



26 września 2023

Samorządy coraz mniej samorządne

[Najnowsza edycja „Indeksu Samorządności”](#) – czyli stanu autonomii samorządów wobec władz centralnych – pokazuje, że „proces destrukcji samorządności i niekonstytucyjnej recentralizacji państwa trwa”. A co gorsza, przyspiesza.



Indeks Samorządności to sposób pomiaru pozwalający za pomocą jednej wartości liczbowej określić ogólny stan autonomii samorządu terytorialnego. Na ostateczny wynik składa się ekspercka analiza dziesiątek zmiennych skupionych na trzech podstawowych wymiarach:

1. Potencjał zadaniowo-finansowy samorządów - mierzy rolę, jaką odgrywają władze samorządowe w realizacji zadań z zakresu m.in. edukacji szkolnej i przedszkolnej, opieki żłobkowej, ochrony zdrowia, kultury, pomocy społecznej czy bezpieczeństwa publicznego. Ten wymiar obejmuje także niezależność finansową samorządu, czyli m.in. udział dochodów własnych w budżecie w stosunku do dotacji przyznawanych przez władze centralne na konkretne cele.
2. Siła polityczna samorządów – mierzy udział przedstawicieli samorządu w procesie tworzenia prawa dotyczącego jednostek samorządu terytorialnego oraz przejrzystość procesu przyznawania dotacji przez władze centralne.
3. Siła ustrojowa samorządów – mierzy jakość nadzoru władzy centralnej nad samorządami.

Pierwsza edycja „Indeksu Samorządności” analizowała zmiany zachodzące w latach 2014-2021. Wykazała znaczący spadek sumarycznego indeksu z 73,58 proc. w roku 2014 do 55,74 proc. w roku 2021. [W obecnej edycji](#),

opartej na danych z 2022 r., wskaźnik ten spadł o kolejne 4 punkty procentowe do 51,91 proc., „co oznacza niemal podwojenie tempa spadku wobec całego okresu objętego poprzednią analizą”.

Niezależność samorządów od władzy centralnej nie tylko nadal maleje, ale maleje coraz szybciej.

W przypadku autonomii zadaniowej objawia się to tym, że władze lokalne mają coraz mniej do powiedzenia zwłaszcza w takich dziedzinach jak edukacja szkolna i przedszkolna, ład przestrzenny, kultura oraz opieka zdrowotna. W żadnej z 11 konkretnych dziedzin nie zauważono wzrostu autonomii lokalnej w całym badanym okresie.

W przypadku autonomii finansowej autorzy zwracają uwagę przede wszystkim na fakt, że ilość środków pozostających w dyspozycji samorządów spada. Po uwzględnieniu poziomu inflacji „dochody gmin spadły w porównaniu z rokiem poprzednim o 8 procent”, a miast na prawach powiatu o ponad 13 procent.

Spadki oznaczają oczywiście konieczność wprowadzenia oszczędności, ale mają też paradoksalny skutek. Jako że wartość dotacji i subwencji spadła szybciej niż wartość dochodów własnych, to zwiększył się wskaźnik samodzielności dochodowej. Innymi słowy, dochody własne stanowią dziś większy odsetek budżetów lokalnych, ale nie dlatego że wzrosły i władze lokalne mają do dyspozycji większe środki, ale dlatego że spadły w mniejszym stopniu niż transfery od władz centralnych. Mamy zatem do czynienia z iluzorycznym wzrostem autonomii finansowej, bowiem łącznie środków w budżetach lokalnych jest mniej.

Można to porównać do sytuacji młodego człowieka, który miesięcznie otrzymuje 100 zł kieszonkowego od rodziców na konkretne wydatki, a 50 złotych zarabia samodzielnie. Jeśli w kolejnym roku kieszonkowe spadnie do 50 złotych, a zarobki zmaleją „jedynie” do 45 złotych, to udział dochodów własnych w budżecie młodego człowieka wzrośnie. Nie znaczy to jednak, że jego sytuacja materialna i poziom niezależności finansowej uległy poprawie.

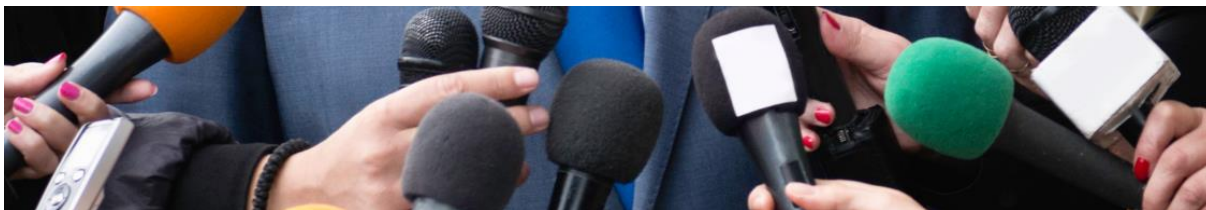
Bardzo niepokojącym zjawiskiem jest też nagminne ignorowanie opinii samorządów przy tworzeniu legislacji mającej bezpośredni wpływ na władze samorządowe. W 2022 roku aż 41 proc. ustaw dotyczących samorządu terytorialnego uchwalono z pominięciem opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. To wzrost o 1/3 w ciągu roku! Rząd albo po prostu nie kieruje projektów ustaw do Komisji, albo ustawy są procedowane jako „projekty poselskie”, które nie podlegają rozpatrzeniu przez Komisję.

Procesom przyznawania dotacji ze środków krajowych brakuje transparentności. **Na przykład w ramach wprowadzonego wiosną 2021 roku programu „Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych” przyznano łącznie prawie 40 miliardów złotych. Do programu zgłoszono niemal 7 tysięcy wniosków. Rozpatrzyła je 5-osobowa komisja złożona z anonimowych członków kierująca się niejasnymi kryteriami.** Co więcej, uchwała Rady Ministrów z lipca 2021 roku daje premierowi prawo dokonania zmian w decyzjach już wydanych przez komisję. Samorządom z kolei nie przysługuje prawo odwołania się od rozstrzygnięć podjętych w sposób tajny przez nieznaną grupę i według nieostrych przesłanek.

Przyjęcie takiego modelu rozdzielania pieniędzy oznacza, że klientelizm w relacjach władze samorządowe – władze centralne „stał się rozwiązaniem o charakterze systemowym umocowanym legislacyjnie”.

NA RADARZE

Jak powinny działać media publiczne?



Skrajna stronniczość i upartyjnienie mediów publicznych są od lat elementem polskiego krajobrazu medialnego. Nie powinniśmy się jednak do tego stanu rzeczy przyzwyczajać, ani tym bardziej go normalizować. Media publiczne, zgodnie z orzeczeniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) i rekomendacjami organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem, ale przede wszystkim zgodnie z polskim prawem, mają jasno określone obowiązki wobec obywateli, którzy z podatków współfinansują ich pracę.

Na kilka tygodni przed wyborami o tych zadaniach przypomina [Dominika Bychawska-Siniarska w analizie „Obowiązki mediów publicznych w okresie przedwyborczym”](#).

Autorka analizuje te obowiązki w świetle m.in. artykułów 14. i 54. Konstytucji RP, w których mowa jest o tym, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu” (Art. 14) oraz że „każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54). Powołuje się również na konkretne zapisy ustawy o radiofonii i telewizji oraz prawa wyborczego wymieniające obowiązki mediów publicznych, a także standardy międzynarodowe. Na przykład na jeden z wyroków ETPC stwierdzający, że „w dziedzinie przekazu audiowizualnego państwo ma obowiązek zapewnić, po pierwsze, aby społeczeństwo miało dostęp za pośrednictwem telewizji i radia do bezstronnych i dokładnych informacji oraz rozmaitych opinii i komentarzy, odzwierciedlających m.in. polityczną różnorodność w danym kraju, oraz po drugie, aby dziennikarzom oraz innym fachowcom pracującym w mediach audiowizualnych nie uniemożliwiano przekazywania tych informacji i komentarzy”. W każdym kraju to zadanie może być realizowane w różny sposób, ale „jeśli państwo postanowiło stworzyć system publicznego radia i telewizji, prawo krajowe i praktyka muszą gwarantować, że system ten zapewni pluralizm nadawanych programów”.

Tymczasem politycy rządzący w Polsce próbują tłumaczyć stronniczość mediów publicznych na rzecz partii władzy rzekomą wrogością części mediów prywatnych wobec tej władzy. Zgodnie z tą opowieścią przejęcie kontroli nad mediami publicznymi ma prowadzić do wyrównania „wpływów” na rynku medialnym i pluralizmu poglądów w przestrzeni publicznej. Taka argumentacja jest całkowicie wadliwa, ignoruje bowiem obowiązki spoczywające na mediach publicznych, o których pisze Bychawska-Siniarska. Państwo nie może ograniczać swobody działalności mediów prywatnych, tak wspierających władzę, jak i wobec niej krytycznych. Ale media publiczne powinny przedstawiać opinie odzwierciedlające zróżnicowanie społeczeństwa. „Władze publicznego medium nie mogą prowadzić polityki zmierzającej do tego, aby na danej antenie prezentowane było stanowisko określonej grupy politycznej, społecznej czy religijnej”, pisze autorka.

Kampania w sieci



Fundacja Batorego zamówiła serię badań analizujących działania komitetów wyborczych w mediach społecznościowych. [Pierwsza z serii analiz z cyklu „Obraz kampanii w mediach społecznościowych” przygotowywanych przez zespół pod kierunkiem dr Dominika Batorskiego](#) przedstawia kilka nieoczywistych wniosków.

Najwięcej reklam w sieci emituje jak do tej pory nie Prawo i Sprawiedliwość, lecz Nowa Lewica. Po starcie kampanii w połowie września tylko jednego dnia NL wypuściła do sieci ponad 400 reklam, a obecnie jest ich ponad tysiąc. NL jako jedyna partia więcej inwestuje w serwisy Google i YouTube niż Facebook i Instagram. W tych serwisach Nowa Lewica emituje dwa i pół razy więcej reklam niż Prawo i Sprawiedliwość.

Są to jednak reklamy nisko opłacane. Jeśli chodzi o budżet, PiS wydało do tej pory na reklamy wyborcze w Google i serwisach META prawie 3 mln złotych, czyli więcej niż wszystkie pozostałe komitety razem wzięte. Będąca na drugim miejscu Koalicja Obywatelska wydała połowę tej kwoty.

Kilkaset reklam emituje w sieci również KKW Trzecia Droga, natomiast, co ciekawe, Konfederacja nadal prawie nie prowadzi działań reklamowych.

Jak dotychczas najwięcej pieniędzy przeznaczono na promocję reklamy „Tusk = bezrobocie”, (w mediach było o niej głośno, kiedy odkryto, że rolę pracownika budowlanego zagrał w niej aktor i współpracownik stacji TV Republika). Koszty promocji tego spotu Batorski szacuje na 400-450 tysięcy złotych. Ogromna większość reklam jest jednak promowana niskimi kwotami do tysiąca złotych.