarczają informacji o działalności miejscowych władz, różnorodnych inicjatywach społecznych oraz nastrojach i odczuciach opinii publicznej. Przedstawiają pośrednie interakcje, do jakich dochodzi między mieszkańcami i przedstawicielami władzy lokalnej; plotki i pogłoski, których źródłem mogą być zarówno

21 G. Piechota, *Media lokalne w procesie kreacji lokalnej rzeczywistości*, Wydawnictwo AFM, Kraków 2012, s. 11, 12.

22 R. Kowalczyk, *Media lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Contact, Poznań 2009, s. 79.

23 M. Różycka, *Media publiczne a kształtowanie przemian społecznych*, „Naukowy Przegląd Dziennikarski” 2014, nr 1, s. 6–28, [www.naukowy-przegląd-dziennikarski.org/content/naukowy-przegl%C4%85d-dziennikarski-12014-9](http://www.naukowy-przegląd-dziennikarski.org/content/naukowy-przegl%C4%85d-dziennikarski-12014-9) (dostęp 22.04.2016).

24 R. Kowalczyk, *op.cit.*, s. 100.

mieszkańcy z deficytem dostępu do prawdziwych i wiarygodnych informacji (nieświadomi plotki), jak i bez deficytu dostępu (świadomi plotki). Związki społeczności lokalnej z prasą lokalną mają charakter strukturalny. Istnienie trwałej społeczności lokalnej mierzyć można jej zdolnością do artykułowania opinii. Nie każdą prasę, oczywiście, lecz tylko tę, która w sposób autentyczny wyrasta z własnej społeczności<sup>25</sup>.

### **Usługi internetowe**

Rozwój usług internetowych wywiera istotny wpływ na proces komunikacji społecznej. W dobie szybkiego i powszechnego dostępu do ogromnej ilości danych, jaką zapewnił współczesnemu społeczeństwu rozwój Internetu, administracja publiczna dysponuje dodatkowymi narzędziami, aby spełniać swoją podstawową, informacyjną rolę. Nowoczesne serwisy internetowe, interaktywne gry na portalach społecznościowych oraz zaawansowane narzędzia e-marketingu stają się powoli standardowymi sposobami promocji instytucji publicznych. Świadomość potrzeby prowadzenia efektywnej komunikacji z obywatelami, którym urzędnicy mają służyć pomocą, przekłada się na wykorzystywanie w coraz większym stopniu narzędzi internetowych do informowania obywateli w sprawach społeczno-politycznych, tworzenia przestrzeni do debaty publicznej czy zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne. Najbardziej rozwiniętą i popularną usługę stanowi WWW (*World Wide Web*). Jest to obecnie najintensywniej rozwijająca się usługa dostępna w sieci Internet, która w błyskawicznym tempie przekształca charakter sieci w kierunku powszechnego medium komunikacyjnego<sup>26</sup>. Ułatwienie odbiorcy znalezienia właściwej i adekwatnej informacji wyraża się przede wszystkim w funkcjonalności serwisów internetowych tak, aby były one jak najbardziej intuicyjne i przyjazne dla użytkownika. Witryny WWW administracji publicznej pełnią cztery kluczowe funkcje: informacyjną, usługową, konsultacyjną i promocyjną. Informacja dotyczy podstawowych danych (adres pocztowy i/lub telefony, kontaktowy adres elektroniczny, adresy elektroniczne decyzyjnych urzędników i wydziałów) o urzędzie, jego strukturze organizacyjnej (wykaz wydziałów, departamentów itd. wchodzących w skład urzędu), podziale kompetencji pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi (wydziałami) urzędu (jaki rodzaj spraw załatwia się w poszczególnych wydziałach), składzie osobowym kierownictwa. To również przewodnik dla obywatela (klienta urzędu) podający szczegółowe informacje, jak należy załatwiać poszczególne sprawy zawierający odnośnik do BIP-u urzędu, a w przypadku administracji samorządowej także informator lokalny (telefony alarmowe, dyżury aptek itd.). Usługi internetowe umożliwiają również pobranie (lub drukowanie) formularzy urzędowych, przesłanie wypełnionych formularzy w trybie *on-line* (nie w formie załącznika do e-maila, ale poprzez serwis nadający formularzowi bieg urzędowy), z możliwością sprawdzenia, na jakim etapie załatwiania jest konkretna sprawa. Umożliwiają również dokonanie opłaty za pomocą kar-

---

25 J. Mikułowski-Pomorski, *Prasa a społeczność lokalna. Zadania oczekujące na spełnienie*, w: *Spoleczne funkcje tygodników lokalnych*, Śląskie Wydawnictwa Prasowe, Katowice 1995, s. 74.

26 A. Wojciechowski, *Usługi w sieciach informatycznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 36.

ty kredytowej lub specjalnego serwisu płatniczego, a prowadzenie konsultacji społecznych w formie *e-chatu*.

Specjalny interaktywny serwis może umożliwić prowadzenie dialogu społecznego, zgłaszanie skarg lub wniosków, udostępnia forum dyskusyjne, księgę gości czy sondy dla użytkowników i tym podobne elementy. Promocja dotyczy głównie instytucji samorządowych i jest związana między innymi z informacjami na temat: lokalnych atrakcji i historii, walorów turystycznych regionu, kalendarza imprez kulturalnych, turystycznych, folklorystycznych (które można uznać za element oferty skierowanej nie tylko do mieszkańców gminy, ale i gości). To także informacja o bazie turystycznej (noclegi, gastronomia, biura turystyczne itp.), ofercie dla inwestorów komercyjnych (np. informacje o terenach dla inwestycji, zachętach podatkowych dla inwestorów).

Znaczny potencjał promocyjny tkwi w mediach społecznościowych. Pojęcie to odnosi się do wszystkich mediów internetowych i mobilnych technologii, dzięki którym można komunikować się na różnych poziomach z innymi ludźmi, i obejmuje szeroką grupę kanałów komunikacji określanych jako Web 2.0. Wśród nich znajdują się liczne portale społecznościowe, które zrzeszają w jednym miejscu ludzi na przykład według miejsca zamieszkania, zainteresowań czy też problemów. Innym ważnym kanałem komunikacji społecznościowej są fora i grupy dyskusyjne, tworzone przy portalach informacyjnych oraz na stronach internetowych firm czy instytucji. Podstawowym elementem wyróżniającym internetowe media społecznościowe (np. Facebook, Twitter, LinkedIn, You Tube czy blogi) jest budowanie dialogu oraz wzmacnianie zaangażowania użytkowników. Podstawowym celem jest budowanie wizerunku, gdyż dzielenie się informacjami ze swoimi „znajomymi” skutkuje zwiększeniem wiarygodności przekazywanej treści, gdyż pochodzi ona z zaufanego źródła. Na przykład na Facebooku głównym działaniem jest stworzenie i zarządzanie fanpage'em instytucji. W ramach aktywności na profilu zamieszczane są zdjęcia, filmy lub wiadomości tekstowe. Takie działania mają na celu aktywizację zainteresowanych osób, co przekłada się na tworzenie pozytywnego wizerunku<sup>27</sup>.

### **Telefonia komórkowa**

Telefonia komórkowa staje się coraz istotniejszym kanałem komunikacji, który – być może – wkrótce zdominuje inne. Jest jednym z podstawowych narzędzi komunikacji interpersonalnej, a w coraz większym wymiarze także społecznej. Chociaż ciągle nie do końca rozwiązano problem informatyzacji administracji publicznej, to telefon komórkowy rzuca nowe wyzwania, gdyż daje niespotykane dotychczas możliwości. Pozwala już nie tylko na prowadzenie rozmów telefonicznych, ale spełnia niemal każdą czynność, jaką może wykonać komputer. Co prawda nie można jeszcze porównywać możliwości technicznych obu urządzeń, ale w aspekcie interaktywnej komunikacji telefonowi komórkowemu można niewiele zarzucić. Przemiany w komunikowaniu dokonujące się pod wpływem coraz powszechniejszego stosowania telefonów nowej generacji (smartfonów) związane są z tym, że nigdy wcześniej nie było takich możliwości dzielenia się na bieżąco tyloma informacjami

---

27 [https://pl.wikipedia.org/wiki/Social\\_media\\_marketing](https://pl.wikipedia.org/wiki/Social_media_marketing) (dostęp 24.04.2016).

na tak wielu interpersonalnych i społecznych kanałach (dźwięk, obraz, przesyłanie danych, media społecznościowe itp.) i to w mobilny sposób. Skoro jakaś technologia jest w zasięgu ręki większości ludzi, to administracja publiczna powinna się nią także, a może nawet przede wszystkim posługiwać. Można zatem stwierdzić, że telefon komórkowy będzie wykorzystywany na następujących płaszczyznach wymiany informacji: w kontaktach strony z administracją publiczną, w kontaktach administracji publicznej ze stroną czy w kontaktach wewnątrz administracji publicznej<sup>28</sup>. Wirtualne relacje międzyludzkie stają się prawie tak silne, jak te ze świata rzeczywistego. A to dlatego, że świat wirtualny powoli staje się światem rzeczywistym i dlatego oczekiwana jest możliwość korzystania z tego urzędnika w kontaktach z administracją publiczną. Warunkiem efektywnego działania administracji publicznej jest między innymi rzetelna, przejrzysta, dostarczona na czas informacja oraz pewien poziom wiedzy. Upodmiotowienie obywateli jako współadministratorów spraw publicznych wymaga poważnych zmian, a szczególnie rozbudowy systemów dwustronnej komunikacji<sup>29</sup>.

## Podsumowanie

Komunikacja społeczna w administracji publicznej spełnia takie same funkcje jak w każdym innym typie organizacji. Jej istotą także jest podawanie pełnych i prawdziwych informacji, a skuteczność zależy od ciągłości komunikowania. Tylko wtedy można kreować wizerunek skutecznych i przyjaznych obywatelowi instytucji. Szczególną rolę komunikacja odgrywa w administracji samorządowej, ponieważ każdy obywatel prędzej czy później musi mieć kontakt z instytucjami administracji, a często jest uzależniony od wydawanych przez nie decyzji. Jednocześnie instytucje publiczne są uzależnione od obywatela, który płacąc podatki, finansuje ich działalność. To powoduje, że odgrywają wobec niego służebną rolę i dlatego między innymi powinny dbać o jego zadowolenie z ich funkcjonowania oraz o stworzenie dwukierunkowej komunikacji na linii obywatel-instytucja. Muszą więc być elastyczne, odpowiadać na potrzeby społeczeństwa. Wprowadzenie w zakresie komunikowania przez administrację publiczną jest jeszcze wiele do zrobienia, ale widoczny jest progres, jaki nastąpił w tej dziedzinie. Z uwagi na swoją funkcję, instytucje publiczne są stale pod wnikliwą obserwacją obywateli, coraz bardziej świadomych swoich praw w zakresie dostępu do informacji. W związku z tym konieczne jest, aby jednostki administracji w coraz większym stopniu korzystały zarówno z tradycyjnych, jak i nowych form i metod komunikowania społecznego. Ważne jest również wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, które jednak same w sobie są tylko narzędziami niewiązującymi się bezpośrednio z żadnymi negatywnymi lub pozytywnymi efektami. Gdy są właściwie wykorzystywane, posiadają ogromny potencjał komunikacyjny pozwalający na efektywniejszą i wydajniejszą realizację celów administracji publicznej. Optymalnego

---

28 J. Rzucidło, *Telefon komórkowy jako narzędzie elektronicznej administracji*, Biblioteka Cyfrowa Uniwersytetu Wrocławskiego, 2009, s. 2, [www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34361/Telefon\\_komorkowy.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34361/Telefon_komorkowy.pdf) (dostęp 22.04.2016).

29 A. Dębicka, *Sprawne państwo: współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 230.

dostępu do informacji oraz komunikacji z obywatelami wymaga również koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*), którego efektywność rozumiana jest przede wszystkim jako zapewnienie obywatelom dostępu do usług możliwie najwyższej jakości przy jednoczesnych relatywnie niskich kosztach ich świadczenia. Podobne warunki muszą być spełnione, by mówić o skutecznej partycypacji społecznej. Im więcej kanałów komunikowania społecznego będzie dostępnych, tym pełniejszy przekaz otrzyma odbiorca, a proces komunikowania społecznego administracji będzie bardziej efektywny.

## Bibliografia

- Bakalarski K., *Public relations a kształtowanie wizerunku menedżera*, Scientific Publishing Group, Gdańsk 2004.
- Budzyński W., *Public relations – zarządzanie reputacją firmy*, Poltext, Warszawa 2000.
- Cwalina W., *Telewizyjna reklama polityczna*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2000.
- Dębicka A., *Sprawne państwo: współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007,
- Dobek-Ostrowska B., *Podstawy komunikowania społecznego*, Astrum, Wrocław 2002.
- Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R., *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Astrum, Wrocław 2001.
- Ferens A., Kondas R., Matysiak I., Rzeźnik G., Szyrski M., *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach?*, FRDL, Warszawa 2010.
- Girard V., *Marketing terytorialny i planowanie strategiczne*, w: *Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, red. T. Domański, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1997.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, K.E. Liber, Warszawa 2007.
- Knecht Z., *Public relations w administracji publicznej. Teoria, praktyka, badania*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Kotler P., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie, kontrola*, REBIS, Warszawa 1995.
- Kowalczyk R., *Media lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Contact, Poznań 2009.
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Atla2, Wrocław 2002.
- Maison D., Wasilewski P., *Propaganda Dobrych Serc, czyli pierwszy tom o Reklamie Społecznej*, Agencja Wasilewski, Kraków 2002.
- Mikułowski-Pomorski J., *Prasa a społeczność lokalna. Zadania oczekujące na spełnienie*, w: *Społeczne funkcje tygodników lokalnych*, Śląskie Wydawnictwa Prasowe, Katowice 1995, s. 67–91.
- Piechota G., *Media lokalne w procesie kreacji lokalnej rzeczywistości*, Wydawnictwo AFM, Kraków 2012.
- Pilipiec S., Szreniawski P., *Socjologia administracji: zarys wykładu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2010.

- Probosz M., Sadura P., *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Rozwadowska B., *Public relations: teoria, praktyka, perspektywy*, Warszawa 2002.
- Różycka M., *Media publiczne a kształtowanie przemian społecznych*, „Naukowy Przegląd Dziennikarski” 2014, nr 1, [www.naukowy-przeglad-dziennikarski.org/content/naukowy-przeglad%C4%85d-dziennikarski-12014-9](http://www.naukowy-przeglad-dziennikarski.org/content/naukowy-przeglad%C4%85d-dziennikarski-12014-9) (dostęp 22.04.2016).
- Rzucidło J., *Telefon komórkowy jako narzędzie elektronicznej administracji*, Biblioteka Cyfrowa Uniwersytetu Wrocławskiego, 2009, [www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34361/Telefon\\_komorkowy.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34361/Telefon_komorkowy.pdf) (dostęp 22.04.2016).
- Wojciechowski A., *Usługi w sieciach informatycznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

## **SOCIAL COMMUNICATION IN PUBLIC ADMINISTRATION – SELECTED ISSUES**

### **SUMMARY**

Social communication is a process of communication between individuals, groups or institutions. The primary goal of social communication in public administration is to ensure transparency by informing about the activities and tasks, to create positive change in the image of the administration as well as promotion, understood as communication with the social environment to further improve operations. As a result the quality of service is increased and new better labor standards of administration are formed. Creating a positive image, effective information campaigns supported by the public consultation as well as the use of local media, the Internet and mobile telephony are effective forms and methods of social communication in public administration.

### **KEYWORDS**

public administration, social communication, forms and instruments of communication

*Translated by Marek Suchanek*