

Wykorzystanie alternatywnych kanałów komunikacyjnych w gminach

1. Wstęp

Dostępność technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w ostatnich latach istotnie zmieniła funkcjonowanie administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego (JST). Na przestrzeni ostatniej dekady wprowadzanie rozwiązań opartych na technologiach informatycznych nie było pozbawione trudności. Wiele projektów miało raczej charakter inicjacyjny i nie kończyło się faktycznymi wdrożeniami, inne zaś cechowały się wieloletnimi opóźnieniami. Mimo dużych trudności i wolnego stosunkowo tempa realizacji projektów opartych na technologiach informacyjnych w tym sektorze, zakres usług świadczonych elektronicznie znacznie się powiększył.

Jednym z podstawowych problemów, jakie pojawiają się przy wdrażaniu dużych, rozłożonych w czasie projektów teleinformatycznych, jest nienadążanie za rozwojem tych technologii. Jako przykład może posłużyć projekt „Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk”. Okres koncepcyjny, projektowania, wyłaniania wykonawcy i realizacji był tak długi (6 lat), że pierwotnie zaplanowane rozwiązania teleinformatyczne zdążyły się zestarzeć, nie mówiąc już o charakterze innowacyjności.

Alternatywą jest korzystanie z dostępnych już rozwiązań, wykorzystujących inne kanały komunikacyjne oparte zarówno na najnowszych rozwiązaniach teleinformatycznych, jak i na popularnych platformach, które funkcjonują z powodzeniem w innych sektorach. O ile wykorzystanie standardowych rozwiązań komunikacyjnych w gminach (Biuletyn Informacji Publicznej, strony WWW, poczta elektroniczna) można określić jako powszechne, o tyle inne rozwiązania informacyjno-komunikacyjne, mimo dużej dostępności, są wykorzystywane przez JST w ograniczonym zakresie. Należy w tym miejscu postawić pytanie:

¹ Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Nauk Ekonomicznych.

jakie technologie komunikacyjne są dostępne dla administracji samorządowej oraz jaki jest zakres ich stosowania?

Celem niniejszego artykułu jest próba klasyfikacji dostępnych technologii informacyjno-komunikacyjnych, które mogą być wykorzystywane przez JST, oraz weryfikacja ich wykorzystania w gminach wiejskich województwa dolnośląskiego.

2. Dostępność i funkcjonalność alternatywnych kanałów komunikacyjnych

Termin „elektroniczna administracja” (e-administracja, *e-government*) obejmuje swoim zakresem wiele aspektów zapewniania usług dzięki wykorzystaniu ICT. Wynikają one z określonych potrzeb społecznych, ekonomicznych czy – a może przede wszystkim – informacyjnych. Potrzeby społeczne są zaspokajane przez określone instytucje (np. e-zdrowie, e-bezpieczeństwo, e-edukacja), potrzeby ekonomiczne – dzięki działalności gospodarczej (e-usługi, e-praca, e-handel), a potrzeby informacyjne dotyczą zdobywania wiedzy oraz komunikacji społecznej czy urzędowej (e-administracja, e-gospodarka)². Ma to bezpośrednie przełożenie na jakość życia obywateli. Intensyfikacja rozwoju technologii informatycznych stworzyła nowe możliwości komunikacyjne na linii obywatel–państwo oraz między samymi instytucjami administracji państwowej i samorządowej.

Aspekt dostępności informacji publicznej jest niezwykle istotny z punktu widzenia obywatela, zwłaszcza w kontekście tzw. obywatelstwa cyfrowego (*digital citizenship*)³. Ma to szczególne znaczenie na gminnym szczeblu samorządowym. Ten poziom, jako podstawowy, jest najbliższy obywatelom (mieszkańcom danego obszaru, inwestorom czy turystom). Mechanizmy publikowania podstawowych informacji związanych z funkcjonowaniem instytucji państwowych (w tym samorządowych) zostały wypracowane i były sukcesywnie wdrażane już na początku XXI w. Urzędy gmin uruchomiły Biuletyn Informacji Publicznej (BIP), którego zakres informacyjny został określony legislacyjnie⁴, a w kolejnych

² *Bezpieczeństwo obywateli RP jako czynnik jakości życia*, red. P. Sienkiewicz, Wydawnictwo AON, Warszawa 2009.

³ K. Mossberger, J.C. Tolbert, R.S. McNeal, *Digital Citizenship – The Internet, Society and Participation*, The MIT Press, Cambridge–London 2007.

⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

latach były również tworzone oficjalne witryny internetowe, w których często przedstawiano informacje o odmiennym w stosunku do tych zamieszczanych w BIP charakterze. Strony internetowe pełnią głównie funkcję swego rodzaju wizytówek gmin oraz służą publikowaniu informacji o aktualnych wydarzeniach. Ich zawartość jest jednak zróżnicowana.

W kwestii zakresu wykorzystania elektronicznych kanałów informacyjnych jest zauważalny duży rozdźwięk między gminami miejskimi, miejsko-wiejskimi i wiejskimi. O ile ośrodki miejskie dysponują często rozbudowanym systemem informacyjno-komunikacyjnym na linii urząd–obywatel, o tyle gminy wiejskie pozostają na przeciwległym biegunie. Dodatkowo, w przypadku gmin wiejskich występuje większe zróżnicowanie wykorzystywanych kanałów komunikacyjnych, tak jak różne są poszczególne gminy.

Jak wspomniano, standardem informacyjnym w samorządzie jest funkcjonowanie BIP oraz witryny internetowej (tzw. oficjalnej strony internetowej gminy). Wzrost popularności mediów elektronicznych (szczególnie mobilnych – tabletów, smartfonów) otworzył nowe możliwości komunikacyjne w kontekście nie tylko publikowania informacji publicznej, ale również realizacji pozostałych zadań JST.

Komunikacja i przesyłane informacje zwykle mają odmienny charakter w zależności od adresata. W tym obszarze wyróżnia się trzy podstawowe kierunki przepływu informacji: do obywateli (*government-to-citizens*), do przedsiębiorców (*government-to-business*) oraz do innych jednostek administracji publicznej (*government-to-government*). Procesy komunikacyjne realizowane między JST a interesantem (G2C, G2B) z wykorzystaniem mediów elektronicznych można podzielić na następujące kategorie:

- 1) komunikacja bezpośrednia (jeden-do-jednego);
- 2) komunikacja rozsiewcza (jeden-do-wielu);
- 3) komunikacja rozsiewcza (jeden-do-wielu) ze sprzężeniem zwrotnym (wielu-do-jednego lub jeden-do-jednego).

W ramach **pierwszej kategorii** (jeden-do-jednego) jest realizowana komunikacja między urzędem a interesantem (jedno- lub dwukierunkowo). Wśród alternatywnych kanałów komunikacyjnych tej kategorii można wyróżnić:

- e-mail – wykorzystywany coraz powszechniej, wykluczający jednak możliwość składania wniosków, skarg, podań itp. w sposób formalny, czyli usankcjonowany przepisami (niektóre urzędy dopuszczają tę formę komunikacji po spełnieniu ustalonych wewnętrznie warunków);
- e-bok (elektroniczne biuro obsługi klienta) – systemy integrujące komunikację między poszczególnymi jednostkami bądź wydziałami urzędów, a także

umożliwiającej komunikację z klientem oraz pozwalającej na rozszerzoną obsługę (m.in. składanie wniosków, podań itp.) po zakończeniu przez niego procedury rejestracji;

- ePUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej) – platforma służąca do komunikacji urzędów różnego szczebla oraz innych instytucji państwowych i samorządowych zarówno na poziomie urząd–urząd, jak i urząd–interesant (prywatny i biznesowy); z założenia integruje wiele podsystemów oraz system certyfikacji podpisów, dzięki czemu waga realizowanych spraw jest tożsama z wagą tradycyjnych form pisemnych;
- SMS oraz VMS – wiadomości tekstowe wysyłane na telefon lub odczytywane przez syntezator mowy w słuchawce telefonu, ogrywające rolę wspomagającą przy realizacji spraw (np. przesyłania informacji o stanie sprawy);
- faks (wciąż wykorzystywany do przesyłania dokumentów).

Druza kategoria (komunikacja rozsiewcza) zawiera w sobie następujące rozwiązania:

- strony internetowe (gromadzące i publikujące informacje m.in. o gminach, ich jednostkach organizacyjnych, dostępnych formach komunikacji, bieżącej działalności, aktualnych wydarzeniach, dany teleadresowych, danych katastralnych); ich charakter i treść są zróżnicowane;
- systemy publikacji materiałów wideo (najczęściej oparte na rozbudowanych platformach internetowych, typu Vimeo czy YouTube);
- systemy powiadamiania SMS lub e-mail (wykorzystywane do szybkiego rozsyłania informacji o charakterze kryzysowym lub ostrzegawczym) – systemy te na ogół bazują na rozbudowanych platformach o zasięgu wojewódzkim lub szerszym;
- biuletyny informacyjne o charakterze periodycznym – zwykle elektroniczna wersja periodyków informacyjnych wydawanych przez urzędy w formie drukowanej;
- newslettery – wykorzystywane do rozsyłania informacji o bieżących wydarzeniach czy działalności danej gminy;
- BIP – uregulowany przepisami prawa zbiór informacji na temat wszystkich obszarów działalności gminy, pełniący funkcję oficjalnego źródła informacji.

Trzecia kategoria (komunikacja rozsiewcza ze sprzężeniem zwrotnym) grupuje:

- media społecznościowe – wykorzystywane do publikowania informacji o bieżącej działalności i wydarzeniach, umożliwiają interakcję z potencjalnymi interesariuszami za pomocą komentarzy, udostępnień, „polubień”; dobrze zarządzany profil (strona) może być skutecznym narzędziem marketingowym gminy;

- sondaże/ankiety – proste narzędzia pozwalające pozyskać uproszczoną informację zwrotną dotyczącą wybranego zagadnienia; ankiety mogą być publikowane na stronach WWW lub rozsyłane drogą mailową, np. za pomocą newslettera;
- konsultacje społeczne – rozbudowane narzędzia lub platformy umożliwiające pozyskanie rozszerzonej informacji zwrotnej dotyczącej konkretnego problemu czy zagadnienia; zawierają mechanizmy umożliwiające publikację szczegółowych informacji na określony temat, zbieranie opinii od osób zainteresowanych oraz narzędzia do ich analizy, a także fora dyskusyjne, gdzie mogą być omawiane szczegóły tematu zarówno przez mieszkańców, jak i przez przedstawicieli biznesu, sektora pozarządowego oraz samego urzędu.

Wypada podkreślić fakt, że wymienione elementy nie stanowią katalogu zamkniętego. Należy oczekiwać, że w nieodległej przyszłości pojawią się nowe formy komunikacji, które dziś są wykorzystywane np. w e-handlu czy e-usługach. Ze względu na specyfikę funkcjonowania gmin i walkę ze stereotypowym wizerunkiem „urzędu” coraz większą rolę będą odgrywały narzędzia komunikacji marketingowej, którym technologie informatyczne bardzo sprzyjają. Można by tu wymienić takie działania, jak np. *city placement*, *geocaching* czy rozwiązania oparte na technologiach komunikacyjnych bliskiego pola (NFC lub *iBeacon*), które mogą wpływać na popularyzację danej miejscowości, regionu czy sprawniejsze świadczenie usług. Zagadnienia te wydają się jednak dziś jeszcze odległe.

3. Badania zakresu wykorzystania alternatywnych kanałów komunikacyjnych

W celu weryfikacji wykorzystania wymienionych kanałów komunikacyjnych przeprowadzono badania wśród gmin. Objęto nimi wszystkie (78) gminy wiejskie województwa dolnośląskiego. Metoda badań była oparta na kwestionariuszach oraz weryfikacji faktycznie wykorzystywanych alternatywnych kanałów komunikacji tych podmiotów na podstawie informacji publikowanych w oficjalnych źródłach – BIP oraz oficjalnych witrynach internetowych.

Badane alternatywne kanały komunikacyjne to przede wszystkim:

- 1) media społecznościowe (tzw. fanpage);
- 2) materiały wideo;
- 3) newsletter;

- 4) publikacja ostrzeżeń i ważnych komunikatów za pośrednictwem SMS lub VMS;
- 5) elektroniczna wersja gazety z informacjami na temat działalności gminy i innych wydarzeń (periodyk);
- 6) sondaże i ankiety.

O ile oficjalna strona internetowa gminy (obok BIP) jest już standardem (wszystkie gminy takową posiadają), o tyle treści na nich publikowane mają bardzo zróżnicowany charakter pod względem zarówno merytorycznym, jak i częstotliwości publikowania. W związku z tym te aspekty również poddano ocenie.

3.1. Media społecznościowe

Wykorzystanie mediów społecznościowych jako narzędzia komunikacji w gminach wiejskich wynosi 45%. We wszystkich gminach jest to portal Facebook. Nie odnotowano użytkowania innych tego typu platform (np. Google+, Twitter). Sytuacja taka wydaje się znajdować uzasadnienie w popularności Facebooka w Polsce. Z badań opublikowanych w styczniu 2016 r. przez agencję We Are Social⁵ wynika, że w tamtym momencie w Polsce z Facebooka korzystało 36% społeczeństwa, co daje znaczącą przewagę wobec pozostałych platform, takich jak Google+ (14%), Twitter (7%), NK.pl (6%) czy LinkedIn (5%).

Inną kwestią jest częstotliwość publikowania informacji na stronach serwisu oraz zagadnienie zarządzania publikacjami w ogóle. Niewątpliwą zaletą wykorzystywania tego rozwiązania jest możliwość szybkiego dotarcia do stosunkowo dużej liczby odbiorców potencjalnie zainteresowanych danym tematem bez względu na platformę komunikacyjną (urządzenie), z jakiej korzystają.

3.2. Materiały wideo

Publikowanie materiałów wideo przez gminy ma dwojaki charakter. Część pełni funkcję marketingową – publikowane są informacje na temat atrakcji turystycznych bądź wydarzeń mogących zachęcić turystów do przyjazdu lub niosących określone przesłanie dla mieszkańców czy popularyzujących ofertę inwestycyjną. Druga grupa publikowanych materiałów wideo dotyczy relacji z posiedzeń rady gminy. Jest to interesująca alternatywa dla tekstowych protokołów, które nie

⁵ S. Kemp, *Digital in 2016. We are social's compendium of global digital, social, and mobile data, trends, and statistics. We are social*, <http://wearesocial.com/sg/special-reports/digital-2016> [dostęp 28.06.2016].

zawsze są w stanie odzwierciedlić tok dyskusji i nastroje związane z podejmowaniem kluczowych decyzji z zakresu funkcjonowania i kierunków rozwoju danej gminy. Forma taka jest ważnym elementem związanym z przejrzystością funkcjonowania gmin, daje także mieszkańcom możliwość weryfikacji pracy radnych, reprezentujących poszczególne obszary gminy i ich mieszkańców.

Ogółem materiały wideo są publikowane przez 21% badanych gmin, natomiast publikacja nagrań z przebiegu sesji ma charakter marginalny (3%).

3.3. Newsletter

Ta forma komunikacji jest oparta na rozsyłaniu wiadomości e-mail do ściśle określonej grupy odbiorców „zapisanych do newslettera”. Jest to efektywna forma komunikacji, pozwalająca na szybkie propagowanie różnorodnych treści: od istotnych komunikatów o charakterze ostrzegawczym (np. planowane wyłączenie wodociągu, gwałtowne zjawiska pogodowe), poprzez informacje o bieżących pracach gminy (np. rozpoczęcie remontu drogi), do wydarzeń o charakterze rozrywkowym (np. festyn gminny). Sprawnie zarządzany newsletter pozwala wytworzyć u mieszkańców (odbiorców) wrażenie, że są dobrze poinformowani o tym, co się dzieje wokół nich. Nie jest to bez znaczenia z punktu widzenia organów zarządzających gminą oraz aspektów związanych z kadencyjnością władzy. Mimo to ta forma komunikacji jest wykorzystywana w niewielkim zakresie (8%). Należy jednak podkreślić fakt, że została zbadana tylko dostępność tego narzędzia, natomiast nie poddano analizie częstotliwości publikowania za pomocą niego treści.

3.4. Publikacja ostrzeżeń i ważnych komunikatów za pośrednictwem SMS lub VMS

Coraz większą popularność zdobywają systemy ostrzeżeń wysyłanych za pośrednictwem wiadomości SMS (wiadomość tekstowa) lub VMS (wiadomość głosowa – odczytywana przez syntezator mowy wiadomość tekstowa w telefonie). Przy penetracji telefonii ruchomej rynku w Polsce na poziomie 147,1% (56,8 mln abonentów, łącznie z usługą z przedpłatą) w 2015 r.⁶ jest to bardzo skuteczna metoda przesyłania informacji mieszkańcom. Obecnie 31% badanych gmin korzysta z tego typu rozwiązań, m.in. dzięki powstaniu zintegrowanych platform świadczących tego typu usługi w różnych regionach Polski.

⁶ *Abonenci telefonii ruchomej (komórkowej) w 2015*, GUS, 15.07.2016.

3.5. E-biuletyn

Ten kanał komunikacyjny jest efektem ewolucji cyfrowej. Biuletyny o charakterze periodycznym w formie tradycyjnej wydawane przez władze samorządowe mają dość długą historię. W celu skuteczniejszej dystrybucji informacji do mieszkańców część tych publikacji jest zamieszczana w formie cyfrowej na stronach WWW gmin. Jest to o tyle wygodne, że pozwala łatwo sięgnąć do materiałów archiwalnych. Wśród badanych gmin 26% publikuje na swoich stronach internetowych aktualne i archiwalne wydania biuletynów, choć należy zaznaczyć, że niewiele większa liczba wydaje takie biuletyny w formie tradycyjnej.

3.6. Sondáže i ankiety

Jest to niestety bardzo zaniedbana forma pozyskiwania informacji od mieszkańców, turystów czy inwestorów. Jedynie 10% gmin publikuje na swoich stronach ankiety bądź krótkie sondáže dotyczące np. planowanych kierunków rozwoju czy kolejności realizowanych inwestycji. Oczywiście można by mieć zastrzeżenia dotyczące reprezentatywności otrzymanych wyników, ale to narzędzie należy traktować jako wspomagające wobec bezpośrednich spotkań z mieszkańcami czy innych form realizowania konsultacji społecznych.

4. Podsumowanie

Przeprowadzone badania wykazują, że w gminach wiejskich na Dolnym Śląsku wciąż nie jest wykorzystywany potencjał alternatywnych środków komunikacji elektronicznej. Trudno na tym etapie wnioskować, co jest przyczyną takiego stanu rzeczy. Można by (machinalnie) wskazać niedostatki finansowe, które wśród gmin wiejskich zwykle występują. Charakterystyczne jednak dla niemal wszystkich opisanych wyżej rozwiązań jest to, że nie wymagają one ponoszenia nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę teleinformatyczną czy zakup specjalistycznego oprogramowania. Narzędzia są zwykle dostępne nieodpłatnie, wymagają jedynie odpowiedniego skonfigurowania oraz późniejszego utrzymania (zarządzania), a więc oddelegowania do tych zadań pracownika (lub pracowników). Jednak w relacji do skuteczności przekazywania informacji interesariuszom są to koszty niewielkie.

Być może problem tkwi właśnie w zarządzaniu komunikacją zewnętrzną jednostek samorządu terytorialnego? Obszar ten wydaje się w wielu wypadkach zaniedbany, a nawet w ogóle niedostrzegany. Sprawny system zarządzania komunikacją oraz wykorzystanie do tego celu dostępnych technologii informacyjno-komunikacyjnych niewątpliwie wpłynęłyby pozytywnie na skuteczność realizowanych przez JST zadań.

Bibliografia

Abonenci telefonii ruchomej (komórkowej) w 2015, GUS, 15.06.2016.

Bezpieczeństwo obywateli RP jako czynnik jakości życia, red. P. Sienkiewicz, Wydawnictwo AON, Warszawa 2009.

Mossberger K., Tolbert J.C., McNeal R.S., *Digital Citizenship – The Internet, Society and Participation*, The MIT Press, Cambridge–London 2007.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

Źródła sieciowe

Kemp S., *Digital in 2016. We are social's compendium of global digital, social, and mobile data, trends, and statistics. We are social*, <http://wearesocial.com/sg/special-reports/digital-2016> [dostęp 28.06.2016].

* * *

The Use of Alternative Communication Methods in Municipalities

Abstract

Availability of a wide range of communication channels supporting customer relationships seems not to be underestimated. In the business sector, almost all of them are used with full awareness of the benefits. Organizations from the non-governmental sector are also trying to keep up with technology. A different image is presented by the public administration. Despite the growth dynamics of the development of e-government in recent years, the basic level of local government units (municipalities) does not often use modern technologies (usually it is limited to the use of solutions imposed by law). This problem generally does not apply to big cities, but is accentuated in rural communities. The article has brought closer the specificity of alternative communication channels and the use of available information and communication technologies

for improving customer service tasks of the municipality, as well as aspects of image improvement. The paper presents the current situation concerning the use of alternative communication channels (which are not mandatory for local government units), based on information technologies in the rural province of Lower Silesia (Poland). An attempt of assessing the benefits of their application and a preliminary analysis of the causes or restrictions affecting the diagnosed condition was made.

Keywords: information, communication, technologies, local government, municipalities