



STUDIA OBSZARÓW WIEJSKICH
2018, tom 51, s. 27–45
<https://doi.org/10.7163/SOW.51.2>



KOMISJA OBSZARÓW WIEJSKICH
POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE
www.ptgeo.org.pl



INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
POLSKA AKADEMIA NAUK
www.igipz.pan.pl



Polityka informacyjna i komunikacyjna władz samorządowych. Studium przypadku wiejskiej gminy Zgierz

Information and communication policy of local authorities. Case study of rural municipality of Zgierz

Krystyna Dzwonkowska-Godula

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Socjologii Struktur i Zmian Społecznych
ul. Rewolucji 1905 r. nr 41, 90-214 Łódź
krystyna.dzwonkowska@uni.lodz.pl

Zarys treści: W artykule podjęto problem komunikacji władz samorządowych z mieszkańcami w gminie wiejskiej, stosowanych narzędzi komunikowania, stwarzania możliwości dialogu z obywatelami. Zrealizowane badanie opiera się na studium przypadku gminy wiejskiej Zgierz w województwie łódzkim i analizie danych zastanych dotyczących różnych form komunikowania władz gminy ze społecznością lokalną. Zaproponowano rozróżnienie polityki informacyjnej, mającej charakter jednostronnej komunikacji, ukierunkowanej na przekazanie informacji „z góry na dół” oraz polityki komunikacyjnej, mającej na celu wymianę informacji pomiędzy władzami lokalnymi oraz członkami lokalnej społeczności, w której obie strony wchodzi w rolę nadawców i odbiorców. Wśród wykorzystywanych instrumentów komunikacji wyodrębniono formy oparte na komunikacji bezpośredniej i pośredniej, w tym komunikacji medialnej. Jak pokazują wyniki badania, mimo stosowania różnorodnych oraz nowoczesnych form komunikowania się z obywatelami, władze samorządowe koncentrują się na informowaniu obywateli o podejmowanych przez nie działaniach i promowaniu prowadzonej polityki. Mniej zainteresowane są natomiast pozyskiwaniem informacji o ich potrzebach, problemach, oczekiwaniach. Sami mieszkańcy również stosunkowo rzadko korzystają z dostępnych form komunikacji z przedstawicielami władz i wpływania w ten sposób na lokalną politykę.

Słowa kluczowe: polityka informacyjna, polityka komunikacyjna, gmina wiejska, samorząd lokalny, społeczność lokalna.

Wprowadzenie

Podejmując temat demokracji lokalnej, zarządzania gminą czy uczestnictwa mieszkańców w decydowaniu o sprawach lokalnej społeczności, nie można nie odnieść się do zagadnienia komunikacji i polityki informacyjnej. Jak stwierdziła J. Regulska (1995a, s. 7), „dla aktywnej partycypacji obywateli potrzebuje nie tylko wizji, do czego dąży, nie tylko umiejętności współpracy i organizowania swojej społecznej działalności, ale również – informacji o tym, co się wokół niego dzieje. Informacja stanowi jedno z najistotniejszych ogniw w procesie budowania demokracji”.

W jednym z poradników dla przedstawicieli administracji publicznej autorzy zwracają uwagę, że w związku ze zmianą modelu funkcjonowania władzy publicznej – odchodze-

niem od modelu urzędniczego na rzecz modelu menadżerskiego – powiązane ze sobą procesy komunikacji i partycypacji społecznej są niezbędnymi elementami publicznego zarządzania (Hausner i in. 1999, s. 7). Obecnie jako optymalny model zarządzania w sektorze publicznym traktuje się zarządzanie włączające obywateli w procesy podejmowania decyzji (*governance*¹), traktujące ich jako współodpowiedzialnych partnerów w tworzeniu i wdrażaniu rozwiązań wspólnych problemów (Marks-Krzyszkowska 2013, s. 316–317). W odniesieniu do lokalnych społeczności wiąże się to z ich upodmiotowieniem, postrzeganiem ich jako sieci współpracujących ze sobą podmiotów państwowych, rynkowych i społecznych oraz rozwojem samorządności (Cheshire i in. 2007, s. 2).

Wymiana informacji pomiędzy przedstawicielami władzy a otoczeniem i włączanie obywateli do procesów decyzyjnych jest warunkiem efektywnego działania samorządu terytorialnego (czy administracji publicznej każdego szczebla), bez nich „nie można skutecznie prowadzić żadnej polityki, czyli definiować cele publiczne i je osiągać, projektować zmiany i je wprowadzać” (Hausner i in. 1999, s. 7). Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka polityki informacyjnej i komunikacyjnej w objętej badaniem gminie Zgierz – stosowanych przez władze samorządowe instrumentów komunikowania społecznego oraz korzystania z nich przez mieszkańców. Postawiono pytanie, z jakim typem komunikacji społecznej mamy do czynienia w badanej gminie, czy władze gminy prowadzą otwarty dialog z obywatelami, a tym samym stwarzają warunki dla współzrządzenia.

Gmina wiejska Zgierz położona jest w północnej części województwa łódzkiego, w powiecie zgierskim. Jej całkowita powierzchnia wynosi 199 km², a liczba mieszkańców w 2018 r. wynosiła 13 972. Sieć osadniczą tworzy 69 miejscowości, zorganizowanych w 40 sołectw. Atutem gminy jest jej położenie w centrum Polski, w bezpośrednim sąsiedztwie aglomeracji łódzkiej oraz jej dostępność komunikacyjna. Przebiegająca przez teren gminy autostrada dzieli ją na dwa obszary, pełniące inne funkcje. Mniejsza część południowa, usytuowana bliżej Łodzi, jest bardziej zurbanizowana i zaludniona, stanowiąc „sypialnię” dla miasta. Mieszka tu ponad połowa mieszkańców gminy. Ze względu na duże kompleksy leśne obszar ten pełni także funkcję rekreacyjno-wypoczynkową (jest tam wiele działek rekreacyjnych z domami letniskowymi). Większa część gminy, położona na północ od autostrady, ma przede wszystkim rolniczy charakter. Badaną gminę charakteryzuje relatywnie wysoki poziom i warunki życia (Michalska-Żyła 2017).

Polityka informacyjna i komunikacyjna w gminie

Polityka informacyjna jest rozumiana jako „świadoma i prowadzona planowo oraz systematycznie działalność władz samorządowych, która polega na komunikowaniu się z mieszkańcami w różnych formach” (Chmielewski i in. 2015, s. 11). Stąd też określa się ją również mianem polityki komunikacyjnej (por. np. Drosik 2006). Służy ona kilku celom (por. Kozłowski 1995, s. 29; Sakowicz 2006, s. 239; Chmielewski i in. 2015, s. 11). Po pierwsze, chodzi o wymianę informacji – członkowie społeczności lokalnej muszą być na bieżąco informowani o tym, co „się dzieje”, jakie działania są podejmowane (realizacja prawa

¹ Pojęcie to, zyskujące na popularności i chętnie stosowane w literaturze przedmiotu, może być różnie definiowane (por. Rhodes 1996, Cheshire i in. 2007, Pawłowska 2016). Jako powiązane z nim terminy pojawiają się m.in. pojęcie współzarządzania czy współzrządzenia, czym podkreśla się odejście w ramach tego typu zarządzania publicznego od państwowego, centralnego monopolu w sprawowaniu władzy.

do informacji), z kolei przedstawiciele administracji muszą mieć możliwość pozyskania informacji o potrzebach, problemach, oczekiwaniach mieszkańców. Po drugie, polityka informacyjna powinna prowadzić do integracji lokalnego środowiska, nie tylko porozumienia i współpracy między społecznością gminy i jej władzami, ale także pomiędzy różnymi podmiotami funkcjonującymi w lokalnej wspólnocie (np. organizacje pozarządowe, nieformalne grupy mieszkańców, przedsiębiorcy). Po trzecie, co wynika z poprzedniego, polityka informacyjna powinna prowadzić do „rozwijania we wspólnocie cech społeczeństwa obywatelskiego, rozwijania procesów partycypacji w procesie podejmowania decyzji” (Chmielewski i in. 2015, s. 11). Po czwarte, celem polityki informacyjnej jest promocja gminy i kształtowanie jej pozytywnego wizerunku, zarówno w oczach mieszkańców, jak i zewnętrznych „interesariuszy”. Po piąte, w komunikacji z mieszkańcami chodzi również o zyskanie społecznego poparcia, nie tylko na rzecz realizacji strategicznych celów i planów, ale także na rzecz legitymizacji władzy i zapewnienia jej ciągłości – wybieralności. Jak zauważa Z. Chmielewski (2015a, s. 67), „samorząd, jako organ wybieralny, powinien być z założenia zainteresowany komunikowaniem o swoich poczynaniach i zabieganiem na tej podstawie o uznanie i poparcie, podobnie jak prezydent miasta, burmistrz czy wójt”.

Jak wynika z wymienionych wyżej celów polityki informacyjnej, jest ona pojęciem szerszym niż *public relations*, najczęściej definiowanym jako kreowanie pozytywnego wizerunku, w tym przypadku jednostki samorządu terytorialnego, promocja oraz budowanie pozytywnych stosunków z otoczeniem, opartych na szacunku, wiarygodności i zaufaniu (Keeter 1995, s. 161; Pokrzycka 2006, s. 251). Mimo że tu też podkreśla się znaczenie dwukierunkowej komunikacji, to jednak *public relations* jest często sprowadzane do działań promocyjnych, adresowanych do mieszkańców i innych podmiotów – „informowania o działaniach władz, a także walorach turystycznych, gospodarczych, kulturalnych gminy, miasta czy powiatu” i kojarzone z wydawaniem folderów informacyjnych, przewodników, promocyjnych filmów i gadżetów, upowszechnianiem wiadomości o ważnych wydarzeniach czy działaniach w mediach oraz promocją przez strony internetowe (Pokrzycka 2006, s. 251–252).

Politykę informacyjną traktuje się jako istotny element zarządzania publicznego. Informacja staje się kluczowym zasobem w gospodarce opartej na wiedzy i społeczeństwie informacyjnym, postindustrialnym (Chyliński 2014; Bogdanov 2016). Może być definiowana w kategoriach dobra, wartości, towaru, produktu, podlega procesom gromadzenia, przetwarzania i przekazywania, w których coraz większą rolę odgrywa nowoczesna technologia informacyjna i komunikacyjna (Chyliński 2014, s. 123; Bogdanov 2016, s. 53).

Mimo że pojęcia polityki informacyjnej i polityki komunikacyjnej są w literaturze przedmiotu stosowane zamiennie, to można traktować je jako dwa wymiary komunikacji społecznej, w tym wypadku władz samorządowych z mieszkańcami, ukierunkowane na inne cele. Proponujemy zatem ich rozróżnienie. W polityce informacyjnej celem byłoby jedynie przekazanie informacji, ma ona zatem charakter komunikacji jednostronnej, „z góry na dół”, tj. nadawcą są przedstawiciele lokalnej władzy wraz z podlegającym im urzędem gminy. W tym przypadku mamy oczywiście również do czynienia ze sprzężeniem zwrotnym ze strony odbiorców, np. w formie określonych działań podejmowanych przez mieszkańców, do których są zachęceni czy wzywani, ale nie mają oni możliwości wypowiedzenia się, nie są partnerami w dialogu. Polityka komunikacyjna opierałaby się z kolei na narzędziach komunikacji pozwalających na wymianę informacji pomiędzy obiema stronami: nadawcą – władzami lokalnymi wraz z urzędem oraz odbiorcą – mieszkańcami i in-

nymi zainteresowanymi. Możemy tu mówić o komunikacji dwustronnej, w której nadawcy i odbiorcy zamieniają się rolami i są wzajemnie zainteresowani informacją zwrotną.

Komunikacja samorządowa a partycypacja społeczna

Wymiana informacji pomiędzy władzami samorządowymi a członkami lokalnej społeczności jest istotna nie tylko z punktu widzenia efektywności zarządzania, ale także dla budowy lokalnego społeczeństwa obywatelskiego i demokracji partycypacyjnej. Najkrócej rzecz ujmując, chodzi tu o „współdecydowanie” obywateli – ich udział w podejmowaniu i realizacji decyzji przez władze i administrację publiczną, zaangażowanie w sprawy dobra wspólnego oraz aktywne działanie na forum publicznym (Długosz i Wygnański 2005; Pawlewicz i Pawlewicz 2010; Schimanek 2015; Łabędź 2015). Przystają oni być biernymi odbiorcami odgórnie realizowanej polityki, ale stają się jej uczestnikami, podmiotami, kształtującymi rzeczywistość, w jakiej żyją i współodpowiedzialnymi za nią. Społeczna i polityczna aktywność członków społeczności wiąże się zatem ze wspomnianą zmianą modelu sprawowania władzy publicznej w kierunku *governance* (Marks-Krzyszowska 2013, s. 316) i jest traktowana jako jedna z podstawowych zasad „dobrego rządzenia” (Długosz i Wygnański 2005, s. 11). Jak ujmują to D. Długosz i J. Wygnański (2005, s. 11), „partycypacja obywatelska to po prostu część nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której różnice interesów i oczekiwań nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez administracyjne decyzje ani przez mechanizmy czysto rynkowe – powinny być raczej negocjowane i uzgadniane. Z tego punktu widzenia mechanizmy partycypacyjne pozwalają nie tylko na uzyskanie większej społecznej akceptacji, ale także na optymalizację podejmowanych decyzji”.

Jak zauważa S. R. Arnstein (2012, s. 15–17), poziom partycypacji jest stopniowalny, od braku wpływu obywateli na procesy polityczne i ich wyniki („niepartycypacja”) poprzez pozorną partycypację (obywatele mają możliwość wypowiedzenia się, ale władza nie bierze ich głosu pod uwagę) do uspołecznienia władzy, czyli współdecydowania. Koncepcja „drabiny partycypacyjnej” jej autorstwa potwierdza znaczenie komunikacji pomiędzy publicznymi władzami i administracją a obywatelami dla możliwości decyzyjnych członków społeczności. Nie wystarczy informowanie obywateli o podejmowanych działaniach i konsultowanie ich z nimi, by można było mówić o współrządzeniu. Konieczne jest nie tylko umożliwienie mieszkańcom gminy ustosunkowania się do planowanych projektów, ale także włączanie ich w procesy planowania i podejmowania decyzji, uwzględniając ich potrzeby i oczekiwania.

Za D. Długoszem i J. Wygnańskim (2005) można rozróżnić trzy podstawowe formy partycypacji obywatelskiej, korespondujące z koncepcją drabiny partycypacyjnej. Pierwsza z nich polega na informowaniu opinii publicznej o realizowanej polityce. Mamy tu do czynienia z komunikacją jednostronną, w której społeczność, będąca adresatem podejmowanych działań, jest sprowadzona do biernego odbiorcy, który nie ma możliwości przekazania informacji zwrotnej bądź też władza nie jest nią zainteresowana. Druga forma angażowania obywateli w procesy zarządzania publicznego opiera się na konsultowaniu – przedstawianiu proponowanych przez władze rozwiązań i zbieraniu opinii na ich temat. Powstaje pytanie, czy i w jakim zakresie opinie te następnie są brane pod uwagę przy podejmowaniu ostatecznych decyzji. Komunikacja samorządowa oparta jest tu na sche-

macie pytanie – odpowiedź, ma charakter komunikacji dwustronnej, ale asymetrycznej, tj. odbiorcy nie wchodzi w rolę nadawcy, mogą jedynie reagować na przesyłane do nich komunikaty ze strony administracji publicznej. Trzecia forma obywatelskiej partycypacji – współdecydowanie – wymaga partnerstwa i władz samorządowych i innych uczestników społeczności lokalnej, wspólnego definiowania problemów i szukania dobrych rozwiązań (Długosz i Wygnański 2005, s. 23).

O badaniu

W zrealizowanym badaniu zrekonstruowano sposoby komunikacji gminnych władz samorządowych z lokalną społecznością na podstawie analizy dostępnych dokumentów i innych danych zastanych. Materiał badawczy stanowiły: strona internetowa gminy oraz jej BIP, udostępniane w Internecie dokumenty formalne, takie jak: protokoły z sesji rady gminy (z pierwszego roku funkcjonowania VII kadencji Rady, w okresie grudzień 2014–grudzień 2015), sprawozdania z międzysesyjnej działalności wójta (z okresu grudzień 2015–grudzień 2016), ogłoszenia i informacje dotyczące konsultacji, spotkań z mieszkańcami, składanych petycji itp. Analizą objęto także inne formy komunikacji medialnej władz samorządowych z członkami lokalnej społeczności: wydawany przez urząd gminy miesięcznik, profil gminy na portalu społecznościowym oraz materiały filmowe umieszczone na kanale internetowym YouTube. W przypadku dokumentów i innych źródeł informacji (poza protokołami z sesji rady i sprawozdań z działalności wójta między sesjami) analizowano ich stan w pierwszym kwartale 2018 r.

Kategorie analizy stanowiły: narzędzia komunikacji społecznej wykorzystywane w polityce informacyjnej objętej badaniem gminy, uczestniczący w niej aktorzy, role nadawcy i odbiorcy, a także inicjatora kontaktu, formy komunikacji (bezpośrednia – pośrednia, jednostronna – dwustronna, formalna – nieformalna) oraz przedmiot komunikacji (tematyka komunikatów – np. czego dotyczyły ogłaszane konsultacje czy składane przez mieszkańców petycje). A zatem uwzględniono w badaniu różne elementy procesu komunikacji (nadawca i odbiorca, komunikat, kanał komunikacji, kierunek komunikacji, sprzężenie zwrotne). Przeprowadzona analiza służyła odpowiedzi na pytanie: z jakim typem komunikacji społecznej mamy do czynienia w objętej badaniem gminie, czy władze gminy stwarzają warunki dla otwartego dialogu z obywatelami, a tym samym czy prowadzona przez nie polityka informacyjna i komunikacyjna może przyczynić się do realizacji modelu zarządzania publicznego opartego na współzrządzeniu (*governance*)?

Analiza danych zastanych, w której materiał źródłowy stanowią udostępnione, w dużej mierze formalne, urzędowe dokumenty, ma swoje ograniczenia. Każdy dokument, choć często jest niezastąpionym źródłem informacji, nie jest źródłem doskonałym (Łuczewski i Bednarz-Łuczewska 2012, s. 176). Przede wszystkim nie zawsze udaje się znaleźć poszukiwane informacje. Mimo że w związku z prawem do informacji publicznej administracja publiczna jest zobowiązana do ujawniania i upubliczniania różnego rodzaju danych, procedur, efektów podejmowanych działań, to obowiązek ten nie zawsze jest dopełniany. Zastrzeżenia budzić może także jakość tej dokumentacji (np. brak istotnych załączników, wybiórczość przekazywanych informacji, lakoniczność i skrótowość w sprawozdawczości). Jak zauważają M. Łuczewski i P. Bednarz-Łuczewska (2012, s. 176), „podstawowa trudność w ocenie rzetelności dokumentu polega na tym, że jest on wynikiem procesu społecznego

i sam jest procesem społecznym”. Na każdym z etapów procesu dokumentarnego, obejmującego podjęcie decyzji o powstaniu dokumentu, zebranie i przetworzenie informacji niezbędnych do jego stworzenia, przechowywanie dokumentu i jego udostępnienie, mogą pojawić się problemy istotne dla jego rzetelności. Należy zatem mieć świadomość ograniczeń i wad danych zastanych „wytwarzanych” i upublicznianych przez określone podmioty – w tym przypadku gminny samorząd i podlegający mu urząd gminy. Z drugiej strony, jeśli przedmiotem analizy jest polityka informacyjna władz samorządowych, to już sam fakt udostępniania określonych zasobów informacyjnych, ich kompletność bądź braki, dają pewien obraz komunikacji publicznej między samorządem i urzędem gminy a mieszkańcami i innymi interesariuszami.

Komunikacja władz samorządowych z mieszkańcami w gminie Zgierz – wyniki badań własnych

Jak zauważa Z. Chmielewski (2015b, s. 35), o przywiązywaniu znaczenia do komunikacji z otoczeniem przez jednostki samorządu terytorialnego świadczy wydzielenie specjalnej komórki lub osoby odpowiedzialnej za działania w tym zakresie w ramach urzędu gminy. W strukturze Urzędu Gminy Zgierz funkcjonuje Referat Promocji i Komunikacji Społecznej (Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Zgierz wprowadzony Zarządzeniem Wójta Nr VII/168/2016 z dnia 18 listopada 2016 r.), który zastąpił Zespół do Spraw Promocji, utworzony z kolei w miejsce Referatu Promocji i Rozwoju. Już samo nazewnictwo powoływanych kolejno komórek wskazuje wyraźnie, że od początku istnienia urzędu zdawano sobie sprawę ze znaczenia *public relations*, sprowadzanego jednak początkowo do zadań promocyjnych. Przy czym promocja dotyczyła nie tylko działalności władz samorządowych i pozyskiwania społecznego poparcia wśród mieszkańców, ale także, a może przede wszystkim, kreowania pozytywnego wizerunku gminy jako przyjaznego miejsca do życia, ale także prowadzenia działalności gospodarczej. Wynikało to z lokalizacji gminy w pobliżu dużego miasta.

Do zadań działającego obecnie w strukturze urzędu referatu, podlegającego bezpośrednio wójtowi, należą:

- redagowanie i wydawanie miesięcznika „Na Ziemi Zgierskiej”,
- współorganizowanie imprez i uroczystości gminnych,
- gromadzenie informacji o gminie oraz przygotowywanie wydawnictw promocyjnych i informacyjnych o gminie,
- kontakt i współpraca z mediami w zakresie przekazywania informacji o wydarzeniach z terenu gminy oraz pracy wójta i urzędu,
- inicjowanie działań i imprez promocyjnych,
- współpraca z podmiotami zewnętrznymi w zakresie promowania gminy,
- koordynacja współpracy z gminami partnerskimi w ramach zawartych umów,
- redagowanie strony internetowej gminy oraz jej bieżąca aktualizacja,
- udział w wystawach i targach promujących gminę,
- podejmowanie działań w zakresie dbałości o miejsca pamięci narodowej na terenie gminy,
- realizacja zadań w ramach systemu kontroli zarządczej (Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Zgierz 2016, s. 14–15).

Sprecyzowanej liście działań nie towarzyszy jednak sformułowanie strategii czy planu komunikacyjnego, który to dokument wyznaczałby cele polityki informacyjnej i komunikacyjnej oraz pozwalał na ich planowe i systematyczne realizowanie (Chmielewski 2015b, s. 39). Wskazane wyżej zadania pokazują, na czym ma polegać działalność komunikacyjna i promocyjna urzędu, nie wiadomo jednak, czemu ma ona służyć, do kogo jest adresowana itp. Tym, co zwraca uwagę, jest brak uwzględnienia wśród wymienionych działań instrumentów komunikacji, które pozwoliłyby na pozyskiwanie informacji od mieszkańców, jak konsultacje społeczne czy badania opinii. Być może zawiera się to w zadaniu „gromadzenie informacji o gminie”, jednak wydaje się, że sprowadza się to do zbierania i analizowania danych dotyczących różnych obszarów funkcjonowania lokalnej społeczności, wykorzystywanych następnie np. w diagnozie sytuacji gospodarczej czy społecznej w gminie. Mimo że w nazwie referatu wskazuje się, że ma on zajmować się „komunikowaniem społecznym”, w żadnym z zadań nie ma mowy o mieszkańcach, społeczności czy lokalnych organizacjach jako o uczestnikach w procesie komunikacji. Można odnieść wrażenie, że komórka ta skupia się na przekazywaniu informacji (marginalizując ich pozyskiwanie) i to głównie w celach promocyjnych.

Jak już wspomniano, w niniejszym artykule zaproponowano rozróżnienie polityki informacyjnej i komunikacyjnej, które zastosowano w analizie procesów komunikacji pomiędzy gminnym samorządem i lokalną społecznością. Poza tymi dwoma wymiarami komunikowania społecznego w lokalnym układzie w przeprowadzonym badaniu uwzględniono również takie jego aspekty jak kanał komunikacji (komunikacja bezpośrednia – pośrednia, w tym wykorzystanie różnych mediów) oraz formalny/niefORMALNY charakter.

Polityka informacyjna władz lokalnych wiejskiej gminy Zgierz

Zacznijmy od polityki informacyjnej, rozumianej wąsko, jako komunikacja jednostronna, polegająca na przekazywaniu informacji odbiorcom. Wyłączamy z niej te procesy komunikacji, które stwarzają możliwość sprzężenia zwrotnego (zaliczając je do polityki komunikacyjnej). Zakładamy, że taka możliwość istnieje w bezpośrednich kontaktach twarzą w twarz przedstawicieli władzy z mieszkańcami i innymi interesariuszami, a zatem polityka informacyjna opiera się przede wszystkim na komunikacji pośredniej. Za P. Szostok i R. Rajczykiem (2014, s. 75) można wyodrębnić tu komunikację zindywidualizowaną – opierającą się na korespondencji tradycyjnej i elektronicznej z mieszkańcami (brak danych, czy i w jakim zakresie z formy tej korzystano w objętej badaniem gminie) oraz komunikację ogólną – medialną i pozamedialną, adresowaną do ogółu członków społeczności lokalnej i nie tylko.

Pozamedialne narzędzia komunikacyjne obejmują przede wszystkim ogłoszenia i afisze, wydawnictwa reklamowe, plakaty i ulotki. Te pierwsze należą do tradycyjnych form informowania mieszkańców o różnego rodzaju wydarzeniach i działaniach władz samorządowych i można przypuszczać, że mają one nadal duże znaczenie w polityce informacyjnej gminy Zgierz. Wynikać to może z jednej strony z przyzwyczajenia i mieszkańców i urzędników do stosowania tej formy komunikacji, z drugiej strony z łatwości i niskich kosztów stosowania tego narzędzia. Tablica ogłoszeń znajduje się nie tylko w siedzibie urzędu gminy, ale także w poszczególnych sołectwach, co pozwala na dotarcie z informacją do osób słabo mobilnych i niekorzystających z Internetu. Tym bardziej, że w małych miejscowościach informacje przekazywane są „pocztą pantoflową”. W związku z zainteresowaniem władz

gminy w pozyskiwaniu inwestorów oraz nowych mieszkańców bądź letników oraz udziałem w wystawach i targach promujących gminę², jednym z zadań Referatu Promocji i Komunikacji Społecznej jest „przygotowywanie wydawnictw promocyjnych i informacyjnych o gminie”. Zatem ta forma komunikacji jest również wykorzystywana w badanej gminie, trudno jednak określić jej znaczenie w komunikacji z mieszkańcami. Wydaje się, że jej adresatami są przede wszystkim zewnątrzni interesariusze (potencjalni inwestorzy, turyści, osoby zainteresowane osiedleniem się na terenie gminy).

Współcześnie coraz większego znaczenia nabiera komunikacja medialna, nie tylko ta oparta na mediach tradycyjnych (prasa), ale przede wszystkim na komunikacji za pośrednictwem Internetu. Przyjrzyjmy się wykorzystywaniu mediów w kontaktach władz samorządowych z mieszkańcami w gminie Zgierz.

Jak zauważa M. Gieruła (2006, s. 148), „jedną z najważniejszych form komunikacji lokalnej jest periodyczna komunikacja medialna”. Wydawanie własnej prasy w kontaktach z lokalną społecznością, szczególnie w czasach zanim upowszechnił się dostęp do Internetu i gdy nadal duża część mieszkańców może doświadczać cyfrowego wykluczenia, wydaje się być istotnym instrumentem komunikowania społecznego. Jak wskazują ogólnopolskie badania nad polityką komunikacyjną samorządów³, ponad jedna trzecia gmin, miast i powiatów uczestniczących w badaniu korzystała z tego narzędzia (Szostok i Rajczak 2013, s. 45–46). W gminie Zgierz wydawanie własnego biuletynu ma stosunkowo długą tradycję. Miesięcznik „Na Ziemi Zgierskiej” jest wydawany od 1995 r.⁴ (początkowo ukazywał się z adnotacją: „Pismo wydawane przez Zarząd Gminy Zgierz”, następnie, od marca 1999 r. jako wydawca wymieniany jest „Samorząd Gminy Zgierz”). Od nr 3/2015 zwiększono nakład gazety z dwóch do pięciu tysięcy egzemplarzy. Jak zadeklarowała redakcja: „Dzięki temu jesteśmy w stanie dotrzeć do każdego gospodarstwa domowego na terenie gminy” („NZZ” nr 3/2015). Wskazano również na takie punkty dystrybucji, jak punkty handlowe na terenie gminy (dzięki uprzejmości ich właścicieli), szkoły, sołectwa (o ile sołtysi zadeklarują taką wolę) oraz bezpośrednio w Urzędzie Gminy Zgierz i jednostkach organizacyjnych (Gminny Zakład Komunalny w Dąbrówce Wielkiej, Gminny Ośrodek Kultury w Dzierżanej). Miesięcznik jest bezpłatny i poza wersją drukowaną dostępny jest w wersji pdf w Internecie (na stronie internetowej urzędu gminy, w katalogu „na Ziemi Zgierskiej” udostępniono także numery archiwalne, od nr 5/1996). Analiza przykładowych numerów z kolejnych lat pokazuje stały schemat publikowanych treści. Obejmują one działy: Nasze Sprawy, Aktualności, Kultura, Edukacja, Reporterskim Okiem. Umieszczane są w nich m.in. relacje z wydarzeń i imprez organizowanych w gminie, sprawozdania z sesji rady gminy, zaproszenia i ogłoszenia (np. o bezpłatnych poradach prawnych, zebraniach i konsultacjach), zawiadomienia i komunikaty urzędu gminy oraz innych jednostek organizacyjnych, obwieszczenia dotyczące organizacji wyborów, prezentacja sylwetek radnych i wójta (na początku nowej kadencji samorządu) czy np. nowo powołanego komendanta policji, a także lokalnych organizacji społecznych (np. kół gospodyń), informacje o prowadzonych inwestycjach, przyznanych dotacjach, informacje dla rolników, harmonogramy np. bezpłatnych porad psychologicznych, czy odbioru odpadów, wywiady w ramach cyklu „Rozmowy Na Ziemi

² Jest to jedno z zadań Referatu Promocji i Komunikacji Społecznej w Urzędzie Gminy Zgierz.

³ W badaniu udział wzięły 533 jednostki samorządu terytorialnego (miasta, gminy i powiaty).

⁴ Dane wg Wikipedii Obywatelskiej, prowadzonej przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych OFOP: http://historia.ofop.eu/Na_Ziemi_Zgierskiej. Z kolei z numeracji kolejnych zeszytów wynika, że miesięcznik „Na Ziemi Zgierskiej” zaczęto wydawać w 1993 roku.

Zgierskiej” (np. wywiady ze starostą zgierskim, posłami z regionu). Lokalne organizacje pozarządowe, sołtysi, przedsiębiorcy i mieszkańcy mogą również zamieszczać w gazecie ogłoszenia, zaproszenia, podziękowania czy kondolencje. O przykładaniu dużej wagi do własnego biuletynu informacyjnego przez gminne władze świadczy dbałość o jakość papieru i druku oraz szatę graficzną (pismo jest kolorowe, zamieszczanych w nim jest wiele dobrej jakości zdjęć i fotorelacji). Ze względu na regularność, nakład oraz udostępnianie gazety na stronie internetowej można uznać, że miesięcznik ten „spełnia funkcję skutecznego kanału informacyjnego w obrębie społeczności lokalnej” (Gierula 2006, s. 151).

Jak podkreślają redaktorzy gazety, „naszą misją jest informowanie Czytelników o ważnych wydarzeniach z życia samorządu gminnego i społeczności lokalnej” („NZZ” nr 3/2015). W przypadku samorządowych biuletynów zawsze jednak pojawia się pytanie o bezstronność, obiektywizm i wiarygodność w przedstawianiu działalności władz i gminnej polityki. Mogą one być wykorzystywane jako „tuba propagandowa”, laurka, wydawnictwo reklamowe, promujące sukcesy obecnej władzy. Świadczą o tym konflikty polityczne wokół gazety. W 2010 r. na jakiś czas zawieszono publikowanie miesięcznika w związku z rezygnacją sekretarza gminy z koordynowania prac kolegium redakcyjnego, uzasadnioną zarzutami wobec redakcji, że „artykuły i treści poruszane w miesięczniku nie były bezstronne oraz miały charakter polityczny” (<http://www.wirtualnyzgierz.pl/aktualnosci/1033>). „Na Ziemi Zgierskiej” miało być zastąpione przez Biuletyn Informacyjny Gminy Zgierz, (ukazał się jeden numer), ale prawdopodobnie ze względu na stałych czytelników i przywiązanie do tytułu w społeczności lokalnej, gazetę reaktywowano. Problem pojawił się znowu w 2015 r., kiedy to część radnych wyraziła niezadowolenie, że nie ma wglądu do artykułów w gazecie przez ich opublikowaniem i doprowadziła do włączenia przedstawicieli rady do kolegium redakcyjnego („jako czynnika społecznego”).

Korzystanie z tradycyjnego medium, jakim jest prasa, nie oznacza, że władze samorządowe gminy Zgierz nie dbają o komunikację z otoczeniem za pośrednictwem Internetu. Gmina ma własną stronę internetową oraz Biuletyn Informacji Publicznej, profil na portalu społecznościowym Facebook (od maja 2015), a także kanał na YouTube, na którym obejrzeć można m.in. relacje z gminnych imprez, nagrania z sesji rady gminy czy konferencje prasowe lub okolicznościowe wystąpienia pani wójt (np. w związku ze świętami). Dwa ostatnie narzędzia komunikacyjne zaczęto wykorzystywać w poprzedniej (VII) kadencji samorządu. Warto zauważyć, że w kampanii wyborczej obecna pani wójt komunikowała się z wyborcami m.in. poprzez własną stronę internetową, co świadczyć może o docenianiu przez nią internetowej komunikacji i świadomości jej efektywności.

Jak zauważa E. Prałat (2011, s. 566), „strona internetowa gminy powinna funkcjonować w trzech płaszczyznach: prezentacyjnej, informacyjnej i zadaniowej. Pierwsza z nich jest odpowiedzialna za wskazanie różnych walorów i atrakcji turystycznych danego regionu, druga za przedstawienie praktycznych informacji ułatwiających w nim życie, a ostatnia dotyczy przede wszystkim funkcji udostępnianych w ramach e-administracji”. W odniesieniu do analizowanej strony internetowej gminy Zgierz, można stwierdzić, że spełnia ona dobrze funkcję informacyjną – użytkownik ma łatwy dostęp do informacji o gminie i urzędzie gminy oraz przydatnych, powiązanych z gminą serwisów. Słabiej funkcjonuje na płaszczyźnie prezentacyjnej. Funkcja „zadaniowa” związana z elektronicznym załatwianiem spraw urzędowych jest realizowana poprzez umożliwienie przejścia do ePUAP oraz udostępnieniem informacji w zakładce „Załatw sprawę”. Analizując treść Serwisu Internetowego Gminy Zgierz, można zauważyć, że komunikaty wysyłane są w dwóch kierunkach:

zewnątrznym – do potencjalnych turystów i inwestorów oraz wewnętrznym – do osób mieszkających i pracujących na terenie gminy, w tym rolników oraz przedsiębiorców.

Zgodnie z prawem dostępu do informacji o sprawach publicznych, niezależnie od prowadzenia własnej strony internetowej, władze samorządowe są zobligowane do zamieszczania informacji w publikatorze teleinformatycznym, funkcjonującym w Internecie, zwanym Biuletynem Informacji Publicznej. Podstawową zaletą Biuletynu jest możliwość dotarcia do informacji publicznej w sposób odformalizowany, bez konieczności podjęcia dodatkowego kontaktu z organem dysponującym określoną informacją (bezwnioskowy tryb dostępu do informacji publicznej). BIP jest ponadto narzędziem umożliwiającym dostęp do pożądaných informacji w sposób nieograniczony podmiotowo, czasowo i terytorialnie. Na podstawie analizy treści można stwierdzić, że strona BIP Urzędu Gminy Zgierz jest przejrzysta i w miarę kompletna. Użytkownik ma dostęp do najważniejszych dokumentów ustrojowych, planistycznych i finansowych, informacji dotyczących: rady gminy oraz komisji, wójta i jego działalności, funkcjonowania urzędu gminy oraz jednostek pomocniczych. Mocną stroną jest udostępnianie dokumentów, takich jak uchwały, protokoły sesji rady gminy, sprawozdania z działalności wójta czy jego zarządzenia z kilku kadencji (od 2002 roku). Słabością jest natomiast brak załączników w wielu przypadkach (np. list obecności z sesji czy interpelacji).

Badacze BIP samorządów lokalnych zwracają uwagę na problem równoległego funkcjonowania dwóch sposobów udostępniania informacji publicznej w sieci internetowej: oprócz obowiązkowo prowadzonych stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, tworzenia przez urzędy gminy własnych stron internetowych, zwykle stanowiących odrębny system teleinformatyczny (Raport BIP-Watch 2013, s. 4). Zauważono, że „w takich wypadkach najczęstszym rozwiązaniem było ograniczenie bieżącej aktualizacji wyłącznie do jednej strony internetowej. Zazwyczaj oznaczało to istotne braki treściowe na stronie podmiotowej BIP” (Tamże). W przypadku gminy Zgierz nie zaobserwowano takiej praktyki. W serwisie BIP gminy udostępniane są najważniejsze informacje i dokumenty, także z poprzednich kadencji władz samorządowych, których nie ma na własnej stronie internetowej gminy. Wydaje się on lepiej opracowany pod względem przejrzystości i czytelności, dostępności, kompletności i aktualności informacji, łatwości ich wyszukania i tematycznego uporządkowania. A zatem spełnia on swoją rolę w zakresie udostępniania informacji publicznej. Strona własna gminy zawiera odnośnik przekierowujący użytkownika na BIP gminy, dzięki czemu informacje nie muszą być dublowane. Obie strony mają inny charakter i inną funkcję do spełnienia.

Gmina Zgierz ma również swój profil na portalu społecznościowym Facebook. Umieszczone są na nim podstawowe informacje kontaktowe: adres i godziny otwarcia urzędu, lokalizacja wraz z mapą, adres strony internetowej, numer telefonu oraz adres email. Na stronie głównej publikowane są zdjęcia z gminnych wydarzeń i imprez, plakaty informacyjne, ogłoszenia, zaproszenia, komunikaty. Profil ten pełni jednak nie tylko funkcję informacyjną, stwarza bowiem możliwość interakcji. Użytkownicy portalu mogą skontaktować się z urzędem, komentując zamieszczane informacje (zadawane są np. pytania dotyczące szczegółów organizowanych imprez) bądź też wysyłając wiadomość. Wydaje się, że profil ten jest adresowany przede wszystkim do mieszkańców gminy. Jeśli chodzi o zainteresowanie tą formą komunikacji czy raczej zasięgania bieżącej informacji na temat tego, co się dzieje w gminie, na dzień 1.04.2018 r. łączna liczba polubień profilu gminy wynosiła 1478, łączna liczba obserwujących – 1516.

Na kanale gminy Zgierz w serwisie YouTube w analizowanym okresie dostępne były 53 filmy, głównie z nagraniami z sesji rady gminy (ale także niektórych zebrań z mieszkańcami), mającymi od kilkudziesięciu do ponad stu wyświetleń. Odbiorcy nie mają możliwości komentowania zamieszczonych treści (opcja ta została zablokowana). Subskrypcję kanału gminy Zgierz ma 27 osób.

Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione tu instrumenty komunikowania, służące przekazywaniu informacji, stosowane przez władze samorządowe objętej badaniem gminy, prowadzoną przez nie politykę informacyjną można ocenić jako bardzo dobrą. Różnorodność narzędzi komunikacyjnych, wykorzystywanie zarówno starych, tradycyjnych „metod” docierania do mieszkańców, jak i nowych mediów, zapewnia włączenie w proces obiegu informacji obywateli o różnych kompetencjach komunikacyjnych (np. w zakresie korzystania z Internetu) i różnym zakresie mobilności (brak konieczności fatygowania się do urzędu w celu zasięgnięcia informacji). Należy jednak pamiętać, że do części tych działań informacyjnych – jak prowadzenie BIP czy wywieszanie ogłoszeń na tablicach – gmina jest zobligowana. Docenić należy wykraczanie poza formalne wymogi dotyczące realizacji prawa obywateli do informacji. Niewątpliwym atutem jest wydawanie od lat własnego miesięcznika przez gminę, który, jak można przypuszczać po sukcesywnym zwiększaniu nakładu, ma swoich stałych czytelników i stanowi ważne w społeczności źródło informacji, a także promocji działań gminnego samorządu. Sposobem na dotarcie z informacją do młodych mieszkańców jest z kolei wykorzystywanie popularnego portalu społecznościowego oraz internetowego serwisu YouTube.

Polityka komunikacyjna władz lokalnych wiejskiej gminy Zgierz

Analizując politykę komunikacyjną władz lokalnych w badanej gminie, bierzemy pod uwagę wykorzystywane przez nią narzędzia komunikacji dające odbiorcy możliwość przekazania informacji zwrotnej i wejścia w rolę nadawcy. Komunikacja ta może mieć charakter bezpośredni i pośredni. W odniesieniu do pierwszej można mieć do czynienia z komunikacją formalną (oficjalną) – podczas dyżurów przedstawicieli władz oraz organizowanych konsultacji społecznych oraz nieformalną (nieoficjalną) – np. podczas imprez (Szostok i Ratajczyk 2014, s. 75). W przypadku udziału radnych czy wójta w zebraniach wiejskich kontakty z mieszkańcami mogą mieć zarówno charakter formalny, jak i nieformalny.

Powszechną i obowiązkową formą komunikacji bezpośredniej przedstawicieli władz samorządowych z mieszkańcami jest umożliwianie im spotkania z wójtem czy radnymi oraz załatwiania spraw, w tym pozyskiwania informacji, w urzędzie. Członkowie lokalnej społeczności mają pełny dostęp do informacji na temat godzin przyjęć interesantów przez wójta gminy i jego zastępcę oraz przewodniczącego rady gminy udostępnianych m.in. na stronie internetowej gminy. Nie udostępniono jednak informacji dotyczących terminów dyżurów radnych reprezentujących poszczególne miejscowości, a także innych ich danych kontaktowych (numer telefonu, adres e-mail czy adres korespondencyjny). Być może w środowisku lokalnym informacje te są znane bądź łatwe do pozyskania („wszyscy wszystkich znają”), jednak wiejska gmina Zgierz jest dużą gminą, ponadto możliwość kontaktu z poszczególnymi radnymi może być cenna nie tylko dla mieszkańców.

Trudno oszacować skalę korzystania z tego narzędzia komunikacji przez członków lokalnej społeczności. Dostępne dane zastane odnoszą się jedynie do kontaktów miesz-

kańców z wójtem w ramach jego dyżurów w urzędzie gminy. Jak wynika ze sprawozdań z działalności międzysesyjnej⁵, pani wójt w poprzedniej (VII) kadencji co miesiąc przyjmowała od 25 do 50 „interesantów”, przedstawiających „nurtujące ich problemy” (tak ujmowano to w sprawozdaniach). Niekiedy w dokumentach pojawiała się też informacja o spotkaniach „z ewentualnymi przyszłymi inwestorami na terenie gminy”. Nie wskazywano jednak, czego wspomniane problemy dotyczyły, czy też o jakie inwestycje chodzi i jakie były rezultaty rozmów z mieszkańcami i innymi podmiotami.

Okazją do spotkania mieszkańców z przedstawicielami samorządu lokalnego są także sesje rady gminy. W związku z brakiem udostępniania list obecności⁶ jako załączników do protokołów z sesji Rady Gminy, nie można stwierdzić, ile osób, ilu sołtysów i kto z mieszkańców, przedstawiciele organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw czy innych instytucji i organizacji bierze udział w sesjach. W analizie protokołów⁷ uwzględniono zatem jedynie aktywnych uczestników sesji, tj. zabierających głos w czasie obrad, co zostało odnotowane w sprawozdaniu. Jak wynika z analizy, mieszkańcy, sołtysi i inni zainteresowani zabierali głos w punkcie obrad „Sprawy różne”, rzadziej w części poświęconej poddawanych pod głosowanie uchwałom. Ich wypowiedzi dotyczyły: problemów związanych z infrastrukturą techniczną (drogami i ich otoczeniem, wodociągami, korzystaniem z obiektów publicznych itp.), niechcianych inwestycji (budowa schroniska dla zwierząt, budowa chlewni), transportu (przewóz osób pomiędzy gminnymi miejscowościami, zmniejszenie wydatków na lokalny transport zbiorowy, dowóz dzieci do szkół), edukacji i szkolnictwa (m.in. rozbudowa szkoły czy rozszerzenie działalności punktu przedszkolnego), spraw społecznych (przebieg konsultacji społecznych, fundusz sołecki), a także pracy radnych i przebiegu obrad (brak współpracy między radnymi i wójtem, słabe przygotowanie merytoryczne radnych). Stosunkowo często wypowiadali się sołtysi, z reguły zgłaszający określone problemy i potrzeby dotyczące ich miejscowości i reprezentowanych mieszkańców. Niektórzy z nich zabierali głos sporadycznie, tylko w odniesieniu do podnoszonej sprawy do załatwienia. Jedynie w przypadku niechcianej przez mieszkańców budowy schroniska dla psów w jednej z miejscowości sołtysi i inni mieszkańcy regularnie przychodzili na sesję rady gminy, monitorując sytuację i mobilizując władze gminy do podjęcia jakichś działań.

Sami mieszkańcy jeszcze mniej aktywnie uczestniczyli w obradach rady gminy. W analizowanych sesjach w 2015 r., głos zabrało w sumie 21 mieszkańców, jeden przedsiębiorca oraz jedna działkowiczka. Należy jednak zaznaczyć, że były wśród nich osoby od lat regularnie biorące udział w sesjach i poddające ocenie pracę radnych i wójta. Uczestniczący w sesjach rady gminy mieszkańcy wypowiadali się głównie na temat aktualnych problemów w ich miejscowościach (np. dotyczących przerw w dostawie wody czy prądu, remontu dróg, oświetlenia na drogach w związku z wypadkami, komunikacji gminnej). Niektórzy występowali nie tyle jako reprezentanci swoich sołeckich społeczności, ale jako przedstawiciele rodziców uczniów czy przedszkolaków, uczęszczających do gminnych placówek oświatowych. Do spraw, które aktywizowały mieszkańców i były przedmiotem

⁵ Analizą objęto sprawozdania wójta z działalności międzysesyjnej w okresie grudzień 2015 – grudzień 2016.

⁶ Warto przy tym zauważyć, że w protokołach na wstępie podawana jest informacja, że „w obradach Sesji Rady Gminy Zgierz kadencji uczestniczyło tyłu i tyłu radnych (wg załączonej listy obecności – załącznik nr 1 do protokołu), pracownicy Urzędu (wg załączonej listy obecności, która stanowi załącznik nr 2 do protokołu) oraz sołtysi (wg listy obecności, która stanowi załącznik nr 3 do protokołu)”. Powstaje pytanie, czy jest osobna lista dla uczestników spoza tych trzech grup (np. mieszkańców gminy).

⁷ Analizą objęto protokoły z sesji z pierwszego roku funkcjonowania VII kadencji Rady, w okresie grudzień 2014 – grudzień 2015.

dyskusji na sesjach należały: budowa schroniska dla psów, którą mieszkańcy chcieli zablokować, godziny otwarcia punktu przedszkolnego nieodpowiadające potrzebom rodziców, problem dowozu uczniów do szkół oraz brak odpowiednich warunków lokalowych wobec liczby uczniów w jednej ze szkół.

Innym narzędziem komunikacji bezpośredniej, umożliwiającym mieszkańcom wejście w rolę nadawcy, są spotkania władz samorządowych z członkami lokalnej społeczności. Część z nich ma charakter informacyjny, część służy skonsultowaniu np. planów inwestycyjnych, sprzedaży gminnego budynku, projektów społecznych itp. Spotkania są organizowane z inicjatywy przedstawicieli władzy, bądź też z inicjatywy mieszkańców czy reprezentujących ich sołtysów, którzy zapraszają wójta na wiejskie zebrania. Jak wynika z analizowanych sprawozdań z działalności międzysesyjnej, pani wójt uczestniczyła w zebraniach sołeckich, w tym w wyborach sołeckich oraz w zebraniach z mieszkańcami poszczególnych sołectw dotyczących m.in. inwestycji wywołującej protesty lokalnej społeczności (utworzenie stacji demontażu pojazdów i zakładu przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektrotechnicznego wraz z uruchomieniem zakładu przetwarzania odpadów, budowa schroniska dla psów, budowa chlewni, lokalizacja wiatraków), modernizacji dróg, ośrodka zdrowia, ośrodka dla cudzoziemców, budowy placu zabaw, rozbudowy szkoły, budowy przyszkolnego boiska, czy przystąpienia gminy do projektu zakładającego montaż instalacji odnawialnych źródeł energii.

Ważnym instrumentem bezpośredniej komunikacji społecznej w środowisku lokalnym są imprezy i wydarzenia, często o charakterze cyklicznym, organizowane przez gminę (Chmielewski 2015b, s. 46; Szostok i Rajczyk 2013, s. 51). Służą one nie tylko rozrywce czy uroczystym obchodom świąt integrującym lokalną społeczność, ale są też okazją do kontaktu mieszkańców z radnymi, wójtem czy pracownikami urzędu gminy. „Jest to forma o tyle specyficzna, że spotkania odbywają się poza gmachami urzędów, w atmosferze o wiele luźniejszej, pozwalają zobaczyć przedstawicieli władz w sytuacji sprzyjającej nawiązaniu niezobowiązującej rozmowy. Można powiedzieć, że jest to okazja do ocieplenia wizerunku polityków lokalnych, pokazania się z bardziej »ludzkiej«, codziennej strony. Jest to niewątpliwie okazja do pochwalenia się dokonaniem – czy to oficjalnie ze sceny, czy też w prywatnych rozmowach z poszczególnymi obywatelami” (Szostok i Rajczyk 2013, s. 51). Na podstawie sprawozdań wójta z działalności międzysesyjnej ustalono, że w gminie urządzane są imprezy, festyny i spotkania z okazji świąt państwowych i rocznic historycznych wydarzeń oraz z okazji świąt takich jak: Dzień Kobiet, Dzień Matki, Dzień Dziecka, Dzień Strażaka, Święto Policji, Dzień Edukacji Narodowej, Dzień Samorządowca, „Noc Świętojańska”, Dożynki, Andrzejki, spotkania wigilijne, noworoczne i wielkanocne, biesiady karnawałowe, bale ostatekowe, lokalne imprezy sportowe i kulturalne, konkursy i zawody, a także wycieczki organizowane dla mieszkańców i działaczy lokalnych organizacji (np. wycieczki dla uczniów szkół gminnych, będące nagrodą za bardzo dobre wyniki w nauce; pielgrzymki, wyjazdy integracyjne). Współorganizatorami tych wydarzeń są często lokalne organizacje społeczne, jak koła gospodyń wiejskich czy ochotnicze straże pożarne, a także gminne jednostki organizacyjne, jak szkoły czy gminny ośrodek kultury. Przedstawiciele władz samorządowych są także zapraszani na uroczystości organizowane przez różne lokalne instytucje, przedsiębiorstwa i organizacje, np. w związku z rocznicami, jubileuszami, podsumowaniem działalności, otwarciem nowych obiektów, inauguracji czy zakończenia roku szkolnego w gminnych szkołach. Ich obecność prawdopodobnie ma się przyczynić do nadania imprezie większego znaczenia, uświetnić je, ale tym samym daje możliwość

zaprezentowania się danej organizacji czy instytucji, zyskania przychylności władz. Sprzyja także wymianie informacji.

W odniesieniu do znaczenia festynów, pikników i uroczystości organizowanych w gminie trudno – jak pisze Z. Chmielewski (2015b, s. 46–47) – określić efektywność tego narzędzia w komunikacji samorządowej: „(...) rzeczywiste bowiem efekty komunikacyjne w dużej mierze zależne są od formy wydarzenia, spójności jego charakteru i scenariusza z zakładanymi celami i strategią gminy w ogóle. Nie każdy piknik czy koncert zorganizowany przez JST można uznać za efektywne public relations”. Wydaje się zresztą, że tym co przede wszystkim przyświeca organizacji różnego typu imprez, jest ich funkcja integracyjna i kulturalna – rozrywkowa. Jak pokazują wyniki badań przeprowadzonych w samorządach terytorialnych, duża część z nich nie traktuje urządzania imprez lokalnych jako narzędzia polityki komunikacyjnej (Szostok i Rajczyk 2013, s. 52).

Mieszkańcy mogą zgłaszać problemy i oczekiwania wobec polityki władz samorządowych, a także opinie na temat ich działalności nie tylko w bezpośrednich kontaktach z ich przedstawicielami w czasie ich dyżurów, na sesjach rady gminy, na zebraniach czy podczas imprez i wydarzeń. Służą temu także takie instrumenty komunikowania pośredniego, jak podania skierowane do wójta (wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także przez elektroniczną skrzynkę podawczą) czy konsultacje⁸ polegające na pisemnym wyrażeniu stanowiska w danej sprawie, petycje oraz badania opinii. Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Taką uchwałą przyjęto w gminie Zgierz 28 września 2006 r. (nieznaczne zmiany wprowadzono 29 września 2016 r.), określając w niej, że konsultacje przeprowadza powołany w tym celu zarządzeniem wójta zespół konsultacyjny i są one organizowane na zebraniach wiejskich w poszczególnych sołectwach lub w siedzibie gminy. W uchwale określono, że „wynik konsultacji jest uwzględniany przez Radę Gminy, jeżeli za jednym z podanych rozwiązań opowiedziało się więcej niż połowa biorących udział w konsultacjach” (Uchwała nr XLVIII/404/06 Rady Gminy Zgierz). Takie konsultacje w gminie Zgierz przeprowadzono m.in. w dwóch sołectwach (Władysławów i Kwilno) we wrześniu 2015, w sprawie zniesienia jednego z nich i włączenia do drugiego sołectwa oraz nadania mu nowego statutu. Konsultacje odbywały się na zebraniach wiejskich i polegały na zapoznaniu mieszkańców z projektami uchwał, a następnie ustosunkowaniu się przez nich w danej sprawie na formularzu konsultacyjnym. Jak wynika z protokołów z konsultacji, łącznie wzięty w nich udział 24 osoby (na ponad 250 zameldowanych w obu sołectwach), wszystkie przeciwne projektowi. Przykład ten wskazuje na bardzo niskie zainteresowanie członków lokalnej społeczności taką formą komunikacji z władzami.

Konsultacje w gminie muszą być ogłaszane m.in. w odniesieniu do opracowywanych corocznie programów współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a także programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy. Przedstawiciele organizacji społecznych mają możliwość zapoznania się z projektem pro-

⁸ Jak zauważa S. Kubas (2014, s. 176), „Konsultacje społeczne mogą być przeprowadzane przy zastosowaniu różnych metod, do których można zaliczyć: spotkania i wysłuchania publiczne, zgłaszanie uwag na piśmie, powołanie ciał konsultacyjnych, sondy uliczne, sondaże internetowe, ankiety, uzgodnienia, warsztaty prowadzone z zainteresowanymi grupami, konferencje z udziałem ekspertów”. We wcześniejszym fragmencie artykułu omówiono konsultacje z mieszkańcami w gminie Zgierz mające charakter zebrań z zainteresowanymi.

gramu i zgłoszenia ewentualnych uwag na piśmie do urzędu, w Biurze Obsługi Klienta lub pocztą elektroniczną. Niestety, nie udostępniono informacji, jaki jest udział mieszkańców i przedstawicieli lokalnych organizacji społecznych we wspomnianych konsultacjach i czy korzystają oni z tej możliwości wpływania na politykę w gminie.

Kolejną formą komunikacji mieszkańców z władzami samorządowymi, w której to ci pierwsi pełnią rolę nadawców, są petycje. Jest to stosunkowo nowe rozwiązanie⁹. Na stronie internetowej i BIP gminy Zgierz udostępnione są informacje na temat tej formy komunikowania o lokalnych problemach i postulowanych rozwiązaniach. W 2016 r. do urzędu gminy wpłynęły dwie petycje złożone przez mieszkańców w interesie publicznym. Pierwsza z nich została złożona przez mieszkańców Ustronia i okolicznych miejscowości jako wyraz sprzeciwu wobec istniejącego od 2010 r. ośrodka dla cudzoziemców w Ustroniu. Autorzy petycji domagali się zajęcia oficjalnego stanowiska w tej sprawie przez gminne władze i zwołania nadzwyczajnego posiedzenia rady gminy poświęconego podjętemu problemowi. Druga petycja była wyrazem sprzeciwu wobec planów wydzierżawienia lokali na gabinety lekarskie w drodze przetargu i obaw przed likwidacją dostępu do usług medycznych. Mieszkańcy postulowali umożliwienie działalności podmiotowi prowadzącemu do tej pory ośrodek zdrowia poprzez wydzierżawienie lokali w drodze bezprzetargowej. Obie petycje dotyczyły zatem spraw bezpośrednio dotyczących członków społeczności, wiążących się z ich poczuciem bezpieczeństwa i zaspokojeniem potrzeb związanych ze zdrowiem.

Ostatnią omawianą tu formą pośredniej komunikacji z mieszkańcami, w której mają oni możliwość zgłoszenia problemów i oczekiwań, a także oceny sytuacji w gminie i działalności władz samorządowych, są badania opinii. Tego typu narzędzie jest stosunkowo rzadko stosowane przez samorządy (Chmielewski 2015b, s. 50; Szostok i Rajczyk 2013, s. 76–77). Prawdopodobnie wynika to z preferowania bezpośrednich kontaktów w społeczności lokalnej, a także niechęci do zlecania badań firmom zewnętrznym i ponoszenia związanych z tym kosztów (Tamże). Nie docenia się znaczenia anonimowości w badaniach społecznych, dzięki której można pozyskać szczerze wypowiedzi, o co może być trudno w rozmowie twarzą w twarz z radnym, wójtem czy urzędnikiem gminy. Jak wynika z dostępnych danych, w gminie Zgierz badanie ankietowe wśród mieszkańców przeprowadzono w lipcu 2015 r. w związku z opracowaniem strategii rozwoju gminy. Zrealizowano je samodzielnie (bez udziału firmy badawczej), za pośrednictwem Internetu, co ograniczyło koszty, ale też dostępność badania (wykluczenie osób niekorzystających z nowych technologii). W rezultacie udział w nim wzięło jedynie 68 osób wobec liczby mieszkańców wynoszącej w 2014 r. 13 314 osób (*Strategia...* 2015, s. 85). Sytuacja ta potwierdza generalnie niskie zainteresowanie mieszkańców objętej badaniem gminy sprawami lokalnymi

⁹ Zgodnie z obowiązującą od dnia 6 września 2015 r. ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2014 r., poz. 1195), petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów. Petycję składa się do organu władzy publicznej, do organizacji lub instytucji społecznej, w związku z wykonywanymi przez te podmioty zadaniami z zakresu administracji publicznej, w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Petycja może być złożona w interesie: publicznym, podmiotu wnoszącego, podmiotu trzeciego, za jego zgodą. Według Karty Informacyjnej nr WS-1 udostępnionej w Internecie (<http://bip.gminazgierz.pl/Article/id,1708.html>), przedmiotem petycji może być żądanie zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. O tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna. Sprawa załatwiana jest przez komórkę organizacyjną, merytorycznie właściwą w przedmiocie petycji. Petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia.

i wypowiedzianiem się na ich temat, przejawiające się także w omawianej wcześniej niskiej aktywności na sesjach rady gminy czy konsultacjach organizowanych w wybranych sołectwach. Wydaje się, że tym co mobilizuje członków społeczności do działania, to poczucie zagrożenia ich potrzeb czy interesów. Dotyczy to często syndromu NIMBY (*Not In My Backyard*) – sprzeciwu wobec lokalizacji w sąsiedztwie uciążliwych inwestycji, które są uznawane za potrzebne, ale „nie na naszym podwórku” (Rasmussen 1992; Frączek 2010).

Zakończenie

Jak pokazuje studium przypadku wiejskiej gminy Zgierz, władze samorządowe korzystają z różnych narzędzi kontaktu z mieszkańcami. Przywiązują dużą wagę do polityki informacyjnej, rozwijają ją i unowocześniają poprzez włączanie nowych instrumentów komunikacyjnych. Można odnieść jednak wrażenie, że koncentrują się przede wszystkim na przekazywaniu informacji niż jej pozyskiwaniu, wymianie. Dostęp do informacji publicznej mieszkańców jest zapewniony, mogą oni docierać do niej zarówno w tradycyjny sposób (np. poprzez kontakty bezpośrednie czy też gazetę samorządową), jak i korzystając z nowych mediów, w tym nie tylko tak powszechny instrument komunikacji jak strona internetowa. Jak zauważa P. Swianiewicz (za: Michałowski 2006, s. 141), „większość polityków lokalnych, myśląc o lepszej komunikacji z mieszkańcami, koncentruje się przede wszystkim na tym, jak lepiej informować obywateli o osiągnięciach władz samorządowych, nie zaś na tym, jak radni i pracownicy administracji mogliby się dowiadywać o preferencjach mieszkańców”. Przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej w gminie uczestniczą w zebraniach wiejskich, organizują spotkania informacyjne i konsultacje, nie wiemy jednak, na ile oddają na nich głos mieszkańcom, a jeśli dają im możliwość wypowiedziania się, to czy uwzględniają ich opinie w procesie podejmowania decyzji. Nawet w przypadkach komunikacji dwustronnej jest ona asymetryczna. Mieszkańcy-odbiorcy rzadko są inicjatorami kontaktu, nie wchodzą w rolę nadawcy, a jedynie reagują (i to z reguły tylko niewielka ich część) na komunikaty ze strony lokalnych władz.

Nie ulega wątpliwości, że polityka informacyjna i komunikacyjna władz samorządowych ma kluczowe znaczenie dla budowy społeczeństwa obywatelskiego i związane go z nim modelu *governance*. Komunikacja oparta na jawności i otwartości, na dialogu w którym obie strony – władze i rozmaici interesariusze – traktowani są jako partnerzy, jest warunkiem współrzędzenia. Brak spełnienia tych warunków powoduje utrzymywanie się modelu zarządzania biurokratycznego lub menadżerskiego, które łączy sprowadzanie mieszkańców do odbiorców działań władz „wiedzących lepiej”.

Odwołując się do drabiny partycypacji S. R. Arnstein (2012), można stwierdzić, że władze samorządowe w objętej badaniem gminie nie wyszły poza informowanie, ewentualnie konsultowanie swoich decyzji z mieszkańcami, co sprawia, że mamy do czynienia z partycypacją pozorną, daleką od współrzędzenia. Powstaje pytanie, z czego to wynika – czy z ignorancji władzy, przywiązania do podziału na „my” – decydenci i „oni” – mieszkańcy, odbiorcy naszych działań, czy niechęci do ponoszenia rozmaitych kosztów związanych z procesami angażowania obywateli w procesy decyzyjne, trudności w prowadzeniu dialogu? Równie ważną kwestią jest problem niewielkiego zainteresowania sprawami lokalnymi mieszkańców, o czym świadczy chociażby ich nikły udział w konsultacjach, badaniu opinii czy sesjach rady gminy. W 1995 r., po kilku latach funkcjonowania samorządu

terytorialnego w Polsce, J. Regulska w tekście „Polityka informacyjna a udział obywateli w życiu publicznym” wśród warunków „autentycznej partycypacji społecznej” wymieniała nie tylko stały przepływ informacji między władzami samorządowymi i ludnością, ale także „ustanowienie przez władze samorządowe ciągłego procesu wzajemnego dokształcania się – przez wymianę opinii, informacji i przez dyskusję na tematy bezpośrednio dotyczące spraw danej społeczności” (Regulska 1995b, s. 49). Ten deficyt umiejętności w komunikowaniu i współrzędzeniu, zarówno po stronie władz samorządowych, jak i po stronie obywateli wydaje się być nadal problemem w lokalnych społecznościach.

Artykuł powstał w ramach projektu badawczego „Modele zarządzania i ich uwarunkowania w gminach wiejskich” realizowanego w latach 2015–2018, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2014/14/E/HS6/00398).

Bibliografia

- Arnstein S.R.**, 2012, *Drabina partycypacji*, [w:] J. Erbel, P. Sadura (red.), *Partycypacja*, Przewodnik Krytyki Politycznej, Warszawa, s. 12–39.
- Bogdanov D.**, 2016, *Zarządzanie informacją publiczną w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Długosz D., Wygnański J.J.**, 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
- Drosik A.**, 2006, *Polityka komunikacyjna województwa opolskiego*, [w:] S. Michałowski, W. Mich (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin, s. 269–278.
- Cheshire L., Higgins V., Lawrence G.**, 2007, *Introduction: governing the rural*, (w:) L. Cheshire, V. Higgins, G. Lawrence (red.), *Rural Governance. International perspectives*, Routledge, London, s. 1–17.
- Chmielewski Z.**, 2015a, *Postawa i oczekiwania mieszkańców jako strony w dialogu z urzędem miasta i gminy*, [w:] Z. Chmielewski, P. Kuca, R. Polak (red.), *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 67–90.
- Chmielewski Z.**, 2015b, *Praktyka public relations w gminach*, [w:] Z. Chmielewski, P. Kuca, R. Polak (red.), *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 34–66.
- Chmielewski Z., Kuca P., Polak R.**, 2015, *Definicje i zagadnienia wprowadzające*, [w:] Z. Chmielewski, P. Kuca, R. Polak (red.), *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 11–33.
- Chyliński M.**, 2014, *Informacja i zarządzanie informacją w działalności samorządowej*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie, 69, s. 119–130.
- Frączek P.**, 2010, *Wybrane uwarunkowania występowania syndromu NIMBY*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 314–324
- Gierula M.**, 2006, *Lokalna przestrzeń komunikacyjna mediów periodycznych w Polsce*, [w:] S. Michałowski, W. Mich (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations*

- *promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin, s. 147–156.
- Hausner J.** (red.), **Górniak J., Kołdras S., Mazur S., Paszkowska R.**, 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, 1999, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Keeter B.**, 1995, *Public relations czyli jak skutecznie informować o swojej działalności*, [w:] J. Regulska (red.), *Grochem o ścianę...? Polityka informacyjna samorządów terytorialnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, s. 161–189.
- Kozłowski J.**, 1995, *Polityka informacyjna gminy*, [w:] J. Regulska (red.), *Grochem o ścianę...? Polityka informacyjna samorządów terytorialnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, s. 21–42.
- Kubas S.**, 2014, *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, *Annales UMCS*, 21, 2, s. 169–187.
- Łabędź K.**, 2015, *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym – formy i ograniczenia*, *Przegląd Politologiczny*, 20, 4, s. 93–106.
- Łuczewski M., Bednarz-Łuczewska P.**, 2012, *Analiza dokumentów zastanych*, [w:] D. Jemieliński (red.), *Badania jakościowe. T. 2, Metody i narzędzia*, PWN, Warszawa, s. 163–188.
- Marks-Krzyszowska M.**, 2013, *Zarządzanie publiczne na poziomie lokalnym – geneza, główni aktorzy i ich zaangażowanie*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 88, s. 313–332.
- Michalska-Żyła A.**, 2017, *Zróżnicowanie jakości życia w gminach wiejskich województwa łódzkiego*, [w:] E. Sobczak, A. Sztando (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 477, s. 172–181.
- Michałowski S.**, 2006, *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] S. Michałowski, W. Mich (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin, s. 147–156.
- Pawlewicz K., Pawlewicz A.**, 2010, *Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 83, s. 71–80.
- Pokrzycka L.**, 2006, *Public relations jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Lubelszczyzny*, [w:] S. Michałowski, W. Mich (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin, s. 251–268.
- Raport BIP-Watch – *Raport z analizy funkcjonowania stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej gmin województwa pomorskiego przeprowadzonej w ramach projektu BIP-Watch: Monitoring Biuletynów Informacji Publicznej*, 2013, Instytut Metropolitalny, Gdańsk.
- Rasmussen T.H.**, 1992, *Not in my backyard: the politics of siting prisons, landfills, and incinerators*, *State & Local Government Review*, 24, 3, s. 128–134.
- Regulska J.**, 1995a, *Wprowadzenie*, [w:] J. Regulska (red.), *Grochem o ścianę...? Polityka informacyjna samorządów terytorialnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, s. 7–9.
- Regulska J.**, 1995b, *Polityka informacyjna a udział obywateli w życiu publicznym*, [w:] J. Regulska (red.), *Grochem o ścianę...? Polityka informacyjna samorządów terytorialnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, s. 43–59.
- Rhodes R.A.**, 1996, *The New Governance: Governing without Government*, *Political Studies*, 44, s. 652–667.
- Sakowicz M.**, 2006, *Zarządzanie informacją w gminie – podejście strategiczne czy marketingowe?*, [w:] S. Michałowski, W. Mich (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public*

relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin, s. 147–156.

Schimanek T., 2015, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, FISE Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.

Strategia rozwoju gminy Zgierz na lata 2015–2020, 2015, Załącznik do Uchwały nr 11/15 Rady Gminy Zgierz z dnia 27 sierpnia 2015 r., Zgierz.

Szostok P., Rajczyk R., 2013, *Komunikowanie lokalne w Polsce. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*, Wydawnictwo Gnome, Katowice.

Summary

The article discusses the problem of communication between local authorities and residents in the rural municipality, including communication tools being implemented and creating opportunities for dialogue with citizens. The research is based on the case study of rural municipality of Zgierz in the Łódzkie Voivodeship in Poland and the analysis of existing data concerning various forms of communication between representatives of local government and local community. It has been distinguished between information policy, which comprises a one-sided communication, aimed at transmitting information “from top to bottom” and communication policy aimed at exchanging information between local authorities and members of local community, in which both parties are senders and receivers. Among the communication instruments being used, forms based on direct and indirect communication, including media communication have been identified. As the results of the study show, despite of implementing various and modern forms of communication with citizens, local government authorities focus on informing citizens on actions taken by them and promoting their policies, but are less interested in obtaining feedback information concerning needs, problems and expectations. The residents themselves also relatively rarely take advantage of available forms of communication with representatives of authorities and thus exert marginal impact upon local policies.

Key words: information policy, communication policy, rural commune, rural municipality, local government, local community.