



KTO ROZMAWIA O TYM, CO W GMINIE PISZCZY?

- RAPORT Z BADANIA O DEBATOWANIU NA TEMAT RAPORTU O STANIE GMINY

CO TO JEST RAPORT O STANIE GMINY?

“Raport o stanie gminy” to sprawozdanie wójta/burmistrza/prezydenta miasta dotyczące jego działań wdrażających lokalne programy i uchwały w danym roku. Obowiązek przedstawienia takiego raportu został wprowadzony do ustawy o samorządzie gminy, w artykule 28aa. Podobne przepisy wprowadzono dla powiatów i województw. Po raz pierwszy raporty były przedstawiane w 2019 roku. Zgodnie z przepisami, raport o stanie gminy musi być złożony do 31 maja, tak by podczas sesji, na której radni akceptują wykonanie budżetu (absolutoryjnej), odbyła się również debata wokół niego. Sesja ta musi odbyć się do końca czerwca.

W 2020 roku, na podstawie specustawy dotyczącej COVID-19 z 2 marca 2020 r., wydane zostało Rozporządzenie Ministra Finansów, w którym przedłużono termin udzielenia absolutorium o 60 dni, czyli do 29 sierpnia 2020¹. Na mocy kolejnej specustawy, przedłużono także termin przygotowania raportu o stanie gminy o 60 dni², czyli do 30 lipca. Była to jednak sytuacja wyjątkowa i specyficzna dla tego roku.

Raport ma być omawiany na początku sesji³. Na jego temat - w debacie - mogą się wypowiedzieć zarówno radni, jak i mieszkańcy. Ci ostatni muszą złożyć pisemne zgłoszenie poparte podpisami innych mieszkańców (między 20 a 50)⁴ i nie może się wypowiedzieć więcej niż 15 osób. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, by rada gminy ułatwiła zgłaszanie się do zabrania głosu i umożliwiła wypowiedzenie się większej liczbie mieszkańców⁵.

¹ § 4. ust. 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji.

² Art. 15zzzzzz ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań ostonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

³ Art. 28aa ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁴ Art. 28aa ust. 7 tamże.

⁵ Art. 28aa ust. 8 tamże.



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

Przepisy dotyczące przygotowywania raportu to efekt wprowadzenia na przełomie 2017 i 2018 roku zmian do ustawy o samorządzie gminnym. Była to propozycja⁶ posłów Prawa i Sprawiedliwości mająca na celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Prezydent podpisał ustawę 15 stycznia 2018 roku.

Ustawa nie daje jasnych wytycznych, jakie dane powinien zawierać raport o stanie gminy, ponieważ każda gmina jest inna, daje natomiast możliwość, by to radni określili, co w danej gminie jest priorytetem i z jakich działań wójt powinien się sprawozdawać. Robią to w drodze uchwały⁷.

Obszarów, z których wójt czy burmistrz mogą się sprawozdawać, jest wiele. Zgodnie z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym do zadań gminy należą "wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów". Nie ma zatem zamkniętego katalogu zadań gminy, jednak art. 7 ustawy zawiera przykłady dwudziestu obszarów, które dotyczą zarówno takich spraw jak wodociągi, budownictwo mieszkaniowe i drogi, jak też pomoc społeczna, edukacja czy kultura.

DLACZEGO INTERESUJEMY SIĘ RAPORTEM O STANIE GMINY?

Sieć Obywatelska Watchdog Polska interesuje się raportem o stanie gminy z dwóch powodów.

Po pierwsze postrzegamy go jako okazję **do zebrania w jednym miejscu usystematyzowanej wiedzy o tym, jak wygląda realizacja planów i polityki władzy wykonawczej**. Pozwala to na rozliczanie władzy i zwiększa przejrzystość. A to nasze główne punkty zainteresowania.

Po drugie debata o raporcie jest momentem, w którym **mieszkańcy mają prawo zabrać głos podczas posiedzenia rady gminy** – niezależnie od tego, czy przewiduje to statut danej gminy. **Stają się partnerami dla władzy w rozmowie o stanie gminy**.

W czasie pandemii pojawił się też trzeci istotny powód, by uznać, że raport o stanie gminy jest istotny. Jak wynika z informacji od samorządów⁸ oraz naszej analizy poleceń wojewodów otrzymywanych przez gminy⁹, **sytuacja finansowa gmin uległa znacznemu pogorszeniu**. Po pierwsze mniejsze są wpływy z podatków, gdyż cała gospodarka zwolniła, po drugie samorzady same pomagają mieszkańcom, po trzecie ponoszą koszty związane z realizacją poleceń wojewodów. To powoduje, że zapewne **wiele planów i założeń ulegnie zrewidowaniu. To czas namysłu nad tym, co w gminie jest niezbędne, a z czego można zrezygnować. Jeśli władze samorządowe zechcą zdecydować, biorąc pod uwagę opinię mieszkańców, to raport o stanie gminy jest dobrym punktem wyjścia**.

CO JEST POTRZEBNE BY WYSIŁEK ZWIĄZANY Z RAPORTEM MIAŁ SENS?

⁶ Link do projektów i całego procesu legislacyjnego <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> (dostęp 31 sierpnia 2020).

⁷ Art. 28aa ust. 3 tamże.

⁸ Dziennik Gazeta Prawna z 16 czerwca 2020 roku informował o wahaniach, jakim podlegają wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych

<https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/57293,16-czerwca-2020/70733,Dziennik-Gazeta-Prawna/723322,Samorzady-na-plusie-choc-na-minusie.html> (dostęp 31 sierpnia 2020).

⁹ <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1WxwvG53XXmGa2fOsqZZF9mchGpQlV6MyNbWIH7d2uk/edit#gid=0> (dostęp 31 sierpnia 2020).



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

Wszystkie założenia dotyczące pożytków płynących z przygotowania raportu o stanie gminy mogą być zrealizowane jedynie, gdy:

- **raport o stanie gminy zostanie uznany za ważny dokument przez urzędników i radnych** – przygotowany zostanie ze szczerą wolą poddania ocenie sytuację w gminie; nie będzie marginalną czynnością do odhaczenia, a czymś, nad czym w urzędzie pracuje się i dyskutuje; będzie służył do poprawiania zarządzania informacją i jej analizowania.
- **pojawi się autentyczna wola stworzenia warunków do debaty o stanie gminy ze strony radnych oraz wójtów/burmistrzów/prezydentów miast** - poczynając od informowania o tym, że taki raport istnieje; przez tłumaczenie, jak można zabrać głos w debacie; aż po stworzenie dla tej debaty warunków – ułatwienie zgłoszeń, dopasowanie terminu debaty i jej miejsca do szerokiego uczestnictwa.
- **mieszkańcy będą gotowi do zabierania głosu** - bywa bowiem tak, że władze gminy czekają na zgłoszenia mieszkańców, ale te się nie pojawiają. Trudno się temu dziwić, jeśli nikt wcześniej takich warunków nie tworzył. Brak zaufania, zainteresowania bądź niedopasowane warunki uczestnictwa stanowią barierę w angażowaniu się.

Każdy z tych warunków napotyka na trudności. Z jednej strony część władz samorządowych ma negatywne nastawienie do raportu jako elementu walki politycznej. W swoich wytycznych do raportu Związek Miast Polskich pisze: “przepis jest wadliwie sformułowany, gdyż utożsamia stan gminy z działalnością wójta; to obrazuje prawdziwe intencje projektodawców, którzy widzą w nim bardziej podstawę do politycznego "rozliczenia" wójta niż do rzetelnej dyskusji o stanie gminy”¹⁰.

Problem łączenia debaty o stanie gminy z absolutorium (które dotyczy finansów) zauważają również autorzy opracowania pt. “Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?” - dr Dawid Sześciło i Bartosz Wilk.¹¹ “Należy skończyć ze sztucznym rozdzieleniem kwestii wykonania budżetu i innych spraw gminy. Sytuacja finansowa jest ważnym i nieodłącznym aspektem „stanu gminy”, więc dyskusja na jej temat powinna być elementem debaty nad raportem o stanie gminy. Dlatego proponujemy, żeby sprawozdanie z wykonania budżetu stało się załącznikiem do raportu. Oznacza to również zmianę formuły sesji rady poświęconej tym kwestiom. Warto rozważyć tylko jedno głosowanie kwitujące dyskusję, tj. głosowanie nad absolutorium w sprawie wykonania budżetu. **Pozostała część raportu nie byłaby przedmiotem głosowania (likwidujemy więc procedurę wotum zaufania), a jedynie debaty.**”
[podkreślenia Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska]

MIESZKAŃCY I RADNI O RAPORCIE

Z drugiej strony niektórzy mieszkańcy, którzy w 2019 i 2020 roku zaangażowali się w debatę, bardzo krytycznie odnosili się do raportów w swoich gminach. Podczas licznych spotkań i szkoleń słyszeliśmy,

¹⁰ <https://www.miasta.pl/aktualnosci/raport-o-stanie-gminy-zalozenia>

¹¹ <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Czego-dowiedzieliśmy-się-z-raportów-o-stanie-gminy.pdf>



że raporty były zbyt długie, czasem pełne sprzeczności, ale przede wszystkim stanowiły opowieść o tym, czym władze chciały się pochwalić lub zlepek oczywistości i spraw marginalnych.

A jednak to wcale nie świadczy o lekceważącym stosunku do raportu. Podczas jednego z prowadzonych przez nas szkoleń dla mieszkańców, obecne też były osoby z urzędu odpowiedzialne za przygotowanie raportu. Z kilku uwag rzuconych mimochodem można było wnioskować, że nawet taki niedoskonale – zdaniem mieszkańców – przygotowany raport, kosztował ogromnie dużo pracy. A to zwyczajnie dlatego, że dane do niego potrzebne nigdy wcześniej nie były zbierane. Zatem raport wywołał już jakieś pozytywne procesy w gminach. Otrzymaliśmy też telefony od radnych, którzy chcieli, aby raport bardziej zaistniał lokalnie, ale nie bardzo wiedzieli, co mają w tej kwestii zrobić i czego oczekiwać. A co więcej, w naszą analizę - na portalu sprawdzamyjakjest.pl¹² - stanowiącą podstawowe źródło danych przedstawianych w niniejszym raporcie - zaangażowało się sporo radnych. Wiemy to z mediów społecznościowych. Jeszcze inne słowa usłyszeliśmy od jednego z burmistrzów, który zawiedziony był słabym zainteresowaniem mieszkańców. A jak zapewniał – włożył w zachęcanie ich do uczestnictwa sporo wysiłku.

BADANIE NA TEMAT RAPORTU O STANIE GMINY

Jako organizacja, której misją jest to, by przywracać proporcje władzy i dbać o to, by prawo działało, chcemy podjąć działania na rzecz ożywienia debaty wokół raportów. Wcześniej jednak chcieliśmy przyjrzeć się, w jaki sposób gminy przygotowują swoje raporty i czy w ogóle udaje im się włączyć mieszkańców w debatę i czy o to zabiegają. Dlatego na początku 2020 roku, korzystając z naszej platformy do masowej wysyłki wniosków fedrowanie.siecobywatelska.pl, zapytaliśmy wszystkie gminy o to, kto przygotowywał raport, jak informowano o możliwości wzięcia udziału w debacie na temat raportu i ile osób w nią się włączyło ([treść wniosku](#)).

Nasze badanie miało charakter czysto ilościowy i miało na celu przyjrzenie się z lotu ptaka problemom wokół debaty o stanie gminy. Zebrane dane analizowaliśmy, korzystając z platformy sprawdzamyjakjest.pl – pierwszego w Polsce serwisu do społecznościowego analizowania danych publicznych. We wspólne analizowanie włączyło się 157 osób¹³.

Badanie poprzedził pilotaż w lipcu 2019 roku, który objął gminy województwa lubelskiego. W badaniu pilotażowym pytaliśmy m.in. o to, czy radni wyznaczyli zasady związane z raportem, ile stron liczył raport, kiedy i jak go opublikowano, jak dokładnie przebiegała debata, w jakiej kolejności zabierano głos i czy mieszkańcy mieli ograniczony czas wypowiedzenia się¹⁴. Odpowiedzi pokazały nam, że nie czas skupiać się na przebiegu debaty, jeśli w większości gmin jej nie było. Na nasz wniosek odpowiedziało 66% gmin z województwa lubelskiego. W 94% gmin, które odpowiedziały, w debacie nie wzięły udziału

¹² <https://sprawdzamyjakjest.pl/#!/annotations/mission/10>

¹³ <https://sprawdzamyjakjest.pl/#!/annotations/mission/10>

¹⁴ <https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/raport-o-stanie-gminy>



ani jeden mieszkaniec, a w 28% także żaden radny nie zabrał głosu, w 38% w debatę włączyło się do 1 do 3 radnych, w kolejnych 20%- 4-5 radnych.

Dłate

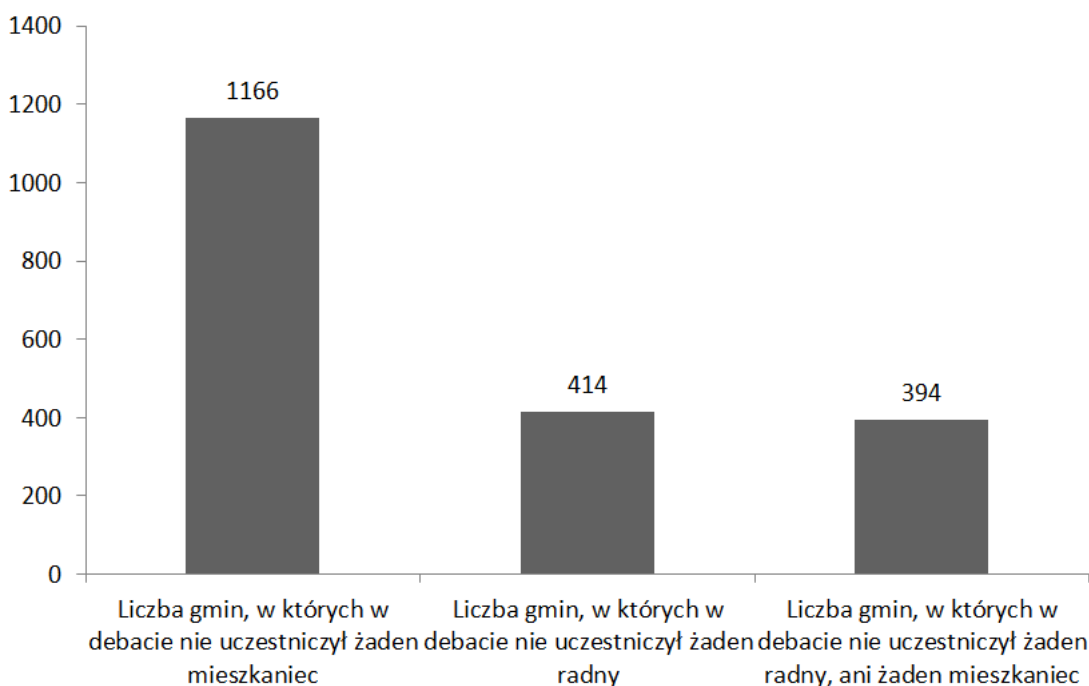
go w kolejnym badaniu – w którym zapytaliśmy wszystkie gminy – ograniczyliśmy liczbę pytań, skupiając się na możliwych przyczynach braku debaty. Chcieliśmy dowiedzieć się – czy radni byli aktywni w procesie przygotowań do raportu i później - podczas debaty oraz czy w samych urzędach raport miał szanse wywołać jakieś poruszenie. Sprawdzaliśmy, jak władze zapraszały mieszkańców do debaty.

WYNIKI BADAŃ

Wyniki naszych badań opieramy na zapytaniu wysłanym do 2255, czyli do gmin we wszystkich województwach poza województwem lubelskim, które brało udział w pilotażu i otrzymało inne pytania. Otrzymaliśmy 1401 odpowiedzi, a zatem wnioski opieramy na danych z 62% badanych gmin.

W wynikach najbardziej uderzyło nas to, że aż w 84% gmin do debaty nie zgłosił się żaden mieszkaniec. Choć w tej grupie znaleźliśmy 10 takich, w których, pomimo iż nikt się nie zgłosił, ostatecznie mieszkańcy zabrali głos. Zatem procedury nie były bardzo sztywne. W 30% gmin w debacie nie wzięły udziału żaden radny, a w 28% gmin nie zgłosił się ani radny, ani mieszkaniec.

Wniosek - w prawie w jednej trzeciej gmin debaty po prostu nie było. A tylko w 16% wzięli w niej udział mieszkańcy.



Wykres 1 – Poziom uczestnictwa w debacie o stanie gminy

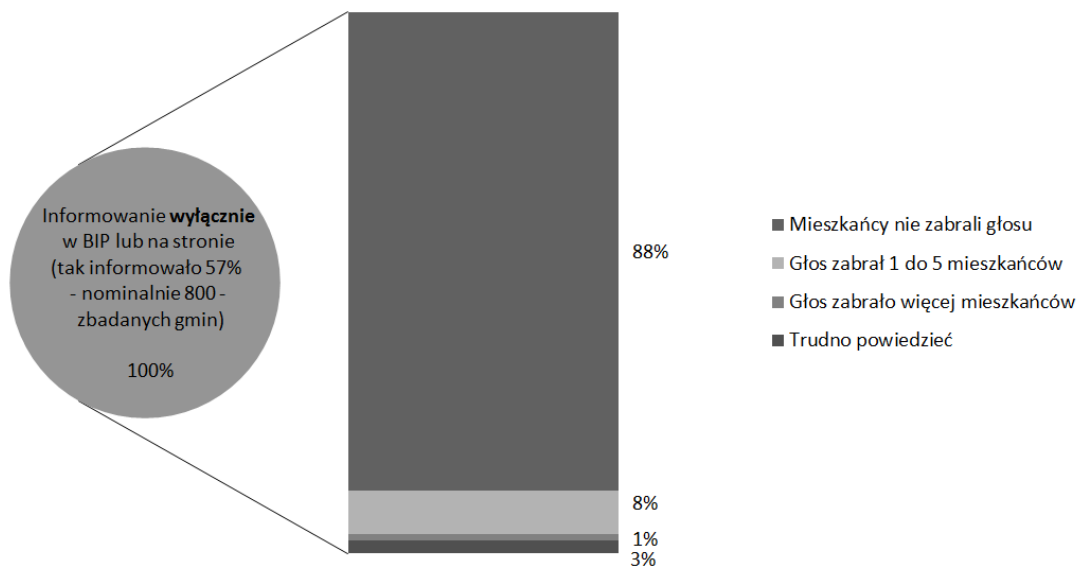


SPRAWDZAMY

J A K J E S T

Od początku stawialiśmy tezę, że wpływ na uczestnictwo mieszkańców może mieć sposób informowania. Dominującym i często jedynym sposobem informowania o tym, że można zabrać głos w sprawie raportu o stanie gminy był Biuletyn Informacji Publicznej lub strona gminy. 57% zbadanych gmin informowało tylko w ten sposób. W 88% takich gmin do debaty nie zgłosił się żaden mieszkaniec. W 6% gmin w ogóle nie poinformowano o możliwości zabierania głosu, a jednak w kilku przypadkach w tych gminach mieszkańcy zgłosili się. Były to: Barlinek, Białystok, Grębocice, Kolsko, Płońsk (gmina) i Rogowo (gmina). W 2% gmin informowano jedynie podczas osobistych spotkań wójta, burmistrza czy prezydenta miasta z mieszkańcami. Nietrudno zauważyć, że taka deklaracja nie jest możliwa do weryfikacji. Od 9% gmin nie otrzymaliśmy jednoznacznej odpowiedzi.

Można zatem podsumować, że w od 65 do 74% gmin nie włożono w informowanie mieszkańców prawie żadnego wysiłku.



Wykres 2 – poziom zaangażowania mieszkańców w debatę o stanie gminy, a sposób informowania o debacie i możliwości uczestniczenia.

25% gmin informowało na więcej sposobów. Ale i w tej grupie aż w 80% z nich żaden mieszkaniec nie wyraził chęci zabrania głosu.

Przyjrzelśmy się, w jaki sposób zachęcano mieszkańców do zabrania głosu. Nasze badanie nie ma charakteru pogłębionego, dlatego uzyskane dane nie pozwalają na twarde wnioski dotyczące skutecznych sposobów dotarcia do mieszkańców i zachęcenia ich do zabierania głosu. Wpływ na to mają bowiem czynniki takie jak wcześniejsze doświadczenia społeczności związane z zabieraniem głosu, zrozumiałość komunikatów czy nastawienie władz. My natomiast pytaliśmy jedynie o kanały docierania. Jednocześnie jednak dane wskazują, że tam, gdzie informowano na więcej sposobów, zainteresowanie mieszkańców było nieco większe. Może być jednak tak, że samo informowanie wieloma kanałami wynikało z lepszego nastawienia władz i z wcześniejszych doświadczeń.

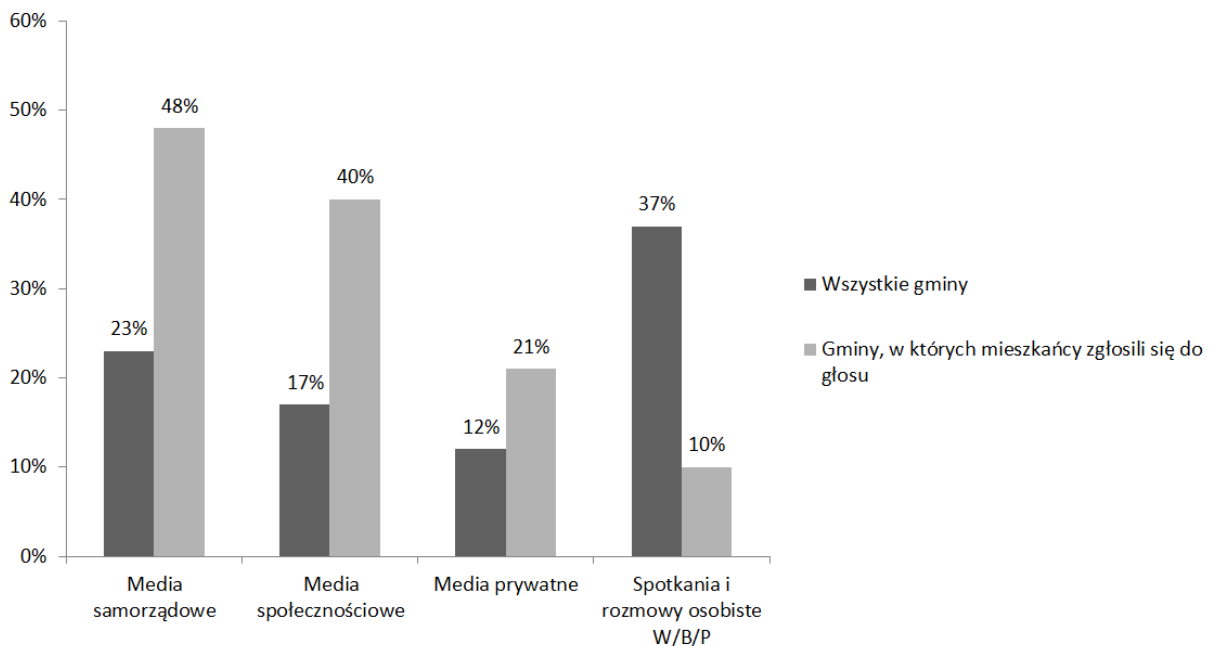
Urzędy, odpowiadając na pytanie dotyczące kanału, za pośrednictwem którego informowały mieszkańców o możliwości wzięcia udziału w debacie na temat raportu, mogły wybrać dowolną liczbę punktów z zaproponowanej przez nas listy i dopisać własne propozycje.



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

91% gmin deklarujących, iż informowały, korzystając z kilku kanałów (było ich w sumie 351, czyli 25% wszystkich), robiło to za pomocą strony internetowej i BIP-u. 23% gmin zamieściło informację w mediach społecznościowych gminy, 17% w gminnej gazecie, radiu bądź telewizji, 12% w innych mediach, 37% informowało w czasie spotkań z mieszkańcami. Sporadycznie wskazywano również na inne sposoby przekazywania informacji, o które nie pytaliśmy, takie jak tablice ogłoszeń w urzędzie, w mieście czy we wsi gminnej i w sołectwach, aplikacja Blisko oraz podanie informacji o możliwości zabrania głosu na wcześniejszych sesjach rady gminy. Procenty te zmieniają się, gdy z podgrupy tych gmin, które informowały o możliwości zabrania głosu na kilka sposobów, wyodrębnimy kolejną podgrupę gmin, w których mieszkańcy ostatecznie zgłosili się do głosu. W tych gminach - poza BIP i stroną internetową - najczęściej informowano przez media społecznościowe - 48%, gminne media - 40%, media prywatne - 21%, osobiste spotkania wójtów/burmistrzów/prezydentów miast - 10%.



Wykres 3: Procentowe wykorzystywanie poszczególnych kanałów komunikacji we wszystkich gminach biorących udział w badaniu oraz gminach, w których mieszkańcy zabrali głos w czasie debaty o raporcie. Uwzględniono jedynie te gminy, które wskazały na korzystanie z kilku kanałów komunikacji z mieszkańcami (351 gmin).

Na pierwszy rzut oka widać, że prawdopodobnie najskuteczniejsze sposoby docierania do mieszkańców (media samorządowe i media społecznościowe) nie były tymi najczęściej używanymi przez gminy. Świadczyłyby o tym dominacja i w całej zbadanej populacji, i podgrupach tych kanałów komunikacji, które potem nie przełożyły się na udział mieszkańców. 57% gmin informowało tylko przez BIP (Wykres 2), 37% również przez rozmowy osobiste, a tylko 23% także przez media samorządowe i 17% przez społecznościowe (Wykres 3). Dla porządku warto dodać, że media społecznościowe lub samorządowe występowały jako jedyny sposób informowania tylko w trzech gminach i w nich nie przełożyły się na udział mieszkańców. Ale jest to zbyt mała liczba, by wyciągać jakiegokolwiek wnioski. Sposób informowania niewątpliwie ma wpływ na udział mieszkańców, co potwierdza Wykres 3. Tam, gdzie informowano między innymi przez media społecznościowe czy samorządowe, udział mieszkańców w debacie jest wyższy – od 41 do 48%. Można też postawić tezę wymagającą pogłębionych badań, że najbardziej skuteczne są te sposoby, które - jeśli istnieją - powinny być obowiązkowym miejscem przekazania informacji o



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

tym, co dzieje się w gminie. Chodzi o media prowadzone przez gminę - czy to tradycyjne¹⁵, czy społecznościowe. Nie ma bowiem innego uzasadnienia ich istnienia. Wszak powstają po to, by informować mieszkańców o sprawach dla nich ważnych, a jakie sprawy mogą być ważniejsze od stanu gminy? A tymczasem, po porównaniu z danymi prowadzonymi w innych naszych badaniach¹⁶, wynika, że nie więcej niż 5% gmin prowadzących media społecznościowe użyło ich do informowania o raporcie oraz nie więcej niż 20% gmin, które wydają własne tygodniki, dwutygodniki, miesięczniki, mają radio czy telewizję - czyli media, w których powinny być podawane stosunkowo aktualne informacje - skorzystało z tej drogi informowania.

Kwestia zaangażowania władz gminy w wywołanie dyskusji o raporcie o stanie gminy może być też pośrednio obserwowana poprzez sprawdzenie, co działo się w samych urzędach i co zrobili w tej kwestii rady. Wedle otrzymanych przez nas odpowiedzi, w 12% gmin rady przyjęły uchwały, o których mowa w art. 28aa ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących raportu o stanie gminy. Jednak w wielu wypadkach odpowiedź była myląca. Część gmin wcale nie przyjęła takiej uchwały, a odpowiadający mieli na myśli uchwałę o udzieleniu absolutorium wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Wśród uchwał znaleźliśmy także taką, jak ta z Bystrzycy Kłodzkiej, którą mieszkańcom zapewne trudno byłoby entuzjastycznie przyjąć. Powtarza ona nie tylko bariery ustawowe, takie jak konieczność pisemnego zgłoszenia do zabrania głosu, zebrania sporej liczby podpisów pod zgłoszeniem i złożenia wniosku najpóźniej na dzień przed debatą. Dodatkowo radni w Bystrzycy Kłodzkiej wprowadzili takie ograniczenia w debacie, jak czas wypowiedzi ograniczony do 10 minut na mieszkańca, możliwość zabrania głosu tylko raz i odmowa przyjęcia zgłoszeń od większej liczby niż 15 osób¹⁷. W wielu gminach zasady zabierania głosu tworzone były już przy okazji tworzenia warunków dla samej debaty, co wydaje się bardziej adekwatne. Dotarły do nas zarówno informacje pozytywne, jak choćby wspomniane już gminy, w których nikt nie zgłosił się do zabrania głosu, a jednak głos zabrał, jak i przykłady sztywnego podejścia do ustawowych wymogów i za ich pomocą odbierania głosu mieszkańcom.

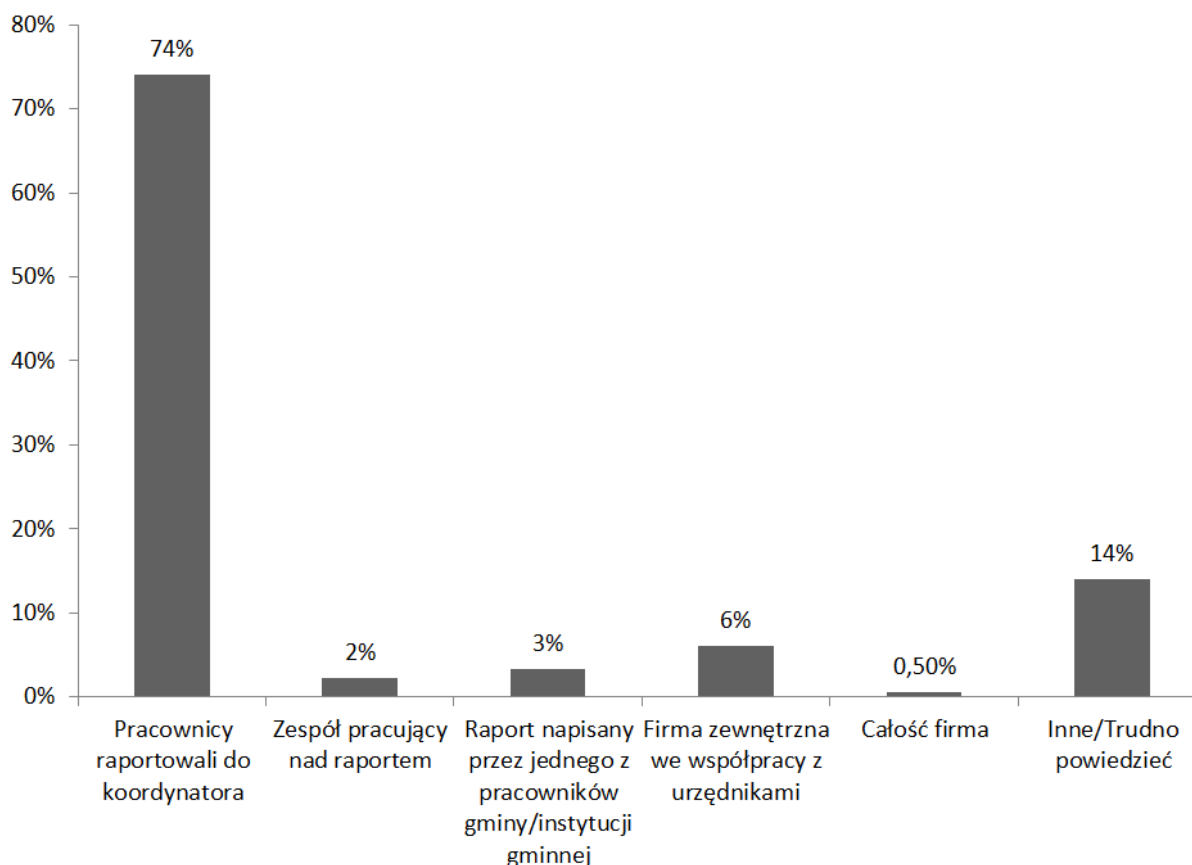
Jeśli zaś chodzi o zaangażowanie urzędów w przygotowywanie raportów, to interesowały nas procesy, które mogły mieć w tych urzędach miejsce. Czy miała szansę pojawić się jakaś refleksja - czy to nad dostępnością danych potrzebnych do analiz, czy nad ocenianiem efektów prowadzonej polityki, czy też nad jej kierunkiem? Zakładaliśmy, że im więcej osób jest włączonych w przygotowanie raportu i im bardziej urząd stworzył warunki do rozmowy o raporcie, tym większa szansa na refleksję. Jak się okazuje, ten temat wygląda znacznie lepiej niż pozostałe. Wbrew popularnemu przekonaniu, że "na raportach zarobią firmy consultingowe", korzystanie z ich usług było stosunkowo rzadkie. Przede wszystkim jednak, niezwykle rzadko była im powierzana całkowita odpowiedzialność za przygotowanie raportu. Na 1401 gmin, tylko 6 zadeklarowało powierzenie całości prac firmom zewnętrznym, a 84 przygotowały raporty wspólnie z firmami. Razem daje to 6,5% wszystkich gmin, od których otrzymaliśmy odpowiedź. Najczęściej to poszczególne wydziały i instytucje gminne raportowały do jednej osoby, która zbierała raport w całość - tak pracowało 74% gmin. Nam zaś najcenniejszy wydał się taki sposób pracy, gdy nad raportem pracował specjalnie powołany zespół w urzędzie. Oczywiście chodzi nam o taki zespół, który planuje, analizuje i podsumowuje zebrane dane i informacje. Istnienie zespołu zadeklarowało 2,2% gmin, w sumie 31 urzędów. Nie mamy możliwości ocenienia, jak wyglądała praca nad raportem pod kątem jakościowym. Wydaje nam się jednak, że warto, by gminy wybierały formę pracy, biorąc pod uwagę jakość wyciąganych wniosków, a nie tylko sprawność organizacyjną dotyczącą zbierania danych.

¹⁵ Nie zawsze będą to zarejestrowane tytuły prasowe. Dane zbieraliśmy w 2018 roku

<https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/monitoring-mediow-samorzadowych>

¹⁶ https://backend.sprawdzamyjakiest.pl/media/annotations/mission/report_file/SJJ_raport_laiki.pdf

¹⁷ <http://bip.ug-bystrzycaklodzka.dolnyslask.pl/plik.php?id=507059&wer=1>



Wykres 4 – sposoby tworzenia raportu o stanie gminy w zbadanej populacji gmin (1401 gmin)

Wśród badanych gmin zainteresowały nas także te, w których głos zabrało wielu mieszkańców, choć nasze dane wskazują, że nie wykazały się nadzwyczajnymi staraniami o udział mieszkańców w debacie. Była to czteroipółtysięczna gmina Krośniewice¹⁸ w powiecie kutnowskim, w województwie łódzkim. Choć o możliwości zabrania głosu informowano za pomocą BIP i strony internetowej oraz na spotkaniach z mieszkańcami, czyli w sposób mało skuteczny (skuteczność informowania przez BIP i stronę to 8,6%), to do zabrania głosu zgłosiło się aż 11 mieszkańców¹⁹.

WNIOSKI NA PRZYSZŁOŚĆ

Nasza analiza skupiła się na prześledzeniu, ile o raportach rozmawiano w gminach. Poczynając od ram tworzonych przez radnych, przez ich przygotowywanie, aż po debatowanie nad nimi. Zebrane dane pokazały, że w wielu gminach najbardziej zainteresowani raportami byli urzędnicy. Nie byli nimi zainteresowani ani radni, ani mieszkańcy. O ile jednak ci pierwsi są wybierani po to, by interesować się

¹⁸ <https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/sprawy/mieszkanicy-i-radni-wobec-raportu-o-stanie-gmin-453>

¹⁹ <https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/sprawy/mieszkanicy-i-radni-wobec-raportu-o-stanie-gmin-453>. W podobnej sytuacji, w debacie - w mieście Lidzbark Warmiński - głos miało zabrać 30 osób, jednak po odsłuchaniu nagrania z sesji widzimy, że odpowiedź zawierała błąd. W debacie nikt nie wziął udziału <https://www.youtube.com/watch?v=9SXgZTbDXnk&feature=youtu.be>



stanem gminy i rozliczaniem wójtów/burmistrzów i prezydentów miast z wykonywanej przez nich pracy, o tyle mieszkańcy mają wolność. Mogą się nie interesować. Pytaniem jednak pozostaje, czy nie interesowali się, ponieważ utrudniono im dostęp do informacji, nie zachęcono do zabierania głosu, a wcześniej zniechęcono do aktywności społecznej, czy też był to ich wybór. Odpowiedź jest zapewne inna dla każdej gminy. My chcielibyśmy upewnić się, że władze gminne - przynajmniej te, którym zależy na prawdziwej debacie i odpowiedzialności całego samorządu za sprawy gminy, wiedziały, jak postępować. Dlatego postanowiliśmy bliżej przyjrzeć się zidentyfikowanym problemom i zacząć budować sieć samorządów chętnych do szukania sposobów na uczynienie z raportu żywego narzędzia do debaty o stanie gminy.

Pod koniec września 2020 roku zaprosimy do współpracy 10 samorządów, w których rady gmin – wspólnie z mieszkańcami – wypracują zakres danych przedstawianych w raportach, zaś władze gminy wypracują sposoby docierania do mieszkańców z informacją o raporcie i możliwości zabierania głosu oraz przeprowadzą debaty w taki sposób, by mieszkańcy zabrali w nich głos. Chcemy, by ich doświadczenia zostały opisane i by te samorzady uczyły się od siebie, ale też dzieliły się w przyszłości swoim doświadczeniem.

Można powiedzieć, że to ustawa blokuje zaangażowanie mieszkańców i to ją trzeba zmienić. Można powiedzieć, że raporty są za długie, że nie mają perspektywy porównawczej - ani z innymi latami, ani z innymi gminami, że jest to opowieść o sukcesach władz samorządowych, a nie rzetelna ocena. I że to tymi problemami trzeba się zająć w pierwszej kolejności. To wszystko często jest prawdą. Ale dla nas punktem wyjścia jest zainteresowanie mieszkańców. Najlepszy raport nie będzie miał znaczenia, jeśli nikt go nie przeczyta, nie zada pytania i nie zainteresuje się jego treścią. Natomiast raport ma szansę być bardzo dobry, jeśli będzie odpowiedzią na oczekiwania.

Marek Nowicki, nieżyjący już prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, mówił o tym, że zmiana zaczyna się od wybicia odpowiedniej cegły w murze. Po niej zawali się cały mur. My już dawno zidentyfikowaliśmy raporty o stanie gminy jako tę kluczową cegłę, a teraz identyfikujemy kluczowe narzędzie do wybicia tej cegły. Pożądana przez nas zmiana, to samorzady, w których prawdziwa jest definicja, że samorząd to mieszkańcy. Wójtowie/burmistrzowie i prezydenci miast wiedzą, że powierzono im wielką odpowiedzialność. Ta odpowiedzialność jest służbą. Radni wiedzą, że są stałymi przedstawicielami mieszkańców, którzy zostali wybrani właśnie po to, by na co dzień tworzyć ramy działania władzy wykonawczej i ją rozliczać. A mieszkańcy wiedzą, że zawsze mogą zgłosić swoje pomysły, uwagi, chęć poznania jakiejś kwestii i mogą się włączyć w przygotowane dla nich procesy decyzyjne.

Kluczowa rola raportu o stanie gminy była dla nas jasna od dawna. Brakowało nam jednak twardych danych do zidentyfikowania problemu. Dzięki obywatelkom i obywatelom, którzy zaangażowali się wspólnie z nami w analizowanie danych w serwisie sprawdzamyjakjest.pl, podstawową wiedzę już posiadamy. Dziękujemy! Z kolei 10 gmin do pilotażu pracy nad raportem gminy możemy wyłonić dzięki projektowi sfinansowanemu przez Open Society Foundations for Europe. Będziemy go realizować od października 2020 roku. Wiedząc, że praca nad zaangażowaniem mieszkańców wymaga kompetencji,

**SPRAWDZAMY**

J A K J E S T

których czasem nam brak w Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, działania podejmujemy wspólnie z Fundacją Pole Dialogu. Jej misją jest włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne.

Ten raport publikujemy we wrześniu 2020 roku. Mamy nadzieję, że we wrześniu 2021 roku to samorządy będą opowiadały ustami swoich mieszkańców, wójtów/burmistrzów i prezydentów oraz radnych, co raport o stanie gminy wniósł do życia ich społeczności. Tego życzymy i im, i sobie.

Ogłoszenie o naborze sześciu gmin do projektu ukaże się 29 września na stronie siecobywatelska.pl. Kilka gmin zaoferowało już wcześniej swoje uczestnictwo i zostało partnerami projektu. Są to: gmina miejska Iława - (warmińsko mazurskie), gmina miejska Piastów (mazowieckie), gmina wiejska Pawonków (śląskie), gmina wiejska Sędziejowice (łódzkie). Dziękujemy.

24 września 2020 roku

ZAŁĄCZNIKI:Załącznik 1 [Wzór wniosku o informację](#)Załącznik 2 [Baza z odpowiedziami gmin](#)Załącznik 3 [Cała korespondencja z urzędami](#)