

KOMUNIKACJA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ Z OTOCZENIEM W ŚWIETLE MEDIATYZACJI

WERONIKA ŚWIERCZYŃSKA-GŁOWNIA

Uniwersytet Jagielloński

Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Instytut Dziennikarstwa,
Mediów i Komunikacji Społecznej

ABSTRACT

The communication of local government administration with its environment in the light of the mediatization of public life

Changes that take place in social and media space on the local level indicate a weakening position of media. Current sources of media power start to be increasingly taken over by new political actors. Participants of the media market as well as actors active in social space acquire new competences, which were previously characteristic only of journalists. The balance of forces, relations as well as interrelations between media and politics starts to create a new form of partnership and cooperation. This gradually leads in consequence to the codependency of media and politics in financial and organizational aspects. This raises a question of how public institutions, including those of the local level, can find themselves in the existing reality? Do they have a chance to pursue their information and communication functions? And finally, does the mediatization of a local political scene allow for the individual shaping of the relations of the local government with its social environment and building a reputation?

Key words: local government administration, mediatization, political system, information management

Relacje publiczne podmiotów administracji samorządowej zależą w dużej mierze od opinii o nich czy też szerzej – od ich reputacji. W przypadku podmiotów funkcjonujących w sferze publicznej reputację danego podmiotu ocenia się w kilku

✉ Adres do korespondencji: Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, ul. Stanisława Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków

zasadniczych aspektach: w kontekście jego zadań wyznaczonych prawem; statusu formalnego określonego przepisami prawa, roli danego organu osadzonej w ustroju państwa; dotychczasowej praktyce działania podmiotów, która sprawia, że społeczeństwo, a tym samym otoczenie medialne postrzegają instytucje w specyficzny sposób¹. Budowanie zatem reputacji podmiotów sfery publicznej należy prowadzić, wychodząc zawsze z założenia, że podstawową rolą organów administracji publicznej, a więc i samorządowej, jest wykonywanie zadań publicznych, których realizowanie, jak wskazuje Adam Błaś, oparte jest na misji, jaką wobec obywatela spełnia państwo i samorząd terytorialny. Komunikowanie takiej misji adresatom działań powinno być podstawowym zadaniem komunikacyjnym mającym na celu uświadomienie i wyjaśnianie otoczeniu roli, funkcji, celów i specyfiki działania².

Skuteczność komunikowania się administracji samorządowej z szeroko pojętym otoczeniem społecznym jest jednak uzależniona od wielu czynników, zarówno o charakterze zewnętrznym, występujących w otoczeniu jednostki samorządowej, jak i czynników mających swoje źródło w samej instytucji. Wyliczenie wszystkich barier i wyzwań komunikacyjnych jest w tym miejscu oczywiście niemożliwe. Można jednak wskazać na zasadnicze ograniczenia i bolączki związane z komunikacją administracji samorządowej z otoczeniem. Przede wszystkim jest to problem wynikający z samej świadomości organizacji co do potrzeby informowania o swojej działalności, problem z umiejętnym i skutecznym generowaniem informacji, czy w końcu kwestia wykształcenia efektywnych narzędzi i kanałów komunikacji docierających do określonego odbiorcy. Ponadto efektywność i skuteczność komunikacji jest w znacznym stopniu uzależniona od otoczenia społecznego oraz od reguł i zasad w nim panujących. Jak wskazuje bowiem Zbigniew Oniszczyk, we współczesnym społeczeństwie traktowanym jako system społeczny funkcjonują jego dwa (sub)systemy: polityczny i medialny, z których każdy jest niezależny, autonomiczny i ma istotny wpływ na funkcjonowanie innych (pod)systemów społecznych. Jak zaznaczył autor, funkcjonowanie systemu politycznego i medialnego jest uzależnione od ich wzajemnej relacji. Fundamentem powiązań jest symboliczna zależność obu sfer społecznego działania. System polityczny potrzebuje bowiem legitymizacji swojego działania, w której uzyskaniu znaczny udział mają media masowe, upowszechniając i wyjaśniając polityczne decyzje i ich skutki, rejestrując ich społeczny odbiór czy też informując o oczekiwaniach i wymaganiach społeczeństwa wobec swojej reprezentacji politycznej. Media natomiast nie mogą obyć się bez systemu politycznego, będącego dla nich niewyczerpanym źródłem informacji, opinii i tematów żywo

¹ Na podstawie: A. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.): *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 47 i nast.

² A. Błaś: *Z problematyki prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego*, AUW PPIA XLV, Wrocław 2005, s. 34, cyt. za: tamże, s. 50.

interesujących odbiorców³. Na istnienie silnej współzależności pomiędzy mediami a polityką wskazuje również Teresa Sasińska-Klas. Zdaniem autorki media potrzebują polityki i polityków, bowiem stanowią one dla działalności medialnej podstawowy surowiec, na którym dokonywane są określone operacje, takie jak: obróbka, selekcja, fragmentacja informacji, jej uitorowanie itp. Z kolei dla działalności polityków w obrębie instytucji politycznych niezbędne są media, poprzez które kontaktują się oni z obywatelami, a relacja ta przybiera w procesie komunikowania politycznego postać dwuczłonowej zależności. Przyjmuje się ponadto założenie, że w państwach o ustrojach demokratycznych relacje zachodzące pomiędzy polityką a mediami winny równoważyć się i mieć charakter komplementarny⁴. Jednakże, jak wskazuje Z. Oniszczyk⁵, relacje pomiędzy systemem politycznym a systemem medialnym mogą, poza wskazaną relacją komplementarną, kształtować się także według dwóch innych rodzajów zależności. Po pierwsze, mogą opierać się one na polityzacji mediów, wynikającej z dążeń systemu politycznego do instrumentalnego wykorzystania systemu medialnego. Po drugie, relacje te mogą kształtować się na podstawie dominującej pozycji systemu medialnego, co w rezultacie sprowadza się do „mediatyzacji” polityki⁶. Jak wskazuje T. Sasińska-Klas, współcześnie prym w powyższych relacjach systemów wiodą media, które w coraz większym stopniu dominują nad sferą publiczną i jej aktorami, czyli politykami⁷.

Jak zauważa Agnieszka Hess, wzajemne relacje mediów i polityki powinny być postrzegane i analizowane jako dynamiczny, zmieniający się układ naprzemiennych zależności. W przywołanej przez autorkę opinii Winfrieda Schulza współczesne media swoim działaniem filtrują, modyfikują i kształtują politykę, a przez to intensywnie oddziałują na procesy polityczne. Równocześnie politycy, partie i ekipy rządzące sprawnie posługują się mediami w swojej grze politycznej, skutecznie wykorzystując możliwości, jakie daje im ich obecność. Aby podkreślić to dwukierunkowe i wzajemne oddziaływanie mediów i polityki, Schulz odróżnia termin *mediatyzacja polityki* (przez media) od pojęcia *medializacja*, którym określa zmiany wynikające z przeobrażeń strukturalnych, jakie nastąpiły zarówno w sferze mediów, jak i polityki⁸. Należy więc zadać pytanie: w jaki sposób instytucje publiczne, również szczebla lokalnego, mogą odnaleźć się w istniejącej rzeczywistości?

³ Z. Oniszczyk: Mediatyzacja polityki i polityzacja mediów. Dwa wymiary wzajemnych relacji, *Studia Medioznawcze* 2011, nr 4 (47), s. 11.

⁴ T. Sasińska-Klas, Medialny demontaż wizerunku sfery publicznej w Polsce. Czy odpowiedzialność i wiarygodność mediów należy uznać za relikty przeszłości?, [w:] K. Wolny-Zmorzyński, M. Wrońska, W. Furman (red.): Między odpowiedzialnością a sensacją. Dziennikarstwo i edukacja na przełomie wieków, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2006, s. 14 i nast.

⁵ Autor przytacza paradygmaty wzajemnych zależności pomiędzy systemem medialnym a systemem politycznym za: U. Sarcinelli: *Mediale Politikdarstellung und politisches Handeln: analytische Anmerkungen zu einer notwendigerweise spannungsreichen Beziehung*; Z. Oniszczyk: dz. cyt., s. 12.

⁶ Tamże, s. 13.

⁷ T. Sasińska-Klas: dz. cyt., s. 15.

⁸ A. Hess: *Mediatyzacja lokalnej komunikacji politycznej i strategii partyjne w kontekście samorządowych kampanii wyborczych*, [w:] K. Churska-Nowak, S. Drobczyński (red.): *Media-*

Czy mają szansę na realizację swoich funkcji informacyjnych i komunikacyjnych? I wreszcie, czy mediatyzacja lokalnej sceny politycznej pozwala na samodzielne kształtowanie relacji z otoczeniem społecznym i budowanie reputacji? Wyróżniając za Z. Oniszcukiem trzy podstawowe źródła władzy mediów masowych w relacjach z systemem politycznym, można podjąć próby prześledzenia faktycznych wpływów i relacji pomiędzy systemami na szczeblu samorządu lokalnego⁹.

I

Autor jako pierwsze źródło władzy mediów wymienił organizację i prowadzenie dyskursu publicznego. Wskazał tu, iż zgodnie z teorią *agenda setting* to media konstruują hierarchię ważności spraw i problemów, o których dyskutują ich odbiorcy i którymi zajmują się zarówno partie polityczne, jak i inni aktorzy otoczenia społecznego. Media także legitymizują władzę oraz kształtują obraz rzeczywistości. Ponadto sprawują kontrolę nad przepływem informacji i opinii dotyczących poczynań władzy, co daje im możliwość kreowania jej wizerunku¹⁰.

Hipoteza porządku dziennego (*agenda setting*) głosi, że w demokratycznych warunkach media nie mają wpływu na to, co ludzie myślą, a więc na ich poglądy i opinie, mają jednak wpływ na to, o czym ludzie myślą, czyli mogą skupić ich uwagę na jednych sprawach i tym samym odwracać ją od innych. Inaczej rzecz ujmując, hipoteza ta wskazuje na zdolność mediów masowych do wywoływania zmiany struktury poznawczej odbiorców, co ma decydujące znaczenie dla formowania ich postaw i zachowań¹¹. Jednakże, jak wskazuje Maciej Mrozowski, swoboda mediów w ustalaniu hierarchii ważności relacjonowanych spraw jest ograniczona nie tylko przez założenia i cele polityki informacyjnej samej instytucji medialnej, ale również przez nacisk ze strony źródeł informacji, wyrażających porządku spraw różnych aktorów sceny politycznej, a także potrzeby i zainteresowania samych odbiorców¹². Istotną zmianą, na którą trzeba zwrócić uwagę w relacji media-polityka, jest pojawienie w tym układzie nowych aktorów politycznych. Jak wskazuje Bogusława Dobek-Ostrowska, wszechobecność mediów w życiu politycznym sprowokowała pojawienie się na scenie politycznej nowej, nieznannej wcześniej grupy aktorów politycznych: doradców w zakresie komunikowania oraz ekspertów od sondaży opinii publicznej¹³. Co więcej, transformacja sceny

tyzacja i profesjonalizacja kampanii politycznych w Polsce, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa w Poznaniu, Poznań 2011, s. 147 i nast.

⁹ Z. Oniszczyk: dz. cyt., s. 14 i nast.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Zob. T. Goban-Klas: Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków-Warszawa 1999, s. 267; M. Mrozowski: Media masowe. Władza, rozrywka i biznes, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 383.

¹² M. Mrozowski: dz. cyt., s. 384.

¹³ B. Dobek-Ostrowska: Komunikowanie polityczne i publiczne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 276.

politycznej dokonująca się pod wpływem mediów masowych postawiła aktorów politycznych zbiorowych i indywidualnych wobec konieczności zmian w sposobie budowania relacji i komunikowania się zarówno z mediami, jak i z całym otoczeniem społecznym. W rezultacie wszelkie profesjonalne działania polityczne są oparte na strategiach komunikacyjnych, realizowanych we współpracy ze sztabem specjalistów odpowiedzialnych za projektowanie, zarządzanie i realizację profesjonalnych działań komunikacyjnych. Ponadto zachodzące zmiany wymusiły zdobywanie przez aktorów politycznych profesjonalnych umiejętności i kompetencji komunikacyjnych, takich samych jakie posiadają między innymi dziennikarze. Dodatkowo w relacji polityka–media pojawił się nowy aktor – zawodowy komunikator, który stał się pośrednikiem pomiędzy aktorami politycznymi a mediami¹⁴. W efekcie zmienia się układ „sił” i relacji na linii media–polityka. Kształt *agenda setting* zależy już zatem nie tylko od mediów, które nadal określają warunki komunikacji, ale także do działań zawodowych komunikatorów, którzy poprzez spełnienie tych warunków mają wpływ na media. Jak wskazuje Wojciech Jabłoński, wykreowanie atrakcyjnego pseudowydarzenia daje specjalście w dziedzinie PR czy zawodowemu komunikatorowi możliwość wpływu na publicznie poruszane przez dziennikarzy zagadnienia¹⁵. Następuje więc osłabienie siły mediów w samodzielnym i „niepodzielnym” kształtowaniu *agenda setting*. Sprawny i kompetentny zawodowy komunikator jest w stanie zarówno włączyć temat do publicznego dyskursu, jak również – w razie potrzeby – wyciszyć jego wydźwięk.

Wszechobecność środków przekazu, a przede wszystkim telewizji, oznacza, że wszystkie działania aktorów sceny politycznej stały się w pełni widoczne i publiczne, a przez to komentowane, dyskutowane, oceniane, osadzone i krytykowane. W rezultacie instytucje publiczne na każdym szczeblu są zmuszone do poświęcania większej ilości czasu na ciągle odnawianie medialnej legitymizacji swojego działania. Oznacza to, że znaczna część wysiłków ukierunkowana jest na komunikowanie, na budowanie struktur zajmujących się kontaktami ze środkami przekazu, opracowywanie i realizację strategii komunikowania, zarządzania informacją polityczną i produkowania przekazów zgodnie z wymogami współczesnych mediów¹⁶. Dodatkowo za T. Sasińską-Klas należy zaznaczyć, że badacze wskazują na występowanie nowego rodzaju retoryki politycznej, określanej jako retoryka audiowizualna. Opiera się ona na odwołaniu do emocji, posługuje metaforą, obrazem i porównaniami. Jej celem jest wytworzenie u odbiorcy mediów przekonania, że odebrany przekaz jest wiarygodny, co nie oznacza – zdaniem autorki – że prawdziwy. Komunikacja w zakresie retoryki audiowizualnej opiera się na języku potocznym, zrozumiałym wśród najniższej wykształconych warstw społecznych, przez co trafiającym do szerokich kręgów odbiorczych¹⁷. Sięganie przez instytucje i jed-

¹⁴ Tamże.

¹⁵ W. Jabłoński: *Kreowanie informacji. Media relations*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 81.

¹⁶ B. Dobek-Ostrowska: dz. cyt., s. 276.

¹⁷ T. Sasińska-Klas: dz. cyt., s. 15.

nostki administracji samorządowej po narzędzia audiowizualne w kształtowaniu swojej reputacji oraz kreowanie polityki komunikacyjnej wydaje się zatem w pełni zrozumiałe. Jednym ze skuteczniejszych i tańszych narzędzi realizujących postulaty „audiowizualności” jest telewizja internetowa. Narzędzie to bowiem daje politykom lokalnym wiele nowych możliwości dotarcia do potencjalnego elektoratu, ale również stawia przed nimi nowe wyzwania i wymagania:

- w sferze komunikacji:
 - A. rozszerza się potencjalny zakres komunikacji z wymiaru lokalnego na globalny,
 - B. powstaje szybki i bezpośredni kanał informacji zwrotnej;
- w sferze działania władz lokalnych:
 - zapewnia transparentność działań,
 - wymusza większą jawność procesu decyzyjnego,
 - wpływa na aktywizację opinii publicznej,
 - powoduje wzrost świadomości obywatelskiej;
- w sferze marketingu politycznego stanowi narzędzie budowania wizerunku politycznego;
- w sferze promocji tworzy możliwość zbudowania wspólnego wizerunku regionu i jego władz, np. miasto – prezydent miasta lub województwo – marszałek województwa;
- w sferze przestrzeni społecznej:
 - C. umożliwi lokalnym politykom obecność w nieograniczonej przestrzeni społecznej,
 - D. stanowi bezpośredni kanał dotarcia do młodych mieszkańców miast i województw, dla których Internet to główne źródło pozyskiwania informacji¹⁸.

Za przykład realizacji telewizji internetowej może posłużyć Internetowa Telewizja Samorządowa TV Małopolska działająca przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego (UMWM)¹⁹. W założeniu do jej zadań miały należeć: działania medialne związane z działalnością Urzędu Marszałkowskiego, w tym m.in. przygotowanie redakcyjne i realizacja (wybór i montaż) relacji telewizyjnych z sesji Sejmiku Województwa Małopolskiego (SWM) na strony internetowe województwa; filmowanie ważniejszych wydarzeń z działalności samorządu województwa, w tym: marszałka, wicemarszałków, członków zarządu, przewodniczącego SWM, radnych województwa i przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego; przygotowywanie tematycznych, filmowych programów telewizyjnych (w tym nagrań wypowiedzi i komentarzy marszałka, wicemarszałków, członków zarządu, przewodniczącego SWM i radnych województwa) i umiesz-

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Zob. W. Świerczyńska-Głownia: Władza lokalna a nowe formy komunikacji ze społeczeństwem. Szanse i wyzwania, [w:] W. Świerczyńska-Głownia, A. Wąsiński (red.): Komunikacja we współczesnym społeczeństwie. Edukacja – strategie – wyzwania, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji, Bielsko-Biała 2011, s. 81 i nast.

czanie ich na stronie internetowej; nieodpłatne pozyskiwanie programów telewizyjnych finansowanych oraz współfinansowanych przez Urząd Marszałkowski od stacji telewizyjnych w celu umieszczenia ich w Internecie. Ponadto w obszarze zainteresowań TV Małopolska miały znaleźć się działania związane z promocją gmin i powiatów, a także województwa jako całości. Na uwagę zasługuje fakt, że telewizja ta miała być również platformą dla lokalnego dziennikarstwa obywatelskiego. Jej zadaniem miało być nieodpłatne pozyskiwanie, redakcja i, w razie potrzeby, montaż materiałów filmowych (filmów, programów telewizyjnych) otrzymanych od gmin, powiatów, stowarzyszeń, instytucji kultury oraz osób prywatnych. Ponadto w tworzonej telewizji miało znaleźć się archiwum. Jego powstanie miało dać możliwość przygotowania telewizyjnych sprostowań do mediów z użyciem nagrań archiwalnych. Wówczas też komentatorzy lokalnej sceny politycznej wskazywali, że telewizja internetowa powstała przy Urzędzie Marszałkowskim może stać się kolejnym polem, na które przeniesione zostaną działania zarówno informacyjne, jak i kampanijne²⁰. Niestety, po trzech latach funkcjonowania TV Małopolska działalność telewizji została zmarginalizowana.

Kolejnym narzędziem wpisującym się w działania w sferze audiowizualnej aktywności obecności w przestrzeni medialnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego jest umowa o współpracy pomiędzy UMWM a TVP Kraków. W rezultacie na antenie regionalnej telewizji publicznej będzie realizowany cotygodniowy magazyn emitowany w paśmie wieczornym. Jego zadanie, jak się wydaje, będzie polegać na uporządkowaniu i usystematyzowaniu informacji dotyczących działalności UMWM.

Analizując jednak istnienie umowy, a w ślad za nią programu powstałego w wyniku porozumienia na linii polityka–media, można zauważyć, że nastąpiło tu zaburzenie dotychczasowego podziału ról w zaproponowanym przez Z. Oniszczuka systemie społecznym wraz z działającymi wewnątrz subsystemami: politycznym i medialnym. Zaburzona została bowiem niezależność obu systemów, zachwianiu uległa też pozycja każdego z nich względem dotychczasowych ról i zadań.

II

Jako drugie źródło władzy mediów Z. Oniszczuk wymienił kontrolę dostępu do informacji, poglądów i interesów obecnych w przekazach medialnych, co wiąże się z możliwością selekcji opinii i spraw przedstawionych w różnych mediach. Jak wskazuje autor, zgodnie z teorią *gatekeepingu* media mają swój własny, specyficzny zestaw kryteriów selekcji informacji czy poglądów, uwzględniający różne czynniki²¹.

²⁰ Tamże.

²¹ Z. Oniszczuk: dz. cyt., s. 15.

Jak pisze Tomasz Goban-Klas: „w każdym wypadku ilość wiadomości przekracza możliwości publikacyjne każdego środka komunikowania. Tym większego znaczenia nabiera rola dziennikarza depeszowego, który odbiera ów serwis i reaguje (m.in. skraca) informacje. Jeśli selekcja jest nieunikniona, to decydujące znaczenie dla procesu komunikowania masowego mają osoby dysponujące możliwościami wyboru informacji”²². Nie sposób również wymienić wszystkich elementów, które oddziałują na ów proces, jednakże można podjąć próbę ich nakreślenia. Po pierwsze, będą to – ogólnie rzecz ujmując – wszelkiego rodzaju czynniki egzogeniczne. Należy tu wskazać na ograniczenia wynikające z systemu prawnego, polityki redakcji czy wreszcie z samej – w sensie funkcjonalnym – organizacji mediów. Dodatkowo znaczący wpływ będą miały względy właścicielskie i ekonomiczne, a wśród nich: powiązania z grupami kapitałowymi, źródła finansowania czy stopień upolitycznienia. Po drugie, na działanie i decyzje *gatekeepera* będą miały wpływ także czynniki o charakterze endogeniczne. Tak więc trzeba tu między innymi wziąć pod uwagę system norm moralnych i etycznych, którym kieruje się oceniający, jego wiedzę oraz zasady będące odbiciem wartości istotnych dla grupy społecznej, z której się wywodzi²³.

W dobie stałego i bezpośredniego dostępu do informacji odbiorcy mediów mogą samodzielnie dokonywać ich selekcji. Na uwagę zasługuje fakt, że samodzielne poszukiwanie i docieranie przez odbiorców do interesujących ich treści jest uwarunkowane kilkoma czynnikami, spośród których łatwość pozyskania i przejrzystość pożądaných informacji wydają się jednymi z ważniejszych przesłanek. Media zarówno ogólnopolskie, jak i regionalne oraz lokalne bez trudu spełniają ten warunek, dostarczając odbiorcy informacje w sposób niewymagający od niego praktycznie żadnego wysiłku. Inaczej jednak rzecz się ma z informacjami, które chcą komunikować instytucje administracji samorządowej. Tu w celu dotarcia do informacji niezbędne jest zaangażowanie oraz wiedza, gdzie i jak szukać potrzebnych informacji.

Jednym z głównych źródeł informacji o działalności instytucji publicznych, w tym także administracji samorządowej, są strony internetowe. Stanowią one niewątpliwie podstawowy rodzaj obecności organu administracji publicznej w przestrzeni wirtualnej. Zamieszczane są tam zazwyczaj informacje o szczegółowych zadaniach i celach, dla których organizacja czy instytucja zostały powołane, znajdują się tam również informacje o ich działalności, planach i osiągnięciach. Można zatem wskazać, że poprzez strony internetowe realizowany jest obowiązek udzielania obywatelom informacji o działalności organów władzy publicznej (niezależnie od szczebla) oraz osób pełniących funkcje publiczne²⁴. Włączenie wirtualnej rzeczywistości do procesu komunikowania

²² T. Goban-Klas: dz. cyt., s. 180.

²³ Zob. W. Świerczyńska-Głownia: Media a władza, *Studia Medioznawcze* 2002, nr 2 (7), s. 79 i nast.

²⁴ Art. 61 Konstytucji RP oraz Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, cyt. za: A. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.): dz. cyt., s. 303.

się administracji samorządowej z otoczeniem całkowicie zmieniło jego kształt oraz uwarunkowania. O ile tradycyjne ulotki i ogłoszenia w formie plakatów miały ograniczony lokalnie zasięg oddziaływania i stosunkowo krótki okres „życia”, o tyle Internet całkowicie zniósł te ograniczenia. Ponadto wraz z dostępem do treści zamieszczanych w Internecie przestał *de facto* istnieć monopol dziennikarzy na dostęp do możliwości upowszechniania informacji. Obecnie praktycznie każdy ma szansę na pozyskanie i rozpowszechnianie tych informacji, które uważa za ważne i znaczące. W rezultacie osłabia to pozycję mediów w samodzielnym i „niepodzielnym” kształtowaniu *agenda setting*, tak jak było to widoczne w sytuacji wprowadzenia w relacje polityka–media zawodowych komunikatorów. W tym jednak przypadku zadanie to przejmują bezpośrednio odbiorcy mediów, którzy realizują jedynie swoją własną potrzebę bycia poinformowanym i dzielenia się swoją wiedzą.

O ile dostęp do treści zamieszczonych na stronach internetowych jednostek administracji samorządowej można uznać – co do zasady – za łatwy i oczywisty, o tyle inaczej rzecz się ma z dostępem do informacji publicznej, która jest *de facto* głównym źródłem informacji o otaczającej nas rzeczywistości – zarówno w wymiarze narodowym, jak i lokalnym.

Pojęcie informacji publicznej, jak wskazuje Mirosław Krajewski, należy interpretować w połączeniu z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych związana z funkcjonowaniem szeroko rozumianej władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. W praktyce oznacza to, że jest to każda informacja znajdująca się, zgodnie z prawem, w posiadaniu tych podmiotów²⁵. Ogólna zasada udostępniania każdej jawnej informacji o sprawach publicznych jest sprecyzowana w rozdziale 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁶. Wskazano tam wprost, jakie informacje podlegają upublicznianiu. Są to m.in. informacje o:

1. organach władzy publicznej – w tym o ich statusie prawnym, organizacji, kompetencjach, majątku, osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach;
2. zasadach funkcjonowania organów władzy publicznej – w tym o sposobach załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw i kolejności ich załatwiania, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach;
3. polityce władz – w tym o zamierzeniach, projektach aktów normatywnych, programach dotyczących realizacji zadań publicznych;

²⁵ M. Krajewski: Funkcjonowanie prawa do informacji publicznej w działalności samorządu lokalnego, [w:] S. Michałowski, W. Mich (red.): Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 11.

²⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r. nr 112, poz. 1198; z 2002 r. nr 153, poz. 1271; z 2004 r. nr 240, poz. 2407; z 2005 r. nr 64, poz. 565; nr 132, poz. 1110; z 2010 r. nr 182, poz. 1228; z 2011 r. nr 204, poz. 1195; z 2012 r. poz. 473, 908; z 2013 r. poz. 1474.

4. danych publicznych – w tym dokumenty urzędowe, stanowiska w sprawach publicznych zajmowane przez funkcjonariuszy publicznych, treść wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, informacja o stanie państwa;
5. majątku publicznym.

Ponadto publikowane są tam również oświadczenia majątkowe radnych w samorządach, co poza funkcją czysto informacyjną stanowi dodatkową wartość wpływającą z tworzenia wrażenia otwartości i przejrzystości demokratycznie wybranych władz²⁷.

Na uwagę zasługuje fakt, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie przewidziała specjalnych uprawnień dla przedstawicieli mass mediów. Oznacza to, że dziennikarze poszukujący informacji publicznej są traktowani na zasadach ogólnych i mają do niej dostęp w trybie określonym ustawą o dostępie do informacji publicznej. A zatem większość informacji publicznych przedstawiciele mass mediów – na równi z innymi obywatelami – mogą znaleźć w Biuletynie Informacji Publicznej lub mogą uzyskać je w trybie wnioskowym²⁸.

Brak nadania w ustawie uprzywilejowanej pozycji w dostępie do informacji publicznej jakiegokolwiek klasie społecznej czy zawodowej powoduje, że różnice i dysproporcje mogą pojawić się jedynie na płaszczyźnie umiejętności pozyskania stosownych treści. Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje bowiem obligatoryjne i fakultatywne sposoby udostępniania informacji publicznej.

I tak sposobami obligatoryjnymi udostępniania informacji publicznej są:

1) Biuletyn Informacji Publicznej (BIP). W celu powszechnego udostępnienia informacji publicznej stworzony został urzędowy publikator teleinformatyczny, zwany Biuletynem Informacji Publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej²⁹. Jest to, jak wskazuje M. Krajewski, podstawowa i najbardziej nowoczesna ścieżka dostępu do informacji publicznej, bowiem odbywa się poprzez strony internetowe³⁰. BIP to system stron internetowych służący powszechnemu i bezpłatnemu dostępowi do informacji publicznej, a także narzędzie do uzyskania przez wszystkich spójnej, pełnej i aktualnej informacji publicznej³¹.

2) Udostępnienie „na wniosek” informacji nieogłoszonej w BIP. Informacja publiczna, jak wynika z art 10 ustawy, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek. Natomiast w przypadku, gdy informacja publiczna może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku³².

²⁷ A. Tabernačka, A. Szadok-Bratuń (red.): dz. cyt., s. 332.

²⁸ M. Krajewski: dz. cyt., s. 19.

²⁹ Tamże, s. 16.

³⁰ Tamże.

³¹ Zob. www.big.gov.pl.

³² Art. 10 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Na uwagę zasługuje fakt, że – jak wynika z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, dotyczącej wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej³³ – obywatele korzystają z prawa dostępu do informacji poprzez udostępnienie „na wniosek”. Najwięcej wniosków o udostępnienie informacji publicznej (w latach 2003–2004 i w pierwszym półroczu 2005 roku) odnotowały urzędy wojewódzkie (5079) i gminy (2756), najmniej natomiast urzędy marszałkowskie (481) i starostwa (44)³⁴. Należy jednak zaznaczyć, że wciąż istnieje bardzo niska świadomość posiadania przez obywateli prawa dostępu do informacji publicznej. Taki stan rzeczy wynika z kilku przesłanek. Po pierwsze, nie odbyła się skuteczna kampania informacyjna w tym zakresie. Brak szerokiej i pełnej informacji na temat prawa do informacji publicznej skutkuje wieloma konsekwencjami, zarówno natury organizacyjnej, funkcjonalnej, jak i socjalnej. Kwestią wtórną jest tutaj określenie, który organ miałby być za tę kampanię odpowiedzialny. Z punktu widzenia pełnionej funkcji i wykonywanych zadań naturalnym wyborem wydaje się w tym względzie Rzecznik Praw Obywatelskich. Ponadto okazuje się, że same media nie były zainteresowane budowaniem świadomości obywatelskiej. Dzięki małemu zaangażowaniu odbiorców mediów w samodzielne poszukiwanie informacji media nadal pozostają głównym źródłem informacji, a tym samym mają możliwość doboru i selekcji przekazywanych informacji.

Dodatkowym elementem utrwalającym dominującą pozycję dziennikarzy i mediów jest sama postawa i nastawienie obywateli. Nawet jeśli mają oni świadomość posiadanego prawa do pozyskania informacji publicznej, wątpliwość w jego skuteczność. Pojawiają się postawy zbudowane na historycznie utrwalonym i panującym nadal w społeczeństwie stereotypie, w którym dominuje postrzeganie instytucji publicznych jako relikwów z „poprzedniej epoki” oraz jako „państwa w państwie”, a nie organizacji, która ma służyć i pomagać obywatelom. W rezultacie kształtują się postawy negatywne lub opierające się na poczuciu bezsilności: „Nie ma się co starać, i tak nie uda mi się niczego dowiedzieć” lub też „I tak nie powiedzą mi prawdy”. Dodatkowa przeszkoda polega na tym, że nie są powszechnie znane procedury pozyskiwania informacji, czyli procedury przygotowywania i składania wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Takiego stanu rzeczy można oczywiście dopatrywać się we wspomnianym już braku skutecznej kampanii informacyjnej. W efekcie istnieje przeświadczenie, że jest to procedura trudna i skomplikowana.

Kolejnym elementem, na który należy zwrócić w tym miejscu uwagę, jest fakt, iż osoby zwracające się z zapytaniem o informację nie potrafią właściwie sformułować pytania, a w rezultacie otrzymanie pożądanej informacji staje się utrudnione lub wręcz niemożliwe. Chodzi tu bowiem o to, że w myśl ustawy dostęp do

³³ Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2006.

³⁴ Tamże.

informacji publicznej nie dotyczy tzw. informacji przetworzonej. W ustawie o dostępie do informacji publicznej ustawodawca nie definiuje jednak terminu informacji przetworzonej. Zgodnie więc z orzecznictwem sądów administracyjnych informacją przetworzoną jest taka gotowa informacja (dokument), którą na dzień złożenia wniosku podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie dysponuje. Aby doszło do udostępnienia informacji publicznej przetworzonej, podmiot zobowiązany do jej udzielenia musi podjąć pewne dodatkowe czynności, które w szczególności polegają na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej. W takiej sytuacji wytworzenie dokumentu żądanej treści będzie wskazywać na proces jej przetworzenia. Wówczas żądana informacja będzie miała charakter informacji przetworzonej, tj. takiej, która co do zasady wymaga dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych³⁵. Szkopuł więc tkwi w tym, aby we wniosku właściwie sformułować pytanie, które nie będzie wymagało dodatkowego przetwarzania istniejących dokumentów i informacji. Przykładowo, pytając o czas trwania określonego postępowania, postawione pytanie: „Ile miesięcy trwa postępowanie związane z ochroną modrzewi?” wymaga przetworzenia informacji, czyli obliczenia czasu potrzebnego na powyższe działania. Zadając jednak pytanie o „daty rozpoczęcia i zakończenia postępowań dotyczących ochrony modrzewi w 2012 roku”, szybko uzyskamy informację, gdyż nie wymaga ona żadnej obróbki ze strony osoby udzielającej nam odpowiedzi. Czas trwania postępowania jesteśmy natomiast w stanie obliczyć samodzielnie.

3) Wstęp na posiedzenia organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i dostęp do materiałów dokumentujących te posiedzenia³⁶. Prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy samorządowej pochodzącej z powszechnych wyborów i udostępniania materiałów dokumentujących te posiedzenia oznacza, że obywatele mogą być obecni podczas obrad ciał kolegialnych samorządu, takich jak: rada gminy, rada powiatu czy też sejmiku wojewódzkiego. Ponadto organy te są zobowiązane zapewnić warunki lokalowe lub środki techniczne umożliwiające wykonywanie prawa dostępu do udziału w posiedzeniach rad kolegialnych³⁷.

W przypadku Sejmiku Województwa Małopolskiego zadanie to jest realizowane na dwa sposoby. Przede wszystkim w sali obrad została przygotowana galeria, z której można śledzić przebieg obrad oraz dyskusji dotyczących ważnych i znaczących dla danej osoby tematów. Dzięki rozwiązaniom multimedialnym transmisja obrad małopolskiego sejmiku transmitowana jest również online. Od sierpnia 2011 roku odbywa się za pomocą aktualnego systemu (Cisco TelePresence Content Server). Dzięki takiemu rozwiązaniu dostęp do informacji stał się niezwykle ułatwiony. Należy również zwrócić uwagę na to, że dzięki internetowej

³⁵ Zob. www.bip.gov.pl.

³⁶ Art. 7 ustawy, p. 1 w związku z art. 8 i 10.

³⁷ M. Krajewski: dz. cyt., s. 15.

transmisji obrady straciły swój lokalny charakter. Pociąga to oczywiście za sobą szereg konsekwencji. Z jednej strony bowiem działania władz samorządowych mogą być oceniane i recenzowane właściwie przez każdego i w dowolnym czasie. Zdobyta przez aktorów politycznych świadomość, że ich działania są oceniane i recenzowane, zazwyczaj wpływa pozytywnie na poziom debaty. Z drugiej strony należy jednak pamiętać, że pokusa „bycia medialnym” i zauważalnym może sprowadzić działania polityczne do poziomu swoistego przedstawienia politycznego, niewnoszącego do debaty niczego merytorycznego. Sposobami fakultatywnymi udostępniania informacji publicznej są: 1) wywieszenie lub wyłożenie informacji w miejscu publicznie dostępnym (informacje te najczęściej są udostępnione w siedzibie podmiotu udostępniającego); 2) zainstalowanie w siedzibie podmiotu urzędującego umożliwiającego zapoznanie się z informacją, czyli tzw. urzędomatów lub infomatów.

III

Trzecie źródło władzy mediów masowych wskazane przez Z. Oniszczyka dotyczy wpływu, jaki instytucje i koncerty medialne mogą wywierać na rządy i państwa. W opinii autora media nie tylko zdobywają i rozpowszechniają informacje i opinie, ale także są ważnym graczem gospodarczym o znacznym wpływie na kształt regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania sektora medialnego.

Powyższe stwierdzenia należy jednak uzupełnić o nowe zależności, jakie są realizowane na linii polityka–media. Relacje te zachodzą zarówno w sferze wartości mediów, jak i w sferze finansowania działalności instytucji medialnych. Za Ewą Nowak można wskazać, że przedstawianie polityki jako spektaklu nakręca medialny przemysł informacyjny³⁸. Mamy zatem do czynienia, jak wskazuje D. Piontek, z komercjalizacją polityki: źródłem finansowania środków masowego przekazu są po pierwsze przychody z reklam i sponsoringu, po drugie ewentualne opłaty abonamentowe, po trzecie natomiast przychody ze sprzedaży towarów. To w oczywisty sposób prowadzi do wniosku, że media, działając na konkurencyjnym rynku, rywalizują o widza, słuchacza czy czytelnika, a owa rywalizacja oznacza tworzenie kontentu schlebającego gustom możliwie szerokiego grona odbiorców. W ten właśnie sposób, jak stwierdza D. Piontek, dokonuje się uproszczenie polityki: wielogodzinne debaty ogranicza się do kilkudziesięciosekundowych materiałów dziennikarskich, zaopatrzonych w kilkusekundowe, kilkuwyrazowe pseudokomunikaty polityczne³⁹.

³⁸ E. Nowak: Komercjalizacja komunikacji politycznej – infotainment i politainment w programach informacyjnych, cyt. za: D. Piontek, O. Annusewicz: Polityka popularna: celebrytyzacja polityki, politainment, tabloidyżacja, *e-Politykon* 2013, nr 5: Polityka popularna. Polityka i popkultura, s. 9.

³⁹ D. Piontek, O. Annusewicz: dz. cyt., s. 10.

Ponadto na szczeblu lokalnym można zauważyć aktywności, w ramach których inicjatorem obecności w mediach jest samorząd. Przykładem są tu działania informacyjno-promocyjne województwa małopolskiego w ramach Zintegrowanego Planu Komunikacji dla Funduszy Europejskich na lata 2007–2015. Ich realizacja przewiduje bowiem utworzenie koalicji z mediami lokalnymi i zaangażowanie ich w proces promocji i informowania o funduszach europejskich. Plan zakłada prowadzenie bieżącej współpracy z mediami poprzez m.in. konferencje prasowe i briefingi⁴⁰.

Dodatkowo zmiana relacji na linii polityka–media, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, jest widoczna w sferze finansowania działalności regionalnych i lokalnych nadawców radiowych i telewizyjnych. Nie chodzi tu jednak tylko o tradycyjne formy współpracy, polegające na wykupie czasu reklamowego czy też konieczności realizacji na łamach mediów określonych kampanii informacyjnych. W ofertach nadawców radiowych i telewizyjnych pojawiły się niestandardowe formy reklamy i współpracy, które są kierowane właśnie do administracji samorządowej. Przykładem jest tu chociażby możliwość emitowania w telewizji np. serwisów pogodowych z określonych miejsc czy podczas szczególnych wydarzeń, które są równocześnie formą promocji regionu, lokalnej kultury i tradycji. Tworzy się więc silne dwustronne powiązanie, w ramach którego obie strony realizują swoje cele i osiągają korzyści. Media, poza niewątpliwie znacznie atrakcyjniejszą formą przekazu (prognoza pogody w plenerze jest zdecydowanie ciekawsza od realizacji studyjnej), zyskują również nowe źródło finansowania w postaci środków z administracji publicznej. Instytucje samorządu terytorialnego realizują swoje zadania polegające na promocji regionu, obszaru czy określonego wydarzenia.

Zachodzące zmiany w przestrzeni społecznej oraz medialnej na poziomie lokalnym ukazują słabnącą pozycję mediów. Dotychczasowe, wskazane przez Z. Oniszczyka, źródła władzy mediów zaczynają być w coraz większym stopniu anektowane przez nowych aktorów politycznych, a dotychczasowi uczestnicy nabywają nowych, właściwych dotychczas tylko dziennikarzom, kompetencji. Układ sił i relacji na linii media–polityka, przy zachowaniu dotychczasowych pozycji i ról, zaczyna dodatkowo wkraczać na nowe obszary partnerstwa i współpracy, co w rezultacie może doprowadzić do współzależnienia się systemu mediów i polityki w sferze finansowej i organizacyjnej. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że wszystkie wskazane procesy zmierzają do wzrostu aktywności odbiorców mediów i włączenia ich w proces kreowania i rozpowszechniania informacji.

⁴⁰ Załącznik do Uchwały nr 57/10 zarządu województwa małopolskiego z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Planu Komunikacji dla Funduszy Europejskich w województwie małopolskim na lata 2007–2015.

Bibliografia

- Błaś A.: Z problematyki prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego, AUW PPIA XLV, Wrocław 2005.
- Dobek-Ostrowska B.: Komunikowanie polityczne i publiczne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Gierula M. (red.), Wielopolska-Szymura M. (współpr.): Władza. Media. Polityka, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2006.
- Goban-Klas T.: Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków–Warszawa 1999.
- Hess A.: *Mediatyzacja lokalnej komunikacji politycznej i strategie partyjne w kontekście samorządowych kampanii wyborczych*, [w:] K. Churska-Nowak, S. Drobczyński (red.): *Mediatyzacja i profesjonalizacja kampanii politycznych w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa w Poznaniu, Poznań 2011.
- Jabłoński W.: Kreowanie informacji. Media relations, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Krajewski M.: Funkcjonowanie prawa do informacji publicznej w działalności samorządu lokalnego, [w:] S. Michałowski, W. Mich: *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
- Mrozowski M.: Media masowe. Władza, rozrywka i biznes, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001.
- Oniszczyk Z.: Mediatyzacja polityki i polityzacja mediów. Dwa wymiary wzajemnych relacji, *Studia Medioznawcze* 2011, nr 4 (47).
- Piontek D., Annusewicz O.: Polityka popularna: celebrytyzacja polityki, politainment, tabloidyżacja, *e-Politykon* 2013, nr 5: Polityka popularna. Polityka i popkultura.
- Sasińska-Klas T.: Medialny demontaż wizerunku sfery publicznej w Polsce. Czy odpowiedzialność i wiarygodność mediów należy uznać za relikty przeszłości?, [w:] K. Wolny-Zmorzyński, M. Wrońska, W. Furman (red.): *Między odpowiedzialnością a sensacją. Dziennikarstwo i edukacja na przełomie wieków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2006.
- Świerczyńska-Głownia W.: Władza lokalna a nowe formy komunikacji ze społeczeństwem. Szanse i wyzwania, [w:] W. Świerczyńska-Głownia, A. Wąsiński (red.): *Komunikacja we współczesnym społeczeństwie. Edukacja – strategie – wyzwania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji, Bielsko-Biała 2011.
- Świerczyńska-Głownia W.: Media a władza, *Studia Medioznawcze* 2002, nr 2 (7).
- Tabernacka A., Szadok-Bratuń A. (red.): *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*. Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.