

Artur Molenda

## **Medialny wizerunek administracji rządowej. Analiza zagadnienia na podstawie wybranych artykułów prasowych opublikowanych w *Gazecie Wyborczej* i *Rzeczpospolitej* w pierwszym kwartale 2011 r.**

Artykuł prezentuje wyniki badań, których celem była analiza medialnego wizerunku polskiej administracji rządowej. Materiał badawczy stanowią artykuły prasowe opublikowane w *Gazecie Wyborczej* i *Rzeczpospolitej* w pierwszym kwartale 2011 r., które opisywały i komentowały bieżącą działalność rządowej części sektora publicznego. Rozważania autora koncentrują się na tym, w jaki sposób i w jakich okolicznościach wizerunek administracji publicznej jest potwierdzany, modyfikowany i kształtowany przez ogólnopolską prasę w procesach medialnej komunikacji z czytelnikami/obywatelami. W tym celu autor dokonał przeglądu prasowych enuncjacji dotyczących aktywności i funkcjonowania dwóch wybranych ministerstw oraz dwóch urzędów centralnych, wskazując na podstawowe tendencje w zakresie form medialnego wizerunku sektora publicznego. Artykuł stanowi zredagowany fragment pracy dyplomowej napisanej dla Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej (MSAP) w 2011 r. w ramach studiów podyplomowych na kierunku „Zarządzanie w administracji publicznej”, w której autor naukowemu oglądowi poddał również obecność samorządu terytorialnego na medialnej mapie polskiej administracji publicznej, a także przeanalizował znaczenie wpływu historycznych, społecznych oraz kulturowych kontekstów i uwarunkowań na aktualny wizerunek polskiego sektora publicznego.

Słowa kluczowe: wizerunek administracji publicznej, administracja rządowa, komunikacja medialna, polityka informacyjna.

### **1. Wstęp**

Cieszący się wysoką naukową renomą badacz sektora publicznego B. Guy Peters przekonuje, że „administracja publiczna stanowi ten element systemu politycznego, który jest kształtowany przez jego otoczenie”. W konsekwencji to właśnie zgodnie ze sposobem jej działania tworzą się opinie ludzi na temat tego, w jakim systemie politycznym żyją (Peters 1999, s. 28). Częściowo ten obraz tworzony jest podczas bezpośredniej interakcji pomiędzy obywatelem i urzędem publicznym, częściowo zaś zapośredniczony przez oddziaływanie mechanizmów medialnej komunikacji.

Anthony Giddens, wybitny angielski socjolog, zwraca uwagę, że wzrost znaczenia i ekspansja nowoczesnych instytucji były ściśle powiązane z niebywałym rozwojem medialnego zapośredniczenia ludzkiego doświadczenia, które stanowiło konsekwencję pojawienia się i rozwoju masowych

form przekazu (Giddens 2007, s. 35). Natomiast rozwój elektronicznych środków przekazu dokonał kontaminacji i intensyfikacji tych procesów, które Giddens nazywa „doświadczeniem zapośredniczonym”. Przy okazji miał także znaczący wpływ na ukształtowanie się prasy w jej współczesnym rozumieniu (ibidem, s. 36).

Z pomysłu połączenia rezultatów tych dwóch naukowych konkluzji – dostrzeżenia doniosłości wpływu otoczenia, rozumianego zgodnie z opinią Petersa, na postrzeganie sektora publicznego oraz uznania istotnego wpływu medialnego „doświadczenia zapośredniczonego”, w myśl koncepcji Giddensa – powstała idea mojej pracy dyplomowej. Przedmiotem mego zainteresowania stała się próba zbadania, w jaki sposób i w jakich okolicznościach wizerunek administracji publicznej jest potwierdzany, modyfikowany i kształtowany przez media. Niniejszy artykuł stanowi na nowo zredagowany fragment tej pracy, w którym koncentruję się na zagadnieniach

związanych z medialnym wizerunkiem administracji rządowej.

Za materiał badawczy posłużyły mi artykuły prasowe opublikowane w *Gazecie Wyborczej* i *Rzeczpospolitej* w pierwszym kwartale 2011 r. Przeanalizowałem ponad 300 subiektywnie wybranych pozycji prasowych, których treść dotyczyła działalności, problemów bądź dylematów administracji publicznej oraz oddawała podstawowe tendencje w zakresie form medialnego wizerunku sektora publicznego.

## **2. Działalność administracji rządowej na przykładzie medialnej obecności wybranych urzędów publicznych**

Z powodu znaczenia nadawanego w ostatnich latach przez administrację rządową problemom edukacji, oświaty, nauki i szkolnictwa wyższego oraz z racji niesłabnącej popularności koncepcji społeczeństwa wiedzy i kapitału społecznego (co ma odzwierciedlenie w liczbie publikacji prasowych na ten temat w pierwszym kwartale 2011 r.), podjąłem się zbadania medialnego wizerunku Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Natomiast ze względu na szeroko komentowaną w mediach kondycję finansów publicznych oraz podejmowanych przez rząd prób jej naprawy zająłem się także prasowym wizerunkiem Ministerstwa Finansów. Analizie poddałem również urzędy centralne, a ze względu na walor aktualności badań empirycznych przeprowadzonych przeze mnie dla potrzeb tej pracy, skoncentrowałem się na medialnym wizerunku centralnych urzędów regulacyjnych, funkcjonujących relatywnie krótko na mapie polskiej administracji publicznej, tj. Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK).

### **2.1. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW)**

Resort nauki i szkolnictwa wyższego ma w perspektywie bardzo ambitne i trudne do realizacji zadanie, czyli przeprowadzenie gruntownej reformy nauki i szkolnictwa akademickiego. Wokół tej tematyki ogniskowała się treść

znaczącej liczby artykułów, które ukazały się w *Gazecie Wyborczej* i *Rzeczpospolitej* pomiędzy styczniem i marcem 2011 r.

„Wiedza przestaje być rękojmią powodzenia, a wykształcenie nie dostarcza gwarantującej sukces wiedzy. Rozwiewa się iluzja awansu społecznego i tego, że edukacja może ten awans podtrzymać. Rozpad iluzji zapowiada kryzys edukacji, jaką znamy” – wieszczą kasandrycznie Zygmunt Bauman (2011, s. 25).

W warunkach tak rozumianego kryzysu MNiSW przystępuje do reformy szeroko komentowanej w dziennikach wybranych przeze mnie do analizy. Jest to debata, w której dziennikarze korzystają z apeli emocjonalnych, odwołujących się do uczuć odbiorcy (Karwińska, Mikułowski-Pomorski, Pacholski 2002, s. 113). Świadczą o tym już same tytuły artykułów: „Nauka nie jest od zarabiania. A humanistyka – już na pewno”, „Naukowiec, czyli buchalter”, „Prawo złej uczelni”, „Gorzkie Żale” czy też „Nauka w stylu pop”.

W jednej z publikacji pojawia się argument, że nowelizacja ustawy o szkolnictwie wyższym jest „forsowana uparcie” przez MNiSW, a jej efekty doprowadzą do zastąpienia lepszych publicznych uczelni gorszymi prywatnymi (Malec 2011, s. A14). Wobec reformistycznych planów MNiSW pojawia się zarzut kultu mechanizmów rynkowych i konkurencyjności jako kryteriów oceny nauki uniwersyteckiej, których arbitrem ma być ministerialna biurokracja (Modzelewski 2011, s. 19) proponująca wdrażanie systemowych zmian bez uprzedniego dostosowania warunków pracy polskich naukowców do standardów europejskich (Wagner 2011, s. A16). Uczelnie niepubliczne obawiają się z kolei, że planowana przez MNiSW reforma doprowadzi je do upadku (Pezda 2011, s. 8).

Swoistym podsumowaniem przedstawionych kontrargumentów adresowanych do urzędników MNiSW jest list kilkudziesięciu naukowców za tytułowany „Przeciw degradacji nauki i zagrożeniu wolności debaty” (2011, s. A14). Akademiści podpisani pod listem twierdzą, że ministerstwo lekceważy merytoryczne zastrzeżenia wyrażane przez przedstawicieli środowiska akademickiego, a same rozwiązania autorzy listu uznają za ryzykowne. Sygnatariusze apelu do MNiSW obawiają się „dyktatu biurokratycznie sterowa-

nej komercjalizacji oraz urzędowo zadekretowanej degradacji statusu nauki w Polsce” (ibidem). We wskazanych wypowiedziach pojawia się opinia niektórych badaczy, że urzędnicy działający w kulturze politycznej o wysokim wskaźniku dystansu do władzy (pomiędzy decydentami a obywatelami im podlegającymi) mają skłonności do zachowań autokratycznych oraz wydają decyzje bez oglądania się na potrzeby i argumenty ludzi, zgodnie z zasadą, że to obywatel jest dla urzędu, a nie odwrotnie (Filek 2004, s. 38). Najwyraźniej w ten sposób interpretują zachowanie i intencje urzędników MNiSW autorzy listu opublikowanego w *Rzeczpospolitej*.

Należy jednak przyznać, że urzędnicy resortu nauki i szkolnictwa wyższego potrafią zadbać o własną reputację i o zbalansowanie negatywnych opinii na temat swojej działalności. Dobrym tego przykładem jest list minister Barbary Kudryckiej, odpowiadającej na krytyczne uwagi Karola Modzelewskiego, w którym pani minister nie podejmuje polemiki, ale przyjmuje postawę urzędnika wyjaśniającego „pewne nieścisłości” (Kudrycka 2011, s. 20). Tym samym pozycjonuje MNiSW jako partnera troszczącego się o interes publiczny, wspólny zarówno dla akademików, jak i urzędu oraz neutralizuje wcześniejszą krytykę swoich działań dzięki podmiotowemu potraktowaniu partnera procesu komunikowania, czego wyrazem jest poświęcenie uwagi na otrzymywane komunikaty i reagowanie na nie (Hausner 1999, s. 37).

Dodatkowo MNiSW potrafi zadbać o promocję inicjatyw podejmowanych przez urząd – przykładem jest opisywane w życzliwym tonie powołanie ministerialnego zespołu ds. etyki w nauce, którego zadaniem będzie m.in. wydawanie opinii w takich sprawach, jak nepotyzm, dyskryminacja, brak poszanowania własności intelektualnej (Reszka 2011, s. 5).

Wydaje się, że dzięki takim artykułom prasowym MNiSW ma szansę na kreowanie reputacji urzędu publicznego, rozumianej jako suma działań wizerunkowych i tożsamościowych instytucji (Knecht 2006, s. 11). Efekty tej pracy komunikacyjnej są również widoczne w wypowiedziach wyrażających na łamach prasy poparcie dla działalności związanej z planem reformy przygotowanym przez MNiSW, która określana jest jako „przemysłana” (Osiatyński 2011, s. 28)

i „zawierająca potrzebne rozwiązania prorynkowe” (Gabryel 2011, s. A2).

Samopoczucie urzędników ministerstwa może jednak popsuć felieton Sławomira Zagórskiego (2011, s. 18), w którym autor kpi z „niekonwencjonalnego” pomysłu na promocję naukowców pracujących w ramach unijnego programu operacyjnego „Innowacyjna gospodarka”, polegającego na przygotowaniu przez MNiSW cyklu tekstów pt. „Naj... Polskiej Nauki”. „Pomysł polega na prezentacji sylwetek osób pracujących na rzecz projektu poprzez ukazanie ich cech psychofizycznych”. Wśród zaproponowanych konkursowych kategorii znajdują się m.in.: „najpiękniejszy/najprzystojniejszy (osoba, zespół)”, „najseksowniejszy/najseksowniejsza (osoba, zespół)” (...) „najbogatszy (osoba zespół, ale również najbogatszy duchowo)”. Autor felietonu proponuje uzupełnić rywalizację poprzez dodanie kategorii „najlepszy taneczny i śpiewak w polskiej nauce” i kwituje artykuł stwierdzeniem, „że promocja ma swoje prawa i że nie ma jak dystans do samego siebie. No cóż, nie ma jak być urzędnikiem” (ibidem).

## 2.2. Ministerstwo Finansów (MF)

Ministerstwo Finansów oraz sam minister Jacek Rostowski, jako naczelny organ administracji państwowej nim kierujący, musi zaliczyć pierwszy kwartał 2011 r. do wyjątkowo pracowitych. To właśnie wtedy swoje apogeum miała debata w sprawie zmian w systemie emerytalnym, która przetoczyła się także przez *Rzeczpospolitą* i *Gazetę Wyborczą*.

Oczywiście adresatem większości głosów w dyskusji był bezpośrednio sam minister, jednakże pośrednio spór „w kwestii OFE” miał swoje przełożenie na kształtowanie się medialnego wizerunku ministerstwa, które niejako rykoszetem ponosiło wizerunkową odpowiedzialność za w dużej mierze polityczną (a nie biurokratyczną) decyzję.

Taka sytuacja stanowi ciekawy przykład inwersji prawnego i administracyjnego podziału odpowiedzialności, zgodnie z którym za decyzje urzędników pracujących i wykonujących w danym ministerstwie określone czynności odpowiada minister. Sam więc ponosi odpowiedzial-

ność za np. ewentualny błąd urzędnika (zob. Wronkowska, Zmierczak 2000 s. 72). W kontekście medialnego wizerunku urzędu bywa odwrotnie – reputacja ministerstwa może być zdeterminowana poczynaniami reprezentującego je ministra.

Tę w pewnym sensie paradoksalną sytuację świetnie obrazuje historia krótkiego animowanego filmu zamieszczonego na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, którego celem było wyjaśnienie obywatelom mechanizmu funkcjonowania polskiego systemu emerytalnego oraz motywacji uzasadniających dążenia do jego zmodyfikowania. Sam pomysł produkcji klipu edukacyjnego, którego treść potencjalnie dotyczyła i mogła zainteresować wielu Polaków, wydawał się znakomity. Pojawił się w szczycie niezwykle żywej medialnej debaty, a dodatkowo przez zamieszczenie filmu w Internecie – wydawałoby się – tak dobrym dla jego publikacji momencie, stanowił modelowy wręcz przykład realizacji idei *e-government*, definiowanej przez OECD jako wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, w szczególności Internetu, jako narzędzia służącego do ulepszenia administracji (Luterek 2010, s. 33).

Reakcja dziennikarza *Gazety Wyborczej* na opisany edukacyjny klip nie potwierdziła niestety tych nadziei. Marcin Samcik przyznaje, że na początku był zachwycony samym pomysłem urzędników ministerstwa, jednakże obejrzenie filmu do końca ostudziło jego entuzjazm. Dziennikarz uznał wideoklip za „propagandową opowieść, serwującą obywatelowi półprawdy” (Samcik 2011, s. 33). Zatem niezwykle atrakcyjny pomysł okazał się wizerunkowym niewypałem, ośmieszonym w artykule prasowym.

Konkluzja tej historii może być jednak ambiwalentna. Na odbiór analizowanego filmu mogły mieć wpływ osobiste poglądy dziennikarza na temat proponowanych zmian w systemie emerytalnym, z drugiej strony łatwo sobie przecieżyć wyobrazić, że z tego samego powodu klip mógłby zostać oceniony odwrotnie. Przykład ten ilustruje ponadto, jak trudno czasem przewidzieć, czy określona aktywność urzędu publicznego zostanie w mediach oceniona pozytywnie, czy negatywnie. Kryteria tej oceny bywają bowiem płynne i stanowią ostatecznie indywidual-

ną domenę dziennikarza przygotowującego materiał prasowy.

Z lepszym przyjęciem spotkał się kolejny filmowy projekt edukacyjny przygotowany przez Ministerstwo Finansów. Trzy krótkie spoty reklamowe, którego bohaterką była „urodziwa urzędniczka”, ochoczo udzielająca odwiedzającym urząd podatnikom wszelkich niezbędnych informacji, zachęcały Polaków do rozliczania się z podatków przez Internet i były pokazywane w telewizji oraz w serwisie YouTube. Tym razem komunikacyjna inicjatywa urzędników ministerialnych została doceniona i spotkała się z życzliwą aprobatą prasy (Skwirowski 2011, s. 32).

Krytycznie o planach Ministerstwa Finansów zalecającego samorządom ograniczenie wydatków wypowiadają się natomiast dziennikarze *Rzeczpospolitej*. Elżbieta Glapiak zauważa na przykład: „zarzuty resortu finansów, że za wzrastający deficyt i dług odpowiedzialność ponosi sektor samorządowy, są nieuzasadnione, a nawet krzywdzące” (Glapiak 2011, s. D2), m.in. z tego względu, że to właśnie resort finansów nie przekazuje regionom wystarczających środków (Cieślak-Wróblewska 2011, s. D2). Z kolei w innej publikacji dziennika uwaga czytelników zostaje zwrócona na chaotyczny i niestaranny sposób komunikowania o wprowadzeniu nowego rozporządzenia ministerstwa. Autorka artykułu „Zamieszanie w gminach, będzie cięcie wydatków?” wylicza, że zaskoczyło ono lokalne władze, „nie przeprowadzono niezbędnych konsultacji społecznych, w wielu gminach wywołało spore zamieszanie”. W gminach z tego powodu „trwają gorączkowe analizy, wertowanie budżetów i dokumentów” (Cieślak-Wróblewska 2011, s. A1).

Zatem tym razem Ministerstwo Finansów poniosło wizerunkową porażkę na dwóch polach jednocześnie. Po pierwsze – na polu komunikacyjnym, gdyż stworzone zostało wrażenie, że urzędnicy nie zadbali o właściwą realizację funkcji informacyjnej oraz wyjaśniającej (odbiorcy nie zapewniono wystarczających informacji, nie nadano im zrozumiałej formy oraz nie uzasadniono w satysfakcjonujący sposób) (Giedrońc 2004, s. 41); po wtóre – na polu relacji z urzędnikami samorządowymi, co w wyniku zaniechań ministerstwa na pierwszym polu zostało przedstawione w formie otwartego konfliktu pomiędzy

administracją rządową i lokalną, w którym w rolę „złego szeryfa” wpisane zostało Ministerstwo Finansów, arbitralnie określające granice i zakres samodzielności samorządu za pomocą instrumentów oddziaływania o charakterze finansowym (zob. Dolnicki 2006, s. 30). Czytelnik zaś chętnie identyfikuje się z protagonistą, który został niesprawiedliwie potraktowany przez silniejszego (także finansowo) adwersarza.

### 2.3. Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE)

Zainteresowanie działalnością UKE (podobnie jak drugiego opisywanego przeze mnie w tym artykule urzędu pełniącego funkcję rynkowego regulatora – UOKiK), objawiające się liczbą publikacji w *Rzeczpospolitej* i *Gazecie Wyborczej*, jest spore. Powód znacznego zainteresowania mediów to zapewne bezpośredni lub pośredni wpływ decyzji podejmowanych przez wskazane urzędy na codzienne życie wielu obywateli (np. dotyczące wysokości opłat za połączenia telefoniczne i internetowe) (Malinowski 2011, s. E15). Uwaga mediów przekłada się w tym wypadku na – w przeważającej części pozytywny – *image* urzędu, wyłaniający się z lektury artykułów prasowych.

Wizerunkowe powodzenie UKE jest moim zdaniem związane z dużą medialną aktywnością prezes urzędu – Anny Streżyńskiej. Pani prezes chętnie osobiście interweniuje w mediach w sprawach, których rozwiązanie należy do obowiązków UKE, a jednocześnie jest potencjalnie przedmiotem zainteresowania wielu obywateli.

Tak było chociażby w przypadku kontrowersji związanych z SMS-owymi grami i loteriami organizowanymi przez operatorów sieci komórkowych. Streżyńska w odpowiedzi na wiele skarg adresowanych do dziennikarzy odpowiada o wszczęciu postępowania przeciw jednej z telefonii, ale równocześnie wyraża własną jednoznaczną opinię w tej sprawie – mówi, że takie loterie „są *nie fair*” i deklaruje wprowadzenie zakazu organizowania tego typu konkursów. Dodatkowo przytacza historię znajomego, który również został oszukany w jednej z loterii. Dzieli się także z czytelnikami informacją o „z trudem odnalezionym” w Internecie regu-

laminie jednego z konkursów oraz tym, że zasady wyjścia z gry poznała dzięki radzie uzyskanej na jednym z internetowych forów (Grynkiewicz, Poznański 2011a, s.1).

W podobnie wyrazisty sposób zabiera głos w sprawie pojawiających się na rynku telekomunikacyjnym fałszywych listów rzekomo podpisanych przez prezes UKE, których celem jest uwiarygodnienie oferty operatora. Streżyńska do prawnej oceny tego procederu dołącza własną opinię, w której określa przestępstwo opisane w artykule jako cechujące się „bezczelną formą” oraz apeluje o „ostrą reakcję wszystkich organów powołanych do ochrony interesu publicznego” (Poznański 2011a, s. 30).

Tak przedstawiona w mediach działalność urzędu wypełnia jedną z zasad fundamentalnych dla administracji publicznej *par excellence*, czyli akcentuje jej służebny charakter wobec obywatela (zob. Filek 2007, s. 20). Jednocześnie realizowana jest tutaj funkcja integrująca, stanowiąca jeden z wyznaczników dobrego *public relations* administracji publicznej, która odnosi się do wspólnoty doświadczeń, celów i problemów, z jakimi urząd zmagają się wspólnie z obywatelami lub w ich imieniu (Knecht 2006, s. 11).

Z kolei artykuł autorstwa Streżyńskiej w *Rzeczpospolitej*, w którym autorka opowiada się za potrzebą instytucjonalnego zintegrowania procesów regulacji rynków telekomunikacyjnego i medialnego, przyczynia się do kreowania wizerunku pani prezes jako wysokiej urzędniczki, zajmującej się nie tylko sferą związaną ściśle z zadaniami UKE, lecz również dzielącej się z mediami własnymi pomysłami na rozwój i lepsze zarządzanie większą niż kierowany przez nią urząd częścią publicznego sektora regulacyjnego (Streżyńska 2011, s. E14).

Jej aktywność owocuje postrzeganiem UKE jako jednostki administracyjnej kierującej się przejrzystymi i sprawiedliwymi zasadami nawet wśród uczestników rynku telekomunikacyjnego, co nie jest przecież rzeczą oczywistą. Prezes Polskiej Telefonii Cyfrowej Mirosław Rakowski w rozmowie z dziennikarzem *Gazety Wyborczej* twierdzi: „polski regulator zaskoczył mnie pozytywnie, bo działa ostro, ale *fair*. Jasno mówi, co robi, i to robi. Na tym da się budować biznes. Nie oznacza to, że decyzje UKE są w ocenie operatorów rewelacyjne, ale jeśli są podejmowa-

ne, to sprawiedliwie, dotyczą wszystkich graczy” (Poznański 2011b, s. 32).

W rezultacie nawet w tekstach krytycznych wobec obecnej polskiej administracji UKE występuje jako chlubny wyjątek w postaci instytucji publicznej odnoszącej sukcesy (Mazurek 2011, s. P8), co dodatkowo wzmacnia jego pozytywny medialny wizerunek.

Można wszakże trafić w wysokonakładowej prasie na artykuły psujące nieco tę atrakcyjną reputację. Tekst Andrzeja Malinowskiego w *Rzeczpospolitej* nosi znamienity tytuł „O potrzebie wyregulowania regulatorów”. Autor nie szczędzi w nim słów krytyki także wobec UKE, dowodząc, że model funkcjonowania urzędów regulacyjnych opiera się na arbitralnych decyzjach podejmowanych przez ich szefów. Zwraca uwagę, że w wyniku dwóch spraw przegranych przez urząd w sądzie „przyjdzie podatnikom wypłacić kilku firmom kilkaset milionów złotych” odszkodowań. Zdaniem Malinowskiego werdykt ten był do przewidzenia już kilka lat temu, jednakże urząd (oraz „popierające go media”) był głuchy na przedstawiane argumenty (Malinowski 2011, s. E15).

Niezbyt przychylnie UKE zostało zaprezentowane także w artykule relacjonującym dostarczenie darmowego Internetu do jednego z polskich miast, odbywające się zgodnie z zasadami nowej tzw. megaustawy internetowej. Pojawia się w nim zarzut cenzury oraz odgórnego decydowania o blokowaniu dostępu do niektórych stron WWW (m.in. zawierających nielegalne treści) (Gryniewicz, Poznański 2011b, s. 24).

Krytycznym opisom działań podejmowanych przez UKE we wskazanych powyżej przypadkach, jak i w budzącym kontrowersje wśród operatorów planie urzędu dot. obniżenia hurtowych stawek międzyoperatorskich („Regulator zmniejszy przychody...” 2011, s. B8) towarzyszą jednak zwykle neutralne pod względem wartościującym tytuły artykułów („Regulator zmniejszy przychody operatorów”) lub też mające formę racjonalnego apelu („Uwaga na lewe podpisy”), odwołującego się do logicznego myślenia czytelników (Karwińska, Mikułowski-Pomorski, Pacholski 2002, s. 108). Tak sformułowany apel ma ograniczony wpływ na kreowanie wśród czytelników negatywnych skojarzeń związanych z pracą urzędu.

#### 2.4. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)

UOKiK w publikacjach ogólnopolskich dzienników jest nader często obecny. Najczęściej praca tego urzędu antymonopolowego komentowana jest w kontekście decyzji podejmowanych przez UOKiK w sprawie fuzji dużych podmiotów działającym w ramach gospodarki rynkowej. Decyzje te utożsamiane są w prasie z prezesem urzędu – Małgorzatą Krasnodębską-Tomkiel i pozostają chyba najbardziej namacalnym przykładem postępującej interakcji administracji publicznej i gospodarki rynkowej, rozumianych jako interaktywne podsystemy współczesnego państwa i – szerzej – społeczeństwa obywatelskiego (zob. Izdebski 2007, s. 9). Lektura prasy udowadnia, że ta interakcja bywa nieraz trudna, zwłaszcza tam, gdzie wazą się losy znaczących finansowych transakcji. O zasadności tego stwierdzenia świadczą dwa przypadki, w których UOKiK nie dopuścił do realizacji dużych rynkowych koncentracji.

Pierwszy przypadek to historia zablokowania przez urząd przejęcia Energi przez Polską Grupę Energetyczną. Decyzja spotkała się z oczywistym rozczarowaniem wskazanych rynkowych aktorów, którzy dawali temu wyraz w artykułach prasowych. PGE uznało uzasadnienie decyzji UOKiK za „niezgodne z rzeczywistością” (Zasuń 2011, s. 30), zarzucając mu manipulację wynikami ankiety, którą urząd przeprowadził wśród wytwórców energii („Regulator zmniejszy przychody...” 2011, s. A29).

Prezes konsekwentnie i merytorycznie odpięra jednak w mediach te zarzuty, twierdząc, że utworzenie tak potężnego podmiotu w sektorze energetycznym skutkowałoby ograniczeniem na nim konkurencji i pogorszeniem sytuacji konsumentów. Dziennikarze podkreślają zresztą „solidny wkład merytoryczny”, który prezes urzędu włożyła w uzasadnienie swojej opinii, i zaznaczają, że dokument przygotowany przez UOKiK liczył 400 stron (Mazurkiewicz, Piszczatowska 2011, s. B1). Sama Krasnodębska-Tomkiel relacjonuje, że przygotowując decyzję, brała pod uwagę tylko merytoryczne przesłanki, i że dokonano bardzo gruntownej analizy planowanej transakcji (Mazurkiewicz 2011a, s. B1).

Niektórzy publicyści chwalą prezes urzędu za „wykonanie dobrej roboty” i „stanowcze

‘nie’” wobec próby przejścia Energi przez PGE. Paweł Jabłoński w komentarzu pt. „Zdrowy rozsądek pani prezes” ocenia tę decyzję jako „jedyną słuszną”, a nawet podziwia... „męską odwagę pani prezes (...), która wbrew naciskom rządowym pozostała wierna misji, którą powierzono jej urzędowi” oraz – co ważne dla niniejszych rozważań – w puencie felietonu stwierdza, że ewentualne odwołanie szefowej UOKiK byłoby katastrofą wizerunkową rządu (Jabłoński 2011, s. B2).

Wśród publicystów znajdują się także krytycy działań Małgorzaty Krasnodębskiej-Tomkiel; do nich z pewnością zalicza się Andrzej Malinowski, ironizujący, że stała się po tej decyzji bohaterką mediów, które okrzyknęły ją „mianem żelaznej damy broniącej wszystkich Polaków przed niecnymi knowaniami złych ludzi”. Dodaje też, że prezes przy podejmowaniu decyzji posiłkowała się nieprawdziwymi danymi, publicznie wypowiadała się w sposób wskazujący na brak elementarnej wiedzy na temat rynku i przytacza słowa prezesa PGE o przykładach nierzetelności urzędu i jego urzędników w procesie podejmowania komentowanej decyzji (Malinowski 2011, s. E15).

Spore medialne emocje towarzyszyły również drugiej odmowie, którą UOKiK wydał w sprawie fuzji firm Empik i Merlin.pl, a ich medialna narracja była wręcz bliźniaczo podobna do sytuacji poprzednio przeze mnie opisywanej. Kontrahenci obwołali brak zgody na fuzję mianem kuriozalnej i zdumiewającej. Urząd z kolei informował, że wykonał największe w swojej historii badanie rynku, i argumentował, że przeciwdziała groźbie powstania podmiotu o takiej pozycji rynkowej, dzięki której nie musiałby się liczyć z konkurencją (Grynkiewicz, Makarenko 2011, s. 28). Sama prezes UOKiK dowodziła słuszności swojej interwencji i jej potencjalnej szkodliwości dla rynku i konsumentów w artykule zatytułowanym sugestywnie „Gdy panna młoda już czeka przed ołtarzem” (Krasnodębska-Tomkiel 2011, s. B14). Także w przypadku tej decyzji UOKiK nie obyło się bez prasowych pochwał dla urzędu i stojącej na jego czele prezes. Łukasz Dec chwali „zdecydowany ruch” UOKiK i pisze, że szefowa UOKiK, która „znów dała się poznać jako żelazna dama (...), twardo trzyma się swoich zasad”, za co „należy jej się duży szacunek” (Dec 2011, s. B2).

Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel dba także o to, aby kierowany przez nią urząd nie był kojarzony jedynie z zakazami transakcji i wysokimi karami. W kilku swoich prasowych wypowiedziach podkreśla, że są to jedynie pojedyncze przypadki, przy ok. 150 decyzjach pozytywnych wydawanych rocznie (Mazurkiewicz 2011b, s. B16). O pozytywne skojarzenia dotyczące UOKiK dba w mediach również jego rzeczniczka Małgorzata Cieloch, której obecność w prasie koncentruje się głównie na kwestiach związanych z prawami i ochroną konsumentów. Wyrazistym przykładem realizacji tej wizerunkowej strategii jest wywiad udzielony przez wiceprezes UOKiK *Gazecie Wyborczej*, w którym obszernie referuje katalog praw konsumenckich przysługujących obywatelom np. w trakcie robienia zakupów (Bednarek 2011a, s. 25), oraz artykuł informujący o utworzeniu specjalnej infolinii dla konsumentów (Bednarek 2011b, s. 30).

Reasumując, pomimo specyficznej i trudnej roli, jaką UOKiK odgrywa w systemie administracji rządowej na styku polityki i działalności biznesowej, należy przyznać, że potrafi zadbać o dobre *public relations* w opiniotwórczej prasie. Sprawnie definiuje swoją pozycję w procesie komunikowania na linii urząd–media–obywatele, potrafi skutecznie przekonać czytelnika o wiarygodności i rzetelności swoich działań, co stanowi rdzeń prawidłowej komunikacji pomiędzy władzą i obywatelem (Hausner 1999, s. 32) i sprzyja budowie atmosfery wzajemnego zaufania (ibidem, s. 30). Warto także odnotować, że istotnym elementem pozytywnego medialnego wizerunku zarówno UOKiK, jak i UKE jest wyrazista osobowość obydwu pań prezes, sprawiających wrażenie kompetentnych i zaangażowanych w swoją pracę technokratów.

### 3. Zakończenie

Z moich rozważań można wysnuć pewne ogólne wnioski dotyczące zauważalnych tendencji oraz interpretacyjnych splotów, znajdujących odzwierciedlenie w prasowych opisach i komentarzach, czynionych przez dziennikarzy pod adresem instytucji i pracowników rządowej części sektora publicznego.

Niewątpliwie obraz wylaniający się z mojej analizy ma charakter ambiwalentny i wskazuje na interesującą polaryzację opinii na temat działalności administracji rządowej. Praca urzędów ministerialnych oceniana jest przez dziennikarzy niezbyt wysoko, pomimo momentami sporej inicjatywy podejmowanej na polu promocyjnym i wizerunkowym przez ministerstwa oraz pomimo ewidentnych, lecz pojedynczych sukcesów w tym zakresie (Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego).

Także wizerunek Ministerstwa Finansów, wylaniający się z lektury *Gazety Wyborczej* i *Rzeczpospolitej* sprawia wrażenie dosyć chaotycznego. Dobrym komunikacyjnym pomysłem urzędników resortu finansów (np. edukacyjny film, którego celem było wyjaśnienie obywatelom motywacji rządu w sprawie decyzji o rekonstrukcji systemu emerytalnego) towarzyszyła czasem nieumiejętność przewidzenia odbioru przeciwnego do urzędniczych zamierzeń oraz brak dostatecznej dbałości o przejrzystość i zadowalające wyjaśnienie przekazu adresowanego za pośrednictwem mediów do obywateli.

Zdecydowanie lepiej prezentuje się prasowy wizerunek urzędów centralnych wybranych przeze mnie do badań. Wizerunkowe powodzenie Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest ściśle związane z dużą medialną aktywnością prezesek kierujących obiema instytucjami, które bezpośrednio angażują się w medialną debatę, są otwarte na prasową dyskusję zarówno z dziennikarzami, jak i oponentami działań realizowanych przez wymienione urzędy. Wyrazem tego jest chociażby opublikowanie przez obie panie prezes autorskich artykułów dotyczących działalności kierowanych przez nie urzędów, w których to tekstach rzetelnie i klarownie wyjaśniają motyw i cele podejmowanych przez siebie decyzji. Konsekwentnie realizowane są również promocyjne i informacyjne strategie UKE i UOKiK, które kreują w mediach obraz nowoczesnych urzędów, otwartych na interakcję z obywatelami i zarządzanych przez kompetentne technokratki. Budowany w mediach „portret komunikacyjny” (zob. Rusinek, Załazińska 2005, s. 23–34) analizowanych przeze mnie urzędów centralnych wywołuje w czytelniku jednoznacznie pozytywne wrażenie.

Powyższe podsumowanie wykonanych przeze mnie badań empirycznych dowodzi, w jak znaczącym stopniu medialny obraz administracji publicznej ma złożony i w niektórych aspektach ambiwalentny charakter. Ta konstatacja nie powinna budzić zdziwienia w korespondencji ze stwierdzeniem Josepha Stiglitz, który zauważył, że skutki działań podejmowanych przez państwo często są zbyt złożone, żeby móc je dokładnie przewidzieć (Stiglitz 2004, s. 20). Także wizerunek sektora publicznego jest dynamiczny, a rozwój działalności administracji publicznej permanentnie pozostaje *in statu nascendi*, niejako w trakcie ciągłego powstawania, w procesie nieustannej budowy. Moje badania dotyczyły pierwszego kwartału 2011 r., trudno przewidzieć, jakie rezultaty otrzymałbym kilka miesięcy lub kilka lat później. Być może wskazywałyby na tendencje i tropy przeciwne do zaprezentowanych w tej pracy.

Jednakże sądzę, że istnieją pewne „stałe”, które były i będą aktualne jeszcze co najmniej przez pewien czas. Zaliczyć do nich należy potrzebę generalnej zmiany wizerunku administracji publicznej i urzędników pracujących w jej rozmaitych jednostkach, który pomimo pewnych korzystnych przekształceń, o czym kilkakrotnie wzmiankowałem w tekście, nadal jest odległy od pozytywnego. Nie ulegnie on jednak zmianie bez wzrostu zaufania i poparcia ze strony społeczeństwa dla działań podejmowanych przez pracowników administracji (Knecht 2006, s. 215). Te elementy z kolei nie będą występować bez społecznego odczucia, że administracja publiczna skutecznie i w sposób transparentny dąży do polepszenia jakości życia obywateli (Izdebski 2003, s. 223). Na ich niektóre oczekiwania w tym zakresie, sformułowane przez opiniotwórczą prasę, wskazywałem w niniejszym artykule.

Ważne jest to, aby obie strony relacji urząd-obywatel potrafiły wspólnie zdefiniować sytuację, w której odbywa się publiczna komunikacja, co stanowi, jak słusznie dowodził Jürgen Habermas, warunek konieczny sukcesu działania komunikacyjnego (Seredyn 2001, s. 149–151). Tylko wtedy można liczyć na to, że plan i cel działania będzie tożsamy zarówno dla obywateli, jak i urzędników administracji publicznej.

„Nie zostawimy świata takim, jaki jest, jeśli nie pozostawimy siebie takimi, jacy jesteśmy.



A pozostawić siebie takimi jacy jesteśmy, nie powinniśmy, bo ucierpiałby na tym świat” – pisał Zygmunt Bauman w kontekście swoich rozważań o wolności człowieka i podkreślał, że zmiany w świecie są nierozzerwalnie związane ze zmianami w nas samych. Dlatego też należy jego zdaniem równocześnie rozliczać świat i siebie (Bauman 2007, s. 355).

Słowa Baumana w moim przekonaniu doskonale oddają esencję elementarnego filozoficznego wyzwania stojącego przed administracją publiczną, które pozostaje niezmiennie aktualne. Dobra administracja wymaga bowiem ciągłej budowy i weryfikacji dotychczasowych poczynań, których pozytywne efekty są uzależnione od nieustannego udoskonalania pracy ludzi ją tworzących, czyli urzędników. Warto pamiętać, że korzystna medialna reputacja urzędów administracji publicznej stanowi zawsze konsekwencję tych starań.

## Bibliografia

- Bauman Z. (2007). *Szanse etyki w zglobalizowanym świecie*. Kraków: Znak.
- Bauman Z. (2011). „Niepewna przyszłość merytokracji”, *Gazeta Wyborcza*, 26–27 marca.
- Bednarek M. (2011a). „Masz problem? To dzwoń”, *Gazeta Wyborcza*, 25 lutego.
- Bednarek M. (2011b). „Polski konsument jak z Bari”, *Gazeta Wyborcza*, 15 marca.
- Cieślak-Wróblewska A. (2011). „Zamieszanie w gminach, będzie cięcie wydatków?”, *Rzeczpospolita*, 24 lutego.
- Dec Ł. (2011). „Decyzja UOKiK nie zniszczy e-rynku”, *Rzeczpospolita*, 5–6 lutego.
- Derdziuk Z. (2011). „To nie ZUS odpowiada za swój deficyt”, *Gazeta Wyborcza*, 19 stycznia.
- Dolnicki B. (2006). *Samorząd terytorialny*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Filek J. (red.) (2004). *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*. Kraków: MSAP.
- Filek J. (2007). „Co to jest dobra administracja”, w: D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*. Warszawa: WaiP.
- Gabryel P. (2011). „Polska nauka na (nie)wolnym rynku”, *Rzeczpospolita*, 10 stycznia.
- Giddens A. (2007). *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, przekł. A. Szulżycka. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Giedroń K. (2004). *Public relations w administracji*. Ostrołęka: Alpha pro.
- Głapiak E. (2011). „Tylko reformy obniżą zadłużenie”, *Rzeczpospolita*, 19 stycznia.
- Grynkiewicz T., Makarenko V. (2011). „Empik bez Merlina”, *Gazeta Wyborcza*, 5–6 lutego.
- Grynkiewicz T., Poznański P. (2011a). „Darmowy internet, ale z cenzurą?”, *Gazeta Wyborcza*, 13 stycznia.
- Grynkiewicz T., Poznański P. (2011b). „SMS-owa pułapka”, *Gazeta Wyborcza*, 9 lutego.
- Hausner J. (red.) (1999). *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*. Kraków: MSAP.
- Izdebski H. (2003). „Administracja w systemie politycznym”, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Jabłoński P. (2011). „Zdrowy rozsądek pani prezes”, *Rzeczpospolita*, 15–16 stycznia.
- Karwińska A., Mikułowski-Pomorski J., Pacholski M. (2002). *Typy działań socjotechnicznych a funkcjonowanie organizacji*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Knecht Z. (2006). *Public relations w administracji publicznej. Teoria, praktyka, badania*. Warszawa: C.H. Beck.
- Krasnodębska-Tomkiel M. (2011). „Gdy panna młoda już czeka przed ołtarzem”, *Rzeczpospolita*, 11 lutego.
- Kudrycka B. (2011). „Przeciw prowincjonalizmowi, za humanistyką”, *Gazeta Wyborcza*, 18 stycznia.
- Luterek M. (2010). *E-government. Systemy informacji publicznej*. Warszawa: WaiP.
- Malec E. (2011). „Prawo złej uczelni”, *Rzeczpospolita*, 17 marca.
- Malinowski A. (2011). „O potrzebie wyregulowania regulatorów”, *Rzeczpospolita*, 25 lutego.
- Mazurek R. (2011). „Reżim Platformy da się przeżyć”, *Rzeczpospolita*, 8–9 stycznia.
- Mazurkiewicz P. (2011a). „Kary dla nieuczciwych”, *Rzeczpospolita*, 23 marca.
- Mazurkiewicz P. (2011b). „Nie myślałam o dymisji”, *Rzeczpospolita*, 15–16 stycznia.
- Mazurkiewicz P., Piszczatowska J. (2011). „PGE nie może kupić Energii, rząd został bez miliardów”, *Rzeczpospolita*, 15–16 stycznia.
- Modzelewski K. (2011). „Nauka nie jest od zarabiania. A humanistyka – już na pewno”, *Gazeta Wyborcza*, 15–16 stycznia.
- Osiatyński W. (2011). „Profesor od 9 do 17”, *Gazeta Wyborcza*, 12–13 lutego.

- Peters B.G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przekł. K.W. Frieskie. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pezda A. (2011). „Uczelnie niepubliczne: Ta reforma to nasza plajta”, *Gazeta Wyborcza*, 19 stycznia.
- Poznański P. (2011a). „Szczęściarz wśród smutasów”, *Gazeta Wyborcza*, 19–20 lutego.
- Poznański P. (2011b). „Teleoszustwo 'na Strefyńskiej'”, *Gazeta Wyborcza*, 25 lutego.
- „Przeciw degradacji nauki i zagrożeniu wolności debaty” (2011). *Rzeczpospolita*, 24 lutego.
- „Regulator zmniejszy przychody operatorów” (2011). *Rzeczpospolita*, 4 marca.
- Reszka P.P. (2011). „Zespół od dobrych praktyk w szkołach wyższych”, *Gazeta Wyborcza*, 22 lutego.
- Rusinek M., Załazińska A. (2005). *Retoryka pod ręczna*. Kraków: Znak.
- Samcik M. (2011). „OFE! KLIP”, *Gazeta Wyborcza*, 25 marca.
- Seredyn S. (2001). „Druga generacja szkoły frankfurckiej – teoria działania komunikacyjnego Jürgena Habermasa”, w: B. Dobek-Ostrowska (red.), *Nauka o komunikowaniu. Podstawowe orientacje teoretycz-*
- ne*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Skwirowski P. (2011). „Śliczny fiskus z okienka”, *Gazeta Wyborcza*, 5–6 marca.
- Stiglitz J. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*, przekł. R. Rapacki et al. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Streżyńska A. (2011). „Jeden regulator dla mediów i telekomunikacji”, *Rzeczpospolita*, 18 marca.
- „Szef PGE ostro krytykuje prezesa UOKiK” (2011). *Rzeczpospolita*, 18 stycznia.
- Wagner I. (2011). „Szare komórki nie wystarczą”, *Rzeczpospolita*, 28 stycznia.
- Wronkowska S., Zmierczak M. (red.) (2000). *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*. Warszawa–Poznań: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zagórski S. (2011). „Naukowiec najbogatszy duchowo”, *Gazeta Wyborcza*, 28 stycznia.
- Zasuń R. (2011). „PGE bez Energii”, *Gazeta Wyborcza*, 15–16 stycznia.

## **Media image of the government administration. Analysis of the issue of published articles on the base chosen in „Gazeta Wyborcza” and „Rzeczpospolita” in the first quarter of 2011**

The article is presenting findings, of which analysis of the media image of the Polish government administration was a purpose. Published articles constitute the research material found in „Gazeta Wyborcza” and „Rzeczpospolita” in the first quarter of 2011 which contents described and commented the current activity of the government's part of the public sector. The author's deliberations are concentrating on in what way and what circumstances the image of the civil service is confirmed, modified and shaped through the prism of the all-Polish press in processes of the media communication with readers/citizens. For that purpose the author checked the press enunciations concerning the activity and functioning of two chosen ministries and of two central offices, pointing at essential tendencies in forms of the media image of the public sector. The article is the edited excerpt of the post-graduation work of management in the civil service written for MSAP in 2011, in which the author also subjected the presence of the local self-government at the media map of the Polish public administration and also analysed meaning of the influence of historical, social and cultural contexts and conditioning on the current image of the Polish public sector.

Keywords: image of the civil service, government administration, media communication, information policy.