

*Maria Nowina Konopka*

## **WYBRANE UWARUNKOWANIA STOPNIA WYKORZYSTYWANIA INTERNETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO DO REALIZACJI ZADAŃ PUBLIC RELATIONS**

**Analiza na przykładzie  
województwa małopolskiego**

### **WSTĘP**

**WE WSPÓŁCZESNYCH DEMOKRACJACH** coraz częściej podkreślana jest pożądana forma nawiązywania procesu komunikowania na osi urząd – obywatel w postaci *public relations* (PR). W tym też celu tworzone są zarówno modele teoretyczne, jak i praktyczne zastosowania w zakresie wykonywania zadań PR w administracji publicznej. Wskazuje się również na najnowsze osiągnięcia technologiczne mogące stać się w tym procesie narzędziem prostym, a skutecznym. Wykorzystywanie nowych mediów, a wśród nich Internetu, do realizacji wspomnianych zadań w administracji jest zagadnieniem zarówno nowym, jak i nie do końca zbadanym. Dlatego też za zasadne uważa się podjęcie refleksji nad stopniem wykorzystania Internetu przez członków wszystkich szczebli administracji publicznej w wypełnianiu tychże funkcji. Przez wzgląd na zakres niniejszego artykułu ograniczono się jednak do prezentacji tylko wybranego aspektu omawianego obszaru badawczego, jakim jest analiza podstawowych jednostek samorządu terytorialnego – gmin. Dodatkowo analizę ograniczono do województwa małopolskiego.

Obok deskrypcji, zagadnieniem nie mniejszej wagi jest poszukiwanie przyczyn zaistniałego stanu rzeczy. Uwzględnienie więc w analizie wybranych uwarunkowań mogących mieć wpływ na różny stopień realizacji przez samorządowców wspomnianych zadań, wydaje się przedsięwzięciem nieodzownym.

## 1. ZADANIA PUBLIC RELATIONS JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

**PROCES KOMUNIKOWANIA SIĘ** jednostek samorządu terytorialnego z otoczeniem zewnętrznym jest zarówno koniecznością wynikającą z logiki i natury umiejscowienia danych jednostek w strukturze władzy, jak również stanowi wymóg ustawowy<sup>1</sup>. Sposób realizacji wymaganych prawem zadań wpływa równocześnie na kształtowanie się wizerunku danej jednostki. Stąd też kwestią niezwyklej wagi jest umiejętne jego wykreowanie. „Celem *public relations* jest budowa wizerunku i atmosfery zaufania wśród publiczności poprzez tworzenie i podtrzymywanie wzajemnych relacji. [...] Rolą efektywnych działań *public relations* jest eksponowanie tych elementów, które stanowią o atutach jednostek terytorialnych. Chodzi o świadome nadawanie tym jednostkom określonego charakteru, zbieranie wszystkich zasobów lokalnych i kreowanie z nich pożądanego wizerunku”<sup>2</sup>. Sytuację tę komplikuje fakt, iż współcześnie nieodzownym elementem pracy jednostek samorządu terytorialnego jest współzawodniczenie (m.in. o unijne środki finansowe czy pozyskanie inwestorów) oraz dostosowanie poziomu oferowanych usług do standardów charakterystycznych dla rynku komercyjnego. „Zarówno obszar, jak i specyfika działalności samorządów wymaga od nich podejścia marketingowego w stosunku do prowadzonych działań. Uwarunkowania w jakich funkcjonują, wymuszają konieczność konkurowania pomiędzy sobą. Jedną z kluczowych płaszczyzn konkurowania jest wizerunek organizacji”<sup>3</sup>. Uprzywilejowana pozycja urzędów samorządowych<sup>4</sup> w stosunku do jednostek o charakterze komercyjnym ułatwia wprawdzie korzystanie z mechanizmów i narzędzi sprawdzonych już

<sup>1</sup> Zob.: P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005; M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002.

<sup>2</sup> R. Maćkowska, *Znaczenie kreowania wizerunku samorządu terytorialnego*, [w:] *Public relations instytucji użyteczności publicznej*, red. E. Hope, Gdańsk 2005, s. 198–199.

<sup>3</sup> T. Soliński, *Strategia Public relations dla samorządu*, [w:] *Public relations w samorządzie*, red. D. Tworzydło, Rzeszów 2006, s. 9.

<sup>4</sup> Pozycja agend PR administracji publicznej jest uprzywilejowana i wyróżnia segment administracji wśród innych obszarów funkcjonowania PR ze względu na: 1) hierarchię celów (nie jest uzależniona od efektywności zbierania funduszy na prowadzoną działalność); 2) pozycję wyjściową (zainteresowanie obywateli administracją istnieje niezależnie od jakości funkcjonowania); 3) brak konkurencji; 4) zaplecze (pracownicy PR w administracji mogą liczyć na wsparcie innych piarowców z sektora przedsiębiorstw, możliwość zdobywania *know-how* w oparciu o doświadczenia firm i instytucji komercyjnych). Zob.: Z. Widera, *Public relations w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Rzecznicy prasowi a public relations*, red. K. Gajdka, J. Legomska, Katowice 2007, s. 143–144.

w sektorze gospodarczym, jednakże wydaje się, iż te instrumenty i techniki *public relations* nadal obce są wielu urządcom. Fakt ten jest o tyle niezrozumiały, iż w dobie rewolucji teleinformatycznej i upowszechniania się nowych mediów, jednostkom samorządowym dostępne jest tanie i efektywne narzędzie – Internet. Za jego pomocą można zarówno realizować politykę informacyjną gminy, komunikować się w strukturach pionowych i poziomych urzędów, nawiązywać dwustronne relacje z otoczeniem, promować daną gminę, jak i pobudzać aktywność obywatelską. Z pewną ostrożnością można wręcz stwierdzić, iż *via* sieć realizować można wszystkie z zadań PR samorządu.

W literaturze przedmiotu proponuje się zaklasyfikowanie ogółu tychże zadań do kilku podstawowych grup. Jedną z typologii prezentuje następujący podział: 1) obowiązek udostępniania informacji publicznej; 2) prowadzenie dialogu oraz tworzenie wzajemnie partnerskich stosunków między nadawcami publicznymi a ich odbiorcami; 3) publiczna prezentacja i promocja propozycji usług publicznych oferowanych przez instytucje publiczne; 4) propagowanie informacji dotyczących zasad funkcjonowania instytucji administracji publicznych; 5) prowadzenie kampanii informacyjnych<sup>5</sup>.

Inna propozycja podziału sfer zadaniowych *public relations*, najistotniejszych z punktu widzenia funkcjonowania samorządów koncentruje się wokół następujących zadań: 1) zarządzanie w sytuacjach trudnych i konfliktowych; 2) pozyskiwanie przychylności społeczności lokalnej; 3) komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna; 4) system identyfikacji wizualnej<sup>6</sup>.

Profity wynikające z wprowadzenia procedur zarządzania procesem szeroko rozumianej komunikacji są: po pierwsze – możliwe wtedy, gdy PR stanie się funkcją zarządzania realizowaną na najwyższym szczeblu podejmowania decyzji w danej organizacji<sup>7</sup>, a po wtóre – największe, gdy ukształtowane zostają procedury w zakresie tworzenia i utrzymywania relacji z mediami, społecznością lokalną i innymi podmiotami otoczenia zewnętrznego, które przyczyniają się do zapobiegania zaistnieniu sytuacji kryzysowych<sup>8</sup>. Nie bez znaczenia pozostają także i inne wynikające z tego korzyści, takie jak: pozyskanie zaufania obywateli, inwestorów,

<sup>5</sup> B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2007, s. 364.

<sup>6</sup> D. Tworzydło, *Wykorzystanie działań public relations w kreowaniu wizerunku samorządu*, [w:] *Public relations w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. D. Tworzydło, T. Soliński, Rzeszów 2005, s. 10.

<sup>7</sup> E. Cenker, *Public relations*, Poznań 2002, s. 15.

<sup>8</sup> D. Tworzydło, *op.cit.*, s. 12.

organów państwa, biznesu lokalnego, partii politycznych, uzyskanie zrozumienia dla podejmowanych decyzji czy stworzenie pozytywnego wizerunku urzędu<sup>9</sup>.

W niniejszym artykule analizie poddano zarówno stopień realizacji przez gminy wybranych zadań PR poprzez wykorzystanie sieci Internet, jak i wybrane uwarunkowania tychże działalności.

## 2. PRZEDMIOT I PROBLEMATYKA BADANIA

**W** CELU ODPOWIEDZI NA pytania badawcze do analizy wyodrębniono województwo małopolskie, które wedle kryteriów administracyjnych podzielone jest na 19 powiatów oraz 3 miasta na prawach powiatu. W dalszej kolejności powiaty podzielone są na 179 gmin, z czego wyodrębniono do próby 51 jednostek<sup>10</sup>. Wybrane gminy były badane w czterech grupach, zgodnie ze wspomnianym podziałem.

Kolejno starano się ustalić, jakie elementy, informacje czy aplikacje powinny być dostępne na urzędowych stronach WWW, aby móc orzekać o stopniu realizacji zadań PR. W ten sposób badanie zostało podzielone na kilka części („informacje”, „elementy”, „komunikacja” i „e-administracja”), tak aby każda z nich odpowiadała realizacji kolejnych zadań. Schemat ten pozwolił na przyporządkowywanie kolejnych punktów urzędowi, który posiadał wyodrębnione cechy. W efekcie przedział punktowy wahał się w granicach od 0 do 25.

## 3. WYBRANE UWARUNKOWANIA

**W** POSZUKIWANIU ODPOWIEDZI NA pytania o źródła zróżnicowanego sposobu realizacji zadań PR za pośrednictwem Internetu, starano się w pierwszym rzędzie uchwycić uwarunkowania o charakterze ogólnym, ponadjednostkowym i weryfikowalnym. Tym samym odrzucono np. tak oczywisty wskaźnik, jakim jest poziom wykształcenia osób sprawujących nadzór merytoryczny i techniczny nad stronami WWW. Indykator ten, choć – co nie ulega najmniejszym wątpliwościom – ma wpływ na jakość zadań realizowanych przez gminy, jest mało stabilny i trudno

<sup>9</sup> K. Wójcik, *Public relations od A do Z*, Warszawa 2001, s. 776–777.

<sup>10</sup> Dane źródłowe zaczerpnięto z portalu Baza Gmin, znajdującego się pod adresem URL: <http://www.bazagmin.pl>, odczyt z dn. 05.06.2007.

weryfikowalny. Duże znaczenie mają także inne uwarunkowania, na przykład te o charakterze kulturowym. Mając świadomość rozległości podjętego tematu, ostatecznie przez wzgląd na obszerność niniejszego artykułu, zdecydowano się na prezentację jedynie kilku generalnych uwarunkowań.

Wydaje się, że obok wspomnianej analizy warto podjąć także refleksję nad treściową zawartością stron WWW charakteryzowanych urzędów. Z tego też względu, opierając się na rozporządzeniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, starano się odpowiedzieć na pytanie o stopień wypełniania przez jednostki samorządu terytorialnego wymogów ustawowych. Zaznaczyć przy tym należy, iż analiza ta znajduje zastosowanie we wszystkich typach przyjętych uwarunkowań.

### 3.1. Typ gminy

**ZASADNICZO WYRÓŻNIA SIĘ** trzy rodzaje gmin: gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Do pierwszej wyróżnionej grupy należą zarówno miasta na prawach powiatu, takie jak Kraków, Tarnów i Nowy Sącz, jak również miasta wchodzące w skład powiatów, np. Bochnia i Limanowa. Różnica pomiędzy nimi polega po pierwsze na tym, iż Kraków nadal jest, natomiast Nowy Sącz i Tarnów były miastami wojewódzkimi, po drugie zaś istnieje między tymi dwoma typami miast bardzo duże zróżnicowanie w liczbie mieszkańców. Z tego też względu zdecydowano się na analizowanie ich osobno, tak aby sztucznie nie wpływać na zmianę np. średniej arytmetycznej (która jest bardzo podatna na wartości skrajne).

W sposób wertykalny analizę podzielono więc na cztery kategorie, osobno dla każdego typu gminy, horyzontalny podział analizy sprowadzał się natomiast do wspomnianych czterech grup zadań PR<sup>11</sup>.

Zgodnie z zapisem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 61) dotyczącym nadania obywatelom prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i samorządowej oraz niektórymi uzupełnieniami (w postaci np.: Ustawy z dnia 6 września 2001 r. prawo obywatela do informacji publicznej<sup>12</sup>) na jednostki administracji publicznej został nałożony obowiązek tworzenia własnych

---

<sup>11</sup> Wyniki badań prezentowane będą głównie dla gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. Miasta na prawach powiatu stanowią na tyle małą grupę, iż dane ich dotyczące zamieszczane będą w analizie komparatystycznej.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2001, nr 112, poz. 1198.

serwisów internetowych. Regulując treść wspomnianej ustawy<sup>13</sup> oraz wprowadzając rozporządzenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) ustawodawca określił wykaz podmiotów zobligowanych do ustawowego udostępniania informacji publicznej<sup>14</sup>. Internetowe, przedmiotowe strony BIP powinny być tworzone wedle ustalonego przez jednostkę nadzorującą – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – schematu. W rozporządzeniu ustanowiono zasób podstawowych informacji<sup>15</sup> i elementów<sup>16</sup>.

### 3.1.1. Informacje

**BAZUJĄC W CZĘŚCI NA** powyższym schemacie, ustalono w odniesieniu do stron WWW urzędów gmin nieco skromniejszy katalog. W szczególności uwagę zwrócono na to, czy na elektronicznej platformie zawarto informacje dotyczące: statusu, struktury organizacyjnej, sposobu działania i kompetencji wydziałów, osób sprawujących funkcje i ich kompetencji, adresów i telefonów poszczególnych osób

<sup>13</sup> Zob.: M. Jabłoński, K. Wygoda, op.cit.

<sup>14</sup> Ustawodawca zaliczył do nich: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne, podmioty reprezentujące osoby prawne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące państwowe jednostki organizacyjne, podmioty reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące osoby lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne, podmioty reprezentujące osoby lub jednostki organizacyjne dysponujące majątkiem publicznym, podmioty reprezentujące osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, związki zawodowe i ich organizacje, partie polityczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Zob.: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dziennik Ustaw z dnia 5 czerwca 2002 r.

<sup>15</sup> W zakresie informacji wskazano na: 1) status prawny lub formę prawną; 2) organizację; 3) przedmiot działania i kompetencje; 4) organy i osoby sprawujące funkcje i ich kompetencje; 5) strukturę własnościową podmiotów; 6) majątek, którym dysponują; 7) zasady funkcjonowania podmiotów; 8) tryb działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych; 9) tryb działania państwowych osób prawnych; 10) tryb działania osób samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej; 11) sposoby stanowienia aktów publicznoprawnych; 12) sposoby przyjmowania i załatwiania spraw; 13) informację o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych. Zob.: <http://www.bip.gov.pl/document.asp?id=12>, odczyt z dn. 12.12.2007.

<sup>16</sup> Zob. <http://www.bip.gov.pl/document.asp?id=1>, odczyt z dn. 12.12.2007.

i organów, aktów prawnych, majątku, którym dysponują, budżetu, sposobu przyjmowania i załatwiania spraw, bieżących informacji (aktualności)<sup>17</sup>.

Przegląd urzędowych stron pod kątem zamieszczania na nich różnego rodzaju informacji skłania do kilku refleksji. Pierwsza z nich koncentruje się wokół kwestii konsekwentnego przemilczania problematyki zarządzania kryzysowego. Jak słusznie zauważa Sam Black: „Sytuacje katastrofalne zwykle pojawiają się nagle i rozszerzają się z zadziwiającą szybkością. Często zdarzają się one w nocy lub podczas weekendów i świąt. Trzeba się więc wykazać przezornością i odpowiednio przygotować”<sup>18</sup>. Elementem wykazania owej przezorności jest np. zamieszczenie na własnych stronach WWW (dostępnych 7 dni w tygodniu, 24 godziny na dobę) telefonów alarmowych lub krótkich wskazówek o sposobach zachowania się obywateli w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej. Niestety żaden urząd gminy wiejskiej i tylko po jednym przedstawicielu z każdej z pozostałych grup<sup>19</sup> zawiera jakiegokolwiek dane na ten temat. Świadczy to o pewnej krótkowzroczności urzędników oraz nadmiernym poleganiu na własnych siłach już w przypadku zaistnienia katastrofy.

Wszystkie serwisy gminne charakteryzują się ponadto powściągliwością w ujawnianiu danych o majątku, którym dysponują (ok. 50%), prowadzonych rejestrach (mniej niż połowa) oraz o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw. Kwestią najmniej kłopotliwą okazuje się natomiast zamieszczanie aktów prawnych, bieżących informacji, ogłoszeń o przetargach i naborze do pracy.

Analizując średnią liczbę punktów dla każdego typu gminy, uzyskujemy następujące dane: dla miast na prawach powiatu – 10,3; dla gmin miejskich 9,1; dla gmin miejsko-wiejskich – 7,8, dla wiejskich zaś 6,9. Wynika z tego jasno, iż typ gminy jest wyznacznikiem jakości stron internetowych urzędów gmin, lecz nie można przy tym zaobserwować zależności dotyczących odchylenia tych średnich (dla grup) od średniej (dla całości).

### 3.1.2. Elementy

**W ZAKRESIE PODSTAWOWYCH ELEMENTÓW**, MSWiA ustaliło, że na stronie BIP powinny się znaleźć: 1) logo BIP (identyczne z logo strony głównej BIP); 2) imię

<sup>17</sup> Za zamieszczenie na swojej stronie internetowej kolejnej informacji na dany temat urzędowi gminy przyznawano 1 punkt. Łącznie można było uzyskać tyle punktów, ile typów ustalonych informacji, a więc 13. Systematykę tę stosowano także w przypadku pozostałych trzech działów.

<sup>18</sup> S. Black, *Public relations*, Warszawa 1999, s. 152.

<sup>19</sup> Pod pojęciem pozostałych trzech grup rozumie się gminy miejsko-wiejskie, miejskie i miasta na prawach powiatu.

i nazwisko, adres, numer telefonu, numer faksu i adres e-mail osób redagujących podmiotową stronę Biuletynu; 3) instrukcja korzystania z podmiotowej strony Biuletynu; 4) menu przedmiotowe; 5) informacja o liczbie odwiedzin podmiotowej strony Biuletynu; 6) rejestr zmian treści informacji publicznych zawartych na podmiotowych stronach Biuletynu, ze wskazaniem daty, od której zmiany te obowiązują; 7) wytyczne dotyczące sposobu dostępu do informacji publicznych będących w posiadaniu podmiotu tworzącego daną stronę Biuletynu, a nie udostępnionych w Biuletynie; 8) moduł wyszukiwujący.

Także i w tym przypadku nie uznano za konieczne analizowania wszystkich ze wspomnianych elementów, lecz skupiono się jedynie na czterech z nich: logo (herbie gminy), aktualizacji danych, mapie serwisu oraz module wyszukiwującym. Kryterium wyboru tych elementów było przekonanie, iż gwarantują one ułatwienia dla wyszukiwującego informację oraz pozwalają na identyfikację danej gminy. Rzeczywiście wszystkie jednostki zamieszczają herb – niepowtarzalny i charakterystyczny znak rozpoznawczy gminy. Znacznie gorzej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do pozostałych elementów, z czego mapa serwisu pojawia się zdumiewająco rzadko – jedynie w kilku procentach gmin.

Podobnie jak w przypadku informacji, zauważalna jest tu pewna zależność polegająca na związku między typem gminy a średnią liczbę zawartych w serwisie elementów. Otóż, średnia kształtuje się następująco: 3,3 dla miast na prawach powiatu; 3,0 dla gmin miejskich; 2,53 dla gmin miejsko-wiejskich i 2,5 dla gmin wiejskich. Choć różnice nie są duże (ze względu na małą liczbę obserwowanych elementów) warto zwrócić na nie uwagę, gdyż za każdym razem układają się w taki sam schemat. Nie chodzi tu jedynie o dość oczywisty wynik malejący, lecz raczej o tworzenie się dwóch grup, w obrębie których wyniki są do siebie bardziej zbliżone (miasta na prawach powiatu i gminy miejskie oraz gminy miejsko-wiejskie i wiejskie) aniżeli w przypadku dystansu pomiędzy elementami skrajnymi grup (gminy miejskie i miejsko-wiejskie).

### 3.1.3. Komunikowanie

**JEŚLI ROZUMIEĆ KOMUNIKOWANIE** jako wszelkie formy przekazu informacji<sup>20</sup>, to zauważyć należy, iż Internet mocno zawęża sposób jego realizacji. W przeważającej mierze komunikowanie się za pośrednictwem sieci zubożone jest o złożoność kinezytyki, proksemiki czy chronemiki. Z drugiej jednak strony stwarza poten-

---

<sup>20</sup> T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Kraków 1999, s. 43.



cialne możliwości nawiązywania kontaktu z osobami pozostającymi poza możliwością tradycyjnego porozumiewania się.

Otwarty, przyjazny obywatelowi urząd stanowi obecnie priorytet polskiej administracji publicznej. Dlatego też dużą wagę przykładają się zarówno do wysokiego poziomu świadczonych usług, jak również do poziomu satysfakcji klientów. Możliwość nawiązania komunikowania dwukierunkowego pomiędzy nadawcami (realizatorami) a odbiorcami (klientami) dokonywać się może także poprzez wykorzystanie takich technicznych środków, jak fora dyskusyjne, poczta elektroniczna, komunikatory internetowe, telefonia internetowa, czat czy nawet tzw. „księga gości”. Ponadto szeroko stosowana przez firmy prywatne metoda podtrzymywania relacji z odbiorcami polega na dobrowolnej prenumeracie przez klienta tzw. *newslettera* (czyli bieżących informacji wysyłanych bezpośrednio na podany przez klienta adres e-mailowy). Równie popularną techniką *public realtions* jest zamieszczanie na własnych stronach WWW materiałów dla prasy czy wręcz prowadzenie wirtualnego biura prasowego. Nawiązanie bezpośredniego kontaktu z dziennikarzami powoduje dwustronne korzyści. Z jednej strony dziennikarz dostaje materiał niemal gotowy do wydrukowania, z drugiej strony jednostka ma większą kontrolę nad zamieszczanymi w prasie materiałami.

Warto jeszcze na koniec wspomnieć o multimediami, czyli o zamieszczanych na stronach WWW aplikacjach czy programach, które są udostępniane odbiorcom za darmo, w celu pobrania ich na dowolny komputer. Multimedia te mają charakter głównie promocyjny, a przy okazji i użytkowy.

Z badań przeprowadzonych przez autora niniejszego artykułu wynika, że o ile korzystanie z poczty elektronicznej stało się już pewnego rodzaju standardem, o tyle wszelkie inne formy nawiązywania „e-dialogu” są urzędom w zasadzie obce. O ile w większych gminach dostępne są „księgi gości”, o tyle w mniejszych aglomeracjach preferuje się fora dyskusyjne. Zależność tę można wiązać z większą anonimowością mieszkańców dużych miast, którzy w mniejszym stopniu identyfikują się ze społecznością swojego miasta i jego problemami. Inną istotną zależnością jest brak występowania w ogóle działów czy choćby informacji dla prasy oraz śladowe użycie komunikatorów internetowych. Używanie komunikatora internetowego przez urzędnika gminnego wymagałoby od niego całkowitej reorientacji na mieszkańców. Zważywszy jednak na fakt, iż Internet jest medium dostępnym *non stop*, korzystanie z komunikatora mogłoby powodować zaburzenia w rytmie pracy tegoż urzędnika, wykonującego pewien zespół codziennych obowiązków.

W rzeczywistości wirtualnej samorządowców nie doceniono także zalet takiego narzędzia jak czat (dostępne jedynie w dwóch dużych gminach miejskich) oraz

*newsletter* (usługa dostępna na czterech serwisach). Dużym powodzeniem cieszą się natomiast multimedia dostępne w ponad 33% serwisów internetowych. W odniesieniu do typów gmin kolejny raz powtarza się zasada malejącej średniej ilości otrzymanych punktów wraz ze spadkiem średniej wielkości aglomeracji. Uzyskana przez miasta na prawach powiatu średnia wynosi 3,3; dla gmin miejskich 1,9; miejsko-wiejskich 1,73 a dla wiejskich 1,6. Coraz wyraźniej można więc wnioskować, iż rodzaj gminy determinuje sposób, w jaki poprzez internet urzędy gminne realizują swoje zadania *public relations*. Warto zauważyć, iż miasta na prawach powiatu zdecydowanie dystansują się względem pozostałych grup, uzyskując przy tym wynik ponad dwukrotnie lepszy aniżeli gminy wiejskie.

### 3.1.4. E-administracja

**E-ADMINISTRACJA ROZUMIANA JEST** jako „użycie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w administracji publicznej połączone ze zmianami organizacyjnymi i nowymi umiejętnościami w celu poprawy jakości usług publicznych i mechanizmów demokratycznych oraz wzmocnienie poparcia dla działań publicznych”<sup>21</sup>. Zadania te realizuje się poprzez wdrażanie zapisanych w długookresowych strategiach narodowych planów czterofazowego (kwartylowego) przyrostu usług dostępnych *on-line*<sup>22</sup>. Nie wdając się w szczegóły dokumentu ePolska, warto przyrzec się, w jakim stopniu urzędy gminne świadczą swoje usługi za pośrednictwem sieci. Głównie chodzi nie o to, czy na stronach zamieszczone są informacje o sposobie dokonania pewnych czynności urzędowych, lecz czy można ich dokonać bez konieczności wychodzenia z domu.

Niestety wciąż jeszcze na dużej liczbie stron (40%) urzędy oferują klientom jedynie kontakt jednostronny, polegający na przekazaniu pewnych informacji bez możliwości nawiązania sprzężenia zwrotnego. Dwustronny kontakt umożliwiający pobranie i odesłanie formularza do urzędu możliwy jest w ponad 60% gmin, choć w niektórych przypadkach, aby tego dokonać należy posiadać możliwość złożenia podpisu elektronicznego (co zdecydowanej większości obywateli uniemożliwia dokonanie danej czynności). Bardziej zaawansowany sposób załatwiania spraw

---

<sup>21</sup> [http://www.wrotamalopolski.pl/root\\_BIP/BIP\\_w\\_Malopolsce/W\\_opracowaniach\\_i\\_publicystyce\\_dotyczajacej\\_informatyzowania\\_sektora\\_administracji\\_publicznej](http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/W_opracowaniach_i_publicystyce_dotyczajacej_informatyzowania_sektora_administracji_publicznej) termin e-administracja często zastępowany jest pojęciami: administracja *on-line*, wirtualny urząd, e-urząd czy wprost angielskim odpowiednikiem e-government. Mimo wymiennego stosowana przytoczonych pojęć warto pamiętać, iż istnieje między nimi różnica (taka, jaka występuje między ogólnie rozumianą administracją, a jej częścią, jaką jest urząd).

<sup>22</sup> Chodzi o Strategię Informatyzacji RP – ePolska, Warszawa maj 2003.

należy już do rzadkości. Pozytywnie na tym tle wyróżniają się gminy Kraków i Sułkowice, które pozwalają na monitorowanie stanu załatwianej sprawy, zarówno drogą całkowicie elektroniczną, jak również metodą tradycyjną. I jeszcze jedna uwaga natury komparatystycznej. Otóż, po raz kolejny miasta na prawach powiatu średnio lepiej wypełniają swoje zadania PR aniżeli pozostałe gminy. Średnie dla nich wynoszą kolejno: 100% dla miast na prawach powiatu, 64% dla gmin miejskich, 46,7% dla gmin miejsko-wiejskich i 31,57% dla gmin wiejskich. Słaby wynik gmin wiejskich jest rezultatem nie tylko niedoinwestowania infrastrukturalnego, lecz także innego typu więzi społecznych występujących w małych społecznościach, w których pewna część spraw urzędowych załatwiana jest dzięki codziennym kontaktom z urzędnikami.

### 3.2. Wielkość gminy

**GMINY WIEJSKIE WOJEWÓDZTWA** małopolskiego są jednostkami terytorialnymi o dość dużej rozpiętości demograficznej. W wyodrębnionej do celów badawczych próbie rozstęp wynosi 18,668 tys. mieszkańców, z czego najmniejsza z gmin liczy nieco ponad 2,5 tys. z nich. Rozdźwięk pomiędzy liczbą uzyskanych punktów nie jest natomiast tak widoczny, gdyż gmina najmniej liczna uzyskała ich 8, największa zaś 13<sup>23</sup>.

Poniższy wykres prezentuje zróżnicowanie pomiędzy liczbą uzyskanych punktów przez kolejne jednostki a wielkością tych gmin. Pomimo dość dużej, widocznej na wykresie, rozbieżności w obrębie kolejnych jednostek możemy jednak z dużą ostrożnością wnioskować o zaistnieniu korelacji pomiędzy wyodrębnionymi zmiennymi<sup>24</sup>. W związku z powyższym należy przyjąć, iż wraz ze wzrastającą liczbą mieszkańców poprawia się nieco sposób wykorzystywania Internetu do realizacji zadań *public relations*.

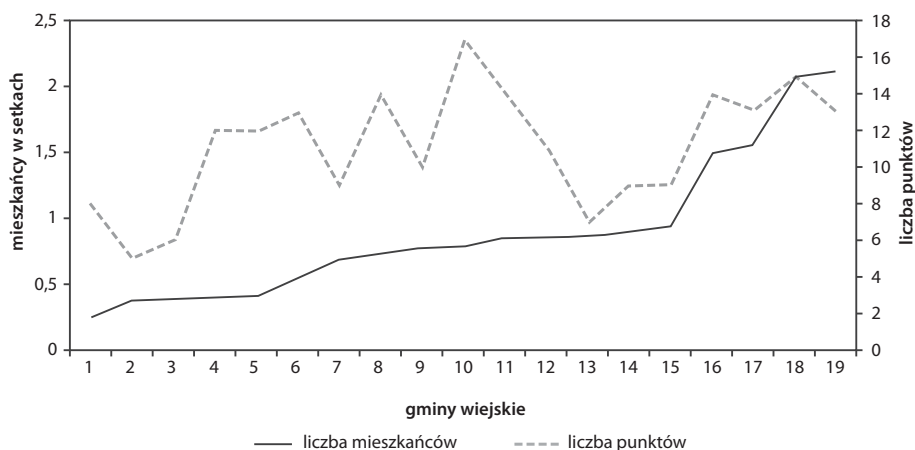
Podobnie jak w przypadku gmin wiejskich, gminy miejsko-wiejskie charakteryzują się dość dużą rozpiętością w liczbie posiadanych mieszkańców (różnica ponad 5,5-krotna). Należy zwrócić uwagę, iż w przeprowadzonym rankingu gminy

---

<sup>23</sup> Gwoli przypomnienia – maksymalna liczba punktów możliwa do uzyskania to 25 (12 za część ‘informacje’, 4 w części elementy, 7 w części komunikacja i 2 w dziale e-administracja).

<sup>24</sup> Zależność ta widoczna jest w momencie wyrysowania dla zmiennej liczba mieszkańców linii trendu (typu liniowego).

**Wykres 1. Wielkość gminy wiejskiej (w tysiącach mieszkańców) a liczba uzyskanych punktów\***



\* Celem uproszczenia wykresu nie naniesiono na niego zbyt wielu danych. Dla porządku jednak należy zaznaczyć, iż lewa oś Y prezentuje liczbę mieszkańców gminy liczonych w tys., prawa zaś oś Y przedstawia liczbę uzyskanych w badaniu punktów. Oś X to natomiast kolejne przebadane gminy.

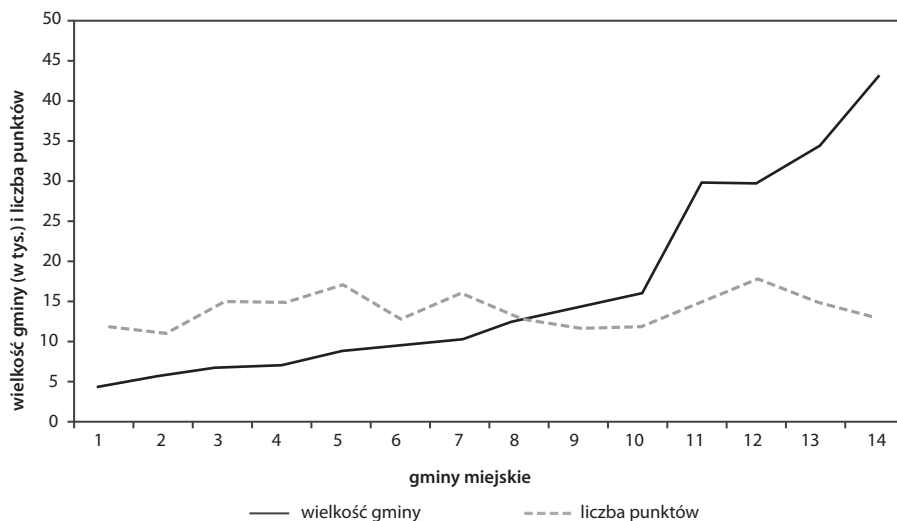
Źródło: badania własne

mniejsze wcale nie wypadły najgorzej, z drugiej jednak strony gminy największe uzyskały zdecydowanie większą liczbę punktów aniżeli średnia.

Wspomniana w dwóch powyższych przykładach zależność nie występuje w przypadku gmin o charakterze miejskim. Ze wzrostem wielkości gminy w żadnym przypadku nie łączy się liczba uzyskiwanych punktów. Niewielką liczbę punktów, choć warto zaznaczyć, iż jest ona i tak znacznie wyższa aniżeli w przypadku gmin miejsko-wiejskich czy wiejskich, uzyskują zarówno gminy najmniejsze, jak i całkiem duże.

Na koniec warto pokusić się o porównanie pomiędzy analizowanymi trzema grupami oraz gminami na prawach powiatu. Otóż, interesującą zależnością wydaje się zróżnicowanie w obrębie średniej liczby uzyskanych punktów. Dla gmin na prawach powiatu wynosi ona 17 punktów, dla gmin miejskich 14, miejsko-wiejskich 12, a dla jedynie wiejskich 11. Dyskretna różnica obserwowalna w obrębie grup uwidacznia się pomiędzy nimi z całą mocą.

**Wykres 2. Wielkość gminy miejskiej (w tys. mieszkańców) a liczba uzyskanych punktów**



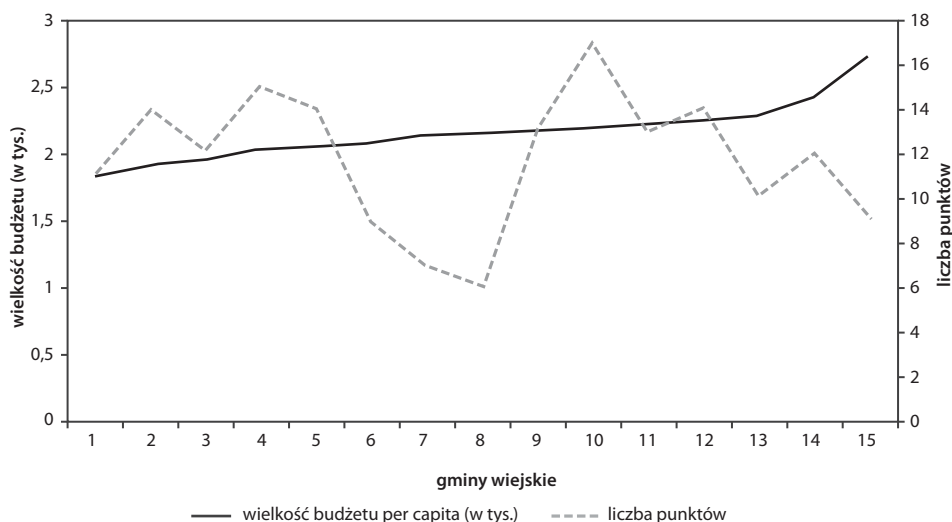
Źródło: badania własne

### 3.3. BUDŻET GMINY

Budżet gminy jest kolejną zmienną wydającą się mieć wpływ na stopień wykorzystywania Internetu w analizowanym zakresie. Zróżnicowanie w jakości samych serwisów, jak również konsekwencja w ich udoskonalaniu (poszerzaniu dostępnej oferty) wymaga stałego ponoszenia nakładów finansowych. Mogłoby się więc wydawać, iż czym zamożniejsza gmina, tym łatwiej jej wyasygnować środki na tego rodzaju cele.

W przypadku gmin wiejskich – pominąwszy w analizie trzy jednostki, które na swych stronach WWW nie zamieściły żadnej informacji o wysokości budżetu, którym dysponują – zasadniczo wartość *per capita* waha się w granicach 1,83–2,73 tys. zł. Warto zwrócić uwagę na rozkład wokół średniej. Otóż, choć dość podobna liczba gmin posiada dochód wyższy – co niższy od średniej (różnica 1), to gminy bogatsze posiadają budżet znacznie bardziej odbiegający od średniej – różnica pomiędzy wartością najmniejszymi a wartością średnią jest większa: (–0,56), aniżeli gminy uboższe (0,33).

**Wykres 3. Wartość budżetu *per capita* (w tys.) gminy wiejskiej a liczba uzyskanych punktów**



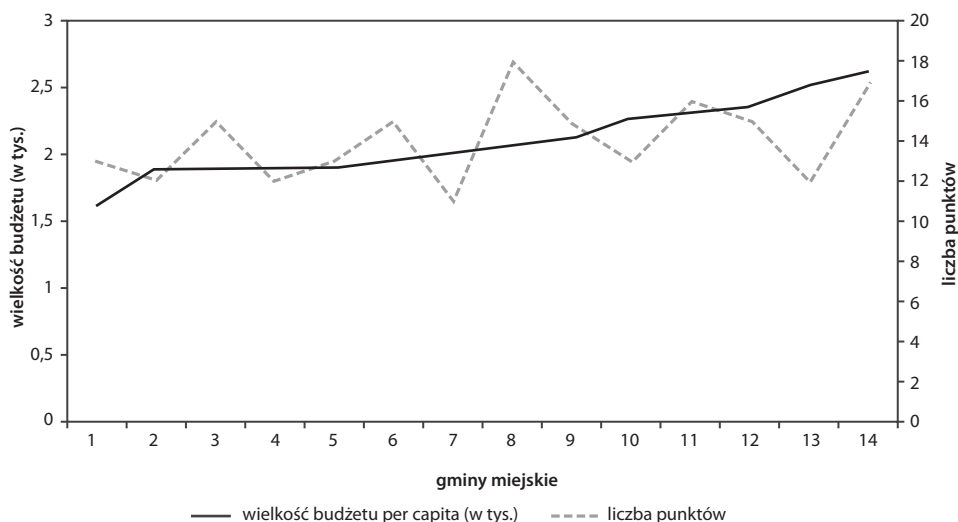
Źródło: badania własne

Gminy miejsko-wiejskie charakteryzują się podobnymi zależnościami jak gminy wiejskie. Także i w tym przypadku obserwuje się podobne zróżnicowanie wokół średniej. Oznacza to, że zbliżona liczba jednostek posiada budżet *per capita* większy, jak i mniejszy od średniej. Ponadto rozstęp pomiędzy wartością największą a najmniejszą wynosi 0,78 tys. zł, natomiast w zakresie odchylenia wartości budżetu od średniej można zaobserwować prawie dwukrotną przewagę tejże wartości na korzyść gmin zasobniejszych.

Gminy miejskie, choć charakteryzują się asymetrią w zakresie zwiększonej liczby podmiotów odbiegających negatywnie od średniej, wyróżniają się niewielkim zróżnicowaniem w odchyleniu od średniej jednostek biedniejszych (0,49) i bogatszych (-0,52).

Pomimo wspomnianego zróżnicowania wielkości budżetów gminnych, wydaje się, iż jest to zmienna nie wpływająca na jakość (czy sposób) wykorzystywania Internetu do realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, mających na celu osiągnięcie i podtrzymanie korzystnego kontaktu z otoczeniem zewnętrznym. Zaprezentowane powyżej wykresy obrazujące zależności pomiędzy wysokością budżetu *per capita* a liczbą punktów uzyskanych w przeprowadzonym badaniu wskazują na brak zakładanej korelacji.

**Wykres 4. Wartość budżetu *per capita* (w tys.) gminy miejskiej a liczba uzyskanych punktów**



Źródło: badania własne

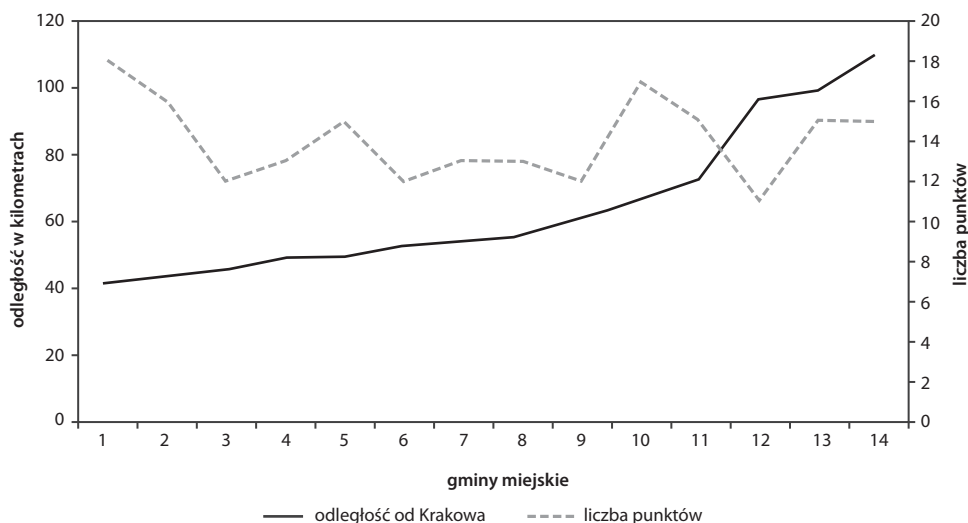
Sytuacja ta zdaje się być powszechną specyfiką tego rodzaju urzędów, co dodatkowo potwierdzają badania gmin dolnośląskich z 2007 r.<sup>25</sup> Autorzy projektu „Interaktywna Gmina”, po realizacji szeroko zakrojonego badania (169 gmin), także dochodzą do wniosku o braku związku pomiędzy wielkością posiadanych funduszy a jakością stron internetowych.

### 3.4. INNE UWARUNKOWANIA

Z racji braku związku pomiędzy większością wyodrębnionych zmiennych a jakością zadań PR realizowanych przez analizowane urzędy gmin, starano się poszerzyć pole badawcze o kolejne determinanty. Ich dobór jest wprawdzie dyskusyjny, niemniej jednak uznano, iż warto rozszerzyć nieco ramy badawcze, by przyjrzeć się jeszcze tym czynnikom, które mogłyby stanowić swego rodzaju

<sup>25</sup> Zob.: [http://www.interaktywna-gmina.pl/CMS/struktura\\_ocen\\_serwisow/zroznicowanie\\_ocen.html](http://www.interaktywna-gmina.pl/CMS/struktura_ocen_serwisow/zroznicowanie_ocen.html), odczyt z dn. 26.07.2008.

**Wykres 5. Odległość od Krakowa a liczba uzyskanych punktów przez gminy miejskie**



Źródło: badania własne

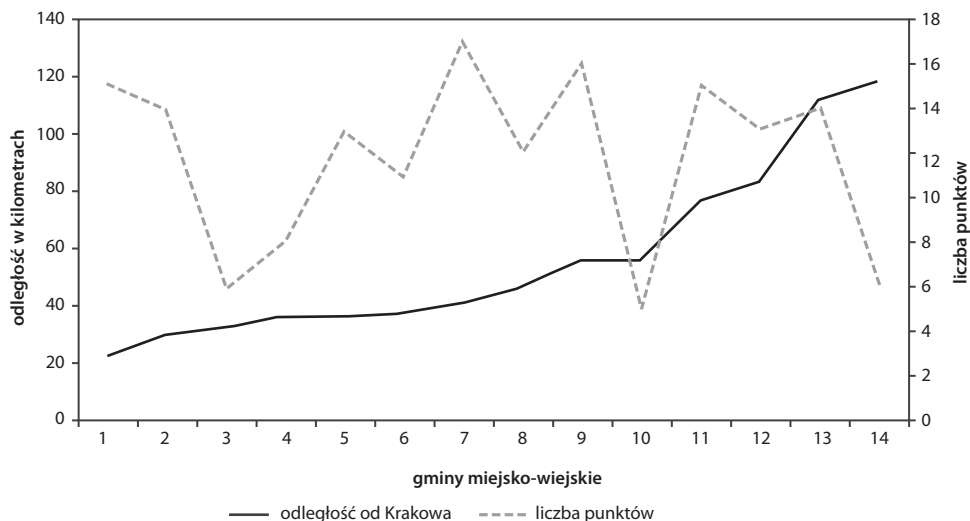
motywację bądź utrudniać stworzenie dobrej elektronicznej platformy komunikacyjnej.

Pierwszym analizowanym czynnikiem jest „atrakcyjność” gminy. Rozumieć przez to należy prosty fakt, iż gmina posiadająca jakieś interesujące miejsca (np. kopalnie soli), położenie (np. w Tatrach), klimat (np. uzdrowisko) czy element historyczny (np. miejsce legendarnych bitew), korzystając z Internetu mogłaby je promować na zewnątrz, przyciągając tym samym turystów czy inwestorów. Tymczasem, jak pokazują badania, niektóre gminy zdają się korzystać z innych form promocji (lub też nie korzystają z nich wcale). Warte wspomnienia jest strona WWW urzędu gminy w Rabce<sup>26</sup>, który uzyskał rekordowo małą liczbę punktów 5 (na 25 możliwych). Podobnie nienajlepiej wypadła znana turystom gmina Muszyna (6 punktów) oraz znane nie tylko historykom Raclawice (8 punktów). Pozytywnie na tym tle wyróżnia się stolica Małopolski, uzyskując najlepsze wyniki (20 punktów) oraz słynąca w świecie Wieliczka (16 punktów). Wydaje się więc, iż czynnik ten nie ma większego znaczenia dla prowadzonej analizy.

<sup>26</sup> <http://www.rabka.pl>, odczyt z dn. 6.07.2008.



**Wykres 6. Odległość od Krakowa a liczba uzyskanych punktów przez gminy miejsko-wiejskie**



Źródło: badania własne

Kolejnym uwarunkowaniem jest miejsce położenia względem stolicy województwa, czyli w tym przypadku Krakowa. Założono, iż możliwa jest korelacja pomiędzy odległością gminy od „centrum” Małopolski a liczbą uzyskanych punktów.

Przedstawione poniżej wykresy obrazują duże zróżnicowanie w zakresie obydwu zmiennych. Gminy zlokalizowane daleko od Krakowa posiadają niejednokrotnie dobre wyniki i odwrotnie. Należy jednak zwrócić uwagę, iż gminy, które w przygotowanym rankingu wypadły najgorzej są zawsze zlokalizowane na peryferiach województwa, a te które uzyskały wysoką pozycję zlokalizowane są w średniej odległości. Analizując uzyskane dane poprzez wyrysowanie linii trendu, uzyskujemy za każdym razem taką samą zależność: im bliżej Krakowa, tym wyższa jest liczba uzyskanych punktów.

Do wyników tych należy podchodzić z dużą ostrożnością, niemniej jednak z wszystkich analizowanych zmiennych jedynie ta pokazuje we wszystkich typach gmin tą samą zależność.

## ZAKOŃCZENIE

**ANALIZA WYKORZYSTANIA INTERNETU** do realizacji zadań *public relations* wybranych urzędów gminnych, choć z konieczności bardzo przyczynkowa, prowadzi do wniosku o niskim stopniu wykorzystania tej płaszczyzny nawiązywania i podtrzymywania pozytywnych relacji z otoczeniem zewnętrznym. Gwoli uzupełnienia należy dodać, iż o ile zamieszczanie na stronach WWW katalogu ustawowo wymaganych informacji należy już do standardu, o tyle w kwestii nawiązywania dwustronnego kontaktu z klientem-obywatelem wiele pozostaje jeszcze do zrobienia.

Wpływ na zróżnicowany stopień realizacji zadań PR mają, jak się wydaje, pewne uwarunkowania. Najważniejszym z nich jest typ (status) gminy. W sposób zdecydowanie wyraźny miasta na prawach powiatu posiadają znacznie lepsze strony WWW w omawianym zakresie aniżeli pozostałe rodzaje gmin. Z kolei jednostki miejskie uzyskały w przygotowanym rankingu więcej punktów niż gminy miejsko-wiejskie, na końcu zaś każdorazowo sytuowały się urzędy wiejskie. Kolejnym analizowanym wskaźnikiem pozostającym w korelacji negatywnej jest odległość od stolicy województwa małopolskiego. Zauważono, iż gminy wypadające w rankingu stosunkowo dobrze są zlokalizowane bliżej Krakowa niż te, które znajdują się od niego w większej odległości.

Wbrew początkowym założeniom nie stwierdzono natomiast zależności pomiędzy wysokością budżetu a jakością realizowanego w gminie wirtualnego *piaru*. Ta dość – jak się wydawało – oczywista zmienna okazuje się nie determinować sposobu wykorzystywania Internetu przez jednostki samorządu lokalnego także i w innych województwach. Ponadto w toku badania ustalono, iż bez związku pozostaje taki czynnik jak charakter gminy. Z przeanalizowanych serwisów wynika, iż turystyczny profil gminy nie zawsze motywuje do stworzenia dobrej internetowej płaszczyzny.

## SUMMARY

**A PUBLIC RELATIONS IS** often described as a desired form of communication between a citizen and an authority in modern society. It is also indicated that technological inventions may become an effective and easy means of communication. It is therefore reasonable to investigate an extent of Internet utilization in PR tasks by the authority.

The results of an analysis performed in the context described above revealed low degree of Internet utilisation in establishing and sustaining positive relations with surrounding environment. Certain social conditions influence the degree of realisation of these tasks. The most important are type (status) and size of the community. No associations between the budget and the quality of virtual PR realised by the community were found.