

Serwisy społecznościowe w komunikacji samorządów lokalnych.

Studium przypadku

KRZYSZTOF KOWALIK

Uniwersytet Warszawski

Streszczenie

Media społecznościowe są popularnym kanałem komunikacji online. Coraz więcej instytucji publicznych wykorzystuje serwisy takie jak Facebook.com, YouTube.com itp. do nawiązywania interakcji z otoczeniem. Autor obserwując oficjalne świętokrzyskie witryny samorządowe identyfikuje społeczności przez nie wykorzystywane. W trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej zebrał oficjalne stanowiska gmin w sprawie prowadzenia przez nie profili w social media, podstawę prawną jakie stosują, kto odpowiada za treści oraz jak finansują swoje funkcjonowanie w tych portalach. Diagnozuje problemy. Wybrane wyniki porównano z danymi zgromadzonymi przez autora w poprzednich latach. Autor wskazał trendy w komunikacji gmin wykorzystujących serwisy społecznościowe.

Słowa-kлючe: media społecznościowe, samorządy lokalne, komunikacja online, świętokrzyskie

Abstract

Social media networks in the communication of local governments. Case study

Social media is a popular online communication channel. More and more public institutions use websites such as Facebook.com, YouTube.com, etc. to interact with the environment. By observing official swietokrzyskie local government websites, the author identifies the communities that they uses. In the mode of the Act on Access to Public Information, he collected official positions of communes regarding their social media profiles, the legal basis they apply, who is responsible for content and how they finance their functioning in these portals. He diagnoses problems. Selected results were compared with the data collected by the author in previous years. The author showed trends in communal communication using social networking sites.

Keywords: social media, local governments, online communication, swietokrzyskie

Technologie komunikacyjne dostarczają wciąż nowych rozwiązań pozwalających na nawiązywanie interakcji online. Takie narzędzia jak e-mail lub serwis WWW to standard dla wymiany informacji w sieci Internetowej. Są powszechnie wykorzystywane przez instytucje publiczne, do których zaliczamy między innymi samorządy lokalne. Pojawienie się kolejnej generacji komunikacji - Web 2.0¹, zmienił zachowania internautów. Nie jest to tylko technologia, ale idea, której jednym z fundamentów są treści tworzone przez użytkowników (USG – user-generated content). Internauci mogą być jednocześnie nadawcami, twórcami treści jak i odbiorcami, konsumentami. To druga generacja internetowych serwisów dostarczających wirtualnych platform służących organizacji, współpracy sieciowej oraz interakcji z uczestnikami takiej komunikacji². Do Web 2.0 zaliczane są więc serwisy i aplikacje, które wykorzystują technologie pozwalające na samodzielne tworzenie i publikowanie treści, ale również jej modyfikowanie, ocenianie, redystrybucję ("dzielenie się"). Zaliczamy do nich blogi, serwisy wiki, podcasty, fora dyskusyjne lub serwisy społecznościowe (jako synonim będzie używany również popularna nazwa "społeczności" lub angielski termin "social media"). Te ostatnie rozwijają się dynamicznie - wzrasta liczba użytkowników i nawiązywanych interakcji w ramach sieci internetowej³. W Polsce korzysta z nich 39 proc. populacji. Do najpopularniejszych należą (w kolejności za *Digital in 2017: Eastern Europe*⁴): YouTube, Facebook, Google+, Twitter, Instagram, Nasza Klasa, LinkedIn i Pinterest.

Social media mogą być efektywnie wykorzystane przez sektor publiczny, a więc i samorządy lokalne. Technologia pozwala na łatwą i szybką nie tylko wymianę informacji, ale przede wszystkim interakcję. Media społecznościowe są środkiem przekazu, który przez miasta, gminy mogą być użyte dla wielu celów. Samorząd jako forma organizacji wymaga zarządzania i niezbędna jest skuteczna wymiana komunikatów z otoczeniem, pozyskiwanie informacji o nastrojach panujących w lokalnej społeczności⁵. Powinny więc za pośrednictwem swoich medialnych kanałów dbać o komunikację dotyczącą spraw gospodarczych, realizować cele społecznej odpowiedzialności⁶, budować wizerunek, realizować politykę informacyjną⁷, ale także zadania związane z promocją, które są zapisane w ustawie o samorządzie.

¹ Za prekursora definiowania terminu Web 2.0 uznaje się Tima O'Reilliego. Zob. szerzej T. O'Reilly, *What Is Web 2.0*, <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html> [dostęp: 01.12.2017].

² Zob. szerzej T. O'Reilly, *What is Web 2.0: Design patterns and business models for the next generation of software*. *International Journal of Digital Economics*, 65, 17–37.

³ Zob. szerzej *Digital in 2017: Eastern Europe*, [online] <https://www.slideshare.net/wearesocialsg/digital-in-2017-eastern-europe> [dostęp: 01.11.2017].

⁴ Tamże.

⁵ J. Supernat, *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Propozycja metodologii badań* [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław, s. 400-403.

⁶ Zob. szerzej A. Opolska - Bielańska, *Społeczna odpowiedzialność, jako element funkcjonowania mediów*, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 8 (799) 2016.

⁷ R. Sikora, *Public relations jako forma komunikowania w gminie*, [w:] Dobek-Ostrowska, *Podstawy*

Zmiany związane z rozwojem komunikacji wykorzystującej serwisy społecznościowe, szerzej Web 2.0, stworzyły dwie grupy obywateli: uczestniczących w tworzeniu serwisów UGC oraz korzystających i przetwarzających informacje dla budowania nowych narzędzi i usług⁸. Sprzyja to dzieleniu się opiniami, przepływowi informacji i wolności wypowiedzi, wyzwalającej debatę na tematy społeczne lub polityczne. Stąd już krok do możliwości włączania mieszkańców w procesy decyzyjne⁹. Możliwe jest jedynie wtedy, gdy sektor publiczny, w tym przypadku samorządy lokalne, stworzą ku temu warunki i zaangażują się w komunikację wykorzystując serwisy społecznościowe, które dla coraz większej liczby osób stają się codziennością. Portale tego typu zapewniają instytucjom dotarcie do dużej liczby odbiorców i zarazem otrzymać szybko informację zwrotną.

Autor dla sprawdzenia działań związanych z funkcjonowaniem gminy w social media posłużył się studium przypadku obejmującego zbadanie oficjalnych serwisów samorządowych województwa świętokrzyskiego.

METODOLOGIA BADAŃ

Badanie objęło wszystkie oficjalne witryny samorządowe miast i gmin¹⁰ województwa świętokrzyskiego. Nie brano pod uwagę powiatów oraz samorządu wojewódzkiego¹¹. Badanie objęło 5 gmin miejskich¹², 28 gmin miejsko - wiejskich oraz 69 wiejskich¹³.

komunikowania społecznego, Astrum, Wrocław 2004, s. 72.

⁸ Z rekomendacji dla rządu brytyjskiego dotyczącego wprowadzenia social media do procesu zarządzania administracją. Zob. *The Power of Information*, s. 11-12 [online] http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407163746/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/power_informati on.pdf [dostęp: 1.10.2017].

⁹ Zob. szerzej *Participative Web and User-created Content*. Paris 2007, OECD [online] <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9307031e.pdf?expires=1514755934&id=id&accname=guest&checksum=3A4D3C18B70C0D7FEB0CB70D85E0032E> [dostęp: 01.10.2017].

¹⁰ W tych samorządach prezydenci, burmistrzowie i wójtowie wybierani są w wyborach bezpośrednich.

¹¹ Gospodarze tych samorządów są wybierani przez radnych.

¹² Zgodnie z obowiązującym podziałem (stan na koniec 2017 roku) wyróżniamy gminy miejskie na prawach powiatu (Kielce, gospodarzem jest prezydent), miasta (Skarżysko-Kamienna, Ostrowiec, Starachowice, gdzie gospodarzami są prezydenci oraz gmina miejska Sandomierz, gdzie jest burmistrz). W celu ułatwienia przedstawiania danych będą dalej zwane gminami lub samorządami miejskimi. Podział administracyjny kraju zob. szerzej serwis MSWiA [online] <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/baza-teleadresowa-jst-d/7788,Baza-teleadresowa-JST-do-pobrania.html> [dostęp: 01.01.2017]. Ministerstwo zaznacza, że spis może nie zawierać aktualnych zmian nie zgłoszonych przez gminy.

¹³ Stan na 1 stycznia 2017r. po wejściu w życie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu

Sformułowano kilka celów:

1. Identyfikację w witrynach samorządowych serwisów społecznościowych wykorzystywanych przez gminy.
2. Poznanie przyjętej przez samorządy podstawy prawnej dla podejmowanych w społecznościach działań.
3. Określenie kadry odpowiedzialnej za treści samorządowe w social media.
4. Poznanie kosztów prowadzenia profili w społecznościach.
5. Wskazanie trendu porównując aktualne dane z wynikami badań autora z 2010 roku.

Hipoteza zakładała, że ze rosnącą popularnością serwisów społecznościowych wśród internautów powoduje zwiększenie zaangażowania się samorządów poprzez tworzenie profili gminnych i miejskich. Samorządy jako instytucje publiczne kierują się zasadą praworządności i działania podejmują zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi lub krajowymi.

W tym celu obserwowano wszystkie oficjalne świętokrzyskie serwisy samorządowe we wrześniu 2017 roku. W przypadku, gdy urząd prezentował w swojej witrynie odnośniki (linki) lub loga związane z serwisami społecznościowymi sprawdzano, czy jest to profil oznaczony jako oficjalny. W trakcie badania w listopadzie 2017 roku rozesłano do wszystkich gmin świętokrzyskich zapytanie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁴ o udzielenie informacji:

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) zwracam się z prośbą o udostępnienie informacji w następującym zakresie:

1. *Podanie nazw profili lub stron, wraz z linkami do nich, prowadzonych przez gminę lub na zlecenie gminy w serwisach Facebook, YouTube, Google Plus, Twitter, Instagram, Pinterest, NaszaKlasa lub w innych serwisach społecznościowych, które nie zostały wymienione.*
2. *Podanie podstawy prawnej prowadzenia przez gminę profili lub stron w serwisach wskazanych przez gminę w odpowiedzi na pkt. 1 niniejszego wniosku. Jeżeli podstawą*

miasta oraz zmiany nazwy gminy [online] <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2016/1134/1> [dostęp: 01.01.2017].

¹⁴ Ustawa z dn. 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198 z późn. zmianami. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia. 13 października 2016r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2016 poz. 1764.

prawną jest regulacja wewnętrzna gminy proszę o dołączenie zeskanowanego dokumentu.

3. Wskazanie osoby (lub instytucji/firmy działającej na zlecenie gminy) odpowiedzialnej za treści publikowane w serwisach wskazanych przez gminę w odpowiedzi na pkt. 1 niniejszego wniosku.

4. Podanie miesięcznych kosztów jakie ponosi gmina w celu prowadzenia profili lub stron gminnych w serwisach wskazanych w odpowiedzi na pkt. 1 niniejszego wniosku.

Forma udostępnienia informacji: pliki komputerowe

Sposób udostępnienia informacji: na podany adres e-mail.

WYNIKI BADAŃ

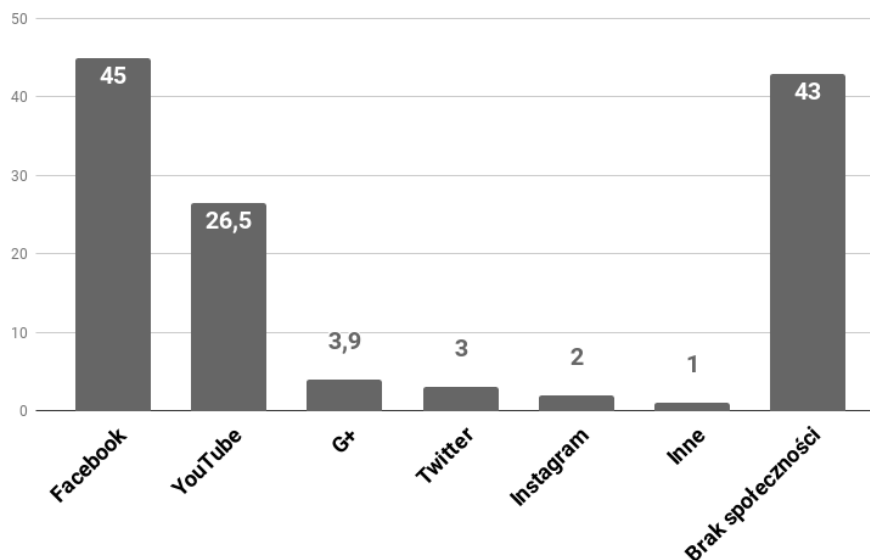
Dla sprawdzenia obecności samorządów w serwisach społecznościowych dokonano przeglądu wszystkich 102 serwisów gmin świętokrzyskich. Poszukiwano linków, oznaczeń graficznych (logo) charakterystycznych dla portali social media. Należy podkreślić, że wiele gmin publikuje odniesienia do społeczności w istotnych punktach swoich serwisów. Często logo Facebook.com lub YouTube.com są zamieszczone obok tak istotnych elementów jak logo Biuletynu Informacji Publicznej¹⁵, serwisu którego utworzenie jest obowiązkowe dla instytucji publicznej. W kilku przypadkach logo portalu społecznościowego (np. Facebook.com) jest bardzo wysoko w strukturze strony, zaś BIP umieszczono bardzo nisko¹⁶.

Obserwacja oficjalnych witryn internetowych wykazała, że w 43 proc. gminnych serwisów nie znaleziono żadnego linku, informacji lub identyfikatora graficznego (logo) pozwalającego na stwierdzenie, czy samorząd posiada swój profil w jakimkolwiek portalu social media (zob. Wykres 1).

¹⁵ Zob. witrynę Staszowa [online] <http://staszow.pl/> [dostęp: 01.09.2017].

¹⁶ Zob. witrynę Rytwian [online] <http://www.rytwiany.com.pl/> [dostęp: 01.09.2017].

Wykres 1. Występowanie społeczności w oficjalnych witrynach świętokrzyskich gmin w 2017 roku. Dane w procentach.



Źródło: badania własne. Dane nie sumują się, gdyż niektóre gminy posiadają profile w kilku serwisach społecznościowych.

77% z nich to gminy wiejskie, pozostałe to samorzady miejsko - wiejskie. We wszystkich witrynach miejskich występują informacje o posiadaniu choćby jednego profilu w serwisie społecznościowym. Najbardziej popularnym portalem jest Facebook.com - występuje w 45% witryn (zob. Wykres 1). Linki do serwisu znajdują się we wszystkich 5 serwisach miejskich, 15 miejsko - wiejskich (spośród 28 gmin) oraz 26 wiejskich (69 gmin). Kolejnym serwisem jest YouTube.com - ponad jedna czwarta samorządów posiada linki do portalu wideo. Odnośniki opublikowane są w 3 witrynach miejskich, 9 miejsko - wiejskich i 15 wiejskich. Inne portale social media, takie jak Google Plus, Twitter lub Instagram występują sporadycznie.

Dla sprawdzenia trendu występowania serwisów społecznościowych w witrynach samorządowych autor wykorzystał dane z obserwacji portali z poprzednich lat¹⁷. Wyniki

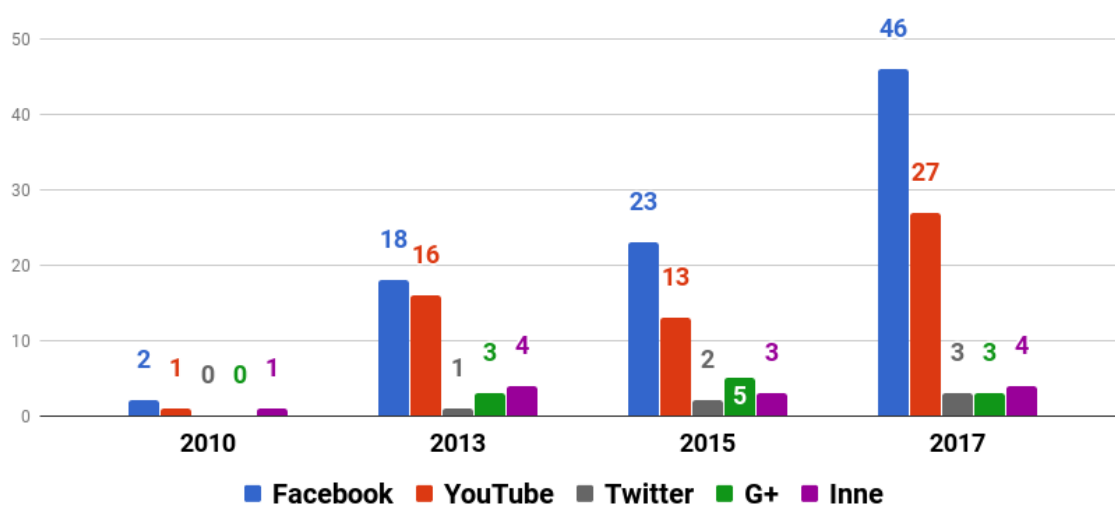
¹⁷ Wyniki z 2010 roku. Badania przeprowadzone w ramach dysertacji doktorskiej obronionej na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, *Internet jako współczesna forma lokalnej Agory. Oficjalne witryny internetowe gmin województwa świętokrzyskiego jako miejsce realizacji obywatelskiego prawa do informacji*, praca niepublikowana, WDiNP, UW, Warszawa 2010.

Wyniki z roku 2013. Zob. szerzej K. Kowalik, *Świętokrzyskie media samorządowe - cyberprzestrzeń nowym wyzwaniem*, Rocznik Bibliologiczny - Prasoznawczy, tom 6/17, Kielce 2014.

Wyniki z roku 2015. Zob. szerzej K. Kowalik, *Funkcjonalność witryn internetowych miast i gmin w zarządzaniu komunikacją z otoczeniem. Analiza wybranych elementów (na podstawie samorządów z*

wskazują, że rośnie liczba gmin zainteresowanych komunikacją poprzez portal Facebook.com oraz You Tube.com (zob. Wykres 2). Znacząco mniej popularne są serwisy Google Plus¹⁸ lub Twitter. Należy podkreślić, że rynek społeczności również uległ zmianie. W 2010 roku w kategorii "Inne" rejestrowano na przykład polski portal Blip.pl, który już nie funkcjonuje. Nie działała również społeczność Google Plus. Częściej występowały takie serwisy jak Daylimotion.com lub Nasza Klasa.pl.

Wykres 2 Porównanie liczby odnośników do serwisów społecznościowych występujących w witrynach świętokrzyskich samorządów.



Źródło: badanie własne.

Obserwacja witryn samorządowych w 2017 roku wykazała, że identyfikacja społeczności wykorzystywanych przez samorzady może być myląca dla użytkownika, gdyż niektóre z linków są nieaktywne¹⁹. Wiele z nich kieruje do profili, które trudno zaliczyć do oficjalnych (zidentyfikować administratora), gdyż należą np. do osoby prywatnej lub firmy itp.²⁰. Czasami występują w witrynach samorządów linki społecznościowe służące jedynie do "polubienia" strony lub "podzielenia się" daną informacją (tekstem, filmem lub zdjęciem)²¹. Jednak nie następuje wtedy wejście do profilu gminnego, ale jedynie przekierowanie do serwisu społecznościowego. Wtedy internauta zmuszony jest do zalogowania się w swoim profilu. Nie jest to jednak bezpośrednia interakcja wykorzystująca oficjalne konto gminy.

województwa świętokrzyskiego), Zarządzanie Publiczne, 2017, Numer 3 (39), s. 329-343, DOI 10.4467/20843968ZP.16.026.7241

¹⁸ Google Plus w roku 2010 nie był jeszcze dostępny.

¹⁹ Zob. witrynę Skalbmierza [online] <http://skalbmierz.eu/> [dostęp: 01.09.2017].

²⁰ Zob. witrynę Nowej Słupi [online] <http://www.nowaslupia.pl/> [dostęp: 01.09.2017].

²¹ Zob. witrynę Rakowa [online] <http://www.rakow.pl/> [dostęp: 01.09.2017].

Stąd weryfikacja oficjalnych profili w społecznościach była utrudniona. W social media brakowało wyraźnego określenia czy konto należy do gminy i jest przez nią administrowane. Nawet pojawiające się herby miejscowości oraz odnośniki do urzędowych witryn nie mogły dawać pewności co do przynależności profilu. Dotyczyło to przede wszystkim dwóch najpopularniejszych serwisów społecznościowych spotykanych w gminnych serwisach - Facebook.com oraz YouTube.com.

Podjęto próbę sprecyzowania przynależności profili, wykorzystując ustawową możliwość: wnioskowanie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wysłano zapytanie dwukrotnie, gdyż po pierwszym wniosku nie wszystkie gminy udzieliły odpowiedzi. W sumie otrzymano 94 pisma informujące (na 102 świętokrzyskie gminy) z 5 miast (4 w ustawowym terminie), 24 miejsko - wiejskie (22), 65 wiejskich (51). Na ustawowy tryb nie zareagowały 4 samorzady miejsko - wiejskie oraz 4 wiejskie.

W pierwszym pytaniu proszono o podanie informacji dotyczącej posiadania oficjalnego profilu gminnego w serwisie społecznościowym. Nie wszystkie gminy w swoich odpowiedziach o administrowaniu kontem zamieściły link (we wniosku proszono o jego udostępnienie), więc i tak weryfikacja informacji pozostała utrudniona. Podsumowanie odpowiedzi wykazało, że 45 proc. samorządów nie ma swoich oficjalnych profili. Jednak liczby ujawnione w odpowiedziach różnią się ze stanem jaki obserwowano w urzędowych witrynach. W przypadku gmin miejsko - wiejskich brak społeczności wykazało 9 gmin, jednak z ich witryn wynika, że brak występuje w 10. Odwrotne zjawisko zarejestrowano w gminach wiejskich - 37 zadeklarowało brak profilu, zaś z witryn wynika, że kont nie posiadają w społecznościach 34 samorzady (zob. Tabela 1).

Tabela 1. Porównanie odpowiedzi na pytanie o prowadzenie oficjalnego profilu w serwisach społecznościowych z liczbą linków do nich zarejestrowanych w witrynach gminnych. Porównano wyłącznie gminy, które odpowiedziały na wniosek o udzielenie informacji publicznej

GMINY MIEJSKIE							
	Facebook	YouTube	G+	Twitter	Instagram	Inne	Brak społeczności
Informacja publiczna	3	3	0	1	2	0	0
Witryna WWW	5	2	0	0	1	0	0
GMINY MIEJSKO - WIEJSKIE							
	Facebook	YouTube	G+	Twitter	Instagram	Inne	Brak społeczności
Informacja publiczna	12	8	1	2	1	1	9
Witryna WWW	14	8	0	0	0	0	10
GMINY WIEJSKIE							
	Facebook	YouTube	G+	Twitter	Instagram	Inne	Brak społeczności
Informacja publiczna	26	11	4	2	3	2	37
Witryna WWW	23	15	0	0	0	0	34

Źródło: badanie własne. Wyniki uwzględniają dane otrzymane również po wysłaniu ponaglenia. Jeżeli gmina miała kilka kont w jednym portalu społecznościowym w tabeli rejestrowano to jednokrotnie.

Samorządy deklarowały również posiadanie kilku profili w portalu Facebook. Aż 4 konta zgłosiła gmina Bieliny, ale przeglądając jej stronę główną nie można odnaleźć żadnego odnośnika do społeczności. Chmielnik poinformował o 3 profilach (jeden link jest na stronie głównej), Pawłów o 2 (gminny i wójta są na stronie urzędu), Busko - 2 (brak na głównej stronie), Zagnańsk - 2 (nie występują na stronie głównej urzędu).

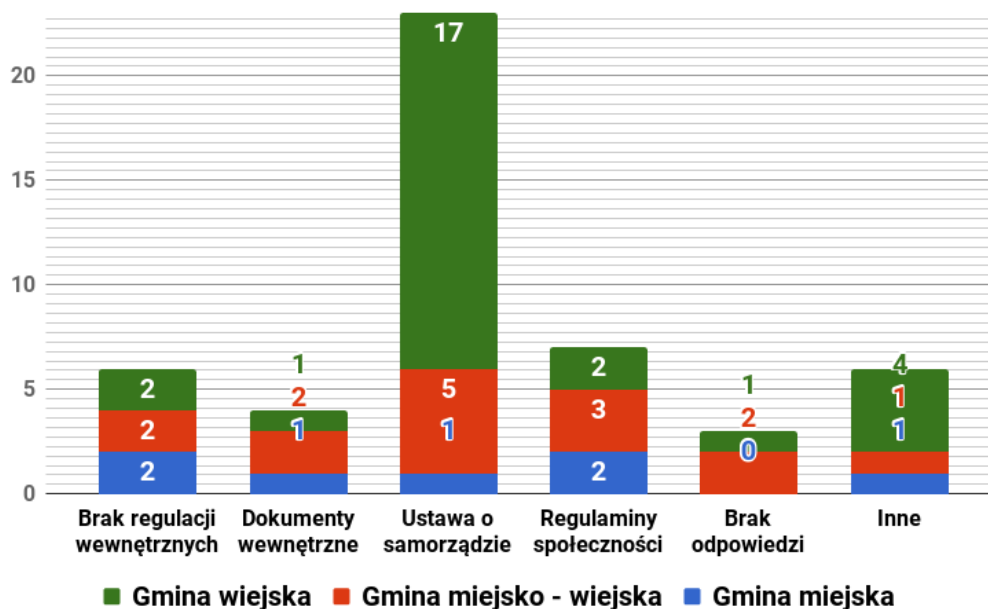
Porównanie odpowiedzi na wniosek oraz obserwacja witryn wskazuje na wiele wątpliwości związanych z kontrolą urzędników obecności samorządów w serwisach społecznościowych. Dotyczy to przede wszystkim najbardziej popularnego wśród gmin portalu Facebook.com. Dla przykładu gmina Skarżysko - Kamienna stwierdziła, że miasto posiada wyłącznie oficjalny profil w serwisie YouTube, jednak w swojej witrynie WWW publikuje odnośnik do konta w portalu Facebook nazwanym "Urząd Miasta Skarżysko - Kamienna. Zamieszczone są tam komunikaty (teksty, grafiki, zdjęcia), których treść może wskazywać, że profil jest prowadzony przez władze miejskie. Podobna sytuacja występuje w gminach miejsko - wiejskich i wiejskich. Opatów we wniosku oświadczył, że nie prowadzi żadnego profilu, ale na stronie urzędowej znajduje się link do portalu Facebook, gdzie w dziale "Informacje" znajdujemy zapis: umopatow.pl - oficjalny adres strony internetowej gminy. Sytuacja powtarza się w przypadku Radoszyc i Wojciechowic, gdzie w odpowiedzi na wniosek brak informacji o kontaktach w społecznościach, nie ma również linków w serwisach urzędowych. Kiedy przejrzymy portal Facebook znajdujemy jednak profile z opublikowanymi odnośnikami do oficjalnych stron WWW urzędów (radoszyce.pl oraz www.wojciechowice.com.pl). Problem nie dotyczy wyłącznie serwisu Facebook, ale rozbieżności występują również przy innych portalach, głównie YouTube, który jest drugim pod względem popularności wśród świętokrzyskich samorządów.

Brak jednoznaczności może się wiązać z oceną prawną dotyczącą prowadzenia przez samorządy tego rodzaju kont w społecznościach. Świadczą o tym odpowiedzi urzędników na drugie pytanie z wniosku o udzielenie informacji publicznej. Samorządowcy jako podstawę prawną funkcjonowania w mediach społecznościowych w zdecydowanej większości podają obowiązki wynikające z ustawy o samorządzie²² (zob. Wykres 3). Powołują się przede wszystkim na art. 7 mówiący o zaspokajaniu potrzeb wspólnoty i realizacji zadań własnych. Najczęściej wskazywany jest punkt 18 mówiący o promocji gminy. Pojawiło się również odwołanie do art. 11b (Sadowie) - o jawności działania samorządu oraz art. 30 (Sitkówka Nowiny) prezentujący zadania wójta. Drugim pod względem liczby wskazań podstawy prawnej jest odwołanie się przez gminy do regulaminów obowiązujących w portalach społecznościowych. Należy podkreślić, że wszystkie popularne serwisy social media są prywatnymi firmami, które w swoich regulaminach powołują się na przepisy krajów pochodzenia (na przykład Facebook.com lub

²² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875).

YouTube.com - w przypadku sporu polskie samorzady musiałyby regulaminowo poddać się jurysdykcji zagranicznego sądownictwa²³).

Wykres 3. Odpowiedzi samorządów na pytanie dotyczące podstawy prawnej prowadzenia profili w serwisach społecznościowych.



Źródło: badanie własne. Wyników nie należy sumować do liczby gmin, gdyż w odpowiedzi wiele z nich powoływało się na kilka przepisów (ustaw, regulaminów).

Gminy informowały również, że w swoich działaniach nie powołują się na żadne regulacje ustawowe, a jedynie kierują się dokumentami wewnętrznymi takimi jak regulaminy urzędów np. Szydłów) lub "polecenie służbowe burmistrza" (Staszów), politykę informacyjną miasta w "ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania" (Kielce). Część przyznała - "brak podstawy prawnej" (Masłów) lub nieco odmienna odpowiedź urzędników ze Strawczyzna: "Nie ma przepisu prawnego nakazującego gminie prowadzenie kont na serwisach społecznościowych". Interesujące były również odwołania zakwalifikowane jako "Inne" (zob. Wykres 2). Niektóre samorzady powoływały się na Konstytucję (np. Ostrowiec Świętokrzyski), ustawę o dostępie do informacji publicznej²⁴ (Szydłów) lub o świadczeniu

²³ Zob. Regulamin Facebook.com, dla przykładu pkt. 15.1 "Użytkownik jest zobowiązany do rozwiązywania wszelkich roszczeń, podstaw powództwa lub sporów (roszczenia) w stosunku do nas dotyczących niniejszego Oświadczenia lub serwisu Facebook wyłącznie w sądzie okręgowym Północnego Dystryktu Kalifornii lub w sądzie stanowym hrabstwa San Mateo. Użytkownik zgadza się podlegać jurysdykcji tych sądów w zakresie rozstrzygania wszelkich sporów tego typu. Zapisy niniejszego Oświadczenia oraz wszelkie spory pomiędzy serwisem a użytkownikiem podlegają przepisom prawa stanu Kalifornia, bez względu na przepisy prawa kolizyjnego" [online] <https://pl-pl.facebook.com/legal/terms/update> [dostęp: 01.10.2017].

²⁴ Zob. przypis 14.

usług drogą elektroniczną (Kazimierza Wielka - art. 2, który trudno uznać jako podstawę dla funkcjonowania w mediach społecznościowych)²⁵.

W tym kontekście wymijające wydają się odpowiedzi gmin Kluczewsko oraz Brody, które warto przytoczyć ze względu na zamieszczoną argumentację.

Kluczewsko:

- *art. 13 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2005r. nr 64, poz. 565 ze zm.) stanowi, że podmioty publiczne używają ich do realizacji zadań publicznych,*
- *ustawa o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 2007 r. nr 223, poz. 1655) nakazuje urzędom, które organizują przetarg, by specyfikację wymagań przetargowych udostępniali zainteresowanym na swojej stronie internetowej,*
- *rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej (Dz.U. z 2005 r. 214, poz. 1781) nakazuje, by budować witrynę internetową urzędu przy zachowaniu standardów neutralności technologicznej i bez preferowania wyłącznie jednego dostawcy.*

Brody:

Podstawa prawna prowadzenia przez Gminę profili lub stron internetowych nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2016r. , poz. 1764 z późniejszymi zmianami). W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się bowiem, że informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Nie jest natomiast informacją publiczną, informacja o obowiązującym prawie. Tak m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2012r. sygn. akt I OSK 1963/12, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2011r. sygn. akt I OSK 8/11.

Cztery gminy pominęły w swojej korespondencji odpowiedzi na pytanie o podstawę prawną ich funkcjonowania w serwisach społecznościowych. Warto zaznaczyć, że niektóre samorządy zamieszczają w oficjalnych urzędowych witrynach linki do profili swoich gospodarzy. Miasto Starachowice poinformowało, że nie ma konta w Facebook.com, jednak w urzędowym serwisie jest odnośnik do profilu prezydenta. Podobna sytuacja (linki w witrynach) występuje w przypadku gmin Bodzentyn, Mniów i Pawłów. W odpowiedzi na wniosek gminy poinformowały, że konta społecznościowe prowadzi osobiście burmistrz i

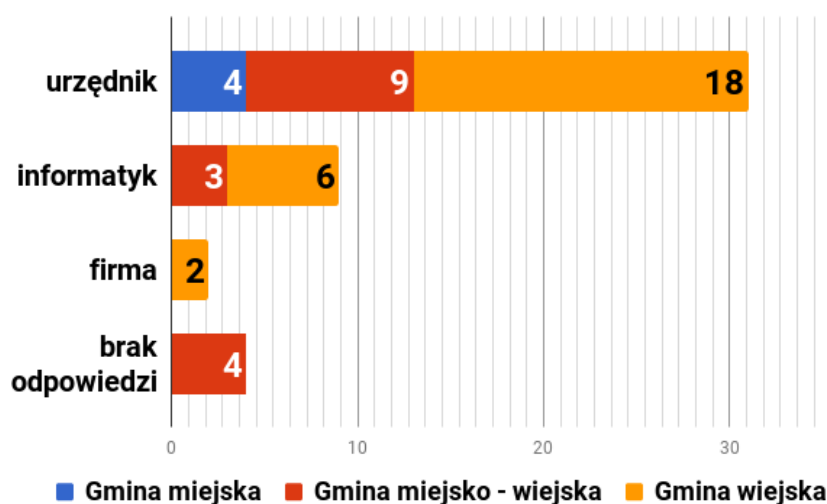
²⁵ Zob. Ustawa a dnia 18 lipca 2002r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Art. 2 to: "Określenia użyte w ustawie oznaczają:", po czym następuje wyliczenie ww. określeń.

wójtowie. Ich profile oznaczone są jako należące do "osoby publicznej" lub "polityka". Gospodarze samorządów są aktywni we wskazanych profilach. Zamieszczają liczne posty mówiące o osobistej działalności. Piszą w pierwszej osobie, szybko reagują na komentarze użytkowników portalu, co sugeruje, że osobiście prowadzą konta. Są widoczni na zdjęciach z licznych uroczystości (np. wójt Mniowa), więc ktoś drugi musi użyć później swoich fotografii. Brak jest tego rodzaju informacji w profilach. W przypadku np. wójta Mniowa pojawia się adnotacja "Zdjęcia z telefonu", co można zrozumieć, że gospodarz pożyczka swój telefon, aby ktoś inny te fotografie wykonał.

Wykorzystywanie urzędowej strony gminy w celu przekierowania do osobistego profilu gospodarza może budzić kontrowersje związane przede wszystkim z odpowiedzialnością za publikowane posty i statusu urzędu, którego działania powinny podporządkować się regule funkcjonowania "de lege artis". W takich przypadkach trudno jest określić czy należy mówić o niezdefiniowanym w ustawie "zaspokajaniu potrzeb wspólnoty", czy raczej o promowaniu osoby gospodarza.

Przekaz publikowany w serwisach społecznościowych powinien być odpowiednio przygotowany. Interesującą kwestią jest kto go kontroluje. Wyniki badania wskazały, że za treści najczęściej odpowiedzialni są urzędnicy, którzy w swoich obowiązkach mają wpisane zajmowanie się mediami społecznościowymi (zob. Wykres 4). Według informacji nadesłanych w odpowiedzi na wniosek, najczęściej są to pracownicy wydziałów promocji (lub referatów w mniejszych gminach), w drugiej kolejności rzeczniczki prasowi. W czterech przypadkach są to dyrektorzy (naczelnicy lub kierownicy w mniejszych gminach) wydziałów (referatów) zajmujących się promocją samorządu. Kolejną grupą osób odpowiedzialnych za treści w społecznościach to informatycy.

Wykres 4. Osoby odpowiedzialne za treści w serwisach społecznościowych.



Źródło: badanie własne. Wyników nie sumują się do liczby odpowiedzi, gdyż w niektórych gminach odpowiedzialni są urzędnicy i informatycy. Niektóre z profili prowadzą osobiście burmistrzowie lub wójtowie (przyp. aut.).

W niektórych samorządach za społeczności odpowiadają wieloosobowe zespoły. W Sandomierzu i Chęcinach są to cztery osoby dbają o społeczności, w Kielcach i Starachowicach trzy osoby. W wielu przypadkach gminy w odpowiedziach nie precyzowały tej informacji, chociaż pytanie we wniosku odnosiło się do podania nazwisk pracowników zajmujących się social media. Jedna gmina zadeklarowała, że publikowane treści w profilu prowadzonym przez Centrum Kultury i Aktywności Lokalnej w Gowarczowie są autoryzowane przez wójta. Warto podkreślić, że pomimo pojawiania się w witrynach linków do profili społecznościowych jednostek podległych samorządom, w odpowiedzi na wniosek gminy o tym nie informowały.

Wyniki badania wykazały, że w zdecydowanej większości gminy nie płacą za prowadzenie profili w społecznościach. Oczywiście kwestią dyskusyjną jest realny koszt w przypadku angażowania w tworzenie treści urzędników, zwłaszcza kiedy są to wieloosobowe zespoły. W odpowiedzi na wniosek trzy gminy poinformowały, że ponoszą dodatkowe opłaty za obecność w serwisach społecznościowych. Miasto Kielce płaci "średnio miesięcznie 1250 zł" w ramach umowy zlecenia za prowadzenie profilu w Facebook.com.

Większe kwoty dotyczą miasta Sandomierz:

1. firmie za kampanię reklamową w systemie Facebook Ads²⁶ 4059 zł w okresie kwiecień - czerwiec 2017r.
2. 5092,20 zł kolejnej firmie za dwumiesięczne pośrednictwo "przy finansowaniu działań promocyjnych wydarzeń na oficjalnym profilu Facebook Sandomierz-Królewskie Miasto".

O wydatkach informowały również dwa samorzady wiejskie. Oba zostały obsłużone przez tę samą firmę. Gmina Sitkówka Nowiny płaciła 5500 zł miesięcznie "między innymi za prowadzenie profili", natomiast Zagnańsk 2200 zł miesięcznie "za prowadzenie w serwisie Facebook fanpage Gminy Zagnańsk i Rady Gminy Zagnańsk w ramach zadania Promocja Gminy Zagnańsk w związku z obchodami 40-lecia powstania gminy Zagnańsk".

PODSUMOWANIE

Badanie wykazało, że wyraźnie rośnie zainteresowanie samorządów obecnością w serwisach społecznościowych. Niepokojący jest często spotykany fakt braku jednoznaczności formalnej do kogo należy profil i kto jest administratorem publikowanych treści. Regulaminy serwisów social media dopuszczają dużą swobodę w tworzeniu stron o nazwach podobnych lub identycznych z nazwami samorządów, więc praktycznie każdy może utworzyć nowe konto dla dowolnej gminy. W społecznościach takich jak Facebook tworzone są również profile tematyczne w sposób automatyczny. W trakcie sprawdzania urzędowych kont takie samorządowe konta pojawiały się i wokół nich także gromadziła się społeczność użytkowników. Wydaje się, że gospodarze gmin nie zdają sobie sprawy z konsekwencji

²⁶ System reklamowy serwisu Facebook.com. Zob. szerzej [online] <https://pl-pl.facebook.com/business/products/ads> [dostęp: 1.10.2017].

prowadzenia takiej komunikacji z otoczeniem. W takich przypadkach użytkownik portalu może być wprowadzony w błąd czy naprawdę podejmuje interakcję z samorządem czy z kimś kto tylko prowadzi konto o podobnej nazwie. Na takim automatycznym i niekontrolowanym (niemoderowanym) koncie mogą pojawiać się posty lub komentarze, na które zainteresowana gmina nie będzie miała możliwości zareagowania.

Sytuacje mogą być wyjątkowo kłopotliwe dla samorządów, które nie dysponują żadnym profilem w społecznościach. Zwiększa się wtedy prawdopodobieństwo, że użytkownicy social media podejmą interakcję z kimś, kto nie reprezentuje danej gminy. Pomimo posiadania oficjalnych stron w społecznościach, wiele samorządów nie publikuje w swoich witrynach linków do profili, co może dodatkowo dezorientować internautów chcących komunikować się z gminą za pomocą tak dynamicznie rozwijających się kanałów online.

Z badania wynika, że w przypadku wielu samorządów można mówić o chaosie kompetencyjnym lub wręcz braku kompetencji osób odpowiedzialnych za social media. Trudno jest wytłumaczyć postępowanie gmin, które mają kilka profili w serwisach społecznościowych, deklarują w odpowiedzi na wniosek ich posiadanie, ale żadnego odnośnika do nich nie można znaleźć w oficjalnych witrynach urzędu. Może to wynikać z doboru kadr zajmujących się publikowanymi treściami. Wiele gmin wskazało, że za profile odpowiedzialni są informatycy. Prowadzenie konta społecznościowego wymaga umiejętności komunikacyjnych bliskim dziennikarstwu lub PR, a nie kompetencjom technicznym (informatycznym). Tak działając samorzady wykazują się brakiem spójności i koordynacji działań w swojej polityce informacyjnej.

Odpowiedzi na pytanie o podstawę prawną świadczą, że znaczna część samorządów nie ma żadnych regulacji wewnętrznych dotyczących funkcjonowania w mediach społecznościowych. Powoływanie się dużej części gmin na działania promocyjne wynikające z ustawy o samorządzie bardzo zawężają zakres możliwości funkcjonowania urzędu na rzecz wspólnoty. Należy podkreślić, że samorząd ma również ustawowe obowiązki informacyjne lub wzmacniające angażowanie lokalnej społeczności w podejmowanie decyzji dotyczących mieszkańców, ale również współpracy z otoczeniem samorządu.

Wątpliwości może budzić promowanie w oficjalnych urzędowych witrynach osobistych profili społecznościowych prezydentów, burmistrzów i wójtów. Internauta odnosi wrażenie, że opinia, należy podkreślić wyrażona przez gospodarza gminy na osobistym koncie, jest oficjalnym stanowiskiem urzędu a zarazem wspólnoty. Kłopoty z odpowiedzialnością za treści mogą również pojawić się w przypadku prowadzenia profili społecznościowych przez firmy oraz osoby z zewnątrz pracujące na zlecenie. Urząd, jako instytucja zaufania publicznego, powinna mieć ścisłą kontrolę nad działaniami podejmowanymi w nowych kanałach komunikacji online, zwłaszcza tych wymagających szybkiej reakcji (interakcji).

Na podstawie wyników badania można wnioskować, że większość samorządów dopiero uczy się korzystania z możliwości social media. Działania informacyjne nie są skoordynowane z witrynami urzędowymi co może skutkować u internautów dyskomfortem

w nawiązywaniu interakcji wykorzystującej tak dynamicznie rozwijające się media jakim są serwisy społecznościowe. Należy podkreślić, że wciąż duża liczba samorządów nie wykorzystuje potencjału social media i nie prowadzi profili. Gospodarze tych gmin sami ograniczają możliwości chociażby prowadzenia promocji na rzecz wspólnoty, na co tak wiele samorządów powoływało się w swoich odpowiedziach na wniosek o udzielenie informacji publicznej.

Literatura

1. Baza teleadresowa JST, serwis MSWiA [online] <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/baza-teleadresowa-jst-d/7788,Baza-teleadresowa-JST-do-pobrania.html> [dostęp: 01.01.2017]. Ministerstwo zaznacza, że spis może nie zawierać aktualnych zmian nie zgłoszonych przez gminy.
2. *Digital in 2017: Eastern Europe*, [online] <https://www.slideshare.net/wearesocialsg/digital-in-2017-eastern-europe> [dostęp: 01.11.2017].
3. Kowalik K., *Funkcjonalność witryn internetowych miast i gmin w zarządzaniu komunikacją z otoczeniem. Analiza wybranych elementów (na podstawie samorządów z województwa świętokrzyskiego)*, Zarządzanie Publiczne, 2017, Numer 3 (39), s. 329-343, DOI 10.4467/20843968ZP.16.026.7241
4. Kowalik K., *Internet jako współczesna forma lokalnej Agory. Oficjalne witryny internetowe gmin województwa świętokrzyskiego jako miejsce realizacji obywatelskiego prawa do informacji*, dysertacja doktorska obroniona na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, praca niepublikowana, WDiNP, UW, Warszawa 2010.
5. Kowalik K., *Świętokrzyskie media samorządowe - cyberprzestrzeń nowym wyzwaniem*, Rocznik Bibliologiczno - Prasoznawczy, tom 6/17, Kielce 2014.
6. Opolska - Bielańska A., *Spółeczna odpowiedzialność, jako element funkcjonowania mediów*, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 8 (799) 2016.
7. O'Reilly T. *What Is Web 2.0*, [online] <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html> [dostęp: 01.12.2017]
8. O'Reilly T., *What is Web 2.0: Design patterns and business models for the next generation of software*. *International Journal of Digital Economics*, 65, 17–37.
9. *Participative Web and User-created Content*. Paris 2007, OECD [online] <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9307031e.pdf?expires=1514755934&id=id&accname=guest&checksum=3A4D3C18B70C0D7FEB0CB70D85E0032E> [dostęp: 01.10.2017].
11. Regulamin Facebook.com [online] <https://pl-pl.facebook.com/legal/terms/update> [dostęp: 01.10.2017].
12. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy [online] <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2016/1134/1> [dostęp: 01.01.2017].
13. Sikora R., *Public relations jako forma komunikowania w gminie*, [w:] Dobek-Ostrowska, *Podstawy komunikowania społecznego*, Astrum, Wrocław 2004, s. 72.
14. Supernat J. (2002), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Propozycja metodologii badań* [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław, s. 400-403.
15. System reklamowy serwisu Facebook.com, [online] <https://pl-pl.facebook.com/business/products/ads> [dostęp: 1.10.2017].

16. *The Power of Information*, s. 11-12 [online] http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407163746/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/power_information.pdf [dostęp: 1.10.2017].
17. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875).
18. Ustawa a dnia 18 lipca 2002r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną.
19. Ustawa z dn. 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198 z późn. zmianami. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia. 13 października 2016r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2016 poz. 1764.