



# Jak przygotować raport o stanie samorządu?

Dawid Sześciło

## Wprowadzenie

W tym roku po raz pierwszy władze samorządowe, zgodnie z Ustawą z 11 stycznia 2018 roku mają obowiązek przygotowania i przedstawienia radzie (sejmikowi) rocznego raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego.

Raport ma obejmować podsumowanie działalności organu wykonawczego tzn. wójta, starostę, marszałka, w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady (sejmiku województwa) oraz budżetu obywatelskiego. Rada (sejmik województwa) będzie mogła określić szczegółowe wymogi dotyczące raportu. Raport będzie rozpatrywany na sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, a więc łącznie z dyskusją nad wykonaniem budżetu. Ustawa obliuguje do przeprowadzenia w czasie sesji debaty nad raportem, do której oprócz radnych dopuszczono również mieszkańców. Oznacza to wprowadzenie po raz pierwszy do polskiego ustawodawstwa samorządowego formuły wysłuchania publicznego. Do głosu będą dopuszczeni mieszkańcy, których zgłoszenia zbiorą wymaganą liczbę podpisów. W gminie potrzebne będzie co najmniej 20 w gminie do 20 000 mieszkańców i co najmniej pięćdziesiąt w pozostałych gminach.

Obowiązek raportowania wszedł w życie z początkiem obecnej kadencji samorządów. Pierwsze raporty mają zostać przedstawione przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast, zarządy powiatów i województw) radom do końca maja. Warto się więc zastanowić się, jakie informacje mogą i powinny znaleźć się w raportach rocznych, aby zapewnić radnym i mieszkańcom bogatą porcję wiedzy na te-

mat gminy, powiatu czy województwa. To opracowanie ma posłużyć zwłaszcza jako baza pomysłów dla radnych, którzy korzystając z ustawowego uprawnienia, będą chcieli poprzez swoją uchwałę dookreślić szczegółowe wymogi dotyczące raportu rocznego. Może to być również wskazówka dla organów wykonawczych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, zarządów powiatów i województw), które będą mogły skorzystać z zaprezentowanych poniżej pomysłów, nawet jeśli radni nie zażądają wprost przygotowania przedstawionych poniżej danych.

To opracowanie dotyczy przygotowania raportu na poziomie gminy Raporty na temat powiatu czy województwa mogą czerpać z zaprezentowanych poniżej pomysłów po modyfikacjach uwzględniających zakres zadań poszczególnych samorządów. Przedstawiamy kilka najważniejszych zasad dotyczących konstrukcji i treści raportu. Następnie, zestaw najważniejszych informacji, które w naszej ocenie mogą się znaleźć w raporcie.

## Założenia

**1. Raport o stanie samorządu, a nie tylko sprawozdanie z działalności.** Raport nie powinien być wyłącznie okazją do prezentacji działań zrealizowanych przez władze samorządowe w poprzednim roku. Dla mieszkańców najbardziej interesujące będzie osadzenie tych działań w kontekście ogólnej sytuacji gminy, powiatu czy województwa. Raport powinien rzetelnie i kompleksowo informować o jakości życia i poziomie rozwoju danego samorządu, wskazywać mocne strony i problemy do rozwiązania w każdej sferze, za którą samorząd danego szczebla odpowiada lub ma na nią jakiś wpływ.

**2. Liczby i wskaźniki jako punkt wyjścia dla opisu działań i problemów, a także zdefiniowania priorytetów na przyszłość.** Raport nie może być wyłącznie zestawieniem „suchych” liczb i wskaźników. Wówczas jego wartość ograniczałaby się do zebrania i przedstawienia danych, które można już dziś pozyskać z systemu statystyki publicznej, np. poprzez GUS-owski Bank Danych Lokalnych. Potrzebne jest omówienie zaprezentowanych danych i przedstawienie przez organ wykonawczy ich interpretacji (czyli tego, co z nich wynika), a także planów i zamierzeń związanych z tymi danymi. Interpretacja danych przedstawiona przez organ wykonawczy powinna być kluczowym punktem dyskusji nad raportem.

**3. Nastawienie na rezultaty.** Wśród wskaźników i danych ilościowych powinny dominować te, które informują o efektach działania samorządu dla jakości życia obywateli, tj. pokazują progres lub regres w zakresie zaspokajania ich potrzeb. Czasami jednak wartościowe i przydatne w dyskusji będą te dane, które jedynie opisują pewien obszar zadań samorządowych czy informują o kosztach jego funkcjonowania. Przykładowo: w sferze oświaty wskaźnikiem pokazującym efekty działań samorządu mogą być wyniki egzaminów maturalnych. Jednakże warto mieszkańcom i radnym pokazać także dane określające liczbę uczniów w szkołach samorządowych i prywatnych, aby dać asumpt do dyskusji na temat jakości oświaty samorządowej.

**4. Raport roczny, ale perspektywa wieloletnia.** Wprawdzie ustawa ogranicza zakres raportu do opisanie działań podjętych w poprzednim roku, ale większość informacji na temat stanu danego samorządu będzie służyć jako wartościowa podstawa do dyskusji tylko wtedy, gdy będzie przedstawiona w formie zestawienia wieloletniego. Dzięki temu mieszkańcy i radni otrzymają informację na temat postępu/regresu i trendów w danej dziedzinie.

**5. Ostrożnie z porównaniami.** W niektórych obszarach wartościowe wnioski może przynieść zestawienie danych z konkretnej jednostki samorządu terytorialnego z informacjami o innych samorządach, np. o sąsiednich gminach. Przykładowo: podając informację na temat cen wody czy biletów komunikacji miejskiej, można te dane zestawić z cenami w innych samorządach o podobnej wielkości lub w sąsiednich gminach. Z tych danych nie należy jednak wyciągać pochopnych wniosków. Wyższe ceny mogą być bowiem uzasadnione, np. zwiększonymi inwestycjami, a także lepszą jakością i dostępnością danej usługi publicznej.

**6. Priorytetyzacja.** W szczególności na poziomie gminy obszarów odpowiedzialności samorządu jest bardzo wiele. Omówienie ich wszystkich w sposób kompleksowy każdego roku może być nierealistyczne. Warto rozważyć koncentrację na najważniejszych obszarach lub co rok modyfikować obszary, które są omawiane w sposób bardziej pogłębiony.

## Co w raporcie – propozycje dla gminy

Obszar	Przykładowe informacje
Oświata	<p>Liczba placówek oświatowych z podziałem na ich typy oraz wyodrębnieniem szkół i innych placówek oświatowych, których prowadzenie przekazano podmiotom prywatnym (na podstawie przepisów ustawy – Prawo oświatowe), i szkół niepublicznych;</p> <p>Liczba dzieci w poszczególnych placówkach edukacyjnych;</p> <p>Wydatki na prowadzenie poszczególnych placówek oświatowych w przeliczeniu na jednego ucznia (wyodrębniona wielkość dotacji na jednego ucznia w szkołach prywatnych);</p> <p>Wyniki matur z podziałem na poszczególne szkoły;</p> <p>Młodzież (w wieku 18–24 lat) z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym niekontynuująca nauki;</p> <p>Wydatki gminy na oświatę w stosunku do subwencji oświatowej (o ile procent więcej, niż wynosi subwencja, gmina wydaje na oświatę);</p> <p>Zatrudnienie nauczycieli w szkołach samorządowych (z podziałem na pełnoetatowych i pozostałych);</p> <p>Najdłuższy czas dojazdu ucznia do szkoły;</p> <p>Wskaźnik „uprzedzszkolnienia” i „użłobkowania”;</p> <p>Wyniki egzaminacyjne uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych na tle powiatu i województwa.</p>

<p><b>Polityka społeczna i praca</b></p>	<p>Liczba osób, które skorzystały ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej z podziałem na świadczenia w ramach zadań własnych i zadań zleconych (np. 500+);  Liczba osób długotrwale korzystających ze świadczeń;  Główne przyczyny udzielania świadczeń (np. alkoholizm, bezdomność, przemoc w rodzinie);  Liczba miejsc w domach pomocy społecznej oraz ośrodkach wsparcia (np. noclegowniach dla osób bezdomnych czy mieszkaniach chronionych);  Liczba osób bezdomnych, za których główne miejsce przebywania uznaje się daną gminę;  Odsetek mieszkańców zagrożonych ubóstwem;  Liczba lokali socjalnych i liczba osób na nie oczekujących;  Stopa bezrobocia (z podziałem na płeć i wiek oraz z wyodrębnieniem osób niepełnosprawnych);  Wskaźnik zatrudnienia (z podziałem na płeć i wiek oraz z wyodrębnieniem osób niepełnosprawnych);  Liczba gospodarstw domowych bez osób pracujących.</p>
<p><b>Polityka mieszkaniowa</b></p>	<p>Liczba oddanych do użytku mieszkań komunalnych (nowych);  Liczba oddanych do użytku mieszkań komunalnych (wyremontowanych);  Liczba osób oczekujących na mieszkanie komunalne;  Liczba (odsetek) niezamieszkałych lokali gminnych (tzw. pustostanów).</p>
<p><b>Kultura</b></p>	<p>Liczba woluminów w bibliotekach samorządowych na 1000 mieszkańców;  Liczba wypożyczeń w bibliotekach samorządowych na 1000 mieszkańców;  Liczba wydarzeń w samorządowych instytucjach kultury (muzea, teatry, filharmonie) na 1000 mieszkańców;  Frekwencja na wydarzeniach w samorządowych instytucjach kultury (muzea, teatry, filharmonie) – odsetek;  Dostęp do internetu szerokopasmowego – odsetek mieszkańców w gminie posiadających co najmniej jedno zakończenie sieci światłowodowej.  Liczba wydarzeń kulturalnych organizowanych przez Ośrodek Kultury  Liczba wydarzeń kulturalnych organizowanych przez Biblioteki  Wydarzenia kulturalne organizowane w świetlicach</p>
<p><b>Typowe usługi komunalne</b> (utrzymanie dróg, wodociągi, kanalizacja, gospodarka odpadami, zaopatrzenie w energię)</p>	<p>Zaopatrzenie w wodę i energię: liczba i procentowy odsetek odbiorców przyłączonych do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej oraz energetycznej;  Gospodarka odpadami: liczba mieszkańców uiszczających opłatę za odbiór odpadów; wysokość opłaty oraz przychody gminy z tego tytułu; odsetek odpadów poddanych recyklingowi; liczba dzikich wysypisk; odsetek odpadów zebranych selektywnie.</p>

<b>Transport</b>	<p>Liczba pasażerów publicznego transportu zbiorowego zarządzanego przez gminę;</p> <p>Odsetek miejscowości w Gminie objętych komunikacją zbiorową;</p> <p>Ceny biletów w środkach publicznej komunikacji zarządzanych przez gminę;</p> <p>Wpływy z biletów komunikacji gminnej;</p> <p>Średni wiek taboru komunikacji gminnej;</p> <p>Długość buspasów;</p> <p>Liczba pociągów pasażerskich zatrzymujących się na stacjach w gminie;</p> <p>Liczba autobusów komunikacji dalekobieżnej zatrzymujących się na przystankach w gminie;</p> <p>Długość dróg rowerowych;</p> <p>Liczba i pojemność parkingów typu „Parkuj i jedź”;</p> <p>Wielkość strefy płatnego parkowania.</p> <p>Długość dróg gminnych oraz procentowy udział nawierzchni asfaltowych/utwardzonych i nie utwardzonych (Drogi: liczba kilometrów wyremontowanych dróg gminnych; stan dróg według Systemu Oceny Stanu Nawierzchni (z podziałem na poszczególne kategorie dróg publicznych znajdujących się na obszarze gminy);</p> <p>Odsetek dróg gminnych, które podniosły swój standard w danym roku</p>
<b>Planowanie przestrzenne</b>	<p>Obszar gminy objęty obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (odsetek procentowy gruntów objętych planem);</p> <p>Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości nieobjętych planem miejscowym.</p>
<b>Ochrona zdrowia</b>	<p>Placówki ochrony zdrowia: liczba podmiotów leczniczych zarządzanych przez gminę wraz z liczbą pacjentów/udzielonych świadczeń zdrowotnych (głównie będzie to dotyczyć miast na prawach powiatu);</p> <p>Programy zdrowotne: zrealizowane programy zdrowotne (np. badań profilaktycznych) wraz z kwotami przeznaczonymi na ich realizację oraz liczbą osób, które skorzystały z poszczególnych programów;</p> <p>Przeciwdziałanie alkoholizmowi: liczba zgłoszonych do gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych przypadków nadużywania alkoholu (na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi); liczba wydanych oraz odebranych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a także ogólna liczba podmiotów, które posiadają takie zezwolenie.</p> <p>Odsetek mieszkańców gminy korzystających z podstawowej opieki zdrowotnej zlokalizowanej na terenie gminy;</p>
<b>Ochrona środowiska</b>	<p>Liczba dni z przekroczeniami 24-godzinnego poziomu dopuszczalnego dla pyłu PM10;</p> <p>Liczba mieszkańców narażonych na hałas drogowy według przedziałów przekroczeń ustalonych w rozporządzeniu ministra środowiska;</p> <p>Udział lasów w powierzchni ogółem;</p> <p>Stan ekologiczny jezior i rzek (według danych Inspekcji Ochrony Środowiska).</p> <p>Liczba spraw zgłoszonych do Urzędu i załatwionych z zakresu ochrony środowiska</p> <p>Liczba zgłoszeń i kontroli przeprowadzanych przez UG</p>

<b>Bezpieczeństwo</b>	<p>Liczba stwierdzonych przestępstw z podziałem na najważniejsze kategorie: przestępstwa przeciwko zdrowiu i życiu (zabójstwa, rozboje, wymuszenia rozbójnicze), kradzieże, przestępstwa gospodarcze etc.;</p> <p>Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców – procentowy wskaźnik osób, które czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania.</p>
<b>Sprawna administracja</b>	<p>Przeciętny czas oczekiwania na wydanie dowodu osobistego;</p> <p>Przeciętny czas oczekiwania na wydanie prawa jazdy;</p> <p>Przeciętny czas oczekiwania na decyzję o warunkach zabudowy;</p> <p>Przeciętny czas oczekiwania na wydanie decyzji [W miastach na prawach powiatu] Przeciętny czas oczekiwania na decyzję o pozwoleniu na budowę;</p> <p>Wskaźnik zaskarżenia decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta);</p> <p>Odsetek decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uchylonych przez samorządowe kolegium odwoławcze lub wojewodę;</p> <p>Odsetek decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uchylonych przez wojewódzki sąd administracyjny;</p> <p>Liczba skarg (w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego) na działalność organów gminy i samorządowych jednostek organizacyjnych.</p> <p>Ocena zadowolenia mieszkańców z obsługi (ankieta)</p>
<b>Partycypacja obywatelska</b>	<p>Odsetek projektów uchwał rady gminy poddanych konsultacjom społecznym z podziałem na formy konsultacji i liczbę uczestników;</p> <p>Liczba zgłoszonych i zrealizowanych inicjatyw lokalnych (zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie), a także kwota przeznaczona z budżetu gminy na ten cel;</p> <p>Liczba projektów zgłoszonych w ramach budżetu obywatelskiego; liczba mieszkańców, którzy wzięli udział w głosowaniu nad projektami do budżetu obywatelskiego;</p> <p>Frekwencja na zebraniach wiejskich dotyczących funduszu sołeckiego</p> <p>Liczba i wartość dotacji udzielonych organizacjom pozarządowym na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawy o finansach publicznych (można podać szczegółowe informacje o tym, w jakich obszarach przyznawano dotacje i na rzecz kogo).</p>



**Dawid Sześciło** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert organizacji pozarządowych, autor licznych publikacji z zakresu prawa publicznego, wyborczego, praw człowieka i zarządzania publicznego.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-61-5