

Ewelina Stasiak

Uniwersytet Łódzki
e-mail: ewelina.stasiak@uni.lodz.pl

ROLA KOMUNIKOWANIA SIĘ W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

THE ROLE OF COMMUNICATION IN LOCAL GOVERNMENT

DOI: 10.15611/pn.2018.534.08

Streszczenie: W artykule wskazano wybrane problemy i zagadnienia składające się na prawidłowe funkcjonowanie jednostki terytorialnej, opierającej się na sprawnym i skutecznym komunikowaniu się. To, co bez wątpienia jest istotne, to zaangażowanie i profesja władz samorządowych na rzecz realizacji zadań publicznych będących również wyrazem odpowiedzialności za społeczność lokalną, która wpisana jest w istotę samorządności. Niezwykle ważne jest to, aby zwrócić uwagę na wymagania ze strony mieszkańców, którzy są najważniejszym odbiorcą informacji wpływających z urzędu, a zarazem istotnym źródłem informacji do niego dopływających. Rozważania podjęte w tekście prowadzą do wniosku, że takie podejście być może doprowadzi polski samorząd do sytuacji, w której skuteczność, przejrzystość i odpowiedzialność zagości na stałe w administracji samorządowej.

Słowa kluczowe: zarządzanie, samorząd terytorialny, władza lokalna.

Summary: The article identifies selected problems and issues that make up the proper functioning of a territorial unit, based on efficient and effective communication. What is undoubtedly important is the involvement and profession of local government authorities for the implementation of public tasks that are also an expression of responsibility for the local community, which is inscribed in the essence of self-government. It is extremely important to pay attention to the requirements of the residents, who are the most important recipient of information flowing out of office, and at the same time an important source of information flowing into it. The considerations taken in the text lead to the conclusion that this approach may lead the Polish local government to a situation in which effectiveness, transparency and responsibility will permanently reside in the local government administration.

Keywords: management, local government, local authorities.

1. Wstęp

Samorząd terytorialny to organizacyjnie i prawnie wyodrębniony w strukturze państwa związek lokalnego społeczeństwa (wspólnota samorządowa), powoływany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań [Niewiadomski 1995, s. 62]. Dlatego też jednostka terytorialna powinna być umiejętnie kierowana przez władze lokalne, które zapewniają realizację wspólnych celów i interesów, zaspokajanie potrzeb, zapewnienie rozwoju, bezpieczeństwa i dobrej jakości życia członków wspólnoty samorządowej. Na tym tle warto więc zasygnalizować, że powyższe działania to nic innego jak wykonywanie w sposób samodzielny (w granicach określonych prawem) i kooperatywny (przez organy stanowiące i wykonawcze wraz z mieszkańcami) zadań administracji publicznej [Olejniczak-Szałowska 2002, s. 93]. Tak więc sprawne i skuteczne zarządzanie usługami publicznymi zależy od komunikacji pomiędzy mieszkańcami a władzą lokalną, bowiem tylko w ten sposób można poprawić zadowolenie mieszkańców z życia w konkretnej jednostce. Poza tym istotne jest wypracowanie odpowiedniej komunikacji pomiędzy kierownikiem a urzędnikami gminy, ponieważ wpływa ona między innymi na poprawę jakości obsługi interesantów. Wszelkie działania mogą wydatnie poprawić sprawność i skuteczność zarządzania, a jednocześnie stworzyć możliwość zbudowania publicznego wizerunku organizacji oraz zintegrowanej społeczności.

Ze względu na wieloaspektowość problemu oraz ograniczenia edytorskie, powyższa tematyka została tylko częściowo nakreślona. Dalsze rozważania nakierowane zostaną na możliwie przystępnym przedstawieniu postulatów związanych z rolą komunikowania się w samorządzie terytorialnym, szczególnie na jego najniższym szczeblu, czyli w gminie. Oczywiście, opracowanie nie wyczerpuje wszystkich możliwości i wątpliwości dotyczących podjętego tematu i można je traktować jako wyzwanie do dalszych badań w kierunku zmian jakim poddawana jest jednostka terytorialna. Nie wpływa to jednak na możliwość odniesienia większości kwestii związanych z przestrzenią komunikacyjną do pozostałych poziomów samorządności (powiatów i województw). Przestrzenie te nie charakteryzują się wąską granicą, są poniekąd czynnikami subiektywnymi, które wynikają z określonych przekonań, postaw i aktywności działań aktorów przestrzeni publicznej. Temat komunikowania się w samorządzie terytorialnym nabiera coraz większego znaczenia, a przedstawione postulaty mogą być przydatne władzom w celu poszerzenia wiedzy na podjęty temat. W takim wypadku jest rzeczą jasną, że tworzenie artykułu o charakterze teoretycznym było próbą zebrania i zasygnalizowania istotnego tematu, który pozwoli na modyfikowanie działań zmierzających do doskonalenia procesu komunikacji w samorządzie terytorialnym. Odpowiednie relacje między poszczególnymi osobami pełniącymi określone role w społeczeństwie opierają się w znacznej mierze na posiadaniu poczucia identyfikacji i świadomości przynależności do wspólnoty, która uczestniczy w sprawowaniu władzy.

W tej sytuacji wskazano wybrane problemy i zagadnienia składające się na prawidłowe funkcjonowanie jednostki terytorialnej, opierającej się na sprawnym i skutecznym komunikowaniu się. To, co bez wątpienia jest istotne, to zaangażowanie i profesja władz samorządowych na rzecz realizacji zadań publicznych będących również wyrazem odpowiedzialności za społeczność lokalną, która wpisana jest w istotę samorządności. Niezwykle ważne jest to, aby zwrócić uwagę na wymagania ze strony mieszkańców, którzy są najważniejszym odbiorcą informacji wypływających z urzędu, a zarazem istotnym źródłem informacji do niego dopływających. Można zatem stwierdzić, że takie podejście być może doprowadzi polski samorząd do sytuacji, w której skuteczność, przejrzystość i odpowiedzialność nie będą postulatami opisującymi stan docelowy, do którego należy dążyć, ale zilustrują faktyczny stan naszej administracji [Wytrązek 2014, s. 357].

2. Ogólna charakterystyka komunikacji samorządowej

Polityki komunikacyjne samorządów terytorialnych są elementem obszerniejszych systemów komunikowania lokalnego, z którymi pozostają w stałych, aktywnych relacjach [Szostok 2017, s. 206]. W ogólnym ujęciu za S. Michalczykiem można przedstawić komunikowanie lokalne jako miejscowo ograniczona, niezapośredniczona lub medialna wymiana wiedzy wśród społeczności lokalnej w celu realizacji bieżącego porozumienia [Michalczyk 2000, s. 39]. W związku z tym do uaktywnienia komunikacji kluczowa pozostaje potrzeba wyłonienia podmiotu, przedmiotu i terytorium, co oznacza skupienie uwagi na relacjach występujących między władzą a mieszkańcami na konkretnym obszarze. W konsekwencji prowadzi to do wzrostu aktywności społecznej i staje się właściwie impulsem do działania i współtworzenia przestrzeni lokalnej z zastosowaniem szeroko rozumianej polityki informacyjnej. Podstawą funkcjonowania każdej organizacji (urzędu), w tym również państwa i jego struktury, jest polityka informacyjna, która zapewnia realizację obowiązku informacyjnego oraz jest elementem kształtowania wizerunku jednostki samorządu terytorialnego. Informacja generowana przez organizację, jak i przez otoczenie zewnętrzne wpływa na zachowania funkcjonariuszy publicznych oraz adresatów ich czynności względem planowanych przedsięwzięć [Kalisiak-Mędelska, Marks-Krzyszowska 2016, s. 159–160]. Informacja zdobyta w trakcie wielowymiarowej komunikacji oceniana jest jako szczególnie zasób organizacji, który pozwala na tworzenie partnerskich kontaktów z interesariuszami współpracującymi w otwartej informacyjnie administracji [Kisielnicki 2014, s. 15]. Wzajemne relacje dwóch obszarów aktywności ludzkiej, które zachodzą w trakcie realizacji ogólnych interesów społecznych, tworzą specyficzne relacje i sieci interakcji między nimi [Dobek-Ostrowska 2006, s. 122–124]. Zatem ogólne zadania jednostki terytorialnej w sferze formalnych kontaktów z obywatelami dotyczą przede wszystkim: dostarczania wiarygodnych informacji, poszerzania wiedzy na temat zasad i mechanizmów zarządzania, kształtowania odpowiednich postaw, zachowań i nawyków wraz z propagowaniem właściwych wzorców, zasad i sposobów działania [Kowalczyk 2011, s. 24–25].

Komunikowanie się w urzędzie wymaga doboru odpowiednich narzędzi komunikowania z otoczeniem zarówno wewnętrznym (pracownikami), jak i zewnętrznym (mieszkańcami, jednostkami organizacyjnymi podległymi władzom gminnym, sąsiednimi jednostkami terytorialnymi, powiatami, strukturami wojewódzkimi, jednostkami administracji rządowej, organizacjami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi). Na narzędzia komunikowania wewnętrznego w urzędach składają się m.in.: przewodnik dla funkcjonariuszy publicznych, wykaz telefonów i adresów poszczególnych oddziałów, wewnątrzorganizacyjna tablica ogłoszeń, listy do pracowników (pisma okazjonalne), plakaty i broszury, narady i dyskusje, ankiety, grupy dyskusyjne, sesje „burzy mózgów” oraz szkolenia. Do najskuteczniejszych narzędzi komunikacji zewnętrznej zalicza się: katalog usług świadczonych przez gminę (np. umieszczony na stronie internetowej urzędu), tablice informacyjne, biuletyn informacyjny gminy, bezpośrednie kontakty władz gminy z mieszkańcami (np. spotkania środowiskowe władz gminy, czy dyżury), współpraca z prasą, radiem i telewizją [Hausner 1999, s. 34–36].

Niezwykle trudno jest podać jednoznaczne zasady, jakimi powinny kierować się samorządy terytorialne, formułując politykę informacyjną, a jednocześnie zabiegając o sprawne i skuteczne komunikowanie się. Jednak zarówno z codziennych obserwacji, jak i z przeprowadzonych badań pojawiających się w literaturze, można wyciągnąć ogólne wnioski dotyczące komunikowania się w jednostkach terytorialnych. Obowiązkowe, ogólnokrajowe usługi elektroniczne (np. BIP) umożliwiają informowanie i komunikowanie z mieszkańcami poprzez błyskawiczne dotarcie do usystematyzowanych i stale modyfikowanych informacji związanych z funkcjonowaniem gminy i jej organów. Sytuacja w zakresie dostępności bazy aktów własnych, formularzy kontaktowych, czy informacji o bieżących wydarzeniach publicznych przez gminy mimo wszystko nie wygląda najlepiej [Madej, Widlak 2018, s. 347]. Zaangażowanie lokalnych mediów w promowanie mechanizmów komunikacji z władzami, poprzez liczne wywiady z samorządowcami, utworzenie profilu jednostki terytorialnej na portalach społecznościowych czy stworzenie sprawozdań o zrealizowanych czy zaplanowanych przedsięwzięciach może stanowić kompendium wiedzy dla mieszkańców gminy. Przypuszczać można, że wśród osób korzystających z prasy i radia (powszechne źródła informacji, o poważnym autorytecie) są osoby mające tendencje aktywniejszego włączenia się w życie zbiorowe [Siciński 1962, s. 84]. Nie należy zapominać, iż w wielu gminach preferuje się tradycyjne sposoby informowania mieszkańców, do których należą: tablice informacyjne, ulotki, materiały informacyjne, przekaz ustny, a także wykorzystanie lokalnych instytucji. Sytuacja taka może wynikać z relatywnie niskiego poziomu zaufania do elektronicznych mediów [Becla 2017, s. 128]. Instytucje podlegające samorządom mogą stanowić charakter komunikatu. Zaaranżowanie w nich odpowiednio niewielkiej przestrzeni na potrzeby umieszczania informacji ważnych dla społeczności lokalnej tworzy warunki czytelnej komunikacji. W efekcie może być rezultatem licznych debat lub negocjacji oraz stosunku sił grup interesów, których efekty mają stanowić kompromis interesów

między jednostkami i grupami społeczeństwa [Jung-Konstanty 2011, s. 103]. Regularny informator gminny (lokalne czasopismo) stwarza możliwość rozsyłania informacji w wersji elektronicznej i drukowanej. Jednak, samorządowcy ulegają często pokusie uczynienia z biuletynu jedynie pisma zawierającego informacje o własnych sukcesach [Flasiński 2012, s. 44]. Obywatele o osiągnięciach władz i planach na przyszłość dowiadują się raczej podczas bezpośrednich spotkań, festynów, ulotek czy plakatów niż z lokalnych mediów. Nie jest to zatem komunikacja permanentna, z jaką mamy styczność w mediach ogólnopolskich [Graszewicz 2007, s. 124–125]. M. Wojciechowski słusznie zauważa, że „nowoczesne nośniki komunikowania się zwiększają jednak pracochłonność i wymagają ciągłego śledzenia pracy urzędów. Nie pełnią one roli tradycyjnych narzędzi typu spotkania i narady, dających czas na refleksję i pozyskanie pełniejszej informacji. Dalej najpopularniejszymi formami kontaktu z urzędem jest osobista wizyta i telefon” [Wojciechowski 2017, s. 97].

Przy tak dużej różnorodności narzędzi komunikacji istnieje możliwość doboru właściwej polityki komunikacyjnej, która pozwoli na prawidłowe przekazywanie i wymianę informacji. Sprawne i skuteczne zarządzanie w jednostce terytorialnej wymaga zgromadzenia, a następnie wykorzystania tych informacji w taki sposób, aby stworzyć trwałe więzi z mieszkańcami. Wzrost zaangażowania władz lokalnych we współpracę nie tylko podtrzymuje kreowanie wizerunku gminy, ale pomaga też złagodzić skutki możliwych przyszłych stagnacji w prowadzeniu systematycznej polityki informacyjnej.

3. Komunikowanie się na linii kierownik urzędu – społeczność lokalna

Społeczność lokalna to struktura społeczno-przestrzenna, którą tworzą „ludzie pozostający wobec siebie w społecznych interakcjach i zależnościach w obrębie danego obszaru i posiadający jakiś wspólny interes lub poczucie grupowej i przestrzennej tożsamości, jako elementu wspólnych więzi” [Chądzyński 2012, s. 70]. Cechami charakterystycznymi wspólnoty połączonej więziami lokalnymi są według P. Starosty: „geograficzne terytorium określające jakieś jedno skupisko ludzi; zamieszkała tam ludność; systemy powiązań, zależności i instytucji sprawiające, że ta całość jest wewnętrznie zintegrowana, tzn. zdolna do podejmowania wspólnych działań na rzecz rozwiązywania nurtujących ją problemów; pewien stopień psychicznego zespolenia całości lub części mieszkańców z daną strukturą społeczno-przestrzenną jako znaczącą wartością kulturową” [Starosta 1995, s. 30]. Samorząd umożliwia obywatelom uczestnictwo w publicznych procesach decyzyjnych, wiąże się z osobistym, dobrowolnym i aktywnym uczestnictwem i współdziałaniem mieszkańców w kluczowych działaniach środowiska lokalnego [Miaskowska-Daszkiewicz, Szmulik 2010, s. 778–779]. W związku z tym współczesny samorząd to wspólnota mieszkańców konkretnego obszaru „istniejąca z mocy przepisów prawa, powołana do zawiadywania sprawami wspólnoty i upoważniona do stosowania władczych form

działania” [Przybysz 2000, s. 61]. Wobec tego sprawne i skuteczne administrowanie w systemie zarządzania publicznego to nie tylko odpowiednia władza i współpraca z podwładnymi, lecz także partnerskie zaangażowanie ze strony mieszkańców. Kierownik powinien tworzyć warunki, w których podwładni mogliby wchodzić z mieszkańcami w bezpośredni kontakt. Należy zgodzić się z J. Pośpiech, że bezpośrednie kontakty dają mieszkańcom możliwość „kontrolowania władzy, skutecznej weryfikacji wywiązywania się przedstawicieli samorządu z ich obowiązków i złożonych obietnic. W takiej sytuacji obywatele mają też pewność, że zgłaszane przez nich problemy czy prośby nie pozostaną nierozpatrzone – byłoby to bowiem niekorzystne dla samej władzy” [Pośpiech 2013, s. 130]. Wobec tego sekret sukcesu w prawidłowym zarządzaniu leży w umiejętności zrozumienia poglądów grupy zamieszkującej określone terytorium i patrzenia na wszystkie sprawy z pozycji zarówno ich, jak i własnej. Stworzenie odpowiednio zorganizowanej i operatywnie działającej społeczności lokalnej, w której każdy dąży do ekspansji, aby stworzyć silne więzi społeczne, nie jest łatwe. Można założyć, że kierownik, jest coraz częściej uznawany za osobę wartościową i utalentowaną, dzięki której – poprzez prace zespołową, w której to potrafi on wykorzystać potencjał tkwiący w otaczających go ludziach – można realizować lokalne cele. Zwróćmy uwagę, że władza lokalna nie zawsze dysponuje szczegółowymi informacjami na temat kwestii o których musi decydować. Uniemożliwia to odpowiednią diagnozę sytuacji społeczności lokalnej, a także wypracowanie wydajnej strategii osiągnięcia celów długofalowych w jak największym zakresie. Zatem taką wiedzę może pozyskać chociażby od lokalnych aktywistów, działaczy organizacji pozarządowych oraz fundacji [Zajda, Kretek-Kamińska 2014, s. 109–110]. Podstawą takiej relacji jest zaufanie, lojalność i działanie w interesie wszystkich uczestników przy jednoczesnym zachowaniu określonych zasad komunikowania się, także w trakcie niezgodności poglądów [Lipka 2004, s. 17]. W tym kontekście zasadne wydaje się odniesienie się do znaczenia oraz korzyści z zaufania w procesie zarządzania, które może przyczynić się do zwiększenia działań organizacji, a tym samym wzmocnić stabilność lokalnego systemu społecznego. Budowa zaufania społeczeństwa do władzy to niejako priorytetowy czynnik, który wpływa na możliwości realizowanych zadań publicznych. Dlatego tak bardzo istotne jest zwiększenie otwartości urzędów na obywatela, poprawę jakości świadczonych usług i komunikacji, aby relacje ze społeczeństwem rozwijały się w sposób harmonijny [Piotrowska-Piątek 2015, s. 14]. Tymczasem Polacy wciąż należą do społeczeństwa, w którym można dostrzec niski poziom zaufania społecznego [Mularska-Kucharek 2011, s. 77]. Zanikanie więzi może wynikać z niepewności, zagrożenia, zwiększenia nieprzejrzystości organizacji, chaotyczności i niespójności regulacji dawnych i nowych, co w efekcie rodzi kryzys zaufania, zarówno horyzontalnego – do innych, jak i wertykalnego – do instytucji publicznych, prowadząc tym samym do nieufności i podejrzliwości [Sztompka 1999, s. 272]. W związku z tym budowanie relacji między stronami jest niezwykle cenne m.in. w rozwijaniu stosunków międzyludzkich, podejmowaniu ryzyka, działań czy celów organizacji w turbu-

lentnym otoczeniu. Z przedstawionych rozważań wynika w sposób jednoznaczny, że samorząd terytorialny to sposób zarządzania sprawami, które mają istotne znaczenie dla obywateli w ich najbliższym otoczeniu, to forma bezpośredniego udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy lokalnej, jak również możliwość wpływania na wszelkie elementy lokalnego życia społecznego oraz gospodarczego [Kozłowski, Czaplicka-Kozłowska 2010, s. 7].

4. Komunikowanie się na linii władza lokalna – administracja urzędu

Rozwój organizacji nastawiony na podnoszenie kwalifikacji i kompetencji pracowników zmierza do wzrostu znaczenia jakości świadczonych usług, w tym obsługi klientów. Podkreślenia wymaga fakt, że kultura organizacyjna bazuje na wspólnych dla wszystkich pracowników wartościach i przekonaniach oraz zaangażowaniu władzy w racjonalne działanie, które umożliwia sprawne funkcjonowanie organizacji dla realizacji celu [Sikorski 2002, s. 3–4]. Kluczem do sprawnego i skutecznego zarządzania administracją szczebla lokalnego i regionalnego jest komunikowanie się zarówno z najbliższym otoczeniem, jak i wewnątrz organizacji, aby wszelkiego rodzaju usługi publiczne były dostępne dla odbiorców i zaspokajały ich potrzeby na możliwie wysokim poziomie. Niewątpliwie najważniejszym zadaniem, jakie stoi przed kierownictwem urzędu, jest zwracanie uwagi na warunki pracy swojego sztabu urzędników, a także na zapewnienie im możliwości rozwoju w strukturach organizacji [Nowak 2006, s. 79–80]. Wobec tego, organ wykonawczy musi otoczyć się rzetelnym zespołem pracowników, którzy będą nieustannie rozwijać i doskonalić swoje kompetencje, aby jego zarządzanie miało odpowiedni wpływ na osiąganie wyznaczonych celów. Zaangażowanie w aktywną współpracę kreatywnego kierownika i podległych mu pracowników wpływa pozytywnie na sprawność i skuteczność funkcjonowania organizacji, a tym samym uruchamia spiralę zaufania publicznego. Wobec tego, organizację poszukują najlepszych sposobów na wykorzystanie zasobów wiedzy, umiejętności i zdolności funkcjonariuszy publicznych w codziennej pracy i w trakcie realizacji poszczególnych zadań urzędu [Orłowska 2014, s. 49]. Innymi słowy, pracownik administracji nie powinien budować biurokratycznego toru przeszkód dla obywatela, ponieważ takim zachowaniem wpływa negatywnie na wizerunek zarówno swój, jak i całej organizacji, którą reprezentuje. Rolą administracyjną kierownika i podwładnych jest zwiększenie jakości komunikowania się z petentem, ponieważ bez umiejętności porozumiewania trudno wykonać większość społecznych czynności. Budowanie dobrej komunikacji w organizacji to nie tylko obowiązek urzędników, lecz przede wszystkim samorządu lokalnego, a także przedsiębiorców i społeczności lokalnej, którzy są gotowi na przyjęcie nowych propozycji i chętni do współdziałania, aby osiągnąć sprzyjający wizerunek gminy, w której mieszkają i pracują, i której stają się aktywnymi uczestnikami, a nie tylko biernymi obserwatorami [Vinohradnik 2010, s. 61]. Zatem, o zarządzaniu można mówić, gdy

spełnione są trzy warunki: proces dokonuje się w organizacji, w której działania podejmowane są przez zespół ludzi i organ kierowniczy, który ma istotny wpływ na ten proces [Sudoł 2012, s. 30]. Bardzo ważna jest świadomość, że współczesne zarządzanie zasobami ludzkimi przeobraża się w kierunku przekształcania tego zasobu w kapitał ludzki (majątek, który pomnaża się i nie traci na wartości) [Wojciechowski 2006, s. 51]. Z tego też względu postrzegany jest jako zbiór elementów, którymi dysponuje organizacja i wykorzystuje do realizacji zadań. Wysoki poziom kompetencji zawodowych urzędników i kierowników jednostek terytorialnych przynosi wiele korzyści dla organizacji, które wyraźnie przekładają się bowiem na ocenę organizacji w otoczeniu (kompetentny urzędnik = przyjazny urząd). Z pewnością można uznać, że zdolności negocjacyjne, wytrwałość w dążeniu do celu, szybkość i elastyczność w działaniu, umiejętność argumentacji, przekonywania i dyskusji, podejmowania dobrych decyzji w skomplikowanej sytuacji, uczciwość i etyka to zbiór cech, które są istotne dla kierownika w systemie zarządzania publicznego. Efekty współpracy w organizacji w dużej mierze zależne są od osoby kierującej administracją, ponieważ bez wątpienia wykonuje ona najważniejszą funkcję w procesie zarządzania. Publiczny charakter działalności samorządu terytorialnego wymaga stworzenia odpowiednich warunków umożliwiających organizacji, jak i poszczególnym pracownikom, a zwłaszcza władzom lokalnym swobodę w podejmowaniu decyzji, rozwiązywaniu różnorodnych problemów, nawiązywaniu i podtrzymywaniu kontaktów ze społecznością lokalną, by uzyskać maksymalną akceptację działań urzędu [Kołodziejczak, Malarski 2015, s. 34]. Co więcej, założyć trzeba, iż w społeczeństwie istnieje zapotrzebowanie na typ kierownika, który będzie osobą najbardziej wpływową, ze względu na uprawnienia, jakie przysługują jej ze względu na kompetencje, które posiada jako kierujący sprawami gminy, reprezentant gminy na zewnątrz, wykonawca zadań czy osoba utrzymująca odpowiedni kontakt z pracownikami i mieszkańcami jednostki terytorialnej. Powyższe rozważania pozwalają stwierdzić, że zarówno na władzy, jak i na obywatelach ciąży obowiązek pełnej współpracy, z uwagi na fakt, iż tylko wtedy możliwa jest realizacja podstawowych postulatów lokalnej społeczności, która charakteryzuje się aktywnością i zdolnością do określania i osiągania celów, a także samodzielnego rozwiązywania problemów [Róg 2014, s. 133].

5. Wizerunek jednostki terytorialnej

Kluczowy wpływ na wizerunek urzędu gminy mają m.in. profesjonalizm i kultura zespołu pracowników, system i styl zarządzania, w szczególności zarządzanie procesem komunikacji, który wpływa na budowanie odpowiednich stosunków między organem wykonawczym a urzędnikami, ale także na wzajemne relacje między pracownikami, atmosferę pracy, warunki rozwoju funkcjonariuszy publicznych, motywację i identyfikację pracowników z urzędem [Vinohradnik 2010, s. 61]. W związku z tym w tworzeniu wizerunku jednostki terytorialnej istotną rolę odgrywa dialog między kierownikiem a pracownikami, a także mieszkańcami. Informowanie społec-

czeństwa przez samorząd o działaniach realizowanych na rzecz jednostki terytorialnej, badanie opinii mieszkańców odnośnie do oceny stanu gminy, warunków życia, wybranych problemów oraz oczekiwań wobec władarzy miast i gmin jest w codziennej praktyce funkcjonowania urzędów gmin nadzwyczajnie istotne. Wszystko to jednak wymaga zaangażowania i aktywności zarówno władz lokalnych, jak i urzędników, aby uzyskać odpowiednią wiedzę ze strony mieszkańców, a następnie ją wykorzystać do budowy wizerunku danego obszaru, który to wizerunek wkomponuje się w długoterminowe działania, mające doprowadzić do zaplanowanego celu organizacji. W konsekwencji, jednostki terytorialne współzawodniczą o pożądane opinie i odczucia, czyli o atrakcyjny wizerunek, który decyduje o ich przewadze konkurencyjnej na rynku terytoriów [Glińska i in. 2009, s. 7]. Inaczej rzecz ujmując, wizerunek jednostki to „całokształt subiektywnych wyobrażeń rzeczywistości, które wytworzyły się w umysłach ludzkich jako efekt percepcji, oddziaływania środków masowego przekazu i nieformalnych przekazów informacyjnych” [Szromnik 2007, s. 134]. Co więcej, prawdziwym impulsem do pracy nad budowaniem wizerunku jednostki terytorialnej ma ocena dokonywana przez codziennego klienta urzędu. Jednym ze sposobów na osiągnięcie tego jest przekonanie o jego wiarygodności wśród mieszkańców, która rośnie wraz z prestiżem organizacji, a za prestiżem kryje się sprawna i skuteczna praca przedstawicieli urzędu. Uczestnictwo w kształtowaniu wizerunku organizacji może prowadzić do uczucia przyjemności i zadowolenia w formie satysfakcji za podejmowane działania na rzecz dokształcania i doskonalenia zawodowego. Takie pozytywne nastawienie odwołuje się do słów A. Tokarza, gdzie wizerunek oceniany jest jako obraz „w oczach różnych grup otoczenia, wytworzonym dzięki procesom poznawczym oraz nastawieniu emocjonalnemu do danego ośrodka lub poszczególnych jego subproduktów” [Tokarz 2009, s. 91]. Stąd także i w tym przypadku władze lokalne odpowiadają za osiągnięcie wysokiego poziomu motywacji i zaangażowania wśród kadry pracowniczej, a także utrzymanie zadowolenia wśród mieszkańców poprzez przekonanie ich, że organizacja gwarantuje odpowiednią jakość dóbr i usług. Ta właśnie działalność organizacji ma na celu rozwijanie kontaktów z otoczeniem, ponieważ procesy komunikacji funkcjonują w wymiarze osobowym, a więc oni też decydują ostatecznie o docelowym wizerunku ich gminy [Wójcik 2015, s. 77]. Pozytywny wizerunek organizacji nie tylko jest jednym z najskuteczniejszych środków wzbudzenia zaufania u mieszkańców, lecz także przyczynia się do lepszej oceny jednostki terytorialnej na tle pozostałych, co wpływa zachęcająco i motywująco na pracowników administracji samorządowej [Zemler 1992, s. 31].

6. Podsumowanie

W dzisiejszych czasach narzędzia komunikacji oraz zwrócenie uwagi na współdziałanie pomiędzy administracją a jej otoczeniem społecznym jest bardzo istotne w procesie zarządzania w jednostkach terytorialnych. Badanie zrealizowane przez

P. Szostok oraz R. Rajczyk koncentrowało się na analizie komunikowania samorządowego w Polsce, które ograniczone było do lokalnego (gminnego) szczebla oraz powiatów, w tym również miast na prawach powiatu. Z niniejszej publikacji wynika, że wśród najchętniej wykorzystywanych metod komunikowania z otoczeniem zewnętrznym wyszczególnia się materiały drukowane (np. foldery promocyjne, ulotki, albumy okolicznościowe) – stosuje je prawie $\frac{3}{4}$ jednostek terytorialnych. Na poziomie samorządów lokalnych dominują różnego rodzaju prasy finansowane z lokalnych budżetów. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie wydają najwięcej miesięczników i kwartalników. Odsetek tygodników i dwutygodników jest wyższy w gminach o miejskim charakterze i miastach na prawach powiatów. W jednostkach terytorialnych organizowane są cykliczne imprezy różnego rodzaju. Najmniej deklaruje się ich w gminach wiejskich, najwięcej – w miastach na prawach powiatu. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie rzadziej reklamują się na zewnątrz niż miasta. W miastach na prawach powiatu zaobserwowano największą popularność reklam w mediach – pozostałe jednostki terytorialne najchętniej stosują materiały drukowane. Radiofonia lokalna to zjawisko przede wszystkim miejskie lub powiatowe. Telewizja lokalna w gminach wiejskich raczej jest rzadkością, najwięcej występuje jej w miastach na prawach powiatu. W obszarze narzędzi komunikacji niewątpliwie istotną rolę odgrywa wykorzystywanie komunikacji elektronicznej – wedle wskazań w ankietach – 42% uczestniczących w badaniach jednostek terytorialnych [Szostok, Rajczyk 2013]. W komunikacji internetowej jednostek terytorialnych nie ma zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi jednostkami terytorialnymi, ponieważ wszystkie posiadają równe szanse w docieraniu do swoich interesariuszy [Sroka, Suchanek 2017, s. 14–15]. Co więcej, lokalne serwisy informacyjne mają różną postać, lecz to samo zadanie. Rozbudowane informatory, portale informacyjne należą zwykle do większych jednostek terytorialnych (województw), a właścicielami serwisów o mniejszej objętości są pozostałe jednostki terytorialne (gminy i powiaty) [Kowalczyk 2008, s. 232].

Zgodnie z Ustawą o samorządzie gminnym [Ustawa z dnia 8 marca 1990], głównym celem funkcjonowania jednostki terytorialnej jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, które realizowane są przez gminne jednostki organizacyjne i zatrudnionych w nich pracowników. Wraz z bezwzględną potrzebą zmian w administracji samorządowej w celu poprawienia jej sprawności i skuteczności istotnym aspektem stała się również jakość obsługi klienta oraz profesjonalność pracowników „pierwszej linii” (czyli tych mających bezpośredni kontakt z mieszkańcami). Taki urzędnik podlega bezustannej ocenie, w trakcie załatwiania sprawy pojedynczej osoby, która wpływa na wizerunek urzędu, którego jest pracownikiem. Przedstawione w niniejszym artykule rozważania jednoznacznie zmierzają do stwierdzenia, że celem zaangażowania władz jest zapewnienie wykonywania zadań publicznych służących osiągnięciu zadowolenia wśród mieszkańców w sposób otwarty, uczciwy, obiektywny, przejrzysty i profesjonalny. Działania te pozwalają na zainicjowanie istotnych zmian w budowaniu pozytywnego wizerunku urzędu, gdzie usługi będą

realizowane na należyтым poziomie, tak aby ich jakość odpowiadała oczekiwaniom lokalnej społeczności. Na uwagę zasługuje fakt, że przedstawiciele władzy powinni docenić wagę komunikowania się ze wspólnotą lokalną w celu poprawy usług organizacji. Wymiana informacji pomiędzy samorządowcami a mieszkańcami pozwoli przybliżyć ich opinie na temat organizacji, co pozwoli chociażby skrócić czas eliminowania trudności napotkanych w trakcie planowania i realizowania działań, których celem jest wychodzenie naprzeciw wciąż wzrastającym oczekiwaniom mieszkańców. Starania ze strony wielu włodarzy miast i gmin o osiągnięcie odpowiednich wyników mają na celu kształtowanie operatywności organizacji do zaspokajania potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń. Wszystko wskazuje na to, że zwiększenie aktywności pracowników administracji i mieszkańców w sprawy gminy ma istotny wpływ na działalność władz lokalnych. Wobec tego, władze gminy powinny dążyć do takich wartości, jak wzajemne zaufanie, współpraca, działania na rzecz innych, aby przychylność władz względem inicjatyw ze strony mieszkańców była zauważalna w każdej jednostce terytorialnej.

Literatura

- Becla A. 2017, *Wybrane problemy gminnych polityk informacyjnych w świetle badań empirycznych*, Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne, nr 1, s. 115–132.
- Chądzyński J., 2012, *Nowe koncepcje rozwoju – w kierunku rozwoju lokalnego*, [w:] Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa, s. 63–103.
- Dobek-Ostrowska B., 2006, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Flasiński K., 2012, *Prasa samorządów gminnych powiatów kamińskiego i gryfickiego*, Edukacja Humanistyczna, nr 2, s. 43–61.
- Glińska E., Florek M., Kowalewska A., 2009, *Wizerunek miasta od koncepcji do wdrożenia*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Graszewicz M., 2007, *Media lokalne w systemie komunikowania politycznego*, [w:] Adamowski J.W., Wolny-Zmorzyński K. (red.), *Regionalne i lokalne środki przekazu. Kontekst międzynarodowy i krajowy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa, s. 119–125.
- Hausner J., 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Jung-Konstanty S., 2011, *Zasady publicznego i organizacyjnego komunikowania się*, [w:] Koźuch B., Kochalski C. (red.), *Strategiczne zarządzanie miastem w teorii i praktyce urzędu miasta Poznania*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 95–110.
- Kalisiak-Mędelska M., Marks-Krzyszowska M., 2016, *Gminna polityka informacyjna: adresaci i narzędzia realizacji*, [w:] Kuć-Czajkowska K., Muszyńska K. (red.), *Marketing jednostek terytorialnych. Przykłady z Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, s. 157–177.
- Kisielnicki J., 2014, *Zarządzanie i informatyka*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.
- Kołodziejczak M., Malarski M., 2015, *Kultura organizacyjna w JST*, [w:] Banachowicz B., Wojtaszczyk K., Żak-Skwierczyńska M. (red.), *Problemy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 28–43.

- Kowalczyk R., 2008, *Media lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Contact, Poznań.
- Kowalczyk R., 2011, *Samorząd terytorialny jako uczestnik komunikacji społecznej*, Przegląd Politologiczny, nr 4, s. 21–35.
- Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I.Z., 2010, *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem*, Pracownia Wydawnicza Elset, Olsztyn.
- Lipka A., 2004, *Współdziałanie. Zmierzch rywalizacji pracowników?*, Difin, Warszawa.
- Madej J., Widlak M., 2018, *E-usługi w wybranych gminach województwa małopolskiego*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 53, s. 340–350.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B., 2010, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Michalczyk S., 2000, *Media lokalne w systemie komunikowania. Współczesne tendencje i uwarunkowania rozwojowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Mularska-Kucharek M., 2011, *Zaufanie jako fundament życia społecznego na przykładzie badań w województwie łódzkim*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 2, s. 76–91.
- Niewiadomski Z., 1995, *Geneza i istota samorządu terytorialnego*, [w:] Szreniawski J. (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin, s. 51–63.
- Nowak J.F., 2006, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Olejniczak-Szałowska E., 2002, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Orłowska A., 2014, *Ocena kompetencji pracowników organizacji samorządowych*, [w:] Siemiński M., Krukowski K. (red.), *Tendencje w zarządzaniu organizacją publiczną*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn, s. 39–50.
- Piotrowska-Piątek A., 2015, *Standardy obsługi klienta w jednostkach administracji publicznej na przykładzie Urzędu Statystycznego w Kielcach*, [w:] Banachowicz B., Wojtaszczyk K., Żak-Skwierczyńska M. (red.), *Problemy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 12–27.
- Pośpiech J., 2013, *Nieformalni liderzy lokalni jako bufor efektywnej komunikacji między władzą a obywatelem*, [w:] Olech A. (red.), *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 125–138.
- Przybysz P., 2000, *Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, s. 58–67.
- Róg J., 2014, *Ewaluacja programów rozwoju gospodarczego społeczności lokalnych*, [w:] Kmieciak R. (red.), *Samorząd w systemie demokracji obywatelskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 121–135.
- Siciński A., 1962, *Społeczne uwarunkowania zasięgu masowego komunikowania w Polsce*, Studia Socjologiczno-Polityczne, nr 12, s. 41–91.
- Sikorski C., 2002, *Kultura organizacyjna*, C.H. Beck, Warszawa.
- Sroka K., Suchanek M., 2017, *Komunikacja i promocja jednostek samorządu terytorialnego w Internecie*, Studia Administracyjne, nr 9, s. 5–16.
- Starosta P., 1995, *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Sudoł S., 2012, *Nauki o zarządzaniu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Szostok P., 2017, *Poczucie podmiotowości komunikacyjnej w samorządzie terytorialnym w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Katowice.
- Szostok P., Rajczyk R., 2013, *Komunikowanie lokalne w Polsce. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*, Wydawnictwo Gnome, Katowice.
- Szromnik A., 2007, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków.

- Sztompka P., 1999, *Kulturowe imponderabilia szybkich zmian społecznych: zaufanie, lojalność, solidarność*, [w:] Sztompka P. (red.), *Imponderabilia wielkiej zmiany*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków, s. 265–282.
- Tokarz A., 2009, *Wizerunek regionu*, [w:] Meyer B., Milewski D. (red.), *Strategie rozwoju turystyki w regionie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 90–97.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2018 poz. 994 ze zm.
- Vinohradnik K., 2010, *Wybrane determinanty kreowania wizerunku gminy*, [w:] Krzyżanowska K. (red.), *Wizerunek jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 61–76.
- Wojciechowski Z., 2006, *Jakość kapitału ludzkiego w procesie tworzenia konkurencyjności przedsiębiorstwa*, [w:] Piotrkowski K. (red.), *Zarządzanie potencjałem ludzkim w organizacji XXI wieku*, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa, s. 45–68.
- Wojciechowski M., 2017, *Pozycja urzędu samorządowego w strukturze administracji publicznej w Polsce*, [w:] Wojciechowski M., Patora-Wysocka Z. (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź–Warszawa, s. 87–103.
- Wójcik K., 2015, *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Wytrązek W., 2014, *Postulaty nowoczesnej administracji a zasady ustroju samorządu terytorialnego*, [w:] Wrzosek S., Pyter M., Ganczar M. (red.), *Samorząd terytorialny z punktu widzenia nowoczesnej administracji*, Wydawnictwo KUL, Lublin, s. 347–357.
- Zajda K., Kretek-Kamińska A., 2014, *Wykorzystanie zasobów lokalnych grup działania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Zemler Z., 1992, *Public relations. Kreowanie reputacji firmy*, Poltext, Warszawa.