

CZY RAPORTY O STANIE GMINY ZWIĘKSZYŁY UDZIAŁ MIESZKAŃCÓW W FUNKCJONOWANIU SAMORZĄDÓW LOKALNYCH?

*Podsumowanie analizy Zofii Bieńkowskiej, Sławomira Nałęcza i Marii Piechowskiej
„Z dużej chmury mały deszcz – efekty wdrożenia instytucji raportu o stanie gminy
na poziomie lokalnym”*

Nowa analiza Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL (ANALIZA CELowa nr 3/2019) podejmuje problem obywatelskości samorządów lokalnych w odniesieniu do zrealizowanej w bieżącym roku po raz pierwszy procedury sporządzania, przedstawiania i dyskusowania raportów o stanie gminy – z udziałem mieszkańców.

Obowiązek przygotowywania raportów o stanie gminy wprowadzono ustawą nowelizującą w celu **„wzmocnienia udziału obywateli w (...) funkcjonowaniu i kontrolowaniu organów publicznych”**. Badanie przeprowadzone przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej na losowej próbie uwzględniającej wszystkie rodzaje gmin weryfikuje, na ile nowe przepisy oraz sposób ich wdrożenia faktycznie spełniają ten cel – w tym wypadku – w kontekście samorządowych władz wykonawczych.

Ogólna odpowiedź na postawione na wstępie pytanie nie jest niestety pozytywna. **Ani ustawodawca, ani realizujące ustawę samorzady nie zadbały o to, by mieszkańcy zostali poinformowani** – w odpowiedni do celu regulacji sposób – o powstaniu raportów, o sposobie i miejscu ich udostępnienia, ani też o mającej się odbyć z ich udziałem debacie nad raportem. W rezultacie wykonana przez samorządowców praca nad sporządzeniem raportów, ani nawet dobra dostępność raportów w internecie, nie przetożyły się na udział mieszkańców w debacie nad tymi dokumentami. Tylko w przypadku 1/6 gmin można z pewnością powiedzieć, że przynajmniej jeden obywatel wziął udział w debacie nad raportem o stanie miasta/gminy na forum rady swojego samorządu lokalnego.

Jeśli chodzi o inne metody – choćby biernego – uczestnictwa obywateli w debacie, wyniki również nie są pozytywne. Tylko w 1 na 6 gmin relację z debaty można było znaleźć łatwo 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 nieprzystępna 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 jedynie zapis wideo całej sesji rady włącznie z procedurą absolutoryjną.

Również forma raportów – mimo, że 2/3 raportów wzbogacano elementami wizualizacyjnymi takimi, jak wykresy, zdjęcia, infografiki – nie była dostosowana do potrzeb i możliwości odbiorców. **Raporty często były bardzo obszerne** – połowa z nich, nawet bez załączników, miała ponad 82 strony. Co więcej **połowa raportów nie zawierała w ogóle podsumowań**, w 2 na 10 raportów nie ma spisu treści, a prócz tego zdarzały się też pojedyncze raporty, które nie pozwalały na przeszukiwanie tekstu za pomocą ciągu znaków.

Kolejnym **czynnikiem silnie ograniczającym przystępność raportów był ich skomplikowany, często specjalistyczny język**. Zgodnie z wynikami pomiaru trudności językowej, wykonanymi przy pomocy aplikacji „Jasnopis.pl”, aż 9 na 10 raportów o stanie gminy wymagało kompetencji językowych na poziomie wykształcenia wyższego.

Lakoniczność zapisów ustawowych zaowocowała licznymi nieporozumieniami, co do obligatoryjnego zakresu raportów. Efektem była znaczna rozbieżność treści raportów oraz bardzo różnicowany poziom ich szczegółowości. Pamiętając, że w założeniu ustawy istotnymi odbiorcami raportów mieli być mieszkańcy, dziwić musi fakt, że ani na poziomie regulacji ustawowej, ani na poziomie jej

wdrażania przez samorządy nie pojawiała się kwestia konsultowania z mieszkańcami wymogów wobec raportu. Co więcej nawet zagwarantowany ustawą udział radnych był stosunkowo niewielki, gdyż o wpływie uchwał rad gmin na zawartość analizowanych dokumentów wspomina się tylko w ¼ raportów.

Ważną obserwacją z badania jest to, że wyraźna większość gmin wiejskich i połowa gmin miejsko-wiejskich uwzględniła w swoich raportach sprawozdanie z realizacji funduszy sołeckich. Są one w wiejskich społecznościach funkcjonalnym odpowiednikiem budżetów partycypacyjnych/obywatelskich występujących w miastach. Dlatego warto byłoby w sposób wyraźny wskazać w ustawie sprawozdanie z realizacji funduszy sołeckich jako obligatoryjny element raportów.

W warstwie rekomendacyjnej analizy podniesiono jeszcze kwestię prezentowania danych w raporcie nie tylko w formie liczb i wskaźników odnoszących się do pojedynczego roku w jednej gminie. Takie liczby są trudne do racjonalnej oceny przez mieszkańców, którzy nie mają dostępu do danych porównawczych. **Standardem prezentowania danych w raportach powinno być zestawianie wyników gminy/miasta z danymi z lat poprzednich, a najlepiej także z danym dotyczącymi grupy analogicznych JST** – w powiecie czy w ramach proponowanych przez Związek Miast Polskich grup porównawczych lub funkcjonalnych.

Oprac. dr Sławomir Naęcz
Krajowy Koordynator Badań i Analiz
Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL