

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

## RAPORTY O STANIE SAMORZĄDU W CZASIE PANDEMII COVID-19.

### JAK WYKORZYSTAĆ USTAWOWY OBOWIĄZEK I ZAGROŻENIE EPIDEMIOLOGICZNE DO WZMOCNIENIA LOKALNEJ WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ?

*Autor: Sławomir Nałęcz*

*Rok temu, samorządowe organy wykonawcze po raz pierwszy stanęły przed wyzwaniem przygotowania, upublicznienia i poddania debacie raportu o stanie JST. Raporty zostały udostępnione w internecie, jednak większość mieszkańców nigdy nie dowiedziała się o ich istnieniu, a tylko w niewielkiej części JST mieszkańcy zabrali głos w dyskusjach o raporcie podczas sesji rad samorządów lokalnych. Korzystnej zmianie tej sytuacji może paradoksalnie pomóc kryzysowa sytuacja samorządów i rozmaite pośrednie skutki pandemii COVID-19.*

#### Zeszlóroczne doświadczenia i aktualne pytania

Na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych władze wykonawcze samorządów wszystkich szczebli są zobowiązane przekazać swoim radnym raport o stanie ich JST. Wzorem zeszlórocznej praktyki raporty te zostaną zapewne udostępnione w Biuletynach Informacji Publicznej i na stronach internetowych samorządów. Czy jednak tym razem samorządowcy zadbają o odpowiednie poinformowanie o nich mieszkańców? Czy skutki pandemii COVID-19 doprowadzą do większego wykorzystania technologii online we włączeniu obywateli w dyskusję nad raportem? Czy rady JST zrezygnują z egzekwowania wymogu okazywania określonej liczby podpisów, jako warunku udziału w debacie? Wreszcie, czy sama forma raportów będzie bardziej przystępna niż w zeszłym roku? Czy tym razem mniej będzie opisów, a więcej wniosków? Czy raporty posłużą także do pokazania wyzwań, przed jakimi stanęły samorządy? Czy we wprowadzeniu do raportu znajdzie się list od lidera samorządu mobilizujący społeczność lokalną do solidarnego działania wobec kryzysu finansów samorządowych, COVID-19 i suszy?

Odpowiedzi na powyższe pytania nie są dziś znane, ale już samo ich postawienie przez samorządowców może dać nowy impuls do pracy nad doskonaleniem raportów, do lepszej ich promocji, a także do opracowania procedur formalnych i rozwiązań informatycznych umożliwiających większy udział mieszkańców w debacie, w tym z wykorzystaniem internetu. Zanim jednak przejdę do rekomendacji odpowiadających postawionym powyżej pytaniom przedstawię najpierw główne wnioski wynikające z zeszlórocznych badań, jakie przeprowadziła Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego (FRDL).

## Co się udało, a co poszło nie tak w pierwszej edycji raportowania o stanie samorządów?

Z przeprowadzonego przez FRDL latem 2019 r. badania na losowej próbie gmin wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich oraz miast na prawach powiatów wynika, że raporty o stanie gminy można było łatwo znaleźć w internecie za pomocą najpopularniejszych wyszukiwarek (92 na 100 zbadanych JST)[1]. Niestety brak kampanii informacyjnej zarówno na poziomie ogólnopolskim, jak i lokalnym spowodował, że większość mieszkańców nigdy się o nich nie dowiedziała.

Brak wiedzy o istnieniu raportów, a dodatkowo także wymóg posiadania odpowiedniej liczby podpisów jako warunek udziału mieszkańca w dyskusji rady JST doprowadziły do tego, że tylko w 16 na 100 badanych samorządów lokalnych odnotowano udział mieszkańców w sesji rady poświęconej debacie o raportach[2]. Trudno taki wynik uznać za sukces w realizacji celu ustawy **o zwiększeniu udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych**.

Trzeba też zaznaczyć, że sprawozdania z debaty nad ww. raportem, choć na ogół dostępne na stronach internetowych samorządów, były jednak znacznie trudniejsze do znalezienia od samego raportu i dość często nie miały formy pisemnej. Często jedyną dokumentacją z sesji było wielogodzinne nagranie wideo z wyjątkowo długiej sesji rady, podczas której – oprócz debaty nad raportem – procedowano także sprawozdanie z wykonania budżetu oraz głosowania wotum zaufania i absolutorium dla władzy wykonawczej JST.

Ponadto, jak pokazuje przygotowana w FRDL analiza pt. *Z dużej chmury mały deszcz – efekty wdrożenia instytucji raportu o stanie gminy na poziomie lokalnym*, raporty same w sobie nie zostały napisane pod kątem potrzeb mieszkańców.[1] Język tych opracowań nie był na ogół dostosowany do możliwości, jakie ma większość dorosłych obywateli (8/10 ma wykształcenie nie więcej niż średnie, tymczasem tylko w 10% raportów posłużono się językiem odpowiednim dla osób ze takim wykształceniem).

Pomocą w atrakcyjnym przedstawieniu skomplikowanych nieraz kwestii były występujące w większości raportów wykresy. W połowie raportów znalazły się zdjęcia, natomiast najbardziej przyjazna dla przeciętnego czytelnika forma prezentacji skomplikowanych treści, czyli infografika, pojawiła się jedynie w 20% raportów.

Cechą zniechęcającą mieszkańców do zapoznania się z raportami jest nadmierna obszerność tych opracowań i często także brak możliwości szybkiego znalezienia poszukiwanych przez mieszkańców kwestii. Stwierdzona w badaniach FRDL średnia liczba stron raportu (86 s. bez załączników) znacznie wykraczała ponad to, co gotów jest przeczytać przeciętny Polak w jeden wieczór. Mimo dużej objętości w co piątym raporcie nie było spisu treści, a w połowie opracowań zabrakło podsumowania. Zdarzały się też raporty składające się z wielu słabo ze sobą powiązanych plików, a także raporty w postaci jednolitych plików, które nie dawały się przeszukiwać tekstowo, ponieważ zapisano je jako pliki graficzne lub były skanami dokumentów papierowych.

[1] Opis metodologii i wyników tego badania można znaleźć w raporcie *Z dużej chmury mały deszcz – efekty wdrożenia instytucji raportu o stanie gminy na poziomie lokalnym* (Bieńkowska, Z., Natęcz, S., Piechowska, M., Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL 2019), dostępnym na stronie FRDL w zakładce Badania i analizy: [www.frdl.org.pl/badania-i-analizy/analizy-celowe/](http://www.frdl.org.pl/badania-i-analizy/analizy-celowe/).

[2] Zbliżone wyniki w badaniu przeprowadzonym według bardzo podobnej metodologii uzyskała Fundacja im. Stefana Batorego. W próbie 100 JST stwierdzono 24 przypadki udzielenia głosu mieszkańcom podczas dyskusji rady gminy/miasta poświęconej raportowi o stanie lokalnego samorządu.

[3] [https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY\\_CELOWE/analiza-3.pdf](https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/analiza-3.pdf)

Brak podsumowań stwierdzony w raportach połowy samorządów lokalnych był również symptomem innego problemu, który zniechęcał mieszkańców do czytania tych dokumentów. Problemem tym była dominacja opisowego, sprawozdawczego trybu przedstawiania informacji i brak wniosków. Wiązało się to z kolei z prezentowaniem danych bez odpowiednich porównań do analogicznych JST czy choćby do wyników z lat poprzednich. Porównania między poszczególnymi JST są zresztą bardzo utrudnione nawet na podstawie gotowych już raportów. Przyczyną tego stanu rzeczy są szerokie, a jednocześnie bardzo nieprecyzyjne wymagania ustawowe, które przyczyniły się do powstania opracowań o zróżnicowanych zakresach i różnym stopniu pogłębienia poszczególnych tematów.

### **Jak zwiększyć partycypację mieszkańców przy tegorocznym raporcie o stanie samorządu?**

W trakcie tegorocznej procedury przygotowywania, upubliczniania i dyskusowania raportów o stanie samorządu warto wziąć pod uwagę kilka rekomendacji wynikających z aktualnych wyzwań i zeszłorocznych doświadczeń.

1. Publikacja raportu o stanie JST powinna być zapowiedziana akcją informacyjną z użyciem odpowiednich dla danego samorządu środków komunikacji (w gminie wiejskiej może to być kartka na tablicy ogłoszeń przy placówkach samorządowych, wiejskich sklepach czy w ogłoszeniach parafialnych, a w dużym mieście – będą to np. plakaty w autobusach miejskich. W przyszłości do rozważenia jest także promocja w regionalnych i ogólnokrajowych mediach publicznych, o ile ustawodawca przewidziałby na to bezpłatny czas antenowy do dyspozycji samorządów województw i stowarzyszeń JST.

2. W dobrze widocznej zakładce/sekcji BIPu dotyczącej raportów o stanie samorządu powinny się znaleźć – oprócz samego raportu z wszelkimi załącznikami – także inne materiały (lub linki do nich) wiążące się z tym raportem, czyli ewentualne uchwały rady JST odnośnie zakresu raportu, protokół z posiedzenia rady JST, na którym odbywała się dyskusja nad raportem, uchwała w przedmiocie wotum zaufania związana z raportem, zapis wideo zawierający dyskusję rady nad raportem oraz ewentualną transkrypcję tejże debaty. Wraz z powstawaniem raportów z kolejnych lat materiały powinny być gromadzone w podsekcjach według lat, których dotyczą.

4. Dodatkowej mocy w związku z pandemią COVID-19 nabiera sformułowany jeszcze przed jej nadejściem postulat rezygnacji z wymogu zebrania określonej liczby podpisów osób wspierających danego mieszkańca, który chce zabrać głos w dyskusji nad raportem podczas odpowiedniego posiedzenia rady JST. Rzeczywiście dla osiągnięcia celu, jakim jest włączenie mieszkańców w debatę i współodpowiedzialność za sprawy ich samorządu, ważne jest takie zorganizowanie dyskusji o raporcie i takie o niej informowanie, aby mieszkańcy „czuli się zaproszeni” zarówno do udziału w dyskusji o raporcie podczas posiedzenia rady gminy, jak też do przysyłania swoich pytań i opinii przed tym posiedzeniem (forma elektroniczna lub papierowa). [4]

4] „Rada powinna także ogłosić, że odstępuje od stosowania ustawowego wymogu zebrania podpisów pod zgłoszeniem, oraz przyjmując jasne zasady udziału w debacie, takie jak: czas wypowiedzi, kolejność oraz maksymalna liczba osób, które mogą zostać dopuszczone do dyskusji” – czytamy w opracowaniu pt. *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?* przygotowanym przez Dawida Sześciło i Bartosza Wilka z Fundacji im. Stefana Batorego. Uzasadniając swoje stanowisko autorzy, twierdzą, że „błędna byłaby wykładnia przepisów ustawy uniemożliwiająca radzie odstąpienie od wymogu żądania podpisów poparcia od osób zainteresowanych udziałem w debacie. Celem ustawy ze stycznia 2018 roku, wyrażonym nawet w jej tytule, jest zwiększenie udziału obywateli w funkcjonowaniu samorządu. Ustawa miała zagwarantować prawo do udziału w debacie, które na gruncie wewnętrznych regulacji samorządowych z reguły nie jest zapewnione. Absurdem byłoby więc interpretowanie jej przepisów w sposób uniemożliwiający radzie – w ramach jej ustrojowej autonomii – zastosowanie rozwiązań, które jeszcze bardziej służą ułatwieniu udziału obywateli”. Autorzy podają też przykłady dopuszczenia już w zeszłym roku do dyskusji o raportach także tych mieszkańców, którzy nie dostarczyli podpisów. Podstawą było wówczas przegłosowanie przez radę wniosku formalnego o dopuszczenie do głosu tych właśnie mieszkańców.

5. Technicznym, ale niezwykle ważnym zagadnieniem związanym z przeciwdziałaniem rozno-  
szeniu koronawirusa, jest kwestia zapewnienia odpowiednich rozwiązań informatycznych dla  
mieszkańców, którzy zgłoszą odpowiednio wcześniej chęć zabrania głosu w dyskusji podczas  
posiedzenia rady JST.

6. Przygotowując raporty o stanie samorządu, warto uwzględnić perspektywę mieszkańca i po-  
starać się o uniknięcie problemów zdiagnozowanych w raportach zeszłorocznych. W szczegól-  
ności ważne jest, aby raporty były:

- pisane językiem odpowiednim dla osób z co najwyżej średnim wykształceniem[5],
- krótsze (możliwe do zapoznania się w jeden wieczór), a zarazem przedstawiające wybrane  
dane szczegółowe w załącznikach,
- dobrze ustrukturalizowane i łatwe do przeszukania,
- w większym stopniu oparte na porównaniach sytuacji z danego samorządu z danymi o  
innych podobnych samorządach[6] oraz uwzględniające dynamikę analizowanych danych,
- posługujące się nie tylko wykresami i zdjęciami, ale także infografikami,
- sformułowane bardziej w języku wniosków, wyzwań i rekomendacji niż prostych opisów,

### **Jak wykorzystać raporty do wzmocnienia wspólnoty lokalnej?**

Na koniec warto zauważyć, że wobec kryzysowej sytuacji, w jakiej znalazły się samorządy, oraz  
wobec wielu medialnych prób podważania wiarygodności władz samorządowych, raporty o  
stanie JST mogą odegrać bardzo ważną rolę w komunikacji z mieszkańcami. Dzięki nim  
obywatele będą mogli otrzymać rzetelną wiedzę o tym, jak w ciągu 2019 r., pogorszyły się  
warunki działalności samorządu i w jakiej kondycji samorząd wszedł w rok bieżący.

Nawiązując się do dobrych praktyk z zeszłego roku, warto zasadniczą część raportu poprzedzić  
listem do mieszkańców. W liście tym lider JST może wskazać najważniejsze wyzwania, przed  
jakimi stanęła wspólnota samorządowa w związku z kryzysem finansów samorządowych,  
pandemią COVID-19 i nadciągającą suszą. Uczciwie i w poczuciu odpowiedzialności przedsta-  
wiona sytuacja JST w połączeniu ze wskazaniem priorytetów i wartości, jakich będzie się starał  
dochować samorząd w czasie kryzysu wzmocni poczucie lokalnej wspólnoty, gotowość do  
wzajemnego wsparcia oraz zaufanie do władz samorządowych.

[5] Poziom trudności dowolnego tekstu można sprawdzić on-line za pomocą aplikacji Jasnopis.pl.

[6] Dane do porównań z podobnymi JST można uzyskać za pomocą Systemu Analiz Samorządowych dostępnego na  
stronie <https://www.systemanaliz.pl/monitor-rozwoju-lokalnego>.

### **O Autorze:**

**dr Sławomir Nałęcz** – socjolog, Krajowy Koordynator Badań i Analiz w Fundacji Rozwoju  
Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, kieruje Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL; badacz  
kapitału społecznego i gospodarki społecznej, w tym organizacji pozarządowych i spółdzielczości.

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować  
jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

Warszawa, maj 2020

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa  
[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)