

I. Metodologia

„Indeks przejrzystości Biuletynów Informacji Publicznej w gminach woj. śląskiego” powstał na podstawie monitoringu przeprowadzonego we wszystkich 167 gminach województwa w okresie październik- grudzień 2007 r. Biuletyny Informacji Publicznej urzędów przebadane zostały za pomocą specjalnego narzędzia, które składało się z 92 pytań pogrupowanych w 8 obszarów tematycznych. W pierwszym obszarze znalazły się pytania związane z **funkcjonowaniem rady gminy**, a w kolejnych z: **funkcjonowaniem urzędu gminy, prawem lokalnym, finansami gminy, ogłoszeniami urzędu, oświadczeniami majątkowymi, organizacją BIP i e- urzędem**. Autorzy badania przydzielili każdemu z pytań, w zależności od jego wagi, od jednego do dwóch punktów. Jeżeli badana gmina posiadała określone w pytaniu dokumenty dostawała maksymalną ilość punktów. Jeżeli nie posiadała tych informacji, były one niepełne (np. udostępniono tylko wybrane zarządzenia wójta) bądź nieaktualne (np. najświeższe dostępne dane były za 2004 czy 2005 r.), to dostawała 0 punktów. W przypadku niektórych pytań możliwe było uzyskanie połowy punktów.

Pokreślić należy, że podczas badania monitorowano jedynie Biuletyny Informacji Publicznej jednostek samorządu terytorialnego i nie zajmowano się oficjalnymi stronami urzędów. Jeśli więc jakieś informacje znajdowały się na stronie urzędu gminy, ale nie były zamieszczone w BIP, to gmina ta w danym pytaniu otrzymywała ocenę negatywną. Wyjątkiem były tu te jednostki, które w swoich biuletynach zamieszczały linki do dokumentów znajdujących się na oficjalnych stronach urzędu (w takim przypadku te dokumenty także były brane pod uwagę), a także gmina Czeladź, która na podstawie rozporządzenia MSWiA z dnia 18 stycznia 2007 r. prowadzi stronę BIP, która jest jednocześnie stroną własną podmiotu.

Jako, że monitoring przeprowadzono we wszystkich 167 gminach województwa śląskiego, a więc zarówno w dużych miastach na prawach powiatu, jak i w małych gminach wiejskich, narzędzie zostało tak skonstruowane, żeby mniejsze gminy nie były dyskryminowane i także mogły spełniać określone przez badaczy kryteria. W niektórych przypadkach powodowało to nadmierną tolerancję dla największych jednostek, ale zdecydowano się, że lepiej będzie w kilku pytaniach bardziej pobłażliwie ocenić miasta na prawach powiatu, niż ustanowić takie kryteria, które będą nie do spełnienia przez najmniejsze gminy. Przykładem tak zadanych pytań są np. pytania dotyczące udostępnienia protokołów z sesji rady gminy czy posiedzeń komisji rady. Pozytywnie oceniono tu gminy, które w dniu monitoringu miały udostępnione na stronie internetowej protokoły nie starsze niż 3 miesiące. Zespół prowadzący badania uważa, że dokumenty te powinny być dostępne w internecie jak najszybciej i termin 3 miesiące dla miast na prawach powiatu, w których sesja rady odbywają się minimum raz w miesiącu, jest zdecydowanie za duży. Jednak tak długi termin jest niezbędny, żeby mogły się w nim zmieścić także małe gminy, w których sesje rady odbywają się nie częściej niż co 2 miesiące.

Kolejną ważną kwestią, którą trzeba było określić przy opracowywaniu narzędzia, było ustalenie czy samo występowanie dokumentu na stronie BIP urzędu, bez względu na miejsce jego zamieszczenia, powoduje, że należy uznać, że dana gmina spełnia określone przez badaczy kryteria, czy ważne jest także miejsce udostępnienia dokumentu. Zdecydowano się, że punktowane będą tylko te informacje, które są wyraźnie wyszczególnione w BIP. Tak więc np. w przypadku informacji dotyczących budżetu gminy czy programu współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi żadnego punktu nie dostały jednostki, na których BIP można znaleźć te informacje tylko w spisie uchwał rady. Wynika to z założenia, że źle funkcjonujące wyszukiwarki (lub ich brak) na stronach większości badanych gmin powodują, że znalezienie potrzebnych informacji jest w praktyce niemożliwe lub zajmuje bardzo wiele czasu. Dodać trzeba, że nie każda osoba szukająca określonych informacji musi mieć wiedzę, w jaki sposób powstaje dany dokument czy program (a więc czy szukać go np. w uchwałach rady, a może w zarządzeniach wójta czy jeszcze w innych dokumentach) i to w interesie urzędu gminy powinno być takie oznaczenie i umieszczenie dokumentów, żeby wszystkie zainteresowane osoby bez problemu mogły je znaleźć.

Te same zastrzeżenia dotyczą informacji na temat imienia i nazwiska skarbnika i sekretarza gminy oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych i szkół. Gminy, które podały ww. informacje tylko przy okazji publikowania oświadczeń majątkowych nie otrzymały żadnego punktu.

Jest jeszcze jedna ważna kwestia przy ocenianiu biuletynów urzędów, którą należy podkreślić. Badanie prowadzone było za pomocą internetu przez osoby, które nie znają

zdecydowanej większości monitorowanych przez siebie gmin. W związku z tym w niektórych przypadkach niemożliwym do oceny było to, czy umieszczane przez urzędy informacje były kompletne czy nie. Jeżeli w przypadku uchwał rady gminy czy zarządzeń wójta łatwo było określić czy udostępniano wszystkie dokumenty, tak w przypadku np. ogłoszeń i komunikatów urzędu było to po prostu niemożliwe. Przeglądając jedynie BIP danego urzędu nie da się bowiem określić czy zamieszczone są w nim wszystkie ogłoszenia dotyczące np. organizowanych przetargów, zatrudnienia pracowników czy wynajmu lokalu. Dodatkową kwestią jest fakt, że w gminach wiejskich zdecydowanie rzadziej niż w miastach przeprowadza się przetargi czy poszukuje kandydatów do pracy w urzędzie. Zdecydowano się więc przyznawać pełną ilość punktów tym gminom, które w tym zakresie udostępniały jakiejkolwiek informacje z 2007 r., chyba że sam monitoring BIP wystarczył do stwierdzenia, że urząd nie udostępnia w danym obszarze wszystkich dokumentów. Jeśli bowiem na stronie BIP znajdowało się np. ogłoszenie na wolne stanowisko urzędnicze, a nie było podanej listy kandydatów spełniających warunki formalne i ogłoszenia wyników, albo odwrotnie, podane były wyniki konkursu, a nigdzie nie można było znaleźć jego ogłoszenia, to bez wykonywania dodatkowych czynności monitoringowych można stwierdzić, że dany urząd nie udzielał w danym obszarze wszystkich informacji.

Również w kilku innych obszarach monitoringu, w których nie można było za pomocą internetu zweryfikować informacji znajdujących się w BIP, osoby prowadzące badanie przyjmowały, że strony prowadzone są rzetelnie i nie ma na nich podawanych nieprawdziwych informacji. Chodzi tu m.in. o możliwość sprawdzenia stanu realizacji sprawy załatwianej w urzędzie za pomocą strony BIP. Wszystkie urzędy, które na swoich stronach posiadały taką opcję dostały 1 pkt, choć w przypadku kilku bardzo słabych BIP z wieloma pustymi zakładkami wydaje się mało prawdopodobnym, żeby ta opcja rzeczywiście działała. Żeby to jednak sprawdzić należałoby wcześniej załatwić jakąś sprawę w danym urzędzie, czego ten monitoring nie przewidywał.

II. Objaśnienia zasad punktacji pytań

A. Funkcjonowanie rady gminy

Pierwszym monitorowanym obszarem było funkcjonowanie rady gminy. W narzędziu znalazło się 16 pytań dotyczących tego zagadnienia. 12 pytaniom przypisano wartość 2 punktów, a 4 pytania oceniono na 1 pkt. Wśród wyżej ocenianych pytań badających interesowało czy w BIP gminy podane/udostępnione zostały następujące informacje i dokumenty:

1. Imię i nazwisko osób zasiadających we władzach rady gminy.

2. Imię i nazwisko każdego radnego/radnej.

3. Projekty uchwał (jako, że sesje rady w poszczególnych gminach zwoływane są zazwyczaj raz na miesiąc lub 2 miesiące, a projekty uchwał pojawiają się kilka lub kilkanaście dni przed sesją, przy ocenianiu tego pytania brano także pod uwagę czy w BIP znajdują się projekty uchwał przygotowywane na poprzednią sesję rady).

4. Termin najbliższej sesji rady (z tego samego powodu, co w pytaniu 3, brano tu pod uwagę także ogłoszenia o poprzedniej sesji rady).

5. Porządek najbliższej sesji rady (przy ocenianiu tego pytania brano pod uwagę także zamieszczenie porządku poprzedniej sesji).

6. Protokoły z posiedzeń rady (2 punkty przyznano tym BIP, w których najświeższy opublikowany protokół z sesji był nie starszy niż 3 miesiące; 1 punkt dostały gminy, których ostatni zamieszczony protokół dotyczył sesji odbytej 3-6 miesięcy przed datą monitoringu).

7. Spis komisji rady.

8. Imiona i nazwiska przewodniczących komisji.

9. Składy komisji.

10. Terminy najbliższych posiedzeń komisji (przy ocenianiu tego pytania brano pod uwagę także ogłoszenia o poprzednich posiedzeniach komisji).

11. Porządek obrad najbliższych posiedzeń komisji (przy ocenianiu tego pytania brano pod uwagę także zamieszczenie porządku poprzednich posiedzeń komisji).

12. Protokoły z posiedzeń komisji (2 punkty dostały te gminy, których ostatnie zamieszczone protokoły z posiedzeń komisji był nie starsze niż 3 miesiące; 1 punkt dostały gminy, których ostatnie zamieszczone protokoły dotyczyły posiedzeń komisji odbytych 3-6 miesięcy przed datą monitoringu).

Pytania ocenione na 1 pkt były następujące. Czy w BIP gminy podane/udostępnione są:

- 1. Numery telefonów do radnych** (pozytywnie ocenione zostały te gminy, w których zamieszczony został nr telefonu do przynajmniej jednego radnego; żadnego punktu nie dostały gminy, które podały ten sam numer telefonu, należący do urzędu gminy, przy wszystkich radnych).
- 2. Adresy e-mail do radnych** (pozytywnie ocenione zostały te gminy, w których zamieszczony został adres e-mail do przynajmniej jednego radnego).
- 3. Terminy i miejsca dyżurów radnych** (pozytywnie ocenione zostały te gminy, w których podany jest terminy i miejsce dyżuru przynajmniej jednego radnego).
- 4. Interpelacje i zapytania radnych.**

B. Funkcjonowanie urzędu gminy

Drugi monitorowany obszar związany jest z funkcjonowaniem urzędu gminy. Zadano do niego aż 24 pytania. 4 z nich ocenione zostały na 2 punkty, a 20 na 1 punkt. Wśród wyżej ocenianych pytań badających interesowało czy w BIP gminy podane/udostępnione zostały następujące informacje:

- 1. Poradnik interesanta** (maksymalną ilość punktów otrzymały te gminy, które w prowadzonym przez siebie poradniku zamieściły informacje o ponad 20 sprawach, które można załatwić w urzędzie; te gminy, które w swoim BIP umieściły informacje na temat 10-20 spraw otrzymały 1 punkt, a te, które zamieściły opisy mniej niż 10 spraw do załatwienia nie otrzymały żadnego punktu).
- 2. Spis lokali urzędu użytkowanych przez organizacje pozarządowe.**
- 3. Prowadzone przez urząd rejestry/zbiory danych osobowych** (negatywnie oceniono urzędy, które umieściły w spisie jedynie kilka rekordów).
- 4. Spis jednostek organizacyjnych i szkół Gminy** (jeżeli spis był niekompletny lub nie było w nim szkół, to nie przyznawano żadnego punktu).

Pytania ocenione na 1 pkt były następujące. Czy w BIP gminy podane/udostępnione są:

- 1. Nr tel. do wójta** (nie przyznano punktu tym gminom, które podały ten sam nr telefonu do sekretariatu wójta, co do pozostałych wydziałów, nie podając numeru kierunkowego).
- 2. Adres e-mail wójta** (nie przyznano punktu tym gminom, które do wszystkich wydziałów podały ten sam adres e-mail).
- 3. Imię i nazwisko skarbnika gminy** (nie przyznano punktów, jeśli te informacje można znaleźć tylko w oświadczeniach majątkowych).
- 4. Telefon i/lub e-mail do skarbnika gminy.**
- 5. Imię i nazwisko sekretarza/zastępcy wójta gminy** (nie przyznano punktów, jeśli te informacje można znaleźć tylko w oświadczeniach majątkowych).
- 6. Telefon i/lub e-mail do sekretarza/zastępcy wójta gminy.**
- 7. Spis wydziałów** (komórki, referaty, zespoły, stanowiska).
- 8. Kompetencje każdego wydziału** (nie przyznano punktów, jeśli te informacje można znaleźć tylko w statucie gminy, chyba że wyraźnie podaną tą informację w BIP).
- 9. Adresy każdego wydziału** (w przypadku gmin, w których wydziały znajdują się w różnych budynkach wystarczyło podanie adresu, a w tych urzędach, gdzie wszystkie wydziały mieszczą się w tym samym miejscu punkty otrzymały te urzędy, które podały nr pokoju).
- 10. Telefon/e-mail do każdego z wydziałów.**
- 11. Imię i nazwisko kierownika każdego wydziału.**
- 12. Godziny otwarcia urzędu.**
- 13. Formularze wniosków, które trzeba złożyć w urzędzie** (jeżeli było mniej niż 10 formularzy, to nie przyznawano punktu).
- 14. Wykaz wymaganych dokumentów niezbędnych do załatwienia określonych spraw** (jeżeli było opisanych mniej niż 10 spraw, to nie przyznawano punktu).
- 15. Wysokości opłaty skarbowej przy załatwianiu określonych spraw** (jeżeli było opisanych mniej niż 10 spraw, to nie przyznawano punktu).
- 16. Miejsce złożenia dokumentów i/lub załatwienia określonych spraw** (jeżeli było opisanych mniej niż 10 spraw, to nie przyznawano punktu).
- 17. Przewidywany termin załatwienia określonych spraw** (jeżeli było opisanych mniej niż 10 spraw, to nie przyznawano punktu).
- 18. Sposób zapoznania się z prowadzonymi przez urząd rejestrami, zbiorami danych**

osobowych i archiwum.

19. Dane teleadresowe jednostek organizacyjnych i szkół (jeżeli spis jednostek i szkół był niekompletny, to w ogóle nie sprawdzano tego punktu i automatycznie przyznawano ocenę negatywną).

20. Imię i nazwisko dyrektorów/kierowników jednostek organizacyjnych i szkół (jeżeli spis jednostek i szkół był niekompletny, to w ogóle nie sprawdzano tego punktu i automatycznie przyznawano ocenę negatywną).

C. Prawo Lokalne

Kolejnym obszarem, który został poddany monitoringowi, było **prawo lokalne**. Na 11 zadanych pytań związanych z tym zagadnieniem 6 ocenionych zostało na 2 punkty, a 5 na 1 punkt. Wśród wyżej ocenianych pytań badających interesowało czy w BIP gminy udostępnione zostały następujące dokumenty:

1. Uchwały rady gminy (na 2 punkty oceniono te gminy, których najświeższe opublikowane uchwały były nie starsze niż 3 miesiące; 1 punkt dostały gminy, których ostatnie zamieszczone uchwały były sprzed 3-6 miesięcy przed datą monitoringu).

2. Zarządzenia wójta (2 punkty otrzymały te gminy, których ostatnie udostępnione zarządzenia były nie starsze niż 2 miesiące; 1 punkt dostały urzędy, których ostatnie zamieszczone zarządzenia były sprzed 2-4 miesięcy przed datą monitoringu; punktów nie dostały te gminy, w których lista zarządzeń była niekompletna).

3. Statut gminy (nie dostały punktu te gminy, w których BIP statut można było znaleźć tylko w spisie uchwał rady).

4. Regulamin organizacyjny urzędu (nie dostały punktu te gminy, w których BIP regulamin organizacyjny można było znaleźć tylko w spisie uchwał rady).

5. Roczny program współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi (nie dostały punktu te gminy, w których BIP roczny program można było znaleźć tylko w spisie uchwał rady).

6. Sprawozdanie z wykonania rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Pytania, którym przypisano wartość 1 punktu, były następujące. Czy w BIP gminy podane/udostępnione są:

1. Spis uchwał zawierający pełne nazwy każdej uchwały (punktu nie otrzymały te BIP, w których w celu zapoznania się z pełną nazwą uchwały należy ją najpierw otworzyć).

2. Archiwum uchwał- uchwały sprzed 2006 r. (warunkiem otrzymania punktów w tym pytaniu było nie tylko udostępnianie uchwał sprzed 2006 r., ale także aktualnych, nie starszych niż 6 miesięcy).

3. Spis zarządzeń zawierający pełne nazwy każdego zarządzenia (punktu nie otrzymały te BIP, w których w celu zapoznania się z pełną nazwą zarządzenia należy ją najpierw otworzyć).

4. Archiwum zarządzeń- zarządzenia sprzed 2006 r. (warunkiem otrzymania punktów w tym pytaniu było nie tylko udostępnianie zarządzeń sprzed 2006 r., ale także aktualnych, nie starszych niż 4 miesięcy).

5. Regulamin rady (punktu za to pytanie nie otrzymały te jednostki, w których regulamin rady można było znaleźć tylko w statucie chyba że wyraźnie podaną tą informację w BIP).

D. Finanse gminy

Czwarty obszar związany jest z **finansami gminy**. Zadano do niego 14 pytań. 9 z nich przypisano wartość 2 punktów, a pozostałych 5 oceniono na 1 pkt. Wśród wyżej ocenianych pytań badających interesowało czy w BIP gminy podane/udostępnione zostały następujące informacje:

1. Udzielone przez urząd ulgi i umorzenia podatkowe (pozytywnie oceniono te urzędy, które zamieściły dane za 2006 r.).

2. Uchwała w sprawie procedury uchwalania budżetu (nie dostały punktu te gminy, w których BIP ww. dokument można było znaleźć tylko w spisie uchwał rady).

3. Założenia do projektu budżetu oraz kierunki polityki społecznej i gospodarczej gminy

4. Uchwała budżetowa na 2007 r. (nie przyznano punktu urzędom, w których uchwałę budżetową można znaleźć jedynie w spisie uchwał rady).

5. Opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej (dotyczące budżetu na 2007 r.).

6. Przebieg i efekty kontroli wewnętrznych (pozytywnie oceniono te urzędy, które zamieściły

dane za 2006 i/lub 2007 r.).

7. Przebieg i efekty kontroli zewnętrznych (pozytywnie oceniono te urzędy, które zamieściły dane za 2006 i/lub 2007 r.).

8. Majątek gminy (pozytywnie oceniono te urzędy, które zamieściły dane za 2006 r.).

9. Stawki podatków lokalnych (pozytywnie oceniono te urzędy, które zamieściły dane za 2007 r.).

Pytania ocenione 1 punktem były następujące. Czy w BIP gminy podane/udostępnione są:

1. Dług gminy (pozytywnie oceniono te urzędy, które zamieściły dane za 2006 r.).

2. Archiwum uchwał budżetowych (punkty dostały gminy, które udostępniają przynajmniej jedną archiwalną uchwałę budżetową; nie przyznano punktu urzędom, w których starsze uchwały budżetowe można znaleźć jedynie w spisie uchwał rady).

3. Sprawozdania wójta z wykonania budżetu gminy za pierwsze półrocze 2007 r.

4. Sprawozdanie wójta z wykonania budżetu za 2006 r.

5. Archiwum udzielonych przez urząd ulg i umorzeń podatkowych.

E. Ogłoszenia

W piątym obszarze tematycznym znalazły się pytania dotyczące **ogłoszeń urzędu**. Na 11 zadanych pytań 10 ocenionych zostało na 2 punkty, a 1 na 1 punkt. Wśród wyżej ocenianych pytań badających interesowało czy w BIP gminy podane/udostępnione zostały następujące informacje:

1. Ogłoszenia na wolne stanowisko urzędnicze i/lub w jednostkach organizacyjnych zawierające wymogi formalne i termin składania dokumentów.

2. Lista kandydatów spełniających wymogi formalne.

3. Wyniki naboru na stanowisko urzędnicze.

4. Ogłoszenia przetargów.

5. Wyniki przetargów (informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty).

6. Protesty po przetargowe.

7. Rozstrzygnięcia protestów.

8. Ogłoszenia konkursów ofert dla organizacji pozarządowych.

9. Wyniki konkursów ofert dla organizacji pozarządowych.

10. Ogłoszenia o przetargach na sprzedaż nieruchomości gminnej bądź o najmie lokali użytkowych.

W pytaniu ocenionym na 1 pkt badających interesowało czy w BIP urzędy udostępniają **archiwum konkursów ofert dla organizacji pozarządowych**.

F. Oświadczenia majątkowe

Kolejny monitorowany obszar dotyczył **oświadczeń majątkowych**. Wszystkie 4 zadane w tym bloku pytania ocenione zostały na 2 punkty. Osoby prowadzące monitoring sprawdzały tu czy w BIP gminy udostępnione zostały następujące informacje:

1. Oświadczenia majątkowe radnych (pozytywnie zostały ocenione te urzędy, które umieściły informacje na dzień 31 grudnia 2006 r.).

2. Oświadczenia majątkowe wójta (pozytywnie zostały ocenione te urzędy, które umieściły informacje na dzień 31 grudnia 2006 r.).

3. Oświadczenie majątkowe pracowników urzędu (pozytywnie zostały ocenione te urzędy, które umieściły informacje na dzień 31 grudnia 2006 r.).

4. Oświadczenia majątkowe kierowników jednostek organizacyjnych i szkół (pozytywnie zostały ocenione te urzędy, które umieściły informacje na dzień 31 grudnia 2006 r.).

G. Organizacja Biuletynu Informacji Publicznej

Pytania zawarte w siódmym obszarze dotyczą organizacji Biuletynu Informacji Publicznej. Wszystkie 7 zadanych pytań ocenionych zostało na 1 punkt. W tym bloku interesowało nas czy w BIP urzędów znajdują się:

1. Wyszukiwarka uchwał/wyszukiwarka ogólna z możliwością szukania tylko uchwał.

2. Wyszukiwarka zarządzeń/wyszukiwarka ogólna z możliwością szukania tylko zarządzeń.

3. Mapa BIP.

4. Możliwość drukowania każdej strony.

5. Imię i nazwisko osoby wprowadzającej dane.
6. Data ostatniej aktualizacji danych.
7. Instrukcja udostępnienia informacji nie zamieszczonych w BIP.

H. E- urząd

W ostatnim obszarze znalazły się pytania dotyczące **e- urzędu**. Na 5 zadanych pytań 1 ocenione zostało na 2 punkty, a 4 na 1 punkt. W wyżej ocenionym pytaniu badających interesowało czy BIP gminy posiada możliwość konsultacji społecznych (zgłaszania uwag, wniosków i pytań do przedsięwzięć podejmowanych przez gminę).

Pytania punktowane 1 punktem były następujące. Czy w BIP gminy istnieje możliwość:

1. **Przejrzenia danych znajdujących się w prowadzonych przez urząd rejestrach** (przynajmniej jeden).
2. **Rezerwacji wizyty w urzędzie.**
3. **Sprawdzenia stanu realizacji sprawy załatwianej w urzędzie.**
4. **Wysyłania dokumentów bez konieczności pojawiania się w urzędzie.**