



# JAK POWSTAJĄ RAPORTY O STANIE GMINY?

## - RAPORT Z BADANIA „CO W GMINIE PISZCZY 2.0”

Od 2019 r. wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast mają obowiązek przedstawiania co roku mieszkańcom raportu ze swojej działalności. Nałożyła go ustawa o samorządzie gminnym w artykule 28aa.

### PO CO RAPORT?

Skąd taki pomysł, skoro władze gminy co roku sprawozdają się ze swojej działalności przed radą gminy? Raport o stanie gminy, choć przedstawiany na sesji absolutoryjnej, miał być przede wszystkim skierowany do mieszkańców. Dlatego nie wprowadzono sztywnych wytycznych dotyczących jego zawartości – chodziło o zaprezentowanie w przystępny sposób zadań zrealizowanych przez wójta lub burmistrza w poprzednim roku. Mieszkańcy mogą nie tylko uczestniczyć w takiej sesji (zawsze mają do tego prawo), ale też zabrać głos, by wypowiedzieć się w sprawie przedstawionego przez władze raportu. Dzięki temu mają możliwość bliższego przyjrzenia się pracy samorządu, mogą także ją zrecenzować i zgłaszać własne uwagi. Brzmi bardzo obiecująco, a jak to wygląda w praktyce?

### NIECHCIANY RAPORT?

Już rok po wprowadzeniu obowiązku przygotowania raportu zapytaliśmy gminy, jak wywiązują się z tego obowiązku. Interesowało nas przede wszystkim, kto przygotowuje owo sprawozdanie, w jaki sposób urząd informuje mieszkańców o możliwości wzięcia udziału w dyskusji o raporcie i ile osób korzysta z takiej możliwości. W badaniu wzięło ostatecznie udział 62% wszystkich gmin ([tu dostępny jest cały raport](#)), a ich odpowiedzi wskazują, że na sukces idei zbliżenia samorządu i mieszkańców jeszcze musimy trochę poczekać. W 2019 roku jedynie w 17% badanych gmin w debacie na temat raportu brał udział przynajmniej jeden mieszkaniec, nawet radni nie zawsze zabierali głos – w 30% gmin żaden radny nie wypowiedział się w czasie sesji na temat raportu.

Ale też z zebranych przez nas danych wynika, że gminy nie włożyły zbyt dużo wysiłku w zachęcenie mieszkańców do udziału w tej debacie.



## SPRAWDZAMY

J A K J E S T

Raport jest krytykowany przez samorządowców za brak wytycznych dotyczących tego, co ma zawierać. Ich zdaniem jest kolejnym obowiązkiem sprawozdawczym i powiela informacje z lokalnych strategii i programów. Przede wszystkim jednak ma być narzędziem politycznym. Zdaniem niektórych urzędników oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, tam, gdzie rada gminy sprzyja władzy wykonawczej, radni mają nawet nie czytać raportu. Z kolei tam, gdzie rada jest w opozycji do władzy wykonawczej, nie ma szans na to, żeby lokalny władarz zadbał o uczciwe rozliczenie się z tego, co się nie udało.

Nie dyskutujemy ze słabościami tej konstrukcji prawnej. W demokracji trzeba wybierać między różnymi rozwiązaniami wywołującymi także negatywne skutki. Pytanie, czy pozytywne aspekty mają szansę przeważać. Nie dajemy jeszcze na to odpowiedzi. My raport o stanie gminy polubiliśmy ze względu na stworzenie prawnej możliwości do dyskusji nad stanem gminy. Mamy jednak świadomość, że patrzymy z punktu widzenia stosunkowo niewielkiej grupy aktywnych mieszkańców. Czy raport ma większy potencjał do angażowania? Może to naturalne, że tak mało mieszkańców bierze udział w debatach?

Od drugiej połowy 2020 r. i w pierwszej połowie roku 2021 r., we współpracy z kilkunastoma samorządami, prowadziliśmy projekt, który miał na celu wypracowywanie rozwiązań angażujących radnych i mieszkańców. Chcieliśmy dowiedzieć się, jak można wprowadzić zmianę i uczynić z raportu instrument debaty bardziej atrakcyjny dla władz, urzędników i mieszkańców niż wcześniej. Dzięki temu doświadczeniu dowiedzieliśmy się, na co zwracać uwagę. Poniżej przedstawiamy dane z naszego monitoringu przeprowadzonego z wykorzystaniem dostępu do informacji publicznej oraz wnioski z projektu realizowanego z gminami.

### CO WARTO ZMIENIĆ?

Nasze badanie dotyczące pierwszych doświadczeń z raportem w 2019 r. oraz współpraca z gminami we wspomnianym projekcie na przełomie 2020 i 2021 r., pozwoliły nam zdiagnozować, że zaangażowanie mieszkańców jest potrzebne już na wcześniejszym etapie – kiedy raport jest tworzony. Dzięki temu mogą oni mieć wpływ także na to, jakie obszary zostaną omówione w tym corocznym sprawozdaniu. Dlatego postanowiliśmy przygotować kolejny monitoring, w którym przyjrzymy się samemu procesowi tworzenia raportu, by móc ocenić, na jakim etapie można włączyć mieszkańców w cały proces i czy jest taka szansa. Chcieliśmy sprawdzić, czy przygotowując raport, gmina uwzględnia uwagi mieszkańców, czy w jego tworzenie są zaangażowani radni. Pytaliśmy również o ewentualne problemy przy pisaniu raportu. Poniżej przedstawiamy pytania, które wysłaliśmy do 2477 gmin w Polsce. Do każdego z nich przygotowaliśmy odpowiedzi do wyboru z opcją dopisania własnej (szczegółowa treść wniosku znajduje się pod tym [linkiem](#)). Badanie przeprowadziliśmy wspólnie ze 157 aktywnymi obywatelkami i obywatelami na platformie [sprawdzamyjakjest.pl](https://sprawdzamyjakjest.pl)



## SPRAWDZAMY

J A K J E S T

### PYTANIA Z MONITORINGU:

1. Jakie osoby miały największy wpływ na zawartość raportu o stanie gminy za 2020 rok?
2. Jakie czynniki miały największy wpływ na zawartość raportu o stanie gminy za 2020 rok?
3. Jakie działania podjął urząd, by zbadać, jakich danych w raporcie za 2020 r. oczekują mieszkańcy?
4. Jaka była rola radnych przy przygotowaniu raportu o stanie gminy za 2020 rok?
5. Na jakie problemy napotkał urząd przy przygotowywaniu raportu za 2020 rok?
6. Jak informowano społeczność lokalną o tym, kiedy i w jaki sposób będzie można zabrać głos na temat treści raportu o stanie gminy za 2020 rok?
7. Czy podczas debaty nad raportem o stanie gminy za 2020 rok mogli zabierać głos także ci mieszkańcy, którzy nie zebrali co najmniej 20 lub 50 podpisów (Art. 28 aa ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym)?

### REALIZACJA BADANIA

Spśród 2477 gmin na nasz wniosek odpowiedziało 1907, czyli 71% podmiotów.

Wszystkie odpowiedzi urzędów są dostępne w naszym systemie do zbierania danych, pod tym adresem: [fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/raport-o-stanie-gminny-jak-jest-tworzony](https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/raport-o-stanie-gminny-jak-jest-tworzony).

#### 1. Jakie osoby miały największy wpływ na zawartość raportu o stanie gminy za 2020 rok?

W tym pytaniu respondenci mieli do wyboru 7 odpowiedzi – można było zaznaczyć nie więcej niż trzy. Odpowiedzi udzieliło 1878 gmin. Ponad 90% z nich wskazało na urzędników, którym powierzono przygotowanie raportu, jako tych, którzy decydowali o jego zawartości. Duży wpływ na jego powstanie mieli również wójtowie, burmistrzowie i prezydenci – wspominało o tym ponad 80% respondentów. Dużo mniej w ten proces zaangażowani byli radni, niecała ¼ gmin wskazała na ich udział. Znikome było również zaangażowanie mieszkańców w przygotowanie raportu. Jedynie 7% gmin odpowiedziało, że mieli oni duży wpływ na jego treść. Rzadko o treści raportu decydowała firma zewnętrzna, której powierzono przygotowanie raportu. 5,8% gmin wskazało na inne osoby, niewymienione w dostępnych kategoriach odpowiedzi. Wśród nich najczęściej pojawiali się dyrektorzy i pracownicy jednostek organizacyjnych gminy. Kilukrotnie wymieniono również organizacje społeczne działające na terenie gminy, a także sołtysów czy rady sołeckie.



Tabela 1. Jakie osoby miały największy wpływ na zawartość raportu o stanie gminy za 2020 rok?

Odpowiedź	% gmin, które wybrały daną odpowiedź (można było wybrać maksymalnie 3 opcje)
radni, podejmując uchwałę w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących raportu o stanie gminy, o którym mowa w art. 28 aa ustawy o samorządzie gminnym,	19
wójt (burmistrz, prezydent miasta)	81
urzędnicy, którym powierzono przygotowanie raportu	92
mieszkańcy w konsultacjach, debatach, podczas spotkań	7
pracownicy firmy zewnętrznej, którym powierzono przygotowanie raportu	1,8
inne osoby	5,8
nie jesteśmy w stanie odpowiedzieć na to pytanie	1,2

## 2. Jakie czynniki miały największy wpływ na zawartość raportu o stanie gminy za 2020 rok?

Najczęstszą krytyką, którą słyszeliśmy od mieszkańców na temat raportów, był swobodny dobór treści. Gminy miały, zdaniem naszych rozmówców, wybierać te wskaźniki, które były korzystne, a pomijać kwestie, w których gorzej się prezentowały. Z drugiej strony w raportach miało pojawiać się wiele nieistotnych zagadnień, które powodowały, że raporty były objętościowo duże, ale zawierały niewiele ważnych treści. Część naszych rozmówców wyrażała również opinię, że kwestia zawartości raportów powinna zostać uregulowana w ustawie i warto, by organizacje społeczne o to zabiegały. My z kolei, wstrzymując się od poparcia tej tezy i rozumiejąc, że treści powinny być dobrane do specyfiki gminy, uznaliśmy, że najpierw trzeba dowiedzieć się, jak wygląda tworzenie takiej opowieści o gminie. Skąd wiadomo o czym pisać i jak w proces decyzyjny włączani są mieszkańcy.



## SPRAWDZAMY

J A K J E S T

Dlatego zapytaliśmy o czynniki, które miały największy wpływ na zawartość raportu. Gmina mogła wybrać jedną spośród wskazanych kategorii. Odpowiedzi udzieliło 1865 gmin, 2,3% podmiotów nie udzieliło odpowiedzi, natomiast 11,5% gmin wybrało więcej niż jedną odpowiedź (przy zastrzeżeniu, że należy wybrać jedną) i nie mogliśmy wziąć ich pod uwagę.

Najczęściej gminy wskazywały, iż na zawartość raportu miała wpływ dostępność wskaźników, danych i informacji (65%). Dużo mniejsze znaczenie miała treść raportu z poprzedniego roku – 20%.

3% wskazało na inne czynniki – najczęściej była to uchwała rady gminy w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących raportu. Kilkukrotnie odpowiedziano, że największy wpływ na kształt raportu miały zrealizowane w poprzednim roku zadania, w pojedynczych odpowiedziach wskazywano na głos mieszkańców z zeszłorocznej debaty czy ich sugestie.

**Tabela 2. Jakie czynniki miały największy wpływ na zawartość raportu o stanie gminy za 2020 rok?**

Odpowiedź	% gmin, które wybrały daną odpowiedź
dostępność wskaźników, danych i informacji	63,5
treść raportu za 2019 rok i wcześniejszych raportów	20
inne czynniki - jakie?	3
nie jesteśmy w stanie odpowiedzieć na to pytanie	1,5
trudno powiedzieć (w tym brak odpowiedzi lub wskazanie kilku odpowiedzi)	12

Patrząc na te dane, cieszymy się, że przygotowanie raportu za 2020 rok nie oznaczało przepisania treści ze sprawozdania przygotowanego rok wcześniej. O ile bowiem warto oferować mieszkańcom pewien powtarzalny format, to najpierw trzeba go wypracować. To, że raport jest żywym dokumentem, wydało nam się na tym etapie wdrażania tego rozwiązania korzystne. Skoro jednak dla znaczącej większości gmin, które odpowiedziały na nasze pytanie, podstawową kwestią była dostępność danych i wskaźników, to pozostaliśmy z pytaniem, czy pisanie raportu wpłynęło na to, jakie dane są w gminie zbierane. A przede wszystkim, kto ma największy wpływ na dobór zbieranych danych. O tym, częściowo, informowały nas odpowiedzi na kolejne pytanie.



## SPRAWDZAMY

J A K J E S T

### 3. Jakie działania podjął urząd, by zbadać, jakich danych w raporcie za 2020 r. oczekują mieszkańcy?

W tym pytaniu respondenci mogli wybrać wszystkie pasujące ich zdaniem odpowiedzi, odpowiedziało na nie 1897 urzędów.

Autorzy raportów o stanie gminy, chcąc dowiedzieć się, jakich treści oczekują mieszkańcy, najczęściej konsultowali to z radnymi lub analizowali wnioski o informację spływające do urzędu. Bardzo rzadko natomiast pytano o to samych zainteresowanych – na spotkanie z mieszkańcami w tej sprawie zdecydowało się jedynie 5% gmin (4% - spotkania „na żywo”, 1% online), a niewiele ponad 1% urzędów zdecydowało się na przeprowadzenie ankiety konsultacyjnej wśród mieszkańców. 28% gmin wskazało, że nie podjęto w tym kierunku żadnych działań.

Poza wskazanymi przez nas w ankiecie odpowiedziami gminy wpisywały swoje rozwiązania. Co ciekawe, nierzadko w ustaleniu oczekiwań mieszkańców dotyczących treści raportu miała pomagać analiza raportów innych gmin. Analizowano również tematy poruszane na zebraniach wiejskich, uwagi sołtysów czy wypowiedzi w czasie debat.

**Tabela 3. Jakie działania podjął urząd, by zbadać, jakich danych w raporcie za 2020 r. oczekują mieszkańcy?**

Odpowiedzi	% gmin, które wybrały daną odpowiedź (można było wskazać kilka opcji)
przygotował i przeprowadził ankietę konsultacyjną	1,3
zorganizował fizyczne spotkanie/a z mieszkańcami	4,1
zorganizował spotkanie/a z mieszkańcami w Internecie	1
współpracował z organizacjami społecznymi	18,8
współpracował z radnymi	52,8
analizował, o co pytają mieszkańcy we wnioskach o informację publiczną	33,7



Inne	8,8
nie podjęto żadnych działań	28
trudno powiedzieć	0,5

Analizy dokumentów, rozmowy z mieszkańcami czy radnymi, są naszym zdaniem właściwym kierunkiem. Zdajemy sobie sprawę, że odpowiedzi gmin są czysto deklaratywne, ale to ważne, że wiele z nich deklaruje współpracę z radnymi, organizacjami społecznymi i analizę wniosków pochodzących od mieszkańców. Gminy, odpowiadając na nasze pytania, zwykle wybierały odpowiedzi z proponowanych przez nas kategorii, rzadko decydując się na wpisanie własnej. Mamy nadzieję, że to pytanie miało walor edukacyjny i wpłynęło na myślenie o tym, że należy szukać informacji od mieszkańców i jak to robić.

#### 4. Jaka była rola radnych w przygotowaniu raportu o stanie gminy za 2020 rok?

W tym pytaniu respondenci mogli wybrać wszystkie pasujące ich zdaniem odpowiedzi. Odpowiedziało 1894 urzędów.

W niespełna połowie gmin biorących udział w badaniu radni aktywnie włączali się w dyskusję na temat raportu w czasie debaty, jednak niemal 1/3 urzędów przyznała, że radni nie byli zaangażowani w proces tworzenia raportu na żadnym etapie. Tyle samo radnych podpowiadało, co powinno się znaleźć w raporcie, a ponad 10% z nich zbierało takie informacje wśród mieszkańców.

Jedynie 11% gmin zadeklarowało, że radni przygotowali uchwałę w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących raportu o stanie gminy, o której mowa w art. 28 aa ustawy o samorządzie gminnym.

Wśród odpowiedzi spoza naszej listy urzędy najczęściej wskazywały, iż radni włączali się w dyskusję nad raportem w czasie posiedzeń komisji, ale nawet to zaangażowanie dotyczyło mniej niż połowy radnych.





Tabela 4. Jaka była rola radnych w przygotowaniu raportu o stanie gminy za 2020 rok?

odpowiedzi	% gmin, które wybrały daną odpowiedź (można było wskazać kilka opcji)
radni przygotowali uchwałę w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących raportu o stanie gminy, o którym mowa w art. 28 aa ustawy o samorządzie gminnym	11
radni aktywnie włączali się w dyskusję na temat raportu w czasie debaty	45,5
radni sami pozyskiwali dane do raportu	1,6
radni podpowiadali urzędnikom, co interesuje mieszkańców	32,4
radni sami pytali mieszkańców, co ich interesuje	10,8
inne - jakie?	2,7
radni nie byli zaangażowani w przygotowanie raportu na żadnym etapie	29,7
trudno powiedzieć	0,7

#### 5. Na jakie problemy napotkał urząd przy przygotowywaniu raportu za 2020 rok?

Na to pytanie, w którym należało zaznaczyć wszystkie pasujące stwierdzenia, odpowiedziało 1894 gmin. Zdecydowana większość gmin wskazała, że w czasie przygotowywania raportu nie napotkała na żadne problemy. Jeśli już gminy zgłaszały jakieś przeszkody, to najczęściej (niemal 1/7 gmin, które udzieliły odpowiedzi) narzekały na długość raportu i trudności z wyborem ostatecznych treści do prezentacji. Niewielki odsetek respondentów narzekał na utrudniony dostęp do danych, brak informacji zwrotnej od mieszkańców oraz brak zaangażowania organizacji pozarządowych.





Tabela 5. Na jakie problemy napotkał urząd przy przygotowywaniu raportu za 2020 rok?

odpowiedzi	% gmin, które wybrały daną odpowiedź (można było wybrać kilka opcji)
brak dostępu do danych i informacji	8
brak informacji zwrotnej od mieszkańców	7
brak zaangażowania się organizacji społecznych	5
trudności komunikacyjne – wytłumaczenie mieszkańcom czemu służy raport	2,9
niejasność po stronie urzędu, czemu służy raport	1,3
raport jest za długi i trudno zdecydować, z jakich treści zrezygnować	14,5
Inne	2,8
urząd nie napotkał żadnych problemów	70
Trudno powiedzieć (w tym brak odpowiedzi).	0,8

#### 6. Jak informowano społeczność lokalną o tym, kiedy i w jaki sposób będzie można zabrać głos na temat treści raportu o stanie gminy za 2020 rok?

W tym pytaniu udało się zebrać dane od 1899 gmin. Respondenci mogli wybrać wszystkie pasujące ich zdaniem odpowiedzi.

Niemal wszystkie gminy informowały o debacie na temat raportu o stanie gminy na stronie internetowej urzędu i w Biuletynie Informacji Publicznej, dużo mniejszą popularnością cieszyły się inne sposoby propagowania idei dyskusji wokół corocznego sprawozdania wójta czy burmistrza. Niecałe 18% gmin informowało o tym w mediach społecznościowych prowadzonych przez gminę, 6% gmin



postawiło na ogłoszenia na tablicach zewnętrznych, niespełna 4% zainwestowało w reklamę w lokalnych mediach innych niż samorządowe. 6% urzędów przyznało, że w ogóle nie zachęcało mieszkańców do udziału w debacie.

**Tabela 6. Jak informowano społeczność lokalną o tym, kiedy i w jaki sposób będzie można zabrać głos na temat treści raportu o stanie gminy za 2020 rok?**

odpowiedzi	% gmin, które wybrały daną odpowiedź (można było wybrać kilka opcji)
informowano na stronie internetowej gminy lub w Biuletynie Informacji Publicznej	90
informowano w gazecie lub biuletynie informacyjnym wydawanym przez samorząd	6,6
informowano w radiu lub telewizji samorządowej	1
informowano w mediach społecznościowych prowadzonych przez gminę lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta)	17,8
informowano w innych mediach funkcjonujących na terenie gminy, ale nieprowadzonych przez samorząd	3,6
w mieście/gminie pojawiły się ogłoszenia i plakaty	6,1
informowano w inny sposób - proszę opisać jaki	6
nie informowano o tym mieszkańców	6
trudno powiedzieć (w tym brak odpowiedzi)	0,4



## SPRAWDZAMY

J A K J E S T

### 7. Czy podczas debaty nad raportem o stanie gminy za 2020 rok mogli zabierać głos także ci mieszkańcy, którzy nie zebrali co najmniej 20 lub 50 podpisów (Art. 28 aa ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym)?

W tym pytaniu przewidziano możliwość wyboru jednej odpowiedzi - udzieliło jej 1892 gmin. W ¼ z nich mieszkańcy mogli zabierać głos bez względu na to, czy zebrali wystarczającą liczbę podpisów, podobna liczba gmin zadeklarowała, że nie przewidziano takiej możliwości (26,8% vs 28,6%). Aż 45% gmin wybrało inną odpowiedź, najczęściej wskazując, że do debaty nie zgłosił się żaden mieszkaniec lub nie zgłosił się nikt, kto nie zebrał podpisów, a chciałby zabrać głos.

**Tabela 7. Czy podczas debaty nad raportem o stanie gminy za 2020 rok mogli zabierać głos także ci mieszkańcy, którzy nie zebrali co najmniej 20 lub 50 podpisów (Art. 28 aa ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym)?**

Odpowiedzi	% gmin, które wybrały daną odpowiedź
Tak	26,8
Nie	28,6
inna odpowiedź	45
trudno powiedzieć	0,8

## PODSUMOWANIE

Odpowiedzi, których udzieliły gminy w tym monitoringu, wskazują, że raport o stanie gminy wciąż jest raczej traktowany jako konieczny do wypełnienia obowiązków, a nie szansa na włączenie mieszkańców. Na kształt raportu mają wpływ urzędnicy i wójt lub burmistrz, zaskakująco rzadko w ten proces są włączani radni, że o mieszkańcach nie wspomnimy.

Nie wiemy, czy radni nie biorą udziału w przygotowaniu raportu, ponieważ nie zaproszono ich do współpracy czy nie byli nią zainteresowani. Nie mamy natomiast wątpliwości, że każdy radny może zabrać głos w debacie na temat raportu o stanie gminy. W mniej niż połowie gmin z takiej możliwości skorzystał przynajmniej jeden radny. Jednak jeśli już autorzy raportu chcą poznać zdanie mieszkańców na temat zawartości tworzonego raportu, pytają o nie radnych, nie samych zainteresowanych.



## SPRAWDZAMY

J A K J E S T

Radne i radni byli też mało obecni w wypowiedziach urzędników i urzędniczek, z którymi współpracowaliśmy nad włączaniem mieszkańców w debatę nad raportem. Powodem może być trudność związana z brakiem wiedzy. Raport obejmuje ogromny obszar danych o gminie. Pojedyncze osoby - niezależnie od tego, kim są - urzędnikami, radnymi czy mieszkańcami - muszą poświęcić bardzo dużo czasu, by zaangażować się w rzetelną dyskusję lub analizę. Zwłaszcza jeśli raport jest źle napisany. A jak wynika z naszej ewaluacji pracy nad zmianą tej sytuacji, może to dotyczyć wielu raportów. Napisanie ich stanowi poważne wyzwanie dla urzędniczek i urzędników. W ich wypowiedziach<sup>1</sup> pojawiają się następujące stwierdzenia:

„(...) wydziały nie prowadzą dobrych statystyk swoich działań (...) musieliśmy od poszczególnych wydziałów wyciągnąć informacje, to szło bardzo opornie. Za drugim razem było trochę lepiej, bo już wiedzieli, co nam dać. Ale teraz, kiedy z koleżanką (...) chcieliśmy zupełnie inne dane niż poprzednio, to nagle się okazało, że to jest problem.”

„w tej chwili w urzędach naprawdę się ciężko pracuje i jest masa zaangażowanych, fajnych ludzi i chcemy robić to po prostu z sensem (...) my akurat teraz piszemy strategię miasta i to (...) wywołało taką dyskusję, że już trzy razy przedłużaliśmy te konsultacje (...) bardzo mieliśmy dużo pomysłów [dotyczących raportu o stanie gminy - przyp. Watchdog] (...). Ale później przyszła codzienność, przyszła masa różnych innych konsultacji, spotkań i praca nad raportem to jest tylko wycinek naszej pracy (...) tak naprawdę wszystko z siebie powinno wynikać”

„oni [urzędnicy - przyp. Watchdog] mają, zwłaszcza w małych miasteczkach, bardzo dużo mikrozadań na głowie, z których ich ktoś rozlicza. A tak naprawdę to oni powinni stworzyć przynajmniej główną oś tych raportów i programów, i strategii, które potem być może ktoś ładnie ułoży (...) mamy (...) piętnaście różnych programów i strategii (...) Przed nami jest stworzenie strategii gminy, bo stara jest już mocno zdezaktualizowana, i właśnie dzięki raportowi o stanie gminy uświadomiliśmy sobie, że powinniśmy tą strategię opracować tak, żeby ona wchłonęła te wszystkie nasze drobne programiki.”

Przy okazji dyskusji o raporcie potwierdziła się nasza intuicja, że zarządzanie danymi i informacją stanowi jedno z największych wyzwań urzędów. I to nie tylko ze względu na raport o stanie gminy, ale też usprawnienie zarządzania, cyfryzację i inne zjawiska związane z rozwojem.

Z wywiadów i poczynionych obserwacji wynika, że włączenie mieszkańców w debatę, nawet przy dobrej woli i chęciach gminy, jest bardzo trudne. O ile nie jest to celowe stawianie przeszkód, to istnieją przeszkody takie jak objętość dyskutowanej materii, jej treść, nieznanostwo podstawowych kwestii samorządowych i formalizm sytuacji. Dla mieszkańców wypowiedzanie się podczas transmitowanych obrad może być zwyczajnie zbyt stresujące. W jednej z gmin zorganizowane zostały obrady rady na zewnątrz budynku, w piknikowej formie. Ale takich pomysłów i przemyśleń było więcej.

---

<sup>1</sup> Opinie wypowiedzane podczas ewaluacji raportu, podczas dyskusji.



Część samorządowców, którzy wzięli udział w naszym projekcie mającym wypracować sposoby na ożywienie raportu o stanie gminy, podkreślała sztywność i formalizm debat, trudność urzędowego języka czy nieadekwatność danych w raporcie do realnych potrzeb informacyjnych przeciętnego mieszkańca czy mieszkanki. W dyskusji<sup>2</sup> też pojawiały się przemyślenia dotyczące rozmów urzędników z mieszkańcami, które przytaczamy, gdyż pokazują, z jakimi wyzwaniem mierzą się obie strony:

„Bo ja też czasami z ludźmi [rozmawiam - przyp Watchdog], „Dlaczego nie chcesz przyjść na tę debatę?“, „A bo ja się wstydzę, bo kamera, a bo radni, a jak ja wypadnę”.

„no bo tutaj siedzą ci radni, za stołem prezydialnym z tymi swoimi mikrofonikami, no i występuje mieszkaniec, no i tam mówi, mówi, to lepiej jednak jest usiąść i sobie podyskutować na jakimś spotkaniu.”

„można też zaprosić w inny sposób, i oni wynieśli stoliki (...) mieli takie stoliki tematyczne (...) i potem ludzie przychodzili, jedli, pili i sobie rozmawiali, podchodzili do tych stolików”

„Mieszkańcy (...) nie mają wiedzy, i my nie sprzedamy im wiedzy ani naszego urzędowego języka, bo tak samo ja się nie znam, jak jakiś mieszkaniec pracuje, nie wiem, na przykład w MPEC, no też nie znam specyfiki pracy. My się posługujemy w urzędzie specyficznym językiem, dla nas to jest oczywiste, podział kompetencji i tak dalej. I mieszkańcy, nawet jakbyśmy codziennie ich starali się edukować, tego nie przyswoją, bo to wynika ze specyfiki zawodu, więc troszeczkę trzeba podążać za mieszkańcem. Dla niego najważniejsza jest właśnie, właśnie może ta ulica, tak? Więc pokazać w raporcie, nie wiem, co zrobiliśmy właśnie jeśli chodzi o ulice w tym roku, w której szkole uczniowie osiągnęli najlepsze wyniki, tak? Więc pójść za tym, troszeczkę nie chcę powiedzieć, wejść w skórę tego mieszkańca, nie chcę powiedzieć o jakiejś różnicy poziomów, tylko po prostu jego oczami starać się ten raport przynajmniej przedstawiać, tak, tak, żeby on wiedział, że w tym raporcie jest to, co dotyczy jego codziennego życia.”

“Ludzie po prostu nam mówili, że tutaj w tym raporcie jest miliard statystyk, w tych poprzednich raportach miliard jakichś tam statystyk, a oni by chcieli, żeby było drzewko, na którym jest rozrysowane, jakie kompetencje ma jaki burmistrz, że są rady osiedlowe, że są sołtysi, że są sołectwa, kto za to jest odpowiedzialny, i w ogóle z czym to się je, bo co komu z mieszkańców obszerna, nie wiem, obszerny elaborat o wydatkach na oświatę, kiedy tak naprawdę mieszkańca interesuje, ile gmina wydała na tę oświatę z własnej kieszeni, ile dostała od państwa”

- “Chodzi o to, że taki mieszkaniec przeciętny jest skupiony na tym, co dla niego jest najbliższe, czyli „Obchodzi mnie to, żeby moja ulica była prosta, niedziurawa” (...) Taki raport dobrze skrojony jest w stanie mu pokazać, ile w jego gminie się dzieje. (...) dzięki takiemu dobremu

---

<sup>2</sup> Tamże



## SPRAWDZAMY

J A K J E S T

raportowi można dotrzeć do mieszkańców, żeby im pokazać, że w tym miejscu, co oni myślą, że nic się nie dzieje, nie ma żadnych inwestycji, żadnych dróg się nie robi, że w ogóle wszystkie rzeczy leżą i kwiczą, i kultura też nie najlepiej, że jednak dzieje się, a to oni są troszeczkę do tyłu, bo się nie interesują.”

- “Nie, (...) do debaty nie [nie ma zgłoszeń mieszkańców - przyp. Watchdoga]. Ale robimy to spotkanie i na spotkaniu już ta dyskusja jak prezentujemy, no to ona jest, (...) i my wiadomo, że spotkania piszemy swój raport, natomiast formalnie do raportu na debacie uwag nie było”.
- “nawet jak są dwie, trzy osoby, to jest zawsze o dwie, trzy osoby więcej w tej dyskusji o mieście. Że raport był takim właśnie dobrym punktem wyjścia, bo oni jak w pigułce mieli to miasto. I rzeczywiście mogli spojrzeć nie tylko na jakiś fragment, ale na całość, i zaczęli rozmawiać, mieliśmy takich kilka osób, które też były tam zaangażowane w prace nad raportem, ale potem też wzięły udział w rozmowach, tak iż mogliśmy rozdziały publikować gdzieś tam na Facebooku i takie mikrodyskusje nad tymi rozdziałami też się pojawiały. (...) to są osoby spoza bańki.”

### REKOMENDACJE

Na podstawie rozmów i danych z odpowiedzi na wnioski, przedstawiamy gminom rekomendacje dotyczące uspołecznienia dyskusji nad raportem o stanie gminy i wykorzystania go na rzecz dobra całej społeczności gmin i miast.

**Proponujemy, by pracę nad zbieraniem danych statystycznych do raportu o stanie gminy traktować jako element porządkowania zarządzania danymi w gminie.** Nie dotyczy to wyłącznie urzędu gminy, ale też instytucji gminnych. Wiemy, że nawet inwentaryzacja danych jest problemem w wielu miastach i gminach. Innym problemem jest jakość danych i możliwość ich maszynowego przetwarzania, robienia porównań i zestawień<sup>3</sup>. Jeszcze innym słabość lokalnych programów i strategii. Wszystkie te problemy przekładają się na możliwość stworzenia dobrego raportu o stanie gminy. Zamiast zebrać dane raz i wykorzystywać je w różnych wymaganych prawem dokumentach, robi się to często od nowa za każdym razem, a tworzenie dokumentów jest wyzwaniem i wysiłkiem czasowym.

**Wskazane jest dobre przemyślenie doboru danych do raportu.** W tym zakresie warto przeanalizować wnioski o informację składane przez mieszkańców, zebrać pytania od sołtysek i sołtysów, organizacji społecznych, radnych. Należy też pomyśleć o specyfice gminy i jej najważniejszych wyzwaniach, krytycznie spojrzeć na istniejące strategie i programy. Ostateczny raport powinien być bowiem opowieścią o gminie, z którą mogą się zapoznać nie tylko urzędnicy, ale też osoby nieposiadające szerokiej wiedzy o każdym aspekcie działania gminy. Co ważne, raport nie powinien być bardzo długi. Dobry dobór danych będzie temu zapobiegał.

<sup>3</sup> <https://www.youtube.com/live/ppJoyLD75iE?feature=share> (od 18:30 do 40:35)



## SPRAWDZAMY

J A K J E S T

Jednocześnie warto pomyśleć o przełożeniu wybranych danych i treści na potrzeby mieszkańca, podawać przykłady, w przystępny sposób tłumaczyć pojęcia, wykorzystywać raport do edukacji o samorządzie, jego kompetencjach i faktycznej realizacji zadań.

Dobrym rozwiązaniem jest koncepcja debaty nad raportem, która wychodzi poza mury urzędu i nie jest obwarowana koniecznością zbierania przez mieszkańców podpisów. Można zorganizować stoliki tematyczne. Można jeszcze przed debatą spotykać się z mieszkańcami, pokazywać treści raport. Tak, aby mogli się zaangażować w dyskusję nad raportem w sposób świadomy.