

Marta Milewska

Samorząd Województwa Mazowieckiego

Słowa kluczowe: prasa samorządowa, samorząd, prasa lokalna, funkcje prasy lokalnej

Key words: self-government press, local government, local press, functions of the local press

PRASA SAMORZĄDOWA – POTRZEBNA? A JEŚLI TAK, TO KOMU?

Wstęp

Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar pismem z 9 maja 2016 r. zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z postulatem ograniczenia aktywności wydawniczej lokalnych samorządów¹. RPO postuluje wprowadzenie do prawodawstwa zakazu działalności dla prasy finansowanej bezpośrednio lub pośrednio przez samorząd terytorialny. Tytuły samorządowe przybierają bowiem formę „zwykłego tytułu prasowego”. Ponadto publikują na swoich łamach płatne reklamy i są dystrybuowane odpłatnie. Reasumując, zdaniem rzecznika „wydawanie przez władze jednostek samorządów terytorialnych prasy stanowi niekorzystne dla demokracji zjawisko, ponieważ może ono prowadzić do znacznego osłabienia prasy prywatnej”.

W czerwcu 2016 r. w równie krytycznym tonie zjawisko to ocenił wiceminister kultury Jarosław Sellin: „Jestem zdecydowanie przeciwny wydawaniu gazet przez gminy. Nie może być tak, że wójt z jednej strony zarządza gminą, a z drugiej kreuje politykę miejscowych mediów, dbając o to, by były mu one przychylnie. To zaprzeczenie idei wolnej prasy, której naturalnym zadaniem jest patrzeć władzy na ręce”².

¹ Wystąpienie RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9 maja 2016 r. ws. wydawania prasy przez władze samorządowe, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wystapienie-do-ministra-spraw-wewnetrznych-i-administracji-ws-wydawania-prasy-przez-wladze> [dostęp: 10.12.2016].

² Wypowiedź wiceministra kultury Jarosława Sellina z 23 czerwca 2016 r. dla „Dziennika Gazety Prawnej”, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/954222,lokalna-wladza-straci-wlasne-media.html> [dostęp: 10.12.2016].

Podsumowując toczącą się w tej sprawie debatę publiczną, główne zarzuty oponentów prasy samorządowej można sprowadzić do następujących stwierdzeń: prasa samorządowa ogranicza wolność i rozwój prasy komercyjnej, odbiera jej również reklamodawców i czytelników (w tym reklamodawców samorządowych), a umieszczanie płatnych reklam w prasie samorządowej może mieć znamiona korupcjogenne. Ponadto prasa samorządowa zdaniem jej oponentów nie realizuje funkcji przypisywanych prasie lokalnej (w tym kontrolnej wobec władz), a jej jedynym celem jest promocja lokalnych władz. Przeciwnicy tej grupy tytułów uważają również, że prasa samorządowa podszywa się pod prasę komercyjną.

Można odnieść wrażenie, że zarzuty formułowane pod adresem tytułów jednostek samorządu terytorialnego (jst) nie zawsze są poparte analizami, a część z nich przyjmowana jest jako pewna oczywistość. Aby spróbować ustosunkować się do nich i podjąć próbę oceny rzeczywistego wpływu wskazanych czynników na rynek prasy komercyjnej, autorka zaprezentuje wyniki własnych badań poświęconych tej tematyce oraz przedstawi wybrane analizy innych badaczy. Celem artykułu będzie zatem skonfrontowanie wcześniej przywołanych zarzutów z wynikami własnych badań, ale i innych, wybranych badaczy zajmujących się tematyką prasy samorządowej. W pierwszej kolejności artykuł próbuje odpowiedzieć na pytanie – czy prasa samorządowa jest na Mazowszu zjawiskiem istotnym czy też marginalnym. Autorka podejmie również próbę określenia w jakim zakresie tytuły samorządowe realizują funkcje przypisywane lokalnej prasie. Pozwoli to odpowiedzieć na pytanie: czy prasa samorządowa jest nośnikiem wartościowych treści dla lokalnych społeczności, czy też pełni tylko funkcje promocyjne względem lokalnych władz.

Struktura niniejszego tekstu oparta jest na blokach odnoszących się do kolejnych zarzutów stawianych tytułom wydawanym przez jst, czyli ograniczania rozwoju prasy komercyjnej, odbierania reklamodawców (komercyjnych i samorządowych), dominacji funkcji promocyjnej wobec lokalnych władz, nierealizowania przez prasę samorządową funkcji prasy lokalnej oraz podsumowującego artykuł zakończenia.

Zarzut ograniczania rozwoju prasy komercyjnej

Rzecznik Praw Obywatelskich, jak również wiceminister kultury formułując zarzut o negatywnym oddziaływaniu prasy samorządowej na komercyjną nie podają, z jaką skalą zjawiska mamy do czynienia, a zatem ile samorządów rzeczywiście wydaje własne pismo, jakie są ich nakłady i periodiczność. Tymczasem z badań przeprowadzonych przez Patrycję Szostok i Roberta Rajczyka wynika, że aktywność wydawnicza samorządów zależy od województwa i oscyluje od około 60% – np. w województwie śląskim, do około 30% w województwie łódzkim, podlaskim, lubelskim czy opolskim³.

³ P. Szostok, R. Rajczyk, *Komunikowanie lokalne w Polsce. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*, Katowice 2013, s. 46.

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez autorkę, na Mazowszu w 2013 r. 47% samorządów (powiaty i gminy) zadeklarowało wydawanie własnej prasy⁴. Co ciekawe, pisma te częściej występują tam, gdzie rynek prasowy jest dość nasycony. W województwie mazowieckim największą aktywnością wykazują się gminy miejskie – 76,7% zadeklarowało wydawanie własnego pisma, 60% gmin miejsko-wiejskich i 60% miast na prawach powiatu. Najrzadziej tego typu prasa pojawia się w gminach wiejskich – 41,9% i powiatach – 35,1%. Czy takie dane potwierdzają tezę, jakoby prasa samorządowa ograniczała rozwój prasy komercyjnej? Nie wydaje się, aby takie twierdzenie było uzasadnione, co zauważyli również wcześniej przywoływani badacze – Szostok i Rajczyk. Ankietowane przez nich samorzady (aktywne wydawniczo) częściej deklarowały istnienie na ich terenie prasy niezależnej aniżeli te, które nie wydawały własnego pisma. W efekcie badacze stwierdzili, że „prasa samorządowa nie tylko nie blokuje powstawania niezależnych tytułów prasowych, ale nawet je w pewien sposób stymuluje, będąc swego rodzaju kołem napędowym na lokalnych rynkach prasowych”⁵.

Warto przyjrzeć się także nakładom. 87% tytułów ukazujących się na Mazowszu nie przekracza 5 tys. egzemplarzy jednorazowego nakładu⁶. Nie są to również pisma dostarczające bieżącej, gorącej informacji⁷. Przeważają miesięczniki – 30% i kwartalniki – 35%. Najczęściej pisma te mają charakter kronikarski. Czy rzeczywiście mogą więc być realną konkurencją dla niezależnych tytułów, najczęściej przybierających formę tygodnika?

Analiza periodyczności wydawnictw samorządowych wskazuje, że przeważają tu miesięczniki – 30% i kwartalniki – 35%. 9% to dwumiesięczniki, a aż 15% podmiotów zastrzegło, że ich wydawnictwa emitowane są nieregularnie⁸. Tylko sześć tytułów to dwutygodniki, a jeden to tygodnik. Wyniki powyższe pokazują, że większość tytułów prasy samorządowej ogranicza się do relacjonowania wydarzeń, a nie aktywnego udziału w życiu wspólnoty.

Oceniając poziom profesjonalizmu prasy samorządowej, w kontekście jej potencjalnego zagrożenia dla prasy komercyjnej, warto również spojrzeć na dane dotyczące doświadczenia zawodowego redaktorów samorządowych. Jak wynika z badań ankietowych przeprowadzonych przez autorkę wśród redaktorów prasy samorządowej na terenie województwa mazowieckiego, zdecydowana większość respondentów – 85% nie posiada doświadczenia dziennikarskiego⁹. Najwięcej ankietowa-

⁴ M. Milewska, *Prasa samorządowa – aktywność wydawnicza jednostek samorządu terytorialnego w województwie mazowieckim*, w: *Przemiany mediów regionalnych i lokalnych*, red. W. Furman, P. Kuca, Rzeszów 2015, s. 145.

⁵ P. Szostok, R. Rajczyk, *Komunikowanie lokalne*, s. 111.

⁶ M. Milewska, *Prasa samorządowa – aktywność wydawnicza jednostek samorządu terytorialnego*, s. 148.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Badania ankietowe autorka przeprowadziła w marcu 2014 r. przy pomocy domeny umożliwiającej wykonanie anonimowych badań ankietowych za pośrednictwem internetu i narzędzi mobilnych.

nych – 40,74% zadeklarowało, że wykonywało wcześniej pracę urzędnika, 20,37% pracowało w firmie prywatnej, 14,81% wykonywało zawód dziennikarza, a 12,96% nauczyciela/pedagoga¹⁰. Tylko 5,56% ankietowanych trafiło do prasy samorządowej z instytucji kultury. Widać wyraźnie, że zdecydowana większość osób, które odpowiadają obecnie za redakcję i opracowywanie materiałów prasowych w gazetach samorządowych, nie ma doświadczenia w pisaniu i redagowaniu materiałów dziennikarskich. Przeważają byli urzędnicy i pracownicy sektora prywatnego. Udział byłych dziennikarzy to zaledwie 14,8%.

Choć zdecydowana większość redaktorów prasy samorządowej – 85% posiada wykształcenie wyższe, rzadko jest to wykształcenie dziennikarskie¹¹. Studia magisterskie dziennikarskie deklaruje zaledwie 5,56% ankietowanych.

Podsumowując, trudno z pełnym przekonaniem potwierdzić, że prasa samorządowa może być realnym zagrożeniem dla ogólnoinformacyjnej, lokalnej prasy komercyjnej. Świadczą o tym zarówno niskie nakłady¹², przewaga miesięczników i kwartalników, jak i brak dziennikarskiego doświadczenia i wykształcenia twórców pism samorządowych.

Zarzut odbierania reklamodawców (komercyjnych i samorządowych)

Jednym z najpoważniejszych zarzutów formułowanych przez oponentów prasy samorządowej jest odbieranie przez te tytuły reklamodawców, zarówno prywatnych, instytucjonalnych, jak i samorządowych. Zarzut ten formują zarówno wydawcy komercyjni, jak i cytowany powyżej Rzecznik Praw Obywatelskich. Nie wskazują jednak z jaką skalą zjawiska mamy do czynienia i czy rzeczywiście jest to praktyka powszechna wśród tytułów samorządowych.

Ankieta została poprzedzona preambułą zawierającą cel badania, a także podstawowe, uwierzytelniające informacje o autorce, zapewnienie o anonimowości i przewidywany czas, jaki należy poświęcić na wypełnienie ankiety. Po umieszczeniu treści ankiety w serwisie i wyposażeniu jej w niezbędne funkcje, link do niej wraz z powieloną w treści korespondencji preambułą rozesłano do wszystkich jst, które wcześniej zadeklarowały wydawanie własnego tytułu. Wypełnienie ankiety było całkowicie dobrowolne. Jej charakter i zakres pytań wykraczają bowiem poza ramy Ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Linki do ankiety zostały przesłane do 154 redakcji mazowieckich oraz 12 redakcji warszawskich. Poziom zwrotów osiągnął 35% na Mazowszu i 33% w samej Warszawie.

¹⁰ M. Milewska, *Prasa samorządowa województwa mazowieckiego – geneza, stan obecny i perspektywy rozwoju*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. J. Adamowskiego, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 368.

¹¹ *Ibidem*, s. 370.

¹² Na niskie nakłady prasy samorządowej zwrócili również uwagę twórcy badania przeprowadzonego przez Centrum Monitoringu Wolności Prasy Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich: „podsumowując sytuację wydawnictw gminnych, należy stwierdzić, że nie stanowiły one konkurencji dla innych tytułów wydawanych w poszczególnych regionach”. Zob. K. Nowakowski, *Badanie prasy samorządowej*, Centrum Monitoringu Wolności Prasy Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, Warszawa 2009, s. 54.

Jak wynika z przeprowadzonych przez autorkę badań, na terenie województwa mazowieckiego prawie trzy czwarte, bo aż 72% tytułów jst, nie zadeklarowało umieszczania płatnych reklam, 6% stwierdziło, że pojawiają się one sporadycznie, a 22% potwierdziło, że zawierają płatne reklamy¹³. Jak zatem widać publikowanie płatnych reklam na łamach prasy samorządowej nie jest zjawiskiem powszechnym, a biorąc pod uwagę jej niskie nakłady i rzadkie ukazywanie się na rynku, nie powinno to stanowić rzeczywistego zagrożenia dla wydawców komercyjnych. Prasie samorządowej zarzuca się jednak, że odbiera ona również reklamodawców samorządowych. Skoro bowiem samorząd wydaje własny tytuł, można założyć, że jest on dla niego podstawowym nośnikiem reklamy. Czy tak jest rzeczywiście? Aby odpowiedzieć na to pytanie warto przeanalizować zawartość ogólną przebadanych przez autorkę tytułów komercyjnych wydawanych na terenie powiatu legionowskiego¹⁴. Materiały zakwalifikowane w kluczu kategoryzacyjnym jako autoreklamy, to w przypadku prasy samorządowej publikacje będące np. zaproszeniami na imprezy kulturalne organizowane przez wydawcę, czyli samorząd, komunikatami władz, obwieszczeniami itp. Są to zatem materiały, które mogły zostać opublikowane w prasie komercyjnej jako materiały zlecane. Jak się okazuje, tego typu materiały w pismach jst zajmują blisko 14% powierzchni¹⁵. Czy oznacza to, że jest to jedyny kanał komunikacji dla samorządu? Nie do końca. Legionowska prasa niezależna, będąca przedmiotem analizy zawartości, w połowie składa się z materiałów lokalnych redakcyjnych, które zajmują w niej 51% objętości¹⁶. Natomiast aż 38% zawartości tej prasy to reklamy – zarówno zlecane przez przedsiębiorców, mieszkańców, jak i partie polityczne, instytucje oraz władzę samorządową. Największą grupą zleceniodawców są

¹³ M. Milewska, *Prasa samorządowa – aktywność wydawnicza jednostek samorządu terytorialnego*, s. 148.

¹⁴ Analiza zawartości prasy samorządowej i niezależnej z powiatu legionowskiego realizowana była od lutego do maja 2015 r. Nie wymagała przeszkolenia osób kodujących, badanie zostało przeprowadzone samodzielnie przez autorkę. Analizie poddano pisma wydawane na terenie powiatu legionowskiego (subregion warszawski wschodni) przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, czyli sześć samorządów – gmina wiejska Nieporęt, gmina wiejska Wieliszew, gmina miejsko-wiejska Serock, gmina miejska Legionowo, gmina wiejska Jabłonna i powiat legionowski. Analogicznej analizie według tego samego klucza kategoryzacyjnego poddano periodyki komercyjne o charakterze ogólnoinformacyjnym ukazujące się w powiecie. Były to: „Gazeta Powiatowa”, „Gazeta Lokalna Legio”, „To i Owo Legionowo”, „Miejscowa”. Jednostkę analizy stanowiła wypowiedź – publikacja. Jednostką obliczeń uznano cm². W obliczeniach brana była pod uwagę powierzchnia zadrukowana (bez marginesów). W sumie analizie poddano 107 numerów periodyków, z czego 59 samorządowych i 48 niezależnych. Łącznie przebadano 6086 pojedynczych publikacji, z czego 2203 w tytułach samorządowych i 3883 w niezależnych. Autorka dołożyła starań, aby kolejność analizowanych numerów była losowa. Analiza i niezbędne obliczenia wyników badań zostały przeprowadzone w maju i czerwcu 2015 r. Dane pozyskane z analizy zawartości wprowadzono do arkuszy kalkulacyjnych programu Excel (Microsoft Office, wersja 2013). Każdy omawiany tytuł umieszczono w osobnym arkuszu, co pozwoliło na jego indywidualną analizę.

¹⁵ M. Milewska, *Prasa samorządowa województwa mazowieckiego – geneza, stan obecny i perspektywy rozwoju*, s. 464.

¹⁶ *Ibidem*, s. 493.

prywatne podmioty, a zatem przedsiębiorcy, firmy itp. – 53%¹⁷. Mieszkańcy zlecający w prasie niezależnej ogłoszenia drobne – 27%. Na trzecim miejscu znalazły się różnego typu instytucje zewnętrzne i partie polityczne – 11%. Można przy tym przypuszczać, że część z nich jest związana z lokalnymi samorządami. Kolejną grupą zleceniodawców są właśnie lokalne samorządy – w sumie 9% powierzchni reklamowej. Najczęściej samorządy umieszczały materiały związane z organizowanymi imprezami plenerowymi – 36%¹⁸. Obwieszczenia/druki urzędowe zajmowały kolejne 20% tej powierzchni, zaproszenia na wydarzenia kulturalne – 16%, zaproszenia na wydarzenia sportowe – 7%, materiały promocyjne związane z realizowanymi przez samorząd projektami unijnymi – 6%, a kondolencje – 4%.

Zaobserwowane zjawisko nie potwierdza więc tezy, że posiadanie przez samorząd własnego pisma wyklucza zamieszczanie materiałów w prasie komercyjnej. Oczywiście nie można jednak wykluczyć, że tego typu wydatki nie są mniejsze.

Pozostaje jednak pytanie, czy samorządy mają w ogóle prawo do umieszczania na łamach swoich pism płatnych reklam czy też odpłatnej dystrybucji tych pism. Rzecznik Praw Obywatelskich jest zdania, że jest to zjawisko naganne. Przywołuje przy tym rozstrzygnięcie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 7 maja 2014 r. negujące odpłatną dystrybucję tytułu samorządowego¹⁹. Gwoli sprawiedliwości należy jednak zauważyć, że temat ów podejmowało kilka izb i często stanowiska te diametralnie się różniły, co może świadczyć o wyjątkowo delikatnej materii prawnej²⁰. W 2015 r. RIO w Opolu w odpowiedzi na wniosek sekretarza gminy Ozimek dotyczący kwestii pobierania opłat od ogłoszeń i reklam, wydała opinię (wyjaśnienie), w której czytamy m.in.: „Na podstawie art. 8 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo Prasowe (Dz.U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.), możliwość prowadzenia działalności wydawniczej obejmuje także jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli tak, to również zasady, na jakich prasa samorządowa może publikować reklamy i ogłoszenia, są takie same jak te dotyczące pozostałych wydawnictw”²¹. RIO zauwa-

¹⁷ *Ibidem*, s. 505.

¹⁸ *Ibidem*, s. 506.

¹⁹ Wystąpienie RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9 maja 2016 r. ws. wydawania prasy przez władze samorządowe.

²⁰ 2013 RIO Łódź: „...zamieszczanie ogłoszeń i reklam od prywatnych przedsiębiorców nie prowadzi do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, a zatem nie stanowi zadania użyteczności publicznej”; 2014 RIO Wrocław: „...wolność prasy gminnej może więc istnieć tylko w granicach tej treści, która zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców. Warunek ten spełniają informacje o działaniach i zamierzeniach organów gminy. (...) Nie spełniają go publikacje o charakterze politycznym, tym bardziej jednostronne. (...) Proceder umieszczania płatnych reklam nie realizuje zadania publicznego”; 2014 Rio Warszawa: „Wydawanie (...) płatnej gazety oraz publikowanie w niej płatnych reklam, nie stanowi realizacji zadania publicznego”; 2015 RIO Opole: „Prawna możliwość prowadzenia działalności wydawniczej obejmuje także jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli tak, to również zasady na jakich prasa samorządowa może publikować reklamy i ogłoszenia są takie same, jak te dotyczące pozostałych wydawnictw”.

²¹ Pismo Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z 10 marca 2015 r. o sygnaturze NA.III-0221-6/2015, www.static.bip.rio.opole.pl [dostęp: 10.12.2016].

za przy tym, że decyzja o zamieszczaniu płatnych lub nieodpłatnych reklam musi uwzględniać wpływ tej decyzji na zagrożenie naruszenia zasad konkurencji na lokalnym rynku. Przywołuje również opinię Andrzeja Szewca, którego zdaniem obecnie obowiązujące przepisy prawa nie uniemożliwiają zamieszczania treści o charakterze reklamowym w prasie wydawanej przez jst. Jego zdaniem pisma te podlegają temu samemu reżimowi prawnemu, co prasa niezależna²².

Prasa czy tuba propagandowa?

Prasa samorządowa często nazywana jest przez jej przeciwników tubą propagandową²³. Jej podstawowym celem ma być promocja lokalnego władarza, a nie dostarczanie rzetelnej i wyczerpującej informacji. Współtwórca reformy samorządowej Michał Kulesza nie miał wątpliwości co do informacyjnej roli prasy samorządowej: „Pierwszy rodzaj działań, który jest absolutnie legalny to jest prawo, być może nawet konieczność, informowania mieszkańców o bieżącej działalności samorządu”. Wskazywał na potrzebę, a wręcz obowiązek informacyjny lokalnych władz²⁴. Kolejną sferą aktywności samorządu jest promocja. W tym przypadku Kulesza również nie miał wątpliwości prawnych. Artykuł 7 Ustawy o samorządzie gminnym wśród różnych zadań samorządu na rzecz zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców wymienia m.in. właśnie promocję.

Z całą pewnością pisma samorządowe podejmują tematykę ważną dla tożsamości lokalnej wspólnoty, choć osadzoną w perspektywie decyzyjnej lokalnego samorządu. Perspektywa ta determinuje obecność w tekstach lokalnych władz. Oczywiście „styl” tych działań zależy od świadomości i kultury decydentów i redaktorów. Badania zawartości przeprowadzone przez autorkę potwierdzają jednak wysoką reprezentację osób decyzyjnych w materiałach. Jak się bowiem okazuje, aż 54% powierzchni pisma zajmują materiały, w których znaleźć można kontekst, nawiązanie, cytaty lub zdjęcie lokalnych władz²⁵. Co ciekawe jednak, pisma samorządowe zdają się równocześnie kłaść silny akcent na perspektywę mieszkańców. Około 57% powierzchni tekstów stanowią materiały, w których są pokazani, cytowani lub występują na zdjęciach właśnie mieszkańcy.

²² Por. A. Szewc, *Wydawanie gazet gminnych*, „Wspólnota” 2012, nr 25/26.

²³ Por. W. Adamczyk, *W krzywym zwierciadle: propagandowa funkcja biuletynów samorządowych*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1, s. 193, <https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/handle/10593/6160> [dostęp: 1.06.2015].

²⁴ M. Kulesza, *Wolność słowa w prasie lokalnej*, w: *Wolność słowa w prasie lokalnej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce w dniu 29 października 2009 r.*, red. A. Bodnar, Warszawa 2010, s. 14, <http://www.hfhr.org.pl/obserwatorium/images/wolnosc%20slova%20w%20pracie%20lokalnej.pdf> [dostęp: 10.01.2015].

²⁵ M. Milewska, *Prasa samorządowa województwa mazowieckiego – geneza, stan obecny i perspektywy rozwoju*, s. 502.

Analiza oceny rzeczywistości w badanych materiałach skłania do potwierdzenia dość powszechnej opinii, mówiącej, że prasa samorządowa jest źródłem pozytywnych informacji. W toku badania zawartości aż 68% powierzchni pism zajmowały materiały ocenione jako aprobatywne, a 27% jako neutralne²⁶. Artykułów oceniających opisywane zdarzenia w sposób negatywny lub przedstawiających negatywne zjawiska/zdarzenia odnotowano zaledwie 1%.

Warto również w tym kontekście przyjrzeć się intencjom twórców prasy samorządowej. Podczas badania ankietowego (wcześniej już przywoływanego) przeprowadzonego przez autorkę analizie poddano deklarowane przez badanych osobiste (nie wydawnicze/redakcyjne) cele towarzyszące pracy zawodowej w redakcji pisma samorządowego. Na pytanie: „Z punktu widzenia wykonywanego zawodu jak ważne są dla Pani/Pana poniższe cele?”, ankietowani mogli określić swój stopień zaangażowania w dany cel. Ponieważ zdecydowana większość wskazanych w pytaniu celów została przez ankietowanych wskazywana jako „ważne” lub „bardzo ważne”, najistotniejsze różnice dotyczą relacji pomiędzy tymi wskazaniami. Przekazanie czytelnikom informacji ważnych dla lokalnego samorządu jako cel bardzo ważny z punktu widzenia wykonywanego zawodu uznało aż 81,48%²⁷. Pozyskanie zrozumienia mieszkańców dla działań podejmowanych przez samorząd jako „bardzo ważne” wskazało 81,13% badanych, a zapewnienie mieszkańcom dostępu do informacji o pracy lokalnego samorządu – 79,25% ankietowanych. Kolejne miejsca zajmują: pielęgnowanie kultury i tradycji lokalnej – 70,37%, budowanie pozytywnego wizerunku władz samorządowych – 70,37%, edukowanie mieszkańców – 66,04%, ożywienie życia społecznego i kulturalnego – 62,96%, zmobilizowanie czytelników do aktywności obywatelskiej – 51,85%, integracja lokalnej społeczności – 50,94%.

Reasumując, prasa samorządowa oczami jej twórców ma realizować funkcje przypisywane prasie lokalnej. Nie można jednak stwierdzić, że jej podstawowym celem jest tylko budowanie pozytywnego wizerunku władz (wszystkie społecznie istotne funkcje zostały wskazane jako ważne lub bardzo ważne). Choć jednocześnie redaktorzy jako „bardzo ważne” wskazują działania z zakresu PR (przekazywanie informacji ważnych dla samorządu, pozyskiwanie zrozumienia dla działań samorządu czy budowanie pozytywnego wizerunku władz). Można zatem odnieść wrażenie, że prasa samorządowa w zamyśle jej twórców jest swoistą hybrydą. Jej autorzy, którzy zdecydowanie rzadziej czują się dziennikarzami niż samorządowcami, uważają, że jest ona narzędziem PR. Jednocześnie jednak deklarują, że ma ona spełniać wszystkie funkcje przypisane prasie komercyjnej. Trzeba jednak wyraźnie powiedzieć, że w hierarchii tej wyżej plasują się funkcje promocyjno-piarowskie, a niżej społeczno-integracyjne.

²⁶ *Ibidem*, s. 503.

²⁷ *Ibidem*, s. 376.

Zarzut nierealizowania przez prasę samorządową funkcji prasy lokalnej

Ryszard Kowalczyk wskazuje dziewięć podstawowych funkcji mediów lokalnych²⁸. Są to funkcje: poznawcza, informacyjno-kontrolna, socjalizacyjno-edukacyjna, perswazyjna, integracyjna, mobilizacyjna, rozrywkowa, reklamowo-ogłoszeniowa i dokumentacyjna²⁹. Podstawowy zarzut formułowany pod adresem prasy samorządowej dotyczy oczywiście niemożności realizowania przez nią funkcji kontrolnej wobec lokalnych władz. Oczywiście można z tą tezą dyskutować zadając pytanie, czy już samo dostarczenie informacji o aktywności lokalnych władz nie pozwala na ocenę jej działalności przez czytelników. Być może nie powinniśmy także ograniczać semantycznego rozumienia „kontroli” tylko do działań władz samorządowych. Kowalczyk zauważa przecież: „Funkcja kontrolna wyraża się w swoim rozumianym nadzorze mediów lokalnych nad różnymi przejawami życia społeczno-politycznego”³⁰. Zatem prasa lokalna nie kontroluje tylko władzy. Przedmiotem jej oddziaływania jest bowiem cała wspólnota i wszyscy jej członkowie. „Kontrola” dotyczy zatem zarówno postaw, jak i zachowań mieszkańców opisywanej społeczności. Abstrahując również od braku krytycyzmu na łamach prasy samorządowej, trzeba pamiętać, że również prasa komercyjna może być uwikłana w zależności uniemożliwiające jej efektywną realizację funkcji kontrolnej. W przypadku prasy komercyjnej realizacja tej funkcji jest ściśle uzależniona od pozycji i niezależności tytułu na lokalnym rynku. Media uwikłane w lokalne zależności, spinegliwe i podporządkowane lokalnym władzom również nie będą realizować funkcji kontrolnej, a ich wpływ społeczny może być dość ograniczony³¹.

Aby przyjrzeć się faktycznym (a nie tylko deklaratywnym) funkcjom realizowanym przez tytuły samorządowe autorka przeprowadziła porównawcze badanie zawartości prasy samorządowej i niezależnej, wydawanej na terenie jednego z powiatów województwa mazowieckiego.

Analiza priorytetów tematycznych w prasie samorządowej i niezależnej ujawnia ciekawe rozbieżności (wykres 1). Dla prasy samorządowej priorytetami tematycznymi są decyzje władz samorządowych, które zajmują 15,9% powierzchni zarezerwowanej dla materiałów redakcyjnych lokalnych³². Wynik ten zdaje się potwierdzać

²⁸ Inne typologie proponowali m.in.: W. Chorążki, *Polskie media lokalne i sublokalne 1989–1999*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1999, nr 1–2, s. 62; M. Gierula, *Polska prasa lokalna 1989–2000. Typologia i społeczne funkcjonowanie*, Katowice 2005, s. 85; J. Adamowski, *Społeczne funkcje prasy lokalnej (uwagi i refleksje dotyczące Warszawy)*, w: *Media lokalne a demokracja lokalna*, red. J. Chłopecki, R. Polak, Rzeszów 2005, s. 35–45.

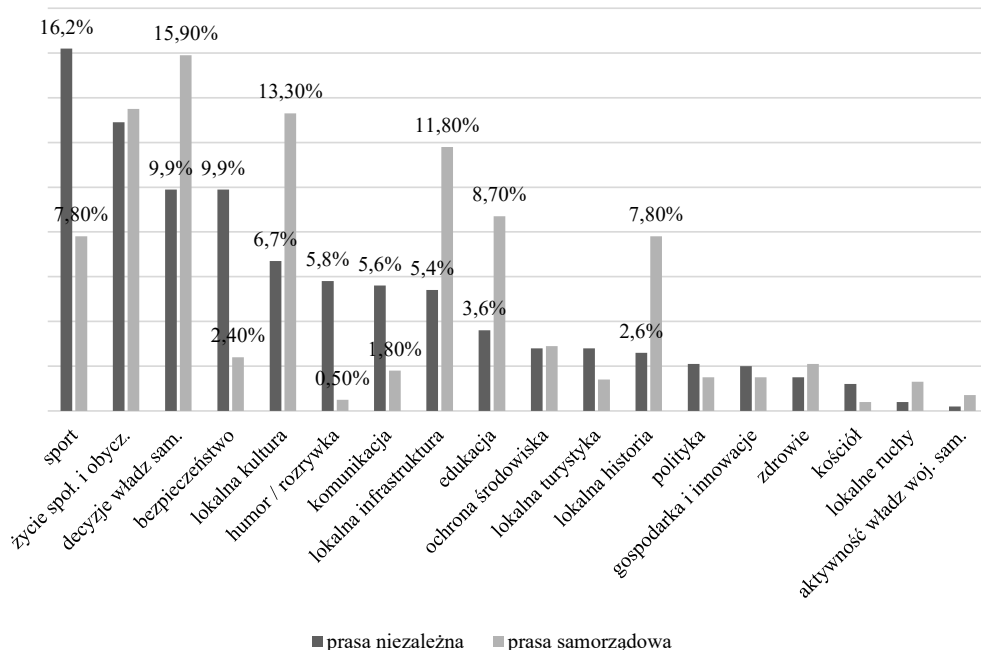
²⁹ R. Kowalczyk, *Media lokalne w Polsce*, t. 1, Poznań 2008, s. 357–358.

³⁰ *Ibidem*, s. 360.

³¹ T. Goban-Klas, *Internet jako szansa dla mediów lokalnych*, w: *Regionalne i lokalne środki przekazu. Kontekst międzynarodowy i krajowy*, red. J. Adamowski, K. Wolny-Zmorzyński, Warszawa 2007, s. 171.

³² M. Milewska, *Prasa samorządowa województwa mazowieckiego – geneza, stan obecny i perspektywy rozwoju*, s. 510.

upolitycznienie prasy samorządowej. Jednak już na drugim miejscu jest życie społeczne i obyczajowe wspólnoty – 13,5%. Lokalna kultura zajmuje 13,3% powierzchni pisma, a lokalna infrastruktura – 11,8%. W niezależnych tytułach na pierwszą pozycję wysuwa się sport – 16,2% powierzchni, życie społeczne i obyczajowe – 12,9% oraz decyzje władz samorządowych – 9,9% i bezpieczeństwo – również 9,9%. Warto tu odnotować w jednym i drugim przypadku wysoką pozycję materiałów poświęconych decyzjom lokalnego samorządu.



Wykres 1. Analiza porównawcza – prasa niezależna a samorządowa (tematyka materiałów lokalnych redakcyjnych – procent zajmowanej powierzchni względem wszystkich materiałów lokalnych redakcyjnych)

Źródło: analiza wyników badań przeprowadzonych przez autorkę.

Reasumując, poza widocznymi rozbieżnościami – dominującą rolą sportu i sensacji (bezpieczeństwa) w prasie niezależnej i tematów samorządowych oraz lokalnej kultury i infrastruktury w prasie samorządowej – w obu grupach pism zaobserwować można pewne podobieństwa. Po pierwsze, tematy związane z władzą lokalną chętnie są poruszane w obu rodzajach tytułów. Oczywiście w prasie samorządowej stanowią większy odsetek powierzchni – 15,9%, niemniej w prasie niezależnej również znajdują się w czołówce tematów – 9,9%. Po drugie, w obu rodzajach prasy dużą rolę odgrywają tematy społeczne, a zatem dotyczące spraw mieszkańców.

Trzeba również zwrócić uwagę na kilka głównych rozbieżności. Najbardziej widoczne dotyczą tematów takich jak: lokalna historia, lokalna kultura, lokalna infra-

struktura i edukacja. Warto tu podkreślić, że właśnie ta tematyka jest znacznie silniej reprezentowana w prasie jst aniżeli w komercyjnej. Tematy dotyczące lokalnej kultury w prasie samorządowej stanowią 13,3% powierzchni, a w prasie niezależnej – 6,7%. Problematyka lokalnej infrastruktury w tytułach samorządowych to 11,8% do 5,4% w prasie niezależnej, edukacja lokalna – 8,7% w prasie samorządowej do 3,6% w prasie komercyjnej. Lokalna historia zajmuje 7,8% w prasie jst, a w prasie niezależnej już tylko 2,6%.

Obie grupy tytułów charakteryzuje duże zdywersyfikowanie tematyczne. Wspólnym mianownikiem materiałów jest przy tym lokalność, a zatem wszystko, co może być istotne dla lokalnego czytelnika. Prasa samorządowa poza relacjonowaniem i tłumaczeniem decyzji samorządu – wydawcy, zdaje się przykładać większą wagę do tematów istotnych z punktu widzenia tożsamości lokalnej, a zatem z zakresu historii i kultury. W prasie komercyjnej tematyka nie odgrywa istotnej roli, co podyktowane jest prawdopodobnie względami finansowymi. Prasa niezależna, być może zmuszona by walczyć o czytelników i reklamodawców, skłania się ku tematom nośnym, często bulwersującym. Wydaje się również, że najsilniej są one reprezentowane w tytułach najstarszych, przywiązujących wagę do realizacji zasadniczych zadań prasy lokalnej.

Podsumowanie

Reasumując, prasa samorządowa mimo wielu zalet nie jest aż tak atrakcyjna (redakcyjnie i graficznie), powszechna, dostępna i aktualna, aby być rzeczywistym zagrożeniem dla tytułów komercyjnych. Jej atutami są bogate treści lokalne, szerokie spektrum podejmowanych tematów, wysoki udział tekstów o tematyce kulturalnej i historycznej (wyższy niż w prasie niezależnej). Jest to jakość, którą warto podkreślić, szczególnie w czasach postępującej tabloidyzacji prasy, w tym też i lokalnej.

Za mankamenty prasy samorządowej należy uznać natomiast zdominowanie łamów tych pism przez materiały o charakterze informacyjnym, co w praktyce oznacza często ich ubogą formę. Stosunkowo rzadko spotkać można na jej łamach teksty problemowe, przekrojowe, dotykające spraw ważnych dla mieszkańców, ale niekoniecznie związanych z decyzjami samorządów. Są to również pisma, w których dominuje pozytywny przekaz. Idzie to w parze z wysokim poziomem upolitycznienia przedstawianych tekstów. W tym miejscu trzeba zauważyć, że porównywane tytuły komercyjne również charakteryzują się silną reprezentacją tekstów z udziałem lub o władzach samorządowych. Należy to przypisać lokalnej specyfice, w której większość ważnych kwestii związanych jest w taki czy inny sposób z decyzjami lokalnych władz. Ponadto, jeśli celem i obowiązkiem lokalnej władzy jest relacjonowanie i rozliczanie się z podejmowanymi decyzjami, trudno oczekiwać, aby materiały w piśmie samorządowych pozbawione były tego kontekstu.

Wszystkie przebadane przez autorkę pisma samorządowe były również wyraźnie opisane jako tytuły wydawane przez lokalny samorząd. Nie zauważono więc wspomnianego przez oponentów zjawiska „podszywania się” pod prasę komercyjną. Oczywiście, mimo iż świadomość społeczna oraz znajomość uwarunkowań kapitałowo-politycznych występujących w polskich mediach w naszym społeczeństwie pozostawia wiele do życzenia, zdaniem autorki na poziomie lokalnym wiedza na ten temat jest znacznie wyższa aniżeli w przypadku mediów ogólnokrajowych. Zdecydowana większość przeanalizowanych periodyków samorządowych łamana była również w sposób zachowawczy i mało dynamiczny, co w wyraźny sposób odróżniało je od szaty graficznej prasy komercyjnej.

Czy zatem argumenty przeciwników aktywności prasowej samorządów należy uznać za niezasadne? Większość tak, chociaż nie wszystkie. Pisma wydawane przez jst powinny wystrzegać się zamieszczania na swoich łamach płatnych reklam z uwagi na szereg wątpliwości, jeśli nie natury prawnej, to etycznej. Choć jednocześnie, jak wynika z przeprowadzonych przez autorkę analiz, np. w województwie mazowieckim, jest to zjawisko marginalne, więc nie powinno rzutować na obraz całej prasy samorządowej, a tym bardziej być dla kogokolwiek przesłanką do odbierania samorządom możliwości wydawania własnych pism. Zdaniem autorki atutów i korzyści społecznych tego typu aktywności jest więcej aniżeli ewentualnych zagrożeń.

Trudno też nie zgodzić się z Marianem Gierulą, że „na tę kwestię trzeba patrzeć z punktu widzenia podmiotowości społeczności lokalnej”³³. Dla mieszkańców lokalnych wspólnot prasa samorządowa pełni ważną funkcję informacyjną, integracyjną i kulturalną. Jako mieszkańcy dużych miast często zapominamy również, że nawet na 40% terenów naszego kraju nie jest dostępna lokalna prasa komercyjna³⁴. W tych miejscach prasa samorządowa jest zatem jedynym źródłem informacji.

Czytelnicy zdają się ten potencjał doceniać. Aż 72,4% osób biorących udział w badaniu przeprowadzonym przez Patrycję Szostok (mieszkańcy kilku śląskich gmin) stwierdziło, że pismo samorządowe jest potrzebne mieszkańcom³⁵. 39,4% było zdania, że pismo takie przedstawia obraz rzeczywistości raczej zgodny ze stanem faktycznym, według 22,2% obraz ten jest całkowicie zgodny ze stanem faktycznym. 11,5% stwierdziło, że pisma samorządowe idealizują rzeczywistość.

W dyskusji na temat wprowadzenia potencjalnego zakazu aktywności wydawniczej samorządów zastanawia również pewien, wydawałoby się, brak logiki. Dlaczego bowiem na poziomie lokalnym niskonakładowe, informacyjne i często mało profesjonalne tytuły samorządowe negatywnie wpływają na prasę komercyjną, a na poziomie krajowym państwowe (publiczne) media już takiego wpływu na media komercyjne nie mają? (lub też wpływ ten nie jest przedmiotem troski władz centralnych).

³³ *Ibidem*.

³⁴ „Biuletyn Kancelarii Sejmu z posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu” 2008, nr 48, s. 14.

³⁵ P. Szostok, *Prasa samorządowa jako narzędzie polityki informacyjnej na poziomie lokalnym*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2012, t. 8, s. 176–200.

Czy pomysły odebrania samorządom możliwości wydawania własnych tytułów należy zatem złożyć na barki determinacji wydawców komercyjnych walczących o przetrwanie na coraz trudniejszym rynku wydawniczym, czy też wpisać w obserwowany w ostatnim czasie proces centralizacji państwa i odbierania samorządom terytorialnym kolejnych kompetencji³⁶? Jeśli troską ustawodawcy jest kondycja lokalnej prasy komercyjnej może bardziej efektywnym działaniem byłoby wprowadzenie narzędzi finansowego wsparcia dla lokalnych wydawców na wzór np. krajów skandynawskich. Biorąc pod uwagę obserwowany kryzys prasy, jak i alarmujący spadek czytelnictwa w Polsce, taka aktywność strony rządowej byłaby niezwykle wskazana i zasadna.

Bibliografia

- Adamczyk W., *W krzywym zwierciadle: propagandowa funkcja biuletynów samorządowych*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1.
- Adamowski J., *Spoleczne funkcje prasy lokalnej (uwagi i refleksje dotyczące Warszawy)*, w: *Media lokalne a demokracja lokalna*, red. J. Chłopecki, R. Polak, Rzeszów 2005.
- „Biuletyn Kancelarii Sejmu z posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu” 2008, nr 48.
- Chorążki W., *Polskie media lokalne i sublokalne 1989–1999*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1999, nr 1–2.
- Gierula M., *Polska prasa lokalna 1989–2000. Typologia i społeczne funkcjonowanie*, Katowice 2005.
- Goban-Klas T., *Internet jako szansa dla mediów lokalnych*, w: *Regionalne i lokalne środki przekazu. Kontekst międzynarodowy i krajowy*, red. J. Adamowski, K. Wolny-Zmorzyński, Warszawa 2007.
- <http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/32819-przeciwko-demontaowi-samorzdow>
- Kowalczyk R., *Media lokalne w Polsce*, t. 1, Poznań 2008.
- Kulesza M., *Wolność słowa w prasie lokalnej*, w: *Wolność słowa w prasie lokalnej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce w dniu 29 października 2009 r.*, red. A. Bodnar, Warszawa 2010.
- Milewska M., *Prasa samorządowa – aktywność wydawnicza jednostek samorządu terytorialnego w województwie mazowieckim*, w: *Przemiany mediów regionalnych i lokalnych*, red. W. Furman, P. Kuca, Rzeszów 2015.
- Milewska M., *Prasa samorządowa województwa mazowieckiego – geneza, stan obecny i perspektywy rozwoju*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. J. Adamowskiego, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Nowakowski K., *Badanie prasy samorządowej*, Centrum Monitoringu Wolności Prasy Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, Warszawa 2009.

³⁶ <http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/32819-przeciwko-demontaowi-samorzdow> [dostęp: 7.01.2017].

- Pismo Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 10 marca 2015 r. o sygnaturze NA.III-0221-6/2015, [www.www.static.bip.rio.opole.pl](http://www.static.bip.rio.opole.pl).
- Szewc A., *Wydawanie gazet gminnych*, „Wspólnota” 2012, nr 25/26.
- Szostok P., *Prasa samorządowa jako narzędzie polityki informacyjnej na poziomie lokalnym*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensi” 2012, t. 8.
- Szostok P., Rajczyk R., *Komunikowanie lokalne w Polsce. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*, Katowice 2013.
- Wypowiedź wiceministra kultury Jarosława Sellina z 23 czerwca 2016 r. dla „Dziennika Gazety Prawnej”, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/954222,lokalna-wladza-straci-wlasne-media.html>.
- Wystąpienie RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9 maja 2016 r. ws. wydawania prasy przez władze samorządowe, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wystapienie-do-ministra-spraw-wewnetrznych-i-administracji-ws-wydawania-prasy-przez-wladze>.

Streszczenie

W 2016 r. ze strony przedstawicieli strony rządowej pojawiły się zapowiedzi nowelizacji prawa prasowego w taki sposób, aby uniemożliwić jednostkom samorządu terytorialnego wydawanie własnych pism. Zdaniem oponentów tego typu wydawnictw gazety samorządowe miały odbierać czytelników i reklamodawców tytułom komercyjnym i w ten sposób negatywnie wpływać na kondycję prasy komercyjnej. Krytykowano również proceder zamieszczania na ich łamach płatnych reklam. W kontekście powyższej debaty warto zadać pytanie o to, jakie funkcje (przypisywane prasie lokalnej) rzeczywiście realizują periodyki, które z jednej strony są narzędziem komunikacyjnym i PR, a z drugiej należą do segmentu prasy lokalnej. W tym celu autorka przedstawiła wyniki własnych badań dotyczących lokalnej prasy samorządowej wydawanej na Mazowszu.

SELF-GOVERNMENT PRESS – IS IT NECESSARY? IF SO, WHO NEEDS IT?

Summary

In 2016, representatives of the government announced a proposed amendment to the Press Law which would prevent local governments from publishing their own periodicals. According to the opponents of this kind of publications, self-government press deprives commercial journals of readers and advertisers, and in consequence, negatively influences the condition of the commercial press. Also criticized was the practice of placing paid advertisements in the self-government press. In the context of this debate, it is worth to ask a question what functions (assigned to the local press) are actually performed by the periodicals which are on the one hand communication and PR tools, and on the other belong to the segment of the local press. To this end, the author presents the results of her research on the local self-government press in Mazovia.