

Stanisław Czaja

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: stanislaw.czaja@ue.wroc.pl

**TEORIOPOZNAWCZE ORAZ METODYCZNO-
-METODOLOGICZNE PROBLEMY GROMADZENIA
I WYKORZYSTANIA INFORMACJI W REALIZACJI
LOKALNEJ STRATEGII ZRÓWNOWAŻONEGO
I TRWAŁEGO ROZWOJU (NA PRZYKŁADZIE
WYBRANYCH GMIN DOLNEGO ŚLĄSKA,
ZIEMI LUBUSKIEJ I WIELKOPOLSKI)**

**THEORETICAL, COGNITIVE
AND METHODOLOGICAL PROBLEMS
OF ACCUMULATION AND UTILIZATION
OF INFORMATION IN THE REALIZATION OF LOCAL
SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGY
(ON THE EXAMPLE OF CHOSEN OF LOWER SILESIA,
LUBUSKA PROVINCE AND WIELKOPOLSKA
COMMUNITIES)**

DOI: 10.15611/pn.2015.409.06

Streszczenie: W artykule przedstawiono wyniki analizy jakości gminnych zbiorów informacji niezbędnych w realizacji lokalnych strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju. Omówiono też sposoby ich tworzenia i wykorzystania, zwłaszcza w ramach samorządowej polityki informacyjnej. Na podstawie badania, które objęło 87 gmin Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej i Wielkopolski, oraz krytycznej analizy tych przypadków sformułowano wnioski i rekomendacje. W artykule scharakteryzowano lokalne strategie rozwoju, a także przedstawiono oceny jakości wykorzystywanych zbiorów informacji oraz ich użyteczność. Zaprezentowano oraz omówiono problem wiarygodności danych, informacji i wskaźników wykorzystywanych w lokalnych strategiach rozwoju. Ocenie zostały też poddane lokalne polityki informacyjne w badanych gminach.

Słowa kluczowe: informacja, lokalna strategia zrównoważonego rozwoju, gmina, lokalna polityka informacyjna.

Summary: The author presented the results of analysis of quality of community datasets, which are necessary in the realization of local sustainable development strategies. He discussed the ways of their creation and utilization, especially in frames of local information policy. The research concerned 87 communities of Lower Silesia, Lubuska Province and Wielkopolska. Critical analysis of these cases permitted to formulate some conclusions and recommendations. The author characterized local development strategies. He presented the opinions of quality of used information collection as well as its usefulness. He presented cognitive and methodological challenges of local informative processes and discussed the problem of credibility of data, information and coefficients used in local development strategies. He estimated local information policies in studied communities.

Keywords: information, local sustainable development strategy, community, local information policy.

1. Uwagi wstępne

Problem lokalnych strategii rozwoju powraca od czasu do czasu w różnych okolicznościach. Po Pierwszym Ziemskim Szczycie Ekologicznym w Rio de Janeiro obserwowano rosnące zainteresowanie tworzeniem „strategii ekorozwoju”, jak je wówczas nazywano, lub „strategii zrównoważonego rozwoju”, według nieco późniejszej nomenklatury. Wówczas wiele gmin podejmowało związane z tym wysiłki, które szybko przyjęły postać swoistego outsourcingu oraz spowodowały powstanie rynku usług projektowych, na którym prywatne firmy konsultingowe – polskie i zagraniczne – prześcigały się w oferowaniu wyjątkowo tanich produktów. Ich jakość proporcjonalnie odpowiadała cenie.

Druga fala zainteresowania takimi dokumentami (strategiami) pojawiła się na przełomie XX i XXI stulecia, kiedy okazało się, że bez lokalnej strategii rozwoju nie można skutecznie aplikować o jakiegokolwiek środki zewnętrzne – krajowe czy unijne. Dokumenty te traktowano wyjątkowo instrumentalnie, co pozwoliło ponownie odrodzić się rynkowi usług w tym zakresie.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej i wprowadzeniu nowych regulacji posiadanie przez gminy lokalnej strategii rozwoju oraz towarzyszących dokumentów stało się oczywiste. Nie zmieniło to jednak podejścia władz gminnych.

Wartość poznawcza i użyteczność lokalnej strategii rozwoju jest ściśle związana ze zbiorami informacji, które służą do jej przygotowania oraz realizacji¹. Zbiory te mają zarówno swój poznawczy, jak i metodyczno-metodologiczny oraz implementacyjny wymiar.

Przedmiotem badań, których wybrane wyniki zostały zamieszczone w poniższym opracowaniu, były teoriopoznawcze oraz metodyczno-metodologiczne problemy gromadzenia i wykorzystania informacji w realizacji lokalnych strategii rozwoju. Obejmują one między innymi informacyjne charakterystyki takich strategii, cechy jakościowe towarzyszących im zbiorów informacji oraz cechy samych procesów

¹ Szerzej na ten temat pisałem w opracowaniu: [Czaja 2009, s. 197-216].

informacyjnych. Nie bez znaczenia były także zagadnienia wiarygodności informacji w kontekście metod gromadzenia informacji na poziomie gminnym i atrybutów wykorzystywanych wskaźników.

Celem artykułu jest analiza jakości gminnych zbiorów informacji niezbędnych do realizacji lokalnych strategii rozwoju zrównoważonego i trwałego, sposobów ich tworzenia i wykorzystania, zwłaszcza w ramach samorządowej polityki informacyjnej.

Badania miały teoretyczno-modelowy oraz empiryczny charakter. W tym drugim aspekcie autor przeanalizował sytuację w 87 gminach położonych na terenie Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej i Wielkopolski. Dotyczyła ona informacyjnych wymiarów przygotowania i realizacji lokalnych strategii rozwoju, a także bieżącej polityki informacyjnej poszczególnych gmin. Pozwoliło to sformułować za pomocą metody wnioskowania indukcyjnego kilka finalnych wniosków i rekomendacji praktycznych.

2. Charakterystyka lokalnych strategii rozwoju

Lokalne strategie zrównoważonego i trwałego rozwoju są przedsięwzięciami opartymi na informacjach, a w zasadzie na zbiorach informacji. Powinny to być dane i informacje, które w odpowiedni sposób opisują zarówno obiekty, dla których tworzona jest taka strategia (w tym przypadku są to gminy jako jednostki samorządu terytorialnego oraz zamieszkujące je społeczności lokalne), jak i elementy samej strategii (rys. 1).



Rys. 1. Elementy składowe lokalnych strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

Lokalna strategia rozwoju zrównoważonego i trwałego jest traktowana jako wyraz zapotrzebowania społeczności i poszczególnych mieszkańców, a także aspiracji lokalnych władz i przedstawicieli grup interesów. Nie może zatem powstawać poza społeczną partycypacją, bez uwzględniania oczekiwań czy potrzeb. Strategia musi więc zawierać pełną identyfikację przyczyn jej przygotowywania i przyszłego wdrażania. Ani jedna z badanych 87 gmin Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej i Wielkopolski nie mogła pochwalić się zrealizowanymi poprawnie badaniami potrzeb oraz aspiracji oraz konsultacjami dotyczącymi lokalnych strategii rozwoju. Problem polegał nie tylko na obniżonym poziomie zainteresowania mieszkańców, ale również na braku umiejętności komunikacji ze strony władz gminnych.

W wymiarze informacyjno-komunikacyjnym najważniejszymi elementami lokalnej strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju są cele (główne i pośrednie) oraz zasoby realizacji. Muszą one w precyzyjny sposób odzwierciedlać nie tylko oczekiwania mieszkańców i aspiracje władz, ale również lokalne uwarunkowania i możliwości. Zdecydowana większość (80 na 87) analizowanych lokalnych strategii rozwoju przygotowana została na zlecenie gminy przez podmioty zewnętrzne, które wykazywały się przeciętnymi umiejętnościami, niewielkim zaangażowaniem i często zupełnym brakiem orientacji w lokalnych uwarunkowaniach. W efekcie cele strategii były formułowane w zaskakujący sposób – na przykład nie zawierały żadnej gradacji ważności lub odzwierciedlały oczekiwania (interesy) zlecniodawcy. Takich paradoksów można przytoczyć znacznie więcej.

Zasady realizacji strategii niezbyt często były obecne w finalnych dokumentach, a jeżeli się pojawiały, miały na tyle ogólny charakter, że mogły pasować do każdej sytuacji, bez lokalnych odniesień.

Problemem każdej badanej lokalnej strategii rozwoju była identyfikacja podmiotów realizujących, czy szerzej odpowiedzialnych za strategię. Teoretycznie wydaje się to proste – władze gminne oraz podporządkowane im instytucje. Należy jednak pamiętać, że w takiej sytuacji lokalna społeczność pozostaje biernym obserwatorem i odbiorcą efektów. Powstaje pytanie – czyja jest to zatem strategia i jakie będą koszty transakcyjne jej realizacji? W proces realizacji lokalnej strategii rozwoju powinny zostać włączone jak najszersze kręgi społeczności zamieszkującej dany teren. Ma to bowiem co najmniej kilka ważnych konsekwencji, takich jak:

- (1) uspołecznienie procesu realizacji strategii i rozszerzenie partycypacji obywatelskiej;
- (2) obniżanie kosztów transakcyjnych realizacji strategii;
- (3) edukacyjne efekty z procesów realizacji strategii dla ich uczestników;
- (4) lepsza aktualizacja samej strategii.

Z socjologicznego punktu widzenia takie konsekwencje procesów realizacji lokalnych strategii rozwoju są bardzo ważnymi determinantami tworzenia się „małych ojczyzn” – ze wszystkimi pozytywnymi efektami tego zjawiska.

Z podmiotami odpowiedzialnymi za realizację lokalnych strategii rozwoju związany jest problem identyfikacji jej beneficjentów. Znowu, z teoretycznego punktu

widzenia, jest to proste – są nimi wszyscy mieszkańcy gminy. W praktyce tak jednak nie jest. Część mieszkańców będzie beneficjentami finalnymi – bezpośrednimi, część zaledwie pośrednimi. Aby dana korzyść została przez beneficjenta zidentyfikowana, jej wartość musi przekroczyć pewną wartość krytyczną – progową. W innym przypadku nie zostanie potraktowana jako indywidualnie odczuwany walor realizacji strategii. Jeszcze lepsza jest sytuacja, gdy beneficjenci uczestniczą w kreacji efektów. Wówczas są one odczuwane jako pożądany skutek własnej aktywności.

Mechanizmy, sposoby, narzędzia i instrumenty realizacji oraz oddziaływania opisują cały wewnętrzny proces formułowania i wykonywania, a także odbioru celów, zasad czy efektów lokalnych strategii rozwoju. To właściwa istota dynamicznego widzenia tego złożonego wewnątrznie i rozłożonego w czasie procesu. Mechanizmy oznaczają z reguły względnie autonomiczne relacje, które należy zainicjować. W następstwie działają one z mniejszą lub większą skutecznością na rzecz strategii. Niezwykle ważna jest ich znajomość. Nie można świadomie uruchamiać czegoś, o czym się nie wie. Nie warto uruchamiać czegoś, co nie do końca rozumiemy.

Sposoby są natomiast sekwencjami wykonywanych działań, które mają doprowadzić do pożądanych efektów finalnych. Łączą się one z określonymi algorytmami postępowania i są tym skuteczniejsze, im algorytmy je reprezentujące są precyzyjniej opracowane i skuteczniej realizowane.

Narzędzia i instrumenty wiążą się najczęściej z istniejącymi lub wypracowanymi regulacjami, które można włączać zarówno w mechanizmy, jak i sposoby realizacji lokalnej strategii rozwoju. Są również dobrymi bodźcami oddziaływania na poszczególnych mieszkańców czy lokalne grupy społeczne, aby wzmocnić przekaz płynący ze strategii oraz uzyskać pożądane ich zachowania, w tym akceptację i współudział. Znajomość tego typu elementów tworzących dynamiczny wewnętrzny system przygotowania i realizacji lokalnej strategii jest bardzo ważna, zwłaszcza gdy strategia ma być zgodna z zasadami zrównoważonego i trwałego rozwoju.

Otoczenie lokalnej strategii rozwoju opisują uwarunkowania sprzyjające oraz bariery utrudniające procesy przygotowania i wykonania poszczególnych elementów strategii. Nie jest niczym zaskakującym, że ich znajomość ma bardzo istotny, czasem wręcz dominujący wpływ na skuteczność i efektywność ekonomiczną realizacji celów strategii rozwoju. Rozpoznanie uwarunkowań i barier musi odnosić się do konkretnej strategii, ponieważ elementy te są zindywidualizowane, zarówno w wymiarze samej strategii (każdej strategii sprzyjają inne uwarunkowania oraz utrudniają ją inne bariery), jak i w wymiarze przestrzennym (każda gmina ma swoje charakterystyki w tym zakresie). Istnieje zatem silna korelacja między strategią a towarzyszącymi jej uwarunkowaniami i barierami.

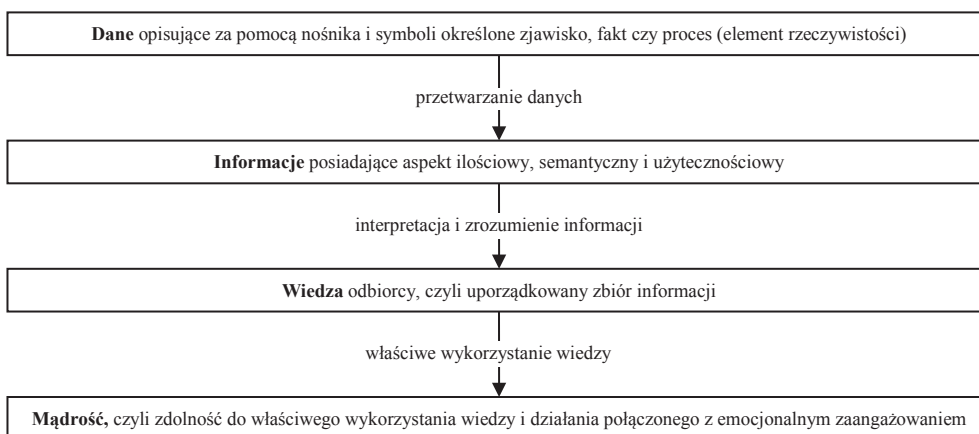
Zasoby realizacyjne i źródła finansowania są także zasadniczym elementem przygotowywania oraz wykonania poszczególnych elementów (celów czy przedsięwzięć) lokalnych strategii rozwoju. One bowiem mają bezpośrednie przełożenie na wszystkie kryteria oceny efektywnościowo-optymalizacyjnej stosowane przy strategiach rozwoju, a zatem na kryteria:

- celowości i prakseologicznej skuteczności (użyteczności efektu),
- sprawności ekonomicznej,
- oceny realności doboru celów oraz
- oceny trafności doboru środków.

Podstawowym błędem jest brak lub nieprecyzyjne określenie, jakie zasoby ekonomiczne zostaną wykorzystane do realizacji lokalnej strategii rozwoju oraz jakie źródła finansowania są dostępne w tym zakresie, wraz z oceną ich ryzykowności i obciążenia w czasie (inżynierii finansowej). Zasoby ekonomiczne powinny objąć te ich elementy, które występują w punkcie startu, jak również, w ujęciu kapitałowym – dynamicznym, przez cały okres realizacji lokalnej strategii rozwoju.

3. Charakterystyka jakości i użyteczności zbiorów informacji w kontekście lokalnych strategii rozwoju

Analizę użyteczności zbiorów informacji można rozpocząć od powszechnie znanego schematu, który pokazuje ścieżkę od zarejestrowanych danych po umiejętne wykorzystanie posiadanej wiedzy (rys. 2). Dane będące punktem wyjścia takiej ścieżki, w oparciu o odpowiednie nośniki i symbole, opisują określone zjawisko, fakt czy proces, tworzące otaczającą rzeczywistość materialną oraz symboliczną. Są wyjściowym, ale jednocześnie niezwykle istotnym elementem procesu poznania. Rozumienie cech opisywanego zjawiska przekłada się na lepsze lub gorsze gromadzenie danych, na sposoby ich pomiaru i urzędzenia (procedury) rejestrujące, a także, co jest często niedoceniane w ekonomii, na jednostki pomiaru (czyli analizę wymiarową).



Rys. 2. Rozwinięte relacje między danymi, informacjami i wiedzą oraz mądrością

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Becla, Czaja, Zielińska 2012, s. 71].

Poddając dane procesom przetwarzania (obróbki), możemy otrzymać informacje, czyli ciąg uporządkowanych znaków określonego języka, z ich aspektem ilościowym, semantycznym i użytecznościowym.

Informacja ma kilka atrybutów, które dotyczą zarówno jej samej, jak i procesu gromadzenia, przetwarzania i przesyłania. Po pierwsze, informacja jako ciąg znaków powinna być zrozumiała, co oznacza, że musi to być ciąg znaków wyróżnionych w określonym języku. Po drugie, informacja zawsze występuje ze swoim nośnikiem. Może nim być dowolna fizykalna forma materii lub energii, możliwa do odebrania przez zmysły czy odpowiednie instrumenty, które przekształcają ją w formę odbieralną przez zmysły. Żadna informacja nie istnieje w oderwaniu od swojego nośnika. Po trzecie, informacja ma sens wówczas, gdy istnieje nadawca tej informacji i jej odbiorca. Jeżeli obie komunikujące się strony są świadome wzajemnego komunikowania, informacje przesyłane między nimi przyjmują charakter wiadomości (*message*). Jeżeli natomiast świadomy odbioru pozostaje tylko odbiorca informacji, to ma ona postać nowiny (*news*). Taka sytuacja występuje na przykład w procesie poznawania przez człowieka otaczającej go rzeczywistości.

Aspekt ilościowy wyraża się w postaci liczby symboli lub sygnałów niezbędnych do przekazania danej informacji. Aspekt semantyczny łączy się bezpośrednio ze sposobem interpretacji treści informacji za pomocą symboli lub przypisania im określonego znaczenia. O tym aspekcie informacji decyduje wiele elementów, wśród których szczególnie istotne są wiedza i kultura (świadomość rzeczywistości połączona ze sposobem jej odbioru i wartościowania). Aspekt użytecznościowy informacji polega przede wszystkim na możliwości jej wykorzystania w funkcjonowaniu (działaniu) odbiorcy.

Poddanie informacji procedurom interpretacyjnym i procesom rozumienia, a także porządkowaniu zgodnie z określonymi kryteriami pozwala tworzyć wiedzę, czyli uporządkowany zbiór informacji. W tym momencie można zakończyć analizę ścieżki transformacji danych-informacji-wiedzy. Jednak w przypadku lokalnych strategii rozwoju problem polega nie tylko na posiadaniu odpowiedniej wiedzy, ale również właściwego jej wykorzystywania. W tym momencie pojawia się kolejny etap powyższej ścieżki, czyli mądrość. Oznacza ona potrzebę nadania strategii takich cech, aby odpowiadała ona aspiracjom lokalnej społeczności, harmonizując ład gospodarczy, społeczny, przyrodniczy i instytucjonalny.

Powyższa ścieżka nie kwestionuje innych sposobów oceny jakości zbiorów informacji, związanych z takimi ich cechami, jak: aktualność, kompletność, relewantność, a przede wszystkim wiarygodność.

Aktualność łączy się głównie ze sposobami i procedurami pozyskiwania informacji. Na poziomie lokalnym wykorzystuje się w tym celu: (1) bieżącą ewidencję, (2) spisy z natury, (3) kompletną inwentaryzację oraz (4) wrywkowe badania naukowe. Najbardziej aktualnych informacji dostarcza pierwsza metoda.

Kompletność powiązana jest natomiast ze szczelnością danej metody pozyskiwania informacji czy wskaźnikiem pokrycia informacyjnego.

Relevantność zależy raczej od sposobów doboru informacji w kontekście potrzeb decyzyjnych. Kryterium są koszty.

Wiarygodność stanowi podstawową część cechy, jaką jest prawdziwość informacji. W przestrzeni informacyjnej występują obok siebie: (1) informacje naukowe – wiedza, (2) wiedza potoczna, (3) informacje nieprawdziwe oraz (4) informacje fałszywe.

Wiedza naukowa zawiera uporządkowane zbiory informacji pozyskiwane w procesach poznania przy wykorzystaniu rygorystycznych metod wnioskowania i podawane równie surowym procedurom weryfikacji prawdziwości tych informacji.

Wiedza potoczna to zbiory informacji, których jedynym sposobem sprawdzania prawdziwości jest doświadczenie człowieka (bezpośrednie lub przekazane w formie tradycji, wychowania lub kształcenia). Powstaje w wyniku realizacji i obserwacji różnorodnych przedsięwzięć przez posiadacza tej wiedzy.

Informacje nieprawdziwe zawierają informacje powstałe w wyniku sensorycznej (zmysłowej) i/lub intelektualnej obróbki danych, niepoddane jakimkolwiek innym sposobom sprawdzenia prawdziwości. Przyjmują najczęściej postać plotki i są obciążone niedoskonałością procesu obserwacji i/lub obróbki. Nie niosą ze sobą „intencji” oszukania odbiorcy.

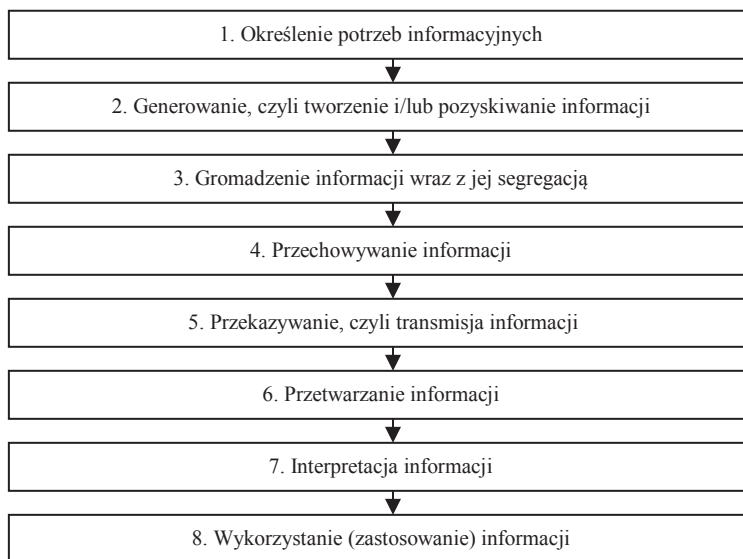
Informacje fałszywe natomiast to informacje celowo przygotowane i przekazane w taki sposób, aby oszukać odbiorcę. Nadaje się im atrybuty wiarygodności (formy prezentacji, „autorytety” potwierdzające, powtarzalność). Są częstym elementem manipulacji ideologicznej lub politycznej, wojny informacyjnej lub walki konkurencyjnej.

Lokalne strategie rozwoju powinny wykorzystywać zbiory złożone z informacji naukowej oraz wiedzy potocznej. Należy unikać natomiast informacji nieprawdziwych oraz fałszywych. Nie jest to jednak łatwe, zwłaszcza jeżeli gromadzone informacje pochodzą z różnych źródeł. Tam, gdzie to możliwe, należy wprowadzić procedury weryfikacji prawdziwości danych i informacji oraz korzystania z takich metod i źródeł, które są wiarygodne. W przypadku lokalnych strategii rozwoju, będących elementami podejścia normatywnego, bardzo trudno jest uniknąć informacji o obniżonym poziomie wiarygodności.

Podstawowa zasada budowania i realizacji lokalnych strategii rozwoju mówi jednoznacznie, że im lepsze, pod względem powyższych cech, są używane zbiory informacji, tym większe są możliwości wypracowania lepszej strategii oraz sprawniejszej (skuteczniejszej i efektywniejszej) jej realizacji. Analizowane dokumenty pokazują, że w lokalnych strategiach rozwoju brakuje wielu elementarnych wręcz informacji, a część umieszczonych elementów ma nieudokumentowane uzasadnienie.

4. Ocena poznawczych i metodyczno-metodologicznych problemów lokalnych procesów informacyjnych

Niezwykle ważne są cechy charakteryzujące procesy informacyjne realizowane na poziomie lokalnym. Procesy takie nie odbiegają swoimi elementami od każdego innego tego typu procesu. Składają się zatem z następujących etapów (rys. 3).



Rys. 3. Etapy realizacji procesu informacyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Becla, Czaja, Zielińska 2010, s. 18].

Określenie potrzeb informacyjnych można uznać za pierwszy etap realizacji funkcji informacyjnej. Podobnie interpretowane są potrzeby na przykład w procedurze tworzenia modeli ekonomicznych czy przy rozwiązywaniu zadań optymalizacyjnych. Jest to ważny etap, ponieważ warunkuje całe dalsze postępowanie. Świadomość zakresu informacji niezbędnych do budowania i realizacji lokalnych strategii rozwoju to podstawa właściwie realizowanej procedury. Budowa lokalnej strategii rozwoju niesie ze sobą znacznie szersze potrzeby informacyjne niż wiele innych procedur decyzyjnych. Zakres tych potrzeb może być poprawnie zidentyfikowany dopiero wtedy, gdy istota strategii rozwoju zostanie zrozumiana, zwłaszcza jeżeli ma ona przyjąć postać strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju

Generowanie, czyli tworzenie informacji to niezwykle złożony proces, który może być sterowany przez podmiot realizujący funkcję informacyjną lub może przebiegać w sposób niesterowalny. Generowanie informacji polega bowiem na identyfikowaniu sygnałów płynących z danego obiektu (zjawiska lub procesu) i przed-

stawianiu ich w postaci ciągu znaków pewnego języka. Obojętne jest natomiast to, czy informacje te mają charakter wiadomości czy nowin, podmiotem aktywnym jest bowiem ich odbiorca. Ważna jest jednak w tym momencie klasyfikacja informacji z punktu widzenia jej związków z realizowanym celem (zadaniem), dla którego realizowany jest proces gromadzenia informacji (tworzenia zbioru informacji). Wy różnić można trzy grupy informacji:

- informacje bezpośrednio determinujące cel (zadanie), co oznacza, że mają one wysoką użyteczność;
- informacje pośrednio determinujące cel (zadanie), co oznacza, że mają mniejszą użyteczność;
- informacje niepowiązane z celem (zadaniem), co oznacza, że z punktu widzenia tego celu (zadania) są neutralne.

Gromadzenie informacji można traktować jako kolejny etap realizacji funkcji informacyjnej, chociaż powiązany z jej generowaniem. Gromadzenie polega na tworzeniu pewnego zbioru informacji, którego pojemność informacyjna (wielkość) przekroczy taką wielkość krytyczną, aby stał się on użyteczny z punktu widzenia zadania (celu), dla którego informacje są gromadzone, a jednocześnie nie będą generowane zjawiska szumu informacyjnego czy redundancji informacyjnej². Każda procedura decyzyjna posługuje się odpowiednimi zbiorami informacji. Innym zagadnieniem jest to, czy zbiory takie spełniają kryteria wiedzy. Przede wszystkim wiąże się to z faktem, czy zawarte w nich informacje zostały poddane naukowej weryfikacji lub falsyfikacji.

Przechowywanie informacji traktuje się jako czwarty etap realizacji funkcji informacyjnej. Odbywa się ono w wymiarze przestrzennym i czasowym. Tradycyjne nośniki informacji tworzyły problemy przestrzenne ich przechowywania, a także problemy w wymiarze czasowym. Nośniki elektroniczne zredukowały wymiar przestrzenny ze względu na możliwości w zakresie przechowywania informacji współczesnych komputerów i sieci informatycznych. Pozostała natomiast kwestia przechowywania informacji w czasie. Każda informacja podlega bowiem procesowi starzenia się. Funkcje starzenia się informacji mają istotny wpływ na użyteczność (cennosc) przechowywanej informacji. Funkcje te mają różny przebieg, co przekłada się na tempo utraty użyteczności (cennosci) informacji. Realizując odpowiednie procedury decyzyjno-informacyjne, należy pamiętać o starzeniu się informacji. Dotyczy to zwłaszcza tych elementów, które podlegają najsilniejszej presji czasu lub dla których obserwujemy najsilniejszą kompresję w czasie.

Przekazywanie, czyli transmisja informacji jest kolejnym etapem realizacji funkcji informacyjnej. Transmisja ta jest związana w bezpośredni sposób z następującymi charakterystykami:

² Redundancja informacyjna oznacza zakłócenie polegające na powielaniu (powtarzaniu) informacji, natomiast szum informacyjny to zakłócenie polegające na napływie informacji niezwiązanych z daną sytuacją decyzyjną (nadmiar zbędnych informacji).

- szybkość przesyłania informacji;
- pojemność kanałów komunikacyjnych;
- sprawność kanałów informacyjnych (w tym komunikacyjnych);
- zdolność odbioru informacji.

Współczesna infrastruktura informacyjna umożliwia bardzo szybkie przesyłanie dużych zbiorów informacji, ale jednocześnie pojawiają się nowe zagrożenia na tym etapie realizacji funkcji informacyjnej, związane z zakłóceniami powstającymi w czasie przesyłania, możliwościami utraty ważnych, kluczowych informacji, niedostateczną ich ochroną czy spowolnieniem samej transmisji ze względu na przesyłanie nieproporcjonalnie dużo informacji niezwiązanych z samą procedurą informacyjno-decyzyjną.

Przetwarzanie informacji stanowi kolejny etap realizacji funkcji informacyjnej. Związane jest ono z posiadanymi możliwościami technicznymi i informatycznymi oraz, przede wszystkim, celem, dla którego realizuje się daną funkcję informacyjną. W przypadku tworzenia lokalnych strategii rozwoju przetwarzanie informacji polega przede wszystkim na takich działaniach, dzięki którym uzyskamy informacje odpowiadające teoretycznym i implementacyjnym podstawom samej procedury.

Rozszerzony problemowy charakter tworzenia lokalnych strategii rozwoju oznacza potrzebę przetwarzania większej ilości i szerszego spektrum rodzajowego informacji. Posadzenie procedury tworzenia lokalnej strategii rozwoju w czasie i przestrzeni wiąże się, z jednej strony, z koniecznością wyznaczenia dla niej precyzyjnych granic przestrzennych i czasowych, z drugiej, z potrzebą uwzględnienia wpływu tych wymiarów, a zwłaszcza czasu, na składniki strategii i procedury realizacji.

Ostatnie dwa wyróżnione etapy realizacji funkcji informacyjnej, czyli interpretacja i wykorzystanie informacji, wiążą się bezpośrednio z podstawowym problemem, a zwłaszcza determinantami procesu tworzenia lokalnej strategii rozwoju i celami wykorzystania informacji w jej ramach. Nie oznacza to oczywiście, że zagadnienia te nie występują na innych etapach, ale są mniej jednoznaczne i nie zajmują pierwszoplanowych pozycji. W przypadku wykorzystania informacji aspekty gospodarowania są szczególnie wyraźne. Dotyczy to zarówno determinant samego gospodarowania, jak i zakresu możliwych zastosowań pozyskanej informacji.

W przypadku interpretacji informacji pojawiają się dodatkowo dwa nieco odmiennie zagadnienia, na które warto zwrócić uwagę, a mianowicie:

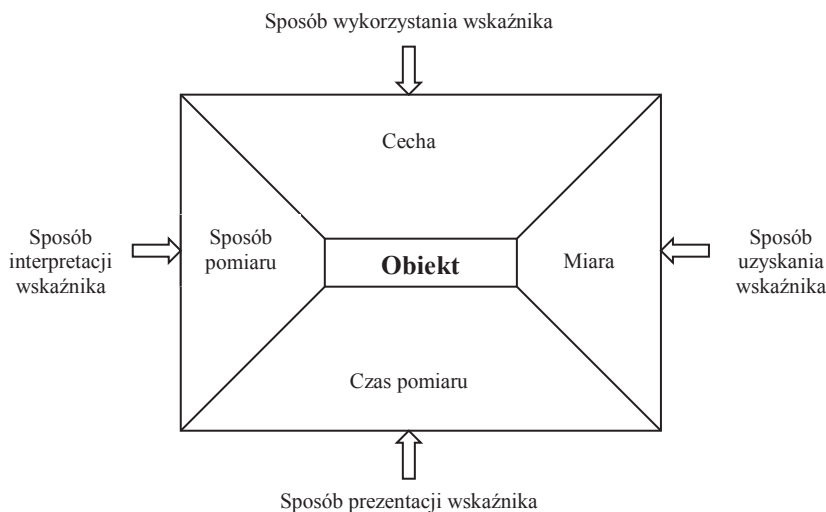
- (1) problem rozumienia informacji przez odbiorcę (podmiot przetwarzający czy wykorzystujący);
- (2) zakres posiadanej wiedzy, niezbędnej do właściwej interpretacji otrzymanych informacji.

Rozumienie informacji jest bezpośrednio powiązane ze sposobami jej interpretacji. Zagadnienie to wiąże się nie tylko z zasygnalizowanymi wcześniej kwestiami sprawności kodowania, redundancji czy szumów informacyjnych, pojmowanych jako zakłócenia w kanale informacyjnym i/lub natłok (nadmiar) przesyłanych informacji, ale też ograniczonymi zdolnościami odbioru informacji, a w zasadzie jej

filtrowania. Jest to niezwykle ważny problem w procesie gospodarowania informacją. Został zauważony dość wcześnie i aktualna pozostaje w tym zakresie uwaga laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii H. Simona, że krytycznym zadaniem nie jest generowanie, przechowywanie lub przekazywanie informacji, lecz jej filtrowanie. Drugą determinantą interpretacji informacji, a następnie jej wykorzystania jest zakres posiadanej wiedzy. Związek ten jest swoisty w tym sensie (ma charakter sprzężenia zwrotnego), że z jednej strony wiedza określa możliwości, w tym metody interpretacji informacji (poprawnej lub fałszywej), a z drugiej interpretowana informacja rozszerza zakres tej wiedzy.

5. Problemy wiarygodności danych, informacji i wskaźników w kontekście lokalnych strategii rozwoju

Problem wiarygodności danych, informacji i wskaźników łączy się z kwestią podstawowych atrybutów informacji (zwłaszcza przekształconych w postać wskaźników). Można je przedstawić w formie jak na rys. 4. Każdy wskaźnik można przedstawić jako pięć wyznaczników – obiektu, cechy mierzonej, jednostki pomiaru, czasu po-



Rys. 4. Charakterystyka i zależności wskaźnika

Źródło: [Becla, Czaja, Zielińska 2010, s. 29].

miaru oraz sposobu pomiaru. Obiekt to złożone zjawisko określone mianem rozwoju ekonomiczno-społecznego, zrównoważonego i trwałego rozwoju, dobrobytu ekonomicznego czy jakości życia. Wymaga opisu za pomocą, najczęściej, wielu cech. Cechy te powinny oddawać istotę charakteryzowanego obiektu (zjawiska). Jak pokazuje do-

robek ekonomii, najlepiej, aby liczba cech była optymalna. Postulat ten jednak wymaga określenia kryteriów optymalności. A to już teoretycznie znacznie trudniejsze zadanie.

Jednocześnie należy określić sposób pomiaru cech i całego zjawiska oraz jednostki pomiaru. Analiza wymiarowa należy do słabszych stron badań ekonomicznych. W przeciwieństwie do fizyki czy chemii, w ekonomii jednostki miary są traktowane drugorzędnie. Multiplikatywna funkcja produkcji typu Cobb-Douglasa nie powinna dać finalnego produktu w sztukach, jeżeli po drugiej stronie równania występują niejednorodne (nieporównywalne) sztuki albo produkt w jednostkach pieniężnych i jeżeli jednostki te są w n -tej potęgze, w zależności od liczby rodzajów czynników produkcji.

Nie bez znaczenia jest również czas dokonania pomiaru, ponieważ zjawiska gospodarcze są znacznie silniej osadzone w czasie niż zjawiska fizyczne czy chemiczne [por. Czaja 2011]. W ich przypadku funkcję taką spełnia entropijna strzałka czasu [por. Czaja 1997].

Otrzymany wskaźnik jest silnie uzależniony od sposobu jego uzyskania. Występuje tu cała grupa zagrożeń związanych z zakresem pokrycia informacyjnego problemu przez wskaźnik. Wskaźnik ten jest także powiązany ze sposobem prezentacji. Może mieć postać pojedynczej prostej wielkości, zestawu powiązanych lub niepowiązanych pojedynczych wielkości oraz zestawu agregatów czy pojedynczego, syntetycznego wskaźnika lub dowolnie miksowanych zestawów. Każda jego formuła wywołuje określone problemy, zwłaszcza z zakresu ujednoczenia (homogenizacji, standaryzacji lub unifikacji) danych oraz ich agregacji. Szczególnie trudna, nawet formalnie, jest agregacja danych przyjmujących postać funkcji. Wystarczy spojrzeć na propozycje współczesnej ekonometrii, zwłaszcza modele R. Solowa, L. Kleina czy H. Theila.

Rozbudowanej wiedzy o zjawisku wymaga sposób interpretacji wskaźnika. Przykłady powyższych zjawisk są dobrą egzemplifikacją złożoności kwestii interpretacyjnych. Dokumentująca spory literaturą jest bardzo bogata.

Jeszcze innym wyzwaniem pozostaje sposób wykorzystania otrzymanego wskaźnika. W przypadku wskaźników opisujących wspomniane zjawiska mogą być one używane do ich deskrypcji w czasie i przestrzeni, do poznania (zrozumienia) ich istoty, a także do porównań międzynarodowych i intertemporalnych czy realizacji odpowiedniej polityki gospodarczej.

Dodatkowym wyzwaniem są kwestie, w jakim stopniu dany wskaźnik (informacja) wyjaśnia dane zjawisko czy cechę obiektu. Można to nazwać problemem pokrycia informacyjnego i rozumieć jako relację pomiędzy zawartością informacyjną wskaźnika a zawartością informacyjną rozpoznawanego obiektu (zjawiska czy cechy):

$$I_{pi} = \frac{P_{iw}}{P_{io}} \rightarrow 1,$$

gdzie: I_{pi} – indeks pokrycia informacyjnego, P_{iw} – pojemność informacyjna wskaźnika, P_{io} – pojemność informacyjna rozpoznawanego obiektu. Z informacyjnego punktu widzenia pożądane jest, aby indeks ten osiągał wartość jak najbardziej zbliżoną do jedności. Wówczas wykorzystywany wskaźnik (informacja) lepiej opisuje (charakteryzuje) obiekt (zjawisko czy cechę).

Pewną zbliżoną charakterystyką problemu pokrycia informacyjnego jest pertynencja, ulokowana między indeksem pokrycia informacyjnego a użytecznością wskaźnika (informacji). Pojęcie to zbliżone jest do pojęcia użyteczności informacji, chociaż ma nieco węższy zakres. Pertynencja oznacza zgodność informacji wyszukanej w danym systemie informacyjnym z potrzebami, jakie ma użytkownik tej informacji. W teorii informacji wykorzystywany jest współczynnik pertynencji określany następującym wzorem:

$$P = I_u / I_w,$$

gdzie: I_w oznacza miarę ilości wyszukanej (np. liczbą wyszukanych dokumentów), a I_u – miarę informacji wyszukanej ze zbioru informacji rzeczywiście potrzebnej i wykorzystanej przez użytkownika.

6. Ocena lokalnych polityk informacyjnych badanych gmin

Każda gmina powinna prowadzić określoną politykę informacyjną, na którą składają się takie elementy, jak:

- tworzenie i funkcjonowanie systemu gromadzenia oraz wykorzystania informacji;
- określenie zakresu i zasad gromadzenia oraz wykorzystania informacji;
- stworzenie systemu komunikacji interpersonalnej i międzygrupowej;
- cele polityki informacyjnej gminy;
- instrumenty lokalnej polityki informacyjnej.

Podstawowym warunkiem polityki informacyjnej samorządu jest osobiste przekonanie decydentów kierujących samorządem do sensu takiej działalności. Korzyści aktywnej polityki informacyjnej to nie tylko wymieniane najczęściej kreowanie pozytywnego wizerunku samorządu (również miasta, powiatu czy regionu) czy promocja wśród inwestorów lub turystów. Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną korzyść, jaką jest aktywizacja lokalnych społeczności, ich integracja i wciąganie we wspólne z samorządem działania. Dobrze poinformowani mieszkańcy nie tylko łatwiej akceptują poczynania władz samorządowych, ale mają większą skłonność do udziału w strukturach społeczeństwa obywatelskiego.

Polityka informacyjna jest podstawą sprawnego i efektywnego funkcjonowania samorządu lokalnego. Decyzje podejmowane przez władze gminy powinny być dla mieszkańców znane i zrozumiałe. Politykę informacyjną można rozumieć jako zestaw świadomie i planowo podejmowanych działań mających służyć – poprzez upowszechnianie pożądanych informacji oraz kreowanie wizerunku gminy – większej skuteczności realizowanej przez nią polityki.

Potrzeba (zasadność) prowadzenia polityki informacyjnej na poziomie gminnym łączy się również z prawami obywateli w zakresie dostępu do informacji. Prawa te gwarantuje kilka ważnych aktów, a przede wszystkim artykuł 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Na poziomie krajowym prawo takie znalazło umocowanie w artykule 54 i 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Bardziej szczegółowe regulacje zapewniają: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., nr 141, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) oraz ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.). Do udostępniania informacji zobowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, reprezentatywne organizacje związków zawodowych, reprezentatywne organizacje pracodawców oraz partie polityczne.

Wśród celów lokalnej polityki informacyjnej wymienia się najczęściej cztery ich postaci:

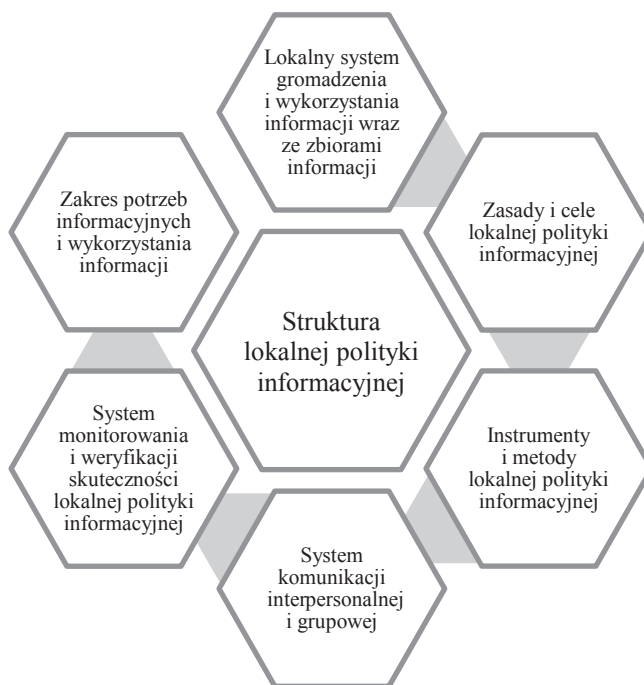
- realizacja prawa obywateli do informacji;
- inspirowanie sprawnego systemu społecznego komunikowania się;
- tworzenie porozumienia między społecznością a jej władzami oraz
- promocja zewnętrzna gminy.

Wśród głównych instrumentów tej polityki są najczęściej takie elementy, jak: indywidualny kontakt bezpośredni, różnorodne wydarzenia publiczne, a także darmowe media, czyli różne współczesne formy public relations, własna działalność publikacyjna, reklama i sponsoring oraz celowe kampanie informacyjne i promocyjne.

Polityka informacyjna jest podstawą sprawnego i efektywnego funkcjonowania samorządu lokalnego. Decyzje podejmowane przez władze gminy powinny być mieszkańcom znane i dla nich zrozumiałe. W praktyce polityka informacyjna poszczególnych gmin jest traktowana na dwa sposoby. W węższym tego słowa znaczeniu polega ona na przekazywaniu informacji przez władze gminne. Nie przywiązuje się w tym ujęciu większej wagi do informacji zwrotnej, a zatem polityka informacyjna jest traktowana jako informowanie, a nie komunikowanie się. Zakłada się przy tym, że odbiorca potraktuje przekazywane informacje w sposób zamierzony apriorycznie przez władzę. Lojalność członków lokalnych społeczności buduje się natomiast na niewerbalizowanej wspólności interesów jednostkowych i/lub grupowych, a nie na wspólności wartości charakteryzujących „małe ojczyzny”.

W szerokim znaczeniu lokalna polityka informacyjna obejmuje szeroki zestaw elementów strukturalnych i funkcjonalnych, wśród których system bezpośredniej komunikacji władza–obywatel–społeczność jest tylko jednym ze składników (rys. 5). Oprócz tego systemu są nimi:

- lokalny system gromadzenia i wykorzystania informacji wraz z towarzyszącymi mu zbiorami informacji;
- zasady i cele lokalnej polityki informacyjnej;
- instrumenty i metody lokalnej polityki informacyjnej;
- system monitoringu i weryfikacji skuteczności lokalnej polityki informacyjnej;
- zakres potrzeb informacyjnych i wykorzystania informacji.



Rys. 5. Elementy strukturalne i funkcjonalne systemu lokalnej polityki informacyjnej

Źródło: opracowanie własne.

Takie podejście do lokalnej polityki informacyjnej tworzy lepsze warunki dla kreacji nowoczesnego społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy na poziomie społeczności i gminy. Zwiększa się również zakres możliwości wykorzystania informacji, zwłaszcza w kontekście lokalnych strategii rozwoju, szczególnie gdy nabierają one charakteru lokalnych strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju, a także usprawniania bieżącego funkcjonowania gminy. Dotyczy to przede wszystkim skuteczności i jakości wypełniania zadań własnych oraz zleconych. Umiejętność komunikowania się samorządów ze społecznościami to jeden z podstawowych wyznaczników możliwości realizacji celów strategicznych. Od jakości i konsekwencji w prowadzeniu polityki informacyjnej zależy, w jaki sposób samorząd gminny zaspokaja potrzeby mieszkańców. Zbiory informacji i lokalne polityki informacyjne są także ważnym elementem procesu promocji gminy (tzw. terytorialnego public relations) i tworzenia podwalin informacyjnych „małych ojczyzn”.

7. Wnioski i rekomendacje

Na podstawie badań nad lokalnymi systemami informacyjnymi, strategiami rozwoju poszczególnych gmin i lokalnymi politykami informacyjnymi, obejmującymi 87 takich podmiotów Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej i Wielkopolski, można sformułować kilka wniosków wraz z towarzyszącymi im rekomendacjami. Wnioski te są bezpośrednią zagregowaną realizacją celu badawczego w oparciu o analizę sytuacji w wielu badanych gminach.

Wniosek 1. Lokalne strategie rozwoju, a zwłaszcza lokalne strategie zrównoważonego i trwałego rozwoju wymagają znacznych zbiorów informacji ze względu na swój obszerny informacyjny charakter w fazie przygotowania oraz realizacji.

Rekomendacja 1. Ze względu na brak odpowiednich lokalnych systemów gromadzenia i wykorzystania informacji należy stworzyć warunki (zwłaszcza poprzez regulacje prawno-instytucjonalne) dla ich powstania.

Wniosek 2. Zbiory informacji wykorzystywane w kontekście lokalnych strategii rozwoju muszą mieć określone cechy, charakteryzujące ich użyteczność oraz jakość.

Rekomendacja 2. Należy rozszerzyć badania nad zagadnieniami jakości i użyteczności zbiorów informacji, zwłaszcza operacjonalizacji tych kategorii.

Wniosek 3. Zbiory informacji na poziomie gminnym powstają w wyniku realizacji procesów informacyjnych, które mają swoje etapy, zasady oraz generują wyzwania.

Rekomendacja 3. Należy wspierać rozwijanie umiejętności w zakresie realizacji procesów informacyjnych i lokalnej polityki informacyjnej wśród urzędników gminnych oraz mieszkańców.

Wniosek 4. Jakość oraz, w konsekwencji, użyteczność informacji zależy od cech realizowanego procesu informacyjnego.

Rekomendacja 4. Należy merytorycznie wspierać rozwój lokalnych procesów informacyjnych i uświadamiać negatywne skutki ich niewłaściwej realizacji.

Wniosek 5. Ważnym elementem lokalnego systemu informacyjnego jest polityka informacyjna gminy, która jest rozumiana na dwa sposoby – w wąskim i szerokim sensie.

Rekomendacja 5. Należy wspierać rozwój właściwej lokalnej polityki informacyjnej i uświadamianie jej użyteczności (znaczenia i korzyści).

Wniosek 6. Informacje otrzymywane na poziomie gminnym mogą być wykorzystane zarówno do przygotowania i realizacji lokalnych strategii rozwoju, jak i usprawniania bieżącego funkcjonowania gminy, w tym wypełniania zadań własnych czy zleconych oraz promocji gminy i tworzenia podwalin „małej ojczyzny”.

Rekomendacja 6. Należy wspierać właściwe sposoby rozumienia roli samorządu terytorialnego we współczesnym świecie.

Wniosek 7. Na zbiory informacji gromadzone na poziomie lokalnym można spojrzeć z punktu widzenia społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, traktując je jako elementy ich infrastruktury.

Rekomendacja 7. Na poziomie społeczności lokalnych należy uświadamiać znaczenie informacji dla współczesnego społeczeństwa informacyjnego i dla gospodarki opartej na wiedzy.

Literatura

- Becla A., Czaja S., Zielińska A., 2010, *Ecological Information Management in the Context of Sustainable Development. Chosen issues*, Wydawnictwo I-BIS, Wrocław – Jelenia Góra.
- Becla A., Czaja S., Zielińska A., 2012, *Analiza kosztów-korzyści w wycenie środowiska przyrodniczego*, Difin, Warszawa.
- Czaja S., 1997, *Teoriopoznawcze i metodologiczne konsekwencje wprowadzenia prawa entropii do teorii ekonomii*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Czaja S., 2009, *Information as the Basis of Creating Sustainable Development and Knowledge-Based Economy*, [w:] *Sustainable Development versus Knowledge-Based Economy*, red. B. Poskrobko, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok, s. 197-216.
- Czaja S., 2011, *Czas w ekonomii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.