

## Samorząd terytorialny jako uczestnik komunikacji społecznej

Rozwój instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku wskazuje na jej zasadnicze osiągnięcia w efektywnej realizacji zadań publicznych, nie tylko o charakterze użyteczności publicznej, ale również wykraczających poza ich obszar<sup>1</sup>. Rozwojowi ustrojowych podstaw organizacyjnych samorządu terytorialnego towarzyszyło żywiołowe wytwarzanie się ogniw społeczeństwa obywatelskiego, nowoczesnego systemu partyjnego i gospodarczego, a także medialnego na poziomie lokalnym<sup>2</sup>. Stąd niekiedy traktuje się współczesny samorząd terytorialny jako fundamentalną instytucję społeczeństwa obywatelskiego, jeden z jego filarów<sup>3</sup>.

W rozważaniach dotyczących jednostki samorządu terytorialnego jako uczestnika komunikacji społecznej w układzie lokalnym, nie sposób nie zadać pytania o jej status publiczny, zarówno formalny, jak i polityczny. Stawiając w taki sposób pytanie, poszukujemy głównie zasadniczych formalnych przyczyn, z jednej strony wykonywania określonych zadań, w tym zadań informacyjnych, których prawny obowiązek realizacji spoczywa na tej jednostce, z drugiej zaś przedsięwzięć o charakterze komunikacyjnym, które mogą wykraczać poza jej sformalizowane obowiązki. Zatem możemy postrzegać jednostkę samorządu terytorialnego w tym kontekście jako podmiot:

- 1) realizujący tylko zadania wyznaczone przez normy prawa i odpowiadające jej obowiązki w sferze informacyjnej;
- 2) realizujący jakąś politykę, niejako przy okazji wykonywania ustawowych zadań, czy też wykazujący się jakąś polityką wobec tych zadań, także wobec zadań informacyjnych;
- 3) uprawiający jakąś politykę informacyjną wobec społeczności lokalnej, statuuując ją głównie poza obowiązkowymi zadaniami nałożonymi na daną jednostkę samorządu terytorialnego; można ją traktować zarówno w kategoriach pewnej strategii partyjnej bądź indywidualnej osoby (np. wójta, burmistrza, prezydenta miasta), jak również postrzegać jako symptom swoistego sposobu zarządzania lokalnego, w którym zarządzanie informacją<sup>4</sup> jest jednym z wielu elementów – jest to jednak kluczowy ele-

---

<sup>1</sup> M. Ciepela, *Pośrednia działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004, s. 254–268; B. Dolnicki, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004, s. 244–253; idem, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006; C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992; E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006; J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

<sup>2</sup> Zob. R. Kowalczyk, *Media lokalne w Polsce. Podręcznik akademicki*, Poznań 2009.

<sup>3</sup> L. Kieres, *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2; S. Michałowski, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004, s. 92–108.

<sup>4</sup> M. Sakowicz, *Zarządzanie informacją w układzie lokalnym*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004, s. 503–511.

ment na przykład polityki projakościowej w jednostce samorządu terytorialnego<sup>5</sup> czy polityki innowacyjnej oraz modernizacyjnej<sup>6</sup>.

Traktowanie jednostki samorządu terytorialnego jako biernego realizatora zadań ustawowych możemy nazwać podejściem formalnoprawnym. Jeżeli zaś dopuszczamy sytuację, w której jednostka samorządu terytorialnego realizuje zadania w oparciu o własną, lokalną politykę, która jednak z racji fundamentalnych musi się także mieścić w ramach ustawowych, to możemy wówczas powiedzieć, iż postrzegamy jednostkę samorządu terytorialnego w perspektywie politycznoprawnej<sup>7</sup>. W rezultacie towarzyszyć jej działalności będzie jakaś swoista, czyli jej właściwa, charakterystyczna, polityka informacyjna, na którą składają się zarówno treść i towarzyszące jej cechy, jak i forma publicznej prezentacji. Warto zauważyć, iż podczas jej uprawiania władza lokalna nie tylko wykonuje ustawowe obowiązki informacyjne oraz konsultacyjne, lecz również kreuje w społeczeństwie swój pozytywny wizerunek oraz autorytet, który często jest spersonalizowany<sup>8</sup>.

W sferze polityki lokalnej samorząd terytorialny – rozumiany nie jako instytucja władztwa i zarządzania lokalnego, lecz głównie jako element układu lokalnego – jawi się zarówno jako przedmiot, jak i podmiot gry politycznej, który czynnie uczestniczy w lokalnej komunikacji społecznej, artykułując także swoje interesy i potrzeby. Niemniej w jego ramach dokonuje się również naturalny proces agregacji zróżnicowanych interesów i potrzeb różnych kategorii oraz grup społecznych<sup>9</sup>. Zatem polityka informacyjna jednostki samorządu terytorialnego stanowi niejako wypadkową tych dwóch tendencji. Z jednej strony jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do reprezentacji interesów społeczności lokalnej, tzw. interesu wspólnego, publicznego, z drugiej zaś stanowi naturalne przedstawicielstwo interesu własnego, który tutaj jest utożsamiany z interesem lokalnych władz i jej szeroko rozumianej administracji oraz popierających ich grup i organizacji lokalnych, w tym sektora gospodarczego i pozarządowego<sup>10</sup>. W rezultacie partnerami, ale także oponentami jednostki samorządu terytorialnego w procesie komunikacji lokalnej mogą być nie tylko pozapartyjne i pozaekonomiczne ogniwa społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacje pozarządowe o takim charakterze, ale również instytucje o statusie partii politycznej, ekonomicznym oraz religijnym, z właściwymi sobie interesami i wartościami<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> P. Prokop, *Wybrane problemy zarządzania jakością w administracji publicznej*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004, s. 399.

<sup>6</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, *passim*.

<sup>7</sup> Badacze tych zagadnień w różny sposób ujmują status społeczny i polityczny instytucji samorządu terytorialnego. Zob. m.in. S. Wójcik, *Naród – samorząd terytorialny – demokracja w III RP*, Lublin 2007; idem, *Samorząd terytorialny w perspektywie personalizizmu społecznego*, w: *10-lecie funkcjonowania samorządu powiatowego (1999–2009). Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, Lublin 2010, s. 75–81.

<sup>8</sup> Zob. M. Rewera, *Autorytet władzy samorządowej*, w: *10-lecie funkcjonowania samorządu powiatowego (1999–2009). Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, Lublin 2010, s. 102–109; I. Wagner, *Stalość czy zmienność autorytetu. Pedagogiczno-społeczne studium funkcjonowania i degradacji autorytetu w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 2005.

<sup>9</sup> Zob. *Polityka lokalna, właściwości, determinanty, podmioty*, pod red. E. Ganowicz, L. Rubisza, Toruń 2008.

<sup>10</sup> Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na ewolucję poglądów teoretyków władzy lokalnej, którzy wyodrębniają m.in. koncepcje elitystyczne (faktyczna władza lokalna znajduje się w rękach elit politycznych i finansowych) i pluralistyczne (władza lokalna jest podzielona, stąd różne grupy interesu mają wpływ na jej decyzje). Por. *Nierówne koalicje – liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, red. P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, Warszawa 2004; A. Podgórnai-Krzykacz, *Władza lokalna w ujęciu koncepcji teoretycznych*, w: *10-lecie funkcjonowania samorządu powiatowego (1999–2009). Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, Lublin 2010, s. 93–101.

<sup>11</sup> Zob. J. Hauser, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

Sytuacja ta umożliwiła podział polityki informacyjnej jednostki samorządu terytorialnego – o ile przyjmiemy, że jest to twór polityczny – na jej dwa rodzaje, dla których kryterium podziału stanowi jej kierunek i zakres, jaki obejmuje:

- 1) polityka informacyjna zewnętrzna, zarówno formalna, jak i nieformalna, jest zwrócona generalnie w kierunku społeczności lokalnej i jej organizacji, czyli potencjalnie do wszystkich mieszkańców, a jej zakres obejmuje zwykle wszelkie informacje jawne, które zostały wytworzone podczas działalności jednostki samorządu terytorialnego i na ogół przez nią zgromadzone<sup>12</sup>, dotyczące nie tylko faktów, osób, zdarzeń, ale także na przykład: sprawozdań, ocen, wniosków, sugestii, interpretacji, planów, ostrzeżeń<sup>13</sup>;
- 2) polityka informacyjna wewnętrzna, zarówno formalna, jak i nieformalna, jest zwrócona w kierunku zarówno członków władz lokalnych i pracowników jednostek samorządu terytorialnego, jak i osób, grup, organizacji stanowiących zaplecze poparcia, a jej zakres obejmuje poza informacjami jawnymi, ogólnie dostępnymi, także wiadomości niejawne – nie mają one jednak prawnego charakteru informacji niejawnej<sup>14</sup>, czyli zastrzeżonej, lecz dotyczą takich wiadomości, które członkowie organów samorządu terytorialnego i pracownicy jednostek samorządowych zgromadzili podczas pełnienia swoich obowiązków, należą do nich informacje nie tylko o faktach, osobach, zdarzeniach, lecz również komunikaty takie na przykład, jak: opinie, obserwacje, wnioski, sądy, stanowiska, poglądy, interpretacje, oceny, mniemania, domysły, przekonania, plany, sugestie<sup>15</sup>.

Wskazując na aspekty formalne i nieformalne polityki informacyjnej jednostki samorządu terytorialnego, zwracamy uwagę na możliwości wykorzystania podczas jej uprawiania elementów zarówno sformalizowanych (np. prasa samorządu terytorialnego, Biuletyn Informacji Publicznej, konferencja prasowa, prywatne media), jak również elementów nieoficjalnych, zakulisowych (np. informacja poufna, kamuflaż, spisek, plotka, pogłoska, pogrożka).

Zadania samorządu terytorialnego jako organu lokalnej władzy publicznej oraz uczestnika komunikacji społecznej polegają m.in. na: informowaniu, wyjaśnianiu, integrowaniu i mobilizowaniu mieszkańców. Zasadnicze cele polityki informacyjnej jednostki samorządu terytorialnego sprowadzają się m.in. do:

- 1) realizowania prawa mieszkańców do informacji publicznej;

<sup>12</sup> A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Lublin 2002.

<sup>13</sup> W trakcie uprawiania polityki informacyjnej zewnętrznej można wykorzystywać ogólną wiedzę dotyczącą komunikacji społecznej, np. H. Bieniok, *Sztuka komunikowania się, negocjacji i rozwiązywania konfliktów*, Katowice 2005; B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2006; idem, *Podstawy komunikowania społecznego*, Wrocław 2004; A. Górski, *Podstawy i techniki komunikowania społecznego*, Poznań 2006; E. Griffin, *Podstawy komunikacji społecznej*, Gdańsk 2003; P. Hartley, *Komunikowanie interpersonalne*, Wrocław 2006; B. Janda-Dębek, *Daleko czy blisko. Dystans interakcyjny w wybranych sytuacjach społecznych*, Wrocław 2003; M. Kochan, *Pojedynek na słowa: techniki erystyczne w publicznych sporach*, Kraków 2005; I. Kurcz, *Psychologia języka i komunikacji*, Warszawa 2005; M. McKay, M. Davis, P. Fanning, *Sztuka skutecznego porozumiewania się*, Gdańsk 2004; C. Turk, *Sztuka przemawiania*, Wrocław 2003.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 roku o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. 1999, Nr 11, poz. 95).

<sup>15</sup> Polityka informacyjna wewnętrzna powinna się posilkować w szczególności osiągnięciami dyscyplin naukowych, które ogniskują się wokół problematyki tzw. komunikacji w zarządzaniu i organizacji, np. K. Balawejder, *Komunikacja, konflikty, negocjacje w organizacji*, Katowice 1998; J. Kania, *Komunikacja społeczna w zarządzaniu*, Warszawa 2006; J. Ober, *Informacja i komunikacja w zarządzaniu*, Gliwice 2007; B. Sobkowiak, *Interpersonalne i grupowe komunikowanie się w organizacji*, Poznań–Wrocław 2005; J. Stankiewicz, *Komunikowanie się w organizacji*, Wrocław 2006.

- 2) inspirowania sprawnego systemu społecznego komunikowania się w środowisku lokalnym;
- 3) promocji zewnętrznej jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) budowania porozumienia i zaufania między społecznością lokalną a jej władzami<sup>16</sup>.

Nie ulega wątpliwości, iż polityka informacyjna jednostki samorządu terytorialnego powinna być świadoma i aktywna oraz planowana i systematyczna, a jej celem jest tworzenie przesłanek zaufania we wzajemnych relacjach władzy lokalnej i mieszkańców<sup>17</sup>, a także praktykowanie jawności działania<sup>18</sup>, która ma zapobiegać m.in. potencjalnej korupcji w łonie samorządu terytorialnego<sup>19</sup>.

Zatem ogólne zadania jednostki samorządu terytorialnego w sferze formalnych kontaktów ze społecznością lokalną (polityka informacyjna zewnętrzna formalna) powinny polegać przede wszystkim na:

- 1) dostarczeniu mieszkańcom wiarygodnych informacji: dotyczących zarówno zdarzeń przeszłych, w tym w szczególności sprawozdania z realizacji budżetu oraz zakresu rzeczowego i finansowego zrealizowanych inwestycji komunalnych, jak i planowanych, w tym dotyczących kwestii finansowych oraz rzeczowych i proceduralnych; cechą takiej informacji powinna być w szczególności jej komunikacyjna odpowiedniość, rozumiana zarówno w kategoriach odpowiadania na informacyjne potrzeby odbiorcy, jak również w kategoriach odpowiedniej zawartości i formy, umożliwiającą właściwe jej zrozumienie przez przeciętnego mieszkańca; innymi słowy mówiąc: komunikat powinien brać pod uwagę zarówno zaspokojenie ważnych potrzeb informacyjnych odbiorcy, jak i kompetencję komunikacyjną odbiorcy; czynniki te w naturalny sposób ograniczają zarówno zawartość komunikatu (skupioną na najważniejszych informacjach) i jego objętość (ograniczoną chłonnością odbiorcy), jak również mają istotny wpływ na technikę kształtowania treści (przystępny sposób formułowania myśli) i formę komunikatu (klarowną i życzliwą dla odbiorcy);
- 2) wypełnianiu funkcji wyjaśniającej – której zasadniczym celem jest poszerzanie wiedzy odbiorców o rzeczywistości, w trakcie jej uprawiania posługujemy się różnymi metodami i technikami, lecz nie tylko deskrypcją, czyli suchym opisem i charakterystyką przedmiotu, ale również abstrahowaniem, analizą, analogią, definiowaniem, syntezą oraz interpretacją, wartościowaniem, oceną; zasadniczą cechą tej funkcji jest redukcowanie u odbiorcy niepewności w stosunku do stanu jego otoczenia – oraz funkcji edukacyjno-wychowawczej (zwłaszcza w dziedzinie usług publicznych o charakterze oświatowo-wychowawczym, sportowo-rekreacyjnym, kulturalno-rozrywkowym, socjalno-opiekuńczym, a także dotyczących szeroko rozumianych inwestycji komunalnych i procesu podejmowania decyzji) – jej cechą jest dążenie do lepszego poznania przez mieszkańców zasad i mechanizmów rządzących różnymi obszarami zadań, jakie ciążyą na danej jednostce samorządu terytorialnego oraz kształtowanie

<sup>16</sup> P. Jaworski-Grzanka, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2001, s. 96.

<sup>17</sup> P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.

<sup>18</sup> J. Jagoda, *Jawność działania organów samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004, s. 461–476.

<sup>19</sup> J. Borusewicz, *Społeczno-kulturowe uwarunkowanie korupcji*, Tychy 2006; *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudkowski, M. Zaborski, Wrocław 2006; *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Warszawa 2006; P. Sitniewski, *Zasada jawności jako element strategii antykorupcyjnej w samorządzie terytorialnym*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004, s. 477–487.

w społeczeństwie odpowiednich nawyków, obyczajów, zachowań, postaw, a także uznania dla pewnych wartości i norm.

Nie powinno się wykluczać z zakresu polityki informacyjnej zewnętrznej podejmowania przez jednostkę samorządu terytorialnego inicjatyw w dziedzinie tzw. kampanii społecznych, których celem jest zarówno sygnalizowanie występowania w danej społeczności lokalnej określonych problemów, jak również poszukiwanie sposobów ich rozwiązywania m.in. poprzez publiczne informowanie (dostarczenie wiarygodnych informacji) oraz edukowanie (wyszkolenie oczekiwanych postaw, zachowań i nawyków) i popularyzowanie (propagowanie właściwych wzorów, zasad, sposobów działania). W relacjach zewnętrznych danej jednostki samorządu terytorialnego można w większym stopniu wykorzystywać elementy reklamy i promocji, którymi w tym miejscu nie będziemy się zajmowali.

W perspektywie demokratycznego państwa prawnego i społeczeństwa obywatelskiego samorząd terytorialny jawi się nie tylko jako podmiot realizujący określone zadania głównie o charakterze użyteczności publicznej na poziomie lokalnym, lecz także jako podmiot zapewniający obywatelom dostęp do informacji publicznej<sup>20</sup>, która dotyczy w szczególności problematyki gospodarowania środkami finansowymi samorządu<sup>21</sup>.

Wśród zasadniczych celów komunikacji z mieszkańcami, podejmowanej przez członków organów jednostki samorządu terytorialnego i podmiotów im podporządkowanych, znajdują się m.in.:

- 1) informowanie o konkretnych faktach, osobach i wydarzeniach w sposób systematyczny i obrazowy, bowiem obraz zwykle porusza i zostaje w pamięci odbiorcy, gorzej zapamiętywane są zaś suche dane, liczby, odsetki;
- 2) wyjaśnianie faktów i wydarzeń z pewnej perspektywy, np. administracyjnej, proceduralnej, instytucjonalnej, organizacyjnej, prawnej, społecznej, politycznej, kulturowej;
- 3) uogólnianie faktów i wydarzeń z próbą ich syntezy, generalizacji bądź spekulacji, w perspektywie praktycznej bądź teoretycznej, obiektywizacji bądź subiektywizacji, z pozycji racjonalnej bądź irracjonalnej, rzeczowej bądź emocjonalnej;
- 4) przedstawianie prawidłowości i tendencji w oparciu o rzetelne dane ilościowe i jakościowe, pokazywane we wzajemnych związkach;
- 5) systematyzowanie faktów i wydarzeń poprzez ich porządkowanie chronologiczne bądź przyczynowo-skutkowe.

W gruncie rzeczy pozamerytorycznym, chociaż niemniej ważnym walorem w kontaktach członków i przedstawicieli organów jednostek samorządu terytorialnego z mieszkańcami jest sfera niewerbalna, w tym w szczególności: ubiór, fryzura, sposób poruszania się, gesty, mimika<sup>22</sup>, którymi się w tym miejscu szerzej nie będziemy zajmowali. Warto jednak nadmienić, iż

<sup>20</sup> K. Kakareko, *Prawo do informacji w systemie prawa unijnego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, s. 367–379.

<sup>21</sup> Zob. *Media lokalne a dostęp do informacji publicznej*, w: *Etyka w mediach. Wybrane problemy teorii i praktyki*, vol. 1, pod red. nauk. R. Kowalczyka, W. Machury, Poznań 2009, s. 72–96; *Obywatelskie prawo do informacji*, pod red. T. Gardockiej, Warszawa 2008.

<sup>22</sup> R. B. Adler, L. B. Rosenfeld, R. F. Proctor II, *Relacje interpersonalne. Proces porozumiewania się*, Poznań 2006; A. Benedikt, *Mowa ciała*, Wrocław 2002; A. J. Bierach, *Mowa ciała kluczem do sukcesu*, Wrocław 1997; A. J. Bierach, *Sztuka czytania z twarzy*, Wrocław 1994; A. Collins, *Język ciała gestów i zachowań*, Wrocław 1996; W. Domachowski, *Psychologia społeczna komunikacji niewerbalnej*, Toruń 1993; B. Jamrożak, J. Sobczak, *Komunikacja interpersonalna*, Poznań 1996; A. Jaskółka, *Mowa ciała. Jak ją odczytywać i właściwie z niej korzystać*, Kielce 2007; K. Jarząbek, *Gestykulacja i mimika. Słownik*, Katowice 1994; M. L. Knapp, J. A. Hall, *Komunikacja niewerbalna w interakcjach międzyludzkich*, Wrocław 2000; D. G. Leathers, *Komunikacja niewerbalna. Zasady i zastosowania*, Warszawa 2007; S. P. Morreale, B. H. Spitzberg, J. K. Barge, *Komunikacja między ludźmi. Motywacja*,



kwalifikując generalnie zachowanie niewerbalne jako pozamerytoryczne, nie możemy jednak rugować z pola widzenia znaczenia komunikacji niewerbalnej w procesie kształtowania wiarygodności jej nośników<sup>23</sup> oraz wykorzystywania jej w osiągnięciu określonych celów<sup>24</sup>. Komunikacja niewerbalna pełni szereg ważnych funkcji w procesie porozumiewania się ludzi, do których należą m.in. funkcje: zastępowania komunikatów werbalnych bądź ich uzupełniania czy akcentowania lub eksponowania, a także regulowania komunikacji werbalnej bądź modelowania zachowania odbiorców.

Interesującym zagadnieniem w praktyce komunikacyjnej jednostki samorządu terytorialnego jest problematyka propagandy, której celem jest podporządkowanie sobie odbiorców. Jej narzędziem rzadko jest kłamstwo czynne – wyrażone wprost (czyli po prostu mijanie się z prawdą). Częściej wykorzystujemy w propagandzie narzędzia miękkie, takie m.in., jak kłamstwo bierno (czyli wstrzymywanie się od przekazania znanej nam i interesującej publiczność wiedzy) czy supozycję (czyli niewyrażanie wprost konkretnej opinii czy oceny, którą jednak z kontekstu całej wypowiedzi można jednoznacznie odczytać) – jest to niewątpliwie zawołana forma podsuwania komuś jakiejś niewypowiedzianej wprost myśli, opinii, interpretacji, oceny. Warto zwrócić uwagę, iż swoisty fałsz zawarty w słowach jest w szczególności odzwierciedleniem stanu umysłu nadawcy, który chwytą się różnych metod i technik zmierzających do wywołania wśród odbiorców pozytywnych z perspektywy swego interesu reakcji. Pamiętajmy jednak, że konkurencja między różnymi źródłami informacji często niweluje lub przynajmniej osłabia rezultaty działania propagandystów.

Członkowie i przedstawiciele organów jednostek samorządu terytorialnego z racji fundamentalnych nie powinni także wywoływać lęków wśród mieszkańców. Nie powinni straszyć, lecz wychodzić z realnymi propozycjami rozwiązywania określonych problemów społecznych i gospodarczych. Poprzez systematyczny kontakt z mieszkańcami mają oni jednocześnie możliwość poznania ich opinii, co umożliwi im dokonywanie ewentualnej zmiany swojej działalności programowej i informacyjnej, niejako pod wpływem impulsów zewnętrznych, czyli tzw. opinii publicznej. Ich uczestnictwo w komunikacji lokalnej pozwala także na komunikowanie mieszkańcom decyzji, jakie są podejmowane przez nich samodzielnie, niejako pod wpływem czynników wewnętrznych. W relacjach komunikacyjnych przedstawiciele samorządu terytorialnego z otoczeniem chodzi w szczególności o takie ich zachowanie, którego istotą będzie swoiste budowanie mostów, a nie wznoszenie murów między mieszkańcami<sup>25</sup>, ich grupami i organizacjami.

Organy i jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego rzadziej są postrzegane przez obywateli w kategoriach podmiotu racjonalnie działającego i bezideowego oraz pragmatycznego, lecz częściej przez pryzmat wyborów politycznych i partyjnych (ideowych) oraz religij-

---

wiedza i umiejętności, Warszawa 2007; Z. Nęcki, *Komunikowanie interpersonalne*, Wrocław 1992; G. I. Nierenberg, H. H. Calero, *Czytając w człowieku jak w otwartej książce*, Poznań 1999; J. Parafiniuk-Soińska, *O międzyludzkiej komunikacji*, Szczecin 2003; A. Pease, *Mowa ciała. Jak odczytywać myśli innych ludzi z ich gestów*, Kielce 2001; A. Pease, B. Pease, *Mowa ciała*, Poznań 2007; W. Sikorski, *Gesty zamiast słów. Psychologia i trening komunikacji niewerbalnej*, Kraków 2007; A. Szejnberg, T. Jasiński, *Proksemika w komunikacji społecznej*, Płock 2007; D. Tarczyński, *Zrozumieć człowieka z wyglądu. Psychologia ubioru*, Białystok 2000; O. Tegze, *Komunikacja niewerbalna. Naucz się odczytywać ludzkie zachowania*, Gliwice 2006; E. Thiel, *Mowa ciała zdradzi więcej niż tysiąc słów*, Wrocław 1997; L. Tkaczyk, *Postawa, mimika, gest*, Wrocław 2000; P. Turchet, *Mowa ciała. Zrozumieć człowieka po jego gestach*, Warszawa 2006.

<sup>23</sup> S. W. Orzechowski, *Komunikacja niejęzykowa a wiarygodność*, Lublin 2007.

<sup>24</sup> G. Rebel, *Naturalna mowa ciała w socjotechnicznych metodach osiągania celu*, Wrocław 1998.

<sup>25</sup> *Mosty zamiast murów. Podręcznik komunikacji interpersonalnej*, red. J. Stewart, Warszawa 2007.

nych (nauka religii w szkołach oraz uczestnictwo kleru w różnych uroczystościach lokalnych) i pozaracjonalnych czy nawet irracjonalnych. Dowodem na działanie woluntarystyczne jest często brak kryteriów uzasadniających racjonalnie wybór działań i kolejności ich realizacji, zwłaszcza w obszarze inwestycji infrastrukturalnych, a także generalne nie korzystanie podczas podejmowania decyzji strategicznych i długofalowych z instytucji konsultacji społecznej oraz referendum lokalnego. Dlatego decyzje tego typu stanowią zwykle rezultat presji interesu partyjnego czy partykularnego, a nawet osobistego, czego dowodem jest również brak monitoringu sposobu wydatkowania środków publicznych, zwłaszcza w zakresie ich efektywności, a także audytu w większości jednostek samorządu terytorialnego.

Szczególnie blisko związane z problematyką uczestnictwa członków organów jednostki samorządu terytorialnego w komunikacji społecznej jest zagadnienie dostępu mieszkańców do spersonalizowanych informacji o wynikach głosowania radnych, podejmujących decyzje w organach władzy lokalnej, zarówno uchwałodawczej, jak i wykonawczej. Chociaż Konstytucja RP w artykułe 61 gwarantuje mieszkańcom prawo do informacji publicznej, stwierdzając, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, to jednak praktyka realizacji tego prawa na poziomie lokalnym wygląda nie najlepiej. Współczesne społeczeństwo informacyjne dysponuje znacznie większymi możliwościami korzystania z mediów elektronicznych, w szczególności z zasobów internetu, aniżeli poprzednie generacje. Stąd dziwi obecnie brak jakichkolwiek starań w dziedzinie udostępniania mieszkańcom informacji w wersji elektronicznej, dotyczących zachowania się ich przedstawicieli podczas procedury głosowania nad poszczególnymi uchwałami, podejmowanymi głównie w ramach działalności organów uchwałodawczych. Niewątpliwie ma to niebagatelne znaczenie w procesie kształtowania systemu demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego, którego filarem powinna być nie tylko jawność działania władz publicznych, lecz przede wszystkim odpowiedzialność decydentów za podejmowane rozstrzygnięcia. Dlatego jest niezmiernie kuriozalny i dwuznaczny stan, w którym obywatele mają nieskrępowany dostęp do informacji elektronicznej o tym, w jaki sposób zachowali się ich parlamentarzyści podczas głosowania nad poszczególnymi projektami ustaw, uchwał, stanowisk czy dezyderatów, natomiast nie posiadają informacji o zachowaniu się ich przedstawicieli w łonie władzy lokalnej, im przecież najbliższej. Chociaż sposób głosowania w organach uchwałodawczych obywatele mogą obserwować bezpośrednio, przyglądając się obradom rady gminy, powiatu czy sejmiku, to przecież mamy świadomość, że rejestracja spersonalizowanych wyników głosowania nawet w tej sytuacji jest prawie niemożliwa, choćby ze względu na tempo obliczania głosów. W ten sposób powstaje sytuacja, która tworzy mocny fundament zachowań demagogicznych i populistycznych dla radnych, którzy na zarzut ze strony wyborców niewłaściwego głosowania, zawsze mogą odpowiedzieć, że zachowali się zgodnie z preferencjami wyborców, jednak zostali przegłosowani przez przeciwników. Dotarcie do prawdy o ich zachowaniu nie zawsze jest możliwe, bowiem obywatele zwykle nie dysponują pierwotnym źródłem takiej informacji (np. nagranie wideo). W ten sposób tworzy się nieograniczone pole dla hipokryzji politycznej, a obok niej również dla zachowań demagogicznych i populistycznych – niestety zakłamanie i dwulicowość są obecne na wszystkich poziomach życia społecznego, politycznego, ekonomicznego, religijnego.

Obywatele oczekują od samorządu terytorialnego zaspokajania nie tylko ich potrzeb materialnych, lecz także społecznych, kulturalnych, edukacyjnych, sportowych, rozrywkowych, opiekuńczych itp. W ten sposób samorząd terytorialny jest postrzegany przez znaczną część mieszkańców jako instytucja zobowiązana do organizowania ich życia społecznego w ra-

mach określonej wspólnoty lokalnej. W konsekwencji organy samorządu terytorialnego, czasami mimowolnie, niejako zastępują lub nawet wypierają z życia społecznego i politycznego niezmiernie ważne idee wolności obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego istotną funkcją samorządu terytorialnego z tej perspektywy jest inspirowanie ważnych z punktu widzenia dobra wspólnego inicjatyw społecznych i gospodarczych, nie zaś ich zastępowanie. Organy samorządu terytorialnego i podległe im jednostki organizacyjne również nie powinny dążyć do dominacji w sferze zamunikowania lokalnego, lecz uczestniczyć w dialogu publicznym na prawach strony. Ich zachowanie komunikacyjne powinno stanowić wyraz służebności wobec społeczeństwa i partnerstwa lokalnego, natomiast nie powinno służyć narzucaniu opinii, ocen, poglądów, interpretacji, projektów.

Ważnym zagadnieniem w praktyce samorządu terytorialnego jest właściwe statuowanie relacji między polityką jako praktycznym sposobem realizacji dobra publicznego a ideologią stanowiącą wyraz przyjęcia określonych wartości i ocen oraz zasad postępowania i poglądów, dotyczących rzeczywistości zarówno przeszłej, teraźniejszej, jak i przyszłej (widzianej w ramach pewnych koncepcji filozoficznych, ekonomicznych, prawnych, etycznych, religijnych). Niemniej istotne są relacje między pragmatyzmem zrjonalizowanym a pragmatyzmem ideowym (ideologicznym) oraz między programem partii politycznej a programem jednostki samorządu terytorialnego, który powinien stanowić w szczególności wyraz woli konkretnej wspólnoty lokalnej, wyrażonej nie tylko w procedurze wyborczej, lecz także w konsultacjach społecznych i referendum lokalnym oraz partycypacji obywatelskiej. W rezultacie powinniśmy się zastanowić nad podstawą programowania rozwoju lokalnego, czy będzie nią perspektywa celoworacjonalna, czy wartościoworacjonalna. W wyniku przyjęcia celoworacjonalnej perspektywy programowania rozwoju lokalnego, kładziemy nacisk na realizację celów, które są racjonalnie formułowane przez społeczność lokalną w określonej procedurze polityczno-elekcyjnej (np. wybory samorządowe, konsultacja, referendum lokalne). Natomiast opowiedzenie się za wartościoworacjonalną podstawą programowania rozwoju lokalnego obliguje nas do realizowania w jego toku określonych racjonalnie wartości, które determinują cele, stanowiące środek praktycznego realizowania przyjętych wartości. Mamy świadomość, że w ramach działań wartościoworacjonalnych najważniejszym elementem jest określona racjonalnie wartość, którą może być np. sprawiedliwość, równość, praworządność, solidarność, patriotyzm. Natomiast perspektywa celoworacjonalna nie skupia się na przyjętych wartościach, lecz na celu, jaki ma osiągnąć racjonalne działanie, np. poprawienie warunków życia ubogich rodzin wielodzietnych poprzez zwolnienie ich z podatków lokalnych czy zmniejszenie liczby kolizji drogowych poprzez wybudowanie ronda. Oczywiście osiągnane w wyniku racjonalnych działań cele mogą stanowić i często stanowią w jakimś stopniu wyraz uznania dla określonych racjonalnie wartości. Na przykład poprawa warunków życia ubogich rodzin wielodzietnych realizuje nie tylko wartości społeczeństwa solidarnego, lecz również praworządnego.

Wyzwaniem dla współczesnego samorządu terytorialnego jest rozwój społeczeństwa informacyjnego<sup>26</sup>, który wymusza na poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego zmianę sposobu komunikacji z mieszkańcami, gdzie wykorzystywane są nowoczesne osiągn-

---

<sup>26</sup> T. Goban Klas, P. Sienkiewicz, *Spoleczeństwo informacyjne: szanse, zagrożenia, wyzwania*, Kraków 1999; St. Juszczak, *Człowiek w świecie elektronicznych mediów – szanse i zagrożenia*, Katowice 2000; K. Materska, *Informacja w organizacji społeczeństwa wiedzy*, Warszawa 2007; *Spoleczeństwo informacyjne w perspektywie człowieka, techniki, gospodarki*, pod red. L. W. Zachera, Warszawa 2001.



nięcia telekomunikacji i teleinformatyki<sup>27</sup>. Cechą komunikacji w warunkach społeczeństwa informacyjnego jest interaktywność, której skutkiem jest także odpowiadanie przez samorząd terytorialny na różnicowane potrzeby wielorakich grup i podmiotów (czasami mówi się wówczas o tzw. demokracji mozaikowej, uczestniczącej, deliberyatywnej, dyskursywnej, konsensualnej, pluralistycznej, a także agonistycznej<sup>28</sup>, akcentującej takie elementy, jak współzawodnictwo i konflikt<sup>29</sup>). To zaś wymaga od władzy publicznej permanentnego dokształcania się, w szczególności w dziedzinie technologii teleinformatycznych. W rezultacie postrzegamy wówczas instytucję samorządu terytorialnego w perspektywie idei społeczeństwa informacyjnego, w którym najistotniejszy jest powszechny dostęp do podstawowych usług elektronicznych, takich w szczególności, jak informacja publiczna, edukacja oraz bezpłatna opieka zdrowotna. Odpowiedzialność za budowę podstawy materialnej społeczeństwa informacyjnego ponoszą określone podmioty władzy i administracji publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Należy sobie już dzisiaj uświadomić, iż epoka informacyjna będzie się charakteryzowała otwartością, szybkością i relatywnie taną wymianą informacji, stanowiącą fundament komunikacji społecznej, jak również permanentną edukacją i zwiększoną wydajnością pracy. Siłą napędową dynamicznego rozwoju społecznego stanowią w tych warunkach rezultat współdziałania wiedzy oraz technologii informacyjnych zaprzęgniętych w rydwan postępu. Niemniej należy także podkreślić, iż same zasoby wiedzy nie tworzą automatycznie określonych korzyści społecznych. Istotne w tych warunkach jest kreatywne wykorzystanie zgromadzonej informacji, która dopiero w wyniku procesu operacjonalizacji znajduje społeczne i ekonomiczne zastosowanie.

Członkowie organów samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnie organom tym podległych jako uczestnicy komunikacji społecznej na poziomie lokalnym powinni uświadomić sobie nie tylko ważką rolę mediów we współczesnym społeczeństwie, które przenoszą ważne informacje między nadawcami i odbiorcami oraz komentują i oceniają działania i wydarzenia, lecz także to, iż media, w szczególności zaś media lokalne, pełnią w demokratycznym społeczeństwie obywatelskim nie tylko funkcje informacyjną i kreacyjną, lecz również funkcję kompensacyjną<sup>30</sup>, gdy stają w obronie słabszych, marginalizowanych, lub przedstawiają interesy osób i grup, które nie są w stanie, z różnych powodów, w sposób właściwy wykonywać funkcji reprezentacji swoich interesów<sup>31</sup>. Zatem w perspektywie polityki informacyjnej samorządu terytorialnego niezmiernie ważne jest posiadanie przez przedstawicieli organów i jednostek samorządu terytorialnego właściwych umiejętności korzystania z mediów oraz utrzymywania obopólnie korzystnych relacji z mediami jako ważnymi środkami przenoszenia informacji i dialogu społecznego w nowoczesnym demokratycznym społeczeństwie<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> A. Pawłowska, *Informacja – informatyzacja – e-rząd – samorząd lokalny w społeczeństwie informacyjnym*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004, s. 450–460.

<sup>28</sup> Por. E. Laclau, Ch. Mouffe, *Hegemonia i socjalistyczna strategia. Przyczynek do projektu radykalnej polityki demokratycznej*, Wrocław 2007; Ch. Mouffe, *Paradoks demokracji*, Wrocław 2005.

<sup>29</sup> Zob. F. Biały, *Konflikt jako wartość? Demokracja agonistyczna a populizm europejski w ujęciu Chantal Mouffe*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2010, nr 1, s. 219–233.

<sup>30</sup> Por. *Zadania mediów lokalnych w społeczeństwie obywatelskim*, w: *Media dawne i współczesne*, pod red. B. Kosmanowej, t. 4, Poznań 2009, s. 83–94.

<sup>31</sup> Zob. R. Kowalczyk, *Relacje między prasą lokalną a samorządem terytorialnym. Aspekty formalnoprawne i etyczne*, w: *10-lecie funkcjonowania samorządu powiatowego (1999–2009). Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, Lublin 2010, s. 82–92.

<sup>32</sup> J. Adamowski, *Demokracja a nowe środki komunikacji społecznej*, Warszawa 2004; J. Chłopecki, *Media lokalne a demokracja lokalna*, Rzeszów 2005; S. Juszczyk, *Komunikacja człowieka z mediami*, Katowice 1998; L. Po-

Pamiętajmy, iż bez utrzymywania i podtrzymywania dialogu nie można efektywnie zarządzać jednostką samorządu terytorialnego, tym samym realizować misji samorządu terytorialnego. Jej istotą jest przecież służba społeczności lokalnej oraz zaspokajanie jej zróżnicowanych potrzeb, w tym także potrzeb informacyjnych.

Problemem współczesnej Polski lokalnej są rozliczne przywary osób publicznych, które stanowią dziedzictwo tradycji oraz rezultat niskiej kultury politycznej, prawnej, ekonomicznej oraz obywatelskiej w naszym kraju. Zwraca się uwagę w szczególności na partyjniactwo (jako przeciwieństwo polityki jako służgi interesu publicznego), partykularyzm (jako przeciwieństwo dobra wspólnego) oraz pieniactwo (jako przeciwieństwo cnoty rozważliwego i umiarnego).

Zagadnienie uczestnictwa organów samorządu terytorialnego i podległych im jednostek w komunikacji społecznej na poziomie lokalnym można egzemplifikować gminą oraz przedstawiać w czterech koherentnych obszarach, wyodrębniając:

- I. podmioty komunikacji lokalnej;
- II. cele uczestnictwa w komunikacji lokalnej;
- III. sposoby i środki udziału w komunikacji lokalnej;
- IV. pozytywne i negatywne zachowania w komunikacji lokalnej.

Wśród podmiotów uczestniczących w komunikacji lokalnej na poziomie gminy ze strony samorządu terytorialnego, wyróżnionych na podstawie konkretnych czynników, znajdują się w szczególności:

- 1) w ramach zadań samorządu terytorialnego wykonywanych na podstawie prawa (ustawa o samorządzie gminnym):
  - a) rada gminy (organ kolegialny) – jako władza stanowiąca (uchwałodawcza),
  - b) wójt, burmistrz, prezydent miasta (organ jednoosobowy) – jako władza wykonawcza;
- 2) jako podmiot lokalnych stosunków politycznych:
  - a) rada gminy,
  - b) wójt, burmistrz, prezydent miasta,
  - c) kluby lub koła działające w ramach rady gminy;
- 3) w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej:
  - a) rada gminy,
  - b) wójt, burmistrz, prezydent miasta,
  - c) urzędnicy samorządowi (urząd gminy),
  - d) pracownicy jednostek organizacyjnych gminy,
  - e) sołtys na wsi i przewodniczący jednostki samorządu osiedlowego w mieście;
- 4) w ramach działalności szczegółowej:
  - a) urzędnicy samorządowi (urząd gminy),
  - b) pracownicy jednostek organizacyjnych gminy,
  - c) sołtys na wsi i przewodniczący jednostki samorządu osiedlowego w mieście.

Wśród zasadniczych celów uczestnictwa jednostki samorządu terytorialnego w komunikacji lokalnej znajdują się:

- 1) dostarczanie mieszkańcom rzetelnej informacji;
- 2) wyjaśnianie i uzasadnianie mieszkańcom decyzji i zamierzeń;

- 3) apelowanie do społeczności lokalnej i jej mobilizowanie do podjęcia określonego w apelu wysiłku oraz inspirowanie do podejmowanie nowych wyzwań;
- 4) integrowanie mieszkańców wokół określonych problemów i przedsięwzięć oraz kreowanie pozytywnych emocji i budowanie dobrych relacji międzyludzkich i międzyinstytucjonalnych (międzyorganizacyjnych);
- 5) reklama społeczna i promocja walorów gminy wśród mieszkańców i turystów.
- 6) podtrzymywanie interaktywnego dialogu społecznego (publicznego) z mieszkańcami;
- 7) konsultowanie z mieszkańcami określonych decyzji i zamierzeń;
- 8) zbieranie opinii mieszkańców w konkretnych sprawach;
- 9) utrzymywanie kontaktu z mediami lokalnymi;
- 10) lobbing komunalny – jako środek poszukiwania wsparcia i inwestorów oraz pobudzania rozwoju lokalnego.

Sposoby i środki uczestnictwa jednostki samorządu terytorialnego w komunikacji lokalnej dzielimy na:

- 1) bezpośrednie:
  - a) rozmowa, dialog, konsultacja (charakter werbalny),
  - b) briefing, konferencja prasowa (stała, okazjonalna), spotkania z mieszkańcami (celowe, okazjonalne);
- 2) pośrednie:
  - a) prasa, radio, telewizja (zarówno podmioty samorządowe, jak i pozasamorządowe<sup>33</sup>),
  - b) Biuletyn Informacji Publicznej (BIP),
  - c) witryna internetowa jednostek organizacyjnych i pomocniczych gminy,
  - d) informacja zewnętrzna (afisz, ogłoszenie, tablice i słupy ogłoszeniowe),
  - e) reklama i promocja zewnętrzna (billboard, banner),
  - f) ulotka.

Wśród pozytywnych przejawów zachowania przedstawicieli organów i jednostek samorządu gminnego w komunikacji lokalnej<sup>34</sup> znajdują się:

- 1) rzetelność i rzetelność, czyli konkretność, dokładność i sumiennosc;
- 2) bezstronność, to zachowanie nie tyle neutralne i obojętne, co wiarygodne, czyli nie kierujące się uprzedzeniami, stereotypami czy generalizacjami;
- 3) koncyliacyjność jako umiejętność dążenia do kompromisu i ugody;
- 4) umiarkowanie zarówno w wysławianiu się, jak i opiniach, komentarzach, ocenach, interpretacjach;
- 5) tolerancja, to przede wszystkim wyrozumiałość oraz próba zrozumienia innych racji, stanowisk, sugestii, opinii, ocen, propozycji, a nie pobłażliwość;
- 6) umiejętność poszukiwania prawdy, w tym analizy, syntezy i wnioskowania;
- 7) właściwe umiejętności komunikacyjne (wysławiania, przedstawiania, ilustrowania);
- 8) logika wypowiedzi (zwracanie uwagi zwłaszcza na jej sens i spójność semantyczną oraz umiejętność wykorzystywania analogii i związków przyczynowo-skutkowych), a także jej pragmatyczność (użyteczność w osiąganiu założonych zadań i celów) oraz estetyczność (mówić nie tylko treściwie, zwięźle i na temat, lecz również pięk-

---

<sup>33</sup> Zob. *Prasa lokalna samorządów terytorialnych elementem systemu komunikacji na szczeblu lokalnym*, w: *Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładckiego, Poznań 1999, s. 231–252.

<sup>34</sup> T. Warner, *Umiejętności w komunikowaniu się*, Wrocław 1999.

nie), w tym dostrzeganie ograniczeń formalnych wypowiedzi (zwłaszcza prawnych, czyli możliwości popełnienia na przykład przestępstwa zniesławienia<sup>35</sup>);

- 9) umiejętność obiektywizacji wypowiedzi, czyli przedstawiania różnych danych ilościowych i jakościowych oraz racji, zarówno *pro*, jak i *contra*;
- 10) otwartość na dialog jako sposób poznawania innych opinii i ocen, cechująca się jawnością, szczerością i bezpośredniością;
- 11) umiejętność współpracy i aktywnego słuchania, które mogą prowadzić do wzrostu efektywności wykonywanych zadań zarówno przez członków organów samorządu terytorialnego, jak i pracowników samorządowych oraz stanowić dobry fundament pozytywnego i kreatywnego klimatu społecznego w środowisku lokalnym; w relacjach publicznych cechy te umożliwiają m.in. właściwą artykulację preferencji mieszkańców oraz udrażniając dialog społeczny;
- 12) służebność wobec społeczeństwa i umiejętność zabiegania o dobro wspólne, publiczne.

Wśród negatywnych przejawów zachowania członków organów i pracowników jednostek samorządu gminnego w komunikacji lokalnej możemy wymienić:

- 1) propagandowość i agitacyjność, czyli skupianie się na pozytywnych elementach, osiągnięciach, sukcesach, planach (ich celem nie jest obiektywne i rzetelne przedstawienie czy wyjaśnienie rzeczywistości, lecz zjednanie poparcia społecznego), brakuje w takiej wypowiedzi elementów krytycznych, wątpliwych, dyskusyjnych;
- 2) konfliktowość i pieniactwo, wyrażające się napastliwością werbalną i niewerbalną, a także zaczepeknością argumentów i wniosków oraz swarliwością i złośliwością, zachowanie takie ociera się o awanturnictwo polityczne;
- 3) partyjniactwo, które wyraża się przede wszystkim priorytetowym traktowaniem poglądów, opinii, ocen i interpretacji, a także założeń, zamierzeń i planów jednej grupy politycznej, co powoduje, iż w procesie podejmowania decyzji w sferze politycznej brane są pod uwagę interesy nie tylko publiczne, lecz także partykularne jednej lub kilku partii politycznych (koalicji) czy grup interesu;
- 4) ideologizację i swoistą teologizację wypowiedzi, które podpierają się argumentami, poglądami i przekonaniem głównie o charakterze ideologicznym i/bądź teologicznym, zaczerpniętymi głównie z jednej ideologii i/bądź religii, co w oczywisty sposób ruguje argumenty i kryteria rzeczowe, mierzalne, obiektywne i racjonalne oraz sytuuje wypowiedź bardziej na fundamencie światopoglądowych, konkretnych wyznawanych poglądów i podzielanych wartości, aniżeli na podstawie celowości i efektywności;
- 5) suponowanie, które zasadzając się na daleko sięgającej podejrzliwości m.in. wobec inaczej myślących czy pochodzących z innych obozów politycznych i/bądź religijnych czy obyczajowych, wykazuje nieufność i szerzy wątpliwości dotyczące ich osiągnięć i zamierzeń, które nie są przez nadawcę wyraźnie wypowiedziane, lecz w wyraźny sposób zasugerowane odbiorcy i w swej istocie mają negatywne konotacje;
- 6) negatywizację rzeczywistości teraźniejszej i antycypację negatywną przyszłości, których głównym celem jest dezawuowanie faktycznych osiągnięć i sukcesów przeciwników politycznych, a także insynuowanie negatywne oraz intuicyjne przewidywanie klęski ich polityki w niedalekiej przyszłości;

---

<sup>35</sup> Artykuł 212 Kodeksu karnego (Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553).

- 7) nierzeczowość i nierzetelność, cechą takich wypowiedzi jest ich jałowość przedmiotowa i merytoryczna oraz niestaranność, które stanowią o lekceważącym stosunku nadawcy do odbiorcy;
- 8) stronniczość, to przede wszystkim kreślenie nieobiektywnego, czyli tendencyjnego i niesprawiedliwego obrazu rzeczywistości, któremu brakuje głównie rzeczowości oraz umiarkowania;
- 9) pomijanie ważnych faktów oraz analogii i związków przyczynowo-skutkowych, które prowadzi do zubożenia merytorycznego i logicznego wypowiedzi do tego stopnia, iż można ją definiować w kategoriach frazesu, sloganu, truizmu, banału bądź propagandy, agitacji, reklamy, promocji czy nawet indoktrynacji;
- 10) nieumiarkowanie i radykalizm, które prowadzą z jednej strony do rozpasania w zakresie m.in. opinii, ocen i sugestii, z drugiej zaś do przesadnego, a czasem nawet drastycznego ujęcia rzeczywistości, w którym dominuje pierwiastek skrajny lub wręcz rewolucyjny, bezwzględny i nietolerancyjny;
- 11) nietolerancję, która charakteryzuje się głównie uprzedzeniem i brakiem wyrozumiałości dla innych racji, zachowań i obyczajów; jest wyrazem swoistego prostactwa umysłowego i niechęci wobec innych, obcych;
- 12) nielogiczność, która wyraża się błędnym, opartym na fałszywych argumentach i przesłankach, wnioskiem, opacznym, absurdalnym bądź nawet paradoksalnym ujęciem rzeczywistości, charakteryzuje się m.in. niekonsekwencją, sama w sobie stanowi źródło nieporozumień, a nawet konfliktu;
- 13) afektywność, której źródłem jest nadmierna wrażliwość pozytywna bądź negatywna, prowadząca niekiedy do takiego stanu pobudzenia emocjonalnego, który nie tylko ogranicza możliwości właściwego rozpoznawania rzeczywistości, lecz może prowadzić do zachowań nieprzewidywalnych, zarówno pod względem werbalnym, jak i niewerbalnym;
- 14) unikanie kontaktu z mieszkańcami i mediami oraz nieumiejętność prowadzenia autentycznego dialogu społecznego, które łącznie mogą doprowadzić do stanu swoistej alienacji władzy lokalnej; zachowania takie ograniczają możliwości partycypacji konwencjonalnej mieszkańców i ich organizacji we władzy lokalnej, co może prowadzić do prób wykorzystywania środków partycypacji niekonwencjonalnej (np. pikieety, protesty, anonimowe telefony, pogrożki);
- 15) nieumiejętność współdziałania i aktywnego słuchania, które mogą skutkować z jednej strony zmniejszoną efektywnością wykonywanych zadań przez członków organów i pracowników samorządowych, z drugiej zaś stanowić zarzewie ich problemów emocjonalnych; w relacjach publicznych cechy te mogą znacznie ograniczać rozumienie i właściwe artykułowanie preferencji mieszkańców oraz utrudniać dialog społeczny;
- 16) arogancję, której wyrazem jest m.in. niegrzeczność (nieuprzejmość, nietaktowność), wulgarność (bezcelność, tupet) oraz nieogledność (poufalość bądź szorstkość czy opryskliwość) w relacjach interpersonalnych, a także swoista niestosowność zachowania w przestrzeni publicznej, wyrażająca się zuchwałością i butą oraz nieprzyzwoitością i niedyskrecją;
- 17) agresywność werbalną i pozawerbalną, której wyrazem jest napastliwy i zaczepny ton wypowiedzi oraz jej konfrontacyjny i złośliwy charakter (cyniczny, szyderczy, urągliwy, sarkastyczny, uszczypliwy), a także towarzyszące jej zachowanie, z wielce mówiącym sposobem unoszenia brwi, ułożenia ust, ruchów oczu czy gestów głowy, rąk i nóg;



- 18) interesowność, która zwykle nie jest widoczna wprost, lecz częściej jest dorozumiewana częściowo z zachowań niewerbalnych, a częściowo werbalnych, może mieć charakter zbiorowy partyjny, grupowy bądź osobisty, partykularny;
- 19) zacierzwienie, które oznacza złą pamiętliwość, cechującą się głównie nawrotami negatywnych emocji wobec określonego osobnika bądź grupy; ta cecha zachowania nie bierze pod uwagę obiektywnych faktów i okoliczności, lecz jej nosiciel jest niejako wściekle uprzedzony do danego podmiotu;
- 20) partykularyzm, który charakteryzuje się dominacją racji i interesów jednostkowych bądź grupowych, jego wyrazem jest swoisty osobniczy egocentryzm, a nawet egotyzm, a podstawą decyzji oraz sądów, opinii i ocen jest daleko posunięty subiektywizm.

Zmora polityki informacyjnej realizowanej w obszarze samorządu terytorialnego jest odejście od próby autentycznego i bezstronnego opisu i diagnozy rzeczywistości, które zastępuje jej swoiste kreowanie, wykorzystujące głównie argumenty o charakterze ideologicznym i emocjonalnym, a nie pragmatycznym i racjonalnym. W rezultacie wywyższa się pewne wartości, które leżą u podstaw określonych decyzji politycznych, tym samym pomniejsza lub ruguje z dyskusji publicznej inne, a czasami przeciwstawia się je. Dokonując, często mimo woli, również swoistego podziału ludzi na dobrych i złych, swoich i obcych. Dzieje się to poprzez wypowiedzi, które odnosząc się do istniejącego stanu rzeczy, tworzą jednak niepełny, a czasami nawet iluzoryczny obraz rzeczywistości i autentycznych problemów ludzi. Ponadto, wystąpienia publiczne mogą być przewrotne, zatem nieszczerze, perfidne, obłudne, to znaczy przedstawiające rzeczy, zdarzenia, zjawiska, w sposób opaczny, który jednak jest zgodny ze swoistym interesem nadawcy. Czasami jest to także mowa niewyraźna, hermetyczna, a przez to niezrozumiała dla przeciętnego odbiorcy. Towarzyszy temu najczęściej nieumiejętność dostrzegania rzeczywistych przyczyn pewnych zdarzeń, zjawisk i procesów, albo celowe ich pomijanie. Konsekwencją tego jest skupianie się na eliminacji rezultatów określonych działań, lecz nie ich właściwych źródeł. Czasami miesza się przyczyny ze skutkami, co prowadzi do jeszcze większych kłopotów i nieporozumień. Kłopotem polityki informacyjnej lokalnej jednostki samorządu terytorialnego jest także krótkookresowa perspektywa, tzw. prezentyzm. Do ważniejszych negatywnych zachowań i postaw, utrudniających rozwój pozytywnej komunikacji społecznej zalicza się na przykład: bierność, bezmyślność, głupotę, kłamstwo, konformizm, korupcję, lenistwo, niecierpliwość, niesprawiedliwość, obłudę, rządę władzy i pieniędzy, waśnię, wyniosłość, zawiść. Obraz rzeczywistości, w którym nie bierze się pod uwagę tych czynników patologicznych, jest obrazem w pewnym stopniu nieprawdziwym. Należy także zwrócić uwagę, że większość wypowiedzi uczestników lokalnej komunikacji nie jest rezultatem dokładnej i rzeczowej analizy rzeczywistości, lecz wyrazem myśli konkretnego człowieka o tejszy rzeczywistości, która na pewno nie jest i nie może być precyzyjna oraz bezstronna. To, co widzimy nie może przekładać się w sposób dosłowny, jednolity i zupełny na myśl, z której pochodzi każda wypowiedź. Zatem obraz rzeczywistości nie jest równoznaczny z naszymi wrażeniami, bowiem to, co widzimy, powstaje z tego, czego nie dostrzegamy. W konsekwencji popularny obraz rzeczywistości, jaki tworzymy w naszych głowach jest wycinkowy, często niespójny i zazwyczaj omija najważniejsze przyczyny ludzkich postaw, zachowań, opinii.

Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić olbrzymią rolę właściwego przygotowania do udziału w komunikacji społecznej członków organów i innych form instytucjonalnych samorządu terytorialnego. Należy temu zagadnieniu nadać większą niż do tej pory rangę. Bowiem z jednej strony właściwe umiejętności komunikacyjne umożliwiają lepsze, precyzyjniejsze i głębsze odzwierciedlanie złożonej rzeczywistości społeczno-politycznej

i ekonomicznej, a także nieskrępowane przedstawianie swoich racji, opinii, poglądów, sugestii, interpretacji, z drugiej zaś ułatwiają poznawanie cudzych myśli, przekonań, sądów, sposobów myślenia. Dopiero na bazie właściwie uformowanej i zarządzanej komunikacji społecznej może ukształtować się klimat dla interaktywnego dialogu społecznego, którego strony umiejętnie posługują się nie tylko specjalistyczną wiedzą, stosownymi argumentami i rzetelnymi wynikami badań, lecz także wykazują się odpowiednimi umiejętnościami komunikacyjnymi, takimi, jak: otwartość, szczerłość, tolerancja, umiarkowanie, rzeczowość, zdolność do empatii, kompromisu, zrozumienia innych racji. Na takim fundamencie można budować dobre relacje społeczne i polityczne, które są zwykle ważnym składnikiem zadowolenia i szczęścia człowieka, bowiem przynoszą większy pożytek.

---

### Summary

#### **Local government as a participant of social communication**

The author considers local government as a participant of social communication, mainly by means of its public communications. He emphasizes two fundamental forms of public communication, formal and informal. He touches upon the political foundations of local government information policies, which implement a specific political vision of the authorities. The author concludes by saying that in the field of information policy a unit of local government cannot be treated as a passive executor of statutory tasks (in their formal and legal aspects) but should rather be perceived as an active creator that runs its information policies on the basis of its own local policy (the political and legal aspects).

