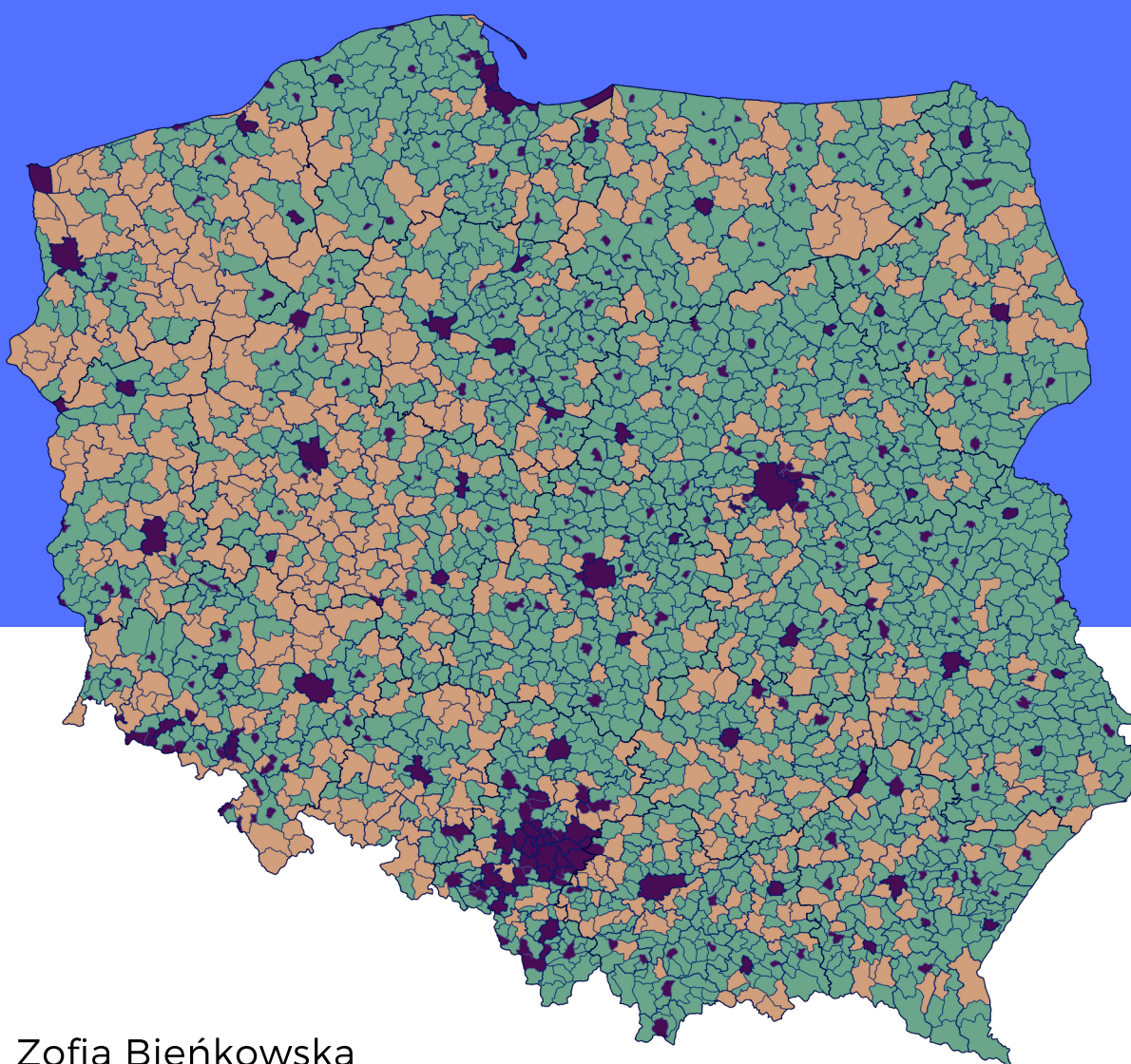


Z DUŻEJ CHMURY MAŁY DESZCZ - EFEKTY WDROŻENIA INSTYTUCJI RAPORTU O STANIE GMINY NA POZIOMIE LOKALNYM



Zofia Bieńkowska
Sławomir Natęcz
Maria Piechowska

ANALIZA CELOWa nr 3/2019

SPIS TREŚCI

WSTĘP	3
1. METODOLOGIA BADANIA.....	4
2. DOSTĘPNOŚĆ RAPORTÓW I RELACJI Z DEBATY ORAZ UDZIAŁ MIESZKAŃCÓW	5
2.1. DOSTĘPNOŚĆ RAPORTÓW.....	5
2.2. DOSTĘPNOŚĆ RELACJI Z DEBAT O RAPORTACH.....	6
2.3. UDZIAŁ MIESZKAŃCÓW W DEBATACH NAD RAPORTAMI	7
3. PRZYSTĘPNOŚĆ RAPORTÓW	9
3.1. OBSZERNOŚĆ RAPORTÓW.....	9
3.2. ŁATWOŚĆ ZNAJDOWANIA INFORMACJI	9
3.3. ZROZUMIAŁOŚĆ TEKSTU RAPORTU	10
3.4. WIZUALIZACJA TREŚCI RAPORTÓW.....	12
3.5. OBECNOŚĆ WSTĘPU I PODSUMOWANIA.....	13
4. ZAWARTOŚĆ MERYTORYCZNA RAPORTÓW.....	15
4.1. ZGODNOŚĆ RAPORTÓW Z USTAWĄ.....	15
4.1.1. REALIZACJA POLITYK, PROGRAMÓW, STRATEGII I UCHWAŁ.....	15
4.1.2. BUDŻET OBYWATELSKI.....	17
4.2. ZGODNOŚĆ RAPORTÓW Z PROPOZYCJAMI FUNDACJI BATOREGO I ZWIĄZKU MIAST POLSKICH.....	18
4.3. ANALIZA ZAWARTOŚCI RAPORTÓW WEDŁUG DZIEDZIN.....	18
4.3.1. DEMOGRAFIA	18
4.3.2. UBÓSTWO, ZATRUDNIENIE ORAZ BEZROBOCIE.....	20
4.3.3. POLITYKA SPOŁECZNA / POMOC SPOŁECZNA	20
4.3.4. KWESTIE FINANSOWE.....	22
4.3.4.1. INFORMACJA O PROJEKTACH DOFINANSOWANYCH LUB FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW ZEWNĘTRZNYCH	23
4.3.4.2. FUNDUSZ SOŁECKI.....	24
4.3.5. PLANOWANIE / ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE	25
4.3.6. ZASOBY MATERIALNE GMINY / MIENIE KOMUNALNE / GOSPODARKA MIESZKANIOWA	26
4.3.7. INFRASTRUKTURA KOMUNALNA, TRANSPORT I WODOCIĄGI	27
4.3.8. ŚRODOWISKO	27
4.3.9. OCHRONA ZDROWIA.....	28
4.3.10. WSPÓŁPRACA Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI (NGO)	30
4.3.11. EDUKACJA.....	31
4.3.12. KULTURA	32
4.3.13. JAKOŚĆ USŁUG PUBLICZNYCH.....	32
4.4. ZAKRES INFORMACJI SZCZEGÓŁOWYCH ZAWARTYCH W GŁÓWNEJ CZĘŚCI RAPORTU I W ZAŁĄCZNIKACH.....	33
4.4.1. ZAKRES INFORMACJI ZAWARTYCH W GŁÓWNEJ CZĘŚCI RAPORTU	33
4.4.2. ZAKRES INFORMACJI ZAWARTYCH W ZAŁĄCZNIKACH.....	34
PODSUMOWANIE.....	34
REKOMENDACJE	36
SPIS WYKRESÓW.....	38

Grafika na okładce: Rodzaje gmin w Polsce według TERYT w dniu 1 stycznia 2018 r. (za: GUS)

WSTĘP

Zgodnie ze znowelizowanymi w styczniu 2018 roku przepisami ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz bądź prezydent) ma obowiązek, do 31 maja, przedstawić radzie gminy (miasta) „raport o stanie gminy” za poprzedni rok. Następnie raport ma być poddany debacie, która powinna zakończyć się głosowaniem nad wotum zaufania dla władarza gminy/miasta. W debacie mają prawo zabierać głos mieszkańcy, którzy przekazali swoje pisemnie zgłoszenie z odpowiednią liczbą podpisów do przewodniczącego rady gminy/miasta. Całość winna się odbyć podczas tej samej sesji rady, na której podejmowana jest decyzja o udzieleniu absolutorium wójtowi/ burmistrzowi/prezydentowi.

Biorąc pod uwagę nazwę ustawy nowelizacyjnej, wprowadzenie instytucji raportowania o stanie gminy miało służyć „**wzmocnieniu udziału obywateli w (...) funkcjonowaniu i kontrolowaniu organów publicznych**”¹. Cel ten jest bliski idei obywatelskiej samorządności, która jest misją Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL). Postanowiliśmy więc sprawdzić, w jakim stopniu cel ten udało się zrealizować w zakresie przewidzianym wspomnianą ustawą.

W sierpniu br. FRDL przeprowadziła badanie reprezentatywnej próbki 100 raportów o stanie gminy/miasta przygotowanych w związku z nowelizacją w zeszłym roku ustawy o samorządzie gminnym².

Dostępność i przystępność raportu o stanie gminy/miasta są podstawowymi warunkami dotarcia zawartych w nim treści do obywateli, dlatego przeanalizowaliśmy internetową dostępność raportów i relacji z debaty o nich podczas odpowiednich sesji rady gminy/miasta oraz przystępność formy informacji zawartych w raporcie.

Trzeba zaznaczyć, że regulacja ustawowa w zakresie wielu aspektów raportu i związanych z nim procedur jest bardzo skąpa. Na przykład przepisy nic nie mówią o sposobie udostępniania raportu obywatelom. Ze względu na obecnie dominujące technologie przekazu informacji przyjęliśmy, że na użytek naszej analizy miarą dostępności raportu i ww. relacji z debaty będzie dostępność tej dokumentacji w internecie. Natomiast w analizie przystępności formy raportów dla mieszkańców braliśmy pod uwagę takie cechy raportu, jak jego obszerność, łatwość znajdowania w nim informacji, zrozumiałość stosowanego języka, obecność elementów wizualizacyjnych, obecność spisu treści, wstępu i podsumowania.

Poza dostępnością i przystępnością raportów o stanie gminy/miasta nasze badanie objęło też ich zawartość merytoryczną, chociaż – ze względu na lakoniczność zapisów ustawy – określenie

¹ Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia udziału obywateli w wybieraniu, funkcjonowaniu i kontrolowaniu organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018 r.

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000130> (dostęp 27.09.2019)

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95)

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf> (dostęp 27.09.2019)

pożądanego zakresu informacyjnego raportu było dużym wyzwaniem, i to zarówno dla przygotowujących raporty urzędników, jak też dla badaczy.

Zawartość raportu o stanie gminy została przez ustawodawcę określona bardzo ogólnie. Zgodnie z treścią art. 28aa, pkt 2 „Raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego”. Dodatkowo ustawa przewidziała, że rada gminy może określić szczegółowe wymogi wobec tego dokumentu (art. 28aa, pkt 3).

Oprócz wymogów ustawowych dwie opiniotwórcze organizacje pozarządowe (Fundacja im. Stefana Batorego i Związek Miast Polskich) przedstawiły propozycje modelowej zawartości raportu. Wzór przedstawiony przez Fundację Batorego jest bardziej szczegółowy; w wielu miejscach skupia się na wyliczeniach statystycznych i wskaźnikach liczbowych³. W tym ujęciu raport powinien być dokumentem kompleksowo przedstawiającym stan samorządu, a nie tylko sprawozdaniem z działalności gminnej władzy wykonawczej w poprzednim roku. Dla odmiany wzór zaproponowany przez Związek Miast Polskich – choć również dość obszerny – wychodzi jednak z założenia, że podstawą raportu winno być sprawozdanie z realizacji planów, strategii i polityk i różnego rodzaju dokumentów, które gmina stworzyła⁴.

W naszym badaniu przeanalizowaliśmy poziom zgodności zarówno z minimalnym zakresem wymienionym w ustawie, jak też z wzorami przedstawionymi przez obie organizacje pozarządowe. Ponadto przeprowadziliśmy analizę zawartości raportów według dziedzin działalności samorządu lokalnego oraz analizę zakresu informacji zawartych w głównej części dokumentu i w załącznikach.

1. METODOLOGIA BADANIA

Do badania wylosowano 100 jednostek terytorialnych najniższego szczebla, po równo z każdego typu (miasta na prawach powiatu, pozostałe gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie). Dla każdej z wylosowanych gmin zastosowano następującą procedurę pozyskania raportu: została podjęta próba wyszukania w Internecie „raportu o stanie gminy [nazwa jednostki terytorialnej]” oraz debaty na temat przedstawionego raportu („raport o stanie gminy [nazwa jednostki terytorialnej] debata”). Jeśli wyszukanie się nie powiodło, podejmowane były dalsze próby wyszukiwania dokumentu, z uwzględnieniem strony internetowej danej gminy/miasta i jej BIP-u (Biuletyn Informacji Publicznej). Jeśli to nie przyniosło efektu, następował telefoniczny i mailowy kontakt z urzędem gminy/miasta. Prosimy o przesłanie raportu oraz informacji o debacie. W przypadku, gdy nie udało się zdobyć raportu w ciągu 14 dni (za pomocą maili powołujących się na prawo do informacji publicznej) dołosoowano kolejne gminy do próby. Finalnie zbadano 100 raportów, w tym 98 z próby podstawowej.

³http://www.batory.org.pl/dla_mediow/samorzad_lokalny_bez_tajemnic_jak_przygotowac_roczny_raport_o_stanie_jednostki_samorzadu_terytorialnego (dostęp 27.09.2019)

⁴http://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2524/Raport_o_stanie_gminy_-_za_o_enia_ZMP.pdf (dostęp 27.09.2019)

Zawartość pozyskanych w ten sposób raportów została następnie przeanalizowana pod względem wytypowanych wcześniej zagadnień i zakodowana w zbiorze danych. Dalszym etapem była analiza statystyczna, w której zastosowano wagi uwzględniające rzeczywisty udział typów gmin w populacji gmin w Polsce.

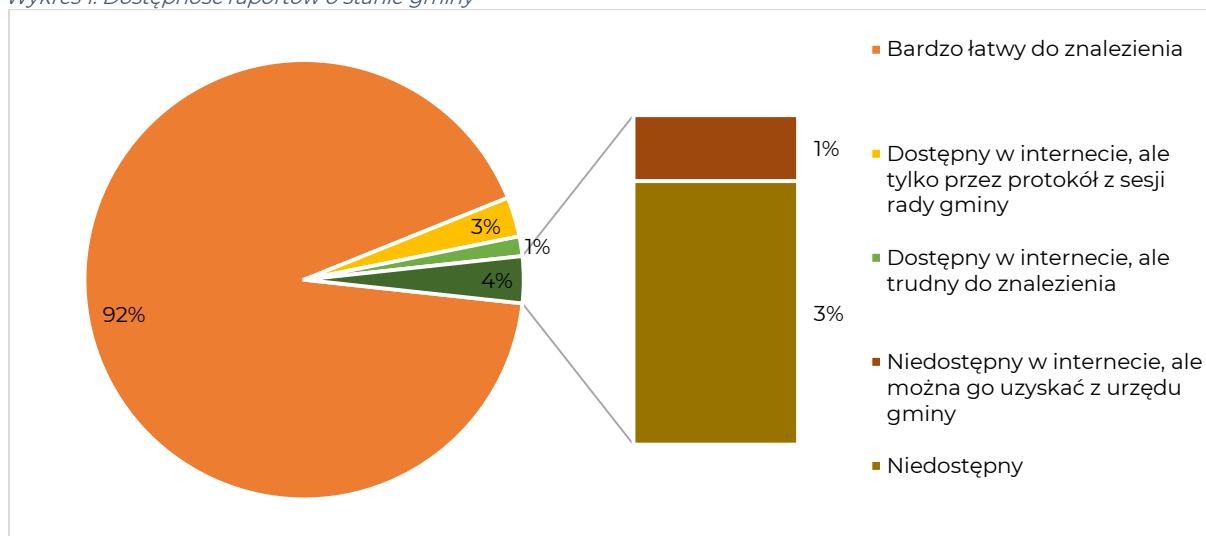
Oprócz analizy zawartości raportów oceniona została ich atrakcyjność wizualna, wykorzystanie infografik, ilustracji, wykresów itp. Za istotne uznane zostało również zbadanie poziomu trudności tekstu. Do tego zadania wykorzystano aplikację internetową „jasnopis.pl”. Za jej pomocą uzyskano wystandaryzowaną ocenę pierwszej strony podsumowania raportu. Jeśli w raporcie nie było podsumowania, analizie poddawano pierwszą stronę wstępu, a jeśli brakowało wstępu – losowo wybraną stroną głównej części raportu.

2. DOSTĘPNOŚĆ RAPORTÓW I RELACJI Z DEBATY ORAZ UDZIAŁ MIESZKAŃCÓW

2.1. DOSTĘPNOŚĆ RAPORTÓW

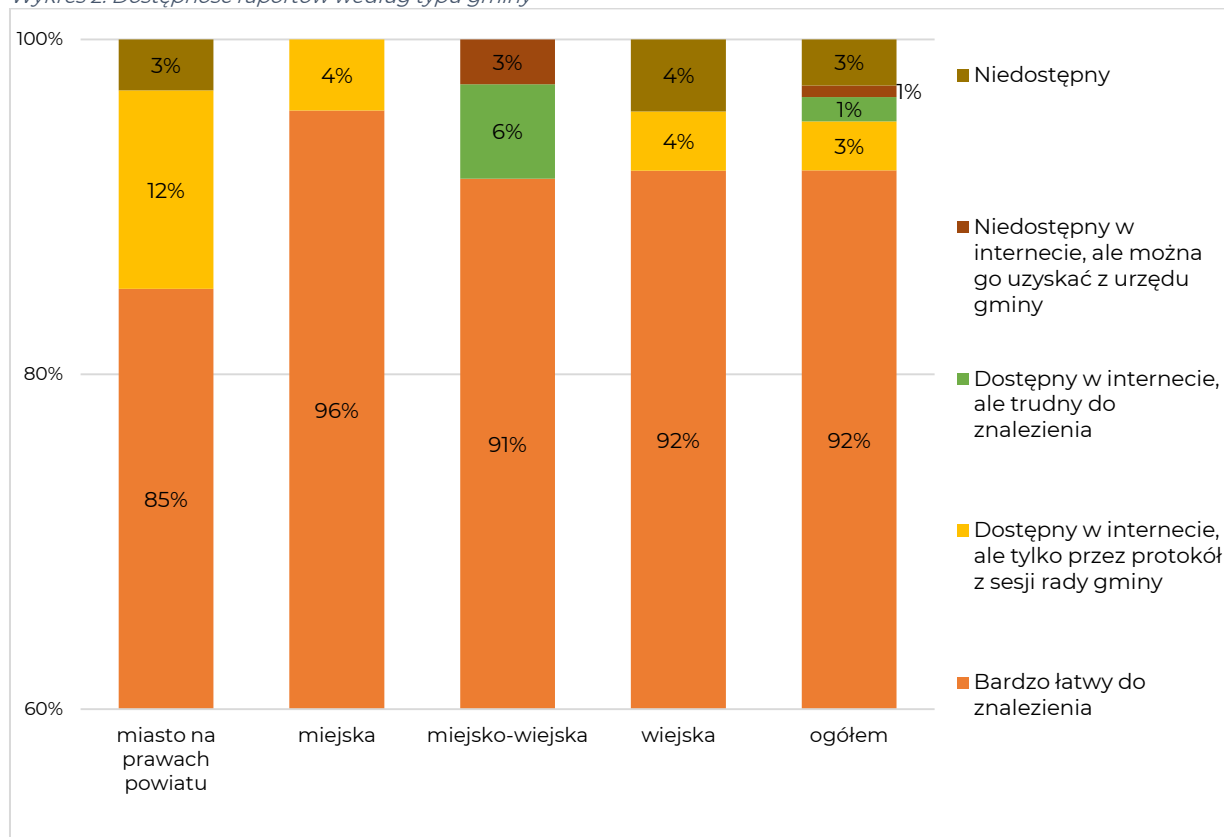
Prawie wszystkie raporty (9/10) zostały znalezione w internecie przy pierwszej próbie wyszukania – od razu po wpisaniu w wyszukiwarkę hasła „raport o stanie gmin [nazwa gminy]”. Dodatkowo, pojedyncze raporty znaleziono w sieci poprzez protokół z sesji rady gminy dotyczącej absolutorium dla lidera lokalnego samorządu (3/100), albo dzięki wskazówkom uzyskanym od urzędników gminy/miasta (1/100). W zaledwie 4 na 100 gmin raportu nie było w sieci w ogóle, z tego w większości przypadków nie można go było otrzymać w ciągu 2 tygodni nawet po przesłaniu maila z powołaniem się na ustawę o dostępie do informacji publicznej (3/100), a najrzadziej występowała sytuacja, gdy raport nie był udostępniony w internecie, ale można go było otrzymać mailem (1/100).

Wykres 1. Dostępność raportów o stanie gminy



Analizując internetową dostępność raportów pod kątem typu gminy, można zauważyć, że w miastach na prawach powiatu wystąpił najmniejszy odsetek raportów, których znalezienie było możliwe nawet dla mało zaawansowanych użytkowników sieci. Natomiast relatywnie najlepszą dostępność miały raporty z pozostałych gmin miejskich.

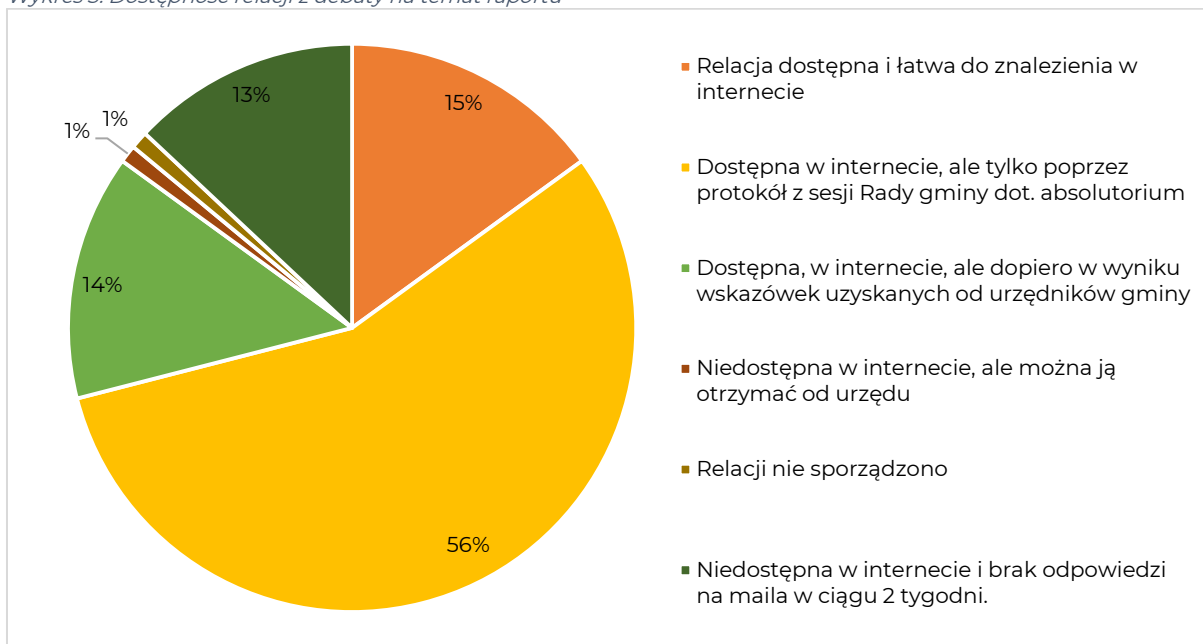
Wykres 2. Dostępność raportów według typu gminy



2.2. DOSTĘPNOŚĆ RELACJI Z DEBAT O RAPORTACH

Inaczej niż w przypadku raportu o stanie gminy, znalezienie w internecie relacji z debaty nad tymże raportem było o wiele trudniejsze. Tylko w 1/6 gmin wystarczało wpisanie odpowiedniej frazy w wyszukiwarkę ("raport o stanie gminy [nazwa jednostki terytorialnej] debata"), natomiast w większości przypadków (prawie 6/10) odnalezienie relacji z debaty było możliwe tylko poprzez protokół z sesji rady dotyczącej absolutorium dla władzy wykonawczej gminy/miasta. W nieco ponad 1/10 gmin znalezienie w sieci relacji z debaty wymagało uzyskania najpierw wskazówek od urzędników danej JST. Z podobną częstością (nieco ponad 1/10) zdarzały się sytuacje, gdy w ogóle nie udało się dotrzeć do relacji z debaty. W pojedynczym przypadku (1/100) ustalono, że relacja z przedmiotowej debaty nie została sporządzona (Wykres 3).

Wykres 3. Dostępność relacji z debaty na temat raportu



Same relacje sporządzone były w różnych formach, jednak często był to jedynie zapis wideo z sesji rady gminy/miasta dotyczącej absolutorium dla władarza JST, w której jednym z punktów porządku obrad była właśnie debata nad raportem o stanie gminy/miasta.

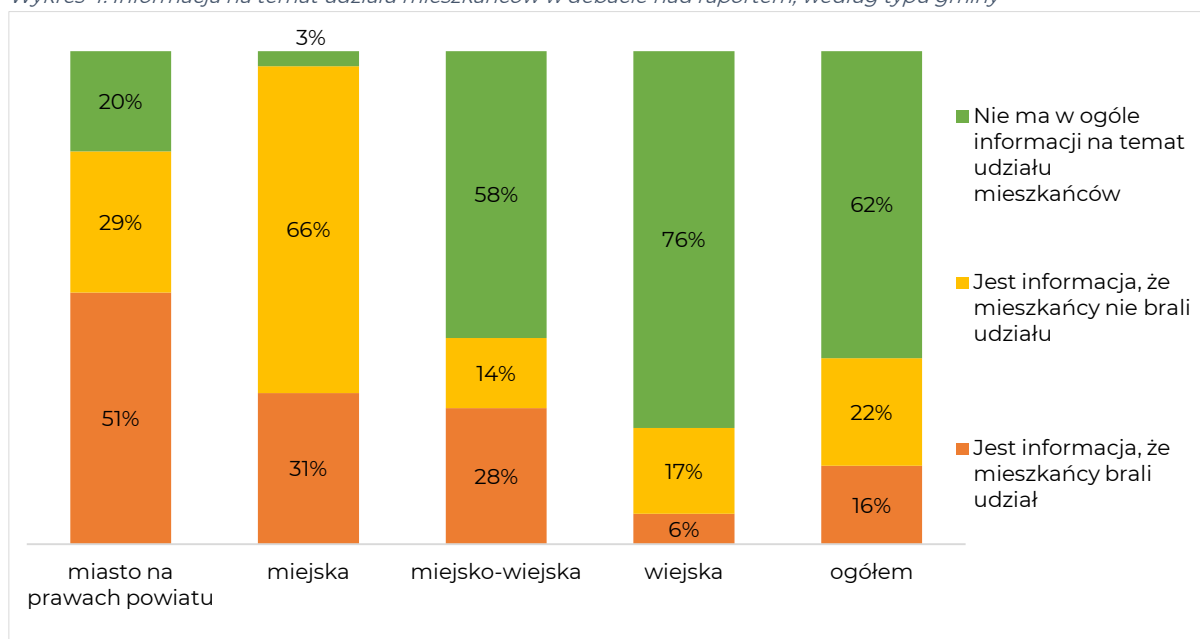
2.3. UDZIAŁ MIESZKAŃCÓW W DEBATACH NAD RAPORTAMI

Zgodnie z zamysłem ustawodawcy odbywająca się z udziałem zwykłych obywateli debata nad raportem o stanie gminy ma przyczyniać się do zwiększenia udziału mieszkańców w funkcjonowaniu i kontrolowaniu organów publicznych – w tym przypadku władz wykonawczych danej jednostki terytorialnej. Dlatego w badaniu przeanalizowano relacje z debat pod kątem zawartych w nich informacji na temat udziału w nich mieszkańców (niebędących radnymi, urzędnikami czy członkami władz gminy/miasta). Informacje potwierdzające udział mieszkańców w sesji uzyskano jedynie w niespełna 2/10 badanych gmin. Braku udziału mieszkańców wzmiankowano w dokumentacji zblizonej części gmin (nieco ponad 2/10 gmin). W pozostałych przypadkach nie udało się zebrać żadnych informacji na ten temat. Można domniemywać, że w gminach, w których w dokumentacji odpowiedniej sesji rady nie pojawiła się kwestia obecności mieszkańców, nie było po prostu czego odnotowywać, bo takowej obecności nie było.

Sugerują to zresztą także wyniki w podziale na rodzaje gmin (Wykres 4). Widać z nich, że odsetek gmin, w których uzyskano informację o udziale mieszkańców w debacie spada wraz ze stopniem urbanizacji gminy (i zarazem liczbą mieszkańców). Natomiast kwestia skrupulatności prowadzenia dokumentacji nie była z tym związana. Najmniejszy poziom braku danych wystąpił wśród gmin miejskich niebędących miastami na prawach powiatu (tylko 3/100), dzięki czemu stało się widoczne, że duży odsetek braków danych w mniejszych gminach

(miejsko-wiejskie i wiejskie) prawie w całości powinien być interpretowany, jako brak udziału mieszkańców w sesji rady poświęconej debacie nad raportem.

Wykres 4. Informacja na temat udziału mieszkańców w debacie nad raportem, według typu gminy



Rozważając przyczyny tak niskiego udziału mieszkańców w debacie nad raportem, warto zwrócić uwagę na kilka elementów. Pierwszym z nich jest to, że informacja o możliwości i warunkach udziału w debacie nie była wystarczająco rozpropagowana wśród mieszkańców, na co zresztą zwracali uwagę eksperci obserwujący działalność samorządów.⁵ W tym kontekście została również sformułowana rekomendacja dra Sebastiana Gajewskiego. Postulował on wprowadzenie obowiązku informowania mieszkańców przez samorząd o takiej debacie za pośrednictwem BIP i prasy lokalnej.⁶

Dla części obywateli znaczenie mógł mieć także wymóg przedstawienia określonej liczby podpisów popierających udział danego mieszkańca w debacie. Według ustawy w gminach do 20 tys. mieszkańców osoba, która chciała zabrać głos musiała wcześniej zebrać 20 podpisów, a w gminach powyżej 20 tys. – aż 50.

Na koniec trzeba także wziąć pod uwagę standardowo stosowane w takich sytuacjach wyjaśnienie odwołujące się do ogólnie niskiego zainteresowania Polaków udziałem w życiu politycznym i społecznym diagnozowanym jako „słabość” społeczeństwa obywatelskiego, wyrażający się m.in. niską frekwencją wyborczą i małym zaufaniem do władz publicznych. Argumenty te straciły jednak na znaczeniu wraz ze wzrostem frekwencji w ostatnich wyborach

⁵ Zob. opinie Mateusza Karciarza, Karoliny Rokickiej-Murszewskiej i Leszka Jaworskiego zawarte w artykule „Nowe rozwiązania, stara walka o wpływy” autorstwa Leszka Jaworskiego, *Dziennik Gazeta Prawna*, 4.09.2019 nr 181 (5073), s. D6.

⁶ Leszek Jaworski, „Nowe rozwiązania, stara walka o wpływy”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 4.09.2019 nr 181 (5073), s. D7.

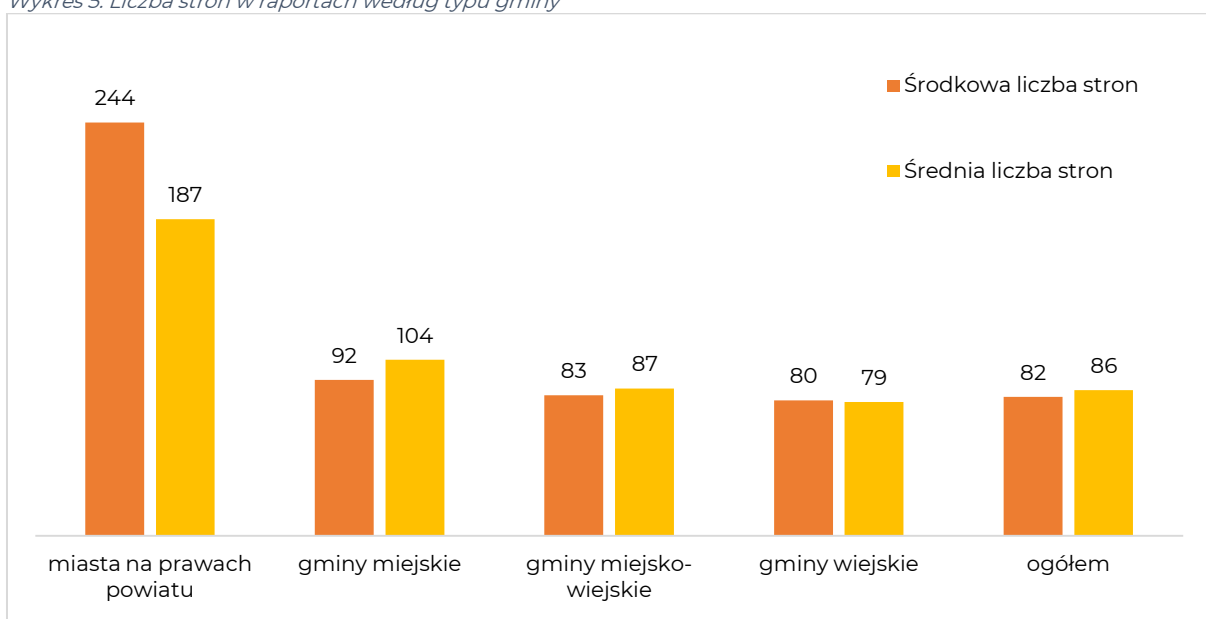
samorządowych i utrzymującym się relatywnie wysokim odsetkiem zaufania do władz lokalnych.

3. PRZYSTĘPNOŚĆ RAPORTÓW

3.1. OBSZERNOŚĆ RAPORTÓW

Jako jeden z wyznaczników przystępności raportów uznano ich obszerność – rozumianą jako liczbę stron. Liczba stron może mieć wpływ na chęć zapoznania się z zawartością raportu, zwłaszcza w sytuacji braku podsumowania, a czasem także spisu treści.

Wykres 5. Liczba stron w raportach według typu gminy



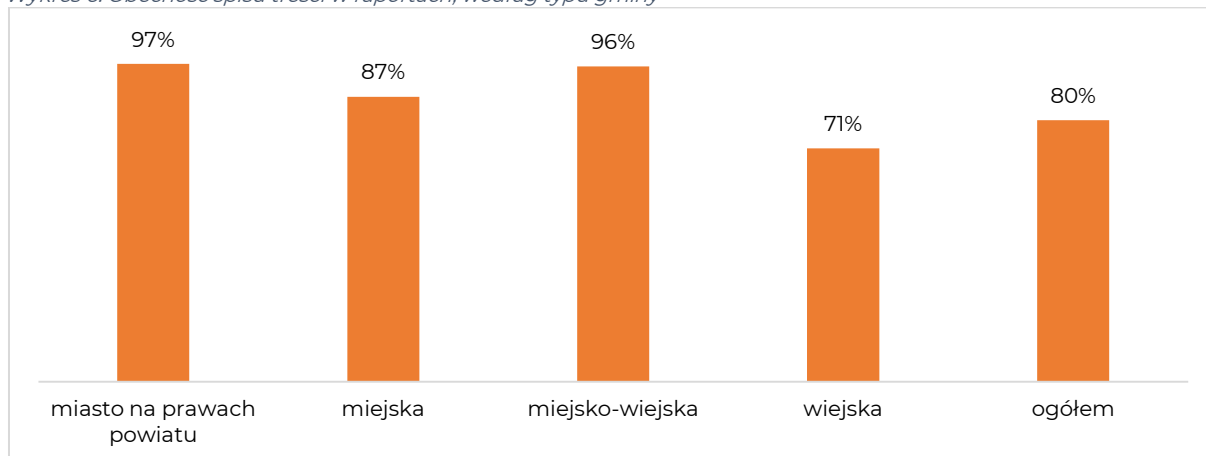
Większość badanych raportów była obszerna. Ponad połowa miała objętość przekraczającą 82 strony, przy czym tylko 1 na 10 raportów miał mniej niż 30 stron, a górny decyl zaczynał się od 145 stron. Najkrótszy raport liczył 16 stron, a najdłuższy – 461. Średnia liczba stron badanych raportów wyniosła 86.

Wyraźnie dłuższe niż w innych typach gmin były raporty o stanie miast na prawach powiatu. Połowa z nich miała powyżej 244 stron, a średnia liczba stron wynosiła 187.

3.2. ŁATWOŚĆ ZNAJDOWANIA INFORMACJI

Zdecydowana większość raportów (8/10) posiadała spis treści, co znacznie ułatwiało znajdowanie interesujących dla czytelnika treści oraz poruszanie się po dokumencie. Spis treści zamieszczono w niemal wszystkich raportach z miast na prawach powiatu oraz gmin miejsko-wiejskich, nieco rzadziej – w raportach z pozostałych gmin miejskich (9/10), a najrzadziej – w raportach z gmin wiejskich (7/10).

Wykres 6. Obecność spisu treści w raportach, według typu gminy



Nie zawsze raport występował w postaci jednolitego dokumentu. Zdarzało się, że był podzielony na kilka plików, co utrudniało czytelnikowi wyszukiwanie tekstowe określonego przez użytkownika ciągu znaków. Zdarzało się też, głównie w przypadku większych miast, że raport był w formie interaktywnej infografiki przygotowanej na specjalnej stronie. Przykładem takiego rozwiązania jest raport miasta Poznań (miasto na prawach powiatu)⁷. Jest to oczywiście rozwiązanie ciekawe wizualnie, jednak może sprawiać problemy w przeszukiwaniu, jeśli brakuje całościowego dokumentu w formie pliku tekstowego. W zdecydowanej większości przypadków raporty zostały przygotowane w formie plików PDF. Zdarzyło się jednak także kilka plików przygotowanych w formatach tekstowych (.docx, .doc). O ile sama forma pliku nie ma znaczenia dla odbiorcy, to jednak kwestia możliwości przeszukania dokumentu jest istotna. Jeśli udostępniony plik PDF był skanem raportu (czyli *de facto* zdjęciem), to nie ma możliwości przeszukania takiego dokumentu. Sytuacja taka miała miejsce w 3 spośród 100 zbadanych raportów.

3.3. ZROZUMIAŁOŚĆ TEKSTU RAPORTU

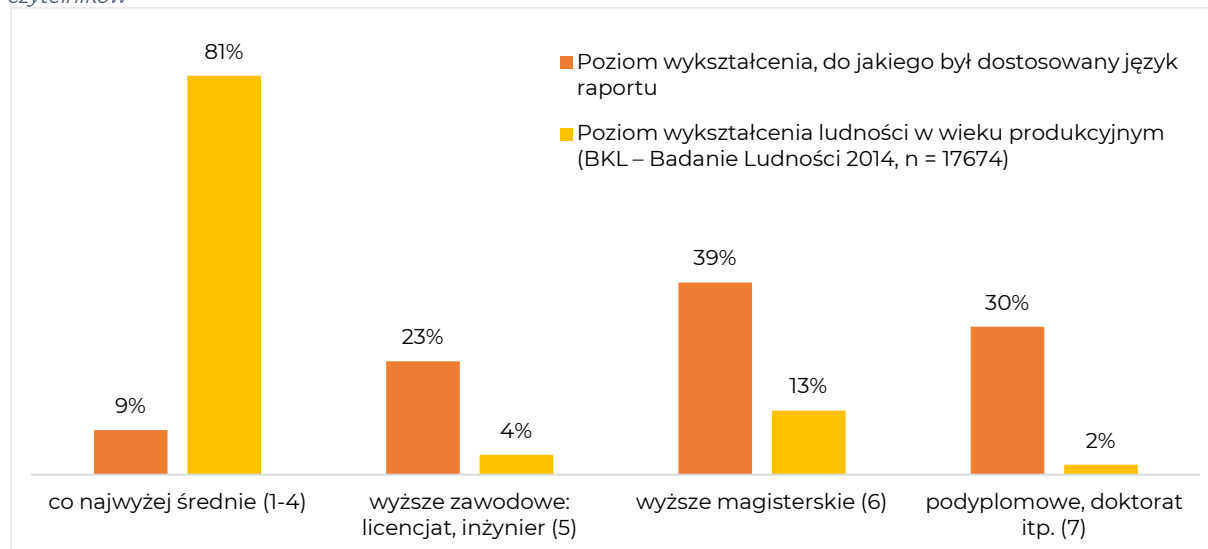
Analiza wylosowanych raportów pokazała, że większość z nich napisana była trudnym językiem, często z użyciem urzędowych formuł i specjalistycznej terminologii. Było to zniechęcające dla przeciętnego odbiorcy.

W celu zmierzenia poziomu trudności języka raportów posłużono się aplikacją Jasnopis.pl. Aplikacja ta analizuje język użyty w tekście za pomocą obliczenia średniej długości zdań, liczby trudnych słów, procentu rzeczowników i czasowników, a także rzeczowników abstrakcyjnych, procentu imiesłowów oraz sprawdzania długości łańcuchów dopełniaczy i miejsca poszczególnych wyrazów na listach frekwencyjnych. Trudność tekstu oceniana jest na skali od 1 do 7, gdzie 1 oznacza tekst „dziecinnie łatwy”, zrozumiały dla ucznia szkoły podstawowej klas 1–3, a 7 – tekst „bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej”. Analizie za pomocą tej aplikacji poddano po jednej stronie z każdego

⁷ <https://badam.poznan.pl/> (dostęp 27.09.2019)

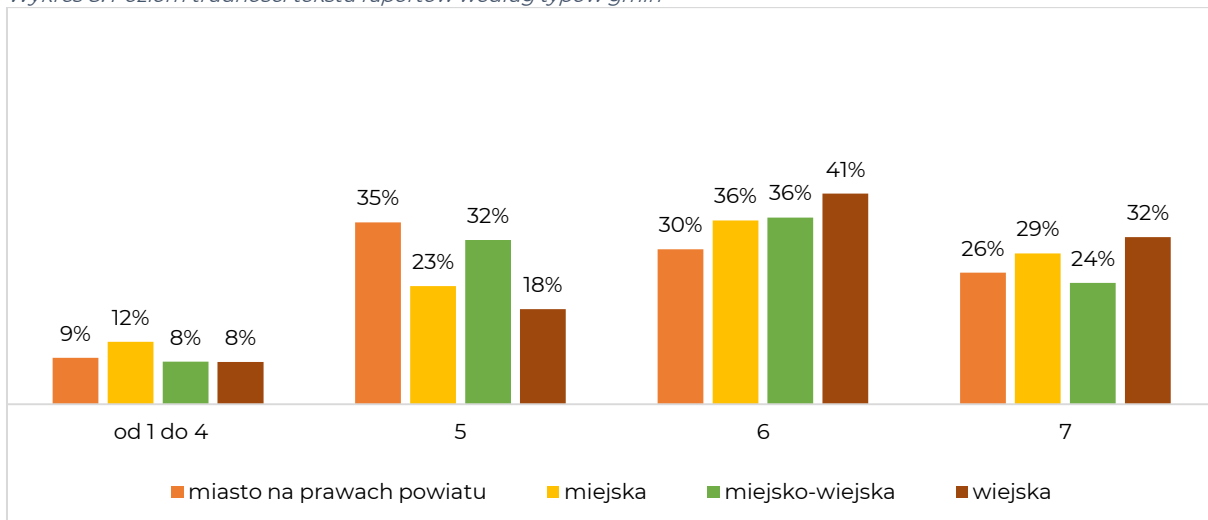
raportu: (1) z podsumowania, jeśli raport je posiadał, lub (2) jeśli nie było podsumowania – to ze wstępu, albo ostatecznie (3) gdy nie było ani wstępu, ani podsumowania – losowano do analizy jedną stronę z głównej części raportu.

Wykres 7. Trudność tekstu raportów mierzona przez aplikację Jasnopis.pl a poziom wykształcenia potencjalnych czytelników



9 na 10 badanych raportów prezentowało poziom trudności określany wartością od 5 do 7 w siedmiostopniowej skali trudności aplikacji „Jasnopis.pl”. Jest to poziom dostosowany do kompetencji językowych osób z wykształceniem wyższym (co najmniej licencjat). 2/10 raportów miało poziom trudności określony wartością 5 (odpowiedni dla osób z wykształceniem wyższym zawodowym), 4/10 – poziom trudności 6 (odpowiedni dla osób z pełnym wykształceniem wyższym, magisterskim) i aż 3/10 – poziom trudności 7 (osoby posiadające podyplomowe wykształcenie specjalistyczne, doktorat itp.). Co ciekawe, największy odsetek raportów o poziomie trudności 7 pochodził z gmin wiejskich oraz miejskich niebędących miastami na prawach powiatu, podczas gdy w miastach na prawach powiatu i gminach miejsko-wiejskich było nieco mniej raportów o najwyższym poziomie trudności. Różnice te były jednak nieistotne – zważywszy małą liczebność próbki.

Wykres 8. Poziom trudności tekstu raportów według typów gmin

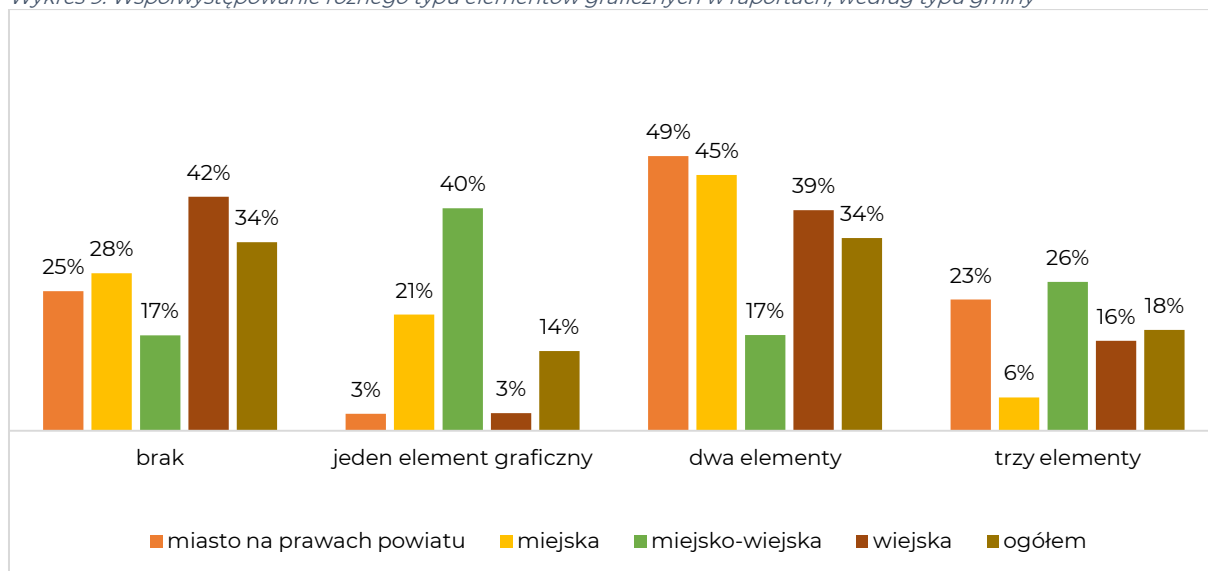


Analizując wyniki uzyskane dzięki aplikacji Jasnopis.pl, należy mieć na uwadze to, że raporty o stanie gminy/miasta zawierają wiele specyficznych danych i związanych z nimi specjalistycznych terminów, które często trudno przedstawić w uproszczony sposób. Poza tym na tle bardzo sformalizowanego języka, jakim na ogół posługują się w swojej pracy urzędnicy samorządowi, język raportów o stanie gminy wydawał się niektórym ekspertom „przystępny dla każdego przeciętnego mieszkańca”. Niemniej jednak inni eksperci wyrażali opinie zbliżone z wynikami uzyskanymi przez nas przy pomocy aplikacji Jasnopis.pl, podkreślając, że „sposób prezentowania treści może pozostawiać niekiedy wiele do życzenia, zwłaszcza pod względem przystępności tej treści dla jej odbiorców”⁸. Biorąc pod uwagę fakt, że zdecydowana większość dorosłej ludności Polski ma wykształcenie co najwyżej średnie, na pewno bardzo wysoki odsetek gmin, które przygotowały dokumenty zawierające tekst zrozumiały głównie dla osób z wyższym wykształceniem może być przeszkodą w odbiorze raportów. Dlatego poza językową warstwą tekstu ważna jest również wizualizacja przedstawianych treści.

3.4. WIZUALIZACJA TREŚCI RAPORTÓW

Analiza raportów wykazała, że elementy służące wizualizacji treści są spotykane w zdecydowanej większości z nich, ale nie są powszechne. W prawie 7/10 badanych dokumentów stwierdzono występowanie przynajmniej jednego z trzech rodzajów wizualizacji (infografiki, zdjęcia lub wykresy), jednak tylko w niespełna 2/10 raportów wystąpiły wszystkie trzy typy tych elementów graficznych, w nieco ponad 3/10 raportów – dwa rodzaje, a jeden rodzaj wizualizacji – stwierdzono w nieco ponad 1/10 raportów.

Wykres 9. Współwystępowanie różnego typu elementów graficznych w raportach, według typu gminy



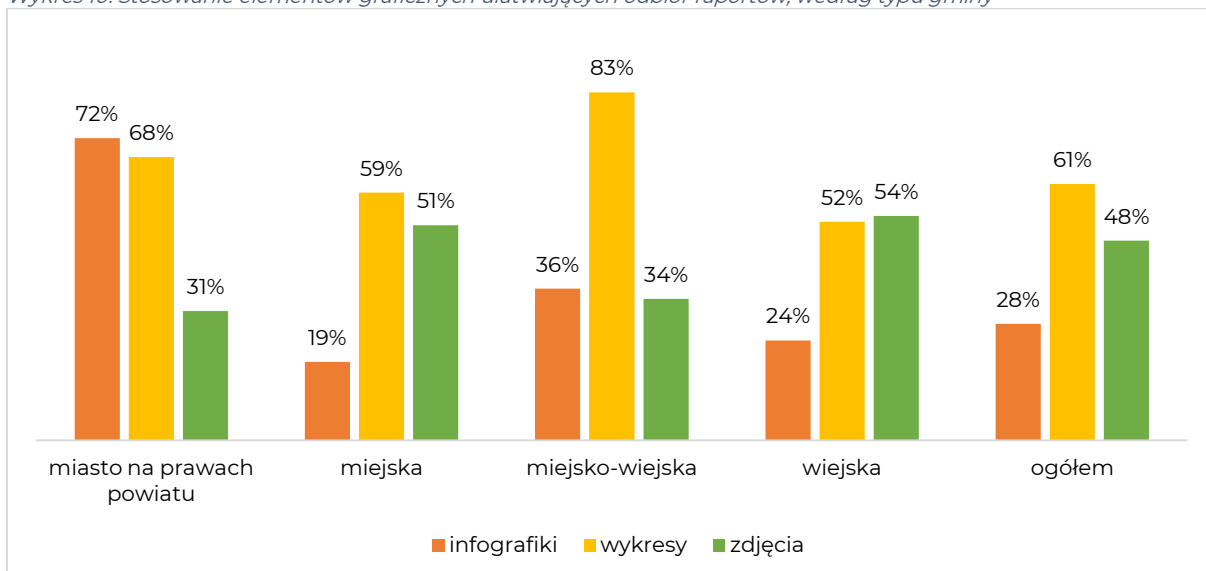
Wszystkie trzy rodzaje wizualizacji najczęściej występowały w gminach miejsko-wiejskich i miastach na prawach powiatu, natomiast dwa elementy najczęściej zamieszczano

⁸ Leszek Jaworski, „Nowe rozwiązania, stara walka o wpływ”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 4.09.2019 nr 181 (5073), s. D5.

w raportach z miast na prawach powiatu oraz w raportach z pozostałych gmin miejskich. Brak jakiegokolwiek elementu graficznego najczęściej odnotowano w raportach z gmin wiejskich (4/10).

Najpopularniejszą metodą wizualizacji przekazu były wykresy. Zastosowano je w 6/10 raportów, zaś w połowie dokumentów obecne były zdjęcia. Infografiki wykorzystywano w niespełna 3/10 raportów.

Wykres 10. Stosowanie elementów graficznych ułatwiających odbiór raportów, według typu gminy



Infografiki najczęściej zamieszczały miasta na prawach powiatu (7/10). Z kolei zdjęcia najczęściej pojawiały się w raportach z gmin wiejskich i miejskich niebędących miastami na prawach powiatu (w połowie raportów w każdym z tych typów gmin); jednocześnie w raportach z tych dwóch rodzajów gmin najrzadziej występowały wykresy (2/10). Wykresy były zdecydowanie najczęściej stosowane w raportach z gmin miejsko-wiejskich (8/10).

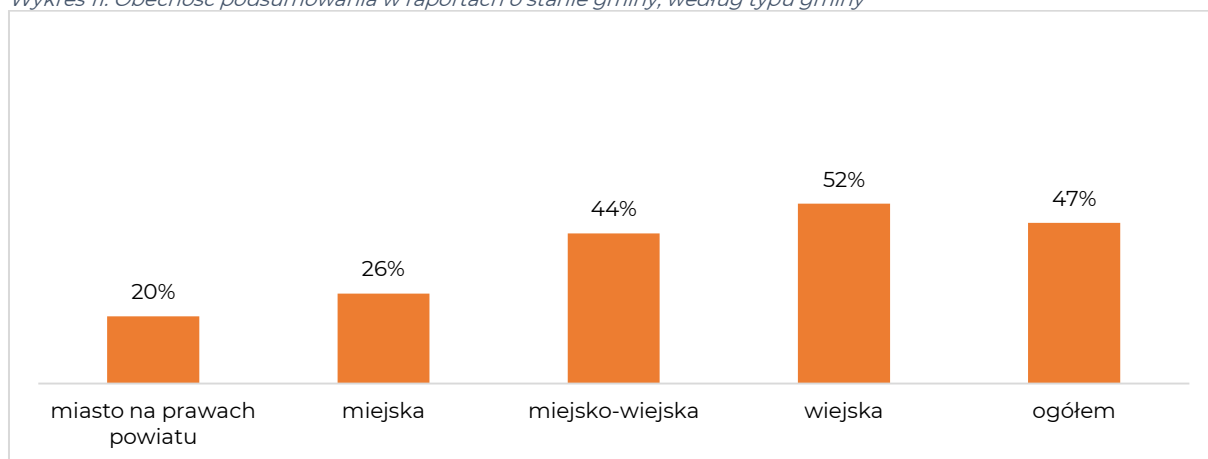
W większości raportów (poza miastami na prawach powiatów) najrzadziej występującym elementem graficznym były infografiki. Tymczasem ich stosowanie mogłoby znacznie poprawić przystępność raportów – zwłaszcza, gdyby były zastosowane w tych częściach raportu, gdzie zawarte są podsumowania głównych ustaleń raportu.

3.5. OBECNOŚĆ WSTĘPU I PODSUMOWANIA

Na ocenę przystępności raportów, oprócz przeanalizowanych już elementów takich jak trudność języka tekstu, obecność spisu treści, czy ilustrujących tekst infografik, zdjęć i wykresów, znaczny wpływ ma również obecność elementów podsumowania oraz wstępu. Są one istotne z punktu widzenia czytelników, którzy nie mają dość czasu, aby zapoznać się z pełnym raportem. Na kluczową rolę podsumowania wskazuje także i to, że ustawodawca wymienił wprost słowo „podsumowanie” określając, co powinien zawierać raport o stanie gminy.

Biorąc pod uwagę znaczenie podsumowania jako składnika stanowiącego o przystępności raportów i formy wymienionej w ustawie, zaskakujące jest, że element ten nie występuje we wszystkich, a jedynie w około połowie raportów. Najlepiej pod tym względem wypadły gminy wiejskie, z których nieco ponad połowa zawarła w raportach podsumowanie. Natomiast w miastach na prawach powiatu element taki znalazł się jedynie w co piątej gminie.

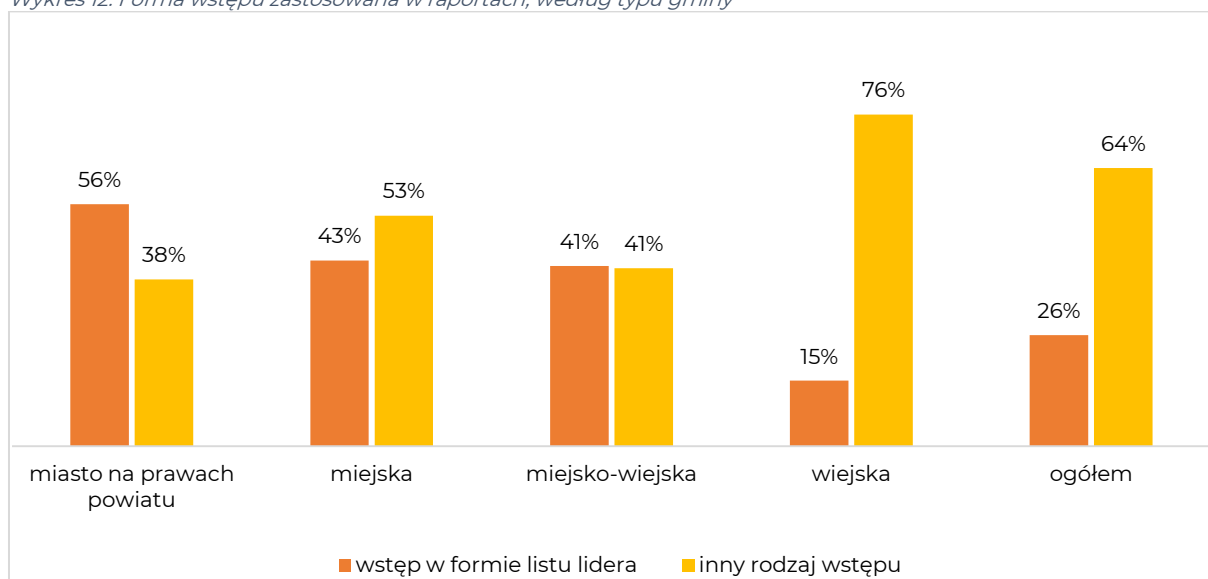
Wykres 11. Obecność podsumowania w raportach o stanie gminy, według typu gminy



Najwyraźniej łatwiejszym dla autorów, i przez to o wiele częściej niż podsumowanie występującym, elementem raportu był wstęp. Obecność wstępu stwierdzono w 9 na 10 raportów, przy czym prawie nie było pod tym względem zróżnicowania między rodzajami gmin.

Co trzeci wstęp miał formę wprowadzenia podpisanego przez lidera samorządu gminnego. W takiej formie wstęp zamieszczały najczęściej miasta na prawach powiatu (6/10), natomiast najrzadziej gminy wiejskie (1/6).

Wykres 12. Forma wstępu zastosowana w raportach, według typu gminy



4. ZAWARTOŚĆ MERYTORYCZNA RAPORTÓW

W ustawie bardzo ogólnikowo nakreślono wymogi pod względem zawartości raportu o stanie gminy, przypisując jednocześnie radom gmin możliwość określenia wymogów odnośnie tego dokumentu. Wydaje się, że około 3/10 raportów powstało pod wpływem takich uchwał – w tylu właśnie zbadanych przez nas raportach znalazły się wzmianki o zgodności raportu z określającą wymogi raportu uchwałą rady. W pozostałych przypadkach urzędnicy samorządu lokalnego stanęli przed trudnym zadaniem stworzenia po raz pierwszy dokumentu o stanie gminy/miasta, mając za wytyczną tylko jednozdaniową sentencję ustawową i dość ogólnie sformułowany cel ustawy nowelizującej zawarty w jej nazwie. Zgodnie z nim raport miał służyć „wzmocnieniu udziału obywateli w (...) funkcjonowaniu i kontrolowaniu organów publicznych”⁹.

Oprócz tego samorządowcy niejednokrotnie tworzyli raporty o stanie gminy/miasta, kierując się dwoma wzorami raportu zaproponowanymi przez Związek Miast Polskich oraz Fundację im. Stefana Batorego.

Regulacje ustawowe i dwa wspomniane wzory raportów zostaną poniżej wykorzystane do analizowania merytorycznej zawartości zebranych w badaniu raportów. Na koniec zastosowana zostanie jeszcze analiza według dziedzin działalności samorządu oraz analiza zawartości wstępu i załączników raportów, a także podjęta zostanie analiza zakresu szczegółowych informacji zawartych w głównej części raportów.

4.1. ZGODNOŚĆ RAPORTÓW Z USTAWĄ

Artykuł 28aa, punkt 2. znowelizowanej ustawy o samorządzie stanowi, że „raport [o stanie gminy] obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego”. Zatem właśnie wymienione w tymże zdaniu elementy będą w niniejszym podrozdziale kryteriami analizy zawartości zebranych w naszym badaniu raportów.

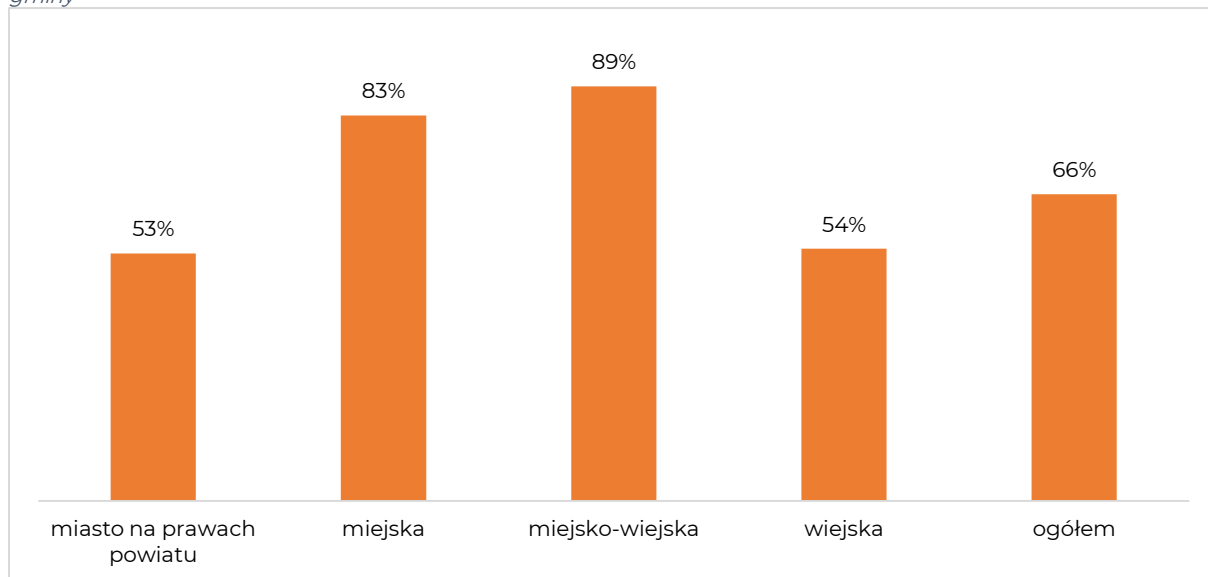
4.1.1. REALIZACJA POLITYK, PROGRAMÓW, STRATEGII I UCHWAŁ

„Sprawozdanie z realizacji polityk, programów i strategii” zostało bezpośrednio wskazane w przepisie ustawowym określającym treść raportów o stanie gminy. Dlatego zdecydowana większość raportów (prawie 7/10) zawiera oddzielną część (np. rozdział), w której opisano dokumenty strategii oraz ich realizację. Zdarzały się też nieliczne raporty, w których pomimo braku specjalnego rozdziału poświęconego realizacji polityk, programów i strategii ich realizacja została jednak opisana (4/100) lub wymieniono chociaż dokumenty strategiczne

⁹ Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia udziału obywateli w wybieraniu, funkcjonowaniu i kontrolowaniu organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018 r., <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000130> (dostęp 27.09.2019)

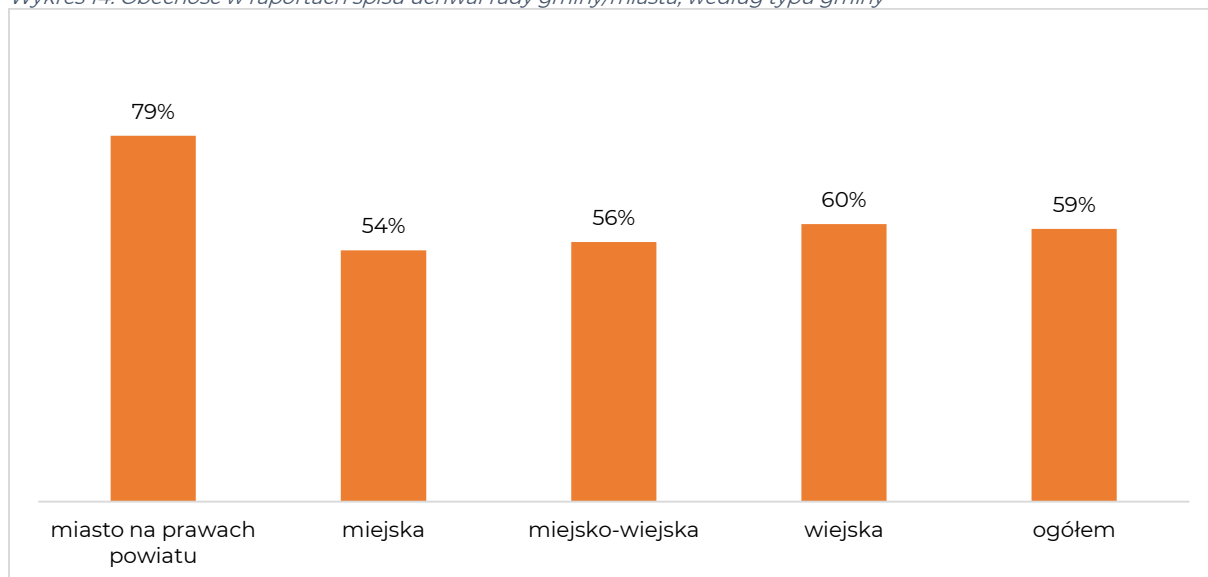
bez opisu ich realizacji (3/100). Łącznie raporty, w których w jakiś sposób odniesiono się do polityk, programów i strategii, stanowią nieco ponad 7/10 ogółu raportów poddanych analizie. Oznacza to zarazem, że w 1/4 raportów zignorowano dyspozycję ustawodawcy nakazującą sprawozdanie z realizacji obowiązujących w danej gminie dokumentów strategicznych.

Wykres 13. Obecność w raportach oddzielnej części poświęconej realizacji dokumentów strategicznych, według typu gminy



Oddzielny rozdział dotyczący realizacji polityk programów i strategii najczęściej zamieszczały gminy miejsko-wiejskie (9/10) i miejskie niebędące miastami na prawach powiatów (8/10), najrzadziej – miasta na prawach powiatu i gminy wiejskie (w obu przypadkach – ok. 5/10).

Wykres 14. Obecność w raportach spisu uchwał rady gminy/miasta, według typu gminy



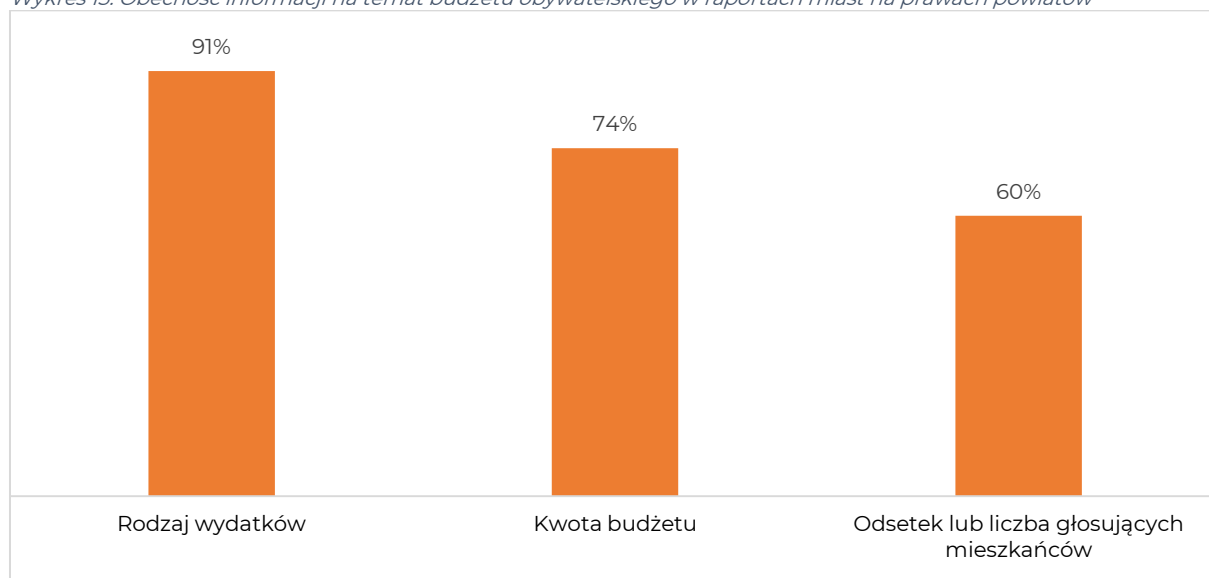
Nieco gorzej niż z wykonaniem dyspozycji ustawowej na temat sprawozdania z realizacji dokumentów programowych przedstawiała się sprawa wykonywania zapisu dotyczącego sprawozdania z realizacji uchwał rady gminy/miasta. Komplet uchwał rady został wymieniony

tylko w 6 na 10 raportów. Jest to oczywiście większość, jednak fakt, że 4/10 raportów nie zawiera nawet pełnego zestawu uchwał rady sygnalizuje wyraźnie, że jest jakiś problem z wdrażaniem ustawy w tym zakresie. Być może jest to związane z dużą liczbą uchwał albo z licznymi niejasnościami, co do tego jak traktować niektóre uchwały. Na łamach prasy samorządowej podnoszono np. kwestię, że władza wykonawcza gminy nie powinna być dwukrotnie oceniana za realizację tej samej uchwały: raz w głosowaniu nad wotum zaufania dla władarza gminy powiązany z raportem o stanie gminy i drugi raz – w głosowaniu nad absolutorium dla tegoż władarza, które *notabene* odbywa się podczas tej samej sesji rady¹⁰. Niejasność ta dotyczy zwłaszcza uchwały budżetowej.

4.1.2. BUDŻET OBYWATELSKI

Budżet obywatelski jest jedyną wskazaną z nazwy działalnością samorządu lokalnego, która znalazła się w przepisie ustawowym określającym zawartość raportu o stanie gminy. Wskazanie budżetu obywatelskiego jest o tyle zaskakujące, że tylko miasta na prawach powiatu mają – nieobejmujący jednak jeszcze roku 2018 – obowiązek organizowania takiego budżetu. Dla pozostałych gmin/miast budżet obywatelski był i nadal jest instytucją fakultatywną. Niezależnie od jego fakultatywności sprawdziliśmy, że wszystkie objęte próbką naszego badania miasta na prawach powiatu realizowały w 2018 r. budżet partycypacyjny/obywatelski i z tego powodu powinny były sprawozdawać na ten temat w raporcie o stanie gminy. W odniesieniu do pozostałych typów gmin nie udało się tego zweryfikować i dlatego szczegółowa analiza objęto tylko dane na temat budżetu partycypacyjnego zawarte w raportach miast na prawach powiatu.

Wykres 15. Obecność informacji na temat budżetu obywatelskiego w raportach miast na prawach powiatów



¹⁰ Jakub Szlachetko, „Informacje o finansach JST nie w tym dokumencie”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 4.09.2019 nr 181 (5073), s. D5.

Jak wynika z analizy próbki raportów z miast na prawach powiatów 9/10 raportów zawierało informacje o budżecie obywatelskim (d. partycypacyjnym). Taka też była skala występowania informacji o rodzajach/kierunkach wydatków, jakie poniesiono w ramach tych budżetów. W nieco ponad 7/10 raportów miasta na prawach powiatu podały również kwotę budżetu obywatelskiego, a w 6 na 10 przypadków z raportów można było dowiedzieć się, ilu mieszkańców wzięło udział w procedurze głosowania nad propozycjami różnych projektów w ramach budżetu obywatelskiego.

4.2. ZGODNOŚĆ RAPORTÓW Z PROPOZYCJAMI FUNDACJI BATOREGO I ZWIĄZKU MIAST POLSKICH

Ponieważ zapisy ustawowe w zakresie treści raportów o stanie gminy są bardzo nieprecyzyjne, zaś analizowane raporty przygotowywano po raz pierwszy, ich autorzy nie mieli pewności, jaka powinna być ich zawartość. Jak wspomniano we wstępie, w dyskusji publicznej funkcjonowały propozycje struktury raportu przygotowane przez dwie opiniotwórcze organizacje pozarządowe: Fundację Batorego oraz Związek Miast Polskich (ZMP). Analizując informacje zawarte w raportach sprawdziliśmy, na ile były one zgodne z zaleceniami zaproponowanymi przez te organizacje. Skonstruowany przez nas wskaźnik spójności raportów z zaproponowanymi modelami wykazał dość zbliżone wyniki dla obu modeli. Średnio raporty były w 44% spójne z formularzem zaproponowanym przez Fundację Batorego oraz nieco bardziej, bo w 55% spójne z formularzem ZMP.

Nieco większą średnią spójność z wzorami zaproponowanymi przez ww. organizacje zaobserwowano w przypadku miast na prawach powiatu oraz gmin miejsko-wiejskich. Zazwyczaj raporty z tych typów gmin zawierały szerszy zakres informacji oraz więcej podrozdziałów tematycznych.

Na podstawie zaproponowanego wskaźnika nie można jednak z całą pewnością stwierdzić, na ile autorzy raportów posługiwali się zaproponowanymi przez ww. organizacje pozarządowe wzorami raportów, na ile zaś po prostu zagadnienia, które w urzędach gmin/miast uznano za istotne pokrywały się z zagadnieniami opracowanymi przez Fundację Batorego i ZMP. Widać jednak, że około połowa zagadnień proponowanych przez obie organizacje znalazła się w dokumentach opracowanych przez gminy.

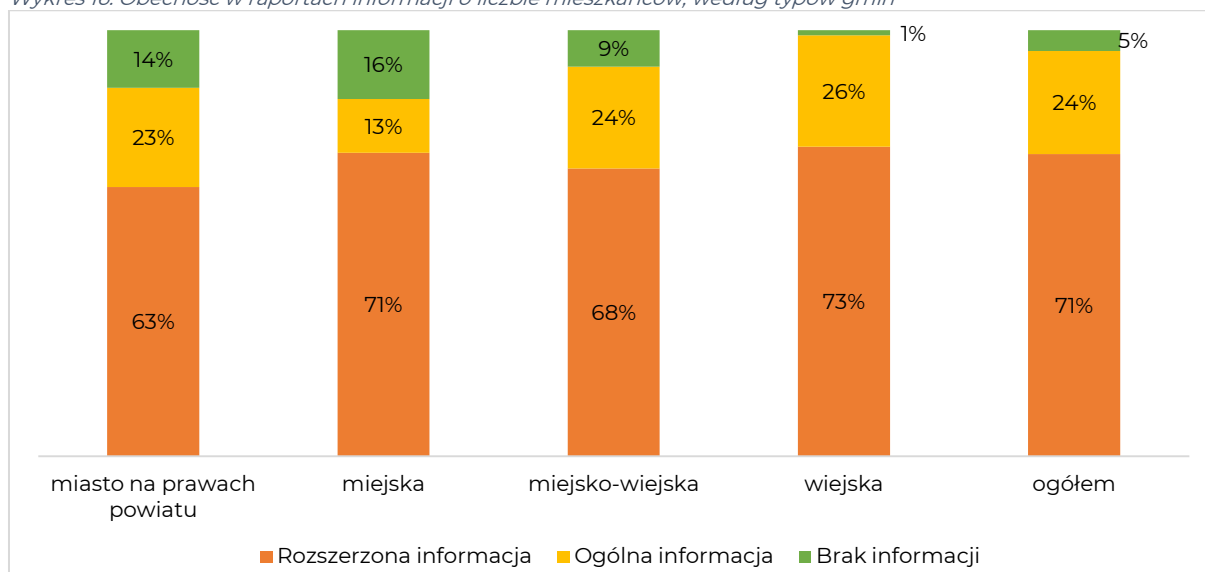
4.3. ANALIZA ZAWARTOŚCI RAPORTÓW WEDŁUG DZIEDZIN

4.3.1. DEMOGRAFIA

Jednym z podstawowych zagadnień, opisujących stan danej wspólnoty samorządowej i który może być punktem odniesienia do opisu kolejnych dziedzin działalności samorządu lokalnego, jest demografia. W 7 na 10 przebadanych gmin raporty zawierały dość szeroki zakres informacji o liczbie mieszkańców, w ponad 2/10 raportów uwzględniono tylko ogólną liczbę

mieszkańców, a tylko co dwudziesta gmina w ogóle nie podała informacji o liczbie mieszkańców.

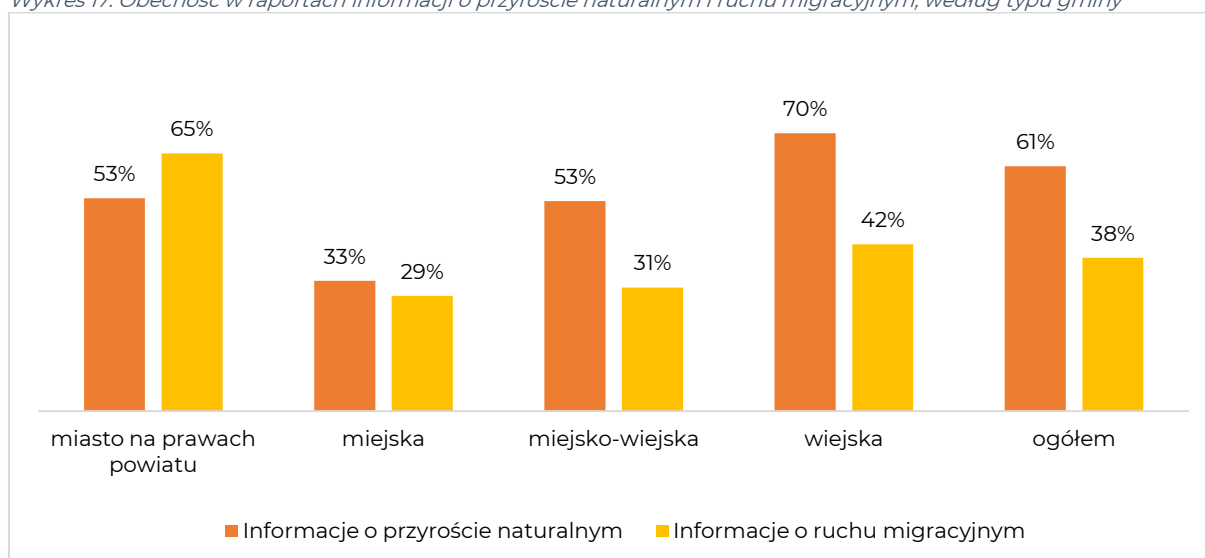
Wykres 16. Obecność w raportach informacji o liczbie mieszkańców, według typów gmin



Na grupę JST, które podały bardziej szczegółowe informacje o liczbie mieszkańców, składają się głównie gminy, które przedstawiły te informacje w podziale na mniejsze jednostki geograficzne (6/10). Wyróżniały się tu miasta na prawach powiatu i pozostałe gminy miejskie, które – o ile podały dane o liczbie mieszkańców w podziale na podjednostki terytorialne – to podawały je w tym podziale także w odniesieniu do kolejnych, opisanych poniżej zagadnień demograficznych.

Drugim z najczęściej przedstawianych w raporcie zagadnień demograficznych był przyrost naturalny. Informacja na jego temat znalazła się w 6 na 10 analizowanych raportów, najczęściej w gminach wiejskich (7/10), które skądinąd mają się czym pochwalić w tym zakresie.

Wykres 17. Obecność w raportach informacji o przyroście naturalnym i ruchu migracyjnym, według typu gminy

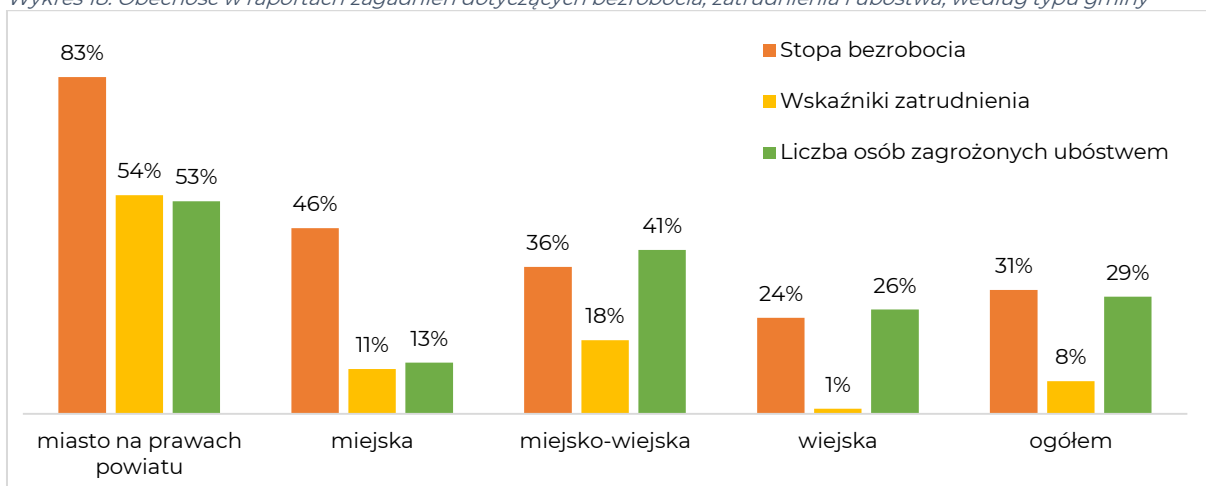


Znacznie mniej, bo tylko 4 na 10 raportów, zawierało informacje dotyczące migracji. Jednak w miastach na prawach powiatów informacje o migracjach podawano znacznie częściej (2/3), co wiązało się z ich dodatnimi saldami migracyjnymi.

4.3.2. UBÓSTWO, ZATRUDNIENIE ORAZ BEZROBOCIE

Wyjątkowo interesujące okazało się przeanalizowanie danych na temat zawartości informacji dotyczących ubóstwa, wskaźników zatrudnienia i bezrobocia. Generalnie w co trzecim analizowanym raporcie można było znaleźć dane na temat bezrobocia i liczbę osób zagrożonych ubóstwem. Tylko w 8% podano jakiegokolwiek wskaźniki zatrudnienia. Można tutaj zaobserwować wyraźną różnicę między różnymi typami jednostek samorządowych. Wyróżniały się zwłaszcza miasta na prawach powiatu, które te wszystkie dane podawały dużo częściej.

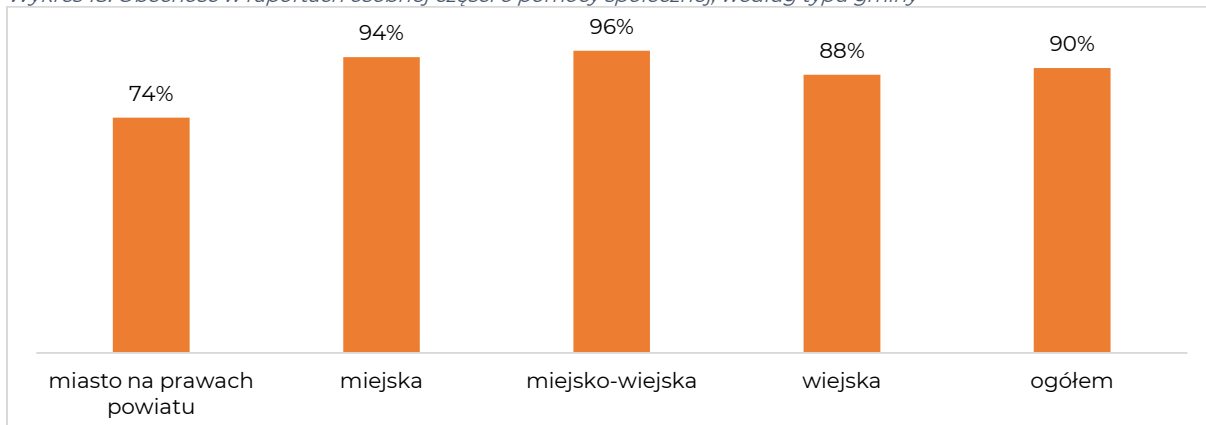
Wykres 18. Obecność w raportach zagadnień dotyczących bezrobocia, zatrudnienia i ubóstwa, według typu gminy



4.3.3. POLITYKA SPOŁECZNA / POMOC SPOŁECZNA

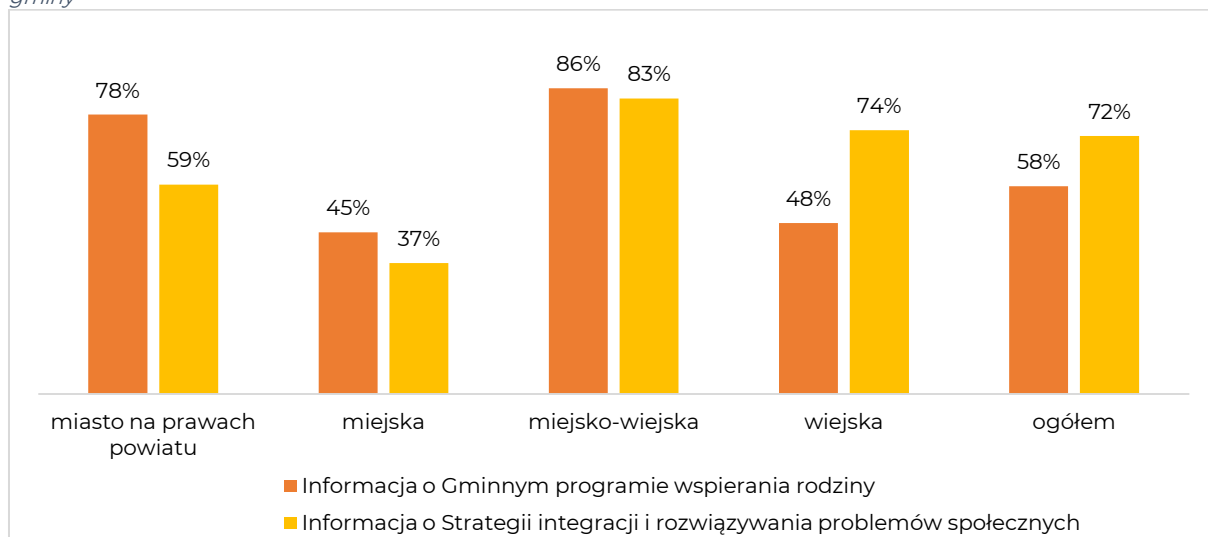
W 9 na 10 raportów znalazła się osobna część dotycząca pomocy społecznej. Co ciekawe, jedynie miasta na prawach powiatu odbiegały pod tym względem od pozostałych gmin, gdyż osobna część raportu poświęcona pomocy społecznej występowała w nich rzadziej (ok. 7 na 10 przypadków).

Wykres 18. Obecność w raportach osobnej części o pomocy społecznej, według typu gminy



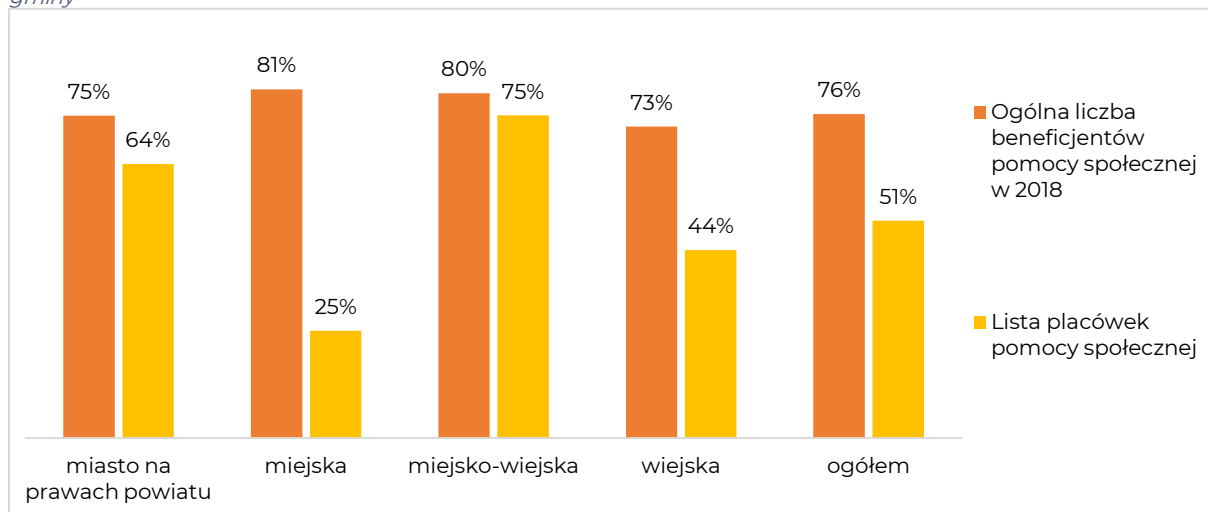
Dosyć często w raportach występowała także informacja o gminnym programie wspierania rodziny (7/10) oraz informacja o gminnym programie wspierania rodziny (6/10). Oba wspomniane rodzaje informacji najczęściej pojawiały się w raportach z gmin miejsko-wiejskich (odpowiednio w 8 na 10 oraz w 9 na 10 przypadków). Z kolei najrzadziej takie informacje były obecne w raportach z gmin miejskich niebędących miastami na prawach powiatu (odpowiednio 5/10 i 4/10 przypadków).

Wykres 19. Obecność w raportach informacji o programach i strategiach z zakresu pomocy społecznej, według typu gminy



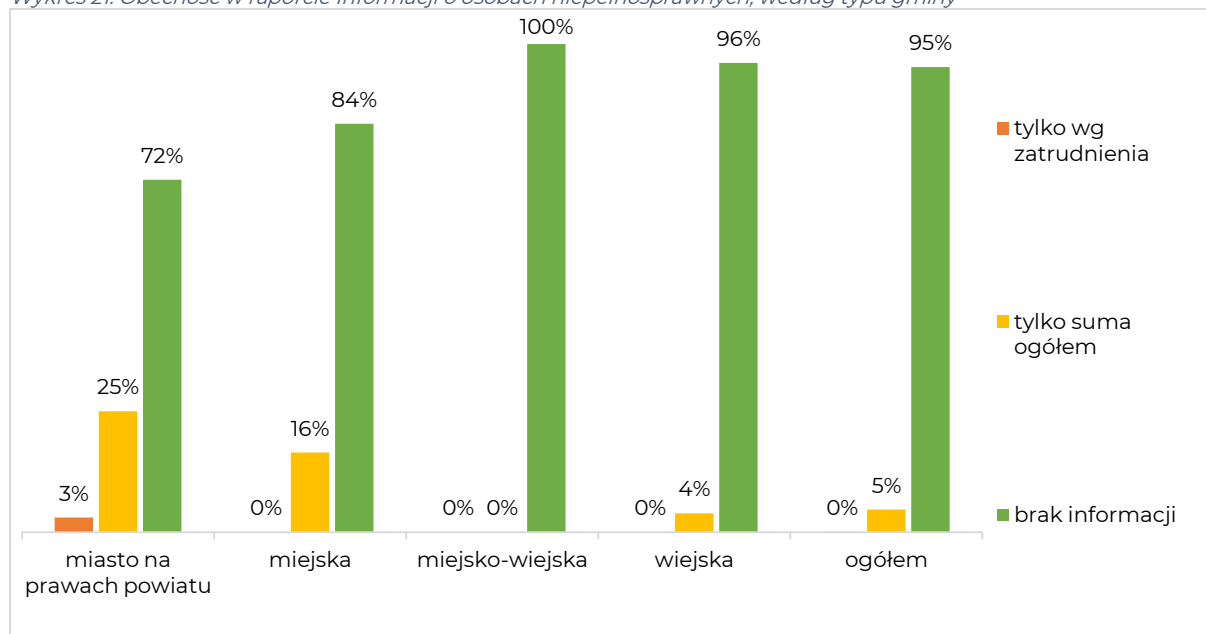
Niezależnie od informacji o ubóstwie i bezrobociu (o których była mowa w rozdziale 4.3.2) często pojawiającą się w raportach ze wszystkich rodzajów gmin informacją była liczba beneficjentów pomocy społecznej (po ok. 8/10 w każdym typie gmin). Z kolei rzadziej i w bardziej zróżnicowany według rodzaju gmin sposób występowała w raportach kwestia placówek pomocy społecznej. Lista placówek pomocy społecznej znajdowała się w około połowie raportów, w tym najczęściej w gminach miejsko-wiejskich (3/4), a najrzadziej – w gminach miejskich niebędących miastami na prawach powiatów (1/4).

Wykres 20. Obecność w raportach informacji o liczbie beneficjentów i placówkach pomocy społecznej, według typu gminy



Wspieranie osób niepełnosprawnych nie jest ustawowym obowiązkiem gmin tylko powiatów. Dlatego problematyka osób niepełnosprawnych praktycznie nie występuje w raportach z gmin wiejskich czy miejsko-wiejskich, a pojawia się dopiero w raportach z gmin miejskich, w tym zwłaszcza w raportach miast na prawach powiatu. Jednak nawet raporty z miast na prawach powiatu tylko w ¼ przypadków wspominają o osobach niepełnosprawnych, przy czym prawie nigdy nie zdarza się to w kontekście ich zatrudnienia.

Wykres 21. Obecność w raporcie informacji o osobach niepełnosprawnych, według typu gminy



4.3.4. KWESTIE FINANSOWE

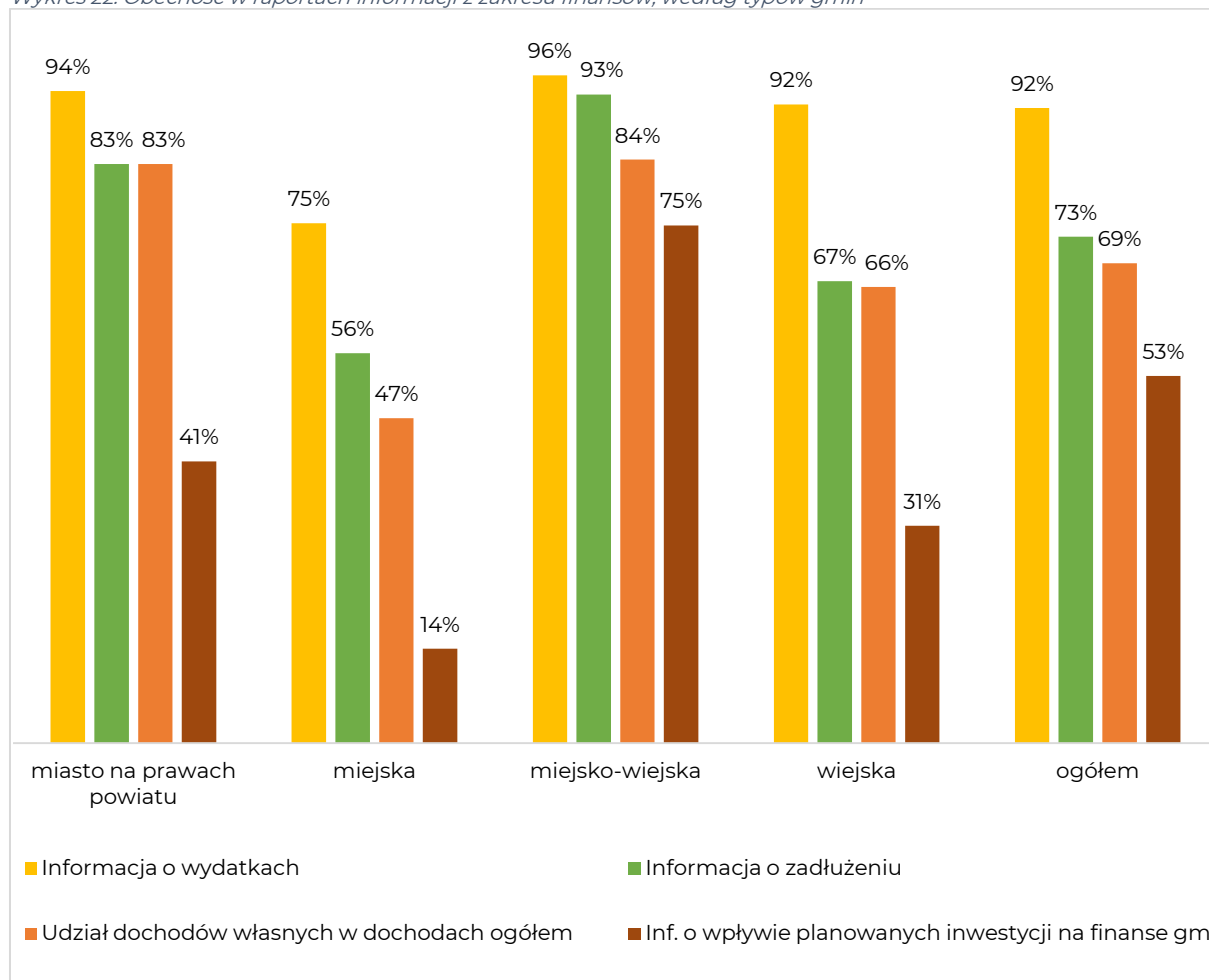
Niektórzy eksperci wskazują, że sprawozdanie z realizacji uchwały budżetowej nie powinno być elementem raportu o stanie gminy, ponieważ kwestia ta jest dyskutowana i poddawana odrębnej ocenie w ramach udzielania absolutorium, co zresztą odbywa się podczas tej samej sesji rady gminy, podczas której oceniany jest też raport¹¹. Dlatego tym bardziej interesujące było przyjrzenie się, czy raporty zawierają informacje finansowe, a jeśli tak – to na ile są one szczegółowe.

Okazało się, że prawie wszystkie raporty (9/10) zawierały informacje na temat wydatków – w tym zakresie nie było istotnych różnic między typami gmin. W zdecydowanej większości przypadków uwzględniano również dane dotyczące aktualnego zadłużenia (7/10) oraz o dochodów własnych (7/10), a w połowie raportów – także informacje o wpływie planowanych inwestycji na finanse gminy. Informacje o zadłużeniu najczęściej ujmowały w swych raportach gminy miejsko-wiejskie (9/10), a najrzadziej – gminy miejskie niebędące miastami na prawach powiatów (6/10). Z kolei dane o dochodach własnych pojawiały się najczęściej w raportach gmin miejsko-wiejskich i miast na prawach powiatów (8/10),

¹¹ Jakub Szlachetko, „Informacje o finansach JST nie w tym dokumencie”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 4.09.2019 nr 181 (5073), s. D5.

natomiast najrzadziej – w raportach pozostałych gmin miejskich (5/10). Podobnie dane o wpływie planowanych inwestycji na finanse gminy pojawiały się najczęściej w raportach gmin miejsko-wiejskich (prawie 8/10), natomiast najrzadziej – w raportach pozostałych gmin miejskich (1/10).

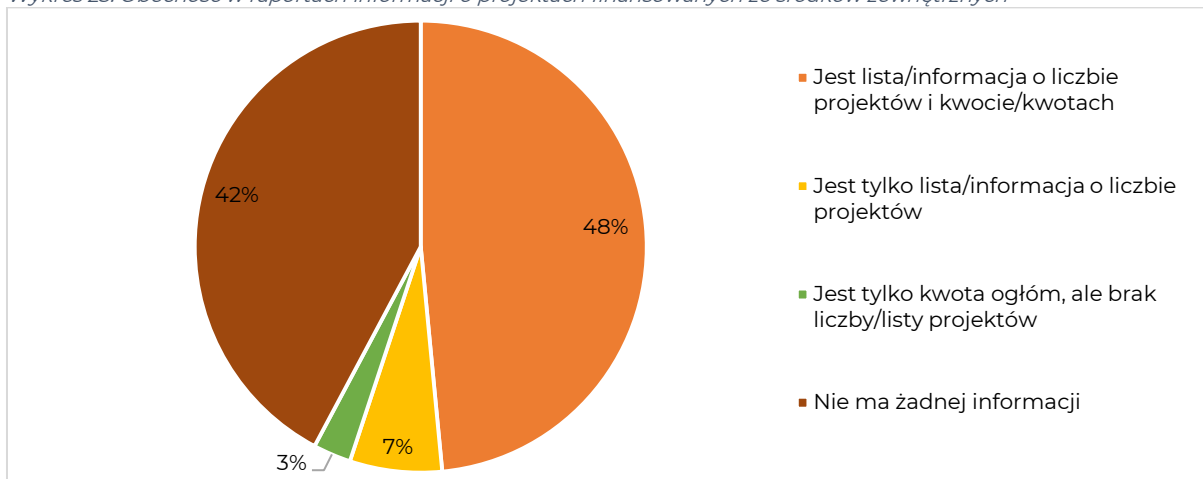
Wykres 22. Obecność w raportach informacji z zakresu finansów, według typów gmin



4.3.4.1. INFORMACJA O PROJEKTACH DOFINANSOWANYCH LUB FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW ZEWNĘTRZNYCH

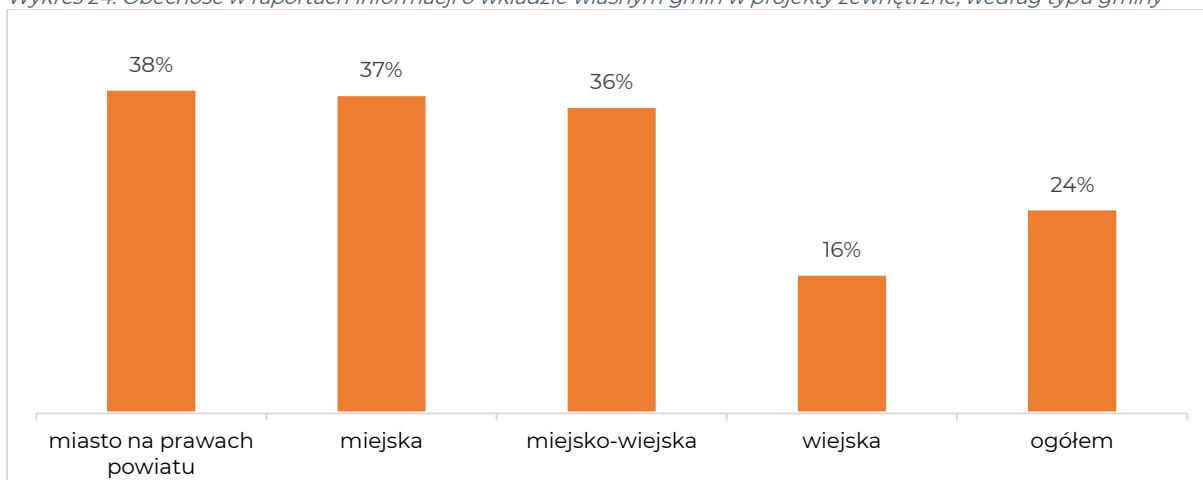
W niniejszym badaniu została także przeanalizowana obecność i zakres informacji na temat projektów dofinansowanych lub finansowanych ze środków zewnętrznych. Informacje, które pokazują aktywność samorządu w pozyskiwaniu takich projektów były obecne w 6/10 raportów. Połowa raportów zawierała szczegółowe informacje, włącznie z danymi finansowymi, natomiast 1/10 opracowań ograniczała się w tym zakresie do listy projektów lub wskazywała na ich liczebność albo chociaż ich ogólną wartość. Co ciekawe nie było w tym zakresie istotnych różnic między różnymi rodzajami gmin.

Wykres 23. Obecność w raportach informacji o projektach finansowanych ze środków zewnętrznych



Pośród informacji o ww. projektach duże znaczenie mają dane o wydatkach poniesionych na sfinansowanie tzw. „wkładu własnego” – tj. części kosztów projektów pokrytych przez budżet gminy/miasta. W raportach dane te były jednak znacznie mniej chętnie publikowane niż informacje pokazujące ogólną skalę projektów (zestawienia nazw projektów, czy ich wartości). W rezultacie informacje na temat wydatków gmin/miast znalazły się w 1/4 raportów. Wyraźnie częściej wkład własny podawano w gminach zurbanizowanych czy choćby miejsko-wiejskich (4/10), natomiast w gminach wiejskich było to ponad dwukrotnie rzadziej.

Wykres 24. Obecność w raportach informacji o wkładzie własnym gmin w projekty zewnętrzne, według typu gminy

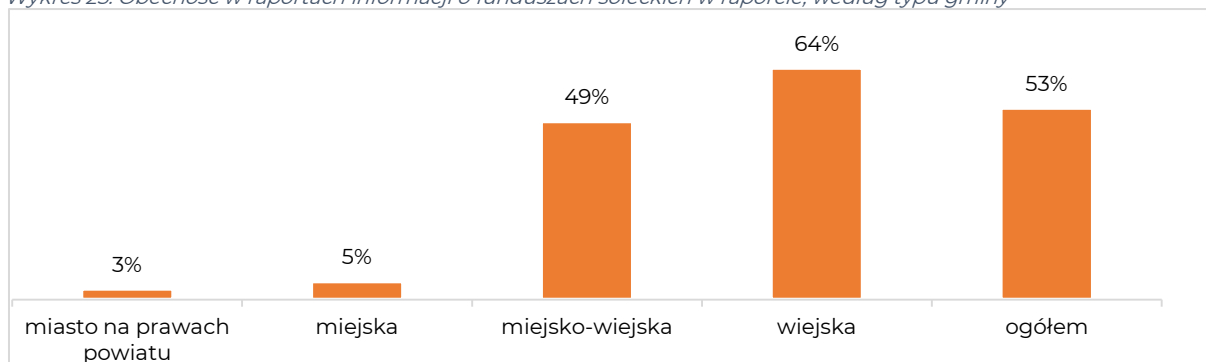


4.3.4.2. FUNDUSZ SOŁECKI

Inną aspektem analizy raportów związanym z finansami gminy/miasta jest kwestia funduszy sołeckich. Dotyczą one przede wszystkim gmin wiejskich i miejsko-miejskich, ale mogą – w rzadkich przypadkach – występować także w gminach miejskich, o ile znalazły się tam spełniające odpowiednie wymogi tereny i ustanowiono na nich sołectwa (jako jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego). Fundusze sołeckie umożliwiają mieszkańcom zebranych na „wiejskim zebraniu” ustalenie konkretnych zadań, które zostaną zrealizowane ze określonej ustawowo puli środków gminy w celu poprawy jakości życia lokalnej społeczności. Funkcjonalnie jest to więc instytucja podobna do budżetu partycypacyjnego

funkcjonującego głównie w miastach i z tego punktu widzenia użyte w przepisach dot. raportów o stanie gminy określenie „budżet obywatelski” można także rozciągnąć na fundusze sołeckie. Biorąc to pod uwagę, naturalne staje się, że informacje o funduszach sołeckich znalazły się w większości raportów z gmin wiejskich (6/10), zaś w przypadku gmin miejsko-wiejskich – w połowie raportów.

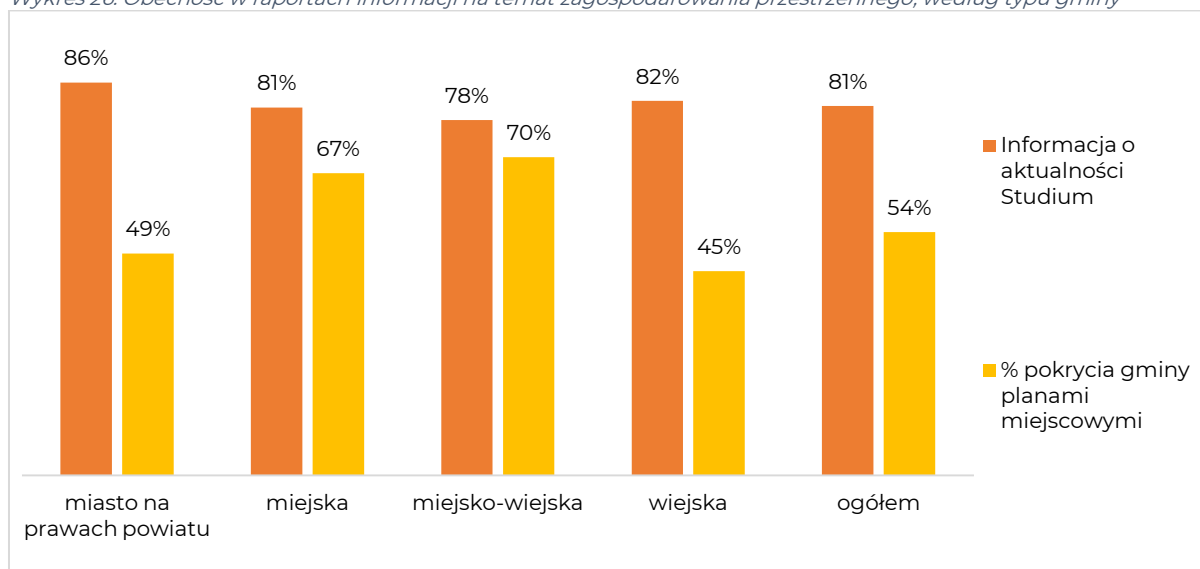
Wykres 25. Obecność w raportach informacji o funduszach sołeckich w raporcie, według typu gminy



4.3.5. PLANOWANIE / ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym dokumentem kreującym ład i planowanie przestrzenne w gminach. O ile samo istnienie takiego dokumentu jest oczywiste, to w analizie wzięto pod uwagę informację o aktualności studium. W 8 na 10 raportów rok wykonania studium został podany albo też podano liczbę lat, jaka upłynęła od uchwalenia tego dokumentu planistycznego. Nie było znaczących różnic w tym zakresie między różnymi rodzajami gmin.

Wykres 26. Obecność w raportach informacji na temat zagospodarowania przestrzennego, według typu gminy



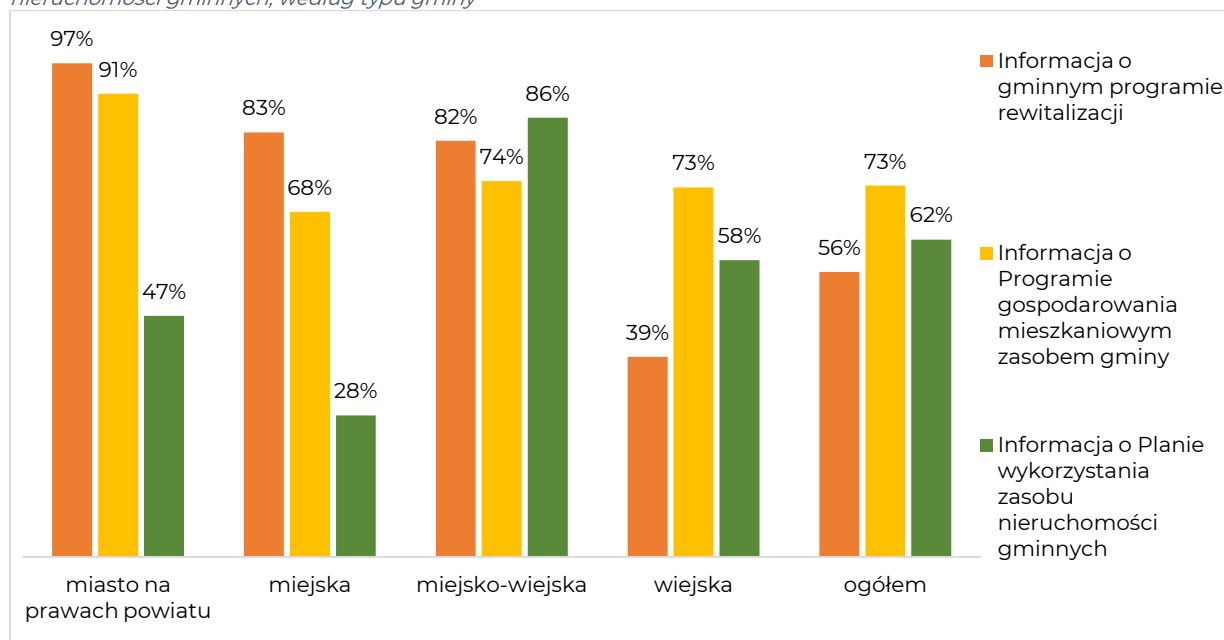
Inną informacją mogącą służyć za wskaźnik oceny realizacji obowiązków władz samorządowych w zakresie zagospodarowania przestrzennego jest procent terenu gminy, który jest objęty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Takie dane znalazły się w co drugim z analizowanych raportów. Najczęściej informacje te znajdowały się

w raportach z gmin miejsko-wiejskich oraz z gmin miejskich niebędących miastami na prawach powiatów (7/10), a najrzadziej – w raportach z gmin wiejskich i z miast na prawach powiatów (5/10).

4.3.6. ZASOBY MATERIALNE GMINY / MIENIE KOMUNALNE / GOSPODARKA MIESZKANIOWA

W ponad połowie raportów (6/10) zamieszczono informację na temat gminnego programu rewitalizacji. Wyraźną różnicę można tutaj zaobserwować między gminami wiejskimi (4 na 10 podało informacje dot. rewitalizacji) a pozostałymi typami gmin (ponad 8 na 10). Można założyć, że różnica w częstotliwości zamieszczania tych danych wynikała z tego, iż w gminach wiejskich działania rewitalizacyjne były faktycznie o wiele rzadziej podejmowane niż w pozostałych gminach.

Wykres 27. Obecność w raporcie informacji o gminnych programach dot. rewitalizacji, zasobu mieszkaniowego i nieruchomości gminnych, według typu gminy



Informację na temat programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym zamieściło 7 na 10 gmin. W tym aspekcie wyróżniały się miasta na prawach powiatu, z których 9 na 10 podało dane na temat tego programu. Były to nie tylko same wzmianki o istnieniu programów, ale także szczegółowe informacje o ich realizacji.

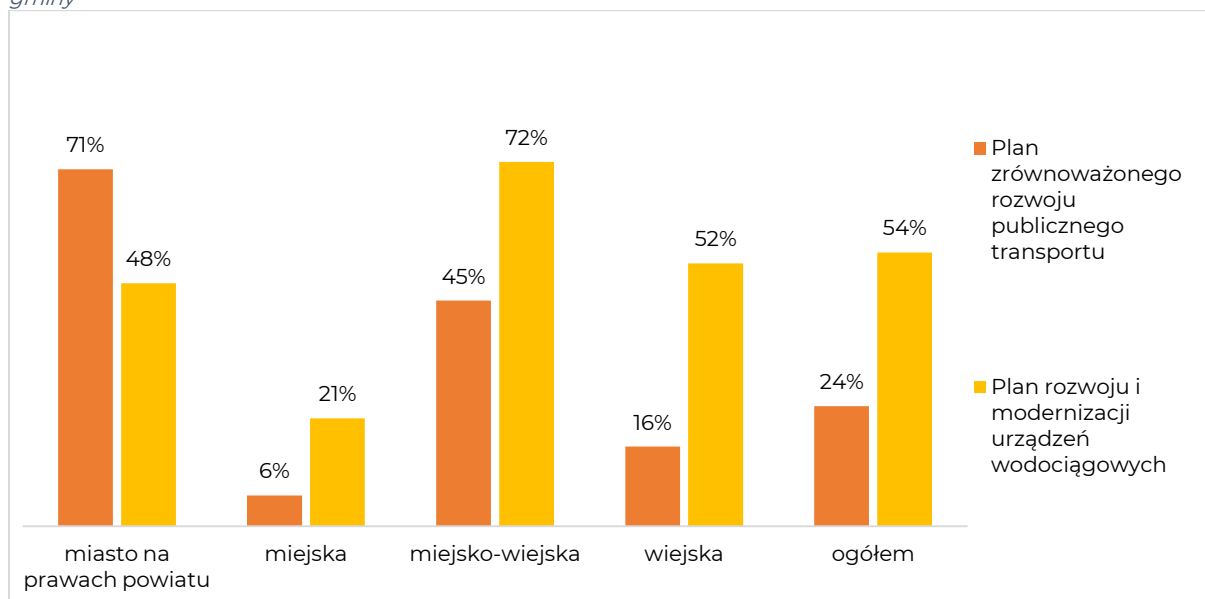
Inaczej było w kwestii Informacji o planie wykorzystania zasobów nieruchomości gminnych. W 6 na 10 raportów znalazły się takie dane, ale najczęściej podawały je gminy miejsko-wiejskie (9/10) i wiejskie (6/10), a najrzadziej – gminy miejskie niebędące miastami na prawach powiatu (3/10).

Warto podkreślić, że gminy, które podawały informacje na temat powyższych programów, prawie zawsze podawały je szczegółowo.

4.3.7. INFRASTRUKTURA KOMUNALNA, TRANSPORT I WODOCIĄGI

W ponad połowie raportów z wylosowanych gmin nie znalazła się informacja na temat planu zrównoważonego transportu publicznego. Informacja o takim programie wraz z opisem jego realizacji została zamieszczona w raportach 1/4 gmin. Co ciekawe nawet nie wszystkie miasta na prawach powiatu zamieściły informacje o tym programie (zamieściło tylko 7/10), natomiast w raportach z gmin innego typu informacje o programie zrównoważonego rozwoju transportu publicznego występowały o wiele rzadziej.

Wykres 28. Obecność w raportach informacji o transporcie publicznym i infrastrukturze wodociągowej, według typu gminy

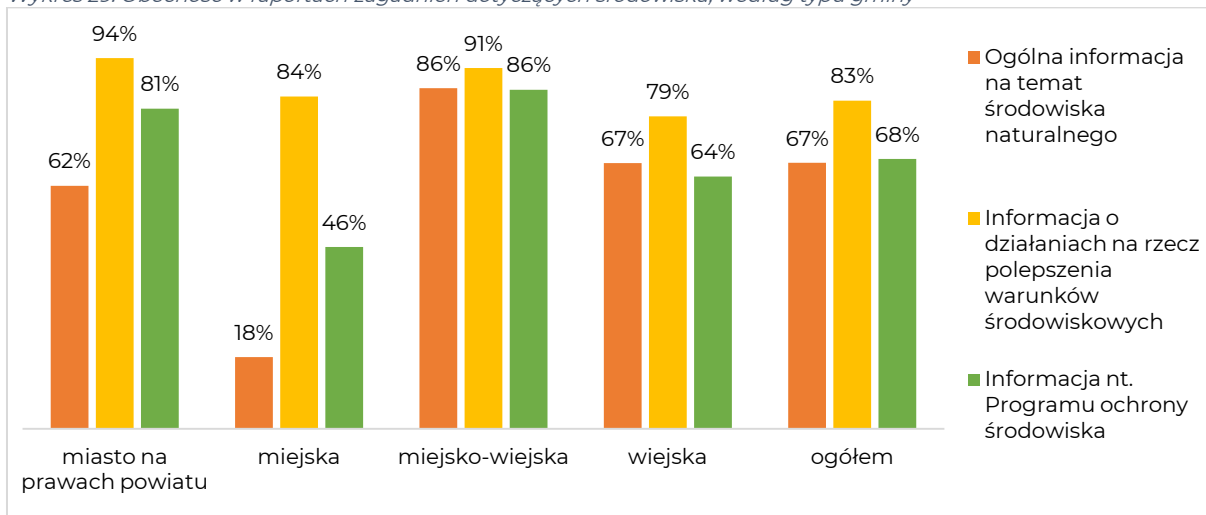


Inaczej niż w przypadku transportu publicznego kwestia infrastruktury wodociągowej nie może być uznana za niedotyczącą nawet najmniejszej gminy. Stąd też odniesienia do planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych znalazły się w nieco więcej niż połowie raportów. Nie jest jednak jasne, dlaczego omówienie realizacji planu gminy w tym zakresie nie znalazło się w prawie połowie raportów, w szczególności – w gminach miejskich niebędących miastami na prawach powiatu, spośród których tylko 2 na 10 odniosły się do tego dokumentu w swoich raportach. Na przeciwnym biegunie znalazły się gminy miejsko-wiejskie, spośród których 7/10 ujęło w swoich raportach plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych.

4.3.8. ŚRODOWISKO

Wśród informacji na temat środowiska naturalnego zawartych w analizowanych raportach częściej przedstawiano dokumenty strategiczne dotyczące ochrony środowiska oraz sprawozdawano działania podejmowane przez gminy w związku z ochroną środowiska niż informacje o ogólnym stanie środowiska naturalnego.

Wykres 29. Obecność w raportach zagadnień dotyczących środowiska, według typu gminy

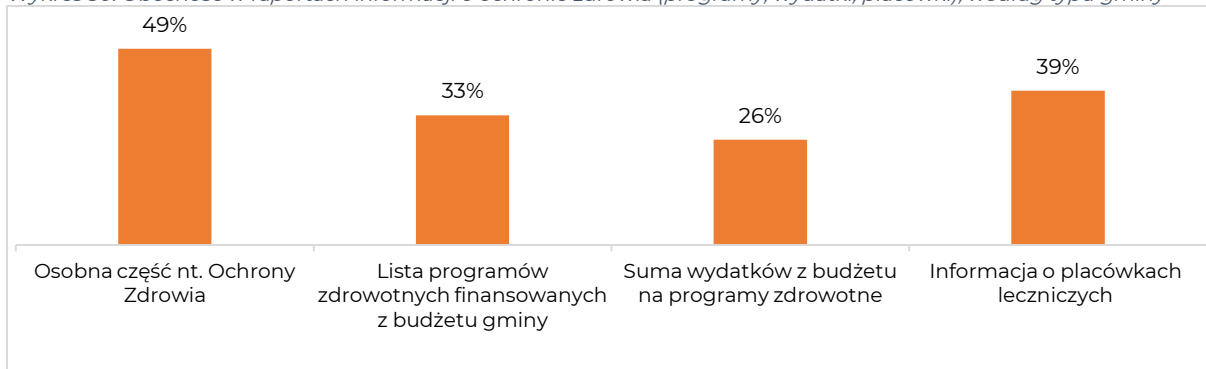


Informacja o działaniach podjętych na rzecz poprawy stanu środowiska pojawiła się w 8 na 10 raportów, natomiast informacja na temat programu ochrony środowiska (wraz z opisem realizacji) oraz ogólna informacja na temat stanu środowiska naturalnego zostały zamieszczone w 7 na 10 raportów. Częstość występowania informacji o działaniach podjętych na rzecz poprawy warunków środowiskowych nie różniła się istotnie między różnymi rodzajami gmin, natomiast informacja o stanie środowiska naturalnego, jak też informacja o realizacji programu ochrony środowiska były najczęściej obecne w raportach gmin miejsko-wiejskich (po 9/10), zaś najrzadziej – w gminach miejskich niebędących miastami na prawach powiatów.

4.3.9. OCHRONA ZDROWIA

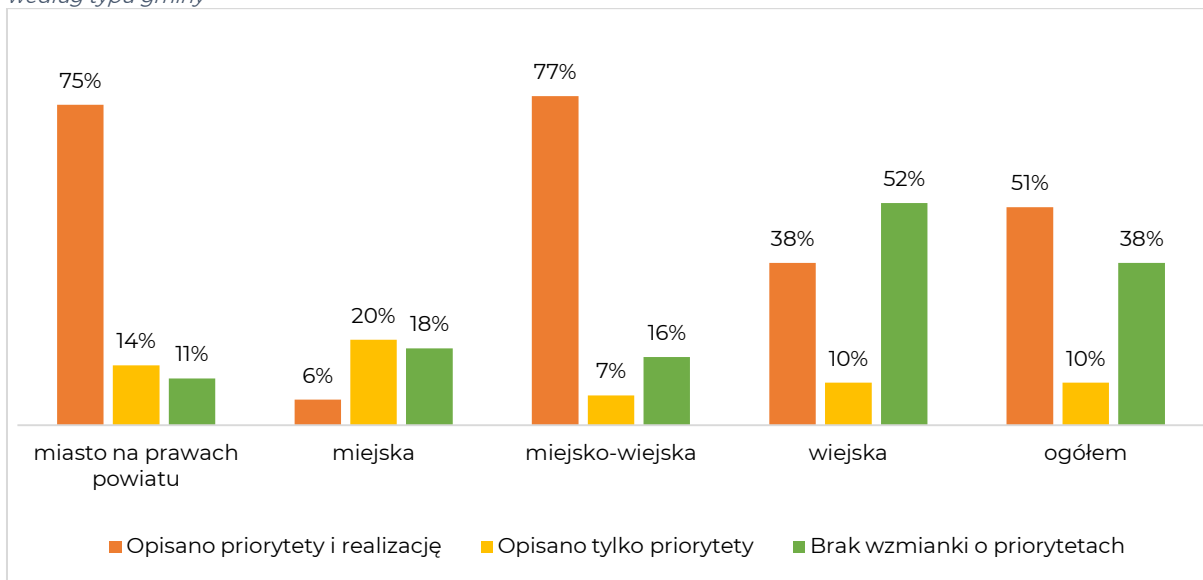
W niemal połowie gmin zamieszczono osobną część dotyczącą ochrony zdrowia. Część ta nie była jednak zazwyczaj bardzo szczegółowa, o czym świadczą odsetki zamieszczanych w raportach konkretnych informacji dotyczących tego obszaru. Tylko w 4 na 10 raportów podano listę znajdujących się na terenie gminy podmiotów leczniczych, ośrodków zdrowia czy innych placówek ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. Z kolei informacje o programach zdrowotnych finansowanych z budżetu gminy pojawiły się w 1/3 raportów, przy czym lista tych programów występowała nieznacznie częściej niż informacja o wydatkach na ich finansowanie z budżetu gminy/miasta.

Wykres 30. Obecność w raportach informacji o ochronie zdrowia (programy, wydatki, placówki), według typu gminy



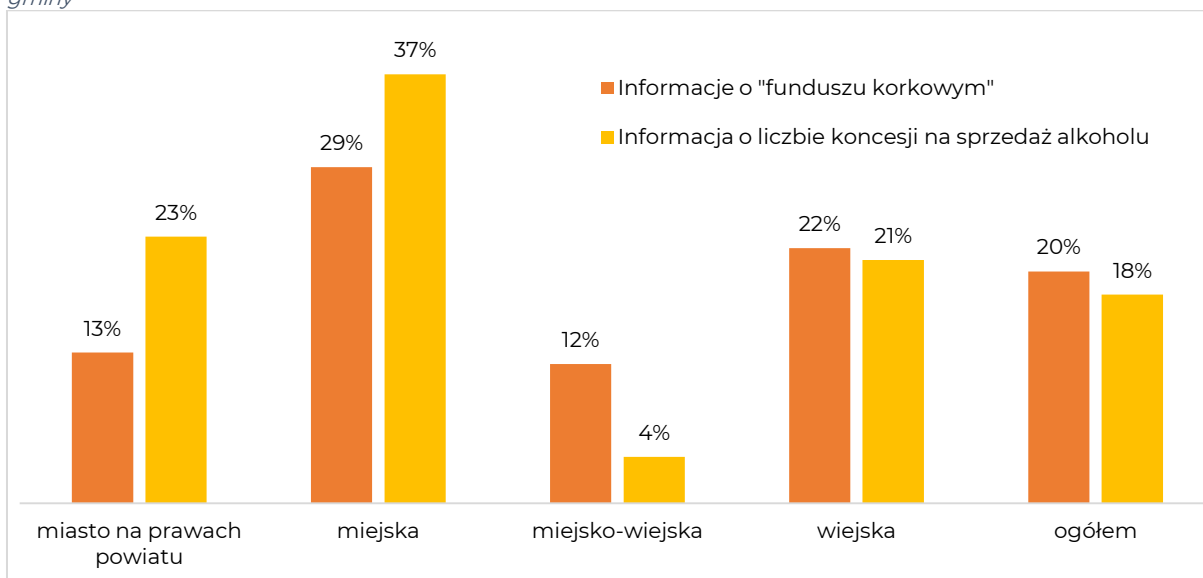
W ponad połowie raportów znalazła się również informacja na temat priorytetów profilaktyki i rozwiązywania i problemów alkoholowych wraz z opisem ich realizacji. Podobnie jak w wielu innych przypadkach, informacja taka została zawarta w największym odsetku raportów z miast na prawach powiatu i gmin miejsko-wiejskich.

Wykres 31 Obecność w raportach informacji o priorytetach profilaktyki i rozwiązywaniu problemów alkoholowych, według typu gminy



Istotnym narzędziem działania samorządu lokalnego zakresie wspomnianych powyżej priorytetów jest z jednej strony polityka udzielania koncesji na sprzedaż alkoholu, a z drugiej – skala i kierunki wydatków tzw. funduszu korkowego powstającego z opłat koncesyjnych.

Wykres 32. Obecność w raportach informacji o koncesjach na sprzedaż alkoholu i „funduszu korkowym” według typu gminy



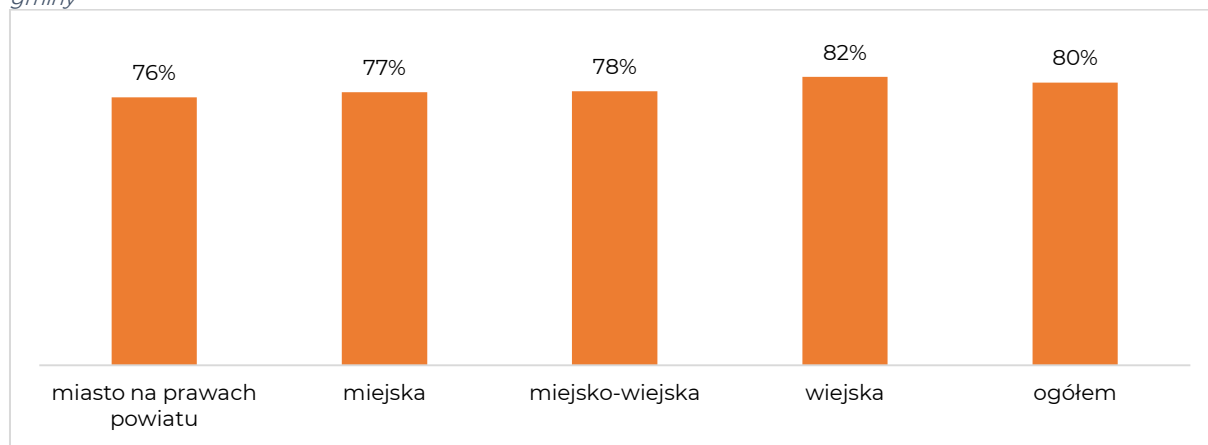
Informacje na temat „funduszu korkowego” i liczby podmiotów posiadających zezwolenie na sprzedaż alkoholu (koncesję) znalazły się w niewielkiej części raportów (2/10) – najwięcej

w gminach miejskich niebędących miastami na prawach powiatu, a najmniej – w gminach miejsko-wiejskich.

4.3.10. WSPÓŁPRACA Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI (NGO)

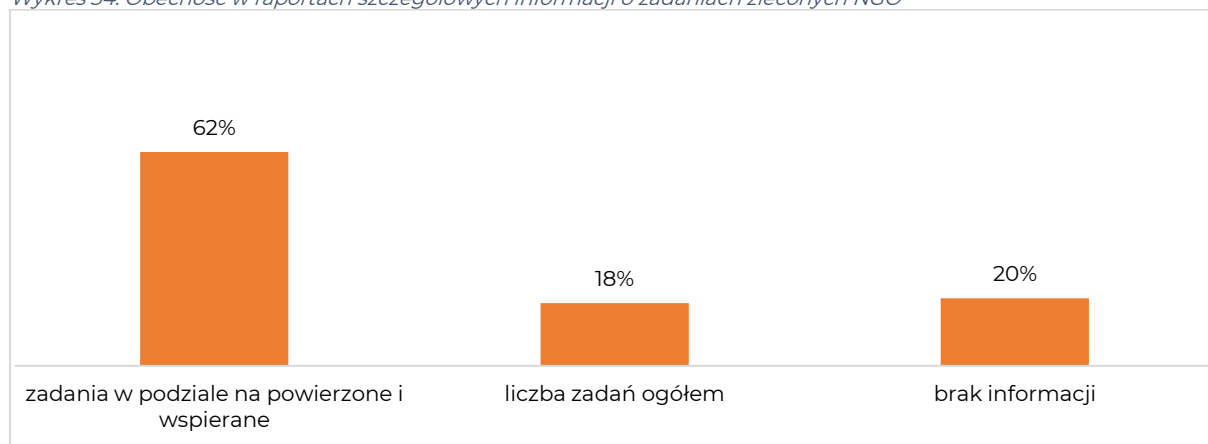
W zdecydowanej większości raportów (8/10) zamieszczono informację na temat programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i nie było w tym zakresie istotnych różnic pomiędzy różnymi rodzajami gmin.

Wykres 33. Obecność w raportach informacji o programie współpracy z organizacjami pozarządowymi, według typu gminy



Informacje na temat współpracy gminy/miasta z podmiotami non-profit były przy tym w większości przypadków dość szczegółowe. W 6 na 10 raportów podano informacje dotyczące liczby zadań publicznych zleconych NGO w podziale na zadania powierzone i wspierane, a tylko w 2 na 10 przypadków informacja o zadaniach zleconych NGO była wyrażona ogólną liczbą tych zadań. Zatem jedynie w 2/10 raportów nie znalazła się żadna wzmianka dotycząca zadań zleconych przez gminę organizacjom pozarządowym. Dane te można uznać za ważne, ponieważ dokumentują one pośrednio postrzeganie współpracy JST-NGO jako ważnego aspektu relacji obywatela z administracją samorządową.

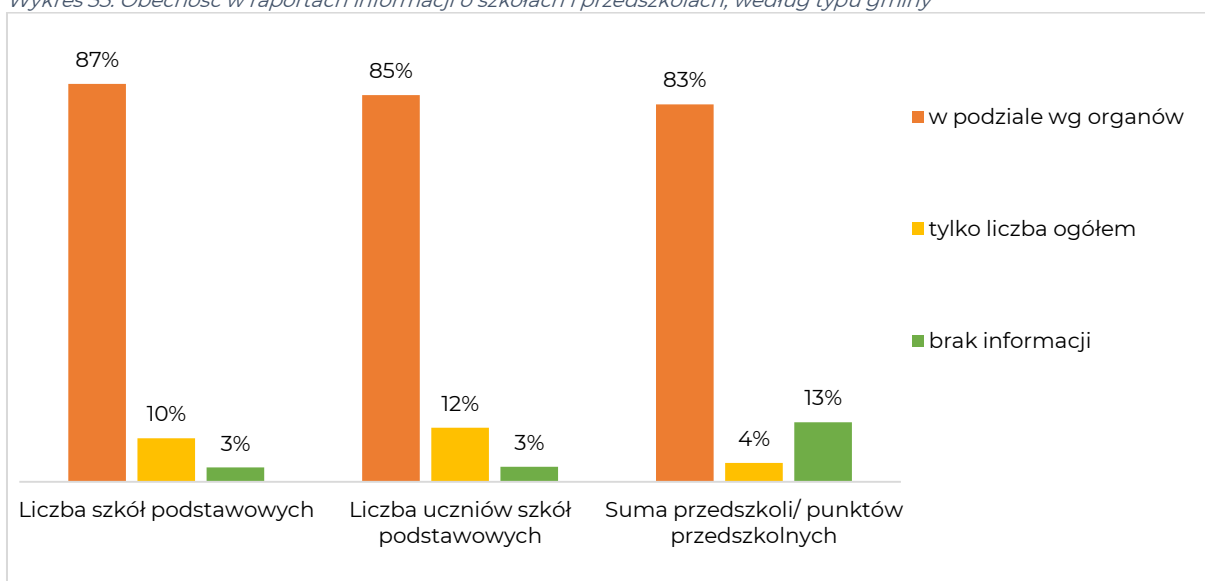
Wykres 34. Obecność w raportach szczegółowych informacji o zadaniach zleconych NGO



4.3.11. EDUKACJA

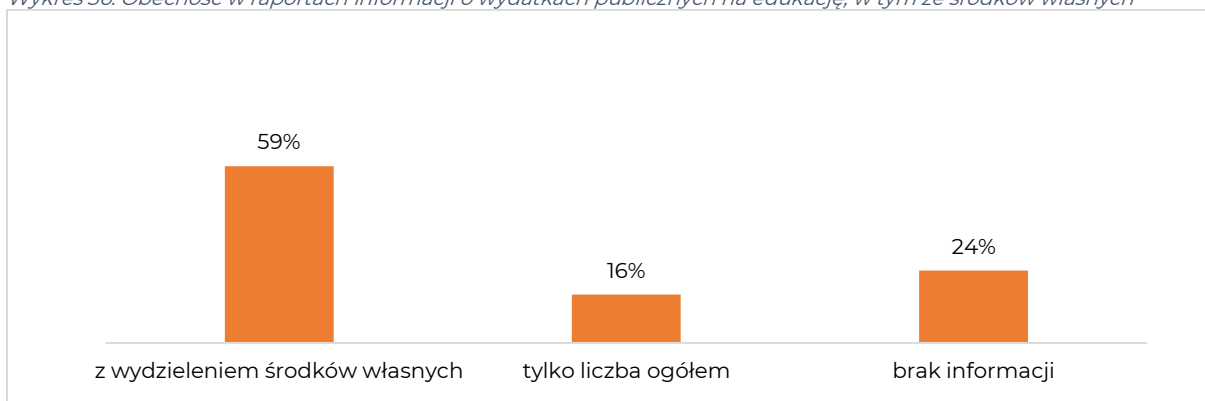
Tylko w bardzo rzadkich przypadkach (3/100) w raportach nie znalazły się informacje o liczbie znajdujących się na terenie gminy/miasta szkół podstawowych oraz liczbie ich uczniów. Ponadto niemal 9 na 10 raportów zawierało te dane w podziale według organów prowadzących, co pozwalało na zapoznanie mieszkańców z istotnymi dylematami polityki edukacyjnej, z jakimi mają do czynienia władze samorządowe. Podobnie przedstawiała się sytuacja w zakresie danych o liczbie placówek przedszkolnych, z tym że w tym zakresie wskaźniki obecności tych informacji w raportach były nieco niższe i wynosiły: 9/10 – dla obecności w raportach liczby placówek przedszkolnych i 8/10 – dla liczebności w podziale według organów prowadzących.

Wykres 35. Obecność w raportach informacji o szkołach i przedszkolach, według typu gminy



Publiczne wydatki na edukację przedstawiono w $\frac{3}{4}$ raportów. W niemal 6 na 10 raportów zostały one podane dość szczegółowo tj. w podziale na subwencję z budżetu państwa i środki samorządowe. Szczegółowość informacji związanych z edukacją zawartych w raportach pokazuje, że jest to istotna część życia lokalnych społeczności i przedmiot troski władz samorządowych – m.in. ze względu na finansową skalę zadań w tej dziedzinie.

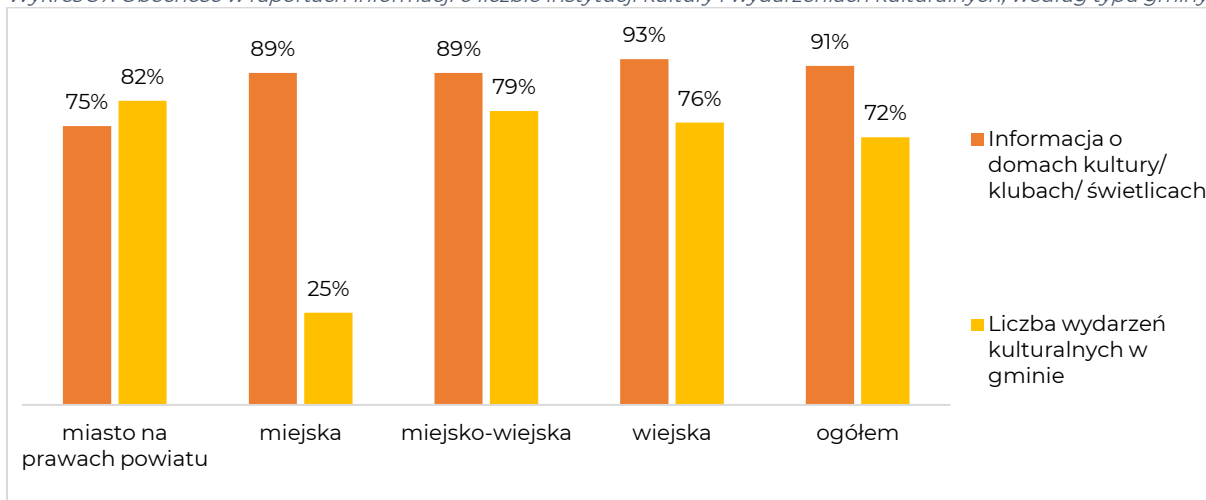
Wykres 36. Obecność w raportach informacji o wydatkach publicznych na edukację, w tym ze środków własnych



4.3.12. KULTURA

Informacja o domach kultury, klubach i świetlicach została zamieszczona w 9 na 10 raportów. Często też podawano dane o liczbie wydarzeń kulturalnych (7/10).

Wykres 37. Obecność w raportach informacji o liczbie instytucji kultury i wydarzeniach kulturalnych, według typu gminy

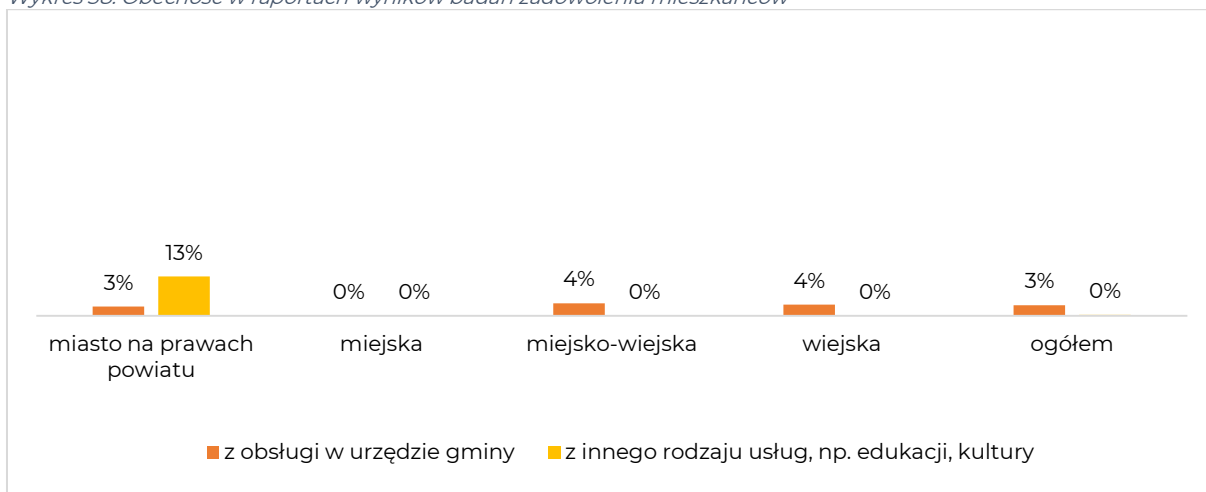


Częstość podawania informacji o gminnych instytucjach kultury nie różniła się istotnie pomiędzy typami gmin, natomiast w przypadku liczby wydarzeń kulturalnych wyraźnie na niekorzyść wyróżniał się wynik gmin miejskich niebędących miastami na prawach powiatu. Tylko w ¼ raportów z tych gmin podawano informację o liczbie wydarzeń kulturalnych, natomiast analogiczny wskaźnik dla pozostałych gmin oscylował na poziomie 8/10.

4.3.13. JAKOŚĆ USŁUG PUBLICZNYCH

W porównaniu z innymi zagadnieniami kwestia jakości usług publicznych świadczonych przez administrację samorządową pojawiła się jedynie śladowo (3/100) i w tych nielicznych przypadkach dotyczyła przede wszystkim zadowolenia mieszkańców z jakości usług świadczonych przez urząd gminy/miasta.

Wykres 38. Obecność w raportach wyników badań zadowolenia mieszkańców



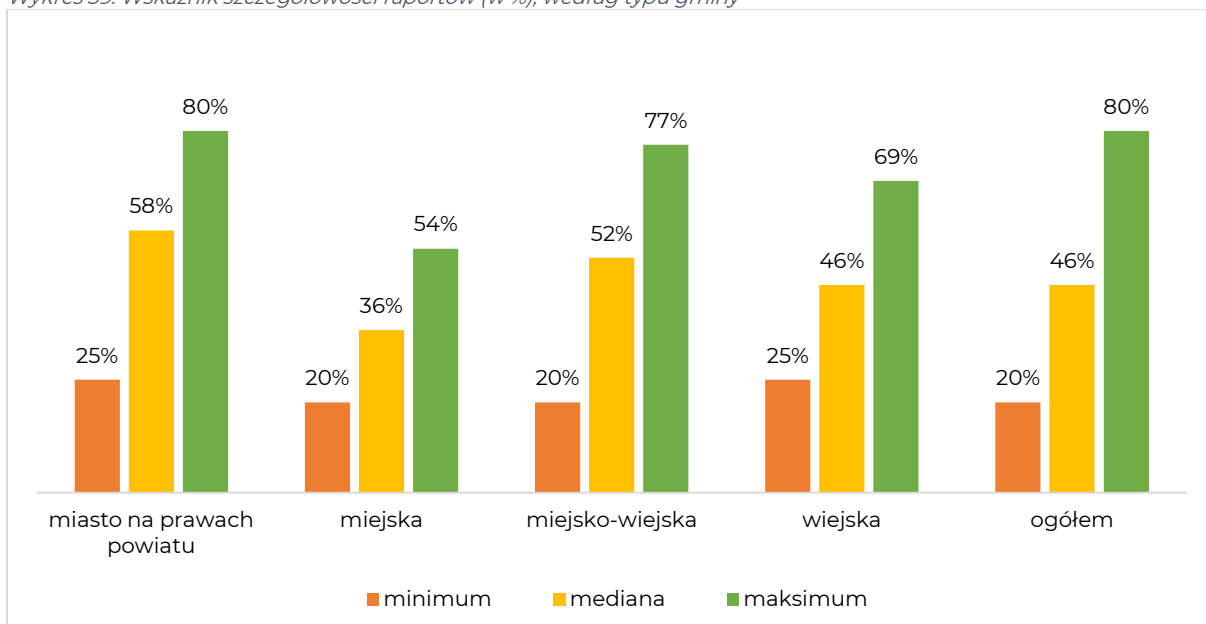
Jedynie w przypadku miast na prawach powiatu pojawiały się także nieliczne raporty zawierające wyniki badań zadowolenia z innego rodzaju usług świadczonych przez samorządowe takich jak placówki oświatowe, kulturalne itp. Niewielki odsetek informacji na ten temat związany jest z faktem, że gminy rzadko prowadzą tego typu badania, chociaż niewątpliwie są one ważne dla relacji mieszkańcy – administracja samorządowa.

4.4. ZAKRES INFORMACJI SZCZEGÓŁOWYCH ZAWARTYCH W GŁÓWNEJ CZĘŚCI RAPORTU I W ZAŁĄCZNIKACH

4.4.1. ZAKRES INFORMACJI ZAWARTYCH W GŁÓWNEJ CZĘŚCI RAPORTU

W celu przeanalizowania zakresu zawartych w raportach szczegółowych informacji obliczono wskaźnik pokazujący liczbę zawartych w raportach informacji w stosunku do maksymalnego zakresu szczegółowych informacji objętych analizą w naszym badaniu. Najbardziej szczegółowe okazały się być raporty z miast na prawach powiatu, w których mediana zawartości szczegółowych informacji wyniosła 58% w stosunku do zakresu maksymalnego. To właśnie z miast na prawach powiatu pochodziły raporty najbardziej szczegółowe, zawierające aż do 80% sprawdzanych w analizie informacji. Najmniej szczegółowe zaś były raporty z gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Przedstawiona dalej analiza zakresu zawartości raportów wykazała, że bardzo często miasta na prawach powiatu i gminy miejsko-wiejskie stanowiły gminy najczęściej przedstawiające w swych raportach szczegółowe informacje, w tym informacje w podziale na jednostki terytorialne etc. Najmniej szczegółowe okazały się raporty z pozostałych gmin miejskich (niebędących miastami na prawach powiatu), gdzie mediana zawartości wybranych do wskaźnika informacji wyniosła 36%, a najbardziej szczegółowy raport zawierał jedynie 54% poddanych analizie informacji.

Wykres 39. Wskaźnik szczegółowości raportów (w %), według typu gminy

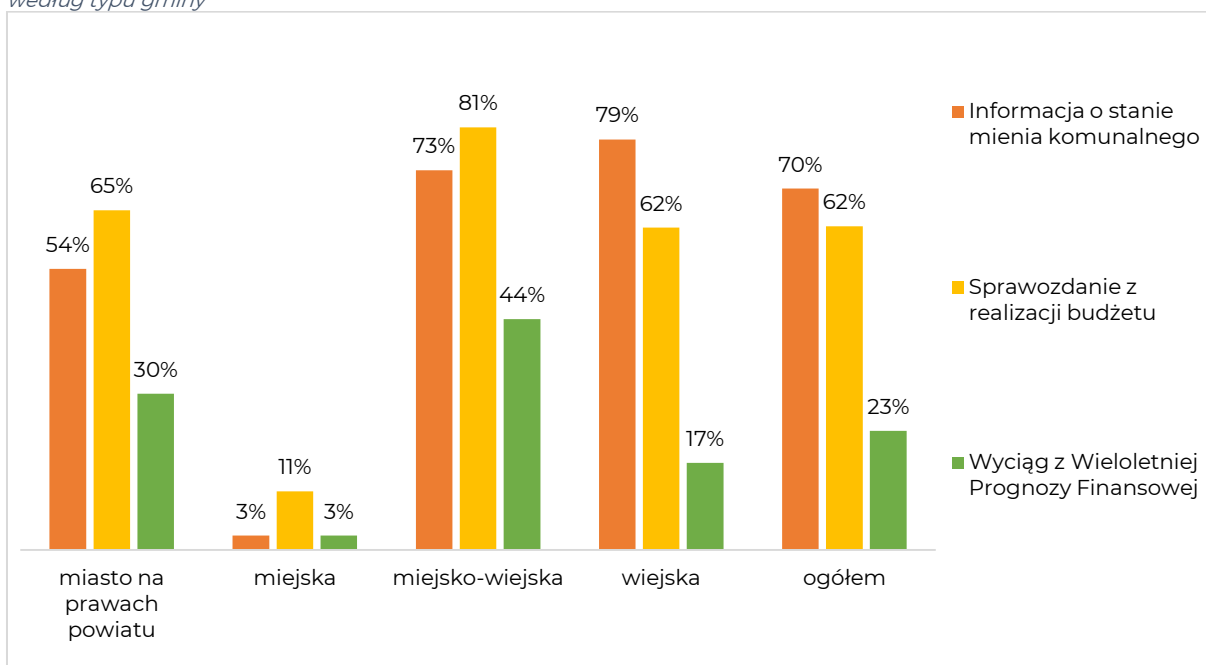


Zbiorcza analiza szczegółowości raportów pokazała, że zróżnicowanie w tym zakresie było duże. Prowadzi to do wniosku o potrzebie bardziej precyzyjnego określenia przez ustawodawcę szczegółowości raportów, gdyż utrzymywanie stanu obecnego właściwie wyklucza możliwość szerszych porównań pomiędzy gminami i zniechęca je do zamieszczania szczegółowych informacji nawet wtedy, gdy są one bardzo istotne dla mieszkańców.

4.4.2. ZAKRES INFORMACJI ZAWARTYCH W ZAŁĄCZNIKACH

W ponad połowie raportów zamieszczono „Informację o stanie mienia komunalnego” (70%) oraz „Sprawozdanie z realizacji budżetu gminy/miasta”(62%), natomiast jedynie 23% gmin zamieściło w raportach „Wyciąg z Wieloletniej Prognozy Finansowej”. Informacje na temat stanu mienia komunalnego najczęściej zamieszczały gminy wiejskie.

Wykres 40. Obecność w raportach załączników dot. mienia komunalnego, realizacji budżetu i prognozy finansowej, według typu gminy



PODSUMOWANIE

Celem niniejszej analizy było sprawdzenie, na ile przepisy dotyczące raportów o stanie gminy oraz sposób ich wdrożenia faktycznie spełniają cel, wskazany w nazwie ustawy nowelizującej to jest **„wzmocnienie udział obywateli w (...) funkcjonowaniu i kontrolowaniu organów publicznych”** – w tym wypadku – samorządowych władz wykonawczych.

Ogólna odpowiedź na postawione na wstępie pytanie nie jest niestety pozytywna. Ustawodawca ani realizujące ustawę samorzady nie zadbały w o to, by mieszkańcy zostali w odpowiedni do celu regulacji sposób poinformowani o powstaniu raportów, o sposobie i miejscu ich udostępnienia ani też o mającej się odbyć z ich udziałem debacie nad raportem.

W rezultacie tylko co do 1/6 gmin możemy z pewnością powiedzieć, że przynajmniej jeden obywatel wziął udział w debacie nad raportami na forum rady swojego samorządu lokalnego.

Jeśli chodzi o inne metody – choćby biernego – uczestnictwa obywateli w funkcjonowaniu organów wykonawczych gminy poprzez zapewnienie dostępu do informacji zawartych w raporcie o stanie gminy, to w tym przypadku warto odnotować pozytywne efekty ustawy. W 9 na 10 gmin raport łatwo można znaleźć w internecie za pomocą standardowych wyszukiwarek, a tylko w 4 przypadkach na 100 okazał się on w ogóle niedostępny w sieci.

Znacznie gorsza była dostępność relacji z debaty nad raportem – tylko w 1 na 6 gmin relację z debaty można było łatwo znaleźć w internecie za pomocą wyszukiwarki, natomiast w pozostałych przypadkach było to znacznie trudniejsze (7/10) lub nawet zupełnie niemożliwe (1/6). Także forma udostępnionych materiałów relacjonujących debatę często była trudna dla potencjalnych odbiorców pod względem wyszukiwania ważnych dla nich informacji. Na ogół relacja z debaty nad raportem nie była wyodrębniona, co znacznie pogarszało jej dostępność zwłaszcza, gdy był to wyłącznie zapis wideo całej sesji rady włącznie z procedurą absolutoryjną.

Forma raportów – mimo, że w 2/3 raportów wzbogaćana elementami wizualizacyjnymi takimi jak wykresy (6/10), zdjęcia (5/10), infografiki (3/10) – nie była jednak przystępna dla większości odbiorców. Chociaż raporty były obszerne – średnia liczba stron bez załączników wynosiła 86 – to połowa raportów nie miała podsumowań, a 2 na 10 nie miały spisu treści. Zdarzały się też pojedyncze raporty, które nie pozwalały na przeszukiwanie tekstu za pomocą ciągu znaków.

Czynnikiem silnie ograniczającym przystępność raportów był zbyt trudny lub zbyt specjalistyczny język raportów. Zgodnie z wynikami pomiaru trudności wykonanymi przy pomocy aplikacji „Jasnopis.pl” aż 9 na 10 raportów o stanie gminy wymagała kompetencji językowych na poziomie wykształcenia wyższego, tj. takiego jakiego nie ma 8 na 10 dorosłych Polaków.

Kwestia merytorycznej zawartości raportów była w 2019 r. szczególnie trudna dla osób sporządzających te dokumenty. Po pierwsze regulacja ustawowa była w tym zakresie bardzo skąpa i niejednoznaczna (napięcie między sugerującą kompleksowość dokumentu nazwą „raport o stanie gminy” a sformułowaniem „raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim”). Po drugie badane raporty były tworzone przez samorządowców po raz pierwszy. Po trzecie, w większości przypadków autorzy raportów nie mogli też odnieść się do wymogów sformułowanych przez radę swojej gminy/miasta, gdyż odpowiednie uchwały przyjęto tylko w 1/4 gmin.

Zawartość merytoryczna raportów oceniona według kryterium zgodności z ustawą wypada umiarkowanie. Przepis wymaga „opisania realizacji polityk, programów i strategii”. Wymóg ten spełnia ok. 7/10 raportów. Gorzej było z uchwałami rady gminy – ten obowiązek spełniało 6/10 raportów. Z kolei budżet obywatelski, który również ustawodawca nakazał opisać

w raporcie, został faktycznie wspomniany w prawie 9/10 raportów sporządzonych przez miasta na prawach powiatu, które rzeczywiście realizowały taki budżet w 2018 r.

Niezależnie od lakonicznych zapisów ustawy, gminy dysponowały w zakresie zawartości raportów wzorami opracowanymi przez Fundację Batorego oraz Związek Miast Polskich, propagowanymi między innymi za pośrednictwem branżowych periodyków. Analiza zebranych raportów wykazała nieco większą spójność zakresu informacji zawartych w raportach z modelem ZMP niż z modelem Fundacji Batorego, jednak wskaźniki zgodności z oboma wzorami pokazywały, że w raportach średnio w połowie podano informacje proponowane przez ww. organizacje. Ze względu na większą obszerność i szczegółowość – nieco większą spójność z wspomnianymi wzorami dokumentów miały raporty z miast na prawach powiatu i gmin miejsko-wiejskich.

REKOMENDACJE

1. W ustawie powinno się znaleźć zobowiązanie władz samorządowych do odpowiedniego informowania mieszkańców o:

- miejscu i czasie publikacji raportu o stanie gminy,
- możliwości i warunkach udziału mieszkańców w debacie nad raportem.

Bez odpowiedniego uregulowania tych kwestii udział mieszkańców pozostanie na niskim poziomie, a cel wprowadzanie raportów nie będzie zrealizowany, niezależnie od tego ile pracy zostanie włożone w przygotowanie raportów.

2. Zarówno raporty o stanie gminy, jak i relacje z debat powinny być umieszczane w BIP-ie każdej gminy w postaci jednoznacznie nazwanych i przeszukiwalnych tekstowo plików w formacie PDF. Sytuacje, w których raport znajdował się w kilku, a czasami kilkunastu plikach, znacznie ograniczały możliwość całościowego przeszukiwania, drukowania, a także operowania na nim przez mieszkańców poszukujących informacji na ważny dla nich temat.

3. Ustawa winna dookreślić uchwały, których realizacja ma być raportowana przez JST, gdyż obecne sformułowanie oznacza konieczność sprawozdawania ze wszystkich, nawet czysto proceduralnych uchwał rady.

4. Ze względu na zbliżoną do funduszy obywatelskich (dawniej funduszy partycypacyjnych) funkcję funduszy sołeckich, w ustawowym określeniu zakresu raportu powinno znaleźć się zdanie sprawy z realizacji także funduszy sołeckich.

5. Samorządy powinny konsultować z mieszkańcami wymogi wobec raportu, gdyż to oni – w świetle tytułu ustawy nowelizującej i zgodnie z zapisami o udziale w debacie nad raportem – mają być ich głównymi odbiorcami.

6. Dobrą praktyką w zakresie danych prezentowanych w raporcie winno być umieszczanie ich w szerszym kontekście tj. porównywanie z podobnymi JST (co było rekomendowane także przez ZMP), a przynajmniej zestawianie aktualnych informacji z danymi z lat poprzednich. W oparciu o te fakty mieszkańcy będą mogli wyrobić sobie szerszą opinię o aktualnym stanie ich gminy i działalności administracji samorządowej w poprzednim roku.
7. Raporty nie powinny być pisane skomplikowanym, urzędniczym językiem. Jeśli istnieje konieczność stosowania specjalistycznych terminów – powinny być one w przystępny sposób wyjaśniane.
8. Zasadnicza część raportu nie powinna być długa – obecna mediana (82 strony) powinna stanowić nieprzekraczalną długość dokumentu; szczegółowe informacje należy umieszczać w dobrze opisanych i łatwo dostępnych załącznikach. Dzięki temu obywatele będą chętniej sięgali do raportów.
9. Każdy raport powinien zawierać spis treści i podsumowanie. Standardem w podsumowaniach powinno stać się korzystanie z infografiki. Takie rozwiązania pomogą mieszkańcom szybko znaleźć potrzebne informacje i ułatwią im ich zrozumienie..
10. Przydatna byłaby międzyśrodowiskowa dyskusja zmierzająca do wypracowania optymalnego sposobu funkcjonowania instytucji raportu o stanie JST. W takiej dyskusji powinny wziąć udział wszystkie zainteresowane strony, w tym osoby odpowiedzialne w urzędach za przygotowywanie raportów (są to najczęściej sekretarze) oraz organizacje reprezentujące samorządy, a także organizacje skupiające obywateli angażujących się w sprawy swoich wspólnot samorządowych.

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Dostępność raportów o stanie gminy	5
Wykres 2. Dostępność raportów według typu gminy.....	6
Wykres 3. Dostępność relacji z debaty na temat raportu.....	7
Wykres 4. Informacja na temat udziału mieszkańców w debacie nad raportem, według typu gminy	8
Wykres 5. Liczba stron w raportach według typu gminy	9
Wykres 6. Obecność spisu treści w raportach, według typu gminy.....	10
Wykres 7. Trudność tekstu raportów mierzona przez aplikację Jasnopis.pl a poziom wykształcenia potencjalnych czytelników	11
Wykres 8. Poziom trudności tekstu raportów według typów gmin	11
Wykres 9. Współwystępowanie różnego typu elementów graficznych w raportach, według typu gminy	12
Wykres 10. Stosowanie elementów graficznych ułatwiających odbiór raportów, według typu gminy	13
Wykres 11. Obecność podsumowania w raportach o stanie gminy, według typu gminy	14
Wykres 12. Forma wstępu zastosowana w raportach, według typu gminy	14
Wykres 13. Obecność w raportach oddzielnej części poświęconej realizacji dokumentów strategicznych, według typu gminy.....	16
Wykres 14. Obecność w raportach spisu uchwał rady gminy/miasta, według typu gminy	16
Wykres 15. Obecność informacji na temat budżetu obywatelskiego w raportach miast na prawach powiatów	17
Wykres 16. Obecność w raportach informacji o liczbie mieszkańców, według typów gmin	19
Wykres 17. Obecność w raportach informacji o przyroście naturalnym i ruchu migracyjnym, według typu gminy	19
Wykres 18. Obecność w raportach zagadnień dotyczących bezrobocia, zatrudnienia i ubóstwa, według typu gminy	20
Wykres 18. Obecność w raportach osobnej części o pomocy społecznej, według typu gminy	20
Wykres 19. Obecność w raportach informacji o programach i strategiach z zakresu pomocy społecznej, według typu gminy	21
Wykres 20. Obecność w raportach informacji o liczbie beneficjentów i placówkach pomocy społecznej, według typu gminy	21
Wykres 21. Obecność w raporcie Informacji o osobach niepełnosprawnych, według typu gminy	22
Wykres 22. Obecność w raportach informacji z zakresu finansów, według typów gmin.....	23
Wykres 23. Obecność w raportach informacji o projektach finansowanych ze środków zewnętrznych	24
Wykres 24. Obecność w raportach informacji o wkładzie własnym gmin w projekty zewnętrzne, według typu gminy	24
Wykres 25. Obecność w raportach informacji o funduszach sołeckich w raporcie, według typu gminy	25
Wykres 26. Obecność w raportach informacji na temat zagospodarowania przestrzennego, według typu gminy	25
Wykres 27. Obecność w raporcie informacji o gminnych programach dot. rewitalizacji, zasobu mieszkaniowego i nieruchomości gminnych, według typu gminy	26
Wykres 28. Obecność w raportach informacji o transporcie publicznym i infrastrukturze wodociągowej, według typu gminy.....	27
Wykres 29. Obecność w raportach zagadnień dotyczących środowiska, według typu gminy	28
Wykres 30. Obecność w raportach informacji o ochronie zdrowia (programy, wydatki, placówki), według typu gminy	28
Wykres 31 Obecność w raportach informacji o priorytetach profilaktyki i rozwiązywaniu problemów alkoholowych, według typu gminy.....	29
Wykres 32. Obecność w raportach informacji o koncesjach na sprzedaż alkoholu i „funduszu korkowym” według typu gminy	29
Wykres 33. Obecność w raportach informacji o programie współpracy z organizacjami pozarządowymi, według typu gminy.....	30
Wykres 34. Obecność w raportach szczegółowych informacji o zadaniach zleconych NGO	30
Wykres 35. Obecność w raportach informacji o szkołach i przedszkolach, według typu gminy	31
Wykres 36. Obecność w raportach informacji o wydatkach publicznych na edukację, w tym ze środków własnych	31
Wykres 37. Obecność w raportach informacji o liczbie instytucji kultury i wydarzeniach kulturalnych, według typu gminy	32
Wykres 38. Obecność w raportach wyników badań zadowolenia mieszkańców.....	32
Wykres 39. Wskaźnik szczegółowości raportów (w %), według typu gminy	33

Wykres 40. Obecność w raportach załączników dot. mienia komunalnego, realizacji budżetu i prognozy finansowej, według typu gminy34

Analizy CELOWe są dostępne na stronie www.frdl.org.pl,
w zakładce „Badania i Analizy”.
Można je także otrzymać po zgłoszeniu
na adres: CEL@frdl.org.pl.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Reguńskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa
www.frdl.org.pl

Warszawa, wrzesień 2019