

Ewa Jaska, Paulina Omen

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PERSPEKTYWIE KOMUNIKACJI MEDIALNEJ

CRISIS MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENTS AND COMMUNICATION WITH THE MASS MEDIA

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, media, komunikacja, samorząd terytorialny

Key words: crisis management, media, communications, local government

Abstrakt. Sytuacje kryzysowe są zjawiskami nieoczekiwanymi, nagłymi, destabilizującymi funkcjonowanie instytucji, organizacji i społeczności. Podczas kryzysu w szczególny sposób zostaje zauważona ranga komunikacji, zarówno wewnątrz, jak i w kontaktach z otoczeniem, staje się ona istotnym elementem zarządzania kryzysowego. W artykule zaprezentowano podstawowe zasady działań komunikacyjnych w sytuacji kryzysowej wewnątrz instytucji i w relacjach ze środkami społecznego przekazu. Zostały także przedstawione wyniki badań ankietowych z 2011 r. przeprowadzone na terenie gminy miejsko-wiejskiej Grójec w celu poznania działań podejmowanych przez samorząd i opinii mieszkańców na ten temat.

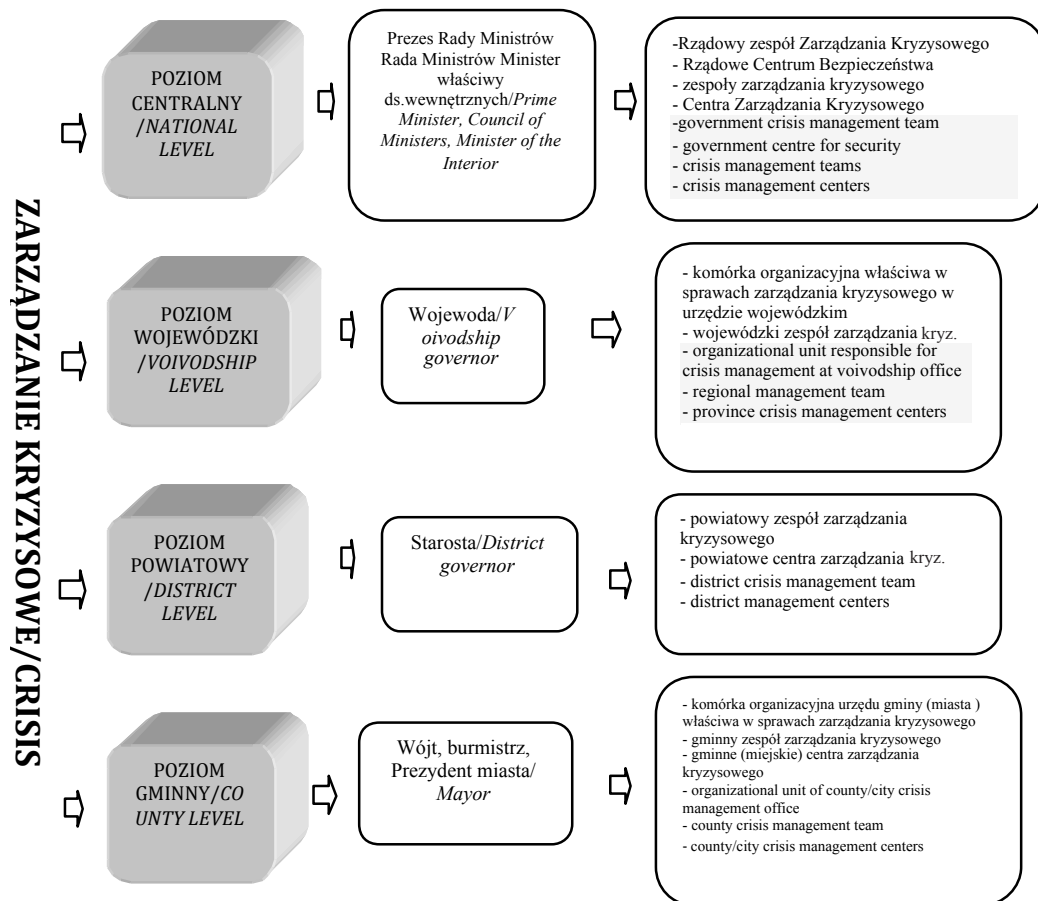
Wstęp

Administracja publiczna powinna zabiegać o dobrą komunikację ze społeczeństwem oraz pozytywny wizerunek również w sytuacji kryzysu. Wynika to z misji jaką pełnią jednostki samorządu terytorialnego, oraz z publicznego sposobu finansowania. Tak więc stosowanie instrumentów i technik *media relations* w ramach szerszych działań *public relations* skutkuje długofalowymi korzyściami w rozwoju społeczności lokalnych i jest jednym z warunków realizacji misji samorządów. Celem każdej organizacji, w tym administracji samorządowej, powinno być angażowanie się w kontakty z mediami, szczególnie w sytuacji gdy informacje są złe. Najlepszym działaniem w takiej sytuacji okazuje się zaprezentowanie siebie jako najlepszego źródła informacji o kryzysie. Aby to zrealizować, potrzebni są w instytucji ludzie potrafiący rozmawiać z mediami, nawet w najmniej sprzyjających okolicznościach i stosujący odpowiednie narzędzia komunikacji kryzysowej.

Istota zarządzania kryzysowego w administracji publicznej

Zarządzanie kryzysowe w instytucjach administracji publicznej jest definiowane w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym jako *działalność administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nią kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz na odtworzeniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru* (Dz.U 2007, Nr 89, poz. 590 z późn. zm.). Jego istotą jest formułowanie celów działania, planowanie, pozyskiwanie i organizowanie zasobów (ludzkich i rzeczowych), dowodzenie oraz kontrola. Skuteczność każdego z wymienionych działań jest m.in. rezultatem umiejętności komunikacyjnych osób uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym. Informacje o sytuacji powinny być przekazywane właściwym odbiorcom, we właściwym czasie, przez właściwe kanały. Sens zarządzania kryzysowego polega na podjęciu działań, które nie dopuszczą do powstania sytuacji kryzysowej i dlatego dobrze jest znać podstawowe zasady zarządzania kryzysowego, takie jak np.: zasada prymatu jednoosobowego kierownictwa i układu terytorialnego, odpowiedzialności organów władzy publicznej, powszechności, funkcjonalnego podejścia, zespolenia i ciągłości funkcjonowania państwa [Gryz, Kitler 2007].

Aby daną sytuację można było uznać za kryzysową, konieczne jest wystąpienie dwóch czynników: ograniczenia standardowego funkcjonowania społeczeństwa i organów administracji publicznej oraz nieadekwatności posiadanych sił i środków do skali zagrożenia [Sienkiewicz-Małyjurek, Krynojewski 2010]. Działania z zarządzania kryzysowego są realizowane przez odpowiednie jednostki organizacyjne na danym terenie. W województwie za podejmowanie decyzji odpowiedzialny jest wojewoda, w powiecie



Rysunek 1. Jednostki organizacyjne w zarządzaniu kryzysowym w Polsce

Figure 1. Crisis management organization in Poland

Źródło/Source: Sienkiewicz-Małyjurek, Niczyporuk 2010

starosta. Podobnie na terenie gminy organem decyzyjnym jest wójt, miasta – burmistrz bądź prezydent. Na poziomie wojewódzkim funkcjonuje wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, który jest organem pomocniczym wojewody. Starosta wykonuje swoje działania za pośrednictwem powiatowej administracji zespolonej i powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. W przypadku gminy lub miasta działania pomocnicze realizuje się w gminnych zespołach zarządzania kryzysowego. Skład każdego z zespołów, organizację oraz zasady pracy określa wójt lub burmistrz, starosta oraz wojewoda. W przypadku gdy wójt/burmistrz/prezydent miasta źle kieruje działaniami zarządzania kryzysowego, może zostać pozbawiony uprawnień przez starostę. W zarządzaniu kryzysowym istotne jest współdziałanie na wszystkich szczeblach administracji publicznej oraz współpraca z innymi podmiotami działającymi w tym zakresie, np. organizacjami pozarządowymi.

Komunikacja wewnętrzna i media relations w sytuacji kryzysu

Znaczenie komunikacji wewnętrznej w administracji samorządowej zostaje zazwyczaj zauważane dopiero podczas kryzysu. Gdy komunikacja wewnętrzna jest prowadzona na złym poziomie, pracownicy mogą po części stać się sprawcami kryzysu, określają bowiem bardzo często swoje miejsce poza organizacją. Mogą być również źródłem nieprzychylnych informacji o organizacji. Właściwa komunikacja wewnętrzna jest czynnikiem identyfikacji pracownika z miejscem pracy. Istotnym zagrożeniem dla właściwej komunikacji podczas kryzysu jest stres, który może wpłynąć na krótkotrwale obniżenie efektywności pracy, na utratę satysfakcji pracy i pewności siebie, zdolności koncentracji oraz umiejętności radzenia

sobie z zadaniami. Najlepszym sposobem na radzenie sobie w takich sytuacjach jest otwarta rozmowa. Sytuacja, w której pracownik miałby się dowiedzieć o kryzysie w firmie z mediów lub od osób trzecich, byłaby najgorsza. Pracownicy mogą pomóc w walce z kryzysem pod warunkiem, że kierownictwo organizacji zrozumie, że działania podwładnych mogą zmienić zaistniałą sytuację. Wymagane w tym wypadku jest zmotywowanie do działań naprawczych, jak również pokazanie, że są oni niezbędni w organizacji, a ich praca i zaangażowanie są niezbędne dla istnienia organizacji. W czasie kryzysu zastosowanie ma kilka form komunikowania się z pracownikami, jednak wykorzystanie tych form zależy od konkretnej sytuacji kryzysowej i etapu kryzysu, na którym podejmuje się działanie, stopnia nasilenia kryzysu oraz specyfiki organizacji. We wczesniej fazie kryzysu możemy skorzystać z formy komunikacyjnej, jaką jest narada – spotkanie w tym wypadku burmistrzów wraz z kierownikami wydziałów oraz omówienie sytuacji z możliwymi rozwiązaniami lub spotkanie całej załogi. Takie rozwiązanie stosuje się wtedy, gdy sytuacja kryzysowa ujawnia się nagle i niespodziewanie. Pracownicy otrzymują sugestie na temat swoich działań, a także możliwych kontaktów z mediami. W kryzysie stosuje się takie formy komunikacji wewnętrznej jak spotkania twarzą w twarz oraz komunikacja w formie pisemnej. Podczas spotkania twarzą w twarz komunikacja odbywa się przez instruktą zespołowy lub instruktą indywidualny. Ten drugi ułatwia komunikację oraz kontrolę nad nią, a także z umożliwia wystąpienie sprzężenia zwrotnego. Mimo że spotkania te są czasochłonne oraz istnieje ryzyko wystąpienia nieścisłości w związku z wielokrotnym powtarzaniem komunikatu, to instruktą indywidualny umożliwia natychmiastową reakcję na słowa, obserwację pracownika podczas rozmowy. Instruktą zespołowy niesie ze sobą zaletę, jaką jest oszczędność czasu oraz sprawność komunikacji. Ma on jednak wady, jakimi są: możliwość wystąpienia błędów w przekazie i brak kontroli nad ich ewentualnym wystąpieniem.

W przypadku kryzysu, który ma charakter długotrwały, najlepszymi technikami komunikacyjnymi są formy pisemne. Jedną z nich jest czasopismo firmowe (gazeta, biuletyn). Normalnie może ono pełnić funkcję informacyjną, rozrywkową czy budującą wizerunek, a w kryzysie motywacyjną i integracyjną. W takim wydawnictwie można przedstawić aktualną sytuację organizacji, jej plany czy zamieścić wywiady z ekspertami. Kolejną formą jest tablica ogłoszeń, która w czasie kryzysu może być połączona ze skrzynką korespondencyjną. Pracownicy mogą dzielić się z kierownictwem swoimi uwagami, sugestiami czy rozwiązaniami. Inną skuteczną formą komunikacji wewnętrznej w czasie kryzysu jest internet. Zaletą tego rozwiązania jest niski koszt dotarcia oraz szybkość dotarcia do odbiorcy.

Każda organizacja powinna mieć opracowany dokument nazywany „książką kryzysową”. Znajdują się w niej dane o osobach, które wchodzi w skład sztabu kryzysowego, lista zadań do wykonania, zbiór trudnych pytań i odpowiedzi, kluczowe informacje o organizacji, produktach i usługach, publikacje prasowe z ostatniego okresu, a także spis kontaktów do ekspertów oraz instytucji, których zdanie może okazać się ważne w czasie kryzysu. W takim dokumencie powinny być również zamieszczone informacje na temat budżetu, który może zostać wykorzystany na działania zapobiegające pogłębieniu kryzysu, analiza ewentualnych zagrożeń, np. strajków oraz ogólna strategia działań antykryzysowych. Istotnym działaniem jest również określenie do jakich grup docelowych powinny być skierowane komunikaty. W przypadku samorządu są to pracownicy, inwestorzy, media, lokalna społeczność (radni, sołtysi).

Sytuacje kryzysowe stają się coraz częściej tematem medialnym. Najlepszym sposobem na zapobieganie powstawaniu plotek bądź publikacji nieprawdziwych informacji jest wygłoszenie podczas konferencji komunikatu dementującego pojawiające się nieprawdziwe wiadomości. W kontaktach z mediami należy posługiwać się kilkoma podstawowymi zasadami. Pierwsza z nich to zasada trzech złotych godzin, gdyż czas w kontaktach z mediami odgrywa szczególną rolę. Organizacja powinna zareagować w ciągu trzech godzin od pojawienia się kryzysu, bo jeżeli nie, to informacje do mediów mogą być przekazane nieoficjalnymi kanałami. Dlatego po dwóch godzinach od pojawienia się kryzysu wskazane jest wygłoszenie pierwszego komunikatu, tzw. wstrzymującego. Jest to oświadczenie w formie pisemnej zawierające trzy najważniejsze elementy: opis sytuacji, przedstawienie podejmowanych działań oraz pierwsze reakcje (przeprosiny, ubolewanie, żal). Komunikat powinien być ograniczony do minimum. Nie należy również snuć przypuszczeń, co mogło być przyczyną wystąpienia kryzysu. Złotą zasadą jest niepotwierdzanie niczego. Inaczej zachowujemy się w przypadku, gdy znana jest przyczyna wystąpienia kryzysu. Stosujemy wówczas taktykę adaptacji, czyli „głaskania” mediów. Dopiero potem warto zastosować taktykę zadośćuczynienia (przeprosiny, ubolewanie). Powstały w czasie kryzysu szum medialny sprawia, że kryzys może zostać przedstawiony o wiele większy niż jest w rzeczywistości. Należy dementować nieprawdziwe informacje, a każda informacja przekazywana mediom powinna być wcześniej skonsultowana, najlepiej z prawnikiem, który powinien być członkiem zespołu ds. komunikacji kryzysowej. Jest to grono pracowników przygotowanych do działania i świadomych tego, że zainteresowanie ze strony mediów jest nieodłącznym elementem kryzysu. W takim zespole powinni znaleźć się menedżerowie najwyższego i średniego szczebla oraz specjaliści ds. komunikacji. Chociaż

nie wszyscy będą zaangażowani w każdy kryzys, to jednak tego typu działanie pozwoli każdorazowo na szybkie reagowanie [Anthonissen 2010].

Dobrze widziane będzie również przygotowanie niezbędnych informacji o instytucji, gdyż nie wszyscy dziennikarze muszą znać jego strukturę i działanie. Należy zatem przygotować krótką informację o instytucji, np. liczba pracowników, obowiązujące zasady bezpieczeństwa i procedury wewnętrzne, numer telefonu do biura prasowego, rzecznika lub osoby odpowiedzialnej za kontakty z mediami [Sienkiewicz-Małyjurek, Krynojewski 2010].

Konieczne jest także powołanie centrum prasowego, czyli miejsca, w którym będą organizowane konferencje, które nie powinny być dłuższe niż 30 minut. Takim spotkaniem powinien przewodniczyć najwyższy rangą członek kierownictwa instytucji – burmistrz bądź jego zastępca. Osoba taka powinna się również charakteryzować zdolnościami komunikacyjnymi oraz opanowaniem. Podsumowaniem spotkania powinien być komunikat prasowy.

Rozmowy telefoniczne są najsłabiej rozwiniętą formą komunikacji kryzysowej. Tylko nieliczne instytucje są w stanie zorganizować infolinię, a gdy już uda się zorganizować osobę, która będzie udzielała informacji, to dozwonienie się do niej jest bardzo trudne.

Nieocenionym źródłem informacji, w szczególności dla młodszego pokolenia, jest strona internetowa instytucji. Jest ona również ważna dla dziennikarzy, którzy mają możliwość pozyskiwania z niej podstawowych informacji o instytucji. Strona internetowa w czasie kryzysu powinna zawierać komunikaty, oświadczenia z możliwością ich ściągania i drukowania, linki do powiązanych stron, spis numerów telefonów udostępnionych mediom oraz pracownikom.

Media relations prowadzone przez gminę i miasto Grójec w opinii badanych

Według kryterium własności media drukowane w Grójcu można podzielić na trzy rodzaje: media samorządowe („Życie Grójca”), niezależne media wolnorynkowe („Jabłonka”, „Kurier Południowy”, „Nad Wisłą”, „Echo Dnia”) oraz media lokalnych oddziałów partii politycznych („Okolica” – Platforma Obywatelska, „Nasze Czasy” – Prawo i Sprawiedliwość). Poza lokalną prasą na terenie gminy Grójec działa Radio „Mazowsze”. Spośród wymienionych tytułów samorząd terytorialny Grójca wykupuje powierzchnię informacyjną w dwóch z nich, tj. miesięcznik „Jabłonka” i tygodnik „Nad Wisłą”.

Kontakty urzędu gminnego w Grójcu z mediami można określić jako bardzo dobre. Wydział Promocji Urzędu Gminy Grójec, poza informacjami wysyłanymi w ramach wykupionych powierzchni, utrzymuje stały kontakt z redakcjami kilku periodyków. To właśnie ten wydział odpowiedzialny jest za wszelkie działania promocyjne. Organizowane są konferencje prasowe, które poruszają ważne dla społeczeństwa sprawy, jak np. budowa biogazowni w Głuchowie. Do kontaktów z dziennikarzami wyznaczony jest inspektor ds. promocji, który utrzymuje dobre relacje z redakcjami, przesyła aktualne informacje, pomaga w ustaleniu informacji.

Poza lokalnymi periodykami urząd współpracuje również z takimi gazetami jak „Rzeczpospolita” i „Gazeta Wyborcza”, które oferują wkładki dla samorządów promujące ich regiony. Cyklicznie Grójec promuje się w wydawnictwach typowo samorządowych, takich jak np. „Gazeta Samorządu i Administracji”. UGiM w Grójcu wydał również publikację pt. „Folder gminy i miasta Grójec”, a także wspiera finansowo publikacje grójeckich twórców.

Ważnym źródłem informacji dla mieszkańców gminy i miasta Grójec jest blog burmistrza, który powstał w sierpniu 2010 r., oraz jego oficjalna strona internetowa. Zarówno blog jak i strona www oraz profil na portalu społecznościowym Facebook powstały z myślą o mieszkańcach Grójca, a także z potrzeby dyskusji na tematy ważne dla grójeckiej społeczności.

Niezbędne informacje na temat gminy i miasta Grójec można znaleźć na stronie www. Zainteresowani mogą poznać relacje z aktualnych wydarzeń, zaproszenia na obrady Rady Miejskiej wraz z programem, informacje o inwestycjach, nagrania wideo z najważniejszych punktów obrad sesji, a także linki do jednostek podległych, takich jak Grójecki Ośrodek Sportu lub Grójecki Ośrodek Kultury. Dodatkowo na stronie zamieszczone są artykuły autorstwa radnych, sołtysów, nauczycieli szkół podstawowych oraz gimnazjów, dziennikarzy lokalnych mediów itp. Stronę rocznie odwiedza ok. 230 000 osób, w tym 7% stanowią goście z zagranicy. Dziennie urząd gminy odnotowuje ok. 500 wejść (dane pozyskane techniką wywiadu z informatykiem urzędu), co potwierdzili również respondenci. Najczęściej wskazywaną częstotliwością było kilka razy w tygodniu (37,11%). Natomiast blisko co trzeci badany odwiedza portal od czasu do czasu. Na trzecim miejscu byli użytkownicy, którzy codziennie przeglądają aktualności (co piąty badany) na stronie www.grojec.eu.

W badaniach została zastosowana metoda sondażu diagnostycznego, w tym technika ankiety, obserwacji uczestniczącej i analiza materiałów źródłowych. Celem badania było poznanie działań *public*



Rysunek 2. Skuteczność działań komunikacyjnych w kreowaniu pozytywnego wizerunku gminy

Figure 2. The effectiveness of communication efforts in creating county positive image

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

relations podejmowanych przez Urząd Gminy i Miasta (UGiM) w Grójcu, ze szczególnym zwróceniem uwagi na budowanie relacji z mediami. W grupie respondentów byli pracownicy UGiM w Grójcu (16,5%), mieszkańcy (38,1%), inwestorzy (17,6%), radni (7,2%) i sołtysi (20,6%). W badaniach przeprowadzonych w 2011 r. uczestniczyły 97 osoby. Najwięcej osób legitymowało się wykształceniem wyższym (51,6%). Blisko 40% badanych miało wykształcenie średnie, a pozostali zasadnicze zawodowe.

Prawie wszyscy respondenci wskazali, że istotą działań *public relations* jest kształtowanie opinii publicznej (97,93%). W następnej kolejności była wymieniana współpraca z mediami (90,72%) oraz na trzecim miejscu dialog ze społecznością (81,44%). W najmniejszym stopniu z działaniami *public relations* kojarzone były: nakłanianie dziennikarzy do publikacji korzystnych informacji (27,83%), manipulacja (21,27%) oraz propaganda (15,46%).

Głównym źródłem informacji na temat działalności UGiM w Grójcu dla blisko 98% badanych były media. Respondenci wyróżnili się także wysokim stopniem znajomości na temat osoby odpowiedzialnej za kontakty z mediami. Co drugi badany zna dane personalne inspektora ds. promocji, a w tym wszyscy urzędnicy. Najmniej osób w grupie sołtysów wiedziało, kto jest osobą wyznaczoną do kontaktów z mediami i promocji gminy.

Za najbardziej skuteczne działania w obszarze budowania wizerunku uznano publikacje w mediach. Na drugim miejscu znalazła się współpraca z lokalną społecznością, a pozostałym działaniom przypisano podobną rangę. Za najmniej skuteczne działanie komunikacyjne uznano przygotowywanie materiałów promocyjnych. Jednak należy zauważyć, że dla respondentów wszystkie te działania są skuteczne i dlatego dobrym rozwiązaniem jest stosowanie ich wszystkich w stopniu zależnym od celu. Najwyższa ranga przypisana publikacjom w mediach wynika zapewne z faktu, że w Grójcu ukazuje się wiele periodyków.

Kontaktami z mediami w urzędzie w Grójcu zajmuje się inspektor ds. promocji, natomiast na pytania dziennikarzy odpowiada zazwyczaj burmistrz oraz jego zastępcy. Mieszkańcy gminy słusznie zauważyli, że stanowisko rzecznika prasowego powinno być stworzone (68% wskazań). Prawie trzy czwarte badanych stwierdziło, że rzecznik prasowy jest budowniczym relacji i taką rolę powinien pełnić w urzędzie gminnym, chociaż nieliczni twierdzili, że powinien też pełnić rolę ambasadora i adwokata.

Podsumowanie

Relacje z mediami UGiM w Grójcu, pomimo braku rzecznika prasowego, należy uznać za poprawne, również w sytuacji kryzysu region grójecki od wielu lat ma zdefiniowany wizerunek, który kojarzony jest z produktem, którym są jabłka. Samorząd nie stara się tego zmienić, a wręcz przeciwnie – wykorzystać istniejący potencjał. Ważnym działaniem komunikacyjnym, w tym komunikacji kryzysowej, urzędu w Grójcu są kontakty z lokalną społecznością za pośrednictwem mediów, co zweryfikowano pozytywnie w badaniu, chociaż należy poprawić kontakt urzędu z sołtysami. W sytuacji kryzysu nie może być pominięta żadna grupa społeczna. To właśnie sołtysi wykazali się najniższym stopniem znajomości działań komunikacyjnych podejmowanych przez samorząd. Powołanie stanowiska rzecznika prasowego, zespołu ds. komunikacji kryzysowej, stosowanie nowych instrumentów w ramach *public* i *media relations* okazuje się słusznym, gdyż blisko 89% badanych opowiada się za koniecznością doskonalenia i dalszego prowadzenia zintegrowanych działań komunikacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego.

Literatura

- Anthonissen P.F. (tłum. A. Derelkowska).** 2010: Komunikacja kryzysowa. Wyd. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa, 143.
- Gryz J., Kitler W.** 2007: System reagowania kryzysowego. Wyd. Adam Marszałek, Toruń, 203.
- Sienkiewicz-Malyjurek K., Niczyporuk Z.T.** 2010: Bezpieczeństwo publiczne – zarys problematyki. Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice, 23-65-199.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Dz.U 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.,

Summary

Crisis situations are unexpected, sudden phenomena destabilizing the functioning of institutions, organizations and communities. The key role of both internal communications and communicating to the public is particularly noticeable in crisis and, thus, communication becomes an important element of crisis management. The paper discusses basic principles of communication in a crisis situation both within institutions and in relations with the mass media. Additionally, the paper presents results of a survey conducted in the urban-rural county (gmina) of Grójec in 2011 to identify the actions taken by the local government and the residents' opinion on the subject.

Adres do korespondencji:

dr inż. Ewa Jaska
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
tel. (22) 593 41 61
e-mail: ewa_jaska@sggw.pl