



CENTRUM
CYFROWE

projekt: **polska**[®]

MAPA DROGOWA OTWARTEGO RZĄDU W POLSCE

WERSJA ROBOCZA 8.07.2011¹

Justyna Hofmokl, Alek Tarkowski, Igor Ostrowski
Małgorzata Werner, Katarzyna Werner, Jakub Bartosiak, Donatella Solda-
Kutzmann, Paweł Hess

Raport powstał dzięki wsparciu Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe.



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe

Raport jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów oraz Centrum Cyfrowego Projekt: Polska. Zezwala się na dowolne

¹ Do końca lipca 2011 trwają konsultacje rekomendacji raportu. Prosimy o nie cytowanie raportu aż do zakończenia procesu konsultacji.

wykorzystanie treści - pod warunkiem zachowania niniejszej informacji licencyjnej i wskazania autorów oraz Centrum Cyfrowego Projekt: Polska jako właścicieli praw do tekstu.

Treść licencji jest dostępna na stronie <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/>

Spis treści

CZĘŚĆ 1. KONCEPCJA MODELU OTWARTEGO RZĄDU	5
1.1. WPROWADZENIE	5
OD E-ADMINISTRACJI DO OTWARTEGO RZĄDU	7
RÓŻNORODNE NAZWY OTWARTEGO RZĄDU	12
TECHNOLOGICZNE INSPIRACJE OTWARTEGO RZĄDU	13
RZĄD JAKO PLATFORMA – INSPIRACJA INTERNETEM	15
<i>OPEN GOVERNMENT</i> – NASTĘPNA GENERACJA DEMOKRACJI	16
DEFINICJA OTWARTEGO RZĄDU	20
1.2. KLUCZOWE WARTOŚCI OTWARTEGO RZĄDU	20
1.2.1. PRZEJRZYSTOŚĆ	21
1.2.2. ZAANGAŻOWANIE	21
1.2.3. EFEKTYWNOŚĆ	24
1.2.4. OTWARTOŚĆ	24
1.2.5. WARTOŚCI OTWARTEGO RZĄDU A KRYTERIA DOBREGO RZĄDZENIA	25
1.3. DWA PODEJŚCIA DO OTWARTEGO RZĄDU – ROLA POSZCZEGÓLNYCH AKTORÓW	26
1.3.1. ODGÓRNY I ODDOLNY SPOSÓB WDRAŻANIA OTWARTEGO RZĄDU	26
1.3.2. ROLA POSZCZEGÓLNYCH AKTORÓW WE WDRAŻANIU <i>OPEN GOVERNMENT</i>	29
1.4. DZIAŁANIA NA RZECZ OTWARTEGO RZĄDU	30
1.4.1. OTWIERANIE DOSTĘPU DO INFORMACJI I ZASOBÓW GENEROWANYCH PRZEZ PODMIOTY PUBLICZNE	31
1.4.2. OTWIERANIE PROCESU KOMUNIKACJI ORAZ PARTYCYPACJI I WSPÓŁPRACY OBYWATELI Z RZĄDEM	44
1.4.3. PODSUMOWANIE	70
1.5. WYZWANIA I ZAGROŻENIA ZWIĄZANE Z <i>OPEN GOVERNMENT</i>	70
1.5.1. WYZWANIA SPOŁECZNE I INSTYTUCJONALNE	71
CZĘŚĆ 2. DIAGNOZA	89
2.1. DIAGNOZA SYTUACJI W POLSCE	89
2.1.2. KONTEKST	93
2.1.3. DIAGNOZA	96
2.2. POLSKI KONTEKST PRAWNY	120
2.2.2. OCHRONA INFORMACJI	120
2.2.3. PONOWNE WYKORZYSTANIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH	121
2.2.4. PARTYCYPACJA	124

2.2.8. MEDIA SPOŁECZNE/ KOMUNIKACJA	132
2.3. DZIAŁANIA POLSKICH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W OBSZARZE OTWARTEGO RZĄDU	137
2.2.1. JAWNOŚĆ INFORMACJI	137
2.3.1. DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ I JEJ PONOWNE WYKORZYSTANIE	143
2.3.2. PORTALE INTERNETOWE WYKORZYSTUJĄCE INFORMACJE PUBLICZNE	146
2.3.3. PARTYCYPACJA I WSPÓŁPRACA	148
2.3.4. APLIKACJE INTERNETOWE STYMULUJĄCE WSPÓŁPRACĘ I ZAANGAŻOWANIE	152
2.3.5. RELACJE ADMINISTRACJI Z SEKTOREM POZARZĄDOWYM	154
2.3.6. PODSUMOWANIE	157
CZĘŚĆ 3. WIZJA I REKOMENDACJE	160
3.1. WIZJA	160
3.2. REKOMENDACJE	165
CZĘŚĆ 4: ANEKS – DIAGNOZA ROZWOJU OTWARTEGO RZĄDU W EUROPIE I NA ŚWIECIE	185
5.1. UNIA EUROPEJSKA	185
5.1.1. RAMY PRAWNE UNII EUROPEJSKIEJ	185
5.1.2. DZIAŁANIA NA RZECZ E-ADMINISTRACJI W POLITYCE UNII EUROPEJSKIEJ	189
5.1.3. GŁÓWNE KORZYŚCI E-UCZESTNICTWA: DOŚWIADCZENIA UNIJNE	193
5.1.4. PRAKTYCZNE REZULTATY DZIAŁAŃ W RAMACH E-UCZESTNICTWA	198
5.1.5. NAJLEPSZE PRAKTYKI W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH	202
DOSTĘP DO INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO (ISP) I PONOWNE ICH WYKORZYSTANIE	202
5.2. STANY ZJEDNOCZONE	210
5.2.1. DZIAŁANIA ADMINISTRACJI	210
5.2.2. DZIAŁANIA ODDOLNE	213
5.3. WIELKA BRYTANIA	214
5.3.1. DZIAŁANIA ADMINISTRACJI	215
5.3.2. DZIAŁANIA ODDOLNE	218
5.4. AUSTRALIA	221
ROZMÓWCY (DIAGNOZA SYTUACJI POLSKIEJ)	226
BIBLIOGRAFIA	227

Część 1. Koncepcja modelu otwartego rządu

1.1.Wprowadzenie

Aby zrozumieć ideę otwartego rządu, należy ją omówić w kontekście trzech powiązanych procesów zmiany. Są to, po pierwsze, przemiany technologiczne związane z rozwojem internetu w ostatniej dekadzie XX wieku, ale przede wszystkim przemiany serwisów internetowych w pierwszej dekadzie wieku XXI: rozwój serwisów typu Web 2.0 oraz modeli otwartej współpracy, produkcji i dystrybucji treści. Po drugie, postulowane przemiany demokracji, od typowej dla XX wieku demokracji przedstawicielskiej do demokracji partycypacyjnej. I wreszcie po trzecie, przemiany administracji publicznej, szukającej nowych modeli zapewniających jej efektywność. Te trzy zachodzące lub postulowane procesy zmiany są ze sobą powiązane – nowe technologie, jeśli zostaną odpowiednio wykorzystane, oferują możliwości zmiany społecznej i politycznej. Idea otwartego rządu jest więc ściśle związana z postępującym rozwojem technologicznym, dostępnością cyfrowych narzędzi ułatwiających komunikację oraz usieciowieniem funkcjonowania jednostek i instytucji².

W ciągu ostatnich kilku lat administracje krajów rozwiniętych z Wielką Brytanią i Stanami Zjednoczonymi na czele zaczęły podejmować wysiłki w celu zmiany zasad funkcjonowania administracji publicznej w imię filozofii otwartego rządu (ang. *open government*). Za symboliczny moment przełomu można uznać 21 stycznia 2009 roku, gdy rozpoczynający swoją prezydenturę Barack Obama podpisał memorandum dotyczące przejrzystości oraz otwartości rządu.³

Działania wpisujące się w ten nowy model rządzenia, sondujące jego założenia i możliwości, były przy tym podejmowane już kilka lat wcześniej – zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w innych państwach. W ciągu ostatnich trzech lat w ślad za Stanami Zjednoczonymi politykę otwartego rządu przyjęło wiele innych państw (m.in. Wielka Brytania i

² M. Castells, *Communication Power*, Oxford University Press, 2009.

³ http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/

Australia, a w ostatnich miesiącach także Kanada⁴).⁵ W Unii Europejskiej elementy filozofii otwartego rządu pojawiły się w Deklaracji z Visby z 2009 roku⁶ oraz sformułowanej na jej podstawie Cyfrowej Agendzie dla Europy. O rosnącym znaczeniu tej idei w skali międzynarodowej może wreszcie świadczyć wystąpienie Sekretarza Generalnego OECD z końca 2010 roku, w którym wzywa on rządy do zwiększenia własnej innowacyjności i otwartości⁷. Wreszcie otwarty rząd jest wprowadzany przez wiele władz lokalnych – zarówno w metropoliach globalnych, takich jak Nowy Jork, Londyn czy Hongkong, jak i przez niewielkie władze samorządowe.

Według założeń otwartego rządu, państwo oraz administracja publiczna na wszystkich szczeblach powinny być w jak największym stopniu otwarte i dostępne „do wglądu” dla obywateli – dzięki otwartości zasobów oraz procedur działania. Dotyczy to przede wszystkim swobodnego dostępu do dokumentów i danych wytwarzanych przez instytucje publiczne. Dzięki temu możliwa jest kontrola i skuteczny nadzór publiczny nad funkcjonowaniem instytucji państwa. Filozofia otwartego rządu zrywa z silną tradycją utrzymywania tajemnicy działań i dokumentów tworzonych przez administrację, uzasadnianych zazwyczaj potencjalnymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa narodowego oraz w imię obrony narodowej racji stanu.

Model otwartego rządu wpisuje się w prowadzony od szeregu lat namysł nad jakością rządzenia w Polsce i niezbędnymi reformami w tym zakresie. Cele otwartego rządu pokrywają się z kluczowymi wartościami dobrego rządzenia (*good governance*), opisanymi między innymi w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia z 2006 roku: otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością. Działania na rzecz otwartego rządu wpisują się również w wizję reform opisaną w raporcie „Polska 2030”, przygotowanym przez Zespół Doradców Strategicznych Premiera – służą bowiem poprawie sprawności państwa oraz budowie kapitału społecznego poprzez współpracę administracji publicznej i obywateli.

W filozofii otwartego rządu można wyróżnić kilka podstawowych wartości, przyświecających podejmowanym działaniom. Po pierwsze, celem jest przejrzystość – oraz związana z tym wiarygodność – działań państwa, odwołująca się do sięgającego Oświecenia

⁴ <http://open.gc.ca/open-ouvert/aop-apgo-eng.asp>

⁵ Por. Wielka Brytania, Australia, Nowa Zelandia i in. Szczegółowe omówienie w aneksie.

⁶

http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/post_i2010/additional_contributions/conclusions_visby.pdf

⁷ http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en_21571361_44315115_46413575_1_1_1_1,00.html

prawa obywatela do informacji. Po drugie, naczelną wartością jest zaangażowanie obywateli, rozumiane jako partycypacja (w procesie podejmowania decyzji), ale też szersza współpraca w działaniach państwa. Elementem składowym, wspólnym mianownikiem dla przejrzystości, partycypacji i współpracy jest otwartość – przejawiająca się jako część składowa wszystkich działań na rzecz otwartego rządu – oraz efektywność działań. O ile idee otwartego rządu odwołują się do dobrze znanych wartości i założeń, to specyfika modelu polega na wykorzystaniu, w celu ich wdrożenia, nowego typu narzędzi. Są to technologie cyfrowe – przede wszystkim aplikacje sieciowe – wzorowane na rozwiązaniach wypracowanych w sektorze usług internetowych, zarówno komercyjnych, jak i tworzonych społecznie. Szerzej o wartościach otwartego rządu piszemy w następnym rozdziale.

Od e-administracji do otwartego rządu

Idea otwartego rządu to nowy paradygmat w stosunku do koncepcji elektronicznej administracji, obowiązującej dotychczas jako koncepcja podstawowa. Wspólnymi cechami obu tych modeli są niektóre cele oraz wykorzystanie technologii cyfrowych do świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną, a także usprawnienia komunikacji pomiędzy rządzącymi i obywatelami. Jednocześnie ideolodzy i praktycy otwartego rządu wskazują na zdecydowane różnice pomiędzy tradycyjną e-administracją i narzędziami nowej generacji. Przełomem, stanowiącym rozwiązanie alternatywne w stosunku do e-administracji, było powstanie serwisów sieciowych nowej generacji, opartych na zasadach Web 2.0. Model ten zakłada większe zaangażowanie użytkowników i współtworzenie przez nich treści lub usług serwisów.

e-administracja

Powszechny w państwach rozwiniętych i rozwijających się dostęp do technologii cyfrowych, przyjazne i łatwe w obsłudze interfejsy użytkownika internetowych aplikacji oraz rosnąca dostępność w internecie dokumentów oraz danych miały istotny wpływ na wzrost oczekiwań wobec podobnych usług oferowanych przez administrację publiczną. Równocześnie metody pracy administracji, sposoby podejmowania decyzji oraz ogólne mechanizmy rządzenia pozostały niezmienione, jeśli nie uwzględnimy możliwości ewolucji oferowanych przez postęp

technologiczny. Inaczej stało się w przypadku podmiotów prywatnych, które na bieżąco dostosowują metody działania do zmieniających się warunków, wykorzystując dostępne narzędzia i dostosowując je do własnych potrzeb. Ujawniła się zatem znaczna przepaść między metodami funkcjonowania instytucji prywatnych a systemem pracy instytucji publicznych. Podczas gdy w sektorze prywatnym postęp technologiczny oznacza eksplozję innowacyjności, w sektorze publicznym jego potencjał był przez długi okres ignorowany.

„...działania rządu mają coraz mniej wspólnego z postępem technologicznym i nie wykorzystują możliwości zwiększenia obywatelskiego zaangażowania – a tym samym wiedzy eksperckiej – w rządzeniu. W najlepszym wypadku oznacza to, że administracja nie działa tak dobrze, jak by mogła, co powoduje zmniejszanie się zaufania do władzy. (...) W najgorszym wypadku prowadzi to do kryzysu legitymizacji. Jak widać poleganie jedynie na kilku instytucjonalnych partnerach w podejmowaniu ważnych decyzji nie jest ani jedynym, ani najlepszym sposobem rozwiązywania złożonych problemów społecznych”⁸.

Odpowiedzią władz na oczekiwania obywateli co do sposobu funkcjonowania administracji rządowej było uruchomienie działań w ramach tak zwanej elektronicznej administracji, której główny cel miało stanowić zwiększenie efektywności funkcjonowania administracji publicznej za pomocą technologii cyfrowych. Cele te realizowano przede wszystkim poprzez świadczenie usług drogą elektroniczną i ułatwianie interakcji pomiędzy administracją a obywatelami, podmiotami komercyjnymi czy też wewnątrz, między samymi jednostkami administracji.

Upowszechniająca się digitalizacja procesów związanych z tworzeniem, archiwizacją oraz komunikowaniem informacji i treści miała istotne konsekwencje dla funkcjonowania instytucji publicznych. Stworzyła warunki do większej przejrzystości i elastyczności w zakresie informowania obywateli o działaniach instytucji, pozwoliła weryfikować publikowane informacje, umożliwiła większą efektywność w zarządzaniu procesami o wysokiej złożoności, a także przełamała linearny i jednostronny proces informowania. Przede wszystkim jednak digitalizacja na niespotykaną wcześniej skalę przyczyniła się do wzrostu liczby dostępnych informacji.

⁸ B. S. Noveck, *The Single Point of Failure. Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*, Brookings Institution Press, 2009.

Web 2.0

Web 2.0 to sposób tworzenia serwisów internetowych, rozwijany od około 2003 roku, który radykalnie zmienił charakter i rolę typowego portalu internetowego. Przełom polegał przede wszystkim na stworzeniu warunków zwiększających zaangażowanie użytkowników sieci i zachęcających do brania czynnego udziału w tworzeniu własnego wkładu do zasobów sieci⁹. Z sieciowych odpowiedników mediów nadawczych, serwujących odbiorcom odgórnie tworzone i redagowane treści, serwisy internetowe zmieniły się w przestrzenie umożliwiające użytkownikom wzajemną komunikację i tworzenie własnych treści. Jeden z twórców koncepcji Web 2.0, Tim O'Reilly, opisuje nową filozofię jako opartą na wykorzystaniu „zbiorowej inteligencji” użytkowników.

Przemiana miała również wymiar techniczny – serwisy Web 2.0 przynajmniej częściowo udostępniają sobie nawzajem treści. Dzięki temu źródłem wartości dodanej są nowe usługi, oparte na istniejących serwisach, czasem będące krzyżówką informacji i funkcji z szeregu różnych serwisów (tak zwane „mash-upy”).

W serwisach Web 2.0 codzienne zachowania nabrały charakteru ekonomicznego – sklepy internetowe oferują rekomendacje, oparte na danych o wcześniejszych zachowaniach użytkowników. Serwisy otwartego rządu powielają ten model, starając się, aby zwykłe zachowania użytkowników miały przełożenie polityczne lub obywatelskie.

Serwisy typu Web 2.0 różnią się stopniem otwarcia na oddolne działania użytkowników. Serwisy najbardziej otwarte są współtworzone przez użytkowników, a ich zasoby traktuje się jako dobro wspólne – jak to ma miejsce w przypadku Wikipedii. Politolog Yochai Benkler z Uniwersytetu Berkeley nazywa taki model produkcją społeczną – mając na myśli oddolną, opartą na nieekonomicznych przesłankach produkcję dóbr symbolicznych przez grupy koordynujące swoje działania za pomocą internetu.

„Centralną właściwością [produkcji społecznej] jest skuteczna współpraca grup jednostek nad dużymi projektami. Jednostkami tymi nie kieruje hierarchiczny system nakazów ani rynkowy system cen, lecz zróżnicowane motywacje i sygnały społeczne”¹⁰.

⁹ <http://radar.oreilly.com/2006/12/web-20-compact-definition-tryi.html>

¹⁰ Y. Benkler, *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press, 2006.

Benkler nazywa ten model „produkcją partnerską na podstawie dobra wspólnego”. Zakłada on po pierwsze zdecentralizowaną współpracę, opartą na samodzielnym doborze zadań przez pracowników. Drugim niezbędnym elementem jest traktowanie tworzonego razem zasobu jako dobra wspólnego – które każdy użytkownik może swobodnie wykorzystywać i dalej rozwijać. Benkler argumentuje, że produkcja partnerska jest modelem wyjątkowo efektywnym w przypadku produkcji dóbr symbolicznych, bowiem w wyjątkowo skuteczny sposób pozwala identyfikować przydatne kompetencje i przypisywać kapitał ludzki do określonych zadań. Opisane w rozdziale 1.4 przykłady serwisów otwartego rządu zazwyczaj przynajmniej w części opierają się na modelu współdziałania, opisanym przez Benklera.

Web 2.0 w polityce i administracji publicznej

Pojawienie się serwisów typu Web 2.0 miało istotne konsekwencje w sferze polityki. Nowe narzędzia zaczęły być wykorzystywane początkowo przez obywateli i polityków, a z czasem również przez administrację publiczną. Według Manuela Castellsa¹¹, użytkownicy – którzy otrzymali możliwość tworzenia i dystrybucji własnych treści – zaczęli robić to samo jako obywatele. Zdaniem Castellsa miejsce władzy i sferę polityki zajmuje zjawisko masowej komunikacji indywidualnej (*mass self-communication*) – a więc jednostki, które dzięki technologiom cyfrowym mogą wyrażać opinie indywidualne w skali niemal masowej, konkurując z tradycyjną komunikacją masową.

W administracji publicznej narzędzia Web 2.0 zaczęły być wdrażane z niewielkim opóźnieniem wobec sektora komercyjnego i projektów oddolnych. Wykorzystywanie narzędzi interaktywnych do usprawniania pracy administracji lub do wspomagania kontaktów między administracją a obywatelami pozwalało wejść na nowy poziom relacji pomiędzy odbiorcami i wykonawcami usług publicznych¹². Działania te zaczęto w dosyć szybkim czasie definiować jako odrębny wobec e-administracji model wykorzystywania technologii cyfrowych w działaniach rządu, nazywany czasem rządem 2.0 (*government 2.0*). Według najprostszej definicji zakłada on „wykorzystywanie technologii – w szczególności tych wspomagających współpracę –

¹¹ M. Castells, *Communication Power*, dz. cyt.

¹² <http://www.egov.vic.gov.au/victorian-government-resources/government-2-0-action-plan/government-2-0-action-plan-background-research.html#whatis>

do sprawniejszego rozwiązywania zbiorowych problemów na lokalnym, państwowym, narodowym oraz międzynarodowym poziomie”¹³. Wymienioną w definicji sprawność działań osiąga się w tym modelu właśnie dzięki zaangażowaniu obywateli w proces sprawowania władzy.

Różnica między dwoma modelami funkcjonowania państwa jest fundamentalna. Tradycyjnie, administracja jest oddalona od obywateli – w imię jej niezależności i efektywności – i z tej pozycji oferuje im z góry określone informacje i usługi. Alternatywę stanowi model kładący nacisk na konsultację decyzji i partycypację obywateli w działaniach.

Pojedyncze inicjatywy oparte na nowej filozofii współdziałania były wdrażane jeszcze przed okresem gwałtownego rozwoju serwisów i narzędzi Web 2.0. Jednak prawdziwy przełom nastąpił w roku 2009, gdy nową filozofię rządzenia, określoną mianem „otwartego rządu”, wdrożono jako strategię całościową w Stanach Zjednoczonych, a następnie w Australii i Wielkiej Brytanii.

Dla rozwoju idei otwartego rządu ważny był również kontekst gospodarczy ostatnich lat. Kryzys, który w tym okresie doświadczył wiele państw, stał się istotnym impulsem reformatorskim dla wielu administracji narodowych.

„Kraje rozwinięte na całym świecie weszły w nowy etap, zdominowany przez dwie istotne kwestie:

Wielu ludzi boryka się z problemami i niepewnością, a wsparcie i bezpieczeństwo zapewniane przez usługi publiczne jest bardziej, a nie mniej, istotne.

Dla wszystkich, także dla rządów, ostrożne wykorzystanie środków budżetowych i osiąganie lepszych efektów przy mniejszych nakładach finansowych jest istotne bardziej, niż kiedykolwiek”.

Tom Bentley, Gabinet Polityczny Wicepremiera Australii

Otwarty rząd można więc traktować nie tylko jako reformę inspirowaną technologiami cyfrowymi bądź próbę przededefiniowania relacji pomiędzy administracją publiczną i obywatelami. Model ten służy również zapewnieniu większej efektywności w obliczu malejących budżetów publicznych oraz zwiększeniu zaufania obywateli do państwa.

¹³ T. O'Reilly, *Government as a Platform*, dz. cyt.

Wprowadzenie zasad otwartego rządu sprzyja przywróceniu zaufania, które jest niezbędne dla reform, zapewniających dalszy, długotrwały rozwój¹⁴.

Różnorodne nazwy otwartego rządu

O ile rozróżnienie między nowym modelem rządzenia i administracją elektroniczną jest klarowne, to model ten bywa określany wieloma terminami. Przede wszystkim pojęcie rządu otwartego jest powszechnie stosowane zamiennie z terminem „rząd 2.0”. W dużej mierze jest to kwestia terminologiczna – jednak terminy te różnią się również rozłożeniem akcentów.

Termin „rząd 2.0” odnosi się do całej grupy innowacji w polityce i administracji, zainspirowanych przez możliwości, które przyniosły zmiany technologiczne Web 2.0. Sebastian Haselbeck¹⁵ i Beth Noveck¹⁶ zwracają uwagę, że termin „rząd 2.0” kładzie większy nacisk (zdaniem krytyków tego pojęcia – zbyt wielki) na działanie i znaczenie samych technologii. Tymczasem w koncepcji otwartego rządu kluczowym elementem nowego modelu jest reforma funkcjonowania instytucji państwa – a nowe technologie są jedynie narzędziem ku temu.

Stephen Goldsmith, używając terminologii kolejnych wersji, pokazuje ewolucję w działaniu administracji pod wpływem nowych technologii:

- wersja 0.5 – umieszczanie informacji na stronach internetowych;
- wersja 1.0 – elektroniczne wypełnianie formularzy;
- wersja 1.5 – narzędzia pozwalające obywatelom na zgłaszanie problemów i uwag;
- wersja 2.0 – platformy współpracy, które pozwalają obywatelom na wspólne opracowywanie dostępnych danych i rozwiązywanie problemów¹⁷.

W modelu otwartego rządu ważniejsze od bieżących uwarunkowań technologicznych jest przeświadczenie o konieczności dostosowania się do radykalnej zmiany komunikacyjnej, którą spowodowało pojawienie się internetu. Nowe formy rządzenia stają się pełne, gdy „współpraca opierająca się na wspólnych informacjach poprawia jakość podejmowania decyzji”¹⁸.

Niezbędne zmiany wiążą się ze zwiększaniem otwartości i przejrzystości danej instytucji. Ważna jest więc zmiana w kulturze organizacji, zweryfikowanie efektywności biurokracji czy

¹⁴ http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en_21571361_44315115_46413575_1_1_1_1,00.html

¹⁵ <http://www.sebastian-haselbeck.de/government-2-0-are-rumors-of-its-death-premature/>

¹⁶ <http://cairns.typepad.com/blog/2011/04/whats-in-a-name-open-gov-we-gov-gov-20-collaborative-government.html>

¹⁷ S. Goldsmith, <http://radar.oreilly.com/2011/03/nyc-smart-government.html>

¹⁸ Tamże.

wymiana pokoleniowa kadr i przyjęcie osób lepiej rozumiejących interaktywną rzeczywistość sieciową i związane z nią wzorce komunikacyjne i kulturowe. Dlatego też sprowadzanie stopnia otwartości i przejrzystości funkcjonowania instytucji do wykorzystania narzędzi społecznościowych – co sugeruje termin „rząd 2.0” – może wprowadzać w błąd.

W tym kontekście pojęcie otwartego rządu wskazuje nie tylko na konieczność zmiany, stworzenia nowej wersji procesu rządzenia – ale także na kierunek podejmowanych przemian.

Istnieje wiele innych pojęć, mniej popularnych niż stosowane powszechnie terminy „rząd otwarty” oraz „rząd 2.0”, które również opisują omawiany przez nas model. Każde z nich kładzie nacisk na inny aspekt ogólnego modelu otwartości rządu. Tak więc Beth Noveck proponuje stosowanie terminu „wikirząd”, kładąc nacisk na procesy współpracy, które otwarty rząd stymuluje na wzór działań otwartych, zachodzących w środowiskach wiki. Andrew Rasiej i Micah Sifry z projektu Personal Democracy Forum proponują z kolei termin *we-government*¹⁹, podkreślając znaczenie działań oddolnych, podejmowanych w modelu „zróbmy to sami”: z ich perspektywy rząd jest jedynie narzędziem, poddawany przez obywateli procesowi innowacji.

Jak pokażemy w następnym rozdziale, otwartość rozumiemy jako wspólny mianownik dla wielu kluczowych wartości – na które pojęcia alternatywne często kładą nacisk. Termin „otwarty rząd” jest więc terminem najbardziej pojemnym. Zaletą stosowania tego pojęcia polega również na tym, że stanowi on analogię do określeń w rodzaju „otwarte dane”, „edukacja otwarta” czy „nauka otwarta” – opisujących działanie takich samych procesów ogólnych, zainicjowanych przez popularyzację technologii cyfrowych w innych sferach życia.

Technologiczne inspiracje otwartego rządu

Działania wdrażające rząd otwarty są wzorowane na procesach wykorzystujących możliwości technologii cyfrowych w innych sferach życia. Kontekstem dla rozwoju filozofii otwartego rządu i działań na rzecz jej wdrożenia są inicjatywy związane z szeroko pojętą otwartością, wdrażaną w najróżniejszych sferach życia społecznego. Należy tu wymienić ruch wolnego oprogramowania (i oprogramowania typu *open source*)²⁰, działania na rzecz otwierania

¹⁹ http://www.huffingtonpost.com/kety-esquivel/insights-from-ogilvy-360_b_737630.html

²⁰ W naszym raporcie nie zagłębialy się w różnice – w dużej mierze ideologiczne – pomiędzy zwolennikami idei oprogramowania *open source* oraz wolnego oprogramowania. Termin *open source* stosujemy ze względu na analogię z terminem *open government*.

dostępu do publikacji naukowych czy też propagowanie wolnej kultury. Wspólnym mianownikiem tych działań jest uznanie znaczenia otwartości, która rozumiana jest z jednej strony jako dostępność określonych zasobów, a z drugiej – jako stworzenie warunków do ich dalszego wykorzystania jako dóbr wspólnych. Inspiracje te – obok wartości tradycyjnych i koncepcji politycznych związanych z różnymi odmianami demokracją – stanowią podstawowe źródłem koncepcji rządu otwartego.

Otwarte oprogramowanie jako inspiracja dla otwartego rządu

Inspiracją dla większości inicjatyw związanych z otwartością jest ruch wolnego oprogramowania, którego korzenie sięgają pierwszych laboratoriów informatycznych, powstałych po II wojnie światowej w USA. Tę początkowo niewielką społeczność programistów charakteryzowała wiara, że dzielenie się własną wiedzą i zdobytym doświadczeniem, ujętymi w postaci programów, stanowi dobro nadrzędne. Za etyczny obowiązek uznawali oni więc tworzenie programów w formie *open source*, to znaczy takich, których kod źródłowy jest jawny i umożliwia studiowanie, kopiowanie, modyfikowanie i dalsze rozpowszechnianie programu. Popularność systemu operacyjnego Linux sprawiła, że oprogramowanie *open source* stało się istotną alternatywą dla rozwiązań komercyjnych – szczególnie na poziomie rozwiązań biznesowych i oprogramowania serwerów sieciowych. Ze względu na wysoką efektywność, metody i filozofia pracy programistów tworzących oprogramowanie o otwartym kodzie źródłowym stanowią wzorzec działania w rozproszonym, sieciowym środowisku. Model produkcji oprogramowania typu *open source* jest wyjątkowo elastyczny i uniwersalny: funkcjonuje w różnych skalach, ma zastosowanie w różnorodnych warunkach. Wyjątkowo nośnym aspektem filozofii *open source*, który przeniknął poza środowisko informatyków, była idea otwartości i przekonanie, że dzielenie się efektami własnej pracy oraz otwartość na innowację i udoskonalenia przynoszą wiele pożytku samemu projektowi, a w szerszej perspektywie mają wielką wartość dla całej wspólnoty.

W ciągu ostatniej dekady wartości przyświecające ruchowi *open source* oraz konkretne narzędzia (na przykład otwarte licencje prawne) i modele współpracy opracowane przez jego zwolenników przeniknęły poza świat informatyków. Dzisiaj z różnym natężeniem rozwijają się

więc działania, zmierzające do zwiększenia podobnie rozumianej otwartości w sferze kultury (idea wolnej kultury), nauki (idee Otwartego Dostępu i Otwartej Nauki) czy edukacji (ruch Otwartych Zasobów Edukacyjnych). Wspólną ich cechą stanowi między innymi wdrażanie modelu działania czy stosowanie otwartych rozwiązań licencyjnych w celu udostępniania własności intelektualnej. Jednocześnie w wielu sytuacjach pojawia się pytanie, na ile modele sprawdzające się przy tworzeniu kodu komputerowego dają się zastosować w innych sferach życia.

Jedną z pierwszych koncepcji otwartego rządzenia, inspirowaną otwartymi modelami oprogramowania, zaproponował jeszcze w 2003 roku Douglas Rushkoff. W raporcie *Open Source Democracy*, opublikowanym przez brytyjski think-tank Demos²¹, Rushkoff twierdzi, że inspiracja formami produkcji kodu komputerowego pozwala zrozumieć, że instytucje traktowane dotychczas jako niezmiennie, naprawdę są „oprogramowaniem” demokracji – a więc zasadami, które można zmieniać. W nowym modelu Rushkoff widzi rozwiązanie problemu złożoności dzisiejszych społeczeństw i procesów – służy on przede wszystkim do tworzenia legislacji, jako społecznego odpowiednika standardów informatycznych. Chociaż współcześni autorzy niezbyt często odwołują się do koncepcji Rushkoffa, należy podkreślić, że był on prekursorem myślenia o inspiracjach płynących dla rządu z modeli otwartego tworzenia treści.

Rząd jako platforma – inspiracja internetem

Tim O'Reilly, autor definicji terminu Web 2.0, podkreśla, że współczesne aplikacje sieciowe nie mogłyby powstać, gdyby nie otwarty charakter samej architektury internetu. Internet jest platformą neutralną, gdzie można swobodnie tworzyć własne treści i usługi, bez konieczności otrzymania zezwolenia na włączenie się w strukturę sieci – co znacząco ułatwia innowacyjność²². O'Reilly używa terminu „platforma” na określenie dowolnej technologii, której sukces wynika z faktu, że zapewnia ona środowisko do rozwoju innych narzędzi i usług. Platformą jest komputer osobisty, który umożliwia tworzenie i uruchamianie niezliczonych programów. Wzorcową platformą jest też dla O'Reilly'ego internet – służący również większemu zaangażowaniu użytkowników.

²¹ D. Rushkoff, *Open Source Democracy. How online communication is changing offline politics*, 2003, s. 1–70, <http://rushkoff.com/books/open-source-democracy/>

²² <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>

O'Reilly definiuje więc wyzwanie, które stoi przed współczesną administracją publiczną, w kategoriach funkcjonowania rządu jako otwartej platformy, pozwalającej na innowacyjność ludziom znajdującym się wewnątrz i na zewnątrz. Zamiast definiować obowiązki państwa w kategoriach określonych usług publicznych, O'Reilly oczekuje od państwa, aby zapewniło surowe materiały (w postaci danych i informacji publicznych) oraz warunki instytucjonalne (w postaci odpowiednich procedur i zasad), które pozwolą drugiemu i trzeciemu sektorowi na tworzenie własnych usług oraz współtworzenie usług publicznych. Te usługi uzupełniają, a w pewnych warunkach mogą nawet zastępować usługi rządowe²³.

Rząd, niczym internet czy komputer osobisty, może w analogiczny sposób tworzyć środowisko działań innych podmiotów. Model ten jest przy tym skrajnie odmienny od koncepcji informatyzacji administracji, zgodnie z którą obowiązek rządu stanowi tworzenie publicznych usług sieciowych – a nie jedynie narzędzi i warunków do tworzenia tych usług przez innych. Celem nie jest przy tym instrumentalne wykorzystanie modelu Web 2.0 w celu usprawnienia komunikacji rządowej, lecz restrukturyzacja rządu na modłę tych serwisów, by sam funkcjonował niczym platforma społecznościowa.

Open government – następna generacja demokracji²⁴

Idea otwartego rządu jest ściśle związana z przełomem technologicznym ostatnich dwóch dekad, spowodowanym przez upowszechnienie internetu. Dlatego też wiele definicji otwartego rządu uznaje wymiar technologiczny podejmowanych reform za kluczowy. Jednak otwarty rząd można też definiować w kategoriach wartości lub praw podstawowych, które są niezależne od technologii służących do ich realizacji. Tak rozumiany otwarty rząd najprościej ujął Craig Newmark, który stwierdza, że chodzi tu o „jak najlepsze wykonywanie swojej pracy przez rząd demokratyczny”. Pytanie o otwartość rządu jest więc pytaniem o kształt demokracji w dzisiejszych czasach i w warunkach kształtowanych w pewnym stopniu przez dostępne obecnie technologie²⁵.

²³ D. Kettl, *The Next Government of the United States: Why Our Institutions Fail Us and How to Fix Them*.

²⁴ <http://radar.oreilly.com/2010/11/open-government-and-next-gener.html>

²⁵ C. Newmark, *Beth Noveck, a major contributor to Open Government, returns to teaching law*, Huffington Post, 2011, http://www.huffingtonpost.com/craig-newmark/beth-noveck-a-major-contr_b_814819.html, 20.02.2011.

Otwarty rząd i prawa podstawowe obywateli

Założenia otwartego rządu odnoszą się w warstwie wartości z jednej strony do idei prawa do informacji i prawa do wiedzy, traktowanych jako prawa podstawowe; z drugiej strony natomiast – do koncepcji demokracji partycypacyjnej. Wiążą się one odpowiednio z dwoma podstawowymi celami wdrażania modelu otwartego rządu, jakimi są przejrzystość działań rządu oraz zaangażowanie w nie obywateli.

Korzenie prawa do informacji jako prawa podstawowego sięgają przeświadczenia myślicieli oświeceniowych, którzy byli zdania, że przejrzystość jest niezbędna, aby obywatele mogli rozliczać władzę. Mechanizmy dotyczące przejrzystości po raz pierwszy zostały zapisane w szwedzkim prawie wolności prasy (*Tryckfrihetsförordningen*) już w roku 1766. Jednak w innych państwach zapisy konstytucyjne gwarantujące prawo do informacji przyjęto dopiero w drugiej połowie XX wieku. Uzasadniano je już nie tylko przejrzystością i gwarancją dla rządów prawa, ale też wydajnością oraz skutecznością administracji państwowej. Kolejna fala reform nastąpiła wraz z upadkiem komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej. Proces wdrażania prawa do informacji do konstytucji nowych demokracji został rozpoczęty w 1992 roku na Węgrzech przyjęciem ustawy LXIII o ochronie danych osobowych i dostępu do danych interesu publicznego. Jak twierdzą autorzy raportu *Beyond Access*²⁶, ustawy przyjęte w państwach naszego regionu potwierdziły szeroki zakres prawa do informacji oraz jego status jako prawa podstawowego. Dziś prawo to jest zapisane w konstytucjach ponad pięćdziesięciu państw, a w osiemdziesięciu państwach istnieją ramy prawne, określające zasady dostępu do informacji.

Tak rozumiane prawo do informacji ogranicza się jednak do służących przejrzystości rządu informacji na temat jego działań, nie obejmuje natomiast zasobów publicznych. Rosnąca grupa działaczy i organizacji społecznych, określana często mianem ruchu *Access to Knowledge* (A2K), działa na rzecz uznania jeszcze jednego prawa podstawowego, jakim jest prawo do wiedzy. Odwołują się przy tym do artykułu 27. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, który stwierdza: „Każdy człowiek ma prawo do swobodnego uczestniczenia w życiu kulturalnym społeczeństwa, do korzystania ze sztuki, do uczestniczenia w postępie nauki i korzystania z jego dobrodziejstw”. Co istotne, ruch A2K kładzie nacisk na technologie teleinformatyczne oraz system własności intelektualnej jako dwa kluczowe czynniki decydujące dzisiaj o dostępie do

²⁶ *Beyond Access: Open Government Data and the „Right to Reuse”* (2010). October, s. 103.

wiedzy. Warto też zaznaczyć, że działacze A2K kładą nacisk na wymiar globalny – na nierówności w dostępie do wiedzy między Północą i Południem. Najważniejsze starania o zagwarantowanie tego prawa prowadzone są więc na arenie globalnej, w szczególności na forum World Intellectual Property Organization, w związku z pracami nad „Developmental Agenda”, przyjętą w 2007 roku. W ramach tego procesu w 2005 roku powstał projekt traktatu o dostępie do wiedzy (*Access to Knowledge Treaty*), zgłoszony przez koalicję reprezentowaną przez organizację Consumer Project on Technology. Przyjęta w proponowanym traktacie szeroka definicja wiedzy obejmuje informacje, wiedzę, dobra, w których wiedza odgrywa najważniejszą rolę (np. lekarstwa, oprogramowanie, własność intelektualna), oraz narzędzia służące ich produkcji.

Prawo do wiedzy, choć nie zostało uznane za prawo podstawowe i bywa też różnie rozumiane, leży u podstaw szerokiej gamy działań na rzecz wolnego i otwartego oprogramowania, wolnej kultury, otwartej edukacji, otwartego dostępu (do publikacji naukowych) czy otwartych danych. Wdrażanie otwartego rządu – w zakresie, w jakim dotyczy to dostępności szeroko pojętej wiedzy, będącej w posiadaniu państwa – jest także realizacją prawa do wiedzy.

Wdrażanie otwartego rządu wiąże się także z formułowaniem nowych praw obywateli. W Wielkiej Brytanii trwa obecnie dyskusja na ustanowieniem „prawa do danych” (*right to data*) – czyli rozwinięciem zasady dostępu do informacji publicznej w taki sposób, by bezsprzecznie obejmowało ono również zbiory danych²⁷.

Otwarty rząd – w stronę demokracji partycypacyjnej

Model otwartego rządu można też rozumieć w kategoriach przejścia od demokracji przedstawicielskiej do demokracji partycypacyjnej. Demokracja dwudziestowieczna ograniczała uczestnictwo do udziału w głosowaniach, uczestnictwa w grupach interesu, ewentualnie do zaangażowania na poziomie lokalnym. Inne formy partycypacji, szczególnie na potencjalnie masową skalę, nie były możliwe z braku odpowiednich technologii komunikacyjnych (które dziś istnieją). Wiązało się to jednak z filozofią podejmowania decyzji, która zakładała, że obywatele mogą być wprawdzie zdolni do wyrażenia swej indywidualnej opinii, ale nie są w stanie

²⁷ B. Hogge, *Open Data Study*, 2010.

racjonalnie decydować w kwestii złożonych decyzji związanych z rządzeniem. Podejmowanie decyzji powierzono więc w dużej mierze apolitycznym (z założenia) kadrom administracji publicznej. Dzisiaj sensowność tego modelu jest jednak podważana, a skuteczność administracji – kwestionowana. Według zwolenników otwartego rządu rozwiązaniem byłoby „otwarcie” procesu podejmowania decyzji, na wzór opisywanych wcześniej przykładów produkcji partnerskiej w oparciu o dobro wspólne. Dzięki tej zmianie administracja publiczna, poszerzona o zbiorową inteligencję obywateli, byłaby w stanie zarządzać złożoną rzeczywistością.

Beth Noveck twierdzi, że proponowany model demokracji partycypacyjnej różni się jednak od zazwyczaj przyjmowanych koncepcji. Po pierwsze, nie chodzi tu o wprowadzenie demokracji bezpośredniej, która także może być skutkiem intensywnego korzystania z technologii cyfrowych. Zwolennicy demokracji bezpośredniej kładą nacisk na takie rozwiązania, jak e-głosowanie, które umożliwiłyby wprowadzenie na niespotykaną dotychczas skalę referendów czy inicjatyw ustawodawczych, ułatwionych dzięki zdalnemu trybowi oddawania głosu. Pomijając znaczące trudności z wdrażaniem tych rozwiązań, tak rozumiana demokracja bezpośrednia nie rozwiązywałaby jednak trudności z podejmowaniem decyzji na temat najważniejszych, złożonych wyzwań. Po drugie, nie chodzi też wyłącznie o nastanie demokracji deliberatywnej, w której w ostatnich dekadach często widzi się sedno partycypacji. Jak zauważa Noveck, wizja uczestnictwa ograniczonego do deliberacji, publicznego wyrażania swojego zdania, przedstawia się w sposób dość ograniczony, jeśli spojrzeć na nią z perspektywy możliwości zaangażowania, oferowanych przez współczesne technologie sieciowe.

Uzupełnieniem deliberacji jest dla Noveck współdziałanie, będące taką formą partycypacji, która zakłada podział zadań pomiędzy urzędników i obywateli oraz wspólne dążenie do wyznaczonego celu. Noveck proponuje termin „demokracja współpracująca” (*collaborative democracy*)²⁸. Tak nazywa proces, w którym technologie – przede wszystkim cyfrowe – służą poprawie wyników rządzenia poprzez wykorzystywanie ekspertyzy wolontariuszy, współpracujących w otwartych sieciach.

Dla krytyków partycypacji, uznających niezdolność obywateli do udziału w podejmowaniu decyzji politycznych, koncepcja ich aktywnego zaangażowania w realizację

²⁸ B. S. Noveck, *The Single Point of Failure. Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*, Brookings Institution Press, 2009, s. 49–70.

tychże decyzji może wydawać się szokująca. Jednak otwarte modele produkcji symbolicznej dowodzą, że w masie obywateli można znaleźć osoby o odpowiednich kompetencjach, jeśli umożliwi się im swobodne zaangażowanie. Specyfika tak rozumianej partycypacji wynika z faktu, że nie jest ona powszechna.

Definicja otwartego rządu

Mimo wielości podejść i różnego rozumienia tego terminu w publikacjach na temat otwartego rządu, można w nich wyróżnić pewien wspólny mianownik. Stosowanie różnych pojęć wiąże się z różnym stanowiskiem wobec następujących rozróżnień:

- roli technologii cyfrowych w procesie reformy rządu na rzecz otwartości;
- znaczenia poszczególnych wartości kluczowych w realizacji otwartego rządu;
- znaczenia działań oddolnych i odgórnych oraz działań podejmowanych wewnątrz i na zewnątrz administracji publicznej.

Sami opowiadamy się za definicją, która zmierza do określenia równowagi pomiędzy poszczególnymi czynnikami wymienionymi powyżej, jako najistotniejszymi aspektami modelu rządu otwartego. Powyższe rozróżnienia traktujemy jako osie, na których można analizować różne podejścia do idei rządu otwartego– zarówno te teoretyczne, jak i realizowane w praktyce.

Na potrzeby tego raportu proponujemy definiować rząd otwarty jako **nowy sposób organizacji działań w państwie, który wykorzystuje cyfrowe narzędzia technologiczne i komunikacyjne, aby zwiększyć współudział obywateli w rządzeniu, a także wykorzystać ich wiedzę i zaangażowanie do skuteczniejszego rozwiązywania problemów. W tym celu rząd w dużo większym stopniu dzieli się z obywatelami informacjami i danymi. Działania otwartego rządu charakteryzuje otwartość na współpracę zarówno w relacjach zewnętrznych, jak i wewnętrznych.**

1.2. Kluczowe wartości otwartego rządu

Za punkt wyjścia do definicji zestawu kluczowych wartości otwartego rządu traktujemy trzy wartości: **przejrzystość**, **partycypację** i **współpracę**. Proponujemy jednak dodanie do tej listy dwóch wartości dodatkowych. Pierwsza to **efektywność** – będąca wartością przyświecającą

także wielu dotychczasowym działaniom na rzecz reformy administracji publicznej. Drugą jest **otwartość**, traktowana jako fundament pozostałych wartości oraz element składowy wszystkich działań na rzecz otwartego rządu. Proponujemy wreszcie, aby zamiast jedynie o partycypacji mówić o **zaangażowaniu** – wartości szerszej, której składowymi są **partycypacja** i **współpraca**. Układ pięciu najważniejszych wartości ilustruje poniższy diagram.



1.2.1. Przejrzystość

W wielu krajach przejrzystość działań administracji rządowej jest wartością gwarantowaną konstytucyjnie. Obejmuje ona dostęp do rządowych dokumentów i informacji, w szczególności do informacji o procesie stanowienia prawa, jawność procedur i procesu decyzyjnego, a także jawność aspektów finansowych funkcjonowania administracji. Przejrzystość umożliwia weryfikowanie działań instytucji publicznych i zapewnia zaufanie obywateli do polityków i instytucji.

Jeśli spojrzeć na nią z punktu widzenia organizacji strażniczych, pozwala ona też wychwytywać nieprawidłowości w procesie rządzenia.

Realizacja zasady przejrzystości jest dziś tańsza, łatwiejsza i bardziej efektywna dzięki możliwościom oferowanym przez internet i technologie cyfrowe. Kluczowym czynnikiem decydującym o przejrzystości władzy jest nie tylko sama dostępność informacji, ale również ich jakość.

1.2.2. Zaangażowanie

Zaangażowanie to szerokie pojęcie, opisujące udział obywateli w procesie rządzenia. Można w nim wymienić dwie podstawowe części składowe: partycypację i współpracę. Partycypację tradycyjnie definiuje się jako „udział obywateli w procesie podejmowania decyzji przez organa władzy”²⁹. Obejmuje ona przede wszystkim konsultacje społeczne, jest przy tym formą zaangażowania, którą inicjują ogólnie instytucje publiczne.

Z kolei współpraca obejmuje działania, których celem jest uzyskanie realnego wpływu na proces rządzenia, a przede wszystkim efektywne rozwiązywanie wspólnych problemów, wykraczające przy tym poza wąsko rozumiany udział w podejmowaniu decyzji. Są to zazwyczaj inicjatywy oddolne, w których obywatele, organizacje lub podmioty komercyjne inicjują współpracę z instytucjami publicznymi.

Partycypacja

Uczestnictwo pozwala na zaangażowanie obywateli w proces decyzyjny oraz daje możliwość zebrania wiedzy i wykorzystania umiejętności obywateli w celu tworzenia lepszego prawa. Wynika ono z podstawowego demokratycznego założenia, że obywatele będący przedmiotem decyzji podejmowanych przez organy rządzące mają prawo do zaangażowania w proces decyzyjny. Pełna partycypacja zakłada uwzględnienie głosu i potrzeb różnych grup społecznych, dostarczenie im pełni informacji o możliwości uczestnictwa oraz ostatecznych wynikach procesu decyzyjnego³⁰.

W procesie partycypacji spektrum możliwych form działania jest bardzo szerokie: od głosowania, przez udostępnienie informacji z prośbą o uwagi, aż do intensywnej kooperacji rządu i obywateli. Należy jednak pamiętać, że tak definiowana partycypacja jest inicjowana i na każdym etapie kontrolowana przez instytucję publiczną. Skuteczność całego procesu zależy w dużej mierze od umiejętności, skuteczności i otwartości instytucji publicznej, a w mniejszym stopniu od pozostałych partnerów.

²⁹ D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 4.

³⁰ <http://www.intellitics.com/blog/2010/09/25/public-participation-four-common-misconceptions/>

Współpraca

W modelu otwartego rządu współpraca jest rozumiana przede wszystkim jako wynikające z oddolnej inicjatywy działania, podejmowane przez obywateli lub podmioty zewnętrzne wobec administracji (organizacje pozarządowe lub firmy komercyjne), które mają na celu usprawnienie funkcjonowania państwa lub rozwiązywanie problemów tradycyjnie leżących w kompetencjach administracji publicznej. Drugi wymiar współpracy obejmuje dobre relacje i czynne współdziałanie między instytucjami lub działami administracji. Filozofia otwartego rządu zakłada, że usprawnienie współpracy zarówno na poziomie wewnętrznym, jak i zewnętrznym wymaga uzupełnienia (lub nawet zastąpienia) tradycyjnej struktury hierarchicznej relacjami sieciowymi, łączącymi różne podmioty jako relatywnie równe sobie. Podstawowym warunkiem jest tu jednak znacząca zmiana logiki funkcjonowania administracji publicznej – współpraca wymaga bowiem jeszcze szerszego otwarcia niż partycypacja.

Współpraca jest wartością, która wyróżnia filozofię otwartego rządu od dotychczasowych działań, skupionych na efektywności (w modelu *e-government*) lub przejrzystości i dostępie do informacji. Tak rozumiana współpraca może oznaczać tworzenie nowych usług drogą ponownego wykorzystania informacji i danych udostępnionych przez państwo. Usługi te mogą uzupełniać usługi publiczne albo nawet je zastępować. Może to jednak też oznaczać generowanie własnych danych i informacji przez obywateli, z myślą o wykorzystaniu ich przez administrację publiczną.

Istotną cechą współpracy jest jej elastyczność. W przeciwieństwie do form partycypacji, spektrum możliwości współpracy jest tu znacznie szersze, bo sposoby zaangażowania mogą zostać określone przez samych zainteresowanych i nie są odgórnie wskazane przez administrację; niemniej zakres i skuteczność procesu współpracy zależy od otwartości administracji na działania oddolne.

Teoretyczne modele partycypacji zakładają, że obejmuje ona spektrum działań o rosnącym natężeniu. Od jednostronnego **informowania** obywateli, przez **konsultowanie** decyzji, bardziej intensywne **angażowanie** przedstawicieli obywateli, **współdecydowanie**, rozumiane jako zaangażowanie we wszystkich etapach podejmowania decyzji, aż po

przekazanie pełni władzy podejmowania decyzji w ręce obywateli³¹. Przyjmując model takiego spektrum, zakładamy, że formy współpracy obywateli z administracją są porównywalne pod względem natężenia z najbardziej rozwiniętymi formami partycypacji.

1.2.3. Efektywność

Przywiązywanie dużej wagi do współpracy jako jednej z najważniejszych wartości otwartego rządu wiąże się z nadzieją na zwiększenie efektywności administracji. Większa efektywność wynika z dopuszczenia do procesu decyzyjnego zewnętrznych ekspertów, działających w modelu otwartym, który pozwala na metody skuteczniejsze od tradycyjnych, takich jak przetargi i zlecenia, oraz na dopasowywanie wiedzy eksperckiej do wyzwań.

„...gdy wyzwania dla polityki publicznej podzieli się na mniejsze części tak, by mogły zostać oddelegowane i opracowane przez grupy robocze, rozpoczyna się droga ku otwartości i innowacyjności. [...] Mając za sobą wsparcie ze strony rządu, sektor prywatny i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego mogą wypracować własne rozwiązania, rozwijając silniejsze kontakty sfery prywatnej i publicznej, co daje szansę na wzmocnienie legitymizacji rządu. Może to także pomóc w szybszym i bardziej efektywnym rozwiązywaniu złożonych problemów społecznych i ekonomicznych”³².

Realizacji zasady efektywności służy przede wszystkim wdrażanie szerokiego wachlarza usprawniających komunikację narzędzi oraz reforma administracji, której cel stanowi spłaszczenie wewnętrznej struktury administracji na wzór organizacji sieciowych. Rozwiązania służące sprawnemu wymianowi informacji i zarządzaniu wspólną wiedzą mogą być zarówno implementowane wewnątrz instytucji publicznej, jak i służyć komunikacji zewnętrznej.

Innym istotnym narzędziem, służącym zwiększeniu efektywności, jest udostępnianie zasobów publicznych, a przede wszystkim umożliwienie ich ponownego wykorzystywania. Otwarte zasoby publiczne mogą stać się podstawą działań generujących nową wartość gospodarczą i społeczną.

1.2.4. Otwartość

³¹ International Association for Public Participation, IAP2 Spectrum of Public Participation.

³² B. Noveck, *Wiki government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger and Citizens More Powerful*, 2009, s. 33.

Otwartość jest wartością tradycyjnie uznawaną w demokratycznym społeczeństwie. W modelu otwartego rządu otwartość jest jednak rozumiana w inny, nowy sposób.

Działania podejmowane w imię otwartości służą zarówno przejrzystości rządu, jak i ułatwiają współpracę rządu z obywatelami (także wewnętrzną współpracę pracowników administracji). Dwie najważniejsze formy otwartości to otwartość zasobów publicznych (przy czym kluczowy jest wymiar prawny i techniczny takiej otwartości) oraz otwartość procedur administracji. Rząd amerykański stwierdza, że celem jest „otwarcie drzwi [instytucji] oraz otwarcie danych”³³. Otwartość jest też powiązana z efektywnością – czerpiąc inspirację z otwartych modeli współpracy, filozofia otwartego rządu zakłada, że otwarcie się administracji zapewnia nową wartość dodaną, generowaną przez podmioty zewnętrzne.

Otwartość – zarówno jako forma przejrzystości oraz dostępności zasobów, jak i warunek partycypacji – jest stopniowalna. Na dodatek obydwa wymiary otwartości są ze sobą powiązane – co dobrze ukazuje opisany wcześniej model „produkcji partnerskiej opartej na dobrach wspólnych”: otwartość zasobów jest czynnikiem sprzyjającym współpracy.

1.2.5. Wartości otwartego rządu a kryteria dobrego rządzenia

Koncepcja dobrego rządzenia (*good governance*) została wprowadzona w latach dziewięćdziesiątych XX wieku przez Bank Światowy. Realizacja zasad dobrego rządzenia ma z założenia zwiększać sprawność i efektywność administracji publicznej, co z kolei jest niezbędnym krokiem umożliwiającym państwom realizację celów rozwojowych.

Komisja Europejska w Białej Księdze *Good governance*³⁴ proponuje pięć kryteriów dobrego rządzenia: przejrzystość instytucji administracyjnych, partycypację społeczeństwa w pracach administracyjnych, rozliczalność instytucji, efektywność administracji w realizacji celów polityk publicznych oraz koherencję polityk publicznych. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego proponuje natomiast następującą definicję: „Dobre rządzenie to sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością”³⁵.

³³ *Open Government a Progress Report to the American People*, 2009.

³⁴ http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm

³⁵ Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, *Koncepcja good governance – refleksje*, 2008.

Wartości najważniejsze dla filozofii otwartego rządu pokrywają się w dużej mierze z kryteriami dobrego rządzenia. Jednocześnie model otwartego rządu wyróżnia nacisk położony na współpracę jako kluczową formę zaangażowania (w modelu dobrego rządzenia nazywanego „partnerstwem”), pojmowanie otwartości szerzej niż tylko jako kwestię przejrzystości działań, oraz wskazanie rozwiązań informatycznych i technologii cyfrowych, oraz związanych z nimi nowych procesów komunikacyjnych, jako najważniejszych narzędzi służących do wprowadzania w życie tych wartości.

1.3. Dwa podejścia do otwartego rządu – role poszczególnych aktorów

1.3.1. Odgórny i oddolny sposób wdrażania otwartego rządu

O ile wdrażanie administracji elektronicznej jest zadaniem leżącym wyłącznie w gestii jej podmiotów, to model otwartego rządu może być realizowany nie tylko przez administrację publiczną. Wynika to z inkluzywnego charakteru tego modelu, przy którego wprowadzaniu państwo otwiera się na współpracę z drugim i trzecim sektorem. Otwarty rząd może być zatem wdrażany odgórnie lub oddolnie.

W pierwszym przypadku działania są podejmowane przez administrację centralną, a impuls do ich podjęcia pochodzi od osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe. W drugim zasady i narzędzia otwartego rządu są wprowadzane przez organizacje pozarządowe, grupy obywatelskie, prywatne firmy czy nawet pojedyncze osoby.

O ile możliwość realizowania reform odgórnych jest oczywista, wyjaśnienia wymaga idea – na pierwszy rzut oka paradoksalna – oddolnego wdrażania reform administracji. Wiąże się ona bezpośrednio z wspomnianą powyżej koncepcją angażowania obywateli nie tylko w partycypację w podejmowaniu decyzji, ale też we współdziałanie.

Opisany we wstępie model rządu jako platformy zakłada wręcz, że podmioty niezależne od administracji publicznej będą tworzyć narzędzia otwartego rządu – zadaniem administracji będzie jedynie zapewnienie surowych zasobów. Jak stwierdza Carl Malamud³⁶, internet spowodował rewolucję w funkcjonowaniu rządów, umożliwiając obywatelom – a nie tylko urzędnikom i biurokratom – wykorzystywanie „maszyny rządowej”. Chodzi przede wszystkim

³⁶ C. Malamud, *By the People*, 2009, s. 1–40.

o zasoby niematerialne, dzisiaj zresztą najważniejsze, takie jak informacje i dane. Sam Malamud – uważany przez wielu za prekursora dzisiejszych działań na rzecz otwartego rządu – w 1993 roku udostępnił publicznie w sieci dane amerykańskiej komisji papierów wartościowych SEC. Sama komisja udostępniała w tym czasie dane wybranym podmiotom, za opłatą licencyjną. Po dwóch latach Malamud przekazał swoje rozwiązanie z powrotem administracji państwowej³⁷.

Mark Drapeau pisze o „obywatelach 2.0” – zwykłych ludziach, którzy mają dostęp do tych samych technologii i wiedzy, co zmieniający się rząd 2.0³⁸. Termin „rząd 2.0”, zdaniem Aleksa Howarda³⁹, kładzie zresztą nacisk na oddolne działania obywateli, zmieniające administrację – podczas gdy termin „otwarty rząd” jest jego zdaniem stosowany głównie w odniesieniu do projektów, w których to rząd gra przewodnią rolę w ogólnym modelu wdrażania zmian.

Najbardziej radykalne koncepcje dotyczące działań oddolnych odchodzą od idei otwartego rządu na rzecz idei otwartego rządzenia. Twierdzą bowiem, że technologie cyfrowe umożliwiają jednostkom formy działalności publicznej czy politycznej, które wykraczają poza ramy najszerzej nawet pojętego procesu partycypacji. James Crabtree używa pojęcia *civic hacking* do opisu działań, których celem nie jest uczestnictwo w odrębnym procesie politycznym, lecz samopomoc i samorządność współpracujących ze sobą obywateli. Odwołując się do oryginalnego znaczenia terminu *hacking*, opisującego osobę sprawnie posługującą się nowymi technologiami, Crabtree twierdzi, że klucz do zrozumienia nowych form demokracji leży w działaniach oddolnych, poziomych⁴⁰. „Hakerzy obywatelscy” są więc osobami, które oddolnie tworzą rozwiązania – przede wszystkim informatyczne – wspierające społeczeństwo obywatelskie. Państwo nie jest jednak nieobecne w tym modelu: odgrywa główną rolę jako podmiot wspierający (także finansowo) działania oddolne. Z drugiej strony podejmowane działania nie służą już wspieraniu państwa, współdziałaniu z administracją publiczną – lecz wzajemnej samopomocy obywateli, przy użyciu technologii cyfrowych.

³⁷ <http://gov20.govfresh.com/social-media-fastfwd-defining-gov-2-0-and-open-government-in-2011/>

³⁸ M. Drapeau, *Government 2.0, meet Citizen 2.0*, „Federal Computer Week”, <http://fcw.com/articles/2010/01/11/comment-drapeau-government-20.aspx>

³⁹ <http://gov20.govfresh.com/building-the-narrative-of-gov-2-0-one-story-at-a-time/>

⁴⁰ <http://www.opendemocracy.net/debates/article-8-85-1025.jsp>

Należy tu zaznaczyć, że działania oddolne na rzecz otwartego rządu są stosunkowo rzadko podejmowane przez podmioty komercyjne. Dzieje się tak być może dlatego, że podmioty tego rodzaju dość sprawnie korzystają z zasobów publicznych w tradycyjnym, zamkniętym modelu, negocjując z rządem dostęp do zasobów na zasadach komercyjnych. Wyjątek stanowi nowa generacja firm informatycznych, często związana z filozofią Web 2.0, których pracownicy intuicyjnie rozumieją otwarte modele współpracy. Przykładem takiej firmy jest Challenge Post; jej działalność prezentujemy w rozdziale 1.4.2.

Rodzi się tu pytanie o rolę działań oddolnych jako elementu otwartego procesu rządzenia. Zwolennicy rozwiązań tego rodzaju twierdzą, że rozwiązania oddolne uzupełniają administracyjne w procesie zdrowej konkurencji, w której obywatele – gdy da się im taką szansę – realizują pewne zadania lepiej. Dowodzą też, że podmioty inne niż administracja publiczna tworzą rozwiązania informatyczne dużo skuteczniej niż państwo. Krytycy zwracają natomiast uwagę, że współpraca w ramach otwartego rządu może prowadzić do sytuacji patologicznej, w której obywatele, biorąc na siebie tworzenie innowacyjnych rozwiązań, umożliwiają administracji funkcjonowanie w sposób przestarzały⁴¹. Przykładem może być polski portal Sejmometr.pl, prezentujący w innowacyjny i przejrzysty sposób prace Sejmu. Czyni on to na podstawie danych pobieranych ze stron Sejmu, które same w sobie są nieprzejrzyste, niewygodne w stosowaniu i nie wyczerpują w pełni potencjału informacji zbieranej przez instytucję. Sejmometr.pl jest przy tym dziełem niewielkiej organizacji pozarządowej, która podejmuje się na dodatek czyszczenia danych otrzymywanych z Sejmu. Nie wiadomo więc, czy portal ten należy traktować jako cenny wkład obywatelski w infrastrukturę informacyjną państwa – czy też jako rozwiązanie, które zwalnia sam Sejm z odpowiedzialności wynikającej z oferowania nowoczesnych rozwiązań?

Patrząc na rozwój koncepcji otwartego rządu w różnych krajach widzimy, że kompleksowe rozwiązania wymagają przyjęcia modelu odgórnego – jednak inspiracją do ich podjęcia były często przykłady stworzone początkowo poza administracją publiczną. Działania odgórne opierają się przede wszystkim na zmianie procedur i ram prawnych, które umożliwiają wdrożenie metod otwartego rządu, natomiast działania oddolne podejmuje się zazwyczaj w celu realizacji konkretnych potrzeb jednostek lub grup. Pierwsze opierają się na tworzeniu otwartych standardów – drugie na tworzeniu narzędzi na rzecz otwartości. Wdrażanie zasad otwartego

⁴¹ Por. teksty A. DiMaio: http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/

rządu jest przy tym najskuteczniejsze w sytuacji współpracy przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, prywatnego oraz pozarządowego.

1.3.2. Rola poszczególnych aktorów we wdrażaniu *open government*

„To musi zacząć się od góry, musi zacząć się pośrodku i musi zacząć się oddolnie”.
Tim Berners-Lee, w wywiadzie dla Becky Hogge na temat otwierania danych publicznych

Rola centralnych instytucji publicznych polega głównie na stwarzaniu warunków i umożliwianiu realizacji działań w ramach otwartego rządu. Organizacje pozarządowe i sfera prywatna wykorzystują te warunki do realizacji praktycznych wdrożeń otwartego rządu. Specyficzną rolę odgrywa też będąca w bezpośrednim kontakcie z obywatelami administracja lokalna. Uwzględniając te różne typy aktorów, należy pamiętać, że model otwartego rządu nie obejmuje jedynie procesów zachodzących między państwem i obywatelami, ale też wewnątrz administracji – a nawet pomiędzy obywatelami⁴².

Na najwyższym szczeblu motywacje do podejmowania działań na rzecz otwartości mają różne źródła. Często motywacją jest impuls reformatorski, wywołany koniecznością zwiększenia efektywności i redukcji kosztów funkcjonowania administracji.

Istotny jest również wpływ liderów, zdolnych do narzucania szybkiego tempa zmian, o ile rozumieją oni wagę tej problematyki. Tak było w przypadku Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych, gdzie strategia otwartego rządu wprowadzano bezpośrednio z inspiracji przywódców krajów. Równie istotną rolę mogą odegrać charyzmatyczni doradcy. Szczególnie widoczne było to w Wielkiej Brytanii, gdzie doradcą premiera Gordona Browna do spraw otwartości został Tim Berners-Lee, twórca World Wide Web i ekspert do spraw technicznych otwartego rządu.

Choć ramy wdrażania polityki otwartego rządu muszą być ustanowione na poziomie centralnym, to motorem napędowym otwartości są działania lokalne. Przede wszystkim dlatego, że to na tym poziomie zaangażowanie obywateli jest stosunkowo silne, a dostępność i przydatność usług publicznych ma szczególne znaczenie. Ważnym podmiotem wdrażającym otwartość są władze miast, szczególnie tych największych, w których skala lokalna łączy się z dużą złożonością procesów, którymi zarządza administracja. Miastem silnie wdrażającym

⁴² J. Geraci, *The Four Pillars of an Open Civic System*, „O'Reilly Radar”, 2009, <http://radar.oreilly.com/2009/06/the-four-pillars-of-an-open-ci.html>

otwarte rozwiązania jest na przykład Nowy Jork (o którym piszemy w rozdziale 1.4.2. *Media społeczne i komunikacja*).

Wpływ organizacji pozarządowych realizuje się głównie drogą nacisku na władze i nakłanianie ich do większej otwartości. Organizacje pozarządowe realizują też projekty wzorcowe, które pokazują sposoby wdrażania otwartego rządu. Rozwiązania oddolne są często przejmowane przez administrację. W Wielkiej Brytanii trzeci sektor działał początkowo na rzecz otwartości w opozycji do administracji. Wypracowane rozwiązania zostały jednak szybko docenione przez władze i potraktowane jako wzorcowe prototypy dla późniejszych rozwiązań centralnych.

Istotny impuls dla rozwoju metod otwartego rządzenia stanowią także działania osób prywatnych. Są to wspomniani już wcześniej hakerzy obywatelscy, których akcje stały się w wielu krajach pretekstem do rozpoczęcia debaty nad dostępem do danych publicznych i warunkami ich dalszego wykorzystywania⁴³. Rola takich osób jest istotna nie tylko dla osób tworzących politykę otwartego rządu, ale też dla szerokiego grona obywateli, którzy w obywatelach 2.0 widzą ewangelistów otwartości.

Wyzwaniem dla nich często staje się nadanie większej skali ich projektom – co w przypadku sukcesu oznacza zazwyczaj komercjalizację działalności w modelu firmy typu *start-up*, specjalizującej się w narzędziach otwartego rządu. Istnieją też przykłady niedużych organizacji pozarządowych, wyspecjalizowanych w pracy tego rodzaju – jak projekt Ushahidi, o którym piszemy na stronie 67.

Podmioty biznesowe tradycyjnie wykorzystują informacje publiczne, by na ich podstawie tworzyć wartość dodaną o wartości rynkowej. Firmy komercyjne mogą więc być aktorami w procesie tworzenia otwartego rządu, angażującymi się przede wszystkim we współtworzenie usług i narzędzi publicznych. Wymaga to jednak uznania za swoje wartości i standardów działania otwartego rządu.

1.4. Działania na rzecz otwartego rządu

W kolejnych częściach raportu prezentujemy poszczególne rodzaje działań wdrażających ideę otwartego rządu. Poniższy wykres pokazuje relacje tych działań z opisanymi wcześniej

⁴³ B. Hogge, *Open Data Study*, dz. cyt., s. 9.

wartościami otwartego rządu. W wykresie umieściliśmy również, jako punkt odniesienia, działania w tradycyjnym modelu e-administracji.



1.4.1. Otwieranie dostępu do informacji i zasobów generowanych przez podmioty publiczne

Niniejszy rozdział dotyczy szeroko pojętych publicznych zasobów informacyjnych – zapewnienie ich otwartości jest jednym z podstawowych celów otwartego rządu. Można wyróżnić kilka rodzajów takich zasobów, określanych zazwyczaj ogólnym terminem informacji publicznej lub informacji sektora publicznego. Możemy tu wyróżnić **dokumenty i materiały urzędowe** – będące tradycyjnie podstawową formą informacji publicznej (na przykład treści aktów prawnych, ale też raporty, ekspertyzy i inne opracowania); **informacje o procesach rządzenia** podejmowanych na podstawie tych dokumentów (np. o przebiegu procesu legislacyjnego czy wynikach głosowań w parlamencie); i wreszcie **surowe dane zbierane lub**

wytwarzane przez administrację, które można traktować jako podstawę dla dwóch wcześniej wymienionych typów informacji.

W raporcie stosujemy ogólne pojęcie **publicznych zasobów informacyjnych**, w skład których wchodzi tradycyjnie pojmowane **informacje publiczne** oraz rozszerzające zakres udostępnianych zasobów **dane publiczne**. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w literaturze terminy „informacje publiczne” oraz „dane publiczne” są dziś często stosowane wymiennie, podobnie jak używany szeroko termin „otwarte dane”.

Polska ustawa o dostępie do informacji publicznej uznaje za taką informację o zamierzeniach polityki wewnętrznej i zagranicznej (w tym o projektowaniu aktów normatywnych), o podmiotach publicznych i zasadach ich funkcjonowania, o danych publicznych oraz o majątku publicznym. Otwartość rządu wymaga dostępności wszystkich tych typów informacji.

Jednocześnie tradycyjny model udostępniania informacji w wielu wypadkach nie zapewnia pełnej otwartości zasobów. Po pierwsze, dostępne zasoby nie zawsze mogą być wykorzystywane, ze względu na kształt licencji warunkujących ich używanie. Po drugie, zasoby w dużej mierze nie są udostępniane proaktywnie, a jedynie na żądanie – przez co dostępny jest jedynie fragment wszystkich zasobów. Po trzecie, formaty techniczne nie są dobierane ze względu na łatwość wykorzystania zasobu, a w szczególności jego przetwarzania maszynowego. Po czwarte, opłaty licencyjne są kolejnym mechanizmem ograniczającym poziom wykorzystania zasobów.

Istnieje szereg powodów takiego stanu: od kultury instytucjonalnej administracji publicznej, przez ograniczenia wynikające z analogowych form rozpowszechniania informacji, po przyjęte modele ekonomiczne, oparte na licencjonowaniu danych.

Dodatkowo zagwarantowanie dostępu do informacji nie oznacza automatycznie zapewnienia prawa ich wykorzystania – traktowanego w modelu otwartego rządu jako główna forma zaangażowania. Do końca XX wieku takie wykorzystanie było zresztą w naturalny sposób ograniczone z powodu analogowej formy zasobów publicznych. Na przełomie wieków zasoby publiczne zaczęto udostępniać w formie cyfrowej – umożliwiającą ich stosunkowo proste i tanie wykorzystywanie. Jednocześnie w Europie pojawiła się odrębna regulacja kwestii wykorzystania informacji publicznych, w postaci Dyrektywy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego i jej narodowych implementacji. Prawo to jednak nie spowodowało

natychmiastowego odejścia od dotychczasowych, tradycyjnych reguł udostępniania informacji publicznych.

Model otwartego rządu zakłada rozszerzenie katalogu informacji podlegających udostępnieniu o surowe, nieprzetworzone dane – w tym przypadku warunki ich wykorzystania stają się znacznie bardziej istotne niż w tradycyjnej informacji publicznej. Z drugiej strony wprowadza się klarowne standardy otwartości informacji publicznych (w tym danych).

W ostatnich latach w Europie zaczęła być widoczna zmierzająca w tym kierunku zmiana podejścia do zasobów publicznych. W roku 2009 przyjęto deklarację ministerialną z Malmö w sprawie administracji elektronicznej, w której zaleca się poprawę warunków dostępu i ponownego wykorzystania informacji i danych sektora publicznego. W roku 2010 Parlament Europejski przyjął Cyfrową Agendę dla Europy na lata 2010–2015, która potwierdza znaczenie otwartości zasobów publicznych. Według raportu *Uncharted Waters. The State of Open Data in Europe*⁴⁴, oficjalne inicjatywy związane z otwartością danych są dzisiaj realizowane w jedenastu państwach członkowskich Unii Europejskiej (Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy, Holandia, Wielka Brytania, Finlandia, Dania, Norwegia, Grecja oraz Estonia). Jednak z wyjątkiem Wielkiej Brytanii zazwyczaj są to inicjatywy we wczesnej fazie rozwoju. Inicjatywy oddolne są natomiast inicjowane przez organizacje pozarządowe i indywidualnych obywateli aż w 21 państwach.

Otwartość zasobów publicznych jest warunkiem niezbędnym dla wdrożenia wszystkich podstawowych wartości otwartego rządu. Dane o funkcjonowaniu administracji (na przykład o jej wydatkach) są podstawą przejrzystości rządzenia i warunkiem dla skutecznej partycypacji obywateli w procesie rządzenia. Możliwość analizy tych danych jednocześnie umożliwia zwiększanie efektywności administracji publicznej oraz wprowadzenia oszczędności budżetowych. Generowanie usług i wiedzy na bazie zasobów publicznych to jedna z najnowszych form zaangażowania obywatelskiego i współpracy obywateli z rządem, wykorzystująca przede wszystkim właśnie dane. Są one oczywiście wykorzystywane do tworzenia wartości dodanej w postaci usług również przez podmioty komercyjne.

Dlatego też różnie uzasadnia się otwartość tych zasobów – zarówno w odniesieniu do podstawowego prawa dostępu do informacji, jak i powołując się na pozytywne skutki społeczne i

⁴⁴ A. Schellong, E. Stepanets, *Uncharted Waters. The State of Open Data in Europe*, 2011, s. 1–37.

ekonomiczne. Noor Huijboom i Tijs van den Broek⁴⁵ wskazują różnorodne motywacje, zawarte w narodowych strategiach otwartości danych. Na przykład Stany Zjednoczone i Australia kładą większy nacisk na przejrzystość władzy oraz partycypację obywateli w polityce, podczas gdy Dania i Hiszpania podkreślają innowacyjność i tworzenie nowych treści lub usług.

Koncepcja otwartych danych

Czasy współczesne określa się mianem epoki „dużych [zbiorów] danych” (*Big Data*); termin ten zwraca uwagę na rosnące możliwości zbierania, magazynowania, analizowania i przekazywania danych (związane za każdym razem z rewolucją spowodowaną przez technologie cyfrowe). Znaczenie odgrywa również rosnąca populacja osób wykształconych, zdolnych pracować z danymi. Rejestry transakcji, prowadzone przez komercyjne korporacje, globalne dane giełdowe, genom ludzki, zasoby audiowizualne wgrywane do serwisu YouTube – to wszystko są przykłady ogromnych zbiorów danych, zarówno ze względu na ich objętość, jak i zawarte w nich informacje. Dane są coraz częściej traktowane jako zasób gospodarczy, równie cenny jak kapitał lub siła robocza, a zdaniem niektórych ekspertów można już mówić o narodzinach całych sektorów gospodarki, opartych na przetwarzaniu danych (*data-centric*).

Dane publiczne mogą przy tym odgrywać rolę szczególną: jako zasób wspólny mogą posłużyć – w sytuacji gdy są łatwo dostępne – jako podstawowa infrastruktura publiczna o takim samym znaczeniu, co infrastruktura drogowa czy energetyczna. Instytucje publiczne należą przy tym do największych obok niektórych firm komercyjnych producentów informacji. Jednocześnie w pewnych dziedzinach państwo posiada niemal monopol – jako dysponent dużej części najważniejszych zasobów, na przykład danych geograficznych, statystycznych lub prawnych.

Klasyczny przykład surowych danych publicznych stanowią dane demograficzne, meteorologiczne czy geograficzne, zbierane przez odpowiednie instytucje państwowe. Innym typem są dane o finansach publicznych; według niektórych surowymi danymi są w przypadku administracji państwowej dokumenty prawne (nie tylko akty prawne, ale też na przykład wyroki sądowe i inne materiały generowane przez system sądowniczy). Według definicji zaproponowanej przez grupę amerykańskich działaczy na rzecz otwartych zasobów, dane, o których tutaj mowa, to między innymi dokumenty urzędowe, bazy danych umów i przetargów,

⁴⁵ N. Huijboom, T. Van den Broek, *Open data: an international comparison of strategies*, „European Journal of e Practice”, 2011, April, s. 1–13.

stenogramy posiedzeń czy nawet zapisy audiowizualne spotkań i wydarzeń⁴⁶. Z kolei brytyjski Public Sector Transparency Board definiuje dane publiczne jako „obiektywne, dotyczące faktów, a nie jednostek, dane, na podstawie których działają i są oceniane usługi publiczne; które służą podejmowaniu decyzji przez rządzących; lub które są zbierane czy generowane w trakcie zapewniania usług publicznych”⁴⁷. Choć część autorów utożsamia pojęcia danych publicznych oraz informacji publicznych, to staramy się te pojęcia rozróżnić, by wskazać specyfikę procesu udostępniania surowych danych publicznych w otwarty sposób.

Znaczenie otwartości jako cechy, która pozwala na zwiększanie zysku płynącego z wykorzystywania danych, jest wskazywane nie tylko w odniesieniu do danych instytucji publicznych. Podobne argumenty podnosi się coraz częściej także w sferze nauki oraz w odniesieniu do wszelkich prac badawczych. W ostatnich latach pojawiły się propozycje rozszerzenia katalogu typowych rezultatów badań naukowych, by poza publikacją (najczęściej w recenzowanym czasopiśmie naukowym) obejmował właśnie dane badawcze. W tym kontekście promowaną od dekady ideę Open Access – zapewnienia swobodnego, darmowego dostępu do artykułów w czasopismach naukowych – uzupełnia zasada otwartości danych badawczych. Koncepcja otwartej innowacji zakłada ograniczanie egzekwowania praw własności intelektualnej i swobodną wymianę wiedzą, w tym danymi, również w odniesieniu do badań komercyjnych i rozwoju.

Jakie zasoby należy otwierać?

Jednoczesne udostępnienie wszystkich zasobów publicznych nie jest możliwe ani niezbędne – koncepcja otwartego rządu nie zakłada pełnej przejrzystości administracji publicznej. Ze względu na koszty opracowania i udostępniania musi to być proces stopniowy. Przyjmuje się, że istnieje zbiór zasobów o szczególnej wartości i przydatności, które należy udostępnić w pierwszej kolejności. Zbiór ten bywa różnie definiowany, przy czym przyjmuje się ogólną zasadę, że udostępniając dane, należy mieć na uwadze związane z tym koszty i z rozważą inwestować środki na udostępnianie danych – wybierając przede wszystkim te, które będą użyteczne, to znaczy będą służyć podejmowaniu decyzji.

⁴⁶ http://resource.org/8_principles.html

⁴⁷ <http://data.gov.uk/blog/new-public-sector-transparency-board-and-public-data-transparency-principles>

Raport *Open Data, Open Society*⁴⁸ wymienia jako istotne następujące typy danych: geodane, dane demograficzne, wyniki wyborów, dane o produkcji i zużyciu energii, dane budżetowe i podatkowe, dane o działalności gospodarczej, dane o ochronie i zanieczyszczeniu środowiska, dane zdrowotne, dane prawne, dane edukacyjne. Do podobnych wniosków doszli autorzy raportu *Measuring European Public Sector Information Resources* (MEPSIR), którzy wyróżniają tu pięć najważniejszych dziedzin: informacje biznesowe, geograficzne, prawne, meteorologiczne, transportowe⁴⁹. Nieco inaczej ocenia przydatność zasobów amerykańska Sunlight Foundation, biorąc pod uwagę przede wszystkim kwestię przejrzystości: za najważniejsze uznaje dokumenty legislacyjne, szczególnie przed ich wejściem w życie jako prawo, dokumenty, do których składania są zobligowani politycy, oraz informacje dotyczące wpływów, nadzoru lub korupcji.

Wartość publicznych zasobów informacyjnych

Publiczne zasoby informacyjne posiadają wartość rynkową – liczoną zazwyczaj jako wartość rynku opartego na wykorzystaniu tych zasobów przez podmioty komercyjne. Analiza rynków wykorzystujących kluczowe rodzaje informacji publicznej, wykonana w 2006 roku w ramach badania *Measuring European Public Sector Information Resources* (MEPSIR), szacuje ich wartość na 27 miliardów euro⁵⁰.

Publiczne zasoby informacyjne były źródłem dodanej wartości rynkowej także w opisanym powyżej tradycyjnym modelu udostępniania. Jednak w takim modelu bariery w dostępie do zasobów informacyjnych (w tym koszty opłat licencyjnych oraz trudności w uzyskaniu dostępu do danych) ograniczają wartość rynków opartych na ich wykorzystaniu. Dowodem może być porównanie wartości rynku opartego na wykorzystaniu danych publicznych w Stanach Zjednoczonych (gdzie od lat jest to zasób otwarty) oraz w Europie (gdzie dostęp do danych jest ograniczony lub zamknięty). Analizę taką wykonano na przykładzie danych meteorologicznych w badaniu *Commercial exploitation of Europe's public sector information*,

⁴⁸ M. Fioretti, *Open Data, Open Society*, 2010, s. 1–65.

⁴⁹ http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/actions_eu/policy_actions/mepsir/index_en.htm

⁵⁰ Wyniki innych badań wartości informacji sektora publicznego w Europie można znaleźć w: Commission of the European Communities, *Commission Staff working document accompanying document to the Review of Directive 2003/98/EC*, 2009.

przeprowadzonym w 2000 roku przez PIRA⁵¹. Według badaczy w Europie inwestycje publiczne w zasoby informacyjne na poziomie 9,5 miliarda euro generowały wartość rynkową szacowaną na około 70 miliardów euro. Tymczasem w Stanach Zjednoczonych inwestycje szacowane na 19 miliardów euro wspierały rynek o wartości około 750 miliardów euro. Relacja generowanej wartości do inwestycji była odpowiednio siedmio- i trzydziestodziwięciokrotna⁵².

Do podobnych wniosków doszli autorzy badania *The Commercial Use of Public Information* (CUPI), zamówionego w 2006 roku przez brytyjski Office of Fair Trading. Ich zdaniem wartość sektora rynku, wykorzystującego zasoby publiczne, mogłaby zostać podwojona z 500 milionów do 1 miliarda funtów, gdyby zredukować straty związane ze zbyt wysokimi kosztami licencyjnymi, ograniczeniami konkurencji w wykorzystywaniu zasobów oraz szansami niewykorzystanymi ze względu na brak dostępnych informacji⁵³.

Należy zaznaczyć, że szacunki wartości zasobów publicznych określa się zazwyczaj z bardzo dużym marginesem błędu – w przypadku badania MEPSIR jest to przedział między 10 a 48 miliardów euro. Brak również badań pokazujących bezpośrednie skutki procesu otwierania danych, niemniej szacunkowe dane, mimo dużej rozpiętości wyników, wskazują jednoznacznie, że wartość rynku generowanego przez publiczne zasoby informacyjne znacząco przewyższa koszty ich udostępnienia.

Na dodatek taki tryb udostępniania pozwala zredukować koszty dostępu do informacji w trybie na żądanie. Otwarty dostęp do zasobów informacyjnych oznacza też oszczędności związane z tworzeniem w oparciu o nie publicznych usług – które w modelu otwartym zaczynają być wytwarzane przez firmy lub obywateli (piszemy o tym więcej w rozdziale *Obywatele jako źródło rozwiązań*).

Społeczna wartość otwartych danych nie może jednocześnie zostać zredukowana do wartości rynku ponownego wykorzystania informacji publicznej. Dodatkową wartość generują bowiem coraz częściej projekty niekomercyjne – obywatelskie lub prowadzone przez organizacje pozarządowe, wykorzystujące dane publiczne w modelu produkcji społecznej.

⁵¹ W roku 2000 nie istniała jeszcze dyrektywa unijna, dotycząca ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, oraz jej implementacje w prawie państw członkowskich, które w pewnym stopniu zwiększyły dostępność i wykorzystanie informacji publicznej.

⁵² Pira International, *Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information*, 2000.

⁵³ Office of Fair Trading, *The commercial use of public information*, 2006.

Philipp Mueller⁵⁴ zwraca uwagę, że myślenie w kategoriach zwrotu z inwestycji może przynieść zawód, bowiem wartość płynąca z rozwiązań tworzonych na podstawie otwartych danych jest często znacząca dla ich użytkowników, nawet jeśli nie generuje znaczącego zysku dla podmiotów nimi zarządzających. Typowym przykładem może być Wikipedia, otwarty zasób informacyjny o wielkim znaczeniu społecznym, który nie generuje jakiejkolwiek wartości rynkowej, a może wręcz powodować demonetaryzację określonego rynku (w tym przypadku publikacji encyklopedycznych).

Co oznacza otwartość danych?

Zapewnienie otwartości danych jest niezbędnym warunkiem realizacji modelu otwartego rządu – a ostateczny cel tego procesu stanowi zwiększenie skali wykorzystania zasobów publicznych (do najróżniejszych celów). Otwartość należy rozumieć jako zredukowanie barier prawnych, ekonomicznych i technicznych oraz aktywne (a więc nie na żądanie) udostępnianie danych poprzez administrację publiczną.

Należy podkreślić, że zasady otwartości danych z założenia dotyczą zasobów już upublicznionych. Idea otwartości nie zakłada więc pełnej przejrzystości działań i dostępności wszelkich zasobów publicznych. Zasoby publiczne definiuje się przy tym zazwyczaj na mocy reguł dostępu do informacji publicznej – wyłącza się między innymi dane osobiste i dane niejawne.

Ogólna zasada otwartości danych została przy tym w ostatnich latach sformalizowana w postaci szczegółowych i praktycznych zasad. W rezultacie można określić w miarę jednolity standard otwartych danych – choć nie ma on na razie sformalizowanej, jednolitej postaci. Obecnie istnieje wiele tego rodzaju rekomendacji, między innymi opracowane w 2007 roku przez grupę amerykańskich działaczy *Open Government Data Principles*⁵⁵, stworzone na ich podstawie przez amerykańską Sunlight Foundation *Ten Principles for Opening Up Government Information*⁵⁶, czy najnowsze *Ten Open Data Guidelines*, opracowane przez Transparency

⁵⁴ P. Mueller, *Ignoring the ROI of Openness*, 2010, <http://www.philippmueller.de/ignoring-the-roi-of-openness/>, 19.04.2011.

⁵⁵ http://resource.org/8_principles.html

⁵⁶ <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>

International Georgia⁵⁷. Rekomendacje poszczególnych grup i organizacji są przy tym spójne – za podstawowe standardy otwartości danych publicznych uznaje się następujące elementy:

1. Troska o kompletność danych. Dane publiczne powinny być udostępnione w całości. Dodatkowo należy dążyć do udostępnienia wersji elektronicznych także danych przechowywanych w formach niecyfrowych. Zbiory danych powinny być uzupełnione o metadane i opisy metodologiczne sposobu zbierania i opracowywania danych.

2. Udostępnianie danych podstawowych. Należy udostępniać dane zebrane w postaci jak najbardziej źródłowej i w jak największej rozdzielczości. Dane nie powinny być agregowane w większe całości, w przypadku materiałów źródłowych nie należy zmieniać formatów – w szczególności na formaty niższej jakości.

3. Udostępnianie danych bieżących. Dane publiczne powinny być udostępniane jak najprędzej, by zapewnić ich jak największą wartość. W większości przypadków oznacza to udostępnianie danych zaraz po ich zebraniu i opracowaniu.

4. Zapewnienie dostępności danych. Zasoby powinny być dostępne dla jak największego zakresu użytkowników, do jak najszerzych celów. Podstawowym krokiem jest udostępnienie zasobów w publicznym internecie. Dostępność to także kwestia stosowania formatów przyjaznych dla użytkowników, którzy są w różny sposób upośledzeni. Należy stosować typowe formaty danych, a także bardziej otwarte formaty alternatywne – w przypadku, gdy popularne formaty ograniczają dostępność danych. Należy zapewnić możliwość ściągnięcia w całości danych dostępnych poprzez sieć.

5. Umożliwienie przetwarzania maszynowego. Dane muszą być udostępnione w sposób umożliwiający automatyczny dostęp do danych i ich przetwarzanie (na przykład przez programy komputerowe) – tak zwane przetwarzanie maszynowe. W tym celu, jeśli to możliwe, dane powinny mieć postać odpowiednio ustrukturyzowanego i opisanego tekstu.

6. Dostęp do danych bez dyskryminacji. Dane powinny być dostępne dla wszystkich, anonimowo, bez konieczności rejestracji lub weryfikacji tożsamości.

7. Stosowanie niezastrzeżonych formatów. Dane powinny być dostępne w formatach plików umożliwiającym swobodne ich wykorzystanie. W przypadku popularnych formatów zastrzeżonych – gdy stosowanie niezastrzeżonych alternatyw może ograniczyć wykorzystanie danych – należy je udostępniać w kilku różnych formatach.

⁵⁷ <http://transparency.ge/en/ten-open-data-guidelines>

8. Udostępnianie danych bez zbędnych licencji. Dane publiczne, o ile to możliwe, nie powinny być przedmiotem praw autorskich, patentów, nie być znakami towarowymi czy podlegać ochronie tajemnicy przedsiębiorcy. Należy klarownie oznaczać dane, do których nie stosują się te ograniczenia.

9. Trwałość danych. Dane publiczne powinny być wieczyście archiwizowane, by zapewnić ciągłą do ich dostępność. Należy też oznaczać wszelkie zmiany dokonywane w zbiorach danych.

10. Zapewnienie możliwości wyszukiwania danych. Zbiory danych powinny być katalogowane na bieżąco oraz umożliwiać indeksowanie przez wyszukiwarki sieciowe.

David Eaves sprowadza te standardy do prostego stwierdzenia: otwarte dane to takie zasoby, które można znaleźć (dzięki stworzonym możliwościom wyszukiwania ich w sieci), bawić się nimi (dzięki możliwości przetwarzania maszynowego) oraz udostępniać innym (dzięki braku ograniczeń prawnych)⁵⁸.

Idea połączonych danych

Uzupełnieniem powyższych zasad udostępniania danych są standardy techniczne danych otwartych, w tym przede wszystkim koncepcja „połączonych danych” (*Linked Data*). Koncepcja ta, nazywana także ideą sieci semantycznej, jest promowana przez twórcę sieci WWW, a obecnie orędownika otwartości danych publicznych, Tima Bernersa-Lee. Jego zdaniem dostępność danych nie oznacza jedynie publikacji w sieci, ale także połączenie różnych zbiorów danych. W efekcie powstaje „sieć danych”, analogiczna do sieci stron WWW. Dzięki odpowiedniemu opisowi i ustrukturyzowaniu danych oraz stosowaniu standardowych dla sieci metod łączenia treści poprzez odnośniki powstaje system, który pozwala użytkownikom w łatwy sposób łączyć różne zbiory danych. Podstawową zaletą stosowania takich rozwiązań jest możliwość łatwego łączenia różnych zbiorów danych. Co więcej, standardy techniczne *Linked Data* pozwalają na automatyczne wykonywanie wielu tych procesów. Tim Berners-Lee zaproponował cztery reguły tworzenia zasobu połączonych danych, a na tej podstawie stworzył następnie pięciogwiazdkowy system oceny zasobów pod kątem zgodności z koncepcją otwartych połączonych danych⁵⁹.

Ze względu na zaangażowanie Tima Bernersa-Lee w brytyjskich działaniach na rzecz

⁵⁸ D. Eaves, *Find, Play, Share*, <http://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>

⁵⁹ <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData>

otwartości danych kładzie się większy nacisk na stosowanie technologii połączonych danych. W szczególności rozwiązania semantyczne zostały wdrożone w brytyjskim katalogu danych data.gov.uk.

Wdrażanie otwartości zasobów publicznych

Pełne otwarcie zasobów publicznych jest procesem, który wymaga kolejnych działań: zidentyfikowania istniejących zasobów, które zostały lub mogą zostać upublicznione, przygotowania zasobów i zagwarantowania ich jakości, a następnie udostępnienia zgodnie z otwartymi standardami. Proces obejmuje również określenie zasad udostępniania zasobów, które zostaną wytworzone przez administrację publiczną w przyszłości.

W państwach, w których wdrażana jest zasada otwartości danych, proces ten obejmuje najczęściej następujące elementy:

- opracowanie strategii otwierania danych publicznych, wraz z określeniem standardów otwartości;
- utworzenie katalogu danych publicznych, stanowiącego pojedynczy punkt dostępu do wszystkich danych;
- wspieranie procesu udostępniania danych przez poszczególne instytucje publiczne, wraz z ich opracowaniem (a czasem również digitalizacją z postaci analogowej).

Proces ten ma z konieczności charakter stopniowy. Wynika to z ograniczeń związanych z kosztami udostępniania danych, jakością dostępnych danych oraz ilością prac niezbędnych do ich udostępnienia.

Symbolem otwartych danych publicznych i flagowym projektem procesu ich tworzenia są publiczne katalogi danych udostępnianych przez administrację publiczną. Pierwszy katalog tego rodzaju został uruchomiony w październiku 2008 roku przez władze Waszyngtonu, D.C. Za wzór takich katalogów zazwyczaj służy amerykański katalog data.gov (otwarty w maju 2009 roku) lub jego brytyjski odpowiednik data.gov.uk (styczeń 2010). W ciągu ostatnich dwóch lat powstało kilkanaście kolejnych katalogów narodowych, liczne katalogi na poziomie lokalnym, przede wszystkim miejskie, oraz katalogi prowadzone przez instytucje międzynarodowe (jak Bank Światowy).

Publiczny katalog danych stanowi realizację koncepcji „rządu jako platformy” – za

podstawowe zadanie e-administracji uznaje się w niej nie tworzenie serwisów internetowych, lecz rozwiązań umożliwiających innym korzystanie z zasobów publicznych. Katalogi kładą więc nacisk na agregowanie rozproszonych zasobów, interoperacyjność, stosowanie standardów otwartych danych oraz interfejsów informatycznych, które umożliwiają automatyczny dostęp do danych. Katalogi danych, wraz z połączonymi odnośnikami bazami danych, są podstawowym trybem proaktywnego udostępniania zasobów publicznych.

Studium przypadku: Data.gov

Planowane początkowo jako centralne repozytorium danych publicznych, data.gov ostatecznie przyjęło postać katalogu rozproszonych danych, udostępnianych przez amerykańską administrację publiczną. Takie projekty, jak katalog data.gov, nie mają charakteru czysto technicznego – ich cel nie polega wyłącznie na stworzeniu kolejnego systemu informatycznego e-administracji. Scentralizowane narzędzie opisujące zasoby publiczne, w połączeniu z odpowiednią strategią instytucjonalną, ma służyć zmianie ogólnej praktyki zapewniania dostępności zasobów publicznych.

Portal data.gov umożliwia więc prowadzenie koordynowanych centralnie działań na rzecz zwiększenia dostępności już upublicznionych zasobów oraz upubliczniania dalszych źródeł informacji. Z tej perspektywy instytucje rządowe są równie ważnym użytkownikiem katalogu, jak obywatele i podmioty korzystające z serwisu.

W chwili upublicznienia, data.gov katalogował 76 zbiorów danych i narzędzi do pracy z danymi, udostępnianych dobrowolnie przez jednaście różnych instytucji. Na mocy przyjętej we wrześniu 2009 *Open Government Directive*⁶⁰, wszystkie instytucje rządowe zostały zobligowane do udostępnienia, do stycznia 2010 roku, trzech zbiorów danych o wysokiej wartości. Informacja wysokiej wartości została zdefiniowana w dokumencie jako informacja, która może być wykorzystana w celu zwiększenia odpowiedzialności instytucji, zwiększenia świadomości publicznej działań instytucji, wspierania misji instytucji, stworzenia okazji gospodarczych lub zareagowania na potrzeby zidentyfikowane w ramach konsultacji społecznych.

W chwili obecnej data.gov kataloguje ponad 3200 zbiorów danych (z czego około 2000 to dane wysokiej jakości), 930 narzędzi i dodatkowo 376 tysięcy zbiorów geodanych. Zasoby te

⁶⁰ *Open Government Directive*, 2009.

są udostępniane w formatach standardowych (umożliwiających odczyt maszynowy) oraz opatrzone metadanymi, niektóre są zgodne ze standardem połączonych danych – portal spełnia tym samym opisane powyżej standardy otwartości danych. Data.gov umożliwia dostęp do zasobów na kilka sposobów – poprzez katalog „surowych” danych, w którym można je wyświetlić i pobrać, lub poprzez tak zwane „narzędzia” – rozmaite aplikacje, jak kalkulatory danych, strumienie danych RSS czy wizualizacje. Na portalu znaleźć można kilkaset narzędzi tego rodzaju, tworzonych zarówno przez instytucje rządowe, jak i oddolnie. Portal posiada też elementy społecznościowe – forum, możliwość oceny i komentowania kolekcji, sugerowania, jakie kolejne zbiory powinny zostać udostępnione, zawiera też odnośniki do podobnych portali z danymi lokalnymi i stanowymi.

Działanie data.gov jest okazją do usprawnienia przepływu informacji wewnątrz administracji. Na przykład w ramach programu zapewniono bezpośredni przepływ informacji podatkowych do Departamentu Edukacji, na potrzeby weryfikacji podań o federalne wsparcie finansowe dla studentów. Równie istotne są przykłady oddolnego wykorzystania danych – jak portal Govpulse.us, utworzony w ramach konkursu na usługi korzystające z danych portalu data.gov, ogłoszonego przez Sunlight Foundation. Poprzez portal data.gov GovPulse pobiera dane z Federal Register, rejestru wszystkich publikowanych dokumentów urzędowych, i oferuje wygodny dostęp do nich – umożliwiając między innymi ich przeszukiwanie, kategoryzowanie czy określanie położenia urzędu publikującego dokument.

Wykorzystywanie otwartych zasobów publicznych

Aby otwartość zasobów służyła nie tylko większej przejrzystości działań państwowych, ale też angażowaniu obywateli w sprawy państwa, muszą one być wykorzystywane. Model otwartego rządu zakłada, że instytucje rządowe należą do „sfery danych” odrębnej wobec „sfery mash-upów”, w której dochodzi do wykorzystania tych danych⁶¹. „Mash-up” to termin opisujący dowolne kreatywne zestawienie dwóch lub więcej elementów: treści kultury lub źródeł informacji. Początkowo stosowany przede wszystkim w odniesieniu do utworów muzycznych, następnie w odniesieniu do innowacyjnych prezentacji danych na mapach, w przypadku danych publicznych oznacza dziś usługę oferującą nową jakość poprzez innowacyjne ich wykorzystanie.

⁶¹ B. Hogge, *Open Data Study*, dz. cyt.

Klasycznym przykładem mash-upu jest działający od 2004 roku serwis HousingMaps, który jest połączeniem serwisu Google Maps z danymi o rynku nieruchomości opartymi na ogłoszeniach mieszkaniowych z serwisu Craigslist. Sukces procesu otwierania zasobów publicznych zależy więc nie tylko od administracji, ale też zaangażowania innych podmiotów – a sam proces otwierania rządu można rozumieć metaforycznie w kategoriach mash-upu.

Argument ten przedstawiono najpełniej w tekście *Government Data and the Invisible Hand*⁶². Zdaniem jego autorów, rząd, mając na celu wzrost przejrzystości swoich działań, powinien paradoksalnie redukować swoją rolę jako podmiotu, który przedstawia informacje obywatelom. Jego zadaniem jest dostarczanie surowych danych, a na ich podstawie inne podmioty będą tworzyć serwisy wykorzystywane przez obywateli – natomiast wykorzystanie otwartych standardów umożliwi odpowiedni poziom konkurencji w ich tworzeniu. Autorzy wychodzą z założenia, że faktem jest obserwowane od dawna zacofanie administracji publicznej w wykorzystywaniu technologii cyfrowych, widoczne w porównaniu z podmiotami komercyjnymi. Podkreślają też, że konieczność sprostania wymogom administracyjnym znacząco ogranicza innowacyjność, niezbędną przy tworzeniu rozwiązań sieciowych. Dzięki wykorzystaniu danych publicznych przez strony trzecie, w efektywny sposób są tworzone nowe, innowacyjne rozwiązania. Podmioty rynkowe lub indywidualni programiści potrafią przy tym tworzyć projekty o budżetach znacząco mniejszych niż środki przeznaczane na typowy projekt e-administracji.

O procesie wykorzystywania otwartych zasobów publicznych piszemy szczegółowo w następnym rozdziale, w części *Obywatele jako źródło rozwiązań*.

1.4.2. Otwieranie procesu komunikacji oraz partycypacji i współpracy obywateli z rządem

Internet jako platforma obywatelska

W ciągu najbliższych lat w krajach rozwiniętych zaawansowane narzędzia komunikacji elektronicznej staną się dominującymi kanałami interakcji między obywatelami a rządzącymi.

⁶² D. G., Robinson, H. Yu, W. P. Zeller, E. W. Felten, *Government Data and the Invisible Hand*, „Yale Journal of Law & Technology”, 16.11.2009, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1138083, 5. 01. 2011.

Instytut Gartnera⁶³ w przeprowadzonych w 2010 roku badaniach prognozuje, że do roku 2014 20% komunikacji biznesowej będzie odbywać się w serwisach społecznościowych, a firmy będą inwestować w tworzenie własnych wewnętrznych sieci społecznościowych lub dopuszczą wykorzystywanie istniejących sieci, takich jak Facebook, do celów komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej. Badacze Instytutu Gartnera twierdzą, że internet – a w szczególności serwisy społecznościowe – stanie się również główną platformą dostarczania aplikacji, danych i narzędzi dla nowoczesnej relacji obywatel-urząd.

Stanowi to przede wszystkim wynik opisanej już wcześniej rewolucji technologicznej Web 2.0. W rezultacie internet, jako podstawowe medium współczesnej komunikacji, przestaje być jedynie platformą przekazywania treści, a staje się interaktywną platformą współpracy. Podstawowym impulsem do stosowania przez administrację publiczną modeli komunikacji zapożyczonych od internetowych serwisów społecznościowych musi więc być potrzeba nawiązania rzeczywistego kontaktu z obywatelami.

Otwarcie komunikacyjne administracji to podstawowy krok w kierunku budowania szerszej kultury otwartości. Dlatego też australijska deklaracja na temat otwartego rządu uznaje rolę komunikacji internetowej jako kluczową w realizacji wzrostu otwartości, przejrzystości i rozliczalności działań administracji. Aby zwiększać zaangażowanie członków administracji (pracowników) deklaracja obliguje instytucje rządowe do „redukowania barier dla zaangażowania przez internet, do wykorzystywania takich narzędzi, jak sieci społecznościowe, platformy do crowdsourcingu i sieciowe projekty oparte na współpracy”⁶⁴. Stale podkreślana jest przy tym konieczność dwukierunkowej współpracy i zaangażowania między urzędnikami, a także w relacji pomiędzy urzędnikiem a obywatelem.

Australijska deklaracja uwzględnia więc pełen wachlarz przemian procesów komunikacji, podejmowania decyzji i współpracy, które muszą zostać wdrożone w ramach tworzenia otwartego rządu. Przemiany po części polegają na reformie tradycyjnych mechanizmów, takich jak konsultacje społeczne, a po części wymagają wdrożenia zupełnie nowych procesów, umożliwiających na przykład interaktywną komunikację i wymianę wiedzy pomiędzy urzędnikiem i obywatelem. Działania opisane w tym rozdziale obejmują więc pełne

⁶³ <http://www.gartner.com/it/page.jsp?id=1293114>

⁶⁴ <http://www.finance.gov.au/e-government/strategy-and-governance/gov2/declaration-of-open-government.html>

spektrum form angażowania społeczeństwa w proces rządzenia, od jednostronnego informowania, przez dwukierunkową komunikację i konsultacje, aż po współdecydowanie obywateli lub wręcz przekazanie w ich ręce procesu decyzyjnego⁶⁵.

Obywatel 2.0

Bezpośrednią konsekwencją postępu technologicznego jest kształtowanie się nowego pokolenia obywateli, którzy wzrastają w otoczeniu przesyconym narzędziami i mediami elektronicznymi⁶⁶. Są to osoby, które charakteryzuje odmienny sposób funkcjonowania społecznego. Stałe zanurzenie w technologiach, przebywanie w środowisku usieciowionym przygotowuje młodych ludzi do współpracy z innymi i zwiększa ich aktywność zarówno na polu działań prywatnych, zawodowych, jak i społecznych. Osoby te inaczej postrzegają rolę rządu i instytucji publicznych w społeczeństwie, oczekując sprawnych, szybkich i dostosowanych do własnych potrzeb usług i serwisów publicznych⁶⁷. Mark Drapeau⁶⁸, który używa terminu „Obywatel 2.0”, zauważa: „wszystkie technologie, eksperymenty i duch zmiany, reform czy partycypacji są dostępne zwykłym ludziom na tych samych zasadach, co rządowi”. Obywatele 2.0 decydują się sami zapewniać większą przejrzystość, zaangażowanie lub otwartość rządu.

Popularne serwisy internetowe zachęcają użytkowników nie tylko do konsumpcji informacji, lecz również do jej tworzenia. Zmienia się więc dominujący model uczestnictwa w kulturze i społeczeństwie: z biernego odbiorcy treści na aktywnego uczestnika. Wśród osób czynnie biorących udział w kształtowaniu przestrzeni informacyjnej można przy tym wyróżnić różne stopnie zaangażowania. Tom Steinberg wskazuje, że wyodrębniają się dwie grupy osób. Pierwsza to osoby, które korzystając z serwisów umożliwiających tworzenie treści, wzbogacają zasoby internetu o nowe informacje. Zasoby te są tak różne, jak potrzeby i zainteresowania tworzących je osób – od porad dotyczących zdrowego żywienia, przez fora o zakładaniu działalności gospodarczej, po informacje o aktualnych przepisach budowlanych. Druga grupa składa się z tak zwanych *data-mashers*: osób, które zbierają informacje z różnych źródeł,

65 International Association for Public Participation, IAP2 Spectrum of Public Participation

66 D. Tapscott, A. D. Williams, D. Herman, *Transforming Government and Governance for the Twenty-First Century. Learning*, 2007.

67 Por. również definicję tak zwanego pokolenia Y: http://en.wikipedia.org/wiki/Generation_Y.

68 <http://radar.oreilly.com/2010/05/what-does-government-20-look-l.html>

również rządowych, i łączą je ze sobą, tworząc nowe, bardziej zaawansowane narzędzia⁶⁹. Organizacje pozarządowe, firmy a także osoby indywidualne, działając całkowicie samodzielnie, bez jakiegokolwiek wsparcia czy inspiracji ze strony rządu, wkładają znaczny wysiłek w tworzenie przydatnych aplikacji, które bazują na informacjach i danych udostępnianych publicznie.

Działania oddolne, realizowane za pośrednictwem internetu, mogą przy tym wykorzystywać efekty sieciowe (*network effects*). Dzięki nim nawet niewielki wkład jednostkowy może mieć przełożenie na skutki ważne dla dużych grup użytkowników. Efekty sieciowe są dobrze zidentyfikowane w przedsięwzięciach biznesowych, gdzie mają wymierne skutki finansowe. Przykładem mogą być rekomendacje internautów, zbierane przez księgarnię internetową Amazon, albo informacje o indywidualnym wyszukiwaniu informacji, agregowane przez firmę Google w celu ulepszania algorytmu wyszukiwarki. Z efektów sieciowych wkładów indywidualnych korzysta też Wikipedia, której wartość tworzą nie tylko znaczące wkłady głównych redaktorów, ale także niewielkie korekty, wprowadzane przez masy mniej zaangażowanych użytkowników. Efekty sieciowe powodują również, że dzięki internetowi mogą stać się popularne treści i innowacje tworzone indywidualnie, nie mające w innym przypadku szansy na dotarcie do takiej liczby osób, która wystarczyłaby na osiągnięcie niezbędnej dla sukcesu masy krytycznej.

Rząd uspołeczniony

Wzrost liczby aktywnych internautów oraz szybki rozwój i olbrzymia popularność narzędzi społecznościowych stanowią dla wielu administracji impuls do analizy efektywności wykorzystywanych dotychczas platform komunikacji. Rządy muszą zwrócić się ku obywatelom i być obecne w ich codziennych działaniach – a jeśli weźmiemy pod uwagę wzory zachowań szczególnie młodszych pokoleń, musimy stwierdzić, że do tego celu nie wystarczą dotychczasowe formy komunikacji, korzystające z pośrednictwa mediów masowych. Administracja publiczna powinna więc aktywnie wykorzystywać te kanały komunikacji, które są bardziej skuteczne w docieraniu do współczesnego odbiorcy: serwisy społecznościowe, mikroblogi, aplikacje na telefony komórkowe. W porównaniu z mediami tradycyjnymi (prasa,

⁶⁹ E. Mayo, T. Steinberg, *The Power of Information: An independent review*, 2007.

telewizja, radio) media społecznościowe charakteryzują się odmiennymi właściwościami przekazu, takimi jak:

Interakcja versus odbiór pasywny: media społecznościowe opierają się przede wszystkim na wymianie i rozmowie, a nie na przekazie gotowym i jednostronnym. Ich wartość rośnie wraz z zaangażowaniem uczestników i ich osobistym, stale uaktualnianym wkładem.

Personalizacja versus instytucjonalizacja: informacje przesyłane w obrębie sieci społecznościowych są ściśle spersonalizowane, sformatowane pod kątem odbiorcy, który ma możliwość dokonania wyboru i wyraźnej selekcji tego, co do niego dociera. Przygotowanie przekazu wymaga zatem od nadawcy instytucjonalnego dużej elastyczności i gotowości do dopasowywania się do różnych typów odbiorców i ich odmiennych oczekiwań. W przypadku administracji oznacza to większą otwartość na relacje personalne, przekazanie większych uprawnień szeregowym urzędnikom, którzy powinni móc kontaktować się z obywatelami również we własnym imieniu.

Wielokanałowość versus jednokanałowość: różnorodność kanałów komunikacji oraz wielość sieci społecznościowych sprawia, że przekaz jest bardziej rozproszony i nie osiąga jednorazowo takiego samego zasięgu, jak tradycyjny przekaz radiowy, telewizyjny czy prasowy. Oznacza to konieczność dywersyfikacji form przekazu i korzystania z różnych kanałów przepływu informacji. Jednocześnie dobrze sprofilowany przekaz nadawany poprzez różne kanały może być znacznie bardziej skuteczny⁷⁰. Tym bardziej, że otwierają się również dodatkowe możliwości, których tradycyjne formy komunikacji nie gwarantowały, jak jednoczesne docieranie do odbiorców zarówno na poziomie lokalnym, jak i szerszym, również międzynarodowym (co umożliwia kontakt z obywatelami przebywającymi poza granicami kraju).

Przystawienie się na nowy model funkcjonowania stanowi realne wyzwanie dla administracji, która musi zweryfikować dotychczas prowadzoną politykę informacyjną i w większości przypadków całkowicie ją zreformować. Takie działania stają się koniecznością również wobec wyników analiz efektywności publicznych stron internetowych i portali informacyjnych instytucji publicznych. W roku 2010 brytyjski Central Office of Information

⁷⁰ C. Kingsley, A. Brummel, C. Lamb, J. Higgins, A. Biros, C. Smith, *Making the Most of Social Media*, Penn Fels Institute of Government, 2011.

opublikował raport o kosztach i efektywności rządowych serwisów internetowych⁷¹. Ze względu na bardzo wysokie koszty ich utrzymania (przygotowanie wybranych do badania 46 serwisów kosztowało rząd 94 miliony funtów, a ich utrzymanie w roku 2009 i 2010 wyniosło 32 miliony funtów) zdecydowano się na dokonanie radykalnych cięć, w efekcie których zostanie zamkniętych 75% rządowych stron internetowych⁷². W sytuacji konieczności poszukiwania źródeł oszczędności w administracji brak rzeczywistego uzasadnienia do prowadzenia wielu źle skonstruowanych i słabo przez obywateli wykorzystywanych stron internetowych prowadzi do szukania innych, lepszych i tańszych rozwiązań.

W przypadku strategii otwartego rządu rozwiązania te często oznaczają zwrot w kierunku narzędzi już istniejących, sprawdzonych przez internautów i aktywnie przez nich wykorzystywanych. Takie podejście początkowo może być przyjmowane z niechęcią przez urzędników, którzy są przyzwyczajeni do korzystania z własnych narzędzi, przygotowanych specjalnie dla nich. Jak jednak przekonuje brytyjski zespół Power of Information Taskforce, rząd powinien być wszędzie tam, gdzie obywatele poszukują informacji. Takim miejscem są np. blogi internetowe i fora dyskusyjne a także serwisy społecznościowe⁷³. Nie ma żadnych przeciwwskazań do tego, aby urzędnicy służyli obywatelom pomocą również w przestrzeni, którą do tej pory postrzegano jedynie jako miejsce komunikacji nieformalnej. Jedną z rekomendacji Power of Information Taskforce, jest zalecenie dla urzędników, żeby nie tworzyli osobnych platform społecznych, lecz poszukiwali miejsc, w których obywatele już są aktywni. Wiele⁷⁴ administracji stworzyło specjalne wskazówki dla urzędników, w których określono dokładnie, w jaki sposób powinni oni zachowywać się w sieci. Rekomendacje dla administracji brytyjskiej obejmują następujące zalecenia⁷⁵:

- Zawsze, z wyjątkiem szczególnych sytuacji, ujawniaj swoją przynależność zawodową, stanowisko i departament, który reprezentujesz; natomiast nigdy nie podawaj danych prywatnych, jak adres czy numery telefonów.

⁷¹ *Reporting on Progress*, Central government websites 2009, nr 10.

⁷² Por. Vagla <http://prawo.vagla.pl/node/9138>

⁷³ *Power of Information Taskforce Report*, 2009.

⁷⁴ M. in. brytyjska, australijska i amerykańska.

⁷⁵ <http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/participation-online.aspx>

- Pamiętaj, że każda aktywność i wypowiedzi w internecie pozostają tam na stałe oraz mogą być kopiowane i wykorzystywane w innych mediach. Działaj zgodnie z prawem i pamiętaj, że obowiązują cię wszystkie przepisy, podobnie jak w świecie rzeczywistym.
- Musisz mieć świadomość, że twoja aktywność w internecie może zaowocować zwiększonym zainteresowaniem mediów twoją osobą, nie tylko na polu zawodowym. W przypadku jakichkolwiek wątpliwości skonsultuj się z przełożonym⁷⁶.

Studium przypadku: użycie mediów społecznościowych przez amerykański stan Utah

W USA, podobnie jak w Polsce, administracja lokalna znacznie wolniej adaptuje serwisy społecznościowe⁷⁷. Przykład polityki informacyjnej stanu Utah pokazuje jednak, że podejmowane są już udane próby tworzenia całościowej strategii informacyjnej administracji, uwzględniające nowe możliwości technologii⁷⁸. Administracja stanu Utah należy do najbardziej zaawansowanych technologicznie administracji stanowych w USA. W roku 2008 władze stanu zdecydowały, że konieczna jest unifikacja różnych serwisów i narzędzi oraz stworzenie jednej, wszechstronnej platformy, obsługującej kontakty z obywatelami.

Postanowiono wykorzystać nowoczesne narzędzia społecznościowe, które według przyjętych założeń miały pozytywnie wpłynąć na zwiększenie liczby użytkowników portalu Utah.gov – dzięki temu, że oficjalne informacje nie krążyły we własnym, odizolowanym obiegu, lecz miały stawać się częścią szerszych sieci wymiany informacji. Działania te były także związane z koniecznością wprowadzania oszczędności w administracji na skutek kryzysu gospodarczego.

W wyniku podjętych prac powstał centralny portal utah.gov, który jest zintegrowaną platformą, łączącą wiele funkcji w jednym miejscu. Na platformie utah.gov. znalazły się następujące materiały i usługi społecznościowe:

⁷⁶ Tamże.

⁷⁷ Przeprowadzone latem 2010 roku badania na temat wykorzystywania narzędzi społecznościowych przez administrację centralną USA wykazały, że 22 spośród 24 agencji federalnych miały swoje konta na Facebooku, Twitterze oraz w serwisie YouTube. Agencje wykorzystują te platformy przede wszystkim jako dodatkowe narzędzie, dzięki któremu mogą realizować swoją misję. Na poziomie władz lokalnych sytuacja wygląda inaczej. Dane z badania Instytutu Fels pokazały, że urzędy miejskie w Stanach Zjednoczonych dosyć wolno adaptują serwisy społecznościowe do swoich potrzeb (konto na Facebooku miała połowa z nich, natomiast 56% korzystało z Twittera).

⁷⁸ C. Kingsley, A. Brummel, C. Lamb, J. Higgins, A. Biros, C. Smith, *Making the Most of Social Media*, Penn Fels Institute of Government, 2011, s. 1–30.

- blogi różnych agencji publicznych stanu Utah zostały zagregowane i skategoryzowane w jednym miejscu;
- wpisy z Twittera – ponad 185 kont prywatnych i należących do instytucji; co godzinę pojawia się średnio 12 aktualizacji na temat bieżących spraw dotyczących stanu;
- galerie fotograficzne – agregacja fotografii dotyczących stanu Utah, umieszczanych na różnorodnych serwisach społecznościowych; zdjęcia można przeszukiwać, a obywatele są zachęceni do dodawania własnych zdjęć;
- multimedia – serwis posiada osobną platformę wideo, na której umieszczane są wszystkie materiały z 25 kanałów multimedialnych różnych agencji;
- Facebook – agencje publiczne stanu Utah mają w sumie ponad 90 profili, niektóre z nich śledzi ponad 25 tysięcy osób;
- kanały RSS – użytkownicy portalu Utah.gov mogą śledzić ponad 53 kanały RSS z aktualnymi informacjami dotyczącymi stanu;
- aplikacje mobilne – stan Utah jako pierwszy w USA stworzył aplikacje mobilne na różne rodzaje telefonów komórkowych. Docelowo wszystkie usługi będzie można obsługiwać z poziomu telefonu komórkowego. Uruchomiono również możliwość dostosowywania treści serwisu do specyfiki konkretnej lokalizacji, z której łączył się użytkownik (geolokalizacja wykorzystująca numery IP).

Zdaniem władz stanu Utah integracja serwisów społecznościowych wpłynęła pozytywnie na widoczność działań agencji, co ułatwia obywatelom dotarcie do potrzebnych informacji. Znacznie wzrosła średnia liczba unikatowych miesięcznych wizyt do ponad miliona (to znaczy dwa razy więcej niż w okolicznych stanach, które nie używają tych kanałów do komunikacji z obywatelami).

Wielu urzędników publicznych stanu Utah zaczęło również wykorzystywać blogi jako miejsca dyskusji na temat proponowanych przez siebie zmian. Dla wielu obywateli była to pierwsza możliwość bezpośredniej interakcji i rozmowy z politykami. Powstała również publiczna strona wiki Politicopia, służąca do współpracy między urzędnikami a obywatelami⁷⁹.

Dodatkowo, w wyniku uruchomienia platformy utah.gov, bardzo poprawiła się współpraca między lokalnymi instytucjami publicznymi, ze względu na możliwość szybkiego zapoznania się z działaniami innych agencji, a także wymianę dobrych praktyk. Na skutek większej otwartości

⁷⁹ State of eUnion, David Fletcher, *Collaborating like never before*, 2009.

rządu stanowego wzrosła także aktywność osób prywatnych i firm, które czynnie uczestniczą w dialogu i tworzą własne platformy komunikacji, takie jak blogi czy fora dyskusyjne.

Na podstawie doświadczeń zebranych w związku z tworzeniem platformy ogólnostanowej w Utah opracowano zestaw reguł dla wszystkich instytucji publicznych dotyczących wykorzystywania mediów społecznościowych. Urzędnicy są zachęceni do eksperymentów i wyszukiwania nowych narzędzi do współpracy online, a także do weryfikacji rekomendacji. Standardy weryfikuje się co 6 miesięcy, aby spełniały wymogi aktualności.

Urzędnik 2.0

Ważnym elementem w realizowaniu strategii otwartego rządu jest nacisk na zmiany w wewnętrznym funkcjonowaniu struktur administracji.

Łączy się to ze zmianą w postrzeganiu roli urzędników, którzy uzyskują większą autonomię i funkcję sprawczą. W tradycyjnej relacji władza-obywatel, rola urzędnika sprowadzała się do funkcji biernego pośrednika, mechanicznie realizującego rozporządzenia władzy. Tak postrzegany urzędnik w znikomym stopniu sam kreował rzeczywistość, jednocześnie zachowując biurokratyczną kontrolę nad obywatelem. Dla obywatela nie był jednak partnerem, lecz często traktowanym jako zło konieczne przedstawicielem instytucji, z którym trzeba się kontaktować w celu zrealizowania określonej sprawy.

Zmiana, jaką wprowadza filozofia otwartego rządu, polega przede wszystkim na założeniu, że nowe technologie komunikacyjne mogą być wykorzystane do spłaszczenia hierarchicznej struktury organizacyjnej i umożliwienia współpracy na zasadach sieciowych również urzędnikom.

Andrea Di Maio, ekspert Instytutu Gartnera, twierdzi, że otwarty rząd musi przykładąć olbrzymią wagę do swoich pracowników. Używa on wręcz określenia „rząd skoncentrowany na urzędnikach” (*employee-centric government*). Rozumie przez to rząd, który rewiduje dotychczasowe procedury wewnętrzne i określa nowe granice działania, oferuje sprawne platformy współpracy, koncentruje się na realnych wynikach działania, stymuluje kreatywność i nagradza innowacje, wzmacnia poczucie odpowiedzialności urzędników⁸⁰. Zdaniem Di Maio transformacja administracji nie będzie skuteczna, jeśli ograniczy się do implementacji nawet

⁸⁰ http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2009/06/11/citizen-driven-government-must-be-employee-centric-too/

najnowocześniejszych rozwiązań technologicznych bez zweryfikowania kultury organizacyjnej instytucji. Zmiana wewnętrzna w instytucji powinna obejmować otwarcie się na zewnętrzne źródła informacji i tworzenie nieformalnych form współpracy. Urzędnicy powinni korzystać ze wszelkich dostępnych źródeł informacji i nie obawiać się sięgania np. do forów internetowych czy sieci społecznościowych.

Autor uważa, że obecność urzędników w serwisach społecznościowych to korzystne zjawisko, które pozwala na tworzenie nieformalnych sieci powiązań, ułatwiających współpracę zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji. „Urzędnicy dysponują wiedzą na temat przepisów, procedur i ich zastosowań, której nie mają obywatele. Dlatego to właśnie usieciowieni urzędnicy będą bardzo cennym zasobem, który pozwoli obywatelom pokierować machiną rządową w wybranym przez nich kierunku”⁸¹. W podobnym duchu sformułowane są rekomendacje brytyjskiego Power of Information Taskforce: urzędnikom zaleca się korzystanie z mediów społecznościowych i uczestniczenie w forach wymiany wiedzy⁸².

David Osimo⁸³ zwraca uwagę na znaczenie współpracy ponadresortowej, dla której wsparciem mogą być wykorzystywane wewnętrznie narzędzia Web 2.0. Serwisy wspomagające pracę grupową i tworzenie wspólnych baz wiedzy, od lat stosowane w świecie biznesu, są powoli wprowadzane także do pracy administracji.

Poniżej przedstawiamy dwa przykłady, istotne przy omawianiu zmian następujących w administracji. Pierwszy z nich to amerykańska platforma dla urzędników GovLoop, drugi dotyczy całłościowej polityki wdrażania otwartości na poziomie komunikacji z obywatelami w Nowym Jorku.

Studium przypadku: GovLoop

Symbolem rewolucji Web 2.0 w administracji amerykańskiej jest serwis internetowy GovLoop⁸⁴, nazywany „Facebookiem dla urzędników”. Jest to przykład zastosowania narzędzia społecznościowego do lepszej organizacji pracy urzędników państwowych, stworzony przez samych urzędników. Serwis powstał jako rozwiązanie alternatywne wobec sztywnej

⁸¹ Tamże.

⁸² *Power of Information Taskforce Report*, 2009, s. 1–35.

⁸³ D. Osimo, *Government 2.0 – Hype, Hope, or Reality?* „European Journal of ePractice”, 2010, March, s. 1–92.

⁸⁴ www.govloop.com

hierarchicznej struktury administracyjnej, w której wymiana idei i informacji między urzędnikami pracującymi w różnych departamentach była praktycznie niemożliwa. Twórca GovLoop, Steve Ressler, tłumaczy, że głównym celem serwisu było stworzenie platformy współpracy dla urzędników oraz osób zainteresowanych bieżącym funkcjonowaniem administracji, które na co dzień nie mają możliwości nawiązania ze sobą efektywnego kontaktu⁸⁵. GovLoop jest skierowany nie tylko do urzędników, ale również do emerytowanych pracowników administracji, a także innych osób spoza instytucji rządowych.

Podstawowe funkcje GovLoop to platforma dyskusji i wymiany myśli, a także baza wiedzy (miejsce wymiany zasobów: dokumentów, zdjęć i filmów). Poza tym serwis oferuje pośrednictwo i doradztwo zawodowe – łączy osoby, które poszukują pracy, z instytucjami, które szukają pracowników (wyszukiwanie talentów). Oprócz tego GovLoop zapewnia podstawowe narzędzia usprawniające codzienną pracę, takie jak kalendarz wydarzeń rządowych czy możliwość nawiązania bezpośredniego kontaktu z osobami znajdującymi się w bazie użytkowników.

GovLoop okazał się bardzo efektywnym narzędziem, które zostało pozytywnie przyjęte przez środowisko amerykańskich urzędników. Członkowie serwisu rekrutują się z bardzo różnych sfer, są wśród nich zarówno najwyżsi rangą funkcjonariusze, jak i pracownicy Białego Domu, menedżerowie z urzędów miejskich czy zwykli urzędnicy lokalnego szczebla. Już w ciągu pierwszego roku funkcjonowania wewnątrz GovLoop zainicjowano dialog, który do tej pory nie miał szansy zaistnieć – między agencjami federalnymi oraz stanowymi. Członkowie GovLoop w pierwszym roku działania stworzyli ponad 1500 blogów, rozpoczęli 1200 dyskusji, zgłosili ponad 450 wydarzeń, wymienili się ponad 4000 zdjęciami i stworzyli 200 filmów wideo. W ciągu dwóch lat od powstania serwisu liczba użytkowników osiągnęła 40 tysięcy.

Studium przypadku: Nowy Jork

Opisane poniżej inicjatywy, realizowane przez administrację Nowego Jorku, świadczą o całościowym podejściu władz miasta, które rozumieją wagę wdrażania polityki otwartości, co dodatkowo stymuluje przedsięwzięcia podejmowane przez podmioty komercyjne i działaczy oddolnych.

NYC Simplicity

⁸⁵ <http://www.govloop.com/profiles/blogs/interview-with-govloop-founder>

W Nowym Jorku istnieje 70 instytucji samorządowych, w których zatrudnionych jest ponad 300 tysięcy pracowników, obsługujących ponad jedenastomilionowe miasto. Na początku 2011 roku urząd miejski powołał do życia internetowy serwis NYC Simplicity, który ma ułatwić mieszkańcom, organizacjom i firmom kontakt z instytucjami administracji⁸⁶.

NYC Simplicity to centralny serwis miejski Nowego Jorku, stanowiący pierwszy krok w kierunku uczynienia nowojorskiej administracji bardziej wydajną, innowacyjną i skoncentrowaną na potrzebach mieszkańców. Twórcy serwisu stawiają sobie za cel maksymalne uproszczenie procedur i ułatwienie funkcjonowania w mieście zarówno mieszkańcom, jak i przedstawicielom biznesu, oraz – co ważne – samym urzędnikom. W ramach NYC Simplicity uruchomiono wiele inicjatyw, które mają wspomagać realizację celów. Są to takie działania, jak Ideamarket, Save NYC Money, Big Apps, NYC 311 czy iZone.

Zastępca burmistrza Stephen Goldsmith tłumaczy potrzebę wykorzystania narzędzi cyfrowych do poszukiwania rozwiązań najbardziej palących problemów w taki oto sposób: „Podczas trzydziestu lat pracy w administracji niejednokrotnie widziałem, że urzędnicy z pierwszej linii, którzy mają kontakt z mieszkańcami, mają najlepsze pomysły na udoskonalenie pracy i rozwiązywanie palących problemów. Jednak w instytucjach administracji panuje bardzo ścisła hierarchia, która bardzo często utrudnia przepływ idei od pracowników niższego szczebla do kadry zarządzającej. Pokonanie tego problemu nie będzie łatwe, ale kreatywne wykorzystanie mediów może ułatwić dotarcie do dobrych pomysłów, które powstają na wszystkich poziomach struktury administracji”⁸⁷.

W ramach NYC Simplicity uruchomiono przeznaczoną dla urzędników specjalną platformę o nazwie Ideamarket, która umożliwia im przedstawianie i konsultowanie własnych pomysłów na to, jak rozwiązywać palące problemy. Pierwsza sonda internetowa w ramach tej platformy dotyczyła nowych form oszczędzania w administracji i usprawnień codziennej pracy. Pracownicy mogą zgłaszać własne pomysły, a także czytać, komentować i oceniać w formie głosowania pomysły innych. Zebrane pomysły przechodzą następnie proces recenzji, a najlepsze są realizowane. Do ćwiczenia zaproszono na początku ponad 15 tysięcy urzędników z dwunastu departamentów; docelowo grupa ta ma zostać rozszerzona i objąć jak największą próbę

⁸⁶ <http://nycsimplicity.wordpress.com/2011/02/22/mapping-new-yorkers-questions-and-concerns/>

⁸⁷ <http://nycsimplicity.wordpress.com/>

urzędników. Sukces przedsięwzięcia będzie mierzony w rzeczywistych oszczędnościach i usprawnieniach, które zostaną wdrożone. Dodatkowym zyskiem stanie się otwarcie kanałów komunikacji pomiędzy różnymi instytucjami miejskimi, które do tej pory praktycznie ze sobą nie współpracowały, a na pewno nie rozwiązywały razem problemów. Jest to również przykład usprawniania komunikacji wewnątrz danej instytucji, a nie między instytucjami.

Miasto ze swojej strony wkłada dużo wysiłku, aby zagwarantować, że najlepsze pomysły zostaną rzeczywiście zrealizowane, dąży się także do tego, aby przekazywać informacje zwrotne urzędnikom, którzy zgłosili pomysły. Twórca projektu Ideamarket podkreśla, że w przypadku takiego projektu zaangażowanie musi być obustronne. Liczy się nie tylko zaangażowanie osób, które dostarczają pomysły czy idee, ważna jest również gotowość instytucji do wprowadzenia rzeczywistych usprawnień, które często mogą mieć istotny wpływ na zmianę dotychczasowego status quo.

NYC 311

Innym bardzo ważnym narzędziem usprawniającym codzienne życie nowojorczyków jest NYC 311 – specjalny numer telefonu, który służy zgłaszaniu wszystkich interwencji miejskich, nie mających charakteru nagłych wypadków (*emergency*). Na szczególną uwagę zasługuje system zbierania informacji ze zgłoszeń na numer 311. Impulsem do wykorzystania zagregowanych danych były liczne zgłoszenia od mieszkańców, dotyczące unoszącego się w różnych miejscach miasta zapachu, który przypominał syrop klonowy⁸⁸. Tajemnica pochodzenia zapachu pozostawała przez wiele lat nierozwiązana – aż do momentu, gdy urzędnicy postanowili przeanalizować zgłoszenia, przyglądając się im jako całości, a nie jedynie jako rozproszonym skargom indywidualnym. Podczas kolejnej fali zgłoszeń w 2009 roku wszystkie skargi rejestrowano w jednym miejscu. W miejsca najczęstszych zgłoszeń wysłano grupy inspektorów, którzy pobierali próbki powietrza. Zebrane informacje oznaczano symbolem konkretnej lokalizacji i porównywano z danymi z poprzednich zgłoszeń. To pozwoliło na dotarcie do źródła zapachu – usytuowanej na obrzeżach miasta fabryki przypraw.

Doświadczenie to stanowiło impuls do zmodernizowania serwisu i dodania nowych funkcji, które pozwalają agregować i analizować dane, a także przedstawiać je mieszkańcom w

⁸⁸ http://www.wired.com/magazine/2010/11/ff_311_new_york/all/1

formie statystyk i trendów na stronie internetowej. Na początku 2011 roku serwis został całkowicie zmieniony i dostosowany do wymogów współczesnych technik komunikacyjnych, a także do warunków otwartego rządu. Serwis rejestruje średnio 50 tysięcy telefonów dziennie i udziela informacji na ponad 3600 tematów, jak na przykład terminy zamknięcia szkół, zasady segregowania odpadów, schroniska dla bezdomnych, wydarzenia kulturalne, naprawy dróg i inne. Współpracuje z tłumaczami na 180 języków. Zgłoszenia indywidualnych osób porządkuje się według adresu, kodu pocztowego, urzędu dzielnicy, któremu podlega dany rejon, a następnie przedstawia na mapie umieszczonej w internecie w postaci żółtych punktów. Znaczniki różnią się rozmiarem w zależności od liczby zgłoszeń, po najechaniu kursorem na znacznik użytkownik otrzymuje dodatkowe informacje o zgłoszeniu, jak typ zgłoszenia, data i status odpowiedzi urzędu. Mapa przedstawia historię zgłoszeń z ostatniego roku i jest codziennie aktualizowana.

Codziennie zbierane dane tworzą zbiorową inteligencję miasta – każde zgłoszenie zostaje zarejestrowane, przypisane do stosownej kategorii (tagowane) i umieszczane na mapie, aby stanowić materiał do przyszłej analizy. Takie podejście do rozproszonych początkowo danych pozwala władzom miasta na odkrywanie prawidłowości, które w przeciwnym razie mogłyby umknąć ich uwadze. Analiza trendów służy większej efektywności podejmowanych działań.

„Nawet największe miasta składają się naprawdę z małych wioseczek” – stwierdził Stephen B. Johnson, autor artykułu poświęconego serwisowi NYC 311⁸⁹. Specyfika nowoczesnych narzędzi do agregowania i przetwarzania danych dostarczanych przez wolontariuszy polega właśnie na umiejętnym wykorzystywaniu potencjału, który drzemie w społeczności lokalnej. Mieszkańcy dzielą się ze sobą informacjami, jak to czynili od wieków. Wartością dodaną jest dobrze zaprojektowany system informatyczny, który pozwala na analizę trendów i wyciąganie wniosków z zagregowanych danych, co wpływa na poprawę warunków życia w danym mieście. Twórcy serwisu NYC 311 uważają, że wizualizacja zgłoszeń i prezentacja ich wpływa również pozytywnie na bieżącą pracę urzędu, ułatwiając kontrolę i rozliczanie działań urzędników. Jednocześnie dostarcza nowojorczykom wiedzy na temat realnej sytuacji w mieście i pokazuje, w jakim stopniu urzędnicy wywiązują się z obowiązków.

⁸⁹ Tamże.

Dodatkowo upublicznienie informacji o problemach, z którymi boryka się miasto, pozwala szerszemu gronu instytucji i organizacji włączyć się w ich rozwiązywanie⁹⁰.

Formy zaangażowania obywateli w otwarty rząd

Opublikowany w roku 2005 raport OECD pokazuje, że rola rządów w społeczeństwach rozwiniętych ulega przekształceniu: dominującą do tej pory funkcję świadczenia usług w coraz większym stopniu zastępują funkcje regulacyjne. „Rząd odgrywa dziś w państwach będących członkami OECD większą rolę niż dwadzieścia lat temu. Jednak natura problemów publicznych i sposobów ich rozwiązywania podlega fundamentalnym zmianom. Rządy oddalają się od bezpośredniego świadczenia usług, przekazując większe uprawnienia instytucjom prywatnym i pozarządowym, przejmują zaś w większym stopniu funkcje regulacyjne. Zasięg kontroli rządów rozszerza się na nowe obszary społeczno-ekonomiczne”⁹¹.

Przy równoczesnych dużych ograniczeniach budżetowych wymaga to od administracji zmiany modelu funkcjonowania oraz umiejętności dostosowywania się do konieczności realizowania złożonych zadań przy ograniczonych zasobach. Jak zauważa David Osimo, na skutek wzmożonej aktywności obywateli, mających dostęp do narzędzi i platform wymiany informacji, musi dojść do wzmożonej ewolucji regulacyjnej funkcji rządu. Działania podejmowane na coraz większą skalę przez jednostki, a mające na celu ochronę interesów prywatnych lub grupowych, podważają w pewnym sensie nadrzędną rolę rządu odpowiedzialnego za ochronę obywateli⁹². Dlatego potrzeba uwzględnienia wkładu obywateli w proces działań rządu staje się w pewnym sensie nieuniknioną konsekwencją powyższych przemian.

Obywatele jako źródło opinii

Konsultacje społeczne decyzji władz publicznych są tradycyjną i najbardziej podstawową formą angażowania obywateli i można ją traktować jako podstawę innych, bardziej nowatorskich działań. Z perspektywy koncepcji otwartego rządu istotne jest z jednej strony zapewnienie w

⁹⁰ <http://nycsimplicity.wordpress.com/2011/02/09/new-york-city-employees-have-an-idea-we-want-to-hear-it/>

⁹¹ OECD, *Modernising government: the way forward*, Paris, 2005.

⁹² D. Osimo, *Web 2.0 in Government: Why and How?*, „Innovation”, 2008.

pełni otwartych i powszechnych konsultacji – a z drugiej wykorzystanie w tym celu technologii ICT i nowych form komunikacji sieciowej. Należy przy tym podkreślić, że konsultacje społeczne w wąskim rozumieniu tego pojęcia (a więc dotyczące procesu podejmowania decyzji i zazwyczaj odbywające się w określonym regulacjami momencie tego procesu) są coraz częściej uzupełniane działaniami o podobnym charakterze, ale zmierzającymi do zdobycia innego rodzaju informacji od obywateli, i na innych etapach procesu rządzenia. Działania te, które określamy mianem współpracy (by odróżnić je od tradycyjnie pojmowanej partycypacji) opisujemy w następnych częściach tego rozdziału.

Poprzez organizowanie konsultacji w internecie, z pomocą mechanizmów społecznościowych, staje się możliwe prowadzenie konsultacji powszechnych i otwartych. W przeszłości uzasadnieniem ograniczonego zakresu konsultowania decyzji, z wybranym gronem podmiotów, były wysokie koszty konsultacji prowadzonych drogą papierową. Niska cena oraz łatwość publikowania materiałów online, wraz z możliwością interaktywnej komunikacji, tworzy dziś warunki do prowadzenia otwartych konsultacji – w które mogą się zaangażować wszystkie zainteresowane osoby. Ograniczeniem jest jedynie brak dostępu do internetu przez część społeczeństwa oraz trudności w upowszechnieniu informacji o konsultacjach. Dzięki wykorzystywaniu narzędzi ICT możliwe jest też zwiększenie przejrzystości i szans na partycypację na wszystkich etapach konsultacji (informowanie o zamierzeniach/planach i publikacja dokumentów, prezentacja poglądów na sposoby rozwiązania problemu, wymiana opinii, znajdowanie rozwiązań, informowanie o finalnej decyzji). Istotny wpływ na przebieg działań partycypacyjnych ma przy tym otwarty dostęp obywateli do informacji i danych, który sprawia, że mogą się czuć równoprawnymi partnerami dyskusji. Udostępnianie w internecie nie tylko konsultowanych dokumentów, ale także takich informacji jak budżety projektów, sprawozdania z realizacji działań czy dodatkowe ekspertyzy pozwala obywatelom na podejmowanie trafniejszych ocen.

Tradycyjne techniki i narzędzia partycypacyjne, takie jak ankieta, debata publiczna, ewaluacja, planowanie partycypacyjne czy warsztaty konsultacyjne mogą być uzupełnione o narzędzia ICT lub w całości prowadzone online. W każdym przypadku narzędzia te umożliwiają wygenerowanie większego wkładu ze strony obywateli – szczególnie w skali ponadlokalnej, w której brak zazwyczaj bezpośredniego kontaktu obywateli z administracją. Nowoczesne projekty partycypacyjne wykorzystują też narzędzia typu web 2.0 – przykładem może być stosowanie

systemów wiki i modelu pracy Wikipedii do komentowania lub bezpośredniego redagowania takich dokumentów jak plany zagospodarowania czy projekty ustawodawstwa.

Mając na uwadze zwiększenie zasięgu konsultacji i liczby zaangażowanych obywateli lub podmiotów, reformy na rzecz otwartego rządu nie ograniczają się do wdrażania nowych rozwiązań technologicznych. Konieczne jest z jednej strony prezentowanie decyzji w sposób przystępny – na przykład poprzez przedstawianie, oprócz oficjalnych dokumentów, wersji alternatywnych – takich jak na przykład streszczenia. Inną zmianą możliwą w przypadku komunikacji sieciowej jest rozbiecie dokumentu na fragmenty i umożliwienie komentowania poszczególnych części konsultowanych materiałów. Drugim kluczowym wyzwaniem jest opracowanie rozwiązań pozwalających agregować opinie i wkłady dużej liczby osób – w innym wypadku wzrost zaangażowania zostanie odebrany przez administrację publiczną jako obciążenie, które może nawet prowadzić do spadku jej efektywności. Tu rozwiązaniem jest na przykład konsultowanie poprzez ankiety sondażowe. Do tego przydatne okazują się też nowoczesne rozwiązania informatyczne mogą tu też być przydatne – przykładem może być amerykański system ThinkUp, umożliwiający porządkowanie i analizowanie uwag zgłaszanych z pomocą serwisu społecznościowego Twitter. Innym rozwiązaniem są narzędzia takie jak system Google Moderator, które nakłaniają uczestników konsultacji nie tylko do zgłaszania własnych uwag, ale też popierania i komentowania cudzych opinii. Ostatnim istotnym czynnikiem, służącym poprawie jakości konsultacji prowadzonych online, jest zaangażowanie urzędników – tak by okres konsultacji był czasem aktywnej debaty.

Studium przypadku: partycypacyjny budżet miasta Kolonii

Dobrym przykładem innowacyjnych działań konsultacyjnych są partycypacyjne budżety lokalne, takie jak budżet Kolonii w Niemczech. Pilotażowy projekt budżetu partycypacyjnego w Kolonii ruszył w 2008, równolegle uruchomiono miejski serwis e-partycypacji. Za pomocą serwisu postanowiono oddać w ręce obywateli zaplanowanie wydatków w kilku wybranych dziedzinach, takich jak “infrastruktura komunikacyjna”, “parki oraz tereny zielone” oraz “sport”, budżet do zagospodarowania opiewał na €311. Głównym narzędziem, za pomocą którego realizowano partycypacyjny aspekt budżetu było narzędzie internetowe, które umożliwia składanie przez Internet propozycji dotyczących fragmentu całorocznego planu finansowego

miasta za pomocą e-maili, elektronicznych wniosków, dyskusji na forach dyskusyjnych. Oprócz kanałów internetowych do składania propozycji można również wykorzystać zgłoszenie telefoniczne czy pocztowe. Propozycje obywateli są następnie dyskutowane i oceniane publicznie. Najlepsze propozycje są analizowane przez urzędników i wpisywane do pozycji budżetowych.

Obywatele składali swojej propozycje przez 4 tygodnie. W tym czasie zarejestrowano ponad 10 tys. uczestników, którzy złożyli ok. 5 tys. wniosków, z których zatwierdzono pozytywnie 300 wniosków. Na ich realizację przeznaczono ok. 338 mln euro.

Pod wpływem pierwszego pozytywnego doświadczenia udoskonalono platformę internetową i zbudowano profesjonalny system do tworzenia budżetu miasta. Bużet Kolonii jest tworzony w ten sposób do dziś.

Obywatele jako źródło wiedzy

Zmiana zewnętrznego modelu funkcjonowania rządu i otwarcie się władz na kontakt z obywatelem dotyczy również poszerzenia metod zdobywania przez rząd wiedzy eksperckiej. Dotychczas w przypadku konieczności pozyskania dodatkowych fachowych informacji źródłem specjalistycznej wiedzy byli dla przedstawicieli władzy zewnętrzni eksperci. To zamknięta elita wyselekcjonowanych specjalistów pełniła usługi doradcze na użytek administracji.

Filozofia otwartego rządu, która czerpie z doświadczeń bardziej elastycznych przedsięwzięć, wykorzystujących wysoki potencjał nowych technologii do agregacji wiedzy, zakłada, że najważniejszym zasobem państwa są jego obywatele. Wykorzystanie tego potencjału jest jednym z najistotniejszych wyzwań, które stoi przed nowoczesną administracją.

Beth Noveck zwraca uwagę, że narzędzia technologiczne i modele współpracy, testowane w środowiskach Web 2.0, pozwalają odejść od deliberacji na rzecz współpracy, która jej zdaniem stanowi znacznie skuteczniejszy sposób włączania obywateli w proces rozwiązywania konkretnych problemów. Dzięki większej otwartości i przejrzystości instytucji państwowych opinia publiczna ma dostęp do dokładnych informacji i danych związanych z poszczególnymi zagadnieniami, co pozwala dzielić je na wycinki i mniejsze zadania, a co za tym idzie – daje możliwość analizy konkretnych, wąskich problemów.

W książce *Wiki-government* Beth Noveck mówi wręcz o „zbiorowym procesie rządzenia” (*collaborative governance*), określając go jako „uwspólnione procesy zbierania

informacji i podejmowania decyzji, które charakteryzuje połączenie specjalistycznej wiedzy ekspertów publicznych oraz wysokich standardów prawnych profesjonalnych decydentów"⁹³. W otoczeniu zewnętrznym administracji można znaleźć wysoce wykwalifikowanych ekspertów, którzy w potrzebie chętnie podzielą się wiedzą z decydentami – pisze Noveck. Nie ma jednak konieczności, aby dokonywać wyrafinowanej selekcji i tworzyć zespoły doradców – pod warunkiem, że powstaną mechanizmy, które sprawią, że przekazywana wiedza będzie ustrukturyzowana, dobrze opisana, łatwa do przeszukiwania. „Wychodzimy z założenia, że większa partycypacja obywateli, polegająca również na dzieleniu się wiedzą i analizie informacji dostarczanych przez innych, będzie miała znaczący wpływ na poprawę procesu podejmowania decyzji”⁹⁴.

Platformy Web 2.0 umożliwiają dwukierunkowy przepływ informacji oraz agregowanie zbiorowej wiedzy pomiędzy administracją i obywatelami. Takie serwisy, jak IdeaScale⁹⁵, które agregują propozycje i opinie obywateli na różnorodne tematy, stanowią znakomite źródło wiedzy, często również specjalistycznej, do której organa decyzyjne nie miały wcześniej dostępu. Opinia publiczna, która do tej pory nie była traktowana jako równoprawny partner procesu decyzyjnego, zyskuje dzięki temu pozycję partnera formalnych decydentów.

Poniżej przedstawiamy dwa przykłady – ogólny i oddolny – serwisów umożliwiających wykorzystywanie rozproszonej wiedzy (także eksperckiej), zgromadzonej w społeczeństwie.

Studium przypadku: serwis Peer-to-Patent

Projekt Peer-to-Patent, wykorzystujący wkład indywidualnych osób do wspomagania działań instytucji państwowych, jest uważany za modelowy przykład „zbiorowego rządu”. Inicjatorką tej idei jest prof. Beth Noveck, późniejszy doradca prezydenta Obamy w zakresie otwartego rządu. Projekt polega na otwarciu dotychczas bardzo zamkniętego i rygorystycznie kontrolowanego procesu oceny wniosków patentowych. Inicjatywa zrodziła się pod wpływem coraz większej niewydolności amerykańskiego urzędu patentowego, który nie radził sobie z rosnącą z roku na rok liczbą wniosków patentowych. Trudnością dla recenzentów wniosków

⁹³ B. S. Noveck, *How open-source technology can make government decision-making more expert and more democratic*, „Democracy Journal”, s. 31–43.

⁹⁴ Tamże, s. 37.

⁹⁵ W Polsce działa, choć na mniejszą skalę, podobny serwis o nazwie Ideosfera.

było przede wszystkim dotarcie do wszystkich najistotniejszych informacji, które pomogą wydać wiarygodną ocenę zgłoszonego projektu.

W ramach projektu Peer-to-Patent powstało specjalne oprogramowanie komputerowe, które pozwala włączyć do procesu recenzowania wniosków patentowych osoby zewnętrzne, uczestniczące w procesie za pośrednictwem internetu. System pozwala opinii publicznej na przedstawianie informacji, które pozwolą ekspertowi oceniającemu wnioski na wydanie opinii dotyczącej oryginalności i przydatności rozwiązania patentowanego. Beth Noveck pisze: „Oprogramowanie zostało zaprojektowane w taki sposób, aby ułatwić zbieranie konkretnych informacji, które wspomagają konkretny proces decyzyjny”. Chodzi tu o podkreślenie wagi, jaką pełni dobrze zaprojektowana aplikacja, która jest dostosowana do konkretnego projektu i pełni kluczową rolę w jego realizacji.

Podczas próbnej realizacji projektu internauci otrzymali możliwość wypowiedzenia się na temat 250 aplikacji patentowych, złożonych przez takie firmy jak CA, Hewlett-Packard, General Electric, IBM, Intel, Microsoft, Oracle, Red Hat, Yahoo. Poza dodawaniem własnych uwag recenzenci zewnętrzni (internauci) mogą również oceniać materiały nadesłane przez innych. Zgłoszenie patentowe można komentować przez cztery miesiące. W tym czasie recenzenci dyskutują na specjalnym, zamkniętym forum, wymieniają się materiałami poszerzającymi ich wiedzę, a następnie głosują nad istotnością uwag przesłanych przez innych i decydują, które z nich są na tyle istotne, że należy je przekazać arbitrom zewnętrznym. Dyskusja wewnętrzna pozostaje zamknięta, arbiter zewnętrzny równolegle prowadzi własne poszukiwania, a materiały, które otrzymuje od społeczności recenzentów publicznych, mają jedynie pomóc w jego indywidualnych badaniach.

Peer-to-Patent w interesujący sposób radzi sobie z problemem wykorzystywania wiedzy osób, które niekoniecznie mogą wykazać się certyfikatem potwierdzającym ich wysokie kompetencje w danej dziedzinie. Możliwość wypowiadania się w sprawie aplikacji patentowych wymaga wiedzy eksperckiej, a przecież osoby biorące udział w projekcie wywodzą się spoza wąskiego kręgu specjalistów⁹⁶. Ich wiedzę weryfikuje zarówno system komputerowy, jak i przede wszystkim współpracownicy. Widać na tym przykładzie, jak ważne jest dobre zaprojektowanie aplikacji dostosowanej do konkretnego projektu. Projekt Peer-to-Patent jest

⁹⁶ B. S. Noveck, *The Single Point of Failure. Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*, Brookings Institution Press, 2009.

znakomitym przykładem skutecznego narzędzia, które niweluje również częste lęki urzędników o skutki przekazania części własnych kompetencji osobom z zewnątrz.

Obywatele jako źródło rozwiązań

Opisywany wyżej serwis NYC 311 to dobry przykład działania administracji lokalnej, która potrafi wykorzystać potencjał, jaki niesie ze sobą pozorny zalew informacji płynących od obywateli.

Systemy konkursowe, przekazujące zadanie rozwiązywania problemów z sektora publicznego sektorowi prywatnemu, to ważny sygnał zmiany myślenia administracji publicznej.

Proces ten opisują David Boyle i Michael Harris, wspominając o „teorii koprodukcji”. Oznacza to dostarczanie usług publicznych we wzajemnej relacji między służbami publicznymi, osobami korzystającymi z tych usług na co dzień oraz ich rodzinami i sąsiadami⁹⁷. Autorzy zauważają, że prawdziwa społeczność musi opierać się na wzajemności, w przeciwnym wypadku popada w atrofie. Koprodukcja, angażując ludzi w tworzenie rozwiązań służących społeczności, przenosi ciężar władzy, odpowiedzialności i kontroli zasobów ze służb publicznych na stronę jednostek. Koprodukcja może uruchomić falę innowacji oraz zmienić sposób planowania i dostarczania usług publicznych.

Zaangażowanie obywateli we współpracę z rządem może przyjąć dwojaką postać. Z jednej strony są to konkursy, które służą rozwiązywaniu konkretnych wyzwań, zidentyfikowanych przez administrację. Konkursy takie stanowią rozwiązanie alternatywne wobec tradycyjnego procesu przetargu, a ich skutki można traktować jako rozszerzenie zakresu partycypacji obywateli w procesie podejmowania decyzji – z poziomu konsultowania rozwiązań do wcześniejszego etapu ich formułowania. Z drugiej strony są to działania dotyczące tworzenia usług na podstawie dostępnych zasobów publicznych – lub też usług mających charakter publiczny czy też służących komunikacji z podmiotami publicznymi.

W pierwszej sytuacji mamy do czynienia z procesami zarządzanymi odgórnie przez administrację publiczną, jak w przypadku amerykańskiego portalu rządowego challenge.gov.

⁹⁷ D. Boyle, M. Harris, *The Challenge of Co-production*, 2009.

Studium przypadku: serwis Challenge.gov⁹⁸

Challenge.gov to serwis internetowy, który umożliwia organizację konkursów na najlepsze rozwiązanie problemu przedstawionego przez rząd. Agencje rządowe prezentują problemy i oferują nagrody dla firm lub osób, które zaproponują najlepsze rozwiązanie. Tradycja rozwiązywania problemów i wyzwań stojących przed instytucjami publicznymi poprzez konkursy jest długa, sięga bowiem czasów napoleońskich⁹⁹. Jak wynika z przeprowadzonych badań¹⁰⁰, jest to również bardzo efektywna forma inspirowania innowacyjnych przedsięwzięć.

Portal został uruchomiony we wrześniu 2010, zaprezentowano w nim 38 wcześniej ogłoszonych oraz 8 nowych konkursów. Obecnie portal jest również platformą agregującą wszystkie konkursy krajowe. Są one intensywnie promowane w serwisach społecznościowych, wśród blogerów i kluczowych środowisk.

Platformę udostępnia się za darmo wszystkim urzędom federalnym, które mogą ogłosić własny konkurs za jej pośrednictwem. Internauci mają swobodny dostęp do wszystkich ogłaszanych konkursów, mogą również dyskutować i głosować na najlepsze rozwiązania oraz wskazać te wyzwania, które są ich zdaniem najbardziej istotne.

Problemy prezentowane na Challenge.gov są bardzo różnorodne – od przepisów na najlepsze i najzdrowsze menu dziecięce po filmy wideo, wspierające konkretne kampanie społeczne (np. ostrzegające przed wysyłaniem wiadomości tekstowych podczas prowadzenia samochodu). Są one uporządkowane według tematów (na przykład ekonomia, zdrowie, nauka i technologie), instytucji lub słów kluczowych. Można również przeglądać je według kryterium popularności – osoby odwiedzające stronę mogą wskazywać najbardziej istotne, ich zdaniem, problemy.

W drugim przypadku tworzenie aplikacji sieciowych (często wykorzystujących dane publiczne), uważane za element najważniejszy, a zdaniem niektórych komentatorów stanowiące kwintesencję koncepcji otwartego rządu, jest procesem oddolnym.

⁹⁸ <http://www.govloop.com/profiles/blogs/project-of-the-week-1>, <http://gov20.govfresh.com/what-will-challenges-and-crowdsourcing-mean-for-open-government/>

⁹⁹ <http://www.wired.com/epicenter/2009/09/challengepost-a-public-clearinghouse-for-netflix-prize-like-contests/>

¹⁰⁰ <http://space.xprize.org/ansari-x-prize>

Administracja publiczna podejmuje przy tym odgórne próby inicjowania lub wspierania tego procesu w odniesieniu do usług wykorzystujących zasoby publiczne. Przyjmują one postać konkursów na najciekawsze aplikacje. Pierwsze konkursy tego rodzaju miały miejsce w 2008 roku. W Wielkiej Brytanii ogłoszono konkurs „Show Us a Better Way”; spośród zgłoszonych około 500 pomysłów na wykorzystanie informacji publicznych wybrano kilkanaście projektów, którym przyznano łącznie 20 tysięcy funtów na realizację oraz stworzenie wersji prototypowej. Wśród wybranych, a następnie zrealizowanych projektów znalazły się między innymi dwa różne serwisy z informacjami o szkołach i systemie edukacji, szereg mash-upów map (mapa ścieżek rowerowych, ścieżek pieszych, skrzynek pocztowych), a także serwis wizualizujący dane budżetowe.

W tym samym czasie w Waszyngtonie biuro Dyrektora ds. Technologii ogłosiło wraz z firmą iStrategyLabs konkurs Apps for Democracy na aplikacje sieciowe, demonstrujące przydatność otwartych zasobów z miejskiego katalogu danych¹⁰¹. Pula nagród w konkursie wynosiła 50 tysięcy dolarów. Do udziału zgłoszono 47 aplikacji, których łączną wartość oszacowano na ponad 2 miliony dolarów (gdyby tworzyć je w tradycyjnym procesie tworzenia usług e-administracji). Wśród nagrodzonych rozwiązań znalazły się aplikacje przedstawiające dane o jakości życia w określonej okolicy miasta, dane transportowe i parkingowe, trasy dla zwiedzających zabytki oraz dane na temat przestępczości. Konkurs został powszechnie uznany za sukces, i to zarówno ze względu na oszczędności dla budżetu miasta, jakie może generować tego rodzaju tryb tworzenia usług, jak i z powodu innowacyjności zaproponowanych rozwiązań oraz prędkości ich tworzenia.

Po sukcesie obu konkursów w ostatnich latach zorganizowano kilkadziesiąt podobnych inicjatyw – na poziomie lokalnym i miejskim (np. Big Apple Apps w Nowym Jorku), narodowym (np. Mix & Mash NZ w Nowej Zelandii), a także ponadregionalnym (np. konkurs Banku Światowego Apps for Development albo European Open Data Competition).

Konkursy tego rodzaju są na pewno skutecznym sposobem prezentowania potencjału nowego modelu współdziałania. Jednak część komentatorów ma wątpliwości co do trwałości i jakości tworzonych rozwiązań – często po zakończeniu konkursu przestają one być rozwijane. Jednocześnie trzeba podkreślić, że po projektach eksperymentalnych, jakie realizowano w

¹⁰¹ O katalogach otwartych danych piszemy więcej w dalszej części tekstu – na przykładzie amerykańskiego federalnego portalu data.gov.

pierwszych latach wdrażania modelu, nie można oczekiwać wysokiego poziomu skuteczności. Natomiast wszystkie pojedyncze projekty okazały się sukcesem i są kontynuowane.

Jak zauważa Clay Johnson, celem konkursów tego rodzaju w gruncie rzeczy wcale nie jest tworzenie rozwiązań informatycznych, lecz rozwój społeczności zdolnych do tworzenia takich rozwiązań. To zapewnia trwałość realizowanych projektów i ciągle zaangażowanie zainteresowanych osób. Administracje publiczne nie do końca radzą sobie z tym zadaniem – jeden z podstawowych zarzutów stawianych projektowi data.gov dotyczy właśnie braku oddolnego wsparcia ze strony społeczności zaangażowanych informatyków. Większy sukces z tego rodzaju działaniami osiągają obecnie organizacje pozarządowe. Amerykańska Sunlight Foundation prowadzi Sunlight Labs, rozproszoną społeczność programistów zainteresowanych kwestiami przejrzystości. W Wielkiej Brytanii organizacja Rewired State wspiera sieć informatyków, którzy spotykają się podczas dorocznego „National Hack the Government Day”, by w szybkim tempie wspólnie tworzyć kolejne rozwiązania. Dobrym przykładem jest wreszcie amerykańska organizacja Code for America, która udziela stypendiów informatykom gotowym pracować dla władz miejskich i tworzyć na ich potrzeby otwarte rozwiązania, które mogą potem zostać wykorzystane w całym kraju.

Błędem byłoby jednak uważać tę współpracę za inspirowaną odgórnie lub inicjowaną jedynie przez duże organizacje pozarządowe. Siłą napędzającą są tu przede wszystkim indywidualne osoby i niewielkie organizacje. Jak pisze Becky Hogge, początki wdrażania otwartego rządu w Wielkiej Brytanii należy na przykład wiązać z projektem TheyWorkForYou.com – serwisem przedstawiającym dane o parlamentarzystach, stworzonym przez grupę ochotników.

Klasycznymi przykładami usług tego rodzaju są Chicago Crime oraz Crimespotting – serwisy oparte na danych policyjnych na temat przestępczości. W obu przypadkach publicznie dostępne dane oficjalne prezentuje się w sposób bardziej przystępny niż w wersji oficjalnej – przede wszystkim poprzez umieszczenie ich na mapie, a także poprzez możliwość przeglądania danych według różnych kategorii. Dane trudne do przeanalizowania w oryginalnej postaci w nowej wersji mogą służyć do łatwej oceny poziomu przestępczości w różnych częściach miasta. Jak zauważa twórca serwisu Chicago Crime, Adrian Holovaty, jego przydatność nie ogranicza się do podstawowej funkcji, jaką jest informowanie o przestępczości. Chicago Crime służył za wzór dla kilkunastu podobnych serwisów, ale też jako ogólny model dla kolejnych mash-upów

danych publicznych. Przyczynił się też do zmiany warunków udostępniania usługi Google Maps przez firmę Google. Fragmenty otwartego kodu serwisu, napisane przez Holovaty'ego, również znalazły szersze zastosowanie¹⁰².

Innym typem projektów są aplikacje, które zamiast przetwarzać dane publiczne zbierają informacje od obywateli, tworząc zasób o charakterze podobnym do informacji publicznych. Informacje te mogą być następnie dostarczane administracji publicznej (jak w przykładzie projektu FixMyStreet) lub być bezpośrednio wykorzystywane przez społeczeństwo (model projektu Ushahidi).

Studium przypadku: FixMyStreet

Serwisy tego rodzaju często bywają efektem frustracji obywateli, którzy nie potrafią wyegzekwować od urzędników odpowiednich rozwiązań informatycznych. Najczęściej przywoływanym przykładem takich oddolnych projektów są platformy, służące do agregowania informacji o problemach lokalnych. Istnieje wiele przykładów takich serwisów. Skupimy się tu na przedstawieniu brytyjskiego FixMyStreet: pierwszego serwisu tego rodzaju, stworzonego przez pozarządową organizację My Society. Pomysł był bardzo prosty: obywatele mieli zgłaszać na specjalnej stronie internetowej zauważone przez siebie usterki infrastruktury, jak dziury w jezdni, graffiti namalowane w niedozwolonych miejscach, niezabezpieczone place budowy, zepsute latarnie. Usterki identyfikuje się za pomocą kodu pocztowego miejscowości, fotografii lub znaczników na mapie danego regionu. Osoba zgłaszająca usterkę nie musi wcale wiedzieć, do którego urzędu powinna trafić skarga. Jeśli zostawi swoje dane kontaktowe, będzie informowana o aktualnym stanie sprawy. FixMyStreet kieruje zgłoszenie do odpowiednich władz i monitoruje ich postępowanie, a następnie publikuje aktualny status sprawy na stronie. W ciągu kilku lat w serwisie zarejestrowano ponad 130 tysięcy zgłoszeń. Większość funkcji FixMyStreet nie różni się od formularzy do rejestracji usterek, dostępnych na stronach urzędów. Jednak to właśnie FixMyStreet zyskał dużą popularność w Wielkiej Brytanii i poza jej granicami ze względu na łatwość obsługi i przejrzystość procesu. Tom Steinberg, założyciel MySociety, twierdzi, że siła serwisu polega na tym, że w przeciwieństwie do serwisów publicznych widać tu wyraźnie, jakie zgłoszenie zostało zarejestrowane i co działo się z nim dalej aż do zamknięcia

¹⁰² <http://www.holovaty.com/writing/chicagocrime.org-tribute/>

sprawy. Wykorzystujący otwarty kod źródłowy serwis został skopiowany i dostosowany do lokalnych warunków w wielu państwach (między innymi w Kanadzie i Norwegii).

Studium przypadku: Ushahidi

Przy opisywaniu narzędzi wykorzystujących mechanizmy crowdsourcingu nie można pominąć Ushahidi ('świadecko' w języku suahili). Jest to narzędzie, które umożliwia wizualizację na mapie wydarzeń zgłoszonych przez osoby prywatne oraz instytucje za pomocą telefonu komórkowego lub strony internetowej. Wyjątkowość Ushahidi polega na tym, że powstało ono jako reakcja na akty przemocy po wyborach prezydenckich w Kenii w roku 2007, a następnie zostało zaadaptowane do różnorodnych zastosowań kryzysowych na całym świecie.

Działanie Ushahidi polega przede wszystkim na agregacji informacji, które pochodzą ze zgłoszeń przesłanych za pomocą telefonów komórkowych, oraz na przedstawieniu ich na mapie. Serwis znajduje zastosowanie w pierwszym rzędzie podczas wydarzeń kryzysowych (również natury politycznej), takich jak katastrofy naturalne i wywołane przez ludzi, niepokoje społeczne, monitoring wyborów. Po raz pierwszy wykorzystano Ushahidi do zbierania informacji na temat ofiar przemocy podczas rozruchów po wyborach prezydenckich w Kenii 2007¹⁰³, a następnie między innymi w Indiach do monitorowania przebiegu wyborów, w Afryce w celu wizualizowania niedoborów leków, w trakcie trzęsień ziemi na Haiti, w Chile, Nowej Zelandii i Japonii, podczas długotrwałych pożarów lasów w Rosji, w czasie protestów i walk na Bliskim Wschodzie na początku roku 2011, a także podczas powodzi w Polsce w roku 2010. Platforma Ushahidi jest narzędziem otwartym, dzięki czemu dziś istnieje nie tylko sieć organizacji z niej korzystających, ale również sieć aktywnych współtwórców, którzy rozwijają system Ushahidi.

Informacje nadsyłane przez wolontariuszy – aktywistów, blogerów i zwykłych ludzi, często poszkodowanych w dramatycznych wydarzeniach – w bardzo szybkim czasie dają zadziwiająco bogaty obraz przebiegu i zasięgu wydarzeń. Projekt Ushahidi jest przykładem zmiany paradygmatu działań pomocowych, który przekształca się na skutek wykorzystywania narzędzia informatycznego z modelu „jeden-do-wielu” (środki pomocowe rozdaje się na podstawie oceny organizacji pomocowych) w model „od wielu-przez wielu-do wielu” (informacja o potrzebujących płynie od samych zainteresowanych, wolontariusze analizują i

¹⁰³ <http://en.wikipedia.org/wiki/Ushahidi>

porządkują zgłoszenia i planują pomoc, dziennikarze i pracownicy organizacji pozarządowych dbają o efektywne wsparcie potrzebujących)¹⁰⁴.

1.4.3. Podsumowanie

Dla części zwolenników otwartego rządu, a zwłaszcza dla osób wywodzących się ze środowisk technologicznych i skupiających się na współpracy jako na wartości podstawowej, partnerem takiego rządu nie jest samo społeczeństwo jako takie, lecz jedynie wąska grupa osób i instytucji zdolnych do współpracy. Posiadają one odpowiednie kompetencje, konieczne do tego, by wykorzystywać surowe zasoby publiczne i przekształcać je w usługi przydatne dla reszty społeczeństwa. Partycypacja w nowym modelu okazuje się więc zależna od kompetencji cyfrowych – kiedy stawiamy pytania o legitymizację grupy pośredniczącej, ale też kiedy zwiększamy znaczenie powszechnego budowania tych kompetencji.

Becky Hogge zauważa, że dla części zwolenników otwartego rządu najważniejszą miarę wykorzystania zasobów publicznych – bardziej niż skala wykorzystania tych rozwiązań – stanowi liczba różnorodnych rozwiązań tworzonych z ich pomocą oraz ich przydatność.

Opisane przez nas modele komunikacyjne, promowane w ramach wdrażania otwartego rządu, zakładają jednocześnie interakcję administracji z dużo szerszą grupą obywateli. Reformy procesu konsultacji oraz działań komunikacyjnych administracji publicznej zmierzają do wzmocnienia demokracji partycypacyjnej poprzez poszerzenie zakresu i wzmocnienie dialogu z obywatelami.

Realizowany w pełni model otwartego rządu powinien łączyć obydwie perspektywy – szerokiego kontaktu z obywatelami w ich codziennym środowisku komunikacyjnym oraz bliższej współpracy z wąską grupą zaangażowanych osób i instytucji. Model crowdsourcingu zakłada przy tym, że pierwsze, masowe działanie stanowi metodę pozwalającą na dotarcie do tej węższej grupy oraz na jej wyselekcjonowanie.

1.5. Wyzwania i zagrożenia związane z *open government*

Wdrażanie otwartego rządu, jak każdy proces reform, wiąże się z wyzwaniami. W tym wypadku wynikają one z samej natury proponowanych zmian – otwartość procesu rządzenia z

¹⁰⁴ <http://www.nytimes.com/2010/03/14/weekinreview/14giridharadas.html>

założenia ułatwia różnorodne wykorzystywanie udostępnionych zasobów i procedur. Należy przyjąć, że nie wszystkie użycia będą zgodne z intencjami instytucji oraz że mogą one być sprzeczne z założeniami otwartego rządu. Identyfikując zawczasu wyzwania, można zminimalizować szansę ich wystąpienia. Analiza wyzwań – i uwzględnienie ich w rekomendacjach dla wdrażania otwartego rządu w Polsce – jest niezbędna także dlatego, że otwieranie rządu jest złożonym procesem, który powoduje zmiany w zakresie odpowiedzialności poszczególnych podmiotów, ich dostępu do informacji oraz posiadanej władzy.

Z jednej strony są to wyzwania związane z przełamywaniem barier we wdrażaniu nowego, a czasem nawet rewolucyjnego modelu w zastanej rzeczywistości administracyjnej. Z drugiej strony wyzwania wiążą się z samym procesem wdrażania otwartego rządu i jego skutkami.

Analizując poniżej wyzwania związane z otwartym rządem, poświęcamy osobną część raportu zagadnieniom prawnym – trudności wynikają bowiem z konieczności dostosowania przestarzałego prawa do szybko się zmieniającej rzeczywistości społecznej, komunikacyjnej i technologicznej. Szczegółowe bariery utrudniające wprowadzanie elementów polityki otwartego rządu w Polsce przedstawiamy również w rozdziale 2.1, poświęconym diagnozie sytuacji polskiej.

Przyjmujemy przy tym, że analiza zidentyfikowanych dotychczas wyzwań, barier i zagrożeń dla otwartego rządu może pomóc w lepszym zaplanowaniu jego wdrażania w Polsce.

1.5.1. Wyzwania społeczne i instytucjonalne

Otwarty rząd jako nowa idea dla administracji publicznej i społeczeństwa

Otwarty rząd jest ideą nową, wprowadzaną od niedawna przede wszystkim w najbardziej rozwiniętych pod względem ekonomicznym i technologicznym państwach świata, takich jak Stany Zjednoczone czy Wielka Brytania. Chcąc naśladować trendy, należy więc pamiętać o znaczących różnicach w poziomie wykorzystania technologii cyfrowych przez administrację publiczną i w relacjach państwo-obywatel oraz o poziomie zaufania dla instytucji publicznych czy zaangażowania obywatelskiego.

Idea otwartego rządu, nawet jako hasło, jest w Polsce praktycznie nieznana – nawet jeśli podejmuje się już działania wpisujące się w ten model. Problematyka otwartego rządu jest

wielowymiarowa i skomplikowana, a obszary wchodzące w skład działań na rzecz otwartego rządu wymagają wiedzy specjalistycznej oraz doświadczenia.

W optymalnych warunkach wdrażania otwartego rządu, kadra urzędnicza – podobnie jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych – powinna posiadać wysokie kompetencje w wymienionym zakresie. W rzeczywistości wiedza ta ma charakter ekspercki i jest ograniczona do bardzo wąskiej grupy specjalistów. Na dodatek administracja publiczna jest nadal nie w pełni skomputeryzowana, praktycznie nie wykorzystuje się nowych narzędzi komunikacyjnych czy mediów społecznościowych do kontaktów z obywatelami.

Wyzwaniem może być również dotarcie z wiedzą na ten temat do innych potencjalnie zainteresowanych podmiotów: organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw, mediów czy indywidualnych obywateli. Istnieje ryzyko, że idea otwartego rządu jako zbyt niszowa i skomplikowana będzie atrakcyjna jedynie dla wąskiej grupy specjalistów czy zwolenników otwartości. Chociaż niektóre podmioty realizują już mechanizmy wprowadzające otwarty rząd, to nie określają one swoich działań jako wdrażających taki model.

Istnieje więc zagrożenie, że idea otwartego rządu zostanie źle rozumiana lub sprowadzać się ją będzie do skrajności. Aby temu zapobiec, niezmierną jest możliwie szeroka kampania informacyjna, połączona z prezentacją projektów wzorcowych i dobrych praktyk.

Kultura organizacyjna i trwałość modelu otwartego rządu

Jednym z najistotniejszych wyzwań jest zmiana kultury organizacyjnej instytucji publicznych, konieczna w przypadku wdrażania zasad otwartego rządu. Wprowadzenie kultury otwartości jako obowiązującego modelu postępowania w zewnętrznych i wewnętrznych relacjach administracji będzie wymagało przededefiniowania podstawowych reguł funkcjonowania instytucji, które dotychczas charakteryzowała hierarchiczna struktura i kultura tajności.

Idea otwartego rządu może zostać zrealizowana w pełni jedynie wtedy, jeśli wszyscy pracownicy będą rozumieć, jak przejrzystość, współpraca i zaangażowanie mogą usprawnić ich pracę oraz służyć realizacji misji publicznej. Andrea di Maio zauważa, że nawet w Stanach Zjednoczonych proces wdrażania otwartego rządu może natrafić na trudności¹⁰⁵. Jego zdaniem instytucje nakłonione odgórnymi decyzjami do wdrażania otwartości nie miały szans na

¹⁰⁵ A. Di Maio, *What's Wrong with Open Government?*, 2011, http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2011/01/13/whats-wrong-with-open-government/

powiązanie nowych zadań ze swoją dotychczasową misją. W rezultacie ich szeregowi pracownicy często nie rozumieją idei otwartego rządu, a działania z nią związane są delegowane do wąskich, wyselekcjonowanych zespołów. Dodatkowo brak silnego powiązania filozofii otwartego rządu z modelem funkcjonowania rządu może oznaczać porzucenie projektu przy zmianie władzy.

Otwartość nie jest stanem, który będzie stale cechował działania rządu, jeśli tylko zostanie raz wyznaczony. Zagrożenie to dobrze ilustruje sytuacja w Stanach Zjednoczonych: w chwili publikacji tego raportu, w dwa lata po ogłoszeniu realizacji modelu otwartego rządu, najważniejsze projekty informatyczne otwartego rządu podlegają cięciom finansowym na skutek decyzji politycznych.

Istnieje więc konieczność projektowania polityki otwartego rządu w perspektywie długofalowej i umieszczania jej założeń w odpowiednich dokumentach strategicznych. Powodzenie otwartego rządu będzie też zależało w dużej mierze od aktywności ekspertów i organizacji pozarządowych, zdolnych do wspierania administracji publicznej w realizacji tego modelu.

Brak całościowej perspektywy i orientacja [skupianie się na powierzchownych skutkach]

W przypadku braku całościowego programu i planu wdrożenia modelu otwartego rządu istnieje niebezpieczeństwo koncentrowania się wyłącznie na wdrażaniu określonych narzędzi, bez jasnej wizji celu, w jakim się to robi. A więc inwestowania w błyskotliwe aplikacje i efektowne – lecz powierzchowne – działania, które będą sugerować, że dana instytucja spełnia kryteria otwartości. Koncentracja na wyrazistych efektach jest szczególnie niebezpieczna w przypadku odgórnego narzucania zasad otwartego rządu poszczególnym jednostkom administracji. Takie podejście może prowadzić do ograniczania się do działań, które prowadzą do krótkoterminowych, powierzchownych efektów, mierzonych prostymi wskaźnikami – na przykład liczbą udostępnionych danych, liczbą fanów na Facebooku czy częstotliwością uaktualniania wpisów na Twitterze, bez jednoczesnej głębszej zmiany instytucjonalnej. Niezbędna jest więc wizja strategiczna, łącząca tego typu działania z planem głębszej reformy funkcjonowania administracji.

Brak przemyślanej, dostosowanej do lokalnej specyfiki strategii wprowadzania otwartego rządu może również oznaczać odtwarzanie rozwiązań z innych krajów, bez uwzględnienia różnic kulturowych, instytucjonalnych czy technologicznych.

Niskie zaangażowanie w budowanie relacji administracji publicznej z obywatelami

Rząd uspołeczniony to rząd, który w bieżącym działaniu jest otwarty na dwukierunkową współpracę z obywatelami oraz tworzy platformy tę współpracę wspierające. Staje on przed dwójakimi wyzwaniami: z jednej strony wymaga niezbędnej skali zaangażowania obywateli, z drugiej zaś musi zapewnić warunki dla odpowiedniego wykorzystania ich wkładu – czy to w przypadku procesów konsultacji, czy też innych form zaangażowania. Oba wyzwania są powiązane, gdyż brak pewności co do przydatności własnego wkładu może zniechęcać do angażowania się w projekty otwartego rządu.

Należy również liczyć się z tym, że kiedy obywatele uzyskają dostęp do wielu zasobów publicznych oraz narzędzi informatycznych, które pozwolą im tę wiedzę wykorzystać, będą chcieli wykorzystać nowo nabyte przywileje. Aktywni obywatele będą także oczekiwać większego zaangażowania ze strony przedstawicieli administracji. Nadmierne obciążenie jest często uważane przez urzędników za ryzyko związane z procesem powszechnych i otwartych konsultacji społecznych. Podobnie jest traktowany wymóg zapewniania dostępu do informacji publicznej.

Istnieje też niebezpieczeństwo przyjmowania przez administrację jednostronnej perspektywy dotyczącej przepływu informacji. Wynika to z przyzwyczajenia, że dane płyną od rządu do obywateli, a aktywność w kierunku odwrotnym – od obywateli do rządu. Nowością jest także akceptowanie takiej sytuacji, kiedy urzędnicy czynnie budują bezpośrednie relacje z jednostkami, społecznościami i grupami obywatelskimi.

Może wreszcie dojść do sytuacji, w której procesy otwierania zasobów oraz zapewniania współpracy i czerpania przez administrację z tworzonej oddolnie wiedzy okażą się zbyt złożone. Być może tworzone w modelu otwartego rządu usługi nie okażą się aż tak bardzo przydatne, aby miały uzasadnić sens podejmowanych działań. Inaczej sprawę ujmując, model otwartego rządu może wcale nie zapewnić długofalowego wzrostu innowacyjnych usług publicznych, powstających we współpracy rządu z obywatelami. W efekcie po okresie eksperymentów i

projektów pilotażowych nie wyłoni się efektywny model funkcjonującego na co dzień otwartego rządu.

Wdrażanie narzędzi otwartego rządu powinno się więc poprzedzać analizą potrzeb i zainteresowań użytkowników, aby zminimalizować ryzyko niskiego ich zaangażowania. Należy również odpowiednio projektować i ewaluować tworzone narzędzia, zmierzając do wypracowania modeli i narzędzi gwarantujących stały i wysoki poziom oddolnego zaangażowania w proces rządzenia.

Nierówne zaangażowanie w otwarty rząd różnych podmiotów i grup społecznych

Krytycy otwartego rządu zwracają też uwagę na fakt, że o ile model otwartego rządu skupia się na procesie zaangażowania obywatelskiego, to tymi, którzy rzeczywiście wykorzystują zasoby publiczne, okazują się znowu niemal wyłącznie komercyjni pośrednicy¹⁰⁶. To oni bowiem posiadają odpowiednie zasoby, umożliwiające tworzenie nie tylko eksperymentalnych prototypów, ale też trwałych rozwiązań – sektor komercyjny ma zresztą duże doświadczenie w wykorzystywaniu zasobów publicznych (dostępnych w tradycyjnym, zamkniętym modelu). Komercyjne wykorzystanie zasobów publicznych nie jest oczywiście niczym złym – jednak może prowadzić do innych skutków niż przewidywane nastanie demokracji partycypacyjnej. Na przykład komercyjne serwisy oparte na danych publicznych, oferujące usługi wysokiej jakości, ale za opłatą, będą zapewne skierowane do określonych grup społecznych. Grupy mniej uprzywilejowane będą korzystać z rozwiązań publicznych gorszej jakości (gdyż w modelu otwartego rządu ciężar tworzenia rozwiązań innowacyjnych znajduje się poza sektorem publicznym).

Po drugie, skutki wdrożenia otwartego rządu mogą nie doprowadzić do wyrównania szans zaangażowania. W przypadku wprowadzania nowych narzędzi, które wymagają od użytkowników posiadania kompetencji cyfrowych, należy mieć na uwadze nierównomierne rozłożenie kompetencji oraz dostępu do internetu w społeczeństwie. W perspektywie dekady przyjmuje się, że uda się zlikwidować zjawisko wykluczenia cyfrowego. Jednak w krótszej perspektywie istnieje zagrożenie, że z rozwiązań rządu otwartego korzystać będą obywatele już wcześniej uprzywilejowani – tacy, którzy mają już dostęp do technologii i swobodnie się nią

¹⁰⁶ Por. <http://whimsley.typepad.com/whimsley/2010/11/what-is-wrong-with-government-20.html>

posługują. Nawet w przypadku powszechnego dostępu do internetu różnice kapitału społecznego czy intelektualnego mogą wpływać na korzystanie z narzędzi otwartego rządu.

O ile więc w poprzednim akapicie nierówność dotyczyła roli pośrednika, tu mamy na uwadze nierówne korzystanie przez użytkowników końcowych. Należy liczyć się z taką sytuacją, w której, odwrotnie niż w zamierzeniach, inwestycje w technologie 2.0 mogą przyczynić się do pogłębienia różnic społecznych. W szczególności istnieje zagrożenie, że nawet mimo zapewnienia powszechnych podstawowych kompetencji cyfrowych będzie istnieć uprzywilejowana grupa podmiotów i osób o kompetencjach niezbędnych do tego, by nie tylko korzystać z narzędzi otwartego rządu – ale też je samodzielnie tworzyć. Możliwy jest scenariusz „zmęczenia informacją”, gdzie brak powszechnego zainteresowania publicznymi zasobami, z wyjątkiem wąskich grup, lobbujących na rzecz własnych interesów.

Mając więc na uwadze większe zaangażowanie trzeciego sektora i obywateli, należy przyjąć zasadę, że model otwartego rządu dotyczy nie tylko ekspertów – a w szczególności nie tylko informatyków. Należy więc szukać metod zaangażowania zwykłych obywateli. Niezbędne są też akcje promocyjne – na przykład konkursy na tworzenie aplikacji na bazie zasobów publicznych – oraz edukacja i budowanie kompetencji. Zagwarantowanie odpowiedniego poziomu zaangażowania wiąże się też z pozornie osobnym zagadnieniem walki z wykluczeniem cyfrowym.

Jakość oddolnego wkładu w proces podejmowania decyzji

W pewnych sytuacjach zaangażowanie i przejrzystość mogą być wartościami, które stoją w sprzeczności z większą efektywnością procesu rządzenia, jako odrębnym celem otwartego rządu. Po pierwsze, należy wziąć pod uwagę ryzyko, że wkład użytkowników może być niskiej jakości, mieć raczej charakter szumu, zakłócającego poprawną komunikację. Inny problem stanowią destrukcyjne zachowania użytkowników, obecne praktycznie na każdej platformie bezpośrednich interakcji. Chodzi tu o takie zachowania, jak przemoc słowna, ataki personalne i wulgaryzmy, sabotowanie współpracy czy jednostronna dominacja nad debatą. Istnieje też groźba manipulacji treścią przekazu przez użytkowników tych serwisów. Skutkiem może być utrata efektywności procesu podejmowania decyzji oraz nadmierne spowolnienie procesu rządzenia.

Rozwiązaniem problemu jest odpowiednie moderowanie procesu współpracy oraz określenie jasnych zasad, na których będzie wykorzystywany wkład społeczny.

Wyzwania związane z udostępnianiem i wykorzystywaniem informacji publicznej

Ryzyko wiąże się nie tylko z większym otwarciem na wkład i wpływ oddolny, ale też ze zwiększoną przejrzystością działań administracji publicznej i dostępnością informacji. Jak twierdzi Lawrence Lessig¹⁰⁷, dodatkowa informacja nie zawsze sprzyja wzrostowi efektywności działań – ludzie z różnych powodów ignorują bowiem taką informację, błędnie ją interpretują lub wykorzystują do niesłuszných celów. Przykładem takiego zagrożenia może być proces tabloidyżacji mediów: są one gotowe publikować informacje sensacyjne, bez weryfikacji. Inny przykład podają Archon Fung i David Weil¹⁰⁸ – ich zdaniem przejrzystość działań rządu rozumiana jest często wyłącznie jako środek umożliwiający jego rozliczanie. Podmioty korzystające z dostępu do informacji publicznej w celu rozliczania władzy z działań są przy tym wyczulone na błędy, a pomijają osiągnięcia i sukcesy. Przejrzystość może więc prowadzić do nieuzasadnionego spadku zaufania do władzy.

Aby zapobiec temu wyzwaniom, musimy uznać, że przejrzystość nie może być nadmiernym celem działań na rzecz otwartości i powinna być równoważona troską o inne wartości. Udostępniając zasoby, administracja publiczna powinna starać się przewidzieć sposoby ich wykorzystania. Rozwiązaniu tego problemu służy również łączenie procesu udostępniania informacji na rzecz przejrzystości z procesem angażowania obywateli we współpracę na podstawie dostępnych informacji.

1.5.2. Wyzwania natury prawnej

Prawie 93% badanych prawników, specjalistów IT i biegłych sądowych z zakresu informatyki uważa, że przepisy polskiego prawa są niedostosowane do współczesnego,

¹⁰⁷ L. Lessig, *Against Transparency*, „The New Republic”, 9.10.2009, <http://www.tnr.com/article/books-and-arts/against-transparency>

¹⁰⁸ A. Fung, D. Weil, *Open Government and Open Society*, w: D. Lathrop, L. Ruma, *Open Government*, Sebastopol, CA: O'Reilly, 2010.

skomputeryzowanego świata¹⁰⁹. Opóźnienia ustawodawców w tworzeniu norm odpowiadających wyzwaniom współczesności krytykowano już od czasów pierwszych starożytnych kodyfikacji. Niemniej w dobie błyskawicznie zmieniających się warunków komunikacji problem przestarzałych norm prawnych jest szczególnie jaskrawy.

Otwarty rząd to filozofia działania odmienna od dotychczas obowiązującej w administracji publicznej. Zamiast tajności – przejrzystość, zamiast uznaniowości – konsultacje, zamiast arbitralnych decyzji – współpraca. Tak głęboka zmiana paradygmatu wymaga solidnego wsparcia w przepisach. Ich brak lub niejasny charakter mogą zniweczyć najlepsze zamiary. Każdy urzędnik, niezależnie od instytucji, w której pracuje, i od pozycji, jaką w niej zajmuje, powinien czuć się wystarczająco pewnie, by móc postępować w sposób zgodny z założeniami otwartego rządu. Taki komfort dają dobre przepisy, regulujące w przejrzysty i możliwie prosty sposób obowiązki urzędnika i jego postępowanie w nowych sytuacjach. Przepisów takich w Polsce brakuje – przynajmniej w zakresie dotyczącym zagadnień związanych z otwartym rządem. Nawet jeśli istnieją regulacje obejmujące pewien wycinek interesującej nas problematyki, to trudne bywa przełożenie ich na codzienną praktykę urzędów.

W niniejszym dziale pragniemy zatem określić wyzwania związane z prawnymi aspektami otwartego rządu, a dotyczące między innymi takich zagadnień, jak ochrona prywatności, udostępnianie danych istotnych dla bezpieczeństwa państwa, zasad konkurencji, ochrona własności intelektualnej, zmiana sposobu finansowania podmiotów publicznych czy odpowiedzialności za jakość i sposób wykorzystania danych.

Prywatność

Artykuł 47 Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do ochrony życia prywatnego; ponadto artykuł 76 zobowiązuje władze publiczne do ochrony konsumentów i użytkowników przed działaniami zagrażającymi ich prywatności. Także artykuł 23 Kodeksu Cywilnego stanowi, że dobra osobiste człowieka, do których zalicza się także prywatność, pozostają pod ochroną prawa cywilnego – niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Do innych przepisów należy przede wszystkim ustawa o ochronie danych osobowych z 1997 roku, która określa zasady postępowania przy przetwarzaniu danych

¹⁰⁹ Badania na zlecenie Stowarzyszenia Instytut Informatyki Śledczej z 2008 r.

osobowych oraz prawa osób fizycznych, których dane osobowe są przetwarzane w zbiorach. Dużą wagę do prywatności przykładają się także w ustawodawstwie europejskim. Zagadnieniu temu poświęcony jest szereg dyrektyw: dyrektywa 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych, dyrektywa 2002/58/WE w sprawie przetwarzania danych osobowych oraz ochrony prywatności w sektorze komunikacji elektronicznej, czy dyrektywa 2006/24/WE w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych.

Mimo ochrony prawnej zapewnianej przez powyższe przepisy sfera prywatności wciąż jest narażona na naruszenia. Nie zagłębiając się w obszerny temat ochrony prywatności w sieci, warto zwrócić uwagę na te aspekty, które wiążą się bezpośrednio z działaniami administracji publicznej. Wykorzystywanie przez administrację nowoczesnych narzędzi komunikacyjnych, takich jak serwisy społecznościowe, może (podobnie jak w przypadku udostępniania danych publicznych) skutkować naruszeniem prywatności. Obywatele komunikujący się w ten sposób z administracją mogą nie zdawać sobie sprawy z tego, że ich wypowiedzi są publicznie widoczne, że mogą być archiwizowane (zarówno przez administrację, jak i przez właściciela serwisu), lub że nie wypowiadają się anonimowo. Nie wszyscy użytkownicy serwisów dysponują wiedzą o możliwościach ochrony prywatnych danych w takich serwisach (np. zastrzeganie widoczności danych). Niebezpieczeństwo to można do pewnego stopnia ograniczać poprzez przejrzyste komunikowanie przez administrację obowiązujących zasad. Działania takie podejmuje np. Biały Dom, który publikuje informację, że publikowane komentarze i otrzymywane wiadomości podlegają ustawie Presidential Records Act i mogą być archiwizowane. Trzeba jednak pamiętać, że część zasad dotyczących ochrony prywatności jest definiowana przez dostawców narzędzi komunikacyjnych (Twitter, Facebook, Nasza-Klasa, itp.), a nie tylko przez administrację.

Udostępnianie danych w ramach otwartego rządu to kolejne potencjalne zagrożenie dla prywatności. Ryzyko to wynika z masowej skali udostępnianych danych i związanej z nią możliwości korelacji informacji pochodzących z różnych źródeł. Dane, które same w sobie nie zagrażają prywatności, zagregowane lub zestawione z innymi informacjami mogą stanowić naruszenie prywatności. Zgodnie z postulatami koncepcji otwartego rządu dane powinny być udostępniane w jak największej ilości i jak najszybciej po ich wytworzeniu. Nawet jeśli uda się zapewnić pełną anonimowość użytkownika (najczęściej kosztem szybkości udostępniania), to

nadal istnieje zagrożenie związane z możliwością zestawienia danych lub identyfikowania w inny sposób osób lub podmiotów. Znalezienie równowagi pomiędzy szybkością, jakością i zakresem udostępniania a ochroną danych osobowych i prywatności stanowi zatem znaczne wyzwanie.

Zasady konkurencji

Niektóre dane publiczne mają większą wartość ekonomiczną niż inne. Zgodnie z prawem popytu i podaży udostępnienie dużej ich liczby nie pozostaje zatem bez wpływu na istniejący rynek usług i produktów. Wchodząc na ten rynek, podmioty publiczne dysponują przewagami nad innymi dostawcami, wynikającymi z faktu, że są jedynym źródłem informacji (dane geodezyjne i katastralne, statystyczne), lub z monopolu informacyjnego, jakim dysponują, czy też z faktu finansowania z budżetu państwa instytucji gromadzącej dane. Administracja dysponuje danymi szczególnie interesującymi dla potencjalnych usługobiorców, jak dane meteorologiczne (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej), statystyczne (Główny Urząd Statystyczny), geodezyjne i katastralne (rejstry sądowe) czy środowiskowe. Niezależnie od przyjętego modelu odpłatności (od całkowicie darmowego dostępu po kosztowne opłaty), udostępnienie danych wpływa zarówno na rynek, jak i na podmiot, który dane udostępnia.

Udostępnianie danych bez kosztów powoduje spadek zainteresowania usługami przedsiębiorstw, które dotychczas zajmowały się komercyjnym dostarczaniem lub wytwarzaniem takich danych. Z kolei wprowadzenie opłat za udostępniane dane skutkuje tym, że podmiot publiczny konkuruje bezpośrednio z przedsiębiorcami. Ponieważ nie musi uwzględniać kosztów wytworzenia tych informacji (co do zasady instytucje publiczne finansowane są wszak ze środków publicznych), może posiadane dane udostępniać po minimalnych kosztach, nieosiągalnych dla przedsiębiorców prywatnych. W efekcie ci ostatni wycofują się z rynku.

Wyzwania związane ze zmianami struktury popytu i podaży danych na rynku komercyjnym powinny być rozpatrywane w ramach istniejących norm, dotyczących ochrony konkurencji. Stosowanie do działań administracji przepisów dotyczących ochrony konkurencji wykracza jednak poza zakres niniejszego dokumentu.

Koszty

Realizowanie przez podmioty publiczne obowiązków związanych z funkcjonowaniem otwartego rządu łączy się z koniecznością ponoszenia określonych nakładów. W niektórych krajach wykształciła się praktyka pokrywania części kosztów (np. kosztów udostępniania informacji publicznej w sposób wskazany we wniosku) z wpłat dokonywanych przez obywateli (np. wnioskodawcy). W większości jednak uznano, że obowiązki te wynikają bezpośrednio z krajowych norm konstytucyjnych, a koszty związane z funkcjonowaniem otwartego rządu winny być pokrywane ze środków budżetu państwa. Ciekawe badania w tym zakresie prowadzi Unia Europejska¹¹⁰. Dyskusja dotycząca ciężaru finansowania działalności administracji związanej z polityką otwartości odbyła się w Polsce na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Rozważano między innymi zakres uprawnień administracji do pobierania opłat przez administrację. Oto przykład: anonimizacja, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, „polegająca na wykreśleniu (...) niektórych elementów formalnych, dotyczących danych osobowych stron bez naruszenia samego rozstrzygnięcia administracyjnego, nie jest przetworzeniem informacji”¹¹¹. To prawomocne rozstrzygnięcie umożliwia zatem każdemu zainteresowanemu dostęp do pojedynczego dokumentu – zanonimizowanego przez administrację – bez ponoszenia kosztów związanych z żądaniem informacji przetworzonej. Na poziomie makro, gdy mowa jest o setkach, tysiącach i dziesiątkach tysięcy dokumentów, obarczenie administracji kosztami anonimizacji może jednak generować poważne koszty. Podobnie wydatki związane z udostępnianiem danych w sposób, który umożliwia ich maszynowy odczyt, ponosi administracja. Ponowne wykorzystanie informacji publicznej to kolejny element otwartego rządu, który wywołuje wiele pytań związanych z aspektami finansowymi. Czy korzystanie przez podmioty prywatne z danych wytwarzanych i gromadzonych za pieniądze publiczne powinno być odpłatne czy darmowe? W jaki sposób wyznaczyć wysokość opłat? Czy różnicować wysokość opłat w zależności od tego, czy dane będą wykorzystywane komercyjnie lub niekomercyjnie? Na jakich warunkach udostępniać treści, do których prawa autorskie przysługują podmiotom publicznym?

¹¹⁰ Por. http://www.epsiplatform.eu/news/news/french_study_on_charging_for_commercial_psi_re_use; http://www.epsiplatform.eu/news/news/psi_charging_overview_published; http://www.epsiplatform.eu/topic_reports/topic_report_no_10_psi_re_use_in_france_overview_and_recent_developments

¹¹¹ IV SA/GI 427/09 – Wyrok WSA w Gliwicach z 3.09.2009.

Ze względu na to konieczne wydaje się wprowadzenie jasnej polityki dotyczącej kosztów funkcjonowania otwartego rządu. Podejmując określone decyzje, należy pamiętać, że pobieranie opłaty za udostępnianie pewnego rodzaju danych stanowi dla wielu podmiotów istotne źródło dochodów. W Polsce pobierane są opłaty np. za informacje z Krajowego Rejestru Sądowego, z systemu PESEL, za dane meteorologiczne czy elektroniczne mapy nawigacyjne, tworzone przez Biuro Hydrografii Marynarki Wojennej. Zręby polityki w tym zakresie przedstawiono w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej ustawę o dostępie do informacji publicznej, implementującym dyrektywę 2003/98/WE (gdzie dopuszczono możliwość nakładania opłat za przekazanie informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania). W dokumencie tym czytamy: „Należy wyróżnić dwie grupy sytuacji, w ramach których może dojść do nałożenia opłaty w związku z jej przekazaniem na cele ponownego wykorzystywania. Po pierwsze, sytuacje, w których inne ustawy określają dla poszczególnych rodzajów informacji publicznej stawki opłat lub zasady ich ustalania (bądź wprowadzają zasadę nieodpłatności wykorzystywania informacji publicznej). Chodzi tutaj w szczególności o informacje zawarte w rejestrach publicznych, których funkcjonowanie jest regulowane ustawami. Po drugie, sytuacje, gdy odrębna ustawa nie reguluje tego zagadnienia. W takim przypadku, podmiot zobowiązany może samodzielnie nałożyć opłatę za ponowne wykorzystywanie informacji publicznej. Łączna wysokość nałożonej opłaty nie może jednak przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przekazania informacji publicznej w określony sposób i formie oraz rozsądnego zwrotu z inwestycji, co odpowiada zasadom kalkulacji opłat ustanowionym w artykule 6 dyrektywy 2003/98/WE. Wysokość opłaty nie powinna zależeć od tego, czy dana informacja jest przekazywana do ponownego wykorzystywania po raz pierwszy, czy też podmiot, który o to wnosi, jest kolejnym użytkownikiem informacji publicznej. Pojedyncza opłata nie powinna inkorporować całości kosztów i rozsądnego zwrotu z inwestycji, związanych z wytworzeniem i udostępnieniem danej informacji publicznej. Przyjęcie przeciwnego rozwiązania spowodowałoby sprzeczny z celami dyrektywy 2003/98/WE efekt zaburzenia konkurencji pomiędzy podmiotem wnoszącym opłatę z tytułu pierwszego wykorzystywania danej informacji publicznej i kolejnych podmiotów z niej korzystających. (...) W projekcie wyraźnie zaznaczono, że jednym z kryteriów, które podmiot zobowiązany powinien uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o nałożeniu opłaty (a także o jej ewentualnej wysokości), jest komercyjny lub niekomercyjny cel ponownego wykorzystywania informacji publicznej przez

osoby zainteresowane, którym informacje te są przekazywane. W przypadku niekomercyjnego celu wykorzystywania, zasadą powinno być nieodpłatne przekazanie, chyba że z uwagi na sposób i formę z przekazaniem tym związane będą bezpośrednio koszty po stronie podmiotu zobowiązanego”.

Legislacja

Jak wspomniano na wstępie, w Polsce brakuje odpowiednich ram prawnych w zakresie dotyczącym zagadnień związanych z otwartym rządem. Nawet jeśli istnieją regulacje obejmujące pewien wycinek interesującej nas problematyki, to przełożenie ich na codzienną praktykę urzędów bywa trudne. Na przykład mimo obowiązującej już od dziesięciu lat ustawy o dostępie do informacji publicznej wciąż nie można mieć pewności co do tego, co w świetle prawa jest, a co nie jest informacją publiczną. Sądy muszą także nadal rozstrzygać o zakresie wyłączeń od udostępniania określonych informacji. Z roku na rok rośnie liczba spraw związanych z dostępem do informacji publicznej, rozpatrywanych przez sądy administracyjne. W 2002 roku było to 13 spraw, w 2007 – 92, a w 2010 już 384. Stan ten może oczywiście wynikać z coraz powszechniejszego korzystania z instytucji dostępu do informacji publicznej, jednak faktem jest, że wiele zapisów ustawy pozostaje niejasnych i w efekcie są one rozstrzygane dopiero przez sądy. Niewątpliwym wyzwaniem, jakie pojawia się przy okazji nadchodzącej nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, jest konieczność pogodzenia dotychczasowego dorobku orzecznictwa i doktryny z nowymi zasadami dotyczącymi ponownego wykorzystania informacji publicznej oraz z poprawieniem przepisów dotyczących dostępu.

Podobnie mimo już wieloletniego obowiązywania ustawy o prawie autorskim, wciąż nie można mieć pewności co do tego, co w świetle prawa jest, a co nie jest dokumentem lub materiałem urzędowym w rozumieniu artykułu 4 tej ustawy, a tym samym jaki jest zakres wyłączeń spod zakresu ochrony prawnoautorskiej. W chwili obecnej prawo dostępu do informacji publicznej bywa ograniczane przez organy administracji i sądy w ten sposób, że uznają one formę, w której zawarta jest informacja publiczna, za utwór, do którego prawa autorskie przynależą osobom trzecim, i na tej podstawie odmawiają ich udostępnienia i ponownego wykorzystania. Przesłanką takiego postępowania może być obawa przed dalszym, w

tym komercyjnym, wykorzystaniem treści chronionych przez prawo autorskie. Wprowadzenie artykułu 4 ustawy wyłącza spod ochrony prawnoautorskiej dokumenty i materiały urzędowe, jednak problemy z precyzyjnym ustaleniem zakresu tych pojęć przekładają się bezpośrednio na problemy z ustaleniem podmiotu uprawnionego do wyrażenia zgody na wykorzystywanie takich zasobów.

Wiele nowych niejasności pojawiło się po wejściu w życie ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o ochronie baz danych, na mocy której producentem baz danych, korzystającym ze szczególnej ochrony, może być między innymi każda osoba prawna. W przypadku baz danych nie wprowadzono wyłączenia na wzór artykułu 4 ustawy o prawie autorskim, wobec czego korzystanie z całości lub części baz danych – niezależnie od tego, kto jest ich twórcą – zawsze wymaga zgody. W kontekście interesującej nas tematyki oznacza to, że tytuł producenta przysługuje Skarbowi Państwa oraz państwowym osobom prawnym. Podmioty te stosują bardzo zróżnicowaną politykę w zakresie ochrony baz danych przez siebie produkowanych. W większości jednak powołują się na przysługujące im prawa i ograniczają otwarty dostęp. Udzielają, w formie licencji, bezwarunkowej lub warunkowej zgody na wykorzystanie baz. W licencji regulują ponadto takie kwestie, jak odpłatność za wykorzystanie danych, odpowiedzialność za produkt końcowy, obowiązek informowania o pierwotnym źródle danych czy (w szczególnych przypadkach) ograniczenia w wykorzystywaniu danych.

Przykładem problemów związanych z przyznaniem ochrony wszystkim bazom danych, w tym tworzonym przez podmioty publiczne, jest na przykład kwestia budżetu państwa. Czy taki dokument, jak projekt budżetu państwa, a później akt normatywny w postaci ustawy, jest bazą danych? Jeśli tak, to czy analiza budżetu, próba jego wykorzystania przez rozmaite podmioty wymaga każdorazowej zgody dysponenta praw? Kto jest tym dysponentem? Są to pytania, na które niełatwo odpowiedzieć. Jak wynika ze starań podejmowanych przez Centrum Cyfrowe, nawet instytucje, które wydają się być najlepiej do tego przygotowane, czyli Ministerstwo Finansów i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, mają kłopot z takimi pytaniami i uchylają się od udzielenia na nie odpowiedzi.

Zatem jednolite uregulowanie powyższych kwestii jest o tyle istotne, że brak pewności prawnej co do statusu danych i zakresu, w jakim można je wykorzystywać, wpływa na efektywność ich wykorzystania. Konieczne wydaje się stworzenie jednolitej polityki rządu w zakresie udostępniania baz danych. Pierwszym sygnałem rządu, ukazującym kierunek przyszłej

polityki, jest uzasadnienie do ustawy implementującej dyrektywę 2003/98/WE, w którym stwierdzono: „[Należy podkreślić], że producentom przysługuje ochrona jedynie w przypadku wykazania poniesienia istotnego nakładu inwestycyjnego w celu sporządzenia, weryfikacji lub prezentacji zawartości bazy danych (art. 2 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych). Nakład ten powinien być poniesiony na stworzenie bazy (a nie danych *per se*). Z tych przyczyn za nakład uzasadniający powstanie prawa do bazy danych nie może zostać uznany nakład poniesiony przez podmiot publiczny na zbieranie danych, w związku z wykonywaniem przez ten podmiot powierzonych mu zadań publicznych. Koniecznie jest wykazanie nakładów innego rodzaju, w szczególności nakładów mających za przedmiot bazę danych. Przykładem są wydatki związane z budową systemu teleinformatycznego, zapewniającego prezentację i wyszukiwanie zawartości «urzędowej» bazy danych”.

Odpowiedzialność za autentyczność i jakość danych

Kolejne wyzwanie stojące przed administracją publiczną wiąże się z jakością samych danych oraz zapewnieniem ich wiarygodności i rzetelności. Wykorzystanie danych publicznych w celu innym niż ich pierwotne, urzędowe przeznaczenie, niesie za sobą niebezpieczeństwo użycia danych o niskiej jakości, nieaktualnych lub zmienionych. O istnieniu tego problemu może świadczyć badanie przeprowadzone przez amerykańską Sunlight Foundation, która analizując dane o wydatkach publicznych, zebrane w portalu USAspending.gov, odkryła, że błędy dotyczą wydatków o wartości 1,3 biliona dolarów¹¹².

Korzystanie z takich danych i poleganie na ich wiarygodności może prowadzić do powstania szkody u końcowych odbiorców usługi. Pojawia się wówczas pytanie: kto i w jakim zakresie będzie za to odpowiedzialny? Czy odpowiedzialność powinien ponosić podmiot publiczny, który dane udostępnił (lecz przecież nie wykorzystuje ich do świadczenia usług), czy podmiot prywatny, który zaoferował jakąś usługę, mając zaufanie do danych publicznych? A może całe ryzyko spoczywa na odpowiednio poinformowanym o jego istnieniu usługobiorcy?

Problemem może być już określenie, co oznacza „niska jakość” danych. Być może dane wytwarzane przez podmiot publiczny są wystarczająco dobre dla potrzeb zadań tego urzędu? Czy w takim przypadku ma on obowiązek poprawiania ich w taki sposób, by spełniały (mniej

¹¹² <http://sunlightfoundation.com/blog/2011/03/15/house-oversight-subcommittee-discusses-problems-with-usaspending-gov-data/>

lub bardziej obiektywne) kryteria jakości? Wydaje się, że nie. Co jednak w sytuacji, gdy jakość tych danych jest tak niska, że ich wykorzystanie do jakichkolwiek celów (w tym urzędowych) jest w praktyce niemożliwe? Czy mamy prawo oczekiwać od administracji podejmowania działań jedynie na podstawie danych o wysokiej jakości? Podobny problem pojawia się w przypadku danych nieaktualnych. Czy urząd powinien odpowiadać za brak aktualizacji na stronie internetowej danych kontaktowych, następnie zebranych, opublikowanych i sprzedawanych w formie informatora przez prywatnego przedsiębiorcę? Stosunkowo najprostsza do rozstrzygnięcia wydaje się sytuacja, w której dane zostają zmienione pomiędzy uzyskaniem ich od podmiotu publicznego a dostarczeniem do końcowego odbiorcy. Można przyjąć, że w takim przypadku nie powinno być wątpliwości, że całkowitą odpowiedzialność za szkodę spowodowaną nieprawidłowością danych ponosi dostawca usługi lub produktu. Co jednak, jeśli to urząd nie dopełnił obowiązku związanego z publikacją aktualnych danych?

Niska jakość danych publicznych bywa również używana jako argument za ich nieudostępnianiem – zwolennicy takiego modelu twierdzą, że udostępnienie danych w postaci niekompletnej, ułomnej lub nieczytelnej nie przyczynia się do realizacji założeń otwartego rządu. Jednak wiele osób – w tym działaczy, którzy oddolnie pracują z danymi publicznymi – przyjmuje założenie, że dane należy udostępniać niezależnie od ich jakości. Zakładają oni bowiem, że najlepszą metodą poprawienia jakości jest pomoc obywateli w otwartym modelu współpracy. Ich wkład może się okazać bardziej efektywny niż próby opracowania danych przez administrację. Zakłada się też, że stan otwartości może mobilizować przynajmniej niektóre instytucje do poprawy jakości danych.

Pewną podpowiedź przynosi analiza artykułu 3 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej, zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Z kolei artykuł 4 ust. 3 tejże ustawy wskazuje, że do udostępnienia informacji publicznej zobowiązane są podmioty (publiczne), które znajdują się w jej posiadaniu. Z powyższych przepisów można wywieść wniosek, że informacje zachowują przymiot „informacji publicznych” jedynie wtedy, gdy znajdują się w posiadaniu podmiotów wymienionych w artykule 4 ustawy. Z chwilą ich udostępnienia odpowiedzialność podmiotu publicznego za ich dalsze wykorzystanie wygasa.

Z tym problemem wiąże się kwestia atrybucji źródła danych i ewentualnych możliwości wprowadzania użytkowników w błąd co do ich pochodzenia. Dane pochodzące pierwotnie z administracji, lecz przetworzone i zmienione, nie powinny być rozpowszechniane jako dane publiczne. Pewnym rozwiązaniem może się tu okazać „certyfikowanie“ danych publicznych.

E-partycypacja społeczna

W obrębie partycypacji społecznej coraz częściej mówi się również o możliwości zbierania podpisów pod obywatelską inicjatywą ustawodawczą w formie elektronicznej. Doświadczenia ostatnich lat, jak zorganizowanie debaty w sprawie rejestru stron i usług niedozwolonych czy wycofanie się rządu z części nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, obrazują siłę oddziaływania dużej grupy osób. Łatwość, z jaką można zorganizować protest w internecie (choćby był on symboliczny i polegał tylko na przyłączeniu się do wirtualnej akcji protestacyjnej), skłania do zastanowienia się nad wpływem, jaki będzie miało ułatwienie w składaniu prawnie wiążących podpisów pod dokumentami zamieszczonymi w sieci na istniejący system uchwalania prawa. Łatwość ta może być skutkiem upowszechnienia się sposobów weryfikacji tożsamości internetowej, takich jak podpisy elektroniczne, profile w systemie ePUAP, wprowadzenia nowych dowodów osobistych czy wreszcie złagodzenia ustawowych wymogów dotyczących weryfikacji podpisów. W każdym przypadku efektem będzie pozbawienie dotychczasowych decydentów znacznej części władzy. Wprowadzenie takiej formy partycypacji obywateli w działaniach władzy stanie się poważnym wyzwaniem dla prawników – i to nie tylko tych zajmujących się nowymi technologiami, lecz także dla konstytucjonalistów czy specjalistów od prawa administracyjnego i wyborczego.

Kolejnym bardzo ciekawym zagadnieniem, związanym z korzystaniem przez obywateli narzędzi przedstawionych w niniejszym raporcie, takich jak serwisy Fix My Street czy NYC 311, jest odpowiedzialność za efekty „wzięcia sprawy we własne ręce”. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której obywatele, wiedząc na przykład o istniejących dziurach w chodnikach czy uszkodzonych latarniach, nie czekają na działania administracji i sami usuwają te nieprawidłowości. Gdy ich działanie powoduje nieprzewidziane skutki – bądź dla samych ochotników, bądź dla osób trzecich – otwiera się ogromna przestrzeń interpretacyjna w zakresie ewentualnej odpowiedzialności.

Część 2. Diagnoza

2.1. Diagnoza sytuacji w Polsce

Choć polska administracja nie powołuje się wprost na koncepcję otwartego rządu, coraz częściej zaczyna wprowadzać rozwiązania, służące większej otwartości. Takie wartości, jak przejrzystość, efektywność oraz zaangażowanie i współpraca z obywatelami coraz częściej przyświecają pracy polskich urzędników – przynajmniej w sferze deklaratywnej.

Liczba i jakość informacji, upublicznianych przez władze na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), na stronach własnych urzędów, a także w odpowiedziach na wnioski, rośnie w tempie geometrycznym. Zarówno władze centralne, jak lokalne coraz częściej konsultują z obywatelami, organizacjami branżowymi czy pozarządowymi akty prawne, ważne decyzje i plany. Poprawia się także współpraca wewnątrz administracji, pomiędzy jednostkami administracji publicznej. We wszystkich prawie dziedzinach niemal z każdym rokiem można zaobserwować wyraźny postęp.

Przełomowe znaczenie dla tego procesu miało wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej w 2002 roku: ustanowiła ona zasadę jawności w życiu publicznym, nakazała tworzenie Biuletynów Informacji Publicznej i uregulowała sprawę udostępniania informacji na wniosek. Ustawa i późniejsze rozległe orzecznictwo precyzujące jej zapisy dały ramy prawne dla działalności wielu aktorów, którzy swoim aktywnym działaniem niejako „wymuszają” zmiany.

Mimo tych optymistycznych wniosków o ciągłym postępie trzeba jednak pamiętać, że Polska startowała z bardzo niskiego poziomu, jeśli chodzi o otwartość, nadal więc konieczne są działania na rzecz zwiększenia jawności, rozliczalności i efektywności działań polskiego rządu.

Główne bariery na drodze do otwartego rządu w Polsce

„Nie ma rzeczywistego wglądu w to, jak funkcjonują urzędy. Administracja jawi się organizacjom trzeciego sektora jako machina, która miele w bezrefleksyjny sposób zarówno

sensowne, jak bezsensowne inicjatywy i postulaty, a rezultat końcowy jest bardzo trudny do przewidzenia”.

Analiza wyników licznych wycinkowych badań na ten temat¹¹³ oraz wywiady przeprowadzone z obserwatorami zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz administracji pozwalają wyróżnić cztery główne bariery, jakie stoją na drodze do dalszego skutecznego otwierania polskiej administracji. Bariery te zostaną szczegółowo omówione w dalszych częściach raportu. Są to:

1. Brak ogólnej wizji, która jednoczyłaby wdrażane częściowe projekty, oraz brak konsekwencji i bałagan w realizowaniu przyjętych zamierzeń.

Wbrew napotykanemu często punktowi widzenia, że główny problem w zwiększaniu przejrzystości czy intensyfikacji współpracy z obywatelami stanowi tak zwana „kultura tajności”, skłaniamy się raczej ku tezie, że na przeszkodzie stoi tu przede wszystkim ogólny bałagan w funkcjonowaniu państwa i samej administracji.

Uwaga ta odnosi się zarówno do poziomu makro (wprowadzania reform i egzekwowania decyzji na szczeblu ogólnopolskim), jak poziomu mikro (działalności poszczególnych urzędów). Bałagan przejawia się bowiem na najróżniejszych poziomach: od niechlujnych, pisanych „na kolanie” i uchwalanych w pośpiechu aktów prawnych, które trzeba nowelizować po kilkadziesiąt razy z powodu błędów, po niestarannie digitalizowane i nie nadające się do udostępniania zbiory danych w gminach. Na skutek dość dużego chaosu, bezplanowości i bezwładu, wiele dobrych i potrzebnych pomysłów, co do istotności których zgadzają się najważniejsi interesariusze, nie jest w ogóle wcielanych w życie albo realizuje się je tylko wycinkowo, co podważa ich sens.

Przykładem może tu być bezładna próba stworzenia systemu informacji publicznej w postaci Biuletynów Informacji Publicznej, co zostanie omówione szczegółowo poniżej.

2. Ustrój administracji kształtowany resortowo, a nie zadaniowo, przy słabej koordynacji ze strony centrum.

Resortowy charakter polskiej administracji, zarówno na poziomie centralnym, jak lokalnym, ma wiele negatywnych konsekwencji. Utrudnia współpracę i wymianę informacji pomiędzy jednostkami administracji (nawet w samorządzie terytorialnym istnieją silosy

¹¹³ Pełną listą badań i analiz dotyczących dostępu do informacji publicznej, prowadzenia konsultacji i funkcjonowania polskiej administracji, wykorzystanych przy pisaniu tego raportu zamieszczono w *Bibliografii*.

informacyjne), powoduje niestabilność, nadprodukcję i zbytnią szczegółowość polskiego systemu prawnego. Hamuje tworzenie generalnych strategii rozwoju, które brałyby pod uwagę interes całego państwa.

Różnorakie, czasem sprzeczne cele poszczególnych resortów i odśrodkowe siły, jakie one powodują, dodatkowo przyczyniają się do zwiększenia stanu zamętu. Przykładem negatywnych skutków takiego modelu funkcjonowania administracji jest budowanie sektorowych, niewspółpracujących ze sobą systemów informatycznych i baz danych.

3. Negatywna spirala wzajemnego braku zaufania urzędników i obywateli.

Niski poziom zaufania obywateli do urzędników skutkuje próbami ograniczania ich decyzyjności oraz redukowania ich pracy do bezwzględnego przestrzegania bardzo szczegółowych procedur i uregulowań prawnych. W rezultacie na przykład udostępnienie na wnioski przez urzędnika bazy danych często wymaga parafowania przez kilkunastu, a czasem kilkudziesięciu przełożonych, prawników oraz kontrolerów.

Atmosfera podejrzeń wywołuje też lęk urzędników przed oskarżeniami o nadużycia i niechęć do wprowadzania rozwiązań zwiększających przejrzystość, które postrzegane są jako „kolejny bat na urzędników, przy braku marchewek” (jak wyraził się jeden z nich). U pracowników administracji pojawia się frustracja, zmęczenie kontrolami, wybieranie rozwiązań „po linii najmniejszego oporu”. W rezultacie urzędnicy rezygnują z udostępniania baz danych, bo cała procedura sprawia za dużo kłopotu, albo wolą rozstrzygać przetargi, kierując się kryterium najniższej ceny, bo tak jest najprościej. Według jednego z obserwatorów, „urzędnik cztery razy zastanowi się, czy warto ryzykować wybór nietypowego, nowatorskiego rozwiązania, bo od razu rodzi to podejrzenia o korupcję, uleganie lobbingowi, etc.”.

4. Nikłe zainteresowanie Polaków sprawami publicznymi i małe poczucie wpływu na nie.

Dotychczasowe doświadczenia we wprowadzaniu w życie przepisów otwierających polską administrację (jak ustawa o dostępie do informacji publicznej czy obowiązek konsultowania planów zagospodarowania miejscowego) pokazują, że ogromny pozytywny wpływ na funkcjonowanie administracji ma aktywne działanie ze strony samych obywateli. Na przykład poprawa zawartości Biuletynów Informacji Publicznej wynika w dużym stopniu także z tego, że łatwiej jest udostępnić informacje w internecie niż odpowiadać na dziesiątki zapytań telefonicznych, listownych czy mailowych o te same informacje. Gdy obywatele są bierni i nie

mają konkretnych, konstruktywnych wymagań od administracji, „nauka” otwartości idzie znacznie wolniej i oporniej.

Wprowadzane i planowane reformy ku większej otwartości

Nie znaczy to jednak, że tych trudności nie da się przezwyciężyć. Polski aparat państwowy i administracja publiczna ciągle podlega bardzo gwałtownym i głębokim przemianom i nieustannym reorganizacjom: od reformy samorządowej po próby wprowadzania e-rządu.

Polscy urzędnicy muszą reagować na szybkie, głębokie, szeroko zakrojone zmiany i nieustannie podlegają wielkim napięciom – dobrze pokazują to reformy, które weszły w życie tylko w okresie pisania tego raportu lub nad którymi prace trwają nadal. Są to między innymi:

- uruchomienie systemu informacji „Rządowy Proces Legislacyjny“ (luty 2011);
- wejście w życie nowej instrukcji kancelaryjnej dla samorządu terytorialnego i administracji zespolonej w województwie (od stycznia 2011);
- nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej, która ureguje kwestię ponownego wykorzystania danych publicznych (połowa 2011);
- uruchomienie Scentralizowanego Systemu Dostępu Do Informacji Publicznej (SSDIP) (koniec 2011);
- planowana głęboka nowelizacja ustawy o lobbingu, która powinna mieć duży wpływ na przejrzystość stanowienia prawa w Polsce;
- rozbudowa elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w ramach projektu ePUAP2;
- uruchomienie platformy konsultacji online w Ministerstwie Gospodarki;
- przygotowanie rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności;
- utworzenie, na mocy zasad ponownego wykorzystania informacji publicznej, centralnego repozytorium danych publicznych.

Wprowadzają one kluczowe dla funkcjonowania otwartego rządu zmiany, które omówimy obszerniej w dalszej części raportu.

O czym będzie diagnoza

Diagnozę rozpoczyna zarys kontekstu działań administracji polskiej w odniesieniu do wartości otwartego rządu. W pierwszym punkcie omówiono kontekst społeczny i dwie cechy, które mogą utrudniać wprowadzanie otwartego rządu w Polsce: niski poziom zaangażowania obywatelskiego Polaków oraz wykluczenie cyfrowe dużych grup społecznych, zwłaszcza ludzi starszych i słabo wykształconych. Drugi punkt stanowi ogólna charakterystyka działania administracji publicznej w Polsce.

W dalszej części opisano poszczególne aspekty realizacji wartości otwartego rządu w praktyce działania administracji publicznej w Polsce:

- współpraca wewnątrz administracji, problemy z wymianą informacji i współpracą pomiędzy urzędami, a także ich informatyzacją;
- dostęp do informacji publicznej w Polsce, zarówno poprzez Biuletyny Informacji Publicznej, jak i na wniosek kierowany do urzędu;
- problemy z przejrzystością stanowienia prawa oraz dostępem do prawa dla obywateli;
- konsultacje społeczne na poziomie centralnym.

Diagnoza powstała na podstawie dostępnych raportów i analiz, wywiadów z ekspertami zewnętrznymi, przedstawicielami administracji, nieformalnych rozmów z „szeregowymi” pracownikami urzędów oraz obserwacji własnych. Metoda taka pozwoliła połączyć perspektywę decydentów oraz zwykłych pracowników, którzy *de facto* realizują założenia reform. Poszczególne rozdziały poprzedzono anonimowymi wypowiedziami rozmówców należących do wymienionych trzech grup. Pełna lista rozmówców, z którymi przeprowadzono formalne wywiady, znajduje się na końcu raportu.

2.1.2. Kontekst

Kontekst społeczny

Aktywność społeczna i obywatelska w Polsce

Analiza społecznego otoczenia administracji wskazuje, że mamy do czynienia z dwoma niekorzystnymi dla wprowadzania narzędzi otwartego rządu czynnikami.

Pierwszy to bierność Polaków jako obywateli; postrzegają się oni bardziej jako „klienci” państwa socjalnego, a nie jako aktywni członkowie wspólnoty lokalnej i państwowej. Liczne badania przeprowadzone na ten temat pokazują, że Polacy są bierni, nieufni i nie cenią pracy na rzecz dobra wspólnego. Według szacunków ekspertów Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, tylko około 10% dorosłych Polaków angażuje się w jakiekolwiek działania obywatelskie¹¹⁴.

Przejrzystość i równość dostępu niekoniecznie muszą się zatem spotkać z entuzjastycznym przyjęciem ze strony społeczeństwa. Praktyka pokazuje niestety, że istotne narzędzia służące zapewnieniu przejrzystości i równości w dostępie, takie jak wymóg organizowania konkursów na stanowiska pracy w administracji czy zasady ustawy o zamówieniach publicznych, są przez obywateli obchodzone albo ignorowane.

Dostęp do komputerów, internetu i kompetencje cyfrowe Polaków

Drugi czynnik społeczny, który może ograniczać sukcesy we wprowadzaniu otwartego rządu, to ograniczone kompetencje cyfrowe Polaków i duża skala wykluczenia cyfrowego. Nieumiejętność korzystania z internetu praktycznie uniemożliwia obywatelom korzystanie z takich narzędzi otwartego rządu, jak internetowy dostęp do prawa, informacji publicznych czy konsultacje społeczne online.

Tymczasem z komputera regularnie korzysta zaledwie niecałe 58% Polaków powyżej 16 roku życia, chociaż w roku 2010 70% gospodarstw domowych miało co najmniej jeden komputer¹¹⁵.

Co więcej, coraz częściej to nie „twarde” bariery infrastrukturalne czy finansowe, lecz inne czynniki, takie jak brak umiejętności, motywacji czy zainteresowania, sprawiają, że Polacy nie korzystają z internetu. Już ponad połowa przedstawicieli gospodarstw bez dostępu do internetu deklaruje, że nie ma podłączenia, bo nie widzi konieczności korzystania z sieci.

¹¹⁴ Badania przeprowadzone w ramach *Diagnozy społecznej 2009* pokazują, że poza wrzucaniem kart do urny w ostatnich latach 70% Polaków nie miało żadnych doświadczeń obywatelskich, to znaczy nie należało dobrowolnie do żadnej organizacji ani nawet nie angażowało się w niesformalizowaną działalność na rzecz społeczności lokalnej.

¹¹⁵ GUS, *Społeczeństwo informacyjne 2006–2010*, s. 75.

Należy przy tym założyć, że w perspektywie najbliższych kilku lat dostęp do internetu stanie się powszechny, a wraz z nim wzrośnie skala regularnego korzystania (problemem długoterminowym może pozostać kwestia kompetencji i motywacji).

Kontekst administracyjny

Struktura działania administracji i przepisy regulujące te działania podlegają nieustannym zmianom, co sprawia, że w polskiej administracji generalnie brak większej ciągłości oraz wizji celów, jakie mają być osiągnięte. Według Teresy Górzyńskiej, reformy Służby Cywilnej były w większym stopniu wstrząsami, które wprowadzały niestabilność, niż prawdziwymi reformami¹¹⁶. W ciągu 12 lat od przełomu 1989 roku cztery razy zasadniczo zmieniano ustawę o służbie cywilnej, a szykowane są kolejne poprawki. Kolejne zmiany nie przynoszą niestety lekarstwa na bolączki administracji publicznej. Słabości te omówimy pokrótce poniżej, gdyż na ich tle można łatwiej zrozumieć problemy związane ze skutecznym wcielaniem w życie wartości otwartego rządu.

1. Krótka perspektywa i niezawieranie układów z opozycją w kwestii realizacji długofalowych programów o podstawowym znaczeniu dla państwa

Konsekwencją takiego podejścia jest trudność w realizowaniu szeroko zakrojonych, długofalowych projektów (jak informatyzacja państwa), bo są one gruntownie zmieniane przez kolejne ekipy. Zniechęca ono również urzędników do angażowania się w projekty i sprawia, że logika działania w administracji sprowadza się przede wszystkim do przeczekiwania i minimalizacji ryzyka wpadki, a nie nastawienia na spektakularne sukcesy i podejmowania wyzwań.

2. Struktura resortowa

Utrwalona struktura rozdzielonych od siebie pionów – ministerstw oraz departamentów wewnątrz resortów – krępuje efektywny przepływ informacji i ludzi, utrudnia szerokie spojrzenie na interesy państwa i tworzenie rozległych inicjatyw międzyresortowych, sprzyja natomiast tworzeniu wycinkowych, wąskich aktów prawnych czy niespójnych planów.

3. Niesterowność

¹¹⁶ <http://www.ksap.gov.pl/ksap/content/view/397/94/>

Mechanizmy koordynacji zadań pomiędzy pionami nie są najlepsze: „poziome” zespoły międzyresortowe nie funkcjonują tak, jak powinny, a nadzór i koordynacja ze strony centrum, które mogłoby narzucać wspólną politykę, również jest słaba. Trudności w realizacji planów i egzekwowaniu zadań nasila tendencja do rozmywania odpowiedzialności oraz kultura negocjacji i kolegalności w administracji, która utrudnia rozliczanie z obowiązków.

4. Personalizacja stanowisk i ról administracyjnych

Polską administrację cechują bardzo duże różnice w działalności urzędów nawet tego samego typu, nie można więc mówić na przykład o typowym urzędzie czy urzędniku. Jedną z najważniejszych przyczyn tego zjawiska jest bardzo wysoki poziom personalizacji ról administracyjnych. Podejście danego ciała (urzędu gminy, rady przy ministrze lub urzędu centralnego) do otwartości zależy przede wszystkim od przekonań wójta, ministra czy dyrektora. Zdarza się niestety, że zamyka się otwarte już zasoby wraz z nadejściem nowego szefa, jak miało miejsce na przykład w przypadku danych udostępnianych przez Centralną Komisję Egzaminacyjną.

Wszystkie te problemy nie mogą oczywiście pozostać bez wpływu na otwieranie i zwiększanie efektywności urzędów w Polsce. Dobrze ilustruje to przykład planu (czy też jego braku) informatyzacji administracji publicznej. Urząd ministra spraw wewnętrznych (od 1997 roku MSWiA), któremu podlega administrowanie państwem, a od roku 2005 również informatyzacja, od początku lat dziewięćdziesiątych sprawuje już osiemnasta osoba, co oznacza, że każdy minister sprawował swoją funkcję średnio przez rok. Co więcej, informatyzacja i administracja publiczna podlegają różnym wiceministrom, a więc różnym pionom wewnątrz samego MSWiA. Jak zauważa jeden z obserwatorów, „wszystkie koncepcje związane z informatyzacją powstają w pionach podległych temu pierwszemu, a w oddzielnym silosie znajduje się Departament ds. Administracji, który internetyzacją w ogóle się nie zajmuje. Komunikacja jest utrudniona”.

2.1.3. Diagnoza

Współpraca wewnątrz administracji

„W Polsce nie ma kultury otwartego rządu w stosunku do kolegów z ministerstwa czy rządu, nie ma zwyczaju przejrzystych działań, informowania się o planowanych projektach na wczesnym etapie czy dzielenia się zasobami”.

Problemy z wymianą i obiegiem informacji

Istnienie wspomnianych silosów zadaniowych i informacyjnych sprawia, że brakuje skutecznych mechanizmów wymiany istotnych informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Urzędnicy narzekają na nadmiar informacji w ogóle i niedobór informacji ustrukturyzowanej. Jeden z urzędników administracji rządowej mówi, że „nie istnieje obieg informacji pomiędzy siecią ludzi zainteresowanych pewnym obszarem. Te informacje krążą, ale nie jesteśmy zorganizowani jako wspólnota informacyjna, w ramach której dochodziłoby do wymiany myśli czy dokumentów. To się zdarza, ale nie jako system łączący osoby, które mają wpływ na kształt polityki w danej dziedzinie, czyli tak zwanych interesariuszy z różnych urzędów. Od czasu do czasu powstają tylko grupy zadaniowe, w których istnieje przepływ informacji”.

Utrzymuje się również problem z wymianą informacji pomiędzy administracją centralną i lokalną. Jeden z obserwatorów zauważa: „Choć administracja centralna, w tym służby statystyki publicznej, ma bardzo rozległe oczekiwania dotyczące sprawozdawczości w odniesieniu do jednostek niższego rzędu, to informacja, która przychodzi od urzędów w terenie na poziom centralny jest «rozszywana» i wysyłana do silosów administracyjnych, gdzie już zostaje. Nie ma żadnej komunikacji między nimi, chociaż występuje ona jeszcze na niższym poziomie”. Przeszkody te występują przede wszystkim podczas „oficjalnej” wymiany informacji w ramach pracy urzędu. Sami urzędnicy coraz częściej z powodzeniem czerpią informacje i wymieniają poglądy na forach kilku portali informacyjnych i społecznościowych dla pracowników służby cywilnej¹¹⁷.

Problemy z podejmowaniem wspólnych działań pomiędzy różnymi urzędami

¹¹⁷ Takie portale to np. niezależny i działający na zasadzie wolontariatu portal www.sluzba-cywilna.pl wraz z forum www.sluzba-cywilna.pl/forum, istniejący od roku 2006, powiązany z nim www.sluzbacywilna.info.pl, który ma także swoją stronę na Facebooku, czy powstały w 2004 roku specjalistyczny portal dla archiwistów www.ifar.nac.gov.pl.

„Mechanizmy koordynacji są nieskuteczne, bo nie jest zdefiniowana jednoznacznie rola głównego prowadzącego, który jest obdarzony odpowiedzialnością, a z drugiej strony kompetencjami pozwalającymi dokonać rozstrzygnięć. W administracji panuje kult negocjacji”.

Kolejna istotna bolączka we współpracy pomiędzy dwoma jednostkami administracji polega – według obserwatorów wewnątrz administracji – na braku jasnych i jednoznacznych ram prawnych, które pozwalałyby dwóm resortom na współpracę w załatwianiu spraw publicznych. Wymaga to podpisywania bilateralnych umów o współpracy w konkretnej sprawie, co szalenie utrudnia wymianę informacji i załatwianie spraw wymagających z korzystania z danych oraz rejestrów innej jednostki.

W rezultacie dochodzi do absurdów, takich jak przysyłanie co miesiąc z MSWiA do MF kopii bazy PESEL w celu określenia liczby podatników; skutkiem tego jest fakt, że dane znajdujące się w gestii MF zawsze są zdezaktualizowane o 1 do 30 dni. Jeden z urzędników zauważa ironicznie, że na szczęście większość klientów administracji (a także samych urzędników) nie wie o tym, że „obowiązuje nas przepis z ustawy o informatyzacji o zakazie żądania zaświadczeń, jeżeli działając w ramach systemu administracji publicznej, zdobyć je można samodzielnie drogą elektroniczną, bo realizacja tego prawa jest niemożliwa. Po pierwsze dlatego, że bardzo niewiele urzędów w Polsce udostępnia gromadzone przez siebie ewidencje w sposób elektroniczny, żeby umożliwić łatwą realizację tego postulatu. Po drugie, jeśli nawet już je udostępniają, muszą opracowywać mechanizmy do ich udostępniania, każdorazowo podpisywać porozumienia i zestawiać interfejsy, etc.”.

Informatyzacja administracji

„Zdarza się, że to samo pismo dostaje po dziesięć razy, w różnych formach: na papierze, mailem, faksem i przez ePUAP”.

Mimo że właściwie wszystkie urzędy administracji publicznej są już obecnie dobrze skomputeryzowane i podłączone do internetu¹¹⁸, elektroniczne zarządzanie dokumentami stosuje się na niewielką skalę, a tam, gdzie je w ogóle wdrożono, stanowi ono przeważnie tylko dodatek do obiegu papierowego. Z badań internetyzacji urzędów administracji lokalnej i centralnej wynika, że mimo obowiązku wynikającego z ustawy o informatyzacji tylko mniej więcej trzecia część urzędów wprowadziła elektroniczny wewnętrzny obieg dokumentów, a trend wzrostowy jest niewielki.

W lepiej z informatyzowanych jednostkach urzędnicy dostają więc te same pisma po kilka razy: elektronicznie i w wersji papierowej (także faksem, nadal powszechnie wykorzystywanym w komunikacji pomiędzy urzędami). Bardzo nieliczne urzędy mają zaawansowany system elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD) z modułami automatycznego tworzenia tak zwanych paczek archiwalnych, przekazywania ich do Archiwum Państwowego oraz zarządzania procesami biznesowymi. Według danych raportu *Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce* z końca 2010 roku tylko 40% wykorzystywanych przez urzędy systemów EZD w ogóle umożliwia wymianę korespondencji elektronicznej między jednostkami administracji publicznej. Elektroniczny obieg dokumentów pomiędzy jednostkami administracji publicznej na większą skalę właściwie nie istnieje.

Niestety, urzędy nadal w bardzo niewielkim stopniu wykorzystują ePUAP, czyli elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej. Miała ona służyć jako „witryna” e-rządu dla obywateli, zawierać centralne repozytorium wzorów dokumentów i ujednoliconych opisów usług publicznych, zapewniać interoperacyjność systemów, być platformą komunikacji pomiędzy urzędami oraz „bramą” do rejestrów centralnych. Choć prawdopodobnie mniej więcej połowa urzędów założyła obowiązkowe skrzynki podawcze na ePUAP, z badań wynika, że w codziennej praktyce większość w ogóle nie korzysta z tego systemu. Nie jest on też zintegrowany z wewnętrznymi systemami obiegu dokumentów w urzędach tam, gdzie się go używa. Na razie nie jest też całkowicie kompatybilny z takimi regionalnymi platformami usług publicznych, jak Wrota Małopolski czy działający w województwie śląskim SEKAP.

¹¹⁸ Pokazują to m. in. następujące badania: *Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010 r. Raport generalny z badań ilościowych dla MSWiA*, GfK Polonia, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej; *Diagnoza barier technologiczno-prawnych w zakresie informatyzacji lokalnej i regionalnej administracji samorządowej i ich wpływ na zdolność wykonywania zadań publicznych oraz rekomendacje rozwiązań prawnych i technologicznych*, Warszawa 2008; ARC Rynek i Opinie, *Stopień informatyzacji urzędów w Polsce*, 2007.

Jak wynika z badań administracji lokalnej, urzędnicy często nie uświadamiają sobie roli informatyki w administracji. W rezultacie, i to niestety nierzadko ku zadowoleniu obu stron, „informatyków nie traktuje się przeważnie jako pracowników merytorycznych, ale technicznych (...) i nie włącza się ich w procesy unowocześniania administracji. (...) W efekcie zasoby informacyjne urzędu są ciągle zapełniane danymi, z których jednak nie korzysta się w pełni”. Od pracowników urzędów nie wymaga się też w praktyce podnoszenia kwalifikacji cyfrowych. Wskutek tego „pracownicy merytoryczni korzystają z komputerów jako mało zaawansowanych narzędzi do wykonywania zadań (głównie do pisania pism, wykonywania obliczeń i zestawień na arkuszach kalkulacyjnych – w tym celu korzystają głównie ze zintegrowanych pakietów biurowych)”¹¹⁹.

Rozczarowanie informatyzacją

„Trudno mieć pretensję, że ludzie niechętnie używają nieporęcznych i utrudniających pracę narzędzi. Nie można w wyniku informatyzacji i wydatkowanych milionów mieć gorzej”.

W tej sytuacji nie powinny więc dziwić wyniki badań, które pokazują, że zdaniem większości urzędników zastosowanie technologii teleinformatycznych wcale nie doprowadziło do zmniejszenia „papierologii” i zdecydowanej poprawy efektywności. Wprost przeciwnie: informatyzacja przysporzyła im raczej dodatkowej pracy i zwiększyła koszty działania urzędu oraz obsługi klienta¹²⁰.

Niechęć urzędników do korzystania z narzędzi teleinformatycznych bierze się też stąd, że część z nich jest niezbyt dobrze dostosowana do potrzeb użytkowników i mało przyjazna w obsłudze. Na przykład pisanie aktów prawnych w edytorze XML jest trudniejsze niż w popularnym w administracji Wordzie. Jako przykład projektu, w którym potrzeby informatyków

¹¹⁹ *Diagnoza barier technologiczno-prawnych w zakresie informatyzacji lokalnej i regionalnej administracji samorządowej i ich wpływ na zdolność wykonywania zadań publicznych oraz rekomendacje rozwiązań prawnych i technologicznych*, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2008, s. 55, 67.

¹²⁰ *Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010 r.*, dz. cyt., s. 58.

i względy bezpieczeństwa wzięły górę nad funkcjonalnością, łatwością i przejrzystością obsługi, krytycy podają między innymi także platformę ePUAP.

Skutkiem takiego podejścia do informatyzacji jest fakt, że – jak wynika z opublikowanego w 2010 roku raportu ONZ *United Nations E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis* na temat postępów we wdrażaniu e-rządu – Polska w porównaniu z poprzednim rankingiem z 2008 roku spadła o dwanaście pozycji i obecnie znajduje się na 45. miejscu, jako przedostatnia wśród krajów Unii Europejskiej [rozumiem, że na liście są też kraje spoza UE, bo nie miałoby to sensu!].

Polska znajduje się też na 65 miejscu Indeksu Gotowości Sieciowej (World Network Readiness Index), który opisuje stopień przygotowania kraju do efektywnego wykorzystywania technologii informacyjnych i komunikacyjnych, obejmując 133 państwa – a więc daleko za państwami znacznie biedniejszymi, jak Indie, Tunezja czy Panama¹²¹.

Nadzieje na poprawę związane z nową instrukcją kancelaryjną

„Do tej pory prawo do elektronicznego zarządzania dokumentami nie było dane wprost. Urzędy, które chciały prowadzić elektroniczny obieg dokumentów, spotykały się często z krytyką administracji, że działają na krawędzi prawa albo nie dopełniają wszystkich obowiązków”.

Pewną nadzieję na poprawę stanu rzeczy daje wejście w życie nowej instrukcji kancelaryjnej, czyli zbioru zasad i przepisów ustalających sposób postępowania z dokumentem, który wpływa do urzędu. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż niemałą winę za to, że polska kultura administracyjna pomimo przeznaczenia ogromnych środków na informatyzację urzędów nadal pozostaje kulturą papieru, ponoszą obowiązujące do końca 2010 roku instrukcje kancelaryjne. Komentatorzy określali je jako uregulowania „rażąco archaiczne i stanowiące barierę w modernizacji zasobów informacyjnych”¹²², wymuszające wręcz korzystanie z dokumentów papierowych. Nowa instrukcja kancelaryjna daje możliwość zarządzania dokumentami drogą elektroniczną i ujednolica zarządzanie za pomocą jednolitego rzeczowego wykazu akt (systemu

¹²¹ Pełne omówienie wyników Polski w indeksie jest dostępne m.in. pod adresem <http://www.mg.gov.pl/node/10338>.

¹²² Zob. *Diagnoza barier technologiczno-prawnych...*, dz. cyt., s. 16, przyp.

oznaczania i rejestracji dokumentów) w różnych jednostkach. W samym wykazie akt zmieniono natomiast system klas, usuwając szerokie i nic nie mówiące grupy, aby uczynić je bardziej czytelnymi także dla użytkowników zewnętrznych, w tym obywateli zainteresowanych pracą urzędu.

Oczekiwania pokładane w nowej instrukcji wiążą się również z tym, że została ona napisana w modelu procesowym, to znaczy określa krok po kroku, co dzieje się z dokumentem od chwili jego wytworzenia lub wpływu do urzędu, i jak należy go prowadzić. Pozwala to znacznie lepiej zarządzać informacją w instytucji, gdyż w każdym momencie wiadomo, na jakim etapie załatwiania znajduje się dana sprawa. Poprzednia instrukcja była nastawiona na opis funkcji poszczególnych osób w urzędzie (kto ma obowiązek zająć się dokumentem na każdym etapie), a nie tym, co należy z nim zrobić.

Nowa instrukcja kancelaryjna jest już więc w pełni dostosowana do systemów elektronicznego zarządzania dokumentami i choć na razie pozostawiono urzędom także możliwość prowadzenia papierowego obiegu dokumentów, ma to być tylko okres przejściowy. Mimo tego nadal pozostają w mocy inne, niesprzyjające pełnej informatyzacji przepisy, jak np. obowiązek prowadzenia papierowych akt pracowników.

Przejrzystość – Biuletyny Informacji Publicznej

„Pozyskiwanie danych z BIP-ów jest koszmarem. Jest on traktowany jako rodzaj tablicy ogłoszeniowej dla konkretnego urzędu. My jesteśmy sto lat po tym momencie, kiedy ten pomysł mógł zdawać egzamin”.

Według założeń ustawy o dostępie do informacji Biuletyny Informacji Publicznej miały stanowić główne źródło dostępu do informacji publicznej w Polsce, ale choć ich jakość poprawia się z roku na rok, to nadal nie spełniają one pokładanych w nich nadziei.

Główne mankamenty biuletynów są następujące:

1. Wiele jednostek w ogóle nie założyło biuletynu.

Spśród około 80 tysięcy podmiotów, zobligowanych do utworzenia biuletynów, z obowiązku tego wywiązało się tylko około 12,5 tysiąca, przede wszystkim urzędy. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, między innymi nieświadomość takiego obowiązku np. u

kierowników przedszkoli czy przychodni, brak akcji informacyjnej na temat tworzenia stron podmiotowych BIP, informacji, jakie powinien zawierać BIP, i czemu właściwie on służy, niewywiązanie się przez MSWiA z ustawowego obowiązku dostarczenia bezpłatnego oprogramowania oraz brak sankcji za nieprowadzenie BIP.

2. BIP-y to tylko „słupy ogłoszeniowe”, bo nie spełniają jednego standardu informatycznego.

BIP-y w obecnym kształcie nie mogą być przeszukiwane przez serwisy do poszukiwania i agregowania danych, gdyż MSWiA do chwili obecnej nie wydało ani obligatoryjnego standardu informacji, które ma zawierać BIP, ani struktury XML, jaką te informacje powinny posiadać. Zakres wymaganych w BIP danych i metadanych jest wymieniony jedynie tekstowo, więc każdy podmiot, który tworzy informatyczny szkielet BIP, może je interpretować inaczej. Sytuacja taka sprawia, że udostępnianie danych publicznych do ponownego wykorzystania poprzez BIP-y jest niefunkcjonalne, zwłaszcza że większość publikowanych informacji to informacje statyczne, „głównie w postaci stron i plików HTML, nie dają [one] możliwości dynamicznego przetwarzania i prezentowania złożonych informacji z wykorzystaniem zaawansowanych narzędzi i mechanizmów baz danych, w tym również ich wizualizacji na mapach cyfrowych”¹²³. Sytuację ma do pewnego stopnia zmienić przeprowadzana obecnie nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zakłada ona wprowadzenie nowego trybu udostępniania informacji, opartego na scentralizowanym systemie repozytoriów – w których zasoby będą udostępniane aktywnie oraz w sposób zgodny ze standardami otwartości danych publicznych.

3. Strony BIP i strony własne urzędów dublują się.

Około 90% urzędów¹²⁴ poza podmiotową stroną biuletynu prowadzi też własne strony internetowe, które zawierają zazwyczaj znacznie więcej informacji oraz narzędzi służących komunikacji pomiędzy urzędem a obywatelem niż sam BIP. Takie narzędzia, jak platformy konsultacji obywatelskich, fora wymiany opinii, nagrania z sesji rad itp., umieszcza się w tej chwili raczej na stronach własnych urzędów, a nie na BIP.

¹²³ R. A. Grytner, *Biała Księga Nowego BIP. Głos w dyskusji*, „Elektroniczna Administracja” 2006, nr 1, s. 3.

¹²⁴ *Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010 r.*, dz. cyt., s. 115.

Nie dość, że taka sytuacja zwielokrotnia koszty, to wprowadza jeszcze zamęt, bo nie wiadomo, gdzie użytkownik powinien szukać konkretnych informacji. Przyczyn tworzenia „podwójnych” stron jest kilka. Wiele urzędów, które miały własne strony jeszcze przed wejściem w życie pierwszego rozporządzenia o BIP w 2002 roku, wyciągnęło stąd wniosek, że nakazuje ono wprost właśnie prowadzenie dwóch odrębnych stron¹²⁵. Na dodatek wymogi BIP – jak obowiązek podpisywania informacji, prowadzenia rejestru zmian, zamieszczania aktualizacji, zakaz zamieszczania reklam oraz oficjalny i prawnie wiążący charakter informacji w BIP – nierzadko są traktowane przez urzędników jako uciążliwy obowiązek i ograniczenie, któremu nie podlegają strony własne.

Badania pokazują też, iż prowadzenia BIP-u nie postrzega się jako jednego z istotnych zadań urzędu, toteż do jego prowadzenia przydziela się np. tylko jednego pracownika, który w ogóle nie jest w stanie podolać tym obowiązkom¹²⁶.

4. Inne problemy z BIP.

Przejrzystość, funkcjonalność i zgodność BIP-u z prawem stały się przedmiotem wielu analiz organizacji pozarządowych oraz takich organów państwowych, jak MSWiA czy NIK¹²⁷. Z badań wynika, że jakość biuletynów i zakres publikowanych w nich informacji zdecydowanie się poprawia, ale – jak stwierdza raport katowickiej organizacji Bona Fides, która dwukrotnie (w roku 2008 i 2010) badał BIP-y we wszystkich 167 urzędach gmin województwa śląskiego (uważanego za jednego z liderów informatyzacji) – do stanu idealnego czy choćby zgodnego z prawem jeszcze daleka droga. MSWiA jako najczęstsze błędy przy tworzeniu biuletynów wymienia: brak aktualizacji danych, zakładki o niezrozumiałych nazwach, niesprawne moduły wyszukiwujące, umieszczanie ważnych informacji tylko na stronie archiwalnej, nadmiernie

¹²⁵ Dopiero rozporządzenie z 2006 roku określiło jasno, że podmiot może prowadzić tylko jedną stronę, jeśli spełnia ona wymogi BIP.

¹²⁶ Zob. *Diagnoza barier technologiczno-prawnych...*, dz. cyt., s. 55.

¹²⁷ Na przykład: *Indeks przejrzystości BIP gmin województwa śląskiego*, Bona Fides 2008; *Biuletyny informacji publicznej urzędów gmin i miast województwa śląskiego*, Bona Fides 2010; *Badanie przejrzystości administracji rządowej 2009 r.*, Centrum Monitoringu Wolności Prasy SDP i Akademia Liderów i Przedsiębiorczości, 2009; Raport NIK *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej*, 2006; *Wywiązywanie się urzędów centralnych oraz urzędów marszałkowskich i wojewódzkich z obowiązku prowadzenia stron podmiotowych BIP*, MSWiA 2007. Niekiedy wyniki monitoringu przyczyniały się bezpośrednio do poprawy BIP-u, jak np. w przypadku raportu katowickiej organizacji Bona Fides, po którym kilkanaście gmin poprawiło swoje biuletyny już w ciągu dwóch tygodni po otrzymaniu informacji.

rozbudowane menu, niepełne metryczki informacji, brak informacji o planach organów stanowiących i wykonawczych¹²⁸.

Kontrola nad BIP-ami jest o tyle trudna, że nie istnieje organu, który miałby prawo nadzorować ich jakość i karać za nieprzestrzeganie ustawy o dostępie do informacji. Jeden z obserwatorów określił jako „wyraz desperacji“ fakt, że sprawdzaniem zawartości biuletynów zajęła się Naczelna Izba Kontroli. Szczególnie, że nie ma również sposobu na to, aby wyegzekwować wprowadzenie w życie rekomendacji NIK.

Próby naprawy BIP

„Przeważająca większość podmiotów publicznych mogłaby połączyć swoje strony BIP i strony własne. Niewiele trzeba, by strona spełniała wymogi ustawy i rozporządzenia”.

W obliczu tych trudności MSWiA postawiło na motywowanie pozytywne i opublikowało minimalny standard informacji dla „Przejrzystej Strony BIP”, organizując przy tym konkurs dla jednostek samorządu terytorialnego na najlepsze strony BIP. Jednak przedstawiona w dokumencie MSWiA strona BIP jest nadal stroną czysto informacyjną, nie przewiduje, nie zaleca ani nie zachęca do tworzenia żadnych interaktywnych narzędzi komunikacji z obywatelami.

MSWiA zamierza też wywiązać się z obowiązku zapewnienia bezpłatnego narzędzia do tworzenia BIP na poziomie minimum dla tych podmiotów, które go na razie nie mają lub płacą za najprostszy biuletyn zewnętrznym dostawcom. W trzecim kwartale 2011 roku planuje się uruchomienie Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej (SSDIP). Zdaniem niektórych obserwatorów SSDIP nie przyczyni się jednak do radykalnego zwiększenia liczby podmiotów z BIP, bo zbudowanie biuletynu w tym systemie jest zbyt skomplikowane, a porównywalne bezpłatne narzędzia są już w tej chwili dostępne. Po drugie, „BIP dla ubogich“ nie będzie najprawdopodobniej pozwalał na zintegrowanie ze sobą EZD, elektronicznych formularzy czy innych aplikacji dziedzinowych. Zapewni scentralizowany dostęp do informacji tylko w odniesieniu do zamówień publicznych i wolnych miejsc pracy w administracji.

¹²⁸ Minimalny standard informacji dla „Przejrzystej strony BIP”, MSWiA 2010, s. 4.

Przejrzystość – dostęp do informacji na wniosek

„Ustawa o dostępie do informacji publicznej zakłada stan idealny: że urzędnicy, powołując się na jakąś podstawę prawną, wydają decyzje administracyjne, które będzie można podważyć w sądzie. W praktyce wszakże w kłopotliwych przypadkach urzędnicy najczęściej nie wydają żadnych decyzji: albo w ogóle nie odpowiadają na wnioski, albo kluczają, twierdząc, iż dana informacja w ogóle nie jest informacją publiczną”.

Informacje publiczne niezamieszczone w BIP-ie powinny – według ustawy o dostępie do informacji publicznej – być dostępne dla każdego pytającego, który złoży wniosek o dość dowolnej formie. Ustawa nie precyzuje, w jakiej formie powinien być złożony wniosek, dlatego każde zapytanie skierowane do urzędu jest w jej świetle wnioskiem o informację publiczną. Dlatego brak statystyk zapytań.

Monitoring tego prawa stał się celem wielu badań¹²⁹. Pokazują one, że w praktyce z uzyskaniem informacji publicznej nierzadko zdarzają się problemy. Najważniejsze z nich to:

- odmowa udostępnienia informacji, motywowana argumentem, że dana informacja nie jest informacją publiczną;
- odmowa motywowana zbyt szeroko rozumianą ochroną danych osobowych lub tajemnicą przedsiębiorcy;
- przekraczanie (czasem wielokrotne) czasu na odpowiedź;
- nieznamość treści ustawy wśród urzędników, która przejawia się w:
 - tworzeniu sprzecznych z ustawą regulaminów wewnętrznych urzędów, które żądają składania wniosku na specjalnym formularzu, podawania danych osobowych, wykazywania, po co informacja jest potrzebna;

¹²⁹ M. in.: *Ciekawość – pierwszy stopień do...* Raport z monitoringu dostępu do informacji publicznej w gminach województwa śląskiego, Bona Fides 2009; *Badanie przejrzystości administracji rządowej 2009 r.*, Centrum Monitoringu Wolności Prasy SDP i Akademia Liderów i Przedsiębiorczości, MSWiA 2009; *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej. Raport końcowy*, Kutno: PCDIP, 2009; *Badanie dostępu do informacji publicznej poprzez analizę dokumentów wewnętrznych regulujących zasady udostępniania informacji publicznej oraz koszty udostępniania informacji publicznej*, 2008.

- braku oznaczenia informacji danymi określającymi tożsamość osoby wytwarzającej informację lub odpowiadającej za treść informacji, danymi określającymi tożsamość osoby, która udostępniła informację, oraz datą udostępnienia;
- pobieraniu opłat za ksero czy wypalenie płyty CD;
- odmowie udostępnienia dokumentu w żądanej formie, np. wymaga się, aby przyjść i obejrzyć pismo w urzędzie;
- naliczanie wygórowanych opłat za przetworzenie informacji, stosowane zarówno jako zaporą, jak i sposób na zarabianie pieniędzy przez urząd;
- wieloletnia i kosztowna procedura odwoławcza od decyzji urzędu;
- faktyczny brak sankcji za nieudzielenie informacji (według informacji PCDIP z artykułu 23 ustawy o dostępie do informacji przez 10 lat obowiązywania ustawy skazano nie więcej, niż kilka osób).

Mimo tych zastrzeżeń, z badań opinii publicznej na temat dostępu do informacji w organach samorządu lokalnego wynika jednak, że w powszechnym odczuciu uzyskanie zwykłych informacji nie jest szczególnie kłopotliwe¹³⁰. Niemal wszyscy respondenci badania (92%) uzyskali odpowiedź na zadawane urzędnikom pytanie, w tym 72% uzyskało ją bez problemu. Raport stwierdza także: „Polskie społeczeństwo nie jest na ogół zainteresowane uzyskiwaniem informacji publicznej”¹³¹. Do takiego przekonania skłania wysoki udział (71,1%) odpowiedzi przeczących, udzielonych na pytanie „Czy respondent starał się kiedykolwiek zdobyć informację publiczną?”. Dla 5,2% badanych samo pojęcie „informacja publiczna” brzmiało obco. Z badania wynika również, że jeśli Polacy chcą się czegoś dowiedzieć, to najczęściej nadal idą do urzędu, (66%), a dopiero w drugiej kolejności dzwonią czy szukają informacji w internecie.

Informacje szczególnie trudne do uzyskania

„Urzędnicy boją się udzielać informacji, bo często sądzą, że celem pytania naprawdę jest wykazanie ich niekompetencji”.

¹³⁰ Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej..., dz. cyt., s. 79.

¹³¹ Tamże, s. 78.

Niektóre rodzaje informacji są jednak znacznie trudniejsze do zdobycia. Informacje, których urzędy najczęściej nie chcą udzielać, to:

1. Informacje i dane dotyczące środków finansowych, to jest związane z wydatkowaniem środków publicznych, wynagrodzeniami, dotacjami, umorzeniem należności podatkowych lub na ubezpieczenia społeczne, organizacją przetargów, umowami z podmiotami zewnętrznymi, naborem na stanowiska w administracji. Dotyczy to zwłaszcza spółek z udziałem publicznych pieniędzy.

2. Dane do ponownego wykorzystania. Często dane zbierane przez administracje są niekompletne lub przechowywane według przestarzałego systemu, np. okazuje się, że policja przechowuje dane w systemie sprzed 15 lat, który nie uwzględnia obecnego podziału administracyjnego kraju. Właśnie obawa przed nierzetelnością i niekompletnością baz danych będących w posiadaniu administracji jest jedną z głównych przyczyn niechęci do ich udostępniania. Jeden z obserwatorów zauważa: „Zdigitalizowanych zbiorów danych i rejestrów jest bardzo dużo, ale problem dotyczy ich jakości. Podmioty nie chcą ich udostępniać głównie dlatego, że najprawdopodobniej nie spełniają one kryteriów bazy referencyjnej. Rejestry prowadzone w trybie ręcznym, a potem digitalizowane amatorskimi metodami wymagają jeszcze długiego i cierpliwego czyszczenia, którego wiele urzędów na razie się nie podjęło”.

3. Pytania „polityczne”, na które niezwykle trudno uzyskać szybką odpowiedź, o ile w ogóle można ją otrzymać – co szczególnie utrudnia pracę dziennikarzom.

Zdaniem przedstawicieli PCDIP, którzy prowadzili szkolenia dla urzędników na temat ustawy o dostępie do informacji, najczęstszym powodem nieudostępniania informacji publicznych jest zazwyczaj właśnie lęk przed kłopotami, a zwłaszcza przed niezadowoleniem przełożonych. Trudno byłoby inaczej wyjaśnić na przykład to, dlaczego odpowiedź na pytanie dziennikarza o wynagrodzenie 23-letniej córki jednego z ministrów, zatrudnionej jako doradca w gabinecie politycznym ministra spraw zagranicznych, zajęła urzędnikom MSZ kwartał.

Przejrzystość – proces stanowienia prawa na poziomie centralnym

„We wszystkich dokumentach programowych rządu pojawia się postulat przejrzystości, tylko nikt nie wie, co to znaczy”.

„Niestety, w szczególności na etapie rządowym proces legislacyjny nie jest wystarczająco przejrzysty. Co więcej, wobec lawiny nowelizacji dotyczących także kodeksów (w drugiej połowie 2010 roku wprowadzono cztery pozaplanowe nowelizacje kodeksów), inflacji prawa oraz braku stabilnej polityki legislacyjnej można mieć wątpliwości nie tylko co do wystarczającej przejrzystości dla obywateli procesu tworzenia prawa, ale także systemu prawnego”¹³² – z tą opinią konstytucjonalisty Tomasza Zalasieńskiego zgadza się większość obserwatorów procesu stanowienia prawa w Polsce. Pomimo takich reform jak ustawa lobbingowa (nad której kolejną już nowelizacją nadal trwają prace) czy zwiększenie roli Rządowego Centrum Legislacji, próby zapanowania nad procesem stanowienia prawa w Polsce i uporządkowania legislacyjnego bałaganu jak na razie nie przynoszą pożądanych rezultatów. Stanowienie prawa jest dziedziną, w której obserwatorzy nie dostrzegają wyraźnych postępów, a choć pewne zmiany następują, nie są one współmierne do oczekiwań.

Polskiemu procesowi legislacji zarzuca się przede wszystkim nadprodukcję, niestabilność (istnieją ustawy nowelizowane po 18-23 razy w ciągu trzech lat!), przesadną szczegółowość i nadmierną decentralizację, która prowadzi do sektorowości, a nierzadko wewnętrznej sprzeczności stanowionego prawa¹³³.

Problemy z informacją na temat procesu legislacji

„Nikt nie wie, co tak naprawdę się dzieje. Często mamy w Sejmie kilka projektów zmieniających jedną ustawę”.

W związku z realizacją zasady przejrzystości można stwierdzić, iż nadal nie wiadomo dokładnie, co, gdzie, przez kogo, dlaczego i po co jest przygotowywane. Po pierwsze, nie ma jednego miejsca, w którym zainteresowany mógłby znaleźć projekty ustaw, nad którymi trwają

¹³² „Dziennik Gazeta Prawna”, B11, 1.03.2011.

¹³³ Np. raport Ernst&Young z 2005 roku: jego wnioski mimo upływu 6 lat i prób reform nie tracą niestety aktualności, zob. <http://www.ey.com/PL/pl/Industries/Government---Public-Sector/Raport-Stanowienie-prawa-w-Polsce>,

[http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Stnowienie_prawa_w_Polsce_report.pdf/\\$FILE/Stnowienie_prawa_w_Polsce_report.pdf](http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Stnowienie_prawa_w_Polsce_report.pdf/$FILE/Stnowienie_prawa_w_Polsce_report.pdf),

<http://www.ey.com/PL/pl/Industries/Government---Public-Sector/Raport-Barometr-legislacyjny-4>

prace. Część z nich publikowana jest na stronach ministerstw, Rządowego Centrum Legislacji (RCL) albo na stronach Prezydenta RP, a projekty poselskie i Senatu na stronach Sejmu. Wszystkie projekty można zobaczyć w jednym miejscu dopiero wtedy, gdy trafią pod obrady Parlamentu. Wynika to po części ze wspomnianej już decentralizacji procesu legislacyjnego, wskutek której ustawy przygotowywane są zarówno przez ministerstwa i Rządowe Centrum Legislacji, jak i przez Sejm oraz Senat i Prezydenta.

Bałagan i decentralizacja w procesie legislacji

„Dzięki temu, że ustawy są przygotowywane nie tylko w RCL, ale też w ministerstwach, premier unika całkowitej odpowiedzialności i ma komu pogrozić palcem, jak coś się nie udaje”.

Bałagan w udostępnianiu informacji o pracach legislacyjnych jest jednak przede wszystkim pochodną bałaganu w samych pracach. Zdaniem obserwatorów na razie nie powiodła się próba okiełznania sektorowości, decentralizacji i wewnętrznych sprzeczności procesu legislacji za pomocą zasady, że założenia do ustawy powstają w ministerstwach, a sam projekt ustawy tworzy RCL.

Ministerstwom pozostawiono bowiem furtkę, umożliwiającą pisanie samych ustaw, a nie tylko projektów założeń do ustaw. Nadal skwapliwie korzystają one z tego przywileju w przypadku uregulowań, na którym im specjalnie zależy. Ponadto, jeśli Rada Ministrów z najrozmaitszych przyczyn chce szybko „przepchnąć” jakąś ustawę, w ogóle pomija etap rządowy i przy pomocy 15 sojuszniczych posłów kieruje ustawę „szybką ścieżką” jako projekt poselski, nie bawiąc się w konsultacje społeczne ani uzgodnienia międzyresortowe. W efekcie tylko niewielki odsetek ustaw zgłaszanych przez rząd powstaje według rozwiązania modelowego. Do tego dochodzą jeszcze autentyczne projekty zgłaszane przez posłów, Senat oraz Prezydenta, które niemal w ogóle nie podlegają nadzorowi ze strony rządu. W rezultacie nie tylko obywatele, ale także sam rząd ma dostęp do treści wszystkich planowanych ustaw dopiero wtedy, gdy trafiają one już do łaski marszałkowskiej.

Do zwiększenia chaosu przyczynia się jeszcze to, że prace nad ustawą lub nowelizacją nierzadko odbywają się niezależnie w kilku ośrodkach, nawet w samym rządzie. Przykładem mogą być prace nad nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej. W pewnym

momencie pracowano nad nią równolegle w Sejmie, gdzie Komisja Przyjazne Państwo chciała upubliczniać informacje o stanie zdrowia najważniejszych osób w państwie, oraz w kilku ośrodkach w MSWiA.

Rządowy program informacji na temat planów legislacyjnych: Rządowy Proces Legislacyjny

„To niczym się nie różni od rozwiązań, które były do tej pory. Jest nawet gorsze, bo na poszczególnych stronach ministerstw były dokumenty w formacie DOC, więc pisząc uwagi, można było przynajmniej przekleić fragmenty. Teraz nie, bo są w PDF. Na razie jest to tylko złe, niepełne źródło informacji”.

Receptą na rozproszenie informacji o trwających pracach legislacyjnych miało być uruchomienie od lutego 2011 roku na stronach Rządowego Centrum Legislacji scentralizowanej bazy aktów prawnych, nad którymi trwają prace, to jest Rządowego Procesu Legislacyjnego (RPL). Zbiera on w jednym miejscu projekty założeń do projektów ustaw, projekty ustaw, projekty rozporządzeń Rady Ministrów i Prezesa Rady, a od lipca 2011 roku także projekty rozporządzeń poszczególnych ministrów, nad którymi pracuje rząd: od powstania założeń projektu ustawy do momentu wysłania projektu do Sejmu. RPL umożliwia także przesyłanie opinii do aktów prawnych oraz zarejestrowanie się w celu otrzymywania newsletterów na temat zmian.

Projekt ten nie odpowiada jednak standardom dotyczącym dostępności treści i wykorzystywanych formatów technicznych. Akty i załączniki są tu bowiem zamieszczane w formacie PDF (jako skany papierowych wydruków pism) lub niekiedy DOC. System nie umożliwia więc maszynowego przetwarzania danych. Założeniem był nacisk na odzwierciedlenie obecnego, „papierowego” obiegu dokumentów w procesie legislacyjnym – a nie swoboda i efektywność korzystania z opublikowanych materiałów. RPL z założenia pomija też akty wydane przez innych aktorów z inicjatywą ustawodawczą i prawem do wydawania rozporządzeń: Sejm, Senat, Prezydenta i KRRiTV. Mimo tych zastrzeżeń trzeba stwierdzić, że RPL dopiero startuje i na razie trudno ocenić jego funkcjonowanie, zwłaszcza iż nie zawiera on

jeszcze wszystkich aktów, a jedynie te, które zostały skierowane do uzgodnień lub konsultacji społecznych po 1 lutego 2011 roku.

Rezygnacja z publikowania harmonogramu pracy rządu

Oprócz RPL rząd publikuje także na razie swój harmonogram prac na dane półrocze¹³⁴. To jednak ma się zmienić. W Sejmie znajduje się projekt nowelizacji ustawy o lobbingu, według którego na stronie BIP-u publikowany będzie wykaz wszystkich aktów, nad którymi Rada Ministrów pracuje. Rząd będzie określać termin planowanego przyjęcia wybranych pozycji, a raz na pół roku będzie dodatkowo przedstawiać Sejmowi wykaz „projektów ustaw, co do których określono planowany termin ich przyjęcia przez Radę Ministrów”¹³⁵.

Obserwatorzy z Obywatelskiego Forum Legislacji krytykują to rozwiązanie, gdyż prowadzi ono do utworzenia „worka bez dna”, do którego wrzuca się wszystkie akty na różnym etapie przygotowań, a to utrudnia rozliczanie rządu z realizacji jego własnych planów.

Nieprzejrzystość prac legislacyjnych na etapie rządowym

Wszystkie te czynniki sprawiają, że bardzo trudno się zorientować, co i gdzie dzieje się w danym momencie w procesie stanowienia prawa. To jednak dopiero początek zastrzeżeń do przejrzystości procesu stanowienia prawa w Polsce. Kolejny problem polega na tym, że prace nad projektami aktów prawnych są również nieprzejrzyste, zwłaszcza na etapie rządowym.

Jak zauważa przygotowany w KPRM raport *Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008–2009. Analiza, ocena i wnioski*, który stanowi dogłębną analizę nieprawidłowości systemowych w procesie stanowienia prawa na etapie rządowym przy okazji tak zwanej afery hazardowej, „sama procedura posiada wady sprawiające, że w niektórych przypadkach organy administracji rządowej muszą dokonywać wyboru między literalnym przestrzeganiem przepisów i przejrzystością procesu a jego sprawnością”. Autorzy raportu

¹³⁴ Publikowany jest także harmonogram najbliższego posiedzenia Rady Ministrów. Wbrew wnioskowi Obywatelskiego Forum Legislacji nie publikuje się jednak terminów ani porządku obrad Komitetu Stałego Rady Ministrów.

¹³⁵ Z projektu ustawy na stronie: http://bip.kprm.gov.pl/g2/2011_02/3983_fileot.pdf

stwierdzają, że zasadniczymi, systemowymi przyczynami nieprawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego są między innymi:

- brak standardów dokumentacyjnych procesu legislacyjnego;
- brak mechanizmów i narzędzi gwarantujących integralność tekstu projektu aktu normatywnego;
- niewystarczające korzystanie z narzędzi informatycznych w pracach legislacyjnych (niezachowane wersje elektroniczne projektów, cały proces prowadzony „w formie papierowej”, zapisywanie wiążących ustaleń pismem ręcznym na marginesach projektu aktu prawnego);
- brak kompletnych i usystematyzowanych standardów tworzenia prawa w administracji rządowej;
- całkowita nieskuteczność przepisów w zakresie działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Ocena ta jest pod wieloma względami zbieżna z wynikami trzyletniego społecznego monitoringu procesu stanowienia prawa, przeprowadzonego przez Program Przeciw Korupcji Fundacji Batorego¹³⁶.

Problem z niedozwolonym lobbingiem i remedium w postaci „metryczek do ustaw”

Sprawa jest o tyle poważna, że w ocenie obserwatorów to właśnie nieprzejrzystość etapu prac rządowych jest szczególną pożywką dla niedozwolonych działań lobbingowych, powtórka kolejnej afery Rywina czy afery hazardowej może być więc tylko kwestią czasu. Mimo tych zastrzeżeń, na razie nie wprowadzono w życie niemal żadnej spośród z licznych propozycji zwiększenia przejrzystości legislacji, zawartych we wspomnianym raporcie Fundacji Batorego. Jednym z głównych postulatów od kilku już lat jest wprowadzenie „metryczek” do ustaw, informujących o bieżącym statusie projektu, przebiegu prac nad nim i nazwiskach osób akceptujących jego kolejne wersje: projekty aktów prawnych powinny być opatrywane nazwiskiem autora oraz adnotacjami o autorach zmian i poprawek oraz o przyczynie ich wprowadzenia. Zdaniem Obywatelskiego Forum Legislacji pozwoliłoby na wyeliminowanie

¹³⁶ *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*, Warszawa: Program Przeciw Korupcji Fundacji Batorego, 2008.

wielu patologii i zwiększyłyby odpowiedzialność poszczególnych polityków i urzędników za wprowadzane rozwiązania. Fakt, że ponosi się odpowiedzialność za decyzję, pomógłby także w wymuszaniu sprawdzania, czy dany zapis nie koliduje z innymi przepisami prawa. Propozycja ta spotyka się jednak z dużym oporem wewnątrz administracji. Jej przedstawiciele argumentują, że wprowadzenie takiego narzędzia byłoby bardzo trudne, gdyż nie istnieje jedna osoba będąca autorem danego zapisu lub jego zmiany: często autor pomysłu to ktoś inny niż osoba, która go zatwierdza lub wpisuje do treści aktu. Przeciwnicy takiego rozwiązania twierdzą także, iż często zdarza się, że to przełożony ustnie nakazuje podwładnemu zmianę jakiegoś zapisu, a kwestionowanie takiego polecenia za każdym razem nie byłoby możliwe w praktyce. Urzędnicy nie chcieliby też pracować pod nieustannym okiem „wielkiego brata”, podważającym zaufanie i blokującym ciekawsze, niestandardowe pomysły.

Proces legislacyjny na etapie parlamentu

Znacznie lepiej wygląda przejrzystość stanowienia prawa na poziomie parlamentu. Choć nadal niejasny jest status i rola rozmaitych „gości” i „ekspertów”, którzy biorą udział w posiedzeniach komisji i podkomisji¹³⁷, to posiedzenia są protokołowane, a konkretną poprawkę do projektu aktu może zgłosić tylko parlamentarzysta pod swoim nazwiskiem.

Inicjatywy reform

Kolejną kwestią jest nieprzejrzystość procesu konsultacji społecznych na wszystkich etapach procesu stanowienia prawa, które zostały omówione w oddzielnym punkcie.

Stanowienie prawa stało się problemem na tyle nabrzmiałym, że rekomendacje zmian powstają także w samej administracji, oczywiście w kilku różnych ośrodkach i bez wystarczającej koordynacji. Sprawą tą zajmują się między innymi zespół do spraw tworzenia procedur rządowych w tworzeniu prawa, który ma opracować rekomendacje na temat kierunku zmian tego procesu. Uproszczenie procedury stanowienia prawa należy także do założeń

¹³⁷ Zdaniem autorów raportu Fundacji Batorego, „suflują” oni niekiedy poprawki posłom. Zastrzeżenia budzą także rozmaici „współpracownicy społeczni” i asystenci posłów, którzy swobodnie kręcą się po parlamencie, co nierzadko budzi obawy, że mogą być lobbystami. Problem ten został szczegółowo omówiony w raporcie.

„Strategii Sprawne Państwo 2010–2011”, opracowywanej w MSWiA; wstępne prace nad kolejną nowelizacją ustawy o lobbingu w oparciu o rekomendacje zawarte w analizie „Procesu nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych” prowadzone są także w KPRM; z kolei ulepszeniem Oceny Skutków Regulacji zajmuje się Ministerstwo Gospodarki. Obserwatorzy wewnątrz administracji oceniają jednak, że choć najprawdopodobniej dojdzie do jakichś zmian, nie będą one drastyczne.

Przejrzystość – dostęp do prawa

„Dosyć podstawowa informacja: jakie przepisy nas obowiązują, powinna być zapewniona przez Państwo w sposób jak najbardziej zrozumiały”.

W tej chwili w sieci nie ma bezpłatnego dostępu do ujednoliconych tekstów wszystkich aktów prawnych – dotyczy to nawet najważniejszych aktów¹³⁸. Nic więc dziwnego, że cała administracja publiczna, zarówno rządowa, jak lokalna, korzysta z płatnych programów oferowanych przez podmioty komercyjne. Skalę problemu może obrazować to, że na podstawie płatnych programów, w których zdarzają się błędy, orzekają w Polsce także sądy¹³⁹.

Przynajmniej częściowym rozwiązaniem tego podnoszonego od wielu lat problemu będzie być może „Portal Użytecznej Informacji Prawnej”, którego uruchomienie przez RCL jest planowane pod koniec roku. Portal ma zapewniać pełny, bezpośredni dostęp do tekstów aktów prawnych, informacji na temat wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a także aktów wykonawczych do ustawy, dotyczących zwłaszcza rozporządzeń i okresów dostosowujących. Będzie on także pełnić rolę edukacyjną, gdyż zawarty w nim zostanie między innymi blok wiedzy, w którym w jasny i przejrzysty sposób będzie przedstawiony i wyjaśniony cały proces legislacyjny na etapie rządowym i sejmowym oraz informacje, w którym momencie zainteresowane grupy mogą włączyć się w ten proces oraz jakie są metody współdziałania obywatela z decydentami tego procesu.

¹³⁸ Na oficjalnych stronach państwowych autorom raportu nie udało się na przykład znaleźć ujednoliconego aktualnego tekstu Regulaminu Prac Rady Ministrów – ani na stronie KPRM, ani Sejmu, ani RCL (ostatnie wejście 8.03.2011).

¹³⁹ „Dziennik Gazeta Prawna”, 26.11.2010.

Kolejną zmianą w dostępie do prawa ma być publikowanie Dzienników Ustaw od 1 stycznia 2012 roku tylko w postaci elektronicznej. Propozycja ta budzi wiele kontrowersji ze względu na niedostateczne zabezpieczenie dostępu do prawa dla osób wykluczonych cyfrowo.

Partycypacja – konsultacje społeczne

„Wszystko zależy od tego, co sądzi dany minister, szef departamentu czy burmistrz”.

Konsultacje stają się coraz ważniejszym elementem procesu podejmowania decyzji przez wszystkie szczeble administracji publicznej. Istnieje wiele regulacji przepisów i instytucji, wymyślonych po to, by wspierać szeroko rozumianą komunikację między administracją i obywatelami; problem polega jednak na tym, że stosuje się je zbyt rzadko, zwłaszcza w administracji centralnej¹⁴⁰. Sposób organizowania oraz przebieg i jakość konsultacji społecznych stały się ostatnio tematem wielu badań, analiz i rekomendacji, inspirowanych zarówno przez samą administrację jak i niezależne organizacje¹⁴¹. Wyniki tych badań i oceny obserwatorów są pod wieloma względami zbieżne.

Bardzo zróżnicowana praktyka

Podejście do konsultacji w różnych instytucjach generalnie jest bardzo zróżnicowane. Ogromny wpływ wywiera na nie wspomniana już wyżej wysoka personalizacja administracji

¹⁴⁰ D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują...*, dz. cyt. s. 19. Mimo że od publikacji podręcznika minęło kilka lat i prawo zostało zmienione w wielu punktach, nowsze badania pokazują, że praktyczne problemy opisane w tej pracy są nadal takie same.

¹⁴¹ Tylko w tym roku opublikowano dwa duże raporty na ten temat: Pracowni Badań i Konsultacji Społecznych „Stocznia” i Millward Brown SMG/KRC, *Raport z badania efektywności mechanizmu konsultacji społecznych*, Warszawa 2011, a także Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*, Warszawa 2011. Oprócz tego problem konsultacji społecznych opisują m. in. raporty *Współpraca Urzędu Miasta Katowice z mieszkańcami*, Bona Fides, 2008, *Prowadzenie konsultacji społecznych przez Urząd Miasta Katowice*, Bona Fides, 2010, *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej. Raport końcowy*, Kutno: MSWiA, 2009, MG, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, Warszawa 2009.

publicznej w Polsce. To, czy poszczególne ciała i rady (z co najmniej kilkudziesięciu działających tylko na poziomie centralnym) spełniają swoją rolę, zależy przede wszystkim od danego ministra. Jakość konsultacji danego aktu prawnego czy planu często bywa pochodną podejścia urzędnika, odpowiedzialnego za cały proces i jego przychylnego lub niechętnego nastawienia do konsultacji wśród jego zwierzchników politycznych. W wielu przypadkach prawo nakazuje przeprowadzanie konsultacji, toteż odbywają się one nawet w „nieprzychylnym” otoczeniu – tyle że wówczas stają się rodzajem gry pomiędzy uczestnikami, co wypacza ich sens; przestają być bowiem sposobem pozyskania opinii interesariuszy spoza administracji¹⁴². Nawet przy pozytywnym nastawieniu urzędników do konsultacji – jakie zdaniem obserwatorów pojawia się coraz częściej, zwłaszcza na poziomie lokalnym – cały proces nadal obfituje w problemy.

Główne problemy występujące przy konsultacjach to:

- brak jasnego celu lub niewłaściwie sformułowany cel konsultacji oraz będące tego konsekwencją złe przygotowanie dokumentów i materiałów, co do których ma być wyrażona opinia¹⁴³;
- prowadzenie konsultacji na zbyt zaawansowanym etapie prac nad projektem aktu prawnego czy planem (w rezultacie powstaje sytuacja, w której „konsultacje *de facto* polegają często na «tropieniu» korzystnych lub niekorzystnych z punktu widzenia uczestników konsultacji zapisów. Podejmowane zabiegi często psują spójność dokumentów”¹⁴⁴);
- zbyt krótki czas na wypowiedzenie się partnerów (w niektórych przypadkach są to nie tygodnie, ale dni, a nawet godziny);
- nieodnoszenie się do uwag formułowanych przez partnerów w konsultacjach i brak raportów podsumowujących wyniki konsultacji;

¹⁴² Ten sam problem dotyczy konsultacji i uzgodnień wewnątrz administracji, co zostało omówione wyżej.

¹⁴³ Raport Pracowni „Stocznia” stwierdza: „Praktycznie nieobecna jest praktyka formułowania przy okazji konsultacji konkretnych dylematów, towarzyszących powstawaniu projektu aktu prawnego lub innego dokumentu, czy też pytań, na które organizator chciałby uzyskać odpowiedź” (s. 42–43).

¹⁴⁴ Tamże.

- wąski krąg środowisk zapraszanych na konsultacje i niejasny dobór partnerów¹⁴⁵.

Ten ostatni punkt omówimy szerzej.

Nierówne traktowanie partnerów w konsultacjach

„My uprawiamy biały lobbying”.

Konsultacje w Polsce charakteryzuje bardzo nierówne traktowanie partnerów, mające nieco „schizofreniczny” charakter. Z jednej strony na bardzo uprzywilejowanej pozycji (zarówno pod względem formalnym, jak i praktycznym) znajdują się tak zwani partnerzy społeczni, uczestniczący w Komisji Trójstronnej, czyli przede wszystkim silne związki zawodowe i wybrane organizacje pracodawców. Z nimi obowiązkowo konsultuje się między innymi budżet państwa, do którego dostępu nie mają inne organizacje pozarządowe. Z drugiej strony zdecydowanie różne jest podejście do lobbingu i mniej lub bardziej jawnych nacisków biznesowych grup interesu, takich jak właściciele hipermarketów czy kasyn, oraz innych grup interesu, jak organizacje niepełnosprawnych, matek małych dzieci czy rowerzystów. Myślą tak nie tylko przedstawiciele administracji, ale także np. trzeciego sektora, którzy przyznają sobie prawo do zachowań, jakich nie tolerują u interesariuszy z sektora prywatnego¹⁴⁶.

Szara strefa konsultacyjna

Wszystkie te czynniki sprawiają, że zwłaszcza na poziomie centralnym formalny proces konsultacji bywa mało skuteczny i zostaje przesłonięty przez konsultacje nieformalne.

¹⁴⁵ Pisemne zaproszenia do konsultacji wysyła się do organizacji z tak zwanego rozdzielnika, ale jak się wydaje, lista nie zawsze jest dobrze przemyślana, a prośby o konsultacje wysyłane nierzadko „z automatu”. Na przykład Fundacja Batorego, która w pewnym momencie znalazła się w rozdzielniku Ministerstwa Zdrowia, otrzymywała do opinii projekty wszystkich aktów, w tym np. o dodaniu do nazwy miasta członu „Zdrój”. W tym samym czasie do Programu Przeciw Korupcji nie zwracano się natomiast z żadną prośbą o ocenę przygotowywanych przez KPRM projektów nowelizacji ustawy o informacjach niejawnych czy Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

¹⁴⁶ Na przykład w raporcie Pracowni „Stocznia” przy okazji pozytywnej oceny nieformalnych sposobów komunikacji pomiędzy niektórymi organizacjami pozarządowymi i administracją pojawia się opinia: „Silna obecność czynników nieformalnych nie jest w tym przypadku kwestią negatywną. (...) Tego typu praktyka nie ma na celu realizacji partykularnych interesów poszczególnych organizacji, ale jest działaniem nastawionym na osiągnięcie interesów grupowych” (s. 96).

Przebiegają one często poza procedurami i kanałami oficjalnymi, tworząc – jak określił to jeden z obserwatorów – coś w rodzaju „szarej strefy konsultacyjnej”. Te organizacje, które znalazły się w uprzywilejowanej pozycji i uczestniczą w branżowych konsultacyjnych ciałach przy poszczególnych ministerstwach lub których członkowie osobiście znają urzędników zajmujących się ich „działką”, czy też wyrobiły sobie „dojścia” w odpowiednich zespołach sejmowych, zniechęcone „bizantyjskim” – jak to nazywają – systemem konsultacji formalnych, rezygnują z udziału w tym procesie na rzecz bezpośredniego, nieoficjalnego przekazywania swoich opinii. Powoduje to spiralę negatywną: ważne organizacje nie uczestniczą w formalnym procesie konsultacji, bo uważają to za działanie nieskuteczne, a na skutek tego staje się on jeszcze mniej celowy.

Zjawiska te mają wyjątkowo negatywny wpływ na przejrzystość procesu stanowienia prawa w Polsce, i tak ocenianą raczej negatywnie.

Planowane reformy w procesie konsultacji

Wkrótce procedury i praktyka prowadzenia konsultacji zostaną zapewne zmienione, gdyż wprowadzono lub planuje się szereg reform w tej dziedzinie. Po pierwsze, wraz z uruchomieniem Rządowego Procesu Legislacyjnego od 1 lutego 2011 roku, każdy może w łatwy sposób przesłać mailem uwagi do większości aktów prawnych przygotowywanych przez rząd. RPL działa jednak zbyt krótko, by można było już stwierdzić, czy ten system przyczynia się do uspołecznienia procesu stanowienia prawa. Nie wiadomo jeszcze, czy obywatele i organizacje będą zainteresowane zgłaszaniem uwag w taki sposób ani w jakim trybie uwagi mają być przekazywane z portalu do resortów prowadzących dany projekt, jak będą się ustosunkowywać resorty do zgłaszanych opinii i czy w ogóle będą brać je pod uwagę.

W Ministerstwie Gospodarki od 2009 roku trwają prace nad platformą do konsultacji online dla przedsiębiorców. Jej wprowadzenie jednak ciągle się opóźnia, a szczegóły techniczne wciąż są opracowywane.

Rzeczywiście zasadniczej zmiany w tej dziedzinie mogłaby dokonać tylko dogłębna i udana nowelizacja ustawy o lobbingu.

2.2. Polski kontekst prawny

2.2.2. Ochrona informacji

Wspomnieliśmy powyżej, że zgodnie z artykułem 61 ust. 3 Konstytucji ograniczenie prawa dostępu do informacji może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy i wyłącznie w odniesieniu do ochrony wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. W ustawie o dostępie do informacji publicznej odpowiednie regulacje znajdziemy w artykule 5, który spod reżimu ustawy wyłącza między innymi informacje niejawne, opatrzone odpowiednimi klauzulami niejawności. Zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych, tajemnicę państwową stanowią informacje, których ujawnienie mogłoby spowodować zagrożenie dla takich dóbr, jak niepodległość, nienaruszalność terytorium, obronność i bezpieczeństwo, interesy państwa i obywateli, międzynarodowa pozycja państwa, obronność i bezpieczeństwo państwa i obywateli, istotne interesy państwa. Pełny ich katalog jest wymieniony w artykule 23 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje również ochronę prywatności osób fizycznych oraz ochronę tajemnicy przedsiębiorcy. Należy jednak pamiętać, że z uwagi na powyższe dobra prawo dostępu ulega jedynie ograniczeniu, a nie całkowitemu zawieszeniu. Może ono być zatem realizowane na przykład poprzez anonimizację, czyli usunięcie danych osobowych z dokumentów przed ich udostępnieniem osobom trzecim. Przesłanką uzasadniającą pozostawienie danych w treści dokumentu jest, zgodnie z artykułem 5 ust. 2, fakt pełnienia funkcji publicznej bądź funkcji funkcjonariusza publicznego, bądź sprawowania funkcji organów lub w organach władz publicznych.

Podobną praktyką może być usunięcie z dokumentów informacji na temat zasad funkcjonowania przedsiębiorstwa, jego finansów czy zbytu produktów. Warto zauważyć, że tego typu działania nie są przez sądy traktowane jak przetworzenie informacji publicznej, a zatem nie wymagają wskazania szczególnie istotnego interesu publicznego¹⁴⁷. Przetwarzając wniosek o udostępnienie informacji publicznej, organ powinien ustalić, czy znajdują się w nim informacje

¹⁴⁷ Por. I OSK 751/10, II SA/Kr 1456/10, IV SA/G1 670/10.

zawierające dane chronione. Jeżeli jakaś informacja nie może zostać udostępniona, to organ musi ustalić, jakie informacje podlegają ochronie ze względu na objęcie tajemnicą. W przypadku, gdy ochronie podlega cała żądana informacja, organ administracji powinien odmówić jej udostępnienia, wydając stosowną decyzję, zawierającą przesłanki odmowy. Niewłaściwa jest z kolei odmowa (wydana w formie decyzji administracyjnej) uzasadniana tym, że dana informacja (dokument) nie stanowi informacji publicznej¹⁴⁸.

Artykuł 22 ustawy o dostępie do informacji publicznej ustanawia kontrolę sądową nad działaniami administracji w zakresie odmowy prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności. Zgodnie z przepisami konstytucyjnymi, wyjątki od zasady jawności muszą być przewidziane w ustawach. Przepisy takie znajdziemy między innymi w Ordynacji podatkowej (tajemnica skarbową uregulowaną w artykule 293), ustawie o statystyce publicznej (tajemnica statystyczna wynikająca z artykułu 10) czy w prawie geodezyjnym i kartograficznym (ochrona danych przewidziana w artykule 7). Zasadność ograniczenia dostępu z powołaniem się na przepisy sankcjonujące wyjątki może być kontrolowana poprzez prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji. Odrębny tryb udostępniania danych ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych przewiduje, w rozdziale 8b, ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Dane te mogą być udostępniane na wniosek podmiotów, które wykażą swój interes prawny, lub gdy zostaną poddane takiej modyfikacji, która nie pozwoli na ustalenie tożsamości osób, których dane dotyczą. Zgodnie z ustawą udostępnianie danych dokonywane jest odpłatne, a pobrane opłaty stanowią dochód budżetu państwa.

2.2.3. Ponowne wykorzystanie zasobów publicznych

O ile dostęp do informacji publicznej jest w Polsce uregulowany prawnie i wsparty dorobkiem orzecznictwa i doktryny, o tyle nie ma obecnie przepisów, które kompleksowo określałyby zasady ponownego wykorzystania informacji publicznych, czyli „wykorzystywania przez osoby fizyczne lub prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały

¹⁴⁸ Por. I OSK 83/10.

wyprodukowane”¹⁴⁹. Pojedyncze regulacje, takie jak ustawa z 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.) czy ustawa z 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.) określają jedynie warunki korzystania z określonych zbiorów danych – na ogół w sposób niezgodny z wartościami przyświecającymi koncepcji otwartego rządu.

Warto jednoznacznie podkreślić, że zagadnienia tego nie reguluje ustawa o dostępie do informacji publicznej. Skonkretyzowane w niej prawo dostępu do informacji publicznych nie jest bowiem tożsame z prawem do ich ponownego (w tym być może komercyjnego) wykorzystania. Na przeszkodzie swobodnemu wykorzystaniu zasobów publicznych staje kilka kwestii, których rozwiązania nie znajdziemy ani w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ani w innych aktach prawnych.

Zarówno powyższe problemy, jak i potencjał kryjący się w zasobach publicznych zostały dostrzeżone przez Komisję Europejską. Dyrektywa 2003/98 w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego określa minimalne standardy ponownego wykorzystywania istniejących dokumentów, będących w posiadaniu organów sektora publicznego państw członkowskich, i zobowiązuje kraje członkowskie do ich implementacji.

Obecnie na szczeblu rządowym trwają prace nad ustawą implementującą wspomnianą dyrektywę. Jak wynika z założeń do projektu ustawy, w zakresie określenia warunków ponownego wykorzystywania informacji publicznych projektowana ustawa przewiduje pozostawienie podmiotom zobowiązanym opcji wyboru między dwoma wariantami: bezwarunkowym i warunkowym udostępnianiem informacji publicznej (w przypadku warunkowego korzystania podmiot może zastosować standardowe warunki, określone według wzoru), przy czym brak opublikowania warunków uznawany będzie za udostępnienie bezwarunkowe.

Projektowana ustawa przewiduje także rozwiązania zgodne z koncepcją otwartego rządu, jak na przykład:

- wprowadzenie obowiązku przekazywania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania, podczas gdy dyrektywa pozostawia w tym zakresie swobodę państwom członkowskim, stwierdzając wprost, że nie nakłada się takiego obowiązku;

¹⁴⁹ Dyrektywa 2003/98 o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego.

- wprowadzenie domniemania, nieznanego dyrektywie, pozwalającego na bezwarunkowe wykorzystywanie informacji publicznej, w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany zamieści informację publiczną w repozytoriach lub na swojej stronie BIP i nie ogłosi dla niej warunków ponownego wykorzystywania; domniemanie to znacznie usprawni proces pozyskiwania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania;
- przyznanie wnioskodawcy (osobie zainteresowanej) prawa do skarżenia nie tylko odmowy przekazania informacji publicznej do ponownego wykorzystywania, ale także zaoferowanych warunków wykorzystywania, które jej zdaniem naruszają ustawę (np. zbyt wysoka opłata). Takiego uprawnienia nie przewidziano w żadnej z ustaw krajowych w państwach UE. Dyrektywa 2003/98/WE wymaga jedynie, aby państwa członkowskie zagwarantowały środki odwoławcze od odmowy ponownego wykorzystywania.

Projektowana ustawa nie reguluje jednak wszystkich zagadnień związanych z ponownym wykorzystaniem informacji. Nieuregulowane pozostają kwestie przedstawione powyżej: dotyczące statusu prawnoautorskiego informacji publicznych, prawnej ochrony baz danych (w tym także tych, których producentami są instytucje publiczne) czy udostępnianie danych w łatwych do przetwarzania formatach plików. Projekt ustawy nie rozstrzyga także wątpliwości związanych z opłatami za wykorzystywanie informacji publicznej. Wciąż nie będzie zatem jasnych reguł działania, które ułatwiałyby współpracę pomiędzy instytucjami publicznymi i podmiotami zainteresowanymi ponownym wykorzystaniem informacji publicznej. W zakresie ochrony baz danych w projekcie założeń stwierdzono jedynie: „Zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych, producentem baz danych może być m.in. osoba prawna. W przypadku podmiotów publicznych przymiot osoby prawnej przysługuje Skarbowi Państwa oraz państwowym osobom prawnym (art. 33 ustawy z dnia 23 czerwca 1964 r. – Kodeks cywilny [Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm. – zwana dalej „k.c.”]). Podmioty te są producentami baz danych, w przypadku wykazania poniesienia istotnego nakładu inwestycyjnego w celu sporządzenia, weryfikacji lub prezentacji zawartości bazy danych (art. 2 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych). Należy podkreślić, że nakład ten powinien być poniesiony na stworzenie bazy (a nie danych *per se*). Z tych przyczyn, za nakład uzasadniający powstanie prawa do bazy danych nie może zostać uznany nakład poniesiony przed podmiot publiczny na zbieranie danych, w związku z wykonywaniem przez ten

podmiot powierzonych mu zadań publicznych. Konieczne jest wykazanie nakładów innego rodzaju, w szczególności nakładów mających za przedmiot bazę danych. Przykładem są wydatki związane z budową systemu teleinformatycznego, zapewniającego prezentację i wyszukiwanie zawartości „urzędowej” bazy danych. Prawo do bazy danych chroni wyłącznie całą bazę lub jej istotną część (art. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych). Tylko więc w przypadku ponownego wykorzystania całej lub istotnej części bazy informacji publicznych stworzonej przez podmiot publiczny, konieczne będzie zawarcie umowy w przedmiocie przekazania informacji publicznej na te cele. Umowy te zawierane będą przez tak zwane *stationes fisci*, to jest jednostki organizacyjne działające w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

W związku z tym szczególnie istotne jest rozróżnienie pomiędzy realizacją prawa dostępu do informacji publicznej (*access to public sector information*) a dalszą eksploatacją informacji publicznych, pozyskanych w ten sposób (*re-use of public sector information*). Prawo dostępu nie daje bowiem automatycznie prawa do korzystania lub rozporządzania nimi w sposób objęty wyłącznością uprawnionych podmiotów. Jeżeli więc informacje publiczne są równocześnie chronionymi utworami (przedmiotami praw pokrewnych) albo *sui generis* bazami danych, konieczne jest pozyskanie zgody podmiotu sektora publicznego jako podmiotu prawa własności intelektualnej”.

Problemy te (w tym związane ze stosowaniem przepisów ustawy o prawie autorskim oraz ustawy o ochronie baz danych) zostały już szczegółowo omówione w punkcie 1.5.

2.2.4. Partycypacja

Jak słusznie zauważono w przygotowanym przez Ministerstwo Gospodarki dokumencie *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, w obowiązujących przepisach brakuje precyzyjnego i spójnego określenia obszaru konsultacji, badań i analiz oraz sposobu ich realizacji. Przepisy regulujące to zagadnienie rozrzucone są po bardzo wielu aktach normatywnych i jedynie w fragmentaryczny sposób określają formę, tryb i zakres prowadzenia konsultacji. Do powyższych zarzutów tych należy dodać co najmniej dwie uwagi. Po pierwsze, obecna praktyka prowadzenia wymaganych konsultacji pozostaje pod ciągłą krytyką strony społecznej. Do najczęstszych zarzutów należy ukrywanie informacji o terminie rozpoczęcia konsultacji, ustalanie absurdalnie krótkich terminów na przedstawianie opinii (np.

od piątku do poniedziałku) czy zapraszanie do konsultacji jedynie wybranych podmiotów. Organ może nie odpowiedzieć na zgłaszane uwagi lub pominąć je bez żadnego uzasadnienia.

Po drugie, rozwiązania i procedury funkcjonujące obecnie w przeważającej mierze mają zastosowanie do podmiotów zorganizowanych – przedsiębiorców, organizacji społecznych itp. Jedynie w nielicznych przypadkach dają one szansę wypowiedzenia się osobom indywidualnym. Nie istnieje także praktyka korzystania z doświadczeń innych jednostek administracji, choć i w tym zakresie znajdziemy wyjątek w postaci ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która w artykule 6 stanowi, że takie dokumenty, jak strategia rozwoju kraju, strategie sektorowe, strategie rozwoju województwa, programy operacyjne oraz plany wykonawcze podlegają konsultacjom między innymi z jednostkami samorządu terytorialnego.

2.2.5. Konsultacje społeczne

Pewne możliwości partycypacji obywateli w procesach podejmowania decyzji znajdziemy już w aktach prawnych powstałych kilkadziesiąt lat temu. Ograniczoną możliwość aktywności obywateli przewidywał artykuł 107 Konstytucji marcowej, który przyznawał im prawo do wnoszenia petycji „do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych”. W pewnym zakresie także Kodeks postępowania administracyjnego, obowiązujący od roku 1960, uwzględnia prawo stron do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji. W artykule 8 kodeksu wyrażona jest zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Artykuł 9 wspomina o obowiązku należytego i wyczerpującego informowania stron o istotnych okolicznościach faktycznych i prawnych. Artykuł 10 nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. W artykule 31 odnajdujemy sens najbliższy idei konsultacji społecznych, rozumianych we współczesny sposób. Organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, może zawiadomić o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Mimo powyższych wyjątków w polskim systemie prawnym widoczny jest brak kompleksowego, spójnego podejścia do problematyki partycypacji i konsultacji społecznych. Istniejące regulacje są najczęściej wymuszone koniecznością dostosowania prawa polskiego do

standardów Unii Europejskiej. W efekcie są one często fragmentaryczne, ograniczone do pojedynczych dziedzin prawa, w różny sposób określają zasady i formy przeprowadzania konsultacji.

Na tym tle wyróżniają się przepisy dotyczące zasad dialogu społecznego pomiędzy pracownikami a pracodawcami. Jak się wydaje, wyjątkowy charakter polskich doświadczeń historycznych zdecydowały o tym, że konsultacje akurat w tej sferze regulowane są dość kompleksowo. Poza Konstytucją zagadnienie to regulują ustawa o Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, ustawa o związkach zawodowych i ustawa o organizacjach pracodawców.

Już w preambule Konstytucji odnajdujemy stwierdzenie, że prawa podstawowe dla państwa są „oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, **dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot**”. Zdanie to zostało rozwinięte w artykule 12, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”, oraz w artykule 20, który brzmi: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Nie znajdziemy jednak w Konstytucji przepisów, które wprost zobowiązywałyby organy administracji do przeprowadzania konsultacji społecznych. Uwarunkowania historyczne sprawiły, że pojęcie dialogu społecznego stosuje się w zasadzie wyłącznie do zagadnień „dotyczących interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego”. Ustawa powierza Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkim komisjom dialogu społecznego „prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych”. Podstawowe, przewidziane w ustawie sposoby działania stron to przedstawianie stanowisk w kwestiach makroekonomicznych, choć ustawa daje możliwość wnoszenia pod obrady komisji innych spraw o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym.

Ustawa o związkach zawodowych i ustawa o organizacjach pracodawców przewidują procedurę opiniowania zarówno projektów aktów prawnych, jak i założeń do nich. Obie ustawy, zgodnie ze swoimi nazwami, ograniczają jednak krąg podmiotów, którym przysługuje takie

uprawnienie. Ograniczony do zakresu spraw objętych zadaniami związków i pracodawców jest także ich zakres przedmiotowy. Warto także zwrócić uwagę, że w opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego konsultacjom nie podlegają (jako nie będące aktami prawnymi) uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych (w tym szkół, zakładów itp.)¹⁵⁰.

W mniejszym lub większym zakresie konsultacje społeczne przewidują także m.in.:

1. ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim;
2. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
3. ustawa o planowaniu przestrzennym;
4. ustawa Prawo ochrony środowiska;
5. regulamin prac Rady Ministrów.

Obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych na szczeblu lokalnym przewiduje każda z trzech ustaw samorządowych. Zgodnie z nimi poznanie opinii mieszkańców jest potrzebne m.in. w przypadku zmiany granic gmin, powiatów lub granic miasta, fakultatywnie w sprawach ważnych dla jednostki samorządu. Obowiązkowym konsultacjom, uwzględniającym sposób organizacji i zakres działania, podlegają także plany tworzenia jednostek pomocniczych gminy, takich jak sołectwo, dzielnica czy osiedle. Na wniosek zainteresowanych stron rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie, także mającej charakter konsultacyjny, młodzieżowej rady gminy. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na fakt, że zarzut naruszenia przepisów dotyczących konsultacji może być skutecznie podnoszony jedynie przez mieszkańców danej miejscowości¹⁵¹.

Obowiązek przeprowadzania konsultacji mogą przewidywać także inne ustawy. Z sytuacją taką mamy do czynienia przy tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przewidzianego przez ustawę o planowaniu przestrzennym. W niektórych sytuacjach obowiązek konsultacji społecznych może wynikać z różnych przepisów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zauważył, że organizacja debaty publicznej (zgodnie z artykułem 11 pkt 10 ustawy o planowaniu przestrzennym) stanowi jednocześnie formę konsultacji społecznych, o których mowa w artykule 5a ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁵⁰ Por. II OSK 333/05, II OSK 332/05, I OSK 1563/09. Odmienne: I OSK 606/09.

¹⁵¹ Por. wyrok NSA z 5.08.2010 (II OSK 1031/10).

Stanowisko to podzielił także Naczelny Sąd Administracyjny, zastrzegając, że „forma dyskusji, której organizacja jest jednym z obligatoryjnych elementów w procedurze tworzenia studium, zależy od jej organizatora, to jest wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma swobodę w tym zakresie, przy czym musi zachować warunek, aby dyskusja była publiczna, czyli nie ograniczała możliwości wypowiedzi zainteresowanym podmiotom. Mogą to być np. otwarte spotkania czy publikacja wypowiedzi w prasie”¹⁵².

Ponadto ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zobowiązuje samorządy do konsultacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji powinny być określone w uchwałach odpowiednich organów – a zatem mogą się między sobą w znaczący sposób różnić.

Bezpośrednie wyrażenie woli mieszkańców co do sposobu rozstrzygania sprawy ich dotyczącej przewiduje także ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym. Referendum może dotyczyć także odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (albo odpowiednio burmistrza lub prezydenta miasta). Referendum lokalne może być przeprowadzone na każdym poziomie samorządu terytorialnego. W latach 2000–2010 odbyło się 355 referendów w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego¹⁵³. Przeprowadzane referenda dotyczą także między innymi połączenia miast, ustanowienia strefy ciszy, budowy obwodnic. Wyłącznie w referendum lokalnym można zdecydować o samoopodatkowaniu się mieszkańców na cele publiczne.

Również ustawa o planowaniu przestrzennym nakłada na samorządy obowiązek umożliwienia zainteresowanym wyrażenia opinii o projekcie studium lub planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku opracowywania projektu na poziomie gminnym, wójt burmistrz lub prezydent miasta ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium lub planu zagospodarowania przestrzennego. Termin ten wynosi minimum 21 dni od dnia ogłoszenia. W przypadku sporządzania planu na poziomie

¹⁵² Por. Wyrok WSA w Lublinie z 5.12.2005 (II SA/Lu 887/05) oraz wyrok NSA z 20.06.2006 (II OSK 277/06).

¹⁵³ Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej, obliczenia własne.

województwa termin do zgłaszania wniosków nie może być krótszy niż 3 miesiące. Warto zwrócić uwagę, że w tej sferze działań administracji ustawodawca przewidział możliwość współpracy różnych instytucji publicznych. Świadczy o tym nałożenie na wyżej wymienione organy obowiązku zawiadomienia o przystąpieniu do sporządzania planu instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planów, katalog tych podmiotów pozostaje jednak niedookreślony.

Warte odnotowania jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w wyroku z 9 sierpnia 2007 roku. Sąd uznał, że celem konsultacji nie jest uzyskanie zgodności poglądów wszystkich mieszkańców gminy. Skoro tylko sześciu mieszkańców gminy jest niezadowolonych z przyjętego rozwiązania (przebiegu drogi), to konsultacje dały efekt pozytywny, a stanowisko skarżących, według których konsultacje trwały za krótko, jest jedynie ich indywidualnym poglądem w tej sprawie¹⁵⁴.

Szeroki zakres konsultacji, w dużej mierze wymuszony przepisami unijnymi, przewidują regulacje dotyczące ochrony środowiska, choć nie zawsze są to przepisy rangi ustawowej. W dokumencie zatytułowanym *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009 – z perspektywą do roku 2016* czytamy: „Przepisy prawa gwarantują udział społeczeństwa, w tym w szczególności organizacji ekologicznych, w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, w opiniowaniu projektów aktów prawnych, a także projektów finansowanych ze środków publicznych, w tym przede wszystkim ze środków Unii Europejskiej”. Warto zauważyć, że przepisy określają moment rozpoczęcia konsultacji w związku z planowaną inwestycją. Konsultacje rozpoczynają się najczęściej po dostarczeniu raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko do organu wydającego decyzję o uwarunkowaniach środowiskowych oraz po wyłożeniu go wglądu.

W odróżnieniu od przepisów przytoczonych powyżej Regulamin pracy Rady Ministrów ma charakter uniwersalny. Zgodnie z regulaminem uzasadnienia projektów wszystkich aktów normatywnych, przygotowywanych przez członków Rady Ministrów lub inne organy administracji rządowej, powinny zawierać tak zwaną ocenę skutków regulacji. Ocena taka powinna być dokonana między innymi na podstawie przeprowadzonych konsultacji, a płynące z nich wnioski powinny uzasadniać dokonanie proponowanej zmiany. Obowiązek zasięgnięcia opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy przewiduje także rozporządzenie

¹⁵⁴ Wyrok NSA z 9.08.2007 (III OSK 763/07).

Prezesa Rady Ministrów Zasady techniki prawodawczej oraz ustawa o działach administracji rządowej. W artykule 38 rozporządzenia czytamy: „w celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem współdziała (...) z (...) organami samorządu terytorialnego, jak również organami samorządu zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych”. Powyższe rozwiązanie, w którym konsultacji podlegają jedynie założenia do projektów ustaw, wzbudza protesty organizacji pozarządowych, które chciałyby konsultować także same projekty ustaw. Zdaniem strony rządowej nie jest to potrzebne, ponieważ projekt ustawy, teoretycznie rzecz ujmując, powinien być tylko przełożeniem założeń na język prawny. W praktyce jednak, jak stwierdza jeden z obserwatorów, proces dalszych uzgodnień międzyresortowych sprawia, że „tekst końcowy, który wpływa do Sejmu, jest bardzo trudny do przewidzenia i często wypadają z niego uwagi organizacji przyjęte na wczesnym etapie”. Uznając stosowność tych uwag, ministrowie konsultują niekiedy także treść projektów ustaw, ale nie jest to praktyka powszechna. Konferencje takie organizuje się, gdy do danego projektu zgłoszonych zostaje bardzo dużo uwag. Według raportu Fundacji Batorego „dochodzi podczas nich do rzeczywistego dialogu i wprowadza się wówczas wiele istotnych zmian” (s. 36). Nie ma jednak jasnych reguł, dotyczących korzystania z opinii organizacji pozarządowych podczas takich spotkań. Nieprzejrzysta jest także praktyka ich organizowania. Podobnie jak w procedurze konsultacji do Oceny Skutków Regulacji nie jest jasne, kto ma prawo uczestniczyć w konferencjach. „Przepisy dają wolną rękę organom przygotowującym akty prawne” – a więc nie wszyscy, którzy przesłali uwagi do projektu, muszą zostać na nie zaproszeni.

Problematykę konsultacji społecznych reguluje także **Regulamin Sejmu**. Stanowi on, że projekty ustaw wnoszone przez rząd, prezydenta lub przez obywateli powinny zawierać wyniki przeprowadzonych konsultacji. Projekty poselskie z kolei są kierowane do konsultacji przed pierwszym czytaniem. Konsultacje odbywają się w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Ponadto, po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania przez właściwą komisję, może zostać przeprowadzone wysłuchanie publiczne. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy mają podmioty, które po ogłoszeniu projektu zgłosiły, co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, oraz podmioty, które zgłosiły zainteresowanie w trybie ustawy o działalności

lobbingowej. Zainteresowane osoby, po uprzednim zarejestrowaniu w charakterze obserwatorów, mogą także uczestniczyć w posiedzeniach komisji i podkomisji. Mogą prezentować swoje stanowiska ustnie lub składać je w formie pisemnej do protokołu. Posłowie bardzo rzadko korzystają z instytucji wysłuchania publicznego, zdarza się natomiast, że poselskie projekty kierowane są do konsultacji, przede wszystkim jednak z tak zwanymi partnerami społecznymi z Komisji Trójstronnej, a nie organizacjami trzeciego sektora.

2.2.6. Inicjatywa obywatelska

Partycypacja obywateli może przybrać także inną, bardziej aktywną formę. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, wprowadzająca w życie artykuł 118 ust. 2 Konstytucji, stanowi, że z inicjatywą ustawodawczą może wystąpić grupa obywateli polskich, która liczy co najmniej 100 tysięcy osób, mających prawo wybierania do Sejmu. Do zalet tego trybu należy między innymi odstępienie od zasady dyskontynuacji, możliwość wnoszenia kilku projektów ustaw w tej samej sprawie czy określenie maksymalnego, trzymiesięcznego terminu na pierwsze czytanie projektu ustawy. Utrudnienia polegają tu natomiast na rygorystycznych przepisach dotyczących formy projektu ustawy. Musi on czynić zadość wymogom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że propozycja obywatelska musi przybrać kształt projektu, a nie może być jedynie zgłoszeniem pomysłu. Ustawa określa także sposób organizacji komitetu inicjatywy ustawodawczej i zasady finansowania całej procedury.

2.2.7. Inicjatywa lokalna

Z obywatelską inicjatywą ustawodawczą nie należy mylić innej formy partycypacji społecznej, a mianowicie inicjatywy lokalnej. Instytucję tę reguluje ustawa o działalności pożytku publicznego. Jak czytamy w artykule 19b tejże ustawy, w ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy mogą, bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych, złożyć do jednostki samorządu terytorialnego wniosek o realizację wybranego zadania publicznego. W przypadku pozytywnej oceny takiego wniosku (jej kryteria określa organ stanowiący) dochodzi do podpisania umowy pomiędzy wnioskodawcą a jednostką samorządu terytorialnego. Bezpośrednim wykonawcą danego przedsięwzięcia jest zatem organizacja lub osoba

indywidualna. Uwzględnienie przez ustawodawcę prowadzenia współpracy w takiej formie zasługuje na pochwałę, ponieważ w jasny i jednoznaczny sposób określa samą możliwość i zasady jej prowadzenia.

2.2.8. Media społeczne/ komunikacja

Wszystkie opisane w poprzednich podrozdziałach przepisy dotyczą, w różnym zakresie, kwestii komunikacji organów administracji z innymi podmiotami – obywatelami, organizacjami społecznymi albo innymi instytucjami publicznymi. Normy te są uzupełniane regulacjami (czasem chronologicznie wcześniejszymi) o charakterze ogólnym, takimi jak ustawa Prawo prasowe, rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej czy statuty organizacyjne poszczególnych jednostek administracji. Po wejściu w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej znowelizowano ustawę Prawo prasowe w ten sposób, że obecnie w zakresie dostępu dziennikarzy do informacji publicznej odsyła ona wprost do ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁵⁵. Szczególne uprawnienia dziennikarzy wynikające z Prawa prasowego obejmują między innymi prawo do tajemnicy zawodowej, obowiązek udzielenia przez organy odpowiedzi na krytykę prasową czy – w przypadku odmowy udzielenia informacji – obowiązek organów sporządzenia odmowy w formie pisemnej. Przepisy wewnętrzne regulują z kolei formalne aspekty działania jednostek wewnętrznych, odpowiedzialnych za politykę komunikacyjną danego urzędu: określają zadania rzeczników prasowych, organizację biur prasowych, zasady postępowania w sprawach skarg i wniosków itp.

Istniejące przepisy nie pozwalają jednak na wykorzystanie potencjału drzemiącego w nowych narzędziach komunikacyjnych, szczególnie w mediach społecznościowych. Ani przepisy, ani – jak się wydaje – same urzędy nie są przygotowane na przejście od modelu komunikacji urząd-obywatel do modelu komunikacji dwustronnej. Nie ma wytycznych, które wskazywałyby, w jaki sposób urzędnicy mają się zachowywać i reagować na aktywność innych użytkowników. Jeśli nawet urzędy są obecne na takich portalach, jak Nasza-Klasa, Facebook, Blip czy Twitter, to odbywa się to *ad hoc*, na zasadzie uznaniowości. Nie istnieją standardy publikowania informacji w poszczególnych portalach. Nie ma strategii, które określałyby cele,

¹⁵⁵ Art. 3a ustawy Prawo prasowe z 26.01.1984.

jakie mają być realizowane za ich pomocą. Tymczasem różnorodność celów istotnie wpływa na skuteczność przekazu: innego rodzaju informacje można publikować na Twitterze, portalu YouTube czy Facebooku. Z uwarunkowań tych zdają sobie sprawę inne kraje. W Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Finlandii czy Australii znajdziemy szczegółowe wytyczne¹⁵⁶, które z jednej strony umożliwiają lepsze wykorzystanie danego medium, z drugiej zaś ułatwiają pracę samym urzędnikom: nie tylko wyjaśniają charakter i sposób funkcjonowania poszczególnych portali, lecz dają także szczegółowe wskazówki na temat na przykład jakości lub formatu publikowanych materiałów multimedialnych, identyfikacji urzędników, sposobu reagowania na różnego rodzaju wypowiedzi czy tego, jakich informacji można, a jakich nie powinno się udzielać. W zaleceniach podkreśla się, że odbiorcy komunikatów nadawanych przez administrację za pośrednictwem nowych środków komunikacji nie są tylko biernymi odbiorcami. Traktują administrację jak każdego innego użytkownika. Przyzwyczajeni do ciągłej interakcji komentują, oceniają, odpowiadają na zamieszczane informacje – i oczekują reakcji na swoje działania. Tymczasem w Polsce media społecznościowe są traktowane przez urzędników jako kolejny kanał komunikacji jednokierunkowej. Wypowiedziom, komentarzom innych użytkowników (czasem bardzo licznych) na „urzędowe” publikacje najczęściej nie towarzyszy ze strony administracji żadna informacja zwrotna – w postaci odpowiedzi, wyjaśnienia, nawiązania interakcji z użytkownikiem. W naszym przekonaniu bezpośrednią przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak odpowiednich przepisów. O ile bowiem można znaleźć w istniejących przepisach podstawę prawną do publikowania informacji w różnych serwisach¹⁵⁷, o tyle nie ma w nich zasad regulujących postępowanie urzędników wykraczające poza proste zamieszczenie materiałów. Nie dziwi zatem odpowiedź udzielona przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Na pytanie, jakie przepisy obowiązują przy publikowaniu informacji na stronach innych niż kprm.gov.pl (a więc na przykład na Facebooku lub Blipie), stwierdzono, że „nie ma odrębnych przepisów w zakresie publikowania informacji poza dwiema głównymi stronami stworzonymi przez KPRM (tj. premier.gov.pl i bip.kprm.gov.pl)”. Istniejące przepisy odnoszą się zaś właśnie

¹⁵⁶ Por. <http://agimo.govspace.gov.au/files/2010/04/social-media-101.pdf>,
<http://digitaldiplomacy.fco.gov.uk/en/guidance/content/social-media/>,
<http://www.seattle.gov/pan/SocialMediaPolicy.htm>, <http://blog.usa.gov/roller/govgab/page/policies>,
<http://www.datainspektionen.se/Documents/faktablad-sociala-medier.pdf>,
<http://government.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/en.jsp?toid=1928&c=0&moid=4552&oid=306945>

¹⁵⁷ Np. na podstawie ogólnego przepisu, że dana jednostka „realizuje zadania w zakresie (...) kreowania zadań z zakresu relacji z mediami oraz opinią publiczną” (par. 22 Statutu organizacyjnego KPRM).

– i jedynie – do publikowania informacji. Dobrym przykładem może tu być działalność samorządu województwa śląskiego. Pod adresem www.slaskie.pl znajdziemy zawierający mnóstwo informacji portal, z odnośnikami do oficjalnych kont urzędu marszałkowskiego w portalach YouTube i Facebook, umożliwiający lokalizację siedziby urzędu na kilku (co zdarza się bardzo rzadko) konkurujących ze sobą mapach. Słowem: choć daleko mu do ideału, to na tle innych urzędów portal przedstawia się w sposób dobrze zorganizowany i nowoczesny. Niestety, taka „nowoczesność” mogłaby budzić podziw 5–10 lat temu i być stawiana za absolutny wzór dla innych organów administracji, jednak obecnie ograniczenie możliwości działania użytkownika do zapisania się na listę mailingową oraz złożenia „skargi i wniosku” za pośrednictwem poczty elektronicznej to zbyt mało. Swoistą rewolucją w tym zakresie jest inicjatywa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 12 marca 2011 roku, umożliwiająca osobom odwiedzającym stronę Kancelarii głosowanie na najważniejsze wprowadzone „zmiany na lepsze” lub zgłaszanie własnych postulatów. Jakościową różnicę pomiędzy tymi dwoma modelami obrazuje liczba interakcji podjętych przez użytkowników. Oficjalny kanał wideo Kancelarii na YouTube, funkcjonujący od 7 lipca 2009 roku, ma 291 stałych widzów. Łączna liczba wyświetleń wszystkich 381 nagrań, opublikowanych od początku funkcjonowania kanału, wynosi 147 518, przy czym jest to zachowanie bierne, polegające jedynie na obejrzeniu przygotowanego przez Kancelarię materiału. Możliwość dodawania komentarzy przez użytkowników wyłączono. Tymczasem w głosowaniu „Zmiany na lepsze” w ciągu zaledwie kilkunastu dni wzięło udział kilkadziesiąt tysięcy osób, a zgłoszono w nim kilkaset propozycji¹⁵⁸.

Powyższe problemy są w dużej mierze spowodowane zmianami, jakie zaszły w sferze komunikacji na skutek rozwoju technologii informacyjnych. Media przestały być jedynym źródłem informacji i jedynym ich przekaznikiem. Nie tylko pojedyncze osoby fizyczne, lecz również organy administracji skutecznie przejmują część zadań, tradycyjnie wykonywanych jedynie przez media zorganizowane w formie redakcji, wydawnictw, stacji radiowych i telewizyjnych. Jeszcze na początku istnienia internetu wydawało się, że będą nim rządziły podobne zasady. Pięć czy dziesięć lat temu regularne tworzenie przekazu internetowego wymagało dużej wiedzy technologicznej, nakładów na utrzymanie infrastruktury itp. Rozwój technologii sprawił, że monopol informacyjny mediów został poważnie zagrożony. Ograniczeniu

¹⁵⁸ Źródło: <http://www.youtube.com/user/KancelariaPremiera#p/a>; Kancelaria Premiera Rady Ministrów; http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/50_tysiecy_glosow_kilkaset_po,6236/

uległa także funkcja mediów jako pośrednika w kontaktach pomiędzy administracją a obywatelami. Zmianom tym jedynie w niewielkim stopniu towarzyszą zmiany w prawie. Prawo prasowe z roku 1984 odnosi się przecież jedynie do dziennikarzy „etatowych”. Tymczasem przynajmniej część ich funkcji przejęły inne podmioty, które – choć nie nazywają siebie dziennikarzami – wykonują podobne zadania. Przekazują informacje, komentują, wyrażają opinie i reprezentują zdania różnych środowisk. Osoby prywatne nie potrzebują do takich działań żadnych przepisów, jednak odpowiednie przepisy są niezbędne, aby organy administracji mogły brać te działania pod uwagę (a w pewnym zakresie wręcz je wykonywać).

Podsumowanie

Wnioski na temat perspektyw i ograniczeń wprowadzania otwartego rządu w Polsce są jednocześnie optymistyczne i pesymistyczne.

Z jednej strony wydaje się, że urzędnicy generalnie dostrzegają potrzebę większego otwarcia się na wkład ze strony obywateli i trzeciego sektora, zwiększenia przejrzystości działania władz i poszerzenia pól współpracy. Pogodzili się także z tym, że obywatele, organizacje pozarządowe oraz media mają prawo „patrzeć im na ręce”, nawet jeśli zdarza się – niestety, wcale nie tak rzadko – zamykanie dostępu do jakiś konkretnych informacji o działaniach administracji. Efektywnego otwierania polskiej administracji nie blokują też jakieś wyjątkowo złe i szkodliwe przepisy, choć oczywiście nie wszystkie uregulowania są doskonałe. Powstaje również coraz więcej narzędzi umożliwiających efektywniejszą komunikację obywatel-urząd, jak na przykład coraz powszechniejsze platformy konsultacji online, stosowane przez administrację na szczeblu lokalnym. Można wymienić mnóstwo przykładów efektywnej współpracy pomiędzy urzędami i partnerami zewnętrznymi.

Z drugiej jednak strony uderzają brak wizji, złe planowanie i organizacja oraz bezwład, który powoduje niesterowność systemu administracji na różnych poziomach i uniemożliwia skuteczne wdrażanie reform oraz efektywną działalność na co dzień. Polskie urzędy wkładają też zbyt wiele energii w wykonywanie „ruchów pozorowanych” i działań fasadowych, zmierzając do wypełnienia obowiązków ustawowych czy przynajmniej pozornego zaspokojenia oczekiwań organizacji trzeciego sektora lub mediów.

Jest to widoczne w działalności pojedynczych urzędów gminy, w których na przykład tworzy się Biuletyn Informacji Publicznej, bo wymaga tego ustawa, ale ma on więcej zakładek pustych niż pełnych. Albo buduje się skrzynkę podawczą na ePUAP-ie, ale nikt nie sprawdza jej zawartości. Urządza się konsultacje społeczne 27 grudnia o godzinie 16.00, a ogłoszenie o nich wiesza się w gablocie w zaułku korytarza urzędu, gdzie nie zagląda żaden interesant.

Często nie lepiej, a nawet gorzej, wygląda sytuacja na poziomie centralnym, gdzie złe lub niekonsekwentne wdrażanie reform generuje ogromne koszty i przynosi niewielkie korzyści. Przykładem może być budowanie odrębnych zamkniętych systemów informatycznych w resortach, co utrudnia wymianę danych. Nagminne jest też nieprzestrzeganie regulaminów i wytycznych, które rząd sam ustalił dla siebie, na przykład ministerstwa wyznaczają dwa dni na konsultacje ważnych rozporządzeń, bo źle zaplanowano cały proces uchwalania aktu, a „czas goni, bo nie wyrabiają się z planem”. Albo lekceważy się obowiązek prowadzenia rzetelnej Oceny Skutków Regulacji, z czego nikt ich nie rozlicza.

Taki bezwład sprawia, że nie wprowadza się nie tylko głębokich reform systemowych, ale ogromne trudności występują nawet przy niewielkich korektach. Obserwatorzy na zewnątrz i wewnątrz administracji od dawna podkreślają, że jest wiele punktów, w których wprowadzenie stosunkowo niewielkich zmian w prawie czy wydanie konkretnych decyzji mogłoby zasadniczo poprawić sytuację. Zmiany takie to na przykład wydanie jednego obowiązującego standardu informacyjnego i informatycznego dla Biuletynów Informacji Publicznej, wprowadzenie obowiązku merytorycznego odnoszenia się do nieuwzględnionych uwag partnerów w konsultacjach projektów aktów prawnych czy publikowanie projektów aktów legislacyjnych na poziomie centralnym w formacie XML. Postulaty te nie są kontrowersyjne pod względem politycznym, nie budzą też szczególnego oporu wśród urzędników, a mimo to ciągle nie zostają uwzględnione.

2.3. Działania polskich organizacji pozarządowych w obszarze otwartego rządu

Obecnie obowiązujące regulacje ustawowe dotyczą przede wszystkim dwóch aspektów otwartości, mających podstawowe znaczenie dla budowy modelu otwartego rządu: jawności informacji oraz powiązanego z nią prawa do informacji, a także ochrony informacji (w tym ochrony informacji niejawnych oraz ochrony danych osobowych). Rozwiązania te należy jednak uaktualnić. Pozostałe kwestie związane z ponownym wykorzystaniem informacji, partycypacji czy inicjatywy obywatelskiej wymagają opracowania od podstaw nowoczesnych mechanizmów prawnych. Wszystkie aspekty funkcjonowania otwartego rządu wymagają zatem, naszym zdaniem, zmian w prawie.

2.2.1. Jawność informacji

Przepisy, w których mówi się o uprawnieniach obywateli do informacji o działaniach władzy publicznej, możemy odnaleźć już w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku. Artykuł 5 nakładał na wszystkie organy władz i administracji państwowej obowiązek „zdawania narodowi sprawy ze swej działalności”. W obecnej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku obowiązuje zasada jawności (lub inaczej mówiąc dostępności) informacji, dotyczącej działalności władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania tej władzy. W Rozdziale II, zatytułowanym *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, w dziale *Wolności i prawa polityczne* wprowadzono zasadę ogólną dostępu (art. 61 ust. 1) oraz określone wyjątki od reguły (art. 61 ust. 3), które mogą zostać ustanowione wyłącznie w drodze ustawy. Przesłankami ograniczenia mogą być m.in. ochrona wolności i praw innych osób, ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Należy podkreślić, że umiejscowienie tego artykułu nie jest przypadkowe. Potwierdza ono status prawa do informacji jako prawa politycznego o takim samym znaczeniu, jak prawo do udziału w wyborach (art. 62) czy prawo do zrzeszania się (art. 58 i 59).

Podstawowe zasady dostępu do informacji i jego ograniczenia określone są w ustawie z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.). Ułatwia ona egzekwowanie prawa zapisanego w artykule 61 Konstytucji oraz wskazuje sposoby

jego realizacji. Pamiętać jednak trzeba, że konstytucyjna zasada jawności przenika cały system prawny i znajduje odzwierciedlenie w wielu aktach prawnych. Uprawnienie do otrzymania informacji może wynikać np. z przepisów prawa prasowego, przepisów ustaw samorządowych czy innych regulacji szczególnych. Jak trafnie zauważa Piotr Szkudlarek w *Komentarzu do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „ustawodawca dopuszcza taką możliwość, że informacje można otrzymać, posługując się różnymi ustawami”.¹⁵⁹ W powszechnej praktyce – także orzecniczej – kluczowe miejsce zajmuje jednak ustawa o dostępie do informacji publicznej. Reguluje ona przede wszystkim kwestie jawności informacji (i powiązanego z nią prawa do informacji) oraz ochrony informacji.

Ustawa przewiduje cztery tryby udostępniania informacji publicznej. Podstawowy sposób to obligatoryjne ogłaszanie określonych w ustawie informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej. Kolejny sposób to wyłożenie lub wywieszenie informacji w miejscach ogólnie dostępnych. Jeśli poszukiwane informacje nie są dostępne w żaden z powyższych sposobów, zainteresowany może złożyć wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Wszystkim zainteresowanym przysługuje także prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów.

Przyjęte w ustawie rozwiązanie, przyznające prawo dostępu do informacji publicznej każdemu, bez konieczności wykazania interesu faktycznego lub prawnego, dobrze wpisuje się w filozofię otwartego rządu. Łatwość, przynajmniej formalna, dostępu do informacji sprzyja przejrzystości funkcjonowania administracji. Dzięki temu, że ustawa nie wprowadza żadnych wymagań dotyczących formy, wniosek o udostępnienie informacji publicznej może być złożony w dowolny sposób: ustnie, pisemnie, za pośrednictwem poczty elektronicznej lub jeszcze innych środków komunikacji. Nie mamy także obowiązku podawać żadnych danych – poza tymi, które są niezbędne organowi, aby przekazać nam informacje, o które wnioskowaliśmy. Pozytywnie należy także ocenić zobowiązanie podmiotów publicznych do proaktywnego udostępniania informacji poprzez publikowanie ich w Biuletynach Informacji Publicznej.

Wśród podstawowych wad ustawy o dostępie do informacji publicznej należy wskazać nieprecyzyjne określenie jej zakresu przedmiotowego. „Informacja publiczna” jest w ustawie

¹⁵⁹ Piotr Szkudlarek, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Kraków: Wydawnictwo „Zielone Brygady”, 2002.

zdefiniowana jako „każda informacja o sprawach publicznych”. Teoretycznie¹⁶⁰ tak szerokie ujęcie powinno ułatwiać dostęp do informacji publicznej, w praktyce jednak brak precyzyjnej definicji bywa wykorzystywany przez podmioty publiczne w celu ograniczania dostępu. Choć mogłoby się wydawać, że na przykład w przypadku informacji o podpisanych przez gminę umowach, o decyzjach o warunkach zabudowy czy informacji o umorzonych zaległościach podatkowych nie powinno być wątpliwości, że stanowią one informację publiczną, to sprawy te zostały jednoznacznie rozstrzygnięte dopiero przez sądy¹⁶¹. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w wyroku z 30 października 2002 roku, że „informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują w zakresie tych kompetencji”¹⁶². Podobną argumentację przyjął w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie: „Organy publiczne, a precyzyjniej określając organy uprawnione do wykonywania zadań publicznych, z założenia nie podejmują innych czynności jak załatwianie spraw publicznych. Wykonywanie zadania publicznego nie może polegać na realizacji sprawy prywatnej i stąd pod pojęciem informacji o sprawie publicznej należy rozumieć również każdą czynność i każde działanie organu władzy publicznej tak w sferze prawa administracyjnego, jak i np. w sferze prawa cywilnego”¹⁶³. W praktyce, dzięki orzecznictwu Naczelnego Sądu Administracyjnego, wiemy, że informacją publiczną są między innymi testy, pytania i zadania symulacyjne wykorzystywane do konkursów¹⁶⁴, zasady prowadzenia przetargów, informacje (w tym nagrania audio i wideo) z sesji rady miasta/gminy i nagrania audio z sesji rady dzielnicy¹⁶⁵, akty notarialne sprzedaży nieruchomości należącej do jednostki samorządu terytorialnego¹⁶⁶, podpisane przez gminę umowy¹⁶⁷, decyzje o warunkach zabudowy¹⁶⁸, informacje o umorzonych zaległościach podatkowych¹⁶⁹, informacje o składzie osobowym, warunkach rekrutacji oraz

¹⁶¹ Por. wyroki II SAB/Ke 14/08, IV SA/Po 545/07, IV SA/Po 12/06.

¹⁶² Por. II SA 1956/02.

¹⁶³ Por. II SAB/Kr 56/07.

¹⁶⁴ Por. II SA/Wa 46/04.

¹⁶⁵ Por. II SA/Kr 1356/04.

¹⁶⁶ Por. IV SAB/Gl 4/08.

¹⁶⁷ Por. II SAB/Ke 14/08.

¹⁶⁸ Por. IV SA/Po 545/07.

¹⁶⁹ Por. IV SA/Po 212/06.

poniesionych kosztach wyjazdu delegacji jednostki samorządu terytorialnego¹⁷⁰ czy orzeczenia dyscyplinarne uczelni wyższej¹⁷¹.

Bardziej precyzyjnie regulowany jest zakres podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Zgodnie z artykułem 4 ustawy obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w tym także podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, a również związki zawodowe i partie polityczne. Także i na tym tle pojawiają się jednak rozstrzygnięcia sądowe. Problemów interpretacyjnych przysparza szczególnie określenie podmiotów wykonujących zadania publiczne lub gospodarujących mieniem publicznym. Warto zwrócić uwagę, że z podmiotów, które podlegają reżimowi ustawy, sądy administracyjne wyłączają spółki komunalne, argumentując, że zasady dostępu do dokumentacji spółek (których jedynym udziałowcem są podmioty publiczne) regulowane są jedynie przepisami Kodeksu spółek handlowych¹⁷². Jak się wydaje, właściwszym rozwiązaniem byłoby raczej uznanie przedmiotowych dokumentów za informację publiczną i ewentualne odmówienie jej udostępnienia z powołaniem się na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy.

Mimo obszernego dorobku sądów administracyjnych (częściowo opisanego powyżej), zmierzającego w stronę szerokiego określenia zakresu tak przedmiotowego, jak i podmiotowego ustawy¹⁷³, w codziennych działaniach administracji wciąż brakuje ducha otwartości¹⁷⁴. Nadal powszechne jest całkowite ignorowanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Zachowanie takie cechuje, w zależności od badania, od 10 do 40% badanych jednostek. Jak wynika z analizy orzecznictwa oraz literatury przedmiotu, podmioty zobowiązane utrudniają uzyskanie informacji w rozmaity sposób: formalnie – przekraczając ustawowe terminy, żądając dodatkowych informacji od wnioskodawcy, wprowadzając nieuzasadnione opłaty, oraz

¹⁷⁰ Por. II SAB/Łd 10/09.

¹⁷¹ Por. IV SAB/GI 66/09.

¹⁷² Por. I OSK 1059/07.

¹⁷³ Centralna Baza Orzeczeń Administracyjnych pod hasłem „dostęp do informacji publicznej” wyświetla 1115 orzeczeń.

¹⁷⁴ Por. raporty Bona Fides, PCDIP, NIK 2004 i 2006.

merytorycznie – odmawiając udostępnienia informacji z uwagi na (rzekome) wyłączenia przewidziane w ustawie. Szerzej o tych barierach piszemy w rozdziale 2.

Jednym z argumentów, na który powołują się organy administracji, odmawiając dostępu do informacji publicznej, jest ochrona prawnoautorska dokumentów będących przedmiotem wniosków. Wnioskodawcy często spotykają się z tłumaczeniem, że żądana informacja stanowi utwór w rozumieniu prawa autorskiego, a zatem jest chroniona prawem autorskim i z tego powodu nie może zostać udostępniona. Z sytuacją taką mamy do czynienia szczególnie w przypadkach, gdy zapytanie o udostępnienie informacji publicznej dotyczy treści dostarczanych przez osoby trzecie na zamówienie instytucji publicznej. Przyjęcie takiej argumentacji zdaje się wynikać z faktu, że dysponenti informacji publicznej odmawiający dostępu nie zauważają różnicy pomiędzy prawem dostępu do informacji a prawem do jej ponownego wykorzystania. Dokładniejszy opis tego zagadnienia znajduje się w kolejnym rozdziale, warto natomiast przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 stycznia 2011 roku. Czytamy w nim:

„Udostępnieniu na podstawie przepisów o informacji publicznej podlegają wszystkie dokumenty, choćby zostały wytworzone przez prywatne podmioty – np. kancelarie prawne – jeśli tylko dotyczą one sfery publicznej i służą wykonywaniu zadań publicznych. Nie ma przy tym znaczenia, czy treść dokumentu powstała bezpośrednio w urzędzie, czy też autorem jest osoba trzecia i jej też przysługują ewentualne prawa autorskie”¹⁷⁵. Więcej o problematyce prawnoautorskiej piszemy w punkcie 2.2.3.

Poważnym utrudnieniem w dostępie do informacji publicznej jest także nadużywanie przez podmioty publiczne możliwości pobierania opłat za jej udostępnienie. Zgodnie z ustawą, zasadą jest bezpłatne udostępnianie informacji. Ewentualna opłata może pokrywać jedynie „dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępniania lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku” (art. 15 ustawy). Wysokość opłaty powinna być ustalana w każdym przypadku indywidualnie i odpowiadać rzeczywiście poniesionym kosztom. Tymczasem nie należy do rzadkości sytuacja, w której organy zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej tworzą stałe cenniki udostępnienia informacji lub w sposób sprzeczny z ustawą uznają za koszt jej udostępnienia koszty pracy swoich pracowników.

¹⁷⁵ Por. I OSK 1855/10.

Kontroli działań administracji nie sprzyja także podwójna właściwość sądów przewidziana w ustawie. Zgodnie z przepisami w przypadku odmowy udostępnienia informacji, niemożności jej udostępnienia w sposób oczekiwany przez wnioskodawcę czy beczynności organu, właściwe są sądy administracyjne. Jeśli zaś podmiotowi odmówiono prawa dostępu ze względu na wyłączenie jawności informacji publicznej, właściwy jest sąd powszechny. Podział przesłanek odmowy jest mało klarowny i dodatkowo wydłuża procedurę kontroli dostępu do informacji. Przebieg postępowania komplikują zarówno wnioskodawcy (zwracając się do niewłaściwego sądu), jak i same organy (rozstrzygając sprawy w niewłaściwej formie).

Ustawa o dostępie do informacji publicznej obowiązuje już blisko dziesięć lat. W tym czasie, dzięki dorobkowi orzecznictwa i doktryny, zlikwidowano niektóre z jej wad. Małgorzata Jaśkowska, Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, twierdzi: „Orzeczenia sądowe wypełniły ustawę treścią, mimo że przyjęte w nich praktyki są nieraz odwrotne niż zapisane w ustawie”¹⁷⁶. Choć uzyskanie dostępu do informacji publicznej bywa utrudnione, trwa czasem długo lub okazuje się zgoła niemożliwe, ustawę tę należy uznać za narzędzie skuteczne, choć jedynie w zakresie uzyskania dostępu. O jej ograniczeniach z punktu widzenia innych elementów otwartego rządu piszemy poniżej.

Polski sektor pozarządowy to kilkadziesiąt tysięcy stowarzyszeń i fundacji działających na wielu polach. W 2010 roku było zarejestrowanych 92 044 stowarzyszeń i organizacji społecznych oraz 12 444 fundacji¹⁷⁷. Aktywność wielu z tych organizacji dotyczy – mniej lub bardziej bezpośrednio – życia publicznego, choć niekoniecznie w ten sposób określają one przedmiot swojej działalności. Podobnie jak w innych państwach, również i w Polsce wiele inicjatyw zawierających się w szeroko rozumianym modelu otwartego rządu realizuje właśnie trzeci sektor. Istnieje szereg organizacji, które działają w obrębie promowania dostępu do informacji publicznej, jej ponownego wykorzystania, a także w obszarze określanym w tym dokumencie jako zaangażowanie – na polu partycypacji i konsultacji. W tym rozdziale chcemy zaprezentować niektóre inicjatywy organizacji pozarządowych, które stanowią przejaw „oddolnego”, obywatelskiego ruchu otwierania rządu.

¹⁷⁶ M. Jendra, *Dostęp do informacji w świetle orzecznictwa sądowego*, Infor.pl, http://samorząd.infor.pl/temat_dnia/artykuly/386310,dostep_do_informacji_w_swietle_orzecznictwa_sadowego.html, 15.04.2010.

¹⁷⁷ Źródło: Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

2.3.1. Dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystanie

W dziedzinie dotyczącej dostępu do informacji publicznej działają organizacje zajmujące się nadzorem obywatelskim – są to organizacje strażnicze (*watchdog*). Obserwują one życie publiczne i monitorują funkcjonowanie instytucji, a gdy wymaga tego interes społeczny – podejmują interwencje, których cel stanowi zmiana działania, eliminacja patologii. Ważnym elementem działalności tego rodzaju organizacji jest formułowanie rekomendacji dla instytucji i wywieranie nacisku na rzecz zmian (poprzez rzecznictwo, zbiórki podpisów, kampanie medialne).

W Polsce jest stosunkowo niewiele organizacji *stricte* strażniczych, ale wiele organizacji pozarządowych w ramach swojej szerszej działalności podejmuje aktywność, którą można tak zakwalifikować. Prekursorami na tym polu były Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja im. Stefana Batorego w ramach Programu Przeciw Korupcji oraz polski oddział Transparency International. Choć brakuje badań, które pokazałyby pełny obraz działalności strażniczej w Polsce, portal watchdog.org.pl wymienia około 300 takich inicjatyw¹⁷⁸. W ocenie reprezentantów organizacji strażniczych to jednak zbyt mało w stosunku do potrzeb¹⁷⁹.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (SLLGO)

SLLGO zajmuje się wspieraniem działań i organizacji strażniczych w ramach programu „Mocna straż”. Na co dzień projekt obejmuje kursy internetowe, stacjonarne, spotkania o różnych aspektach działań strażniczych oraz prowadzenie portalu na ich temat – watchdog.org.pl. W 2010 roku w ramach „Mocnej straży” po raz pierwszy w Polsce odbyła się konferencja poświęcona przejrzystości (Transparency Camp). Obok polskich organizacji uczestniczyło w niej wielu gości z najważniejszych światowych organizacji, które zajmują się przejrzystością i informacją publiczną.

Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej (PCDIP)

¹⁷⁸ Portal pokazuje te inicjatywy na mapie – można ją znaleźć pod adresem http://watchdog.org.pl/mapa_projektow_strazniczych,27,dz.html

¹⁷⁹ M. Sobczyk, M. Wrzesień, *Oddolne Izby Kontroli*, „Obywatel” 2010, nr 3, <http://obywatel.org.pl/index.php?module=pagemaster&func=viewpub&tid=3&pid=1855>

Prowadzone przez SLLGO Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej zajmuje się bezpośrednio problematyką dostępu do informacji. Działania PCDIP polegają na gromadzeniu wiedzy i doświadczeń na temat prawa do informacji, promocji i zachęcania do korzystania z tego prawa oraz działalności rzeczniczej – wywieraniem wpływu na władze publiczne, aby działały w sposób przejrzysty, jawny i odpowiedzialny. PCDIP powstało, ponieważ bez dostępu do informacji działanie organizacji strażniczych jest istotnie utrudnione. Centrum prowadzi poradnictwo i uczestniczy w sprawach związanych z udostępnieniem informacji publicznej. Co roku organizuje „Tydzień informacji publicznej”, w trakcie którego odbywają się sesje i warsztaty skierowane do obywateli, reprezentantów organizacji pozarządowych oraz pracowników instytucji publicznych. W 2010 roku PCDIP zorganizowało po raz pierwszy konkurs „Wyważanie otwartych drzwi”, w którym nagrodzono dobre praktyki, związane z dostępem do informacji (natomiast piętnowano złe).

Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Bona Fides

Istotne działania dotyczące kwestii dostępu do informacji publicznej realizuje na Śląsku Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Bona Fides. Od kilku lat przygląda się ono Biuletynom Informacji Publicznej wszystkich 167 gmin śląskich¹⁸⁰. W monitoringu pod uwagę brana jest nie tylko zgodność BIP-ów z wymogami ustawowymi, ale także przejrzystość formy, w jakiej publikuje się informacje, oraz przydatność treści dla mieszkańców. Monitoring jest kontynuowany we współpracy z urzędami – niektóre nawiązały kontakt ze stowarzyszeniem i poprawiły BIP-y, a niektóre zorganizowały szkolenia dla pracowników, gdy okazało się, że wiedza urzędników na temat obowiązków wynikających z ustawy o dostępie do informacji jest niewystarczająca. Bona Fides bada również, w jaki sposób urzędy udzielają informacji na wniosek pisemny lub telefoniczny¹⁸¹. Stworzono ranking gmin, w którym ocenie podlegało przestrzeganie obowiązków wynikających z ustawy o dostępie do informacji, zwracano także

¹⁸⁰ Stowarzyszenie opublikowało dwa raporty poświęcone temu tematowi: w 2008 roku *Indeks przejrzystości Biuletynów Informacji Publicznej gmin województwa Śląskiego* oraz w 2010 roku *Biuletyny Informacji Publicznej urzędów gmin i miast województwa śląskiego*. Obecnie monitoring BIP realizowany jest w ramach programu „Przyjazny BIP”.

¹⁸¹ W ramach projektu „Informacja Publiczna na Wniosek”.

uwagę na to, czy odpowiedzi były wyczerpujące oraz w jakim czasie ich udzielono. W efekcie udało się wywołać dyskusję publiczną, temat podchwyciły lokalne media. By zwrócić uwagę urzędów na problem, przypadki łamania prawa zgłaszano do sądu administracyjnego. Na skutek tych działań kilkanaście samorządów zmieniło zarządzenia regulujące dostęp do informacji publicznej.

Stowarzyszenie Razem dla Innych

Korzystając z doświadczeń i narzędzi opracowanych przez Stowarzyszenie Bona Fides, w województwie warmińsko-mazurskim podobny projekt przeprowadziło Stowarzyszenie Razem dla Innych. Sugerowało ono urzędom, które elementy BIP-ów należałoby poprawić. Część urzędów wprowadziła proponowane zmiany, niektóre też konsultowały własne narzędzia ze stowarzyszeniem. Obydwie organizacje miały jednak również do czynienia z samorządami, które składały jedynie puste deklaracje i nie podejmowały żadnych działań zmierzających do poprawy.

Trudności i problemy

Praktyczne doświadczenia SLLGO pokazują, że organizacje spotykają się z typowymi problemami związanymi z uzyskiwaniem informacji publicznej. Urzędy często odmawiają udostępniania danych lub unikają odpowiedzi na zapytania. Organizacje, podobnie jak inne podmioty, muszą zwracać się w tych sprawach do sądu. Trudności te szczególnie dotyczą organizacji, które dla działalności potrzebują informacji publicznej.

Innym problemem, z którym mierzyć się muszą organizacje strażnicze, jest finansowanie – zwykle starają się one unikać wsparcia instytucji, które mogłyby być przedmiotem monitoringu, rodzi to bowiem pytania o ich wiarygodność. Niska świadomość społeczna potrzeby działań strażniczych sprawia jednak, że w Polsce trudno o fundusze od osób indywidualnych czy prywatnych sponsorów. Projekty strażnicze znajdują wsparcie finansowe między innymi Fundacji im. Stefana Batorego, Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe oraz dzięki przed- i poakcesyjnym środkom z Unii Europejskiej.

Trudnością bywają także relacje z administracją – która często nie rozumie potrzeb organizacji strażniczych i im nie ufa, widząc w nich zagrożenie, a nie partnera w pracy nad poprawą jakości usług. W ocenie organizacji pozarządowych o dostęp do informacji łatwiej w niewielkich gminach – które chętniej współpracują z organizacjami pozarządowymi – trudniej natomiast w dużych miastach. Bez podstaw, jaką stanowi dostęp do informacji, trudno w ogóle mówić o ponownym jej wykorzystywaniu. Dla poprawy sytuacji konieczne są zarówno działania systemowe, na poziomie *policy*, jak i docieranie do świadomości pojedynczych urzędników, którzy często nie zdają sobie sprawy, że udostępniając informacje, dają im jednocześnie drugie życie.

2.3.2. Portale internetowe wykorzystujące informacje publiczne

Wspomniane wyżej organizacje działają w obszarze kontroli społecznej i do tego celu potrzebują sprawnego dostępu do informacji publicznej. W Polsce funkcjonuje kilka portali prowadzonych przez organizacje pozarządowe, które korzystają z tego rodzaju treści.

Sejmometr

Przykładem ponownego wykorzystania informacji publicznej przez polski sektor obywatelski jest portal Sejmometr – projekt ten został rozpoczęty jako hobbystyczna działalność pojedynczej osoby, a obecnie zajmuje się nim Fundacja ePaństwo. Ma on być miejscem, gdzie można uzyskać w przejrzysty sposób informacje o działaniach Sejmu i zmianach legislacyjnych w Polsce. Tym, co odróżnia Sejmometr od portalu sejmowego, z którego automatycznie pobiera on dane, jest wygodny interfejs oraz nowoczesne rozwiązania informatyczne.

Mam Prawo Wiedzieć

Dane na temat polskiej ustawodawstwa wykorzystuje ponownie również portal Mam Prawo Wiedzieć, będący inicjatywą Stowarzyszenia 61. Jego celem jest zapewnienie obywatelom dostępu do informacji o ich przedstawicielach, wybieranych w wyborach powszechnych, oraz poprawienie w ten sposób jakości życia publicznego w Polsce. Ma on

informować o faktycznej aktywności delegatów – ich codziennej pracy, sposobie głosowania, podejmowanych przez nich inicjatywach. Na portalu znaleźć można informacje kontaktowe, informacje wyborcze oraz biogramy posłów do Sejmu i Parlamentu Europejskiego oraz senatorów. W przeciwieństwie do Sejmometru uwagę skupia się tu na osobach, a nie na legislacji. Stowarzyszenie 61 realizowało także działania związane z wyborami – prezydenckimi, parlamentarnymi, samorządowymi – których ważnym elementem był portal Mam Prawo Wiedzieć. Celem tych działań była z jednej strony aktywizacja kandydatów, z drugiej zaś – wyborców. Wykorzystanie portalu dawało jednocześnie możliwość archiwizowania deklaracji i obietnic wyborczych (co można określić jako działalność strażniczą).

Moja Polis

Kolejnym polskim portalem wykorzystującym dane publiczne jest Moja Polis, prowadzona przez Stowarzyszenie Klon/ Jawor. Celem portalu jest niekomercyjne udostępnianie danych wszystkim potencjalnym użytkownikom – obywatelom, decydom, organizacjom, przedsiębiorstwom, badaczom oraz mediom. W zamierzeniu twórców Moja Polis ma gromadzić rzetelne informacje, które w możliwie pełny sposób pokazywałyby polski „krajobraz”. Archiwizowane dane mają być prezentowane w sposób uporządkowany i przystępny, pozwalając na porównywanie danych w czasie i przestrzeni – aby w efekcie zapewniać podstawy do analiz i planowania (np. polityk publicznych) oraz obiektywnej debaty. Portal prezentuje dane społeczno-ekonomiczne z rozmaitych źródeł. Co charakterystyczne, ze względu na to, że motywem przewodnim portalu jest mapa Polski, dane wizualizowane są w przestrzeni i w miarę możliwości prezentowane na poziomie województw, powiatów i gmin.

Obok typowych problemów z uzyskaniem dostępu do informacji, twórcy narzędzi wykorzystujących dane publiczne mierzyć się muszą ze słabą dostępnością zbiorów i formą ich publikowania. Wiele instytucji publicznych niechętnie dzieli się zasobami – procedura trwa bardzo długo, bywa także, że urzędy domagają się wysokich opłat. Trudności przysparza także jakość i format danych – przed publikacją większość zbiorów wymaga czasochłonnego przygotowania.

Warto dodać, że same portale, które korzystają z informacji publicznej, są najczęściej narzędziami zamkniętymi. Spośród wymienionych tu inicjatyw jedynie Sejmometr wykorzystuje

opensource'owe narzędzie informatyczne – jego kod źródłowy jest dostępny w serwisie Github. Choć niekiedy można pobierać dane z portali na własny użytek, brak możliwości komunikacji maszynowej poprzez API. Organizacje deklarują chęć dalszego udostępniania danych w taki sposób, jednak żadne ze wspomnianych narzędzi nie oferuje obecnie takiej możliwości.

2.3.3. Partycypacja i współpraca

Ważnym zagadnieniem wiążącym się z kwestią otwartego rządu jest zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne. W modelu otwartego rządu poza przejrzystością i otwartością istotną rolę pełni szeroko rozumiana współpraca – pomiędzy administracją a obywatelami, pomiędzy różnymi podmiotami administracji, a także pomiędzy samymi obywatelami. Mówimy tu o włączaniu obywateli w procesy decyzyjne – o partycypacji i konsultacjach społecznych oraz o takich modelach współdziałania, jak crowdsourcing.

W Polsce od niedawna coraz częściej spotykamy się z działaniami partycypacyjnymi, szerzej podejmuje się także konsultacje społeczne. Inicjuje je zarówno sektor obywatelski (są wtedy finansowane ze środków grantowych), jak administracja publiczna. Choć jest to dopiero początkowy etap budowania dialogu obywatelskiego, jego mechanizmy stają się coraz silniejsze. Zdaniem reprezentantów organizacji pozarządowych widać wzrost zaangażowania po obu stronach: u obywateli oraz u władz.

Koniecznym warunkiem partycypacji jest wola współpracy wszystkich stron. Nasi rozmówcy podkreślali, że rola organizacji często polega obecnie na zrobieniu pierwszego kroku, inspirowaniu działań partycypacyjnych – pokazaniu administracji i społeczności ich potencjału i korzyści, wyrabianiu nawyku konsultowania oraz włączania obywateli w proces decyzyjny. Choć początkowo działania tego typu mogą być jako postrzegane inwazyjne, z czasem stają się akceptowane, zrozumiane i powszechniej wykorzystywane.

Poniżej wymieniamy kilka przykładów działań partycypacyjnych w Polsce.

- Przykład skutecznej współpracy obywateli, organizacji pozarządowych oraz władz lokalnych można znaleźć w Słupsku, gdzie w 2008 roku zawiązano szeroką koalicję w obliczu planów budowy tak zwanej „tarczy antyrakietowej” w pobliskim Redzikowie. Istotną rolę w inicjowaniu i organizowaniu działań pełniło Centrum Inicjatyw Obywatelskich – lokalna organizacja pozarządowa, zajmująca się wsparciem inicjatyw społecznych i innych organizacji.

Choć z budowy tarczy ostatecznie zrezygnowano, dyskusja wokół niej stanowi przykład skutecznego dialogu społecznego, realizowanego we współpracy i partnerstwie między sektorami. Warto też zauważyć, że nie ograniczyła się ona do kwestii tarczy, ale przerodziła się w szerszą debatę nad przyszłością miasta.

- Ciekawy projekt partycypacyjny zrealizowało w Rybniku Centrum Inicjatyw Społecznych CRIS. Projekt o nazwie „Dwa bieguny” miał zaktywizować mieszkańców dwóch dzielnic miasta – Boguszowic i Orzepowic drogą zaproszenia ich do wspólnego planowania budżetu lokalnego. Projekt pokazał, że na poziomie lokalnym można podejmować konsensualne decyzje dotyczące społeczności. Realizowano go wspólnie z radami dzielnic, które były „opiekunami” poszczególnych projektów. Okazało się, że jednostki pomocnicze samorządu, jakimi są rady, mogą stanowić skuteczny mechanizm łączący władze z obywatelami, ponieważ praktycznie znajdują się „najbliżej” społeczności. W 2011 roku podobny projekt realizuje Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich OPUS. Celem działania nazwanego „Głos łodzian się liczy” ma być zaangażowanie mieszkańców pięciu osiedli w planowanie budżetu lokalnego – mają oni wybrać najbardziej potrzebne w ich okolicy projekty, które zostaną włączone do budżetów osiedlowych i zrealizowane w roku 2012.

- Techniki partycypacyjne wykorzystano również do planowania przestrzeni miejskiej w Lublinie. W 2010 roku podjęto tu starania o rewitalizację dzielnicy Podzamcze – dawnej dzielnicy żydowskiej, obecnie zdegradowanej i nieatrakcyjnej. Urząd Miasta we współpracy z Ośrodkiem Brama Grodzka – Teatr NN oraz Forum Rozwoju Lublina zorganizowały konsultacje społeczne z wykorzystaniem makiety Podzamcza, na której mieszkańcy mogli prezentować własne pomysły zmian w przestrzeni za pomocą styropianowych klocków i kartonów. Zorganizowano również warsztaty i spotkania przedstawicieli miejskich instytucji, rad dzielnic, lokalnych uczelni, organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców, wykorzystując w ten sposób wiele narzędzi diagnozy potrzeb i opinii. W efekcie powstało kilkadziesiąt koncepcji rewitalizacji Podzamcza, a w lipcu 2010 roku opublikowano wniosek do planu zagospodarowania przestrzennego miasta.

- Interesujące działania partycypacyjne realizowane są w obszarze zrównoważonego rozwoju przez Fundację Sendzimira oraz Centrum Rozwiązań Systemowych. Projekty tych organizacji, rozpoczęte w 2010 i kontynuowane w 2011 roku, odbywają się w kilku miejscowościach w Polsce: w Karpaczu, Zawoi, Dziewinie i Kluczborku, w rejonach parków

krajobrazowych i obszarów Natura 2000. We wszystkich przypadkach tematyka dotyczy zarządzania gospodarką wodną, ściekami i odpadami – cel projektów stanowi pogłębiona analiza sytuacji oraz oczekiwań interesariuszy, a w efekcie wypracowanie zrównoważonych rozwiązań problemów lokalnych. Stosowane techniki są bardzo szerokie – obejmują badania jakościowe, warsztaty partycypacyjne, festyny, wizyty studyjne. Formułowane propozycje mają być przekuwane na strategię, które wezmą pod uwagę interesy społeczności i względy ekologiczne. Zdaniem naszych rozmówców, projekty takie mogą być bardzo skuteczne, szczególnie tam, gdzie organizacje są dobrze znane w lokalnej społeczności, a działania mają poparcie samorządów, które są ich partnerami.

- W Warszawie w latach 2008–2009 Centrum Komunikacji Społecznej zorganizowało Warszawski Okrągły Stół Reklamowy, w którym obok przedstawicieli branży reklamowej i samorządu zasiadali także reprezentanci stołecznych organizacji pozarządowych (m.in. Miasto Moje A w Nim). Celem projektu było rozwiązanie problemu „zanieczyszczania” przestrzeni miejskiej przez niekontrolowane instalowanie (najczęściej nieestetycznych) reklam. Seria spotkań zaowocowała wypracowaniem konsensualnej propozycji zmian prawnych, dotyczących reklam zewnętrznych, którą przekazano Ministerstwu Infrastruktury. Niestety, do dziś nie widać efektów w postaci zmian legislacyjnych. Uczestnicy procesu za sukces uznają przede wszystkim stworzenie forum debaty pomiędzy różnymi podmiotami i usprawnienie komunikacji pomiędzy poszczególnymi aktorami, a także wzbudzenie zainteresowania tematyką reklamy jednostek miejskich, które wcześniej uznawały ją za mało istotną.
- Warto wskazać również działania, które samorządy miejskie podejmują w działalności codziennej. W wielu samorządach istnieje komórka zajmująca się konsultacjami społecznymi i działaniami partycypacyjnymi. W Warszawie taką rolę pełni Centrum Komunikacji Społecznej. Jednym z realizowanych przez nie projektów było partycypacyjne planowanie przestrzeni miejskiej we współpracy z dzielnicami. W Płocku Urząd Miasta zainicjował współpracę wielu partnerów przy okazji rewitalizacji ulicy Tumskiej. Jednym z efektów działania było zawiązanie Stowarzyszenia Tumska. W Krakowie z kolei realizuje się badanie społeczne na temat komunikacji miejskiej. Od niedawna polskie miasta (jak Warszawa i Kraków) uruchamiają portale internetowe poświęcone konsultacjom. Działania te są skierowane do ogółu mieszkańców – choć zwykle nie bezpośrednio lub wyłącznie do organizacji pozarządowych.

Jednak dzięki otwartym mechanizmom tego rodzaju organizacje często stają się ważnym partnerem dialogu dla władz.

Wymienione powyżej projekty mają charakter lokalny – i wydaje się, że na tym poziomie działania partycypacyjne są rzeczywiście najskuteczniejsze i najłatwiejsze w realizacji. Lokalne organizacje pozarządowe, administracja i mieszkańcy dysponują najlepszą wiedzą o wyzwaniach i problemach, często brakuje im jednak teoretycznej wiedzy na temat partycypacji: znajomości metod i technik umożliwiających skuteczną mobilizację, zaangażowanie i efektywność całego procesu.

W Polsce organizacją, która chce zapewniać tego rodzaju wsparcie, jest Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Prowadzi ona projekt „Laboratorium partycypacji obywatelskiej”, którego cel stanowi promocja partycypacji i budowanie bazy wiedzy na jej temat. W ramach projektu stworzono portal partycypacjaobywatelska.pl, na którym zbiera się publikacje poświęcone tematowi partycypacji, technikom oraz studiom przypadków polskich i zagranicznych. „Stocznia” kilka razy w roku organizuje też seminaria, na które zaprasza organizacje pozarządowe, zajmujące się określonym tematem (np. środowiskiem). W przyszłości zamierza się skierować podobne działania do urzędników.

Właśnie do przedstawicieli administracji publicznej skierowane są z kolei działania w ramach uruchomionego niedawno (w styczniu 2011 roku) projektu systemowego „Decydujmy razem”. Ma on na celu upowszechnienie metod, które pozwoliłyby władzom (szczególnie na szczeblu lokalnym) na efektywną współpracę ze społecznością przy formułowaniu i implementacji strategii dotyczących integracji społecznej, zatrudnienia, przedsiębiorczości oraz zrównoważonego rozwoju. Projekt realizowany jest przez konsorcjum kilku organizacji i instytucji: liderem jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a ze strony organizacji pozarządowych uczestniczą w nim: Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Stowarzyszenie CAL, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja „Fundusz Współpracy”. W założeniu projekt ma objąć 108 gmin i powiatów, w których reprezentanci samorządów przez cztery lata podejmować będą inicjatywy partycypacyjne; wspierać ich mają eksperci z realizujących projekt organizacji. W każdym z samorządów wskazany zostanie animator, który stworzy grupę roboczą, składającą się z mieszkańców i organizacji trzeciego sektora. Wszystkie grupy będą realizować zadania związane z najważniejszymi wyzwaniami i problemami lokalnymi; animator będzie czuwać nad

przebiegiem prac, uczestniczyć w spotkaniach z przedstawicielami innych samorządów oraz otrzymywać informacje o ich doświadczeniach. Twórcy projektu chcą stworzyć ponadlokalną sieć współpracy animatorów, która pozwalałaby na wymianę doświadczeń i promocję najlepszych praktyk.

Brak woli współpracy i wiedzy dotyczącej technik partycypacyjnych to podstawowe bariery, o które rozbijają się tego rodzaju inicjatywy. To one sprawiają, że takich działań wciąż jest mało. Organizacje pozarządowe wskazują jednak na szereg innych trudności, z których powodu obecny charakter konsultacji pozostawia wiele do życzenia. Uwagę zwraca się na następujące elementy: zbyt krótki czas trwania konsultacji, niskie wykorzystanie wniosków z konsultacji, brak informacji zwrotnych, organizowanie konsultacji fasadowych (gdy decyzja została już faktycznie podjęta), traktowanie konsultacji jako formy informowania o działaniach urzędu i szukania dla nich akceptacji, zła organizacja i nieprzygotowanie procesu oraz nadmierny formalizm¹⁸².

2.3.4. Aplikacje internetowe stymulujące współpracę i zaangażowanie

Przykłady zagraniczne pokazują, że mechanizmy zaangażowania społecznego i współpracy międzysektorowej mogą zostać znacząco usprawnione poprzez nowoczesne technologie. Pozwala to na wyjście „poza urząd” i otworzenie nowych kanałów komunikacji oraz dialogu z obywatelami. W Polsce komunikacja ta ogranicza się praktycznie wyłącznie do Biuletynów Informacji Publicznej, będących najczęściej narzędziami ułomnymi i jedynie wirtualną „tablicę ogłoszeń”, nie pozwalającą na interakcje obywateli z urzędami. Jedynie niektóre z największych miast traktują sieć jako przestrzeń komunikacji dwustronnej, o czym wspomnieliśmy już wyżej.

Aplikację wykorzystującą internet jako przestrzeń konsultacji uruchomiła na początku 2011 roku Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” wraz z firmą Pretius, tworząc portal Mam Zdanie. Platforma ma zbierać zarówno krajowe, jak i lokalne konsultacje aktów prawa i dokumentów, określających polityki publiczne. Ma służyć otwartości i przejrzystości procesu konsultacji, poprzez zapewnienie powszechnej dostępności treści będących ich przedmiotem – w ten sposób twórcy serwisu chcą usprawnić przejrzystość i „interaktywność”

¹⁸² M. Bąk, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, *Dobre rządy przez wkład społeczny*, 2011.

procesu tworzenia prawa i polityk. Portal ma jednocześnie promować określone standardy konsultacji: wykorzystanie sieci (konsultacje online), ramy czasowe dla zgłaszania uwag (dłuższe niż 48 godzin, jak to często bywa obecnie), czy wymóg udzielania odpowiedzi na zgłoszone uwagi. Zamieszczone na portalu dokumenty wraz z komentarzami będą archiwizowane, co zapewni do nich dostęp nawet wtedy, gdy minie czas konsultacji. Platforma zapewnia możliwość przeszukiwania i filtrowania dokumentów oraz przeglądania ich według tematów lub podmiotów je zamieszczających. Użytkownicy po zalogowaniu mogą zgłaszać uwagi na wiele sposobów: za pomocą komentarzy wyświetlanych pod tekstem, przez e-mail lub skan dokumentu. Docelowo twórcy portalu mamzdanie.org.pl planują jego integrację z innymi serwisami, takimi jak Moja Polis, Mam Prawo Wiedzieć, Partycypacja Obywatelska czy Ngo.pl. Chcieliby także przekazać go do wykorzystania przez administrację publiczną, pokazując w ten sposób, że stworzenie podobnych narzędzi jest w rzeczywistości proste – i wcale nie musi być ani czasochłonne, ani kosztowne.

W tym miejscu warto wspomnieć o projektach związanych z zaangażowaniem obywatelskim, nie dotyczących jednak partycypacji ani konsultacji społecznych. Są to narzędzia, które wykorzystują nowoczesne technologie i mechanizm crowdsourcingu, współdziałania obywateli w celu rozwiązywania określonych problemów.

Przykładem takiego projektu jest „Przestrzeń miasta”, zrealizowana w 2008 roku przez Projekt: Polska. Jego cel stanowi rozwijanie postaw obywatelskich i przeciwdziałanie poczuciu wykluczenia poprzez działania na rzecz usunięcia napisów i graffiti obraźliwych dla mniejszości religijnych, etnicznych czy seksualnych. W ramach projektu stworzono portal internetowy, na którym każdy umieścić mógł fotografię takiego napisu i oznaczyć jego położenie na mapie kraju. Następnie moderatorzy zgłaszali napisy do odpowiednich władz (Straży Miejskiej) i monitorowali ich usunięcie. Przestrzeń miasta zyskała zainteresowanie mediów, stronę internetową odwiedziło w okresie trwania projektu kilkadziesiąt tysięcy osób. W sumie zgłoszono ponad 700 zdjęć z 90 różnych miejscowości. Spośród zgłoszonych obraźliwych napisów udało się doprowadzić do zamalowania 135. Główną trudnością dla organizatorów projektu okazało się znalezienie lokalnych koordynatorów, którzy dobrowolnie i bezpłatnie zajmowaliby się monitorowaniem działań administracji publicznej, dbając o skuteczne usuwanie obraźliwych napisów.

Mechanizm działania „Przestrzeni miasta” przypomina szeroko znane narzędzia, takie jak Fix My Street. Pozwalają one obywatelom na zamieszczanie informacji o różnego rodzaju problemach i wskazywanie ich lokalizacji na mapie; informacja zostaje przekazana dalej, do odpowiednich organów administracji publicznej. W Polsce znaleźć można jeszcze jedno tego rodzaju działanie – portal „Dbaj o kraj”, skupiający się na przypadkach zaśmiecania przestrzeni, zatem również poświęcony stosunkowo wąskiemu zakresowi. Narzędzie o zakresie znacznie szerszym, przypominające pod względem funkcjonalności wspomniane portale zagraniczne, chce obecnie stworzyć Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” we współpracy z innymi organizacjami pozarządowymi. Buduje się w drodze kolaboracji – na etapie diagnozy potrzeb, poszukiwania rozwiązań, a wreszcie prac informatycznych. Dodatkowo ma ono zawierać komponent stymulujący współdziałanie samych obywateli – ambicją twórców jest stworzenie platformy, pozwalającej łączyć osoby, które chcą samodzielnie wprowadzać zmiany w swoim otoczeniu, np. odnowić plac zabaw dla dzieci. Aplikacja ma powstać w połowie 2011 roku.

Wyróżniającym się przykładem współdziałania była inicjatywa koalicji „Razem Powodzianom”. Podczas powodzi z 2010 roku wiele organizacji pozarządowych i instytucji publicznych podjęło współpracę, mającą na celu jak najskuteczniejszą i możliwie najszybszą pomoc osobom poszkodowanym przez żywioł. Wykorzystano wówczas Ushahidi, narzędzie do „mapowania kryzysów”. Na serwisie alert.powodz.ngo.pl zamieszczano i oznaczano na mapie Polski szereg informacji – doniesienia o zniszczeniach, zgłoszenia potrzeb osób poszkodowanych, oferty pomocy i wiadomości o akcjach pomocowych. Narzędzie stanowiło ważne uzupełnienie działań koalicji, jako element portalu powodz.ngo.pl dostarczało informacji ludziom pragnącym pomóc lub na bieżąco śledzić sytuację związaną z pomocą powodzianom.

2.3.5. Relacje administracji z sektorem pozarządowym

W związku z relacjami pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną ważna wydaje się ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która reguluje zasady współpracy pomiędzy trzecim sektorem a samorządami, wymagając między innymi uchwalenia programu. Na początku obowiązywania ustawy samorządy nie zawsze były świadome obowiązku przygotowania takiego dokumentu. Obecnie znaczna większość już się z

niego wywiązuje – praktycznie wszystkie gminy miejskie i miejsko-wiejskie, nieco rzadziej gminy wiejskie¹⁸³. W intencji ustawodawcy przygotowanie programu współpracy miało stanowić przestrzeń dyskusji i konsultacji. W praktyce jednak w wielu gminach organizacje w żaden sposób nie uczestniczą w przygotowaniu programu, szczególnie na obszarach wiejskich. Coraz częściej samorządy wyznaczają w urzędach osoby odpowiedzialne za współpracę z organizacjami. Współpraca pomiędzy sektorami ma charakter głównie finansowy: urzędy zlecają organizacjom zadania publiczne; nieco rzadziej ma ona charakter pozafinansowy, w postaci konsultowania dokumentów, wzajemnego informowania o działaniach czy wspólnej realizacji projektów. Jak się wydaje, poprawa realizowania wymogów ustawy i powoływanie lokalnych Rad Działalności Pożytku Publicznego świadczą o lepszej współpracy organizacji z jednostkami samorządu terytorialnego.

Zdaniem naszych rozmówców polskie organizacje pozarządowe są jednak słabo umocowane strukturalnie w procesie legislacyjnym, a władze bardzo powoli uczą się tego, że organizacje mogą być dla nich partnerem dialogu. Jak zauważył jeden z obserwatorów, organizacje wciąż muszą zabiegać o możliwość wyrażenia własnego stanowiska, a zaproszenie do konsultacji rzadko wychodzi ze strony decydentów. Administracja najczęściej zwraca się do swoich tradycyjnych partnerów społecznych – zrzeszeń i pojedynczych przedsiębiorców oraz związków zawodowych, reprezentujących grupy interesu. To konsekwencja okresu transformacji, gdy wiele decyzji wymagało kompromisu, realizowanego na drodze negocjacji z tymi podmiotami.

Być może przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać także w swoistym rozproszeniu organizacji pozarządowych, będącego nieuniknionym wynikiem różnorodności tematów, którymi się one zajmują. Jedynie 27,5%¹⁸⁴ podmiotów należy do związków i federacji branżowych, regionalnych lub ogólnokrajowych, takich jak zrzeszająca organizacje infrastrukturalne Sieć SPLOT czy Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych (OFOP). Choć zdaniem liderów sektora proces zrzeszania i sieciowania organizacji postępuje, trudno mówić o wspólnym froncie czy reprezentowaniu całego trzeciego sektora przez jakieś pojedyncze ciało.

¹⁸³ Stowarzyszenie Klon/Jawor, *W liczbach: Współpraca gmin z NGO-sami*, 2011, <http://civicpedia.ngo.pl/ngo/620674.html>

¹⁸⁴ Stowarzyszenie Klon/Jawor, *Najważniejsze pytania – podstawowe fakty. Polski sektor pozarządowy*, 2008.

Organizacje specjalizują się w określonych dziedzinach, zawężonych zgodnie z zainteresowaniami działaczy i pracowników. Wzdłuż tych „branżowych” linii demarkacyjnych powstają także doraźne koalicje, w których organizacje starają się wywierać wpływ na decyzje administracji publicznej (jak miało miejsce w przypadku debat dotyczących blokowania stron internetowych – na czele tej akcji stała Fundacja Panoptykon) lub podejmować działania prowadzące do określonych celów społecznych (jak promocja postaw prowyborczych w akcji „Masz głos, masz wybór”). Tendencja ta, jak się wydaje, koresponduje z ogólnymi zmianami charakteru zaangażowania społecznego: staje się ono krótkotrwałe i „akcyjne”, związane z określonymi, pojedynczymi tematami (*single issues*).

Specjalizacja branżowa nie wyklucza oczywiście myślenia całościowego – wydaje się, że wśród organizacji pozarządowych narasta potrzeba debaty zarówno o kierunkach rozwoju samego sektora, jak i całego państwa. Przestrzeń do takiej dyskusji stanowi między innymi Ogólnopolskie Forum Inicjatyw Pozarządowych (OFOP) – trwające kilka dni spotkanie przedstawicieli organizacji pozarządowych, które odbywa się co trzy lata (najbliższe odbędzie się we wrześniu 2011 roku), oraz cykliczny Kongres Obywatelski. Próba tego rodzaju działania był również realizowany przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” projekt Foresight Obywatelski, obejmujący warsztaty skierowane do organizacji i spotkania tematyczne poświęcone współczesnym wyzwaniom gospodarczym, społecznym i technologicznym. Działanie to miało zapewnić organizacjom pozarządowym przestrzeń do myślenia strategicznego, długofalowego, którego brakuje w sektorze; w codzienności życia projektowego rzadko kiedy wybiegają one poza perspektywę kilku najbliższych lat. Wiąże się to ze specyfiką finansowania trzeciego sektora w Polsce – poleganiem przede wszystkim na środkach pozyskanych z dotacji i grantów¹⁸⁵. Organizacjom brakuje środków własnych i funduszy instytucjonalnych, które zapewniłyby ciągłość oraz elastyczność funkcjonowania.

Niski stopień federalizacji, specjalizacja, niedostatek myślenia strategicznego i długofalowego nie zmieniają jednak faktu, że obecnie strukturalne możliwości wpływu organizacji na procesy decyzyjne administracji są ograniczone. Otwartość rządu, rozumiana jako tworzenie przestrzeni do współpracy oraz zaangażowania, oznacza stosowanie mechanizmów, które przekraczałyby selektywność tych procesów i pozwalały na udział wielu partnerów – nie tylko związków zawodowych i przedsiębiorców, ale także obywateli i sektora pozarządowego.

¹⁸⁵ Tamże.

Być może przeszkodą dla współpracy administracji publicznej oraz trzeciego sektora jest ograniczona wiedza urzędników na temat organizacji i aktywności, jaką podejmują one na określonym terenie. Warto w tym miejscu podkreślić rolę portalu ngo.pl. Jest on najważniejszym źródłem informacji o sektorze pozarządowym i dla niego. Korzystają z niego przede wszystkim organizacje, ale też inne zainteresowane podmioty, coraz częściej również instytucje publiczne. Serwis dostarcza aktualnych wiadomości, poradników, badań, bazy danych kontaktowych organizacji. Dziennikarze ngo.pl śledzą posiedzenia komisji sejmowych, ministerstwa niekiedy publikują na nim materiały i teksty. Jeśli szukać miejsca, które stanowiłoby „jedno okienko” do trzeciego sektora, byłby nim właśnie ten portal.

2.3.6. Podsumowanie

Myśląc o otwartości rządu, trzeba mieć na względzie otwartość rozumianą zarówno jako przejrzystość (to znaczy udostępnianie informacji i stwarzanie warunków do jej ponownego wykorzystania), jak i jako „interaktywność”, a więc stwarzanie płaszczyzny do zaangażowania obywatelskiego i możliwości udziału wielu podmiotów w procesach decyzyjnych administracji. O ile przejrzystość w opinii naszych rozmówców jest już powszechnie uznawana za nieodłączny komponent dobrego rządzenia, to drugi ze wspomnianych elementów wciąż stanowi *novum* – tak dla administracji, jak i (choć rzadziej) dla sektora pozarządowego.

Regulacje i mechanizmy udostępniania informacji, jakkolwiek ułomne i anachroniczne, istnieją. Coraz rzadziej obywatele i organizacje muszą tłumaczyć urzędnikom swoje zapotrzebowanie. Urzędy są świadome tego, że to one muszą dowodzić, dlaczego nie można udostępnić określonej informacji. Nie zmienia to niestety faktu, że w praktyce uzyskanie materiałów natrafia na wiele problemów i barier. Piętrzące się trudności blokują działanie organizacji strażniczych i tych, które wykorzystują dane publiczne do innych celów.

Stan prawny w zakresie udziału obywateli w procesach decyzyjnych jest uregulowany znacznie słabiej. Dla organizacji pozarządowych oznacza to, że inicjowane przez nie działania partycypacyjne są często trudne w realizacji i zależą w dużej mierze od dobrej woli urzędników. Organizacje widzą swoją rolę w swoistej „ewangelizacji” – realizowaniu projektów modelowych i przekonywaniu przedstawicieli władz różnego szczebla, że warto współpracować.

Projekty organizacji pozarządowych są finansowane z różnych źródeł. W skali całego sektora coraz większą rolę odgrywają środki publiczne: granty i dotacje samorządowe, centralne, a także europejskie¹⁸⁶. Ważna w tym kontekście wydaje się kwestia przejrzystości samych organizacji pozarządowych. Nie tak dawno dyskutowano, czy organizacje korzystające z finansów publicznych powinny prowadzić własne Biuletyny Informacji Publicznej, podobnie jak instytucje. Z pewnością słuszne jest, aby organizacje pozarządowe, które oczekują od administracji określonych standardów, same je spełniały. Z jednej strony mowa tu o takich wartościach, jak otwartość, przejrzystość i współpraca, ale też o udostępnianiu publicznych API, które pozwalają na ponowne wykorzystanie gromadzonych danych, czy stosowaniu otwartych licencji dla tworzonych narzędzi informatycznych i udostępnianiu ich na zasadach *open source*. Rzut oka na działania sektora pozarządowego pozwala na być może banalne stwierdzenie, że pod względem innowacyjności znacznie wyprzedza on administrację publiczną.

¹⁸⁶ Tamże.

Część 3. Wizja i rekomendacje

3.1. Wizja

Rekomendowany przez nas model wdrażania otwartego rządu należy analizować zarówno w perspektywie krótkoterminowej, w której powinny zajść niezbędne zmiany – jak i w dłuższej perspektywie czasowej. W drugim przypadku należy uwzględnić przede wszystkim długofalowe skutki oddziaływania technologii cyfrowych na proces rządzenia i relacje rządu z obywatelami – technologie te są bowiem jednym z kluczowych narzędzi wdrażania otwartego rządu. Na dodatek należy pamiętać o tym, że reforma zapewniająca otwartość rządu wpisuje się w szersze przemiany administracji w perspektywie najbliższych 5–10 lat.

Autorzy raportu OECD *The Future of eGovernment*¹⁸⁷ przeanalizowali te aspekty działania administracji państwowej, na które pozytywnie wpłynie rozwój narzędzi ICT. Po zestawieniu ich z technologiami, które kryją w sobie potencjał tworzenia zmian (a ponadto są wystarczająco rozpowszechnione i rozwinięte), wyznaczono siedem kluczowych punktów styku (*hot spots*), w których ICT mogą mieć wpływ na przyszłość działania administracji państwowej. W tych punktach powiązania określonej funkcji administracji z rozwiniętą technologią prowadzą do zmiany w administracji. Zdaniem autorów, w większości państw Unii Europejskiej można już obserwować załążki siedmiu poniższych przemian, a zmiana ma szansę dokonać się w ciągu 15 lat. Zmiany we wszystkich dziedzinach wiążą się zarówno z szansami, jak i z zagrożeniami.

„Przejrzystość powodująca zmianę” (lepszy dostęp do danych tworzonych i przechowywanych w formie cyfrowej): wzrost możliwości efektywnej kontroli państwa, stymulowanie współpracy, ale i rywalizacja pomiędzy poszczególnymi jednostkami administracji, zmiana tradycyjnej, hierarchicznej kultury rządzenia. Zmiana może osłabić jednak pozycję rządu, ponieważ będzie on bardziej wrażliwy między innymi na działalność przestępczą.

¹⁸⁷ OECD, *Future of e-government. Agenda 2020*, 2008.

„Zmiana paradygmatu odpowiedzialności”: zmuszenie władz do wyjaśniania i uzasadniania na bieżąco prowadzonej polityki i podejmowanych decyzji, umożliwienie monitorowania procesu decyzyjnego, usprawnienie go i uczynienie łatwiejszym do zrozumienia. Administracja może zyskać skuteczne narzędzia do walki z korupcją.

„Nowe sposoby nadzoru i egzekwowania prawa”: poszerzenie posiadanych przez państwo możliwości nadzoru, umożliwienie zaangażowania się w kontrolę nowym podmiotom (decentralizacja), co może prowadzić do marginalizacji państwa jako stróża porządku; ułatwienie zbierania danych, ale i manipulacji nimi (np. dowodami w postępowaniach sądowych).

„Zmiana paradygmatu prywatności”: umożliwienie zbierania bardzo szczegółowych danych osobowych w sposób niezauważalny, profilowanie grup społecznych, namierzanie i śledzenie pojedynczych osób. Jednocześnie zmiany dają obywatelom możliwość łączenia sił w celu ochrony prywatności.

„Nowa przeciwwaga”: nowe możliwości dla pojedynczych obywateli, społeczności i grup interesu, pozwalające na zaangażowanie się w rządzenie i stworzenie przeciwwagi dla pozycji rządu. Efektem może być zmiana w rozkładzie sił wewnątrz administracji, powstanie grup formalnych i nieformalnych, wypracowanie wspólnych strategii działania i wywierania nacisku na decydentów.

„Usieciowiony rząd”: powstawanie usieciowionego, zdecentralizowanego i uwzględniającego wielu partnerów modelu rządzenia.

„Inteligentny i reagujący rząd”: zwiększenie możliwości gromadzenia, przechowywania i przetwarzania informacji umożliwi władzom dostarczanie usług lepszej jakości, lepiej dostosowanych do potrzeb konkretnych odbiorców.

Powyższe kwestie, leżące na styku technologii i administracji, mają bezpośredni związek z wdrażaniem modelu otwartego rządu. Jego powodzenie zależy od kierunku zmian w każdym z tych punktów.

W raporcie *Looking into the future: scenarios for e-government in 2020*¹⁸⁸ zaprezentowano cztery scenariusze rozwoju, które można traktować jako wynik różnych możliwych sposobów oddziaływania opisanych powyżej zmian. Scenariusze to ogólne modele, pozwalające na wyobrażenie sobie możliwych kierunków rozwoju administracji publicznej i

¹⁸⁸ M. Bicking, M. Janssen, M. A. Wimmer, *Looking into the future: scenarios for e-government in 2020*, Scenario, Vol. 226, s. 392–404.

procesu rządzenia. Poniższe scenariusze, obejmujące działania na poziomie całej Europy, pokazują, że sposoby korzystania z technologii cyfrowych mogą się wiązać z przemianami politycznymi.

Europa socjalna: następuje ograniczenie niezależności poszczególnych państw i powstanie wspólnej administracji; „dobry wielki brat” zapewnia dobrobyt, ochronę i opiekę zdrowotną. Dostarczanie usług publicznych zostaje scentralizowane. Każdy obywatel ma własną „superteczkę”; dane z niej są wykorzystywane do ochrony przed przestępczością i terroryzmem.

Europa liberalna: dostarczycielem wszelkich usług socjalnych jest rynek, a nie sektor publiczny. Rządy skupiają się jedynie na zadaniach podstawowych, jak zapewnianie bezpieczeństwa i ochrona prywatności. Istnieją ogromne centra rozwoju nowych technologii. Obywatele nie są skłonni do angażowania się w politykę i skupiają się głównie na własnym dobrobycie. Demokrację utożsamia się z udziałem w wyborach. Państwo nie jest w stanie poradzić sobie z negatywnymi aspektami rynku, przede wszystkim z wykluczeniem, w tym zwłaszcza z wykluczeniem cyfrowym.

Europa rozproszona: niezależne państwa współpracują ze sobą w ramach grup, dążąc do zwiększania efektywności. Współpracę podejmuje się głównie w celu realizowania partykularnych interesów. Inwestycje w technologie innowacyjne mają charakter lokalny. Brakuje specjalistów, wyraźnie widać różnice społeczne. Każda z grup danego obszaru geograficznego skupia się na rozwoju innego rodzaju technologii.

Europa podzielona: dominują interesy lokalne, integracja prawie nie istnieje. Usług socjalnych dostarczają w większości jednostki prywatne lub oparte na partnerstwie publiczno-prywatnym. Państwa konkurują ze sobą, współpraca jest bardzo ograniczona. Większość krajów nie radzi sobie z unowocześnianiem administracji publicznej. Państwo jedynie w ograniczonym zakresie ingeruje w życie obywateli, a dane osobowe mogą być wykorzystywane w dość dowolny sposób. Różnice społeczne są bardzo wyraźne. Europa staje się mało znaczącym graczem na arenie międzynarodowej, wzrost gospodarczy jest niewielki.

Podobną analizę, przeprowadzoną w 2009 roku w Szwecji, zaprezentowano w raporcie

*eGovernment of Tomorrow. Future Scenarios for 2020*¹⁸⁹. Cztery możliwe „typy idealne” e-administracji określono dzięki przecięciu dwóch zmiennych: zaufania do administracji (czy jest ono niskie, czy wysokie) oraz przyjętego modelu funkcjonowania administracji (czy będzie on oparty na partycypacji, czy też na dystrybucji – zaspokajaniu popytu na usługi elektroniczne).

W efekcie otrzymano następujące scenariusze:

Prywatna e-administracja (wysokie zaufanie, model dystrybucyjny): wśród obywateli występuje duże zapotrzebowanie na e-usługi, administracji nie udaje się jednak koordynowanie działań w celu stworzenia spójnego systemu. Pojawia się podmiot prywatny, który tworzy platformę do kontaktów między obywatelami a administracją, uwzględniającą też możliwość partycypacji. Jej powodzenie gwarantuje zapewniony przez administrację otwarty dostęp do baz danych.

Limity wydajności (niskie zaufanie, model dystrybucyjny): administracja zarządza udostępnianiem usług oraz zbiorami danych i czyni wysiłki w celu przystosowania swojej oferty do potrzeb poszczególnych odbiorców. Powstaje spójny serwis dla całej administracji. Większość obywateli popiera taki model działania, jednakże istnieją grupy, które obawiają się naruszenia własnej prywatności poprzez wykorzystywanie danych osobowych.

Działanie i przeciążenie (niskie zaufanie, model partycypacyjny): obywatele nie ufają administracji, co utrudnia jej tworzenie skutecznych kanałów komunikacji. Jednocześnie rozwija się jednak wiele grup, które chcą mieć wpływ na podejmowanie decyzji i świetnie komunikują się między sobą. Skutkiem tego są dobrze poinformowani, znający swoje prawa użytkownicy. Wyzwaniem staje się uniknięcie przeciążenia urzędników przez coraz częściej i skuteczniej formułowane żądania obywateli.

Współtworzenie e-rządu (wysokie zaufanie, model partycypacyjny): administracja jest silnie zaangażowana w życie społeczności. Obywatele aktywnie uczestniczą w rozwijaniu usług i sposobów działania urzędników, co sprawia, że administrowanie staje się bardziej efektywne. Problemem są kwestie neutralności politycznej i rządów prawa w sytuacji, gdy decydenci są jednocześnie członkami zwartych społeczności.

Powyższa analiza (która pomija, co istotne, rolę technologii) dobrze ukazuje kluczowe wyzwania, przed jakimi stoi współczesny rząd, oraz możliwe kierunki jego przemiany. Elementy

¹⁸⁹ L. Nordfors, B. Ericson, H. Lindell, J. Lapidus, *eGovernment of tomorrow. Future Scenarios for 2020*, Forum American Bar Association, 2009.

opisywanego przez nas modelu można odnaleźć w scenariuszu pierwszym i trzecim, jednak pełnię idei otwartego rządu realizuje wyłącznie scenariusz ostatni, zakładający wysoki poziom wzajemnego zaufania oraz zaangażowania.

Opisane w następnej części raportu rekomendacje służą wdrażaniu tych spośród reform administracyjnych oraz technologii, które umożliwiają realizację tego scenariusza.

3.2. Rekomendacje

1. Wprowadzanie otwartego rządu powinno być procesem stopniowym, opartym na realizacji następujących po sobie etapów: zwiększenie przejrzystości, umożliwienie partycypacji, otwarcie się na współpracę i oraz wdrożenie procesu rządzenia o charakterze ponadsektorowym.

2. Należy stworzyć odpowiednie normy administracyjne dla realizacji celów otwartego rządu.

3. Wewnątrz administracji publicznej należy powołać podmioty odpowiedzialne za koordynację prac nad wdrażaniem modelu otwartego rządu.

4. Wszystkie podmioty realizujące zadania publiczne powinny być zobowiązane do udostępniania informacji publicznych.

5. Udostępniane powinny być także te publiczne zasoby informacyjne, które nie są objęte zakresem ustawy o dostępie do informacji publicznej.

6. Instytucje publiczne powinny prowadzić i aktualizować repozytoria i katalogi danych.

7. Należy określić zasady udostępniania i ponownego wykorzystywania zasobów, z uwzględnieniem przepisów prawa autorskiego i prawa o ochronie baz danych.

8. Prawa do zasobów finansowanych ze środków publicznych powinny przynależeć do podmiotów finansujących. Treści te powinny być udostępniane na warunkach zapewniających swobodny dostęp do nich i ich ponowne wykorzystanie.

9. Zasoby publiczne powinny być udostępniane zgodnie z technicznymi standardami otwartości.

10. Udostępniane zasoby publiczne powinny być z zasady dostępne za darmo, a wyjątki od reguły powinny być odpowiednio uzasadnione.

11. Otwartość informacji publicznej należy wdrażać stopniowo, zaczynając od zasobów już dostępnych oraz najbardziej wartościowych.

12. Należy zapewnić otwartość serwisów informatycznych administracji publicznej oraz tworzonego na jej potrzeby oprogramowania.

13. Należy zmienić kulturę organizacyjną administracji, aby sprzyjała wdrażaniu otwartości.

14. Należy zwiększyć kompetencje urzędników wszystkich szczebli w zakresie

wykorzystywania technologii telekomunikacyjnych i narzędzi Web 2.0.

15. Jednostki administracji publicznej oraz pracujący w nich urzędnicy powinni być aktywnie obecni w internecie.

16. Należy opracować i wdrożyć reguły określające formy i zasady obecności urzędów w internecie oraz polityki komunikacyjnej instytucji.

17. Należy wprowadzić otwarte mechanizmy konsultacji społecznych jako standardowy element procesu decyzyjnego.

18. Instytucje publiczne powinny pozyskiwać od obywateli wiedzę przydatną w procesie rządzenia.

19. Należy popularyzować ideę otwartości poprzez wzmacnianie wiedzy i kompetencji obywateli, decydentów i urzędników na temat otwartych metod rządzenia.

20. Organizacje trzeciego sektora powinny odgrywać kluczową rolę w budowaniu otwartego rządu.

21. Organizacje grantodawcze powinny wymagać otwartości finansowanych przez nie zasobów.

Poniżej przedstawiamy rekomendacje, zebrane w kilku częściach: rekomendacje ogólne (pkt. 1–3), rekomendacje dotyczące otwartości zasobów publicznych (pkt. 4–12), rekomendacje dotyczące komunikacji administracji z obywatelami i procesu współpracy (pkt. 13–19) oraz rekomendacje skierowane do trzeciego sektora (pkt. 20–21).

1. Realizacja idei otwartego rządu powinna być procesem stopniowym, opartym na realizacji następujących po sobie etapów: zwiększenia przejrzystości, umożliwienia partycypacji, otwarcia się na współpracę i wdrożenia procesu rządzenia o charakterze ponadsektorowym.

Wdrażanie idei otwartego rządu w ramach administracji publicznej musi mieć charakter stopniowy, aby instytucje i urzędnicy mogli przyzwyczaić się do nowego modelu funkcjonowania administracji. W szczególności nie należy zakładać, że otwarty rząd oznacza zapewnienie całkowitej i natychmiastowej przejrzystości administracji publicznej. Ważną rolę odgrywają projekty pilotażowe oraz centra doskonałości, służące jako przykład dla pozostałych

instytucji publicznych.

Wprowadzanie otwartego rządu to proces złożony z czterech powiązanych wzajemnie i następujących po sobie etapów.

Etap pierwszy: zwiększenie przejrzystości państwa

Pierwszy krok to zagwarantowanie przejrzystości działań instytucji państwowych – przez udostępnienie w sposób otwarty szeroko pojętej informacji publicznej. Nie jest przy tym konieczne publikowanie wszystkich informacji i danych posiadanych, zbieranych lub wytwarzanych przez urzędy, lecz jedynie tych, które będą użyteczne z punktu widzenia obywateli i innych podmiotów.

Państwo powinno również wywiązywać się z obowiązków wynikających z przepisów regulujących dostęp i ponowne wykorzystanie informacji publicznych, a dotyczących między innymi prowadzenia Biuletynów Informacji Publicznej oraz udostępniania informacji na wniosek.

Instytucje powinny gwarantować, że zasoby te spełniają standardy otwartości i dostępności informacji i danych publicznych.

Udostępnianie danych jest też pierwszym krokiem w kierunku zmiany kultury organizacyjnej administracji i większej otwartości instytucji publicznych.

Etap drugi: tworzenie warunków dla otwartej partycypacji i wymiany idei

Drugi krok to reforma procedur istniejących oraz wdrożenie nowych, na rzecz zwiększenia współudziału obywateli w procesach decyzyjnych, podejmowanych przez instytucje publiczne. Głównym celem tego procesu jest spowodowanie, by państwo pozyskiwało wkład do procesu decyzyjnego od obywateli – a więc otwarcie się instytucji publicznych na idee, opinie, rozwiązania płynące od obywateli.

W tym celu instytucje publiczne powinny również szukać sposobów wykorzystania narzędzi komunikacji sieciowej do efektywnego prowadzenia otwartych konsultacji społecznych. Instytucje publiczne powinny też umożliwiać partycypację obywateli poza formalnym procesem konsultacji, i w tym celu stale i aktywnie uczestniczyć w komunikacji

sieciowej. Interakcje urzędnicy – obywatele powinny mieć charakter wymiany obustronnej i do pewnego stopnia także nieformalnej.

Etap trzeci: zapewnienie otwartości administracji na współpracę (wewnętrzną i zewnętrzną)

Zapewnienie otwartości zasobów i wdrożenie nowoczesnych metod wspierających partycypację poprzedzają etap zwiększania i usprawniania współpracy administracji, zarówno wewnętrznej (między resortami i różnymi szczeblami władzy), jak i zewnętrznej (z obywatelami, instytucjami pozarządowymi i podmiotami komercyjnymi).

Na tym etapie współpraca nie polega już jedynie na relatywnie prostej wzajemnej komunikacji w procesie podejmowania decyzji, lecz na wspólnym realizowaniu bardziej złożonych zadań, takich jak wspólne określanie celów strategicznych, rozwiązywanie problemów, współtworzenie programów działania i konkretnych rozwiązań (w tym ustawodawstwa).

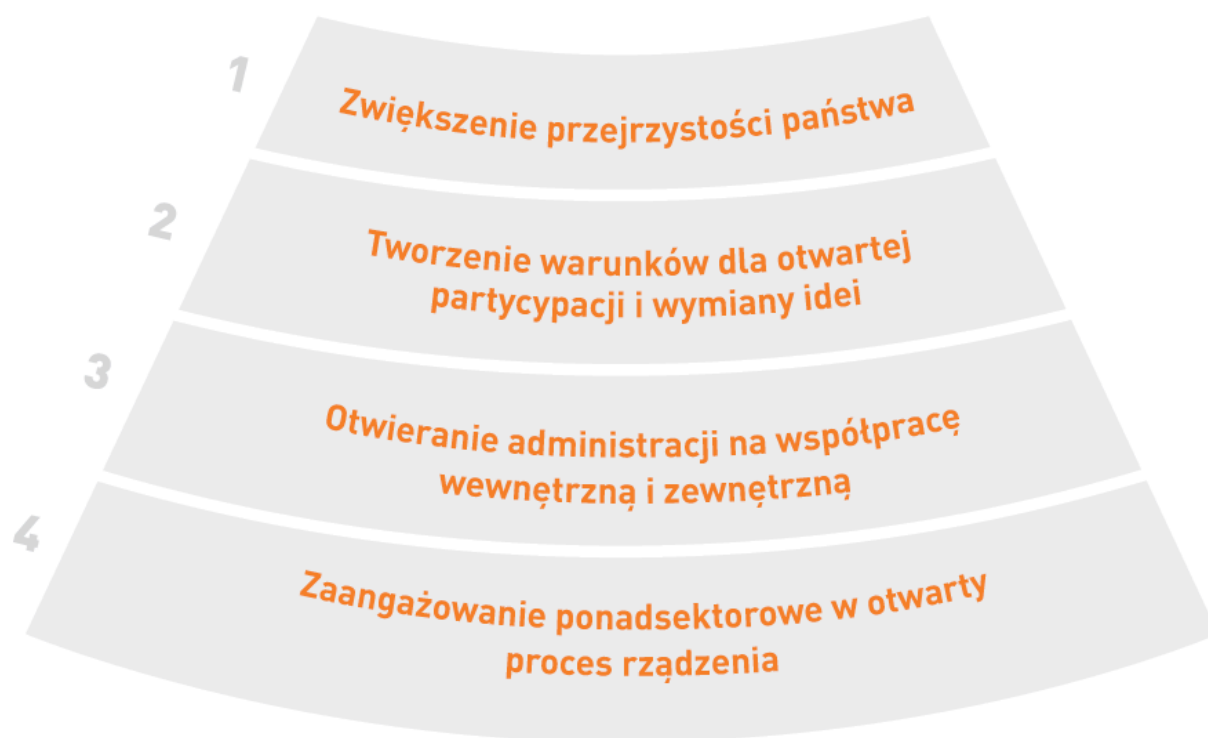
W procesie współpracy nie należy przy tym wyznaczać granic między współpracą wewnętrzną i zewnętrzną, lecz angażować obywateli w te same procesy, w które są zaangażowani urzędnicy.

Etap czwarty: zaangażowanie ponadsektorowe w otwarty proces rządzenia

Czwartym, docelowym etapem wdrażania otwartego rządu jest wypracowanie modelu rządzenia jako procesu otwartego na wszystkich etapach, stale angażującego podmioty spoza administracji publicznej.

Już dziś administracja państwowa często zleca na zewnątrz zadania związane z rozwiązywaniem wyzwań – szczególnie dotyczy to analizy problemów i poszukiwania odpowiednich rozwiązań. Dzieje się tak jednak w modelu zamkniętej współpracy z wybranymi ekspertami. Otwarcie się na współpracę ponadsektorową pozwala jednak bardziej efektywniej rozwiązywać coraz bardziej złożone problemy, w których przypadku niezbędna wiedza rzadko bywa skupiona w jednym ośrodku.

Okazją do pilotażu takiego procesu ponadsektorowego zaangażowania w rządzenie może być już sam proces reform wdrażających model otwartego rządu. Aby zakończył się on powodzeniem, niezbędna jest współpraca różnych podmiotów: rządu, organizacji pozarządowych, biznesu i mediów. Niezbędne jest wypracowanie wspólnej wizji zmian, identyfikacji wyzwań i problemów oraz współpraca przy tworzeniu rozwiązań otwartego rządu. Sektor pozarządowy nie może być przy tym skupiony jedynie na działaniach strażniczych bądź interwencyjnych.



za: G. Lee, Y. H. Kwak, *An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement*, 2011.

2. Należy stworzyć odpowiednie normy administracyjne dla realizacji celów otwartego rządu.

Uniwersalny charakter idei otwartego rządu sprawia, że jego zasady mogą (a wręcz powinny) być stosowane na każdym szczeblu i w każdym dziale administracji. Poza zmianami w

regulacjach szczegółowych wymaga to wprowadzenia ogólnych norm i wytycznych.

Norma podstawowa dotycząca modelu otwartego rządu powinna zostać wprowadzona do ustawy o Radzie Ministrów. Przepis ten mógłby brzmieć na przykład następująco: „Organy administracji publicznej działają zgodnie z zasadami dostępności, przejrzystości, partycypacji i współpracy z obywatelami. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wytyczne, określające sposób realizacji powyższych zasad”.

Podmiotem najlepiej umocowanym do wprowadzenia zasad szczegółowych, jakimi powinny kierować się w swoich działaniach wszystkie instytucje publiczne, jest prezes Rady Ministrów, działający, zgodnie z artykułem 148 Konstytucji, jako zwierzchnik służbowy pracowników administracji rządowej. Skierowane bezpośrednio do urzędników wytyczne są ważnym sygnałem wskazującym oczekiwany przez rząd sposób funkcjonowania administracji. Sygnał ten może znaleźć się w exposé premiera bądź uchwale Rady Ministrów, podjętej na podstawie artykułu 146 ust. 4 pkt. 3 Konstytucji RP. Ważnym uzupełnieniem może być Uchwała Sejmu, podjęta w trybie artykułu 34 Regulaminu Sejmu.

3. Wewnątrz administracji publicznej należy powołać podmioty odpowiedzialne za koordynację prac nad wdrażaniem modelu otwartego rządu.

Rząd powinien powołać dwa podmioty odpowiedzialne za kluczowe elementy wdrażania otwartego rządu: działania związane z otwieraniem zasobów publicznych oraz działania związane z wdrażaniem nowych procedur instytucjonalnych, umożliwiających zaangażowanie obywateli w proces rządzenia.

Pierwszy z podmiotów powinien mieć kompetencje do koordynowania działań w zakresie:
otwierania informacji i danych publicznych, poprzez zapewnienie dostępu do nich i możliwości ponownego ich wykorzystania;
stosowania standardów (dotyczących na przykład formatów publikacji informacji).

Drugi podmiot powinien mieć w swojej gestii procesy:

usprawniania i otwierania procesu konsultacji społecznych oraz wdrażania narzędzi zwiększających partycypację społeczną w procesie podejmowania decyzji;

poprawy efektywności funkcjonowania administracji publicznej poprzez zwiększanie wewnętrznej i zewnętrznej współpracy z udziałem urzędników, w szczególności poprzez wykorzystywanie nowych narzędzi komunikacyjnych.

Dodatkowo należy powołać ciało doradcze, złożone z ekspertów i przedstawicieli środowisk rządowych, pozarządowych i biznesowych. Ciało to miałoby charakter opiniodawczy w procesie realizacji programu otwartego rządu, pozwoliłoby również na koordynację działań rządowych z działaniami podejmowanymi oddolnie.

4. Wszystkie podmioty realizujące zadania publiczne powinny być zobowiązane do udostępniania informacji publicznych.

Podstawowym warunkiem funkcjonowania otwartego i przejrzystego rządu jest dostęp do danych publicznych. Dziesięć lat obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej pozwoliło na wypracowanie przez orzecznictwo i doktrynę zakresu pojęciowego danych (informacji) publicznych oraz na określenie zakresu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Aby prawidłowo implementować przepisy dyrektywy 2003/98/WE, dotyczącej ponownego wykorzystania informacji publicznej, należy jednak oprzeć zakres podmiotowy na definicji podmiotów realizujących zadania publiczne, jaka znajduje się w artykule 3 ust. 1 pkt 1–3a ustawy Prawo zamówień publicznych. Dyrektywa o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej posługuje się definicją „organu sektora publicznego” zaczerpniętą z dyrektyw 92/50/EWG (1), 93/36/EWG (2) i 93/37/EWG (3) w sprawie zamówień publicznych. W polskich przepisach definicja ta jest zamieszczona właśnie w ustawie o zamówieniach publicznych.

5. Udostępniane powinny być także te publiczne zasoby informacyjne, które nie są objęte zakresem ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Do powyższej kategorii należą takie zasoby, jak informacje, dane, akta i dokumenty, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania

publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. z późn. zmianami) oraz inna dokumentacja wytworzona przez podmioty publiczne, odnosząca się do nich lub przez nie sfinansowana .

W obecnym stanie prawnym przynajmniej co do części tych zasobów nie ma przeszkód natury prawnej, które uniemożliwiałyby ich udostępnianie. W praktyce próba dostępu do nich napotyka jednak problemy związane z niejasnym statusem prawnym tych danych, brakiem informacji o ich dostępności czy sposobem ich przechowywania, który *de facto* uniemożliwia ich wykorzystanie. Niezbędne działania obejmują więc określanie i opisywanie statusu prawnego zasobów oraz przechowywanie ich w sposób zapewniający otwartość zasobów.

Należy też podjąć działania prawne zapewniające dostępność i możliwość ponownego wykorzystania tego rodzaju zasobów.

6. Instytucje publiczne powinny prowadzić i aktualizować repozytoria i katalogi danych.

Uzupełnieniem prowadzonych obecnie Biuletynów Informacji Publicznej powinny być repozytoria udostępniające dane publiczne. Głównym argumentem, który przemawia za nałożeniem na podmioty publiczne obowiązku otwierania danych poprzez prowadzenie repozytoriów, jest fakt, że jedynie administracja dysponuje pełnymi, aktualnymi danymi źródłowymi.

Inicjatywy oddolne mające na celu zwiększenie ich użyteczności ponoszą dodatkowe koszty związane ze zdobywaniem dostępu do danych i przetwarzaniem ich do postaci umożliwiającej ich wykorzystanie. Ta sama praca wykonana przez administrację, dysponującą źródłowymi danymi surowymi, może być wykonana przy dużo niższych nakładach. Udostępnienie danych publicznych przez administrację publiczną ułatwia również zapewnienie ich autentyczności, kompletności oraz aktualności – co jest trudniejsze dla innych podmiotów.

Instytucje publiczne powinny też regularnie aktualizować informacje i dane umieszczone zarówno w repozytoriach, jak i katalogach zasobów publicznych.

Repozytorium to serwis, w którym przechowywane są dane udostępniane przez poszczególne podmioty publiczne. Mogą one mieć charakter centralny (jak Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów na platformie ePUAP) lub rozproszony (na wzór repozytoriów naukowych

poszczególnych uczelni i jednostek). Katalogi danych zawierają z kolei informacje o miejscu przechowywania zasobów w systemie rozproszonych repozytoriów.

7. Należy określić zasady udostępniania i ponownego wykorzystywania zasobów, z uwzględnieniem przepisów prawa autorskiego i prawa o ochronie baz danych.

Aby udostępniać zasoby w sposób otwarty, należy ustalić status prawny dokumentów i innych materiałów pochodzących od administracji (w tym także stworzonych na zlecenie i za pieniądze administracji), określić dysponentów tych danych oraz precyzyjnie określić status prawnoautorski poszczególnych zasobów.

Spełnienie tego postulatu jest warunkiem efektywnego wykorzystania informacji publicznych. Dopiero po rozstrzygnięciu kwestii prawnych można ustalić zasady postępowania z informacją publiczną, w tym ewentualne koszty jej udostępnienia, warunki ponownego wykorzystania, format i sposób publikacji.

Po pierwsze, należy jasno określić zakres zasobów, będących dokumentami lub materiałami urzędowymi i nie korzystających z ochrony prawa autorskiego. Pojęcie materiałów urzędowych jest jednak na tyle nieostre, że co do wielu treści pozostają istotne wątpliwości, które w konsekwencji uniemożliwiają określenie zasad wykorzystania tych zasobów. Część danych (mimo ich urzędowego charakteru) korzysta także z ochrony wynikającej z przepisów o ochronie baz danych.

Przy formułowaniu zasad ponownego wykorzystania informacji należy przestrzegać czterech podstawowych zasad. Polegają one na:

- 1) równym traktowaniu wszystkich podmiotów;
- 2) ograniczaniu do minimum kosztów udostępniania informacji publicznej;
- 3) jawności i jasności warunków dostępu i charakteru informacji;
- 4) określeniu odpowiedzialności za wykorzystanie danych.

8. Prawa do treści finansowanych ze środków publicznych powinny przynależeć do podmiotów finansujących. Treści te powinny być udostępniane na warunkach zapewniających swobodny dostęp i ich ponowne wykorzystanie.

Instytucje publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania z zakresu działań publicznych mogą zlecać wykonanie pewnych zadań osobom trzecim. Przedmiotem takiego zlecenia może być stworzenie utworu będącego przedmiotem praw autorskich. Skoro treści te są finansowane ze środków publicznych, to uzasadnione jest, aby każdy obywatel mógł z nich swobodnie korzystać.

Gdy przedmiotem zamówienia są treści niematerialne, chronione prawami własności intelektualnej, w celu realizacji tego postulatu konieczne jest:

- 1) przeniesienie przysługujących twórcy praw własności intelektualnej na podmiot publiczny;
- 2) udostępnienie przez podmiot publiczny przedmiotowych treści (danych) na licencji, zapewniających swobodny i bezpieczny od strony prawnej (czyli uwzględniający także ponowne wykorzystanie) dostęp do nich.

Ponieważ podstawowe zasady wydatkowania środków publicznych określone są w ustawie Prawo zamówień publicznych, stosowne zmiany należy wprowadzić właśnie w tym akcie prawnym. Przygotowywane przez podmiot publiczny warunki powinny zobowiązywać wykonawcę do przeniesienia wszelkich praw własności intelektualnej na zamawiającego. Osobny przepis powinien zobowiązywać podmiot publiczny do objęcia nabytych w ten sposób treści ustawową licencją, umożliwiającą swobodny dostęp i ponowne ich wykorzystanie. Standardową licencją stosowaną do tego celu w wielu krajach jest licencja Creative Commons Uznanie autorstwa – lub licencja z nią kompatybilna.

9. Zasoby publiczne powinny być udostępniane zgodnie z technicznymi standardami otwartości.

Udostępniając zasoby publiczne, instytucje powinny gwarantować ich zgodność ze standardami otwartości danych. Zgodność tę może w dużej mierze zapewnić stosowanie odpowiednich standardów publikacji treści, w tym w szczególności dobór odpowiednich formatów plików. Tam, gdzie to możliwe, należy stosować uznane otwarte standardy, które powinny zostać określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie artykułu 18 ustawy o

informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁹⁰.

Rekomendujemy stosowanie zalecanego przez międzynarodową organizację standaryzującą W3C formatu XML (wraz z otwartym standardem metadanych, np. RDF) lub formatu XHTML. Format XML powinien być w szczególności usankcjonowany jako standard dla aktów prawnych w postaci dokumentu elektronicznego oraz dla informacji publikowanych w BIP-ach. Zaleca się również stosowanie odpowiednich otwartych formatów dla plików multimedialnych. W przypadku dużej popularności formatów zamkniętych lub nie w pełni otwartych, dobrą praktyką jest udostępnianie zasobów w kilku formatach, w tym jednym otwartym.

Strony internetowe administracji publicznej powinny też spełniać ustalone przez W3C wytyczne Web Content Accessibility Guidelines (WCAG), zapewniające użyteczność treści dla osób w różny sposób upośledzonych.

Dodatkowo instytucje powinny:

w jasny sposób informować o przyjętych standardach;

odpowiednio opisywać publikowane zasoby i udostępniać ich metadane;

zapewniać przejrzystą i stałą strukturę odnośników (URI);

umożliwiać przeszukiwanie zasobów;

stosować mechanizmy gwarantujące wiarygodność zasobów (np. podpis elektroniczny);

udostępniać interfejs API, umożliwiający zewnętrznym serwisom automatyczne korzystanie z zasobów.

10. Udostępniane zasoby publiczne powinny być z zasady dostępne za darmo – a wyjątki od reguły powinny być odpowiednio uzasadnione.

Informacje, w tym dane, publiczne powinny być z zasady dostępne za darmo lub po kosztach marginalnych udostępnienia zasobu (które w przypadku danych w postaci cyfrowej są często równe lub bliskie zeru).

¹⁹⁰ W chwili obecnej MSWiA pracuje nad projektem rozporządzenia „w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymogów dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej oraz minimalnych wymogów dla systemów teleinformatycznych”. Ma ono zostać wydane na mocy artykułu 18.

W określonych przypadkach wysokie koszty opracowania zasobu w celu jego udostępnienia uzasadniają pobieranie opłat. Wymaga to jednak za każdym razem analizy kosztów i korzyści takiego rozwiązania, a następnie uzasadnienia decyzji wprowadzenia opłaty. Nie powinna ona przewyższać całkowitych kosztów opracowania i udostępnienia informacji.

Rekomendacja ta jest zgodna z unijną dyrektywą 2003/98/EC w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, gdzie stwierdza się, że „całkowity dochód nie powinien przekraczać całkowitych kosztów zbierania, produkowania, reprodukowania i rozpowszechniania dokumentów, wraz z rozsądnym zwrotem z inwestycji”, a „Państwa Członkowskie powinny zachęcać organy sektora publicznego do udostępniania dokumentów za opłatą nieprzekraczającą marginalnych kosztów reprodukowania i rozpowszechniania dokumentów”.

11. Otwartość informacji publicznej należy wdrażać stopniowo, zaczynając od zasobów już dostępnych oraz najbardziej wartościowych.

Rozpoczynając proces otwartego udostępniania informacji publicznej, instytucje powinny skoncentrować się na udostępnieniu 20% zasobów, które są najbardziej przydatne dla obywateli. Informacje należy wybrać na podstawie konsultacji i badań potrzeb obywateli, przedsiębiorstw albo organizacji pozarządowych. Należy również przyjąć zasadę automatycznego udostępniania zasobów, o które zwróci się w trybie wnioskowym ponad 1000 osób. W pierwszej kolejności instytucje powinny też otwierać – zgodnie ze standardami – zasoby, które już zostały przez nie upublicznione, w szczególności już dostępne w postaci elektronicznej w sieci.

Należy przy tym dbać o jakość danych, szczególnie na początkowym etapie wprowadzania otwartego rządu. Dane niekompletne, zawierające błędy bądź dostępne w formie utrudniającej korzystanie z nich mogą bowiem zniechęcać do robienia z nich użytku.

Należy również okresowo oceniać działalność wszystkich instytucji w zakresie opracowywania i udostępniania danych oraz stosowania odpowiednich standardów. Temu celowi może również służyć stworzenie strony informującej o planach otwierania zasobów przez poszczególne instytucje oraz umożliwiającej monitorowanie tego procesu.

12. Należy zapewnić otwartość serwisów informatycznych administracji publicznej oraz

tworzonego na jej potrzeby oprogramowania.

Należy zagwarantować zgodność tworzonych serwisów informatycznych administracji publicznej oraz oprogramowania z otwartymi standardami. W tym celu rząd powinien określić otwarte standardy, zapewniające przejrzystość, interoperacyjność i możliwość ponownego korzystania z serwisów i zasobów informatycznych, które staną się obowiązkowe dla wszystkich jednostek administracji publicznej. Tam, gdzie to możliwe, rząd powinien również stosować i zamawiać rozwiązania tworzone na zasadzie otwartego kodu źródłowego.

By zwiększyć efektywność wykorzystania zasobów informatycznych, rząd powinien również tworzyć rejestr dostępnego oprogramowania, sprzętu i zasobów, co ułatwi identyfikację dostępnych i dających się ponownie wykorzystać zasobów.

Dodatkowo w przetargach na rozwiązania informatyczne instytucje publiczne powinny określać kryteria inne niż najniższa cena, co gwarantuje jakość zamawianych rozwiązań. W tym samym celu należy oprócz przetargów organizować konkursy na rozwiązania informatyczne.

13. Należy zmieniać kulturę organizacyjną administracji, aby sprzyjała wdrażaniu otwartości.

Dla realizacji celów otwartego rządu konieczna jest radykalna zmiana kultury organizacyjnej administracji. Kluczowym warunkiem jest tu zwiększenie autonomii urzędników i ich poczucie odpowiedzialności za sprawy, którymi się zajmują. Kultura organizacyjna nowoczesnej administracji musi opierać się w większym stopniu na relacjach partnerskich i sieciowych, a nie na relacjach hierarchicznych.

Ważne jest wspieranie wszelkich innowacyjnych działań inicjowanych przez pracowników, które służą większemu zaangażowaniu i poprawiają współpracę między urzędnikami i urzędami. W tym celu należy:

- zwiększyć stopień koordynacji prac pomiędzy jednostkami administracji publicznej;
- zmniejszyć „resortowość” działań rządu, między innymi poprzez wzmocnienie możliwości kształtowania jednolitych planów strategicznych rządu;
- stworzyć możliwość powoływania zespołów międzyresortowych z jasno określonymi zadaniami, mocą decyzyjną, odpowiedzialnością i budżetem;

- stworzyć nowoczesny program kształcenia urzędników publicznych, wzmacniający rolę liderów w administracji;
- wprowadzić mechanizmy komunikacji wewnątrz administracji, oparte na możliwościach technologii cyfrowych (np. portal społecznościowy dla urzędników).

14. Należy zwiększyć kompetencje urzędników wszystkich szczebli w zakresie wykorzystywania technologii cyfrowych i narzędzi komunikacji sieciowej.

Równolegle do wprowadzania działań zorientowanych na zmianę kultury organizacyjnej administracji konieczne jest przygotowanie urzędników do funkcjonowania w przestrzeni komunikacji sieciowej. W tym celu konieczne są dwa elementy: zagwarantowanie infrastruktury technicznej (dostęp do komputerów oraz odpowiednia przepustowość łączy) oraz zapewnienie odpowiedniej edukacji.

Nauka kompetencji cyfrowych musi się stać obowiązkowym elementem programu kształcenia przyszłej kadry urzędniczej, natomiast urzędnicy wyższego szczebla powinni przechodzić obowiązkowe szkolenia.

Nowoczesny urzędnik powinien dysponować wiedzą i umiejętnościami w zakresie:

- obsługi podstawowych urządzeń cyfrowych – przede wszystkim komputera podłączonego do internetu, ale też na przykład tabletów lub smartfonów;
- stosowania popularnych narzędzi i usług sieciowych, służących komunikacji, wymianie wiedzy lub współpracy – przede wszystkim portali społecznościowych i serwisów internetowych (obecnie są to na przykład Facebook, Nasza-Klasa, Twitter, Blip, YouTube);
- specjalistycznych serwisów, przestrzeni komunikacji i wymiany wiedzy istotnych w określonym obszarze, którym się zajmuje – na przykład specjalistycznych forów i serwisów społecznościowych;
- znajomości reguł i norm obowiązujących w komunikacji sieciowej;
- znajomości podstawowych zasad dotyczących ochrony prywatności i bezpieczeństwa w internecie.

15. Jednostki administracji publicznej oraz pracujący w nich urzędnicy powinni być

aktywnie obecni w internecie.

Na instytucje publiczne i ich pracowników należy nałożyć obowiązek obecności w internecie i aktywnego uczestnictwa w komunikacji sieciowej. Wpłynie to na zaangażowanie urzędników w kontakty online z obywatelami.

Wprowadzenie takiego obowiązku powinno być poprzedzone analizą bieżącego stanu przygotowania instytucji do wykorzystywania nowych kanałów komunikacji, w celu określenia realnych możliwości wdrożenia zaleceń. W związku z tym instytucje powinny rozpoznać istniejące bariery i przedstawić konieczne do podjęcia kroki, które umożliwią aktywność urzędników online.

Należy uruchomić projekty pilotażowe, polegające na realizacji konkretnych zadań, w ramach których w wybranych urzędach wymogiem w pracy urzędników będzie również wykorzystywanie narzędzi i metod komunikacji sieciowej, na przykład serwisów społecznościowych.

16. Należy opracować i wdrożyć reguły określające formy i zasady obecności urzędów w internecie oraz politykę komunikacyjną instytucji.

Wzmoczona aktywność urzędników w internecie wymaga opracowania szczegółowych przepisów regulujących zakres postępowania pracowników administracji w nowej przestrzeni komunikacyjnej. Powinny one być określone przez regulaminy wewnętrzne instytucji oraz instrukcje kancelaryjne. Stworzenie polityki komunikacyjnej instytucji publicznych ograniczy ryzyko związane z aktywnością online urzędów oraz pozwoli na efektywne wykorzystywanie narzędzi sieciowych do realizacji misji instytucji.

Administracja publiczna powinna korzystać z usług sieciowych w sposób neutralny, nie preferując określonych serwisów – w tym celu dobór stosowanych narzędzi powinno się oprzeć na kryteriach obiektywnych i jawnych, jak na przykład popularność danego serwisu. Treści powinny być publikowane we wszystkich mediach spełniających przyjęte kryteria i jednocześnie na własnych stronach administracji.

Wszystkie treści publikowane w portalach społecznościowych przez administrację publiczną powinny być – co do zasady – uznawane za dokumenty lub materiały urzędowe.

Regulamin powinien ponadto szczegółowo określać następujące kwestie:

1. rodzaj wykorzystywanych narzędzi i form kontaktu z obywatelami;
2. zasady dotyczące prywatności;
 - instrukcje dotyczące zasad bezpieczeństwa w komunikacji online;
 - szczegółowe wymogi dotyczące publikowanych w internecie dokumentów;
 - praktyczne wskazówki dotyczące wykorzystywania narzędzi społecznościowych.

17. Należy wprowadzić otwarte mechanizmy konsultacji społecznych jako stały element procesu decyzyjnego.

W zakresie szeroko pojętej partycypacji obywatelskiej i poprawy funkcjonowania mechanizmu konsultacji społecznych zgadzamy się z rekomendacjami raportu końcowego z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, przygotowanego w roku 2011 przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” oraz Millward Brown SMG / KRC¹⁹¹.

Najważniejsze rekomendacje raportu z punktu widzenia procedury wprowadzania otwartego rządu to:

- formalne umocowanie wymogu i zasad prowadzenia konsultacji społecznej i szerzej partycypacji obywatelskiej na możliwie wysokim poziomie regulacyjnym;
- stworzenie programu dedykowanego rozwojowi (testowaniu i upowszechnianiu) innowacyjnych technik zarządzania partycypacyjnego, na przykład budżetu partycypacyjnego, panelu obywatelskiego, sondażu deliberatywnego;
- systematyczne działania zmierzające do stworzenia programów współpracy z organizacjami pozarządowymi na poziomie instytucji centralnych;
- prowadzenie regularnego monitoringu jakości konsultacji społecznych i partycypacji;
- silniejsza promocja tak zwanego dialogu obywatelskiego w środowisku administracji publicznej;

¹⁹¹ A. Celiński, P. Frączak, J. Herbst, Z. Kołakowska, J. Matuszewski, D. Owczarek et al., *Projekt Raportu Końcowego z Badania Efektywności Mechanizmów Konsultacji Społecznych*, 2011.

- wprowadzenie możliwości zbierania podpisów pod obywatelską inicjatywą ustawodawczą drogą elektroniczną;
- skuteczniejsze egzekwowanie przepisów dotyczących prowadzenia konsultacji;
- publikowanie wszystkich opinii i komentarzy nadsyłanych w ramach konsultacji, wraz z uzasadnieniem decyzji o ich przyjęciu bądź odrzuceniu.

18. Instytucje publiczne powinny pozyskiwać od obywateli wiedzę przydatną w procesie rządzenia.

Planowanie i podejmowanie decyzji musi się opierać na aktualnych danych i pełnej wiedzy na temat potrzeb i preferencji obywateli. Urzędnicy muszą poszukiwać dostępu do różnych źródeł informacji i sami tworzyć nowe kanały komunikacji, które pozwolą im na zebranie jak największej wiedzy i najliczniejszych opinii. Obywatele powinni angażować się w doskonalenie procesu rządzenia poprzez udział w udostępnianych im narzędziach i formach zaangażowania, oraz tworzyć własne rozwiązania. Proces wymiany wiedzy powinien wykraczać przy tym poza tradycyjnie pojmowaną partycypację (poprzez udział w procesie konsultacji).

Administracja może przy tym korzystać ze wzorów dostarczonych przez sektor prywatny i tworzyć usługi sprofilowane pod kątem obywateli. Demokratyzowanie procesu decyzyjnego, zarówno poprzez działania odgórne, jak i oddolne, może być realizowane z wykorzystaniem poniższych narzędzi:

- konkursy, ogłaszane przez administrację publiczną, na najlepsze rozwiązania legislacyjne lub koncepcje rozwiązywania określonych wyzwań – jako uzupełnienie takich mechanizmów, jak przetargi na ekspertyzy;
- konkursy na aplikacje wykorzystujące otwarte dane publiczne, a następnie wspieranie oddolnego środowiska osób, organizacji i firm pracujących z tymi danymi;
- tworzenie platform cyfrowych agregujących opinie obywateli, w tym rozproszoną wiedzę wyrażaną w serwisach społecznościowych;
- wykorzystywanie zagregowanych danych publicznych do analizowania trendów i zjawisk społecznych;
- tworzenie narzędzi cyfrowych umożliwiających obywatelom zgłaszanie obserwowanych problemów, usterek lub uchybień w funkcjonowaniu urzędów.

19. Należy popularyzować ideę otwartości, wzmacniając wiedzę oraz kompetencje obywateli, decydentów i urzędników na temat otwartych metod rządzenia.

Wprowadzenie zasad otwartego rządu w Polsce będzie wymagało zwiększenia publicznej świadomości, dotyczącej samego modelu otwartego rządu oraz szerzej rozumianej otwartości i jej znaczenia. Wymaga to podjęcia działań i współpracy zarówno przez instytucje publiczne, jak i przez podmioty pozarządowe.

Działania realizowane przez instytucje publiczne to:

- klarowne opisanie i zdefiniowanie pojęcia otwartości i otwartych metod rządzenia, a także promocja pojęcia w różnych środowiskach; równoległe wprowadzanie zagadnienia otwartych danych oraz uwrażliwianie na zagadnienie ponownego wykorzystywania danych publicznych i ich różnorodnych zastosowań;
- promocja – przede wszystkim na poziomie samorządowym – rozwiązań włączających poszczególnych obywateli lub ich nieformalne grupy w procesy decyzyjne, z użyciem różnorodnych metod;
- wprowadzenie zagadnień związanych z nowymi formami partycypacji obywatelskiej, otwartością, współpracą do programu kształcenia urzędników publicznych;
- prowadzenie projektów edukacyjnych adresowanych do pracowników administracji.

Działania podmiotów pozarządowych to:

- opracowanie kryteriów instytucji otwartej oraz monitoring i regularne ocenianie instytucji publicznych (na przykład poprzez przyznawanie certyfikatu otwartości);
- tworzenie lokalnych, oddolnych projektów, zorientowanych na budzenie świadomości w zakresie otwartości oraz wykazywanie korzyści płynących z realizacji zasad otwartości;
- tworzenie programów o charakterze edukacyjnym i kampanii społecznych;
- kształcenie ekspertów w dziedzinie otwartości i partycypacji.

20. Organizacje trzeciego sektora powinny odgrywać kluczową rolę w budowaniu otwartego rządu.

Wdrażanie otwartego rządu przebiega najskuteczniej przy połączeniu działań administracji publicznej z działaniami oddolnymi, podejmowanymi przez organizacje trzeciego sektora. Ponieważ złożone problemy społeczne nie mogą być dzisiaj rozwiązane przez jeden sektor, współpraca jest równie ważna dla trzeciego sektora, jak dla instytucji publicznych.

Organizacje trzeciego sektora powinny czynnie angażować się w działania na rzecz otwartego rządu – zarówno w te o charakterze edukacyjnym czy rzecznicznym, jak i w tworzenie narzędzi otwartego rządu. Większą skuteczność działań może zapewnić współpraca organizacji, które dziś określają swoje cele jako odmienne, a działają w takich dziedzinach, jak dostęp do informacji publicznej, propagowanie otwartości zasobów (edukacyjnych, kulturowych, naukowych czy publicznych), prawa podstawowe w odniesieniu do technologii cyfrowych czy partycypacja społeczna. Koncepcja otwartego rządu może być wspólnym mianownikiem, który pozwoli traktować te różnorodne działania jako część w ramach większej, spójnej całości.

W tym celu niezbędne jest:

- zwiększenie współpracy organizacji trzeciego sektora ze środowiskiem informatyków oraz budowanie kompetencji cyfrowych wewnątrz organizacji;
- zwiększenie liczby organizacji kompetentnie wykorzystujących technologie cyfrowe dla celów obywatelskich;
- zwiększenie zainteresowania trzeciego sektora koncepcją otwartego rządu, jako sposobu wdrożenia na nowo wartości tradycyjnie uznawanych w sektorze za podstawowe;
- tworzenie w ramach trzeciego sektora nowatorskich rozwiązań, które mogą być następnie wdrażane przez administrację publiczną lub nakłaniać ją do własnych reform i innowacji.

Organizacje trzeciego sektora działające na rzecz otwartości rządu powinny przy tym same działać zgodnie z postulowanymi standardami otwartości.

21. Organizacje grantodawcze powinny wymagać otwartości finansowanych przez nie zasobów.

Zasada otwartości zasobów tworzonych ze środków publicznych powinna zostać wpisana do wszystkich konkursów grantowych, prowadzonych przez instytucje publiczne. Podobna zasada powinna obowiązywać we wszystkich konkursach ogłaszanych na poziomie europejskim przez

Komisję Europejską.

Taka sama reguła powinna być również wprowadzana przez organizacje grantodawcze trzeciego sektora. Powinny one to czynić ze względu na fakt, że również działają dla dobra publicznego, a także ze względu na większą efektywność wydatkowania środków, jaką gwarantuje zasada otwartości.

Część 4: Aneks – diagnoza rozwoju otwartego rządu w Europie i na świecie

5.1. Unia Europejska

5.1.1. Ramy prawne Unii Europejskiej

W żargonie unijnym pojęcie e-administracji (*e-Government*, usług elektronicznych administracji publicznej) jest zbiorowym określeniem dla szeregu działań zmierzających do cyfryzacji usług publicznych i propagowania otwartej i uczestniczącej demokracji. Ta dziedzina polityki dotyczy wielu aspektów działalności organów publicznych: od funkcji administracyjnych, związanych z zarządzaniem dobrami publicznymi i świadczeniem usług, po ich rolę polityczną, jaką jest na przykład tworzenie opinii publicznej i angażowanie interesariuszy w procesy decyzyjne.

W niniejszym opracowaniu skupiono się na dwóch konkretnych aspektach całego wachlarza działań Unii. Są to działania w obrębie otwartego rządu i otwartych danych. Pojęcie otwartego rządu nie jest stosowane powszechnie przez Komisję Europejską, chociaż pojawiają się już pierwsze sygnały, że w przyszłości może ono zastąpić pojęcie administracji elektronicznej¹⁹². Poszukując działań z obszaru otwartego rządu, skupiliśmy się przede wszystkim na działaniach, których skutkiem będzie dobre sprawowanie władzy (*good governance*), w tym lepsze procesy decyzyjne i większa sprawność procesów zachodzących na styku administracji i gospodarki, dla których nieobojętny jest aspekt danych; w polityce unijnej są to głównie działania związane z e-uczestnictwem (*e-Participation*) oraz e-demokracją (*e-Democracy*). Strategie związane z otwartym dostępem do danych publicznych (*Open Data*) z reguły dotyczą działań organów publicznych, zmierzających do udostępnienia i wielokrotnego wykorzystywania danych gromadzonych i utrzymywanych dla celów publicznych. Aktywność Unii Europejskiej w tej dziedzinie rozpoczęła się w roku 2003, kiedy to po raz pierwszy stworzono ramy dla ponownego wykorzystywania pewnych kategorii danych publicznych w

¹⁹² Może o tym świadczyć choćby nazwa konferencji ministerialnej, która odbyła się w grudniu 2010 roku: *Lift off towards Open Government*.

celach komercyjnych.

Celem tej i kolejnych inicjatyw jest stworzenie wartości dodanej, płynącej z sektora publicznego, co ma zagwarantować przejrzystość i poczucie odpowiedzialności, większą sprawność rządu oraz zachętę dla innowacji i wzrostu gospodarczego. Działania unijne nie są jednak całkowicie zgodne z celami przyświecającymi idei otwartych danych, gdyż dąży się w nich jedynie do zachęcania organów administracji publicznej do bezlicencyjnego dzielenia się danymi niezastrzeżonymi, bez tworzenia po ich stronie zobowiązań z tego tytułu. I choć wszczęto dyskusję o stworzeniu ogólnoeuropejskiego portalu otwartych danych¹⁹³, to otwarcie portali krajowych pozostaje w gestii poszczególnych państw członkowskich bądź uzależnia się to od oddolnych inicjatyw obywatelskich.

Celem inicjatyw unijnych związanych z e-administracją (*e-Government*) jest wpływanie na zarządzanie administracją publiczną już na etapie tworzenia infrastruktury elektronicznej, następnie na etapie regulowania treści w niej krążących, a skończywszy na kwestiach prawnych wynikających z ich użytkowania. W Unii Europejskiej poświęca się wiele uwagi tworzeniu infrastruktury elektronicznej, dostępnej dla społeczeństwa obywatelskiego i administracji publicznej, oraz kwestii zarządzania nią (łącznie z zagadnieniem szybkiego internetu i podpisu elektronicznego); przyjęto kilka inicjatyw prawodawczych regulujących określone zagadnienia prawno-ekonomiczne, związane z korzystaniem z infrastruktury cyfrowej (prywatność, własność intelektualna, konkurencja, zabezpieczenia) oraz charakterem treści, produktami i usługami w niej krążącymi (handel elektroniczny, zamówienia publiczne, e-zdrowie, e-demokracja).

W ostatnim dwudziestoleciu Unia Europejska, a zwłaszcza Komisja Europejska podejmowała wysiłki na rzecz modernizacji usług publicznych za pomocą różnych planów, które niedawno znalazły wyraz w Cyfrowej Agendzie dla Europy Oprócz faktycznego tworzenia infrastruktury cyfrowej i zarządzania nią, w inicjatywach określanych jako e-uczestnictwo (*e-Participation*) i e-demokracja (*e-Democracy*) uwzględnia się też aspekt działań politycznych, podejmowanych w sferze publicznej.

Po nieudanej próbie uchwalenia Traktatu Konstytucyjnego w Unii pojawiło się przekonanie, że newralgiczną rolę w debacie politycznej mogą pełnić nowe środki komunikacji elektronicznej; w efekcie wzmożono wysiłki dążące do angażowania adresatów inicjatyw unijnych oraz komunikowania podejmowanych działań i osiągniętych wyników. Wiele inicjatyw

¹⁹³ http://cordis.europa.eu/fp7/ict/content-knowledge/docs/report-ws-pan-eu-dat-porta_en.pdf

podejmowanych w programie prac instytucji unijnych miało maksymalnie zwiększyć uczestnictwo interesariuszy w procesach decyzyjnych na szczeblu unijnym.

Ponadto posługiwanie się nowymi technologiami komunikacyjnymi uznano za zasadniczy w urzeczywistnianiu europejskiej sfery publicznej, co przekłada się na dostęp do przejrzystych organów publicznych oraz otwartych procedur i informacji.

W ustrojach prawnych większości państw członkowskich i Unii Europejskiej przewiduje się wiele mechanizmów dostępu do informacji, znajdujących się w gestii organów publicznych, a znanych zwykle pod nazwą ustaw o przejrzystości bądź o swobodzie informacji. Te akty prawne z reguły ustanawiają prawo zainteresowanych stron do dostępu do określonych informacji.

Instancje unijne interweniowały wielokrotnie, aby ciężar aktywnego dzielenia się konkretnymi danymi z innymi użytkownikami przerzucić na krajową administrację publiczną. Tak było w przypadku informacji przestrzennej w dyrektywie INSPIRE 2007/2/WE, która ustanawia wymóg stworzenia infrastruktury transgranicznej dla celów unijnej polityki środowiskowej, oraz tych działań i gałęzi polityki, które mogą mieć wpływ na kwestie środowiska. Inna dyrektywa, dotycząca ponownego wykorzystywania dla celów komercyjnych informacji posiadanych przez organy publiczne, ma je zachęcać do powszechnego udostępniania dokumentów powstałych w wyniku działań administracyjnych oraz do dzielenia się nimi na sprawiedliwych warunkach i zgodnie z godziwymi procedurami.

Wdrożenie postulatu i standardów interoperacyjności technicznej uznaje się za rzecz niezbędną dla wymiany informacji, ponownego z nich korzystania oraz dla dzielenia się nimi, przez co podniesie się jakość świadczenia europejskich usług publicznych obywatelom i firmom oraz do maksimum wykorzystywany będzie gospodarczy potencjał informacji będących w posiadaniu sektora publicznego. Interoperacyjność i otwarcie uznano za kwestie newralgiczne oraz włączono je do wielu strategii globalnych i branżowych, ram prawnych, wytycznych, usług i instrumentów, niemniej faktyczne udostępnienie danych wedle tych postulatów i parametrów pozostawiono w gestii poszczególnych państw członkowskich.

Do najważniejszych dokumentów, określających normy prawne oraz prawa obywateli Unii w kwestii dostępu i ponownego wykorzystywania informacji oraz w kwestii uczestnictwa w procesach decyzyjnych, należą:

- Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, który w tytule II, artykuł 8b, zawiera postanowienia dotyczące zasad demokratycznych:

„1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii.

2. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.

3. Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii.

4. Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”.

- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2000/C 364/01), artykuł 42 „Prawo dostępu do dokumentów” stanowi: „Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy”.
- Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 roku w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji ustanawia prawo dostępu do dokumentów trzech instytucji dla każdego obywatela Unii oraz każdej osoby fizycznej bądź prawnej zamieszkałej bądź mającej siedzibę w państwie członkowskim UE.
- Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 roku w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG.
- Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego ustala zasady i postępowanie w przypadku dostępu do informacji pochodzących z zasobów sektora publicznego do dalszego wykorzystania.
- Decyzja Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 roku w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących

środowiska.

- Decyzja Komisji z dnia 7 kwietnia 2006 roku w sprawie ponownego wykorzystywania informacji Komisji (2006/291/EC, Euratom).
- Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 roku ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE).

5.1.2. Działania na rzecz e-administracji w polityce Unii Europejskiej

Polityka komunikacji a społeczeństwo informacyjne

Politykę komunikacji łącznie z dostępem do informacji o Unii uznano za podstawowe narzędzie służące realizacji projektu europejskiego, obalaniu opinii eurosceptyków oraz wypełnieniu deficytu demokratycznego, jaki czasem odczuwają obywatele Unii w stosunku do instytucji unijnych i polityk wspólnotowych¹⁹⁴.

W tym względzie w ciągu ostatnich 15 lat Unia Europejska podjęła energiczne kroki, jak propagowanie rozmaitych inicjatyw, zmierzających do rozwoju sieci i infrastruktury TIK, a także do uregulowania środków masowego przekazu i ich treści cyfrowej.

Kroki te, podjęte z zamiarem polepszenia usług online administracji publicznej, miały doprowadzić również do większej integracji. Stopniowo zaczęto rozszerzać te cele, zaś za podstawowe uznano instrumenty TIK, dzięki którym ma wzrosnąć wydajność i sprawność działania organów publicznych. Wymianę dobrych zasad postępowania szybko wzbogacono o współpracę i działania wspólne; z czasem wymianę wiedzy ujęto w ramy transgranicznych usług e-administracji (cross-border eGovernment services¹⁹⁵). Obywatele, których początkowo pytano o opinie jedynie na etapie określania polityki i w procesach decyzyjnych, zaczęli angażować się w większym zakresie i z czasem można ich było uznać za współtwórców usług publicznych¹⁹⁶.

¹⁹⁴ P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Texts, Cases and Materials*, Oxford 2003, s. 168; G. Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press 2004, s. 40.

¹⁹⁵ Europejska Agenda Cyfrowa, Inicjatywa 84: Wspieranie nieprzerwanych transgranicznych usług e-administracji na Wspólnym Rynku.

¹⁹⁶ D. Broster, G. Misuraca, M. Bacigalupo, *Lifting off towards Open Government. A report from the EU Belgian Presidency Conference*. Zob. też L. Matei, A. I. Matei, *Behaviour and Action: Citizens vs. Public Services*, 3.05.2010; Regulations and Best Practices in Public and Nonprofit Marketing, red. L. Matei, T.

Od obietnic do strategii „Europa 2020”

Politykę wpływającą pośrednio bądź bezpośrednio na cele e-administracji zaczęto prowadzić pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku. W 1998 roku Rada uchwaliła wieloletni wspólnotowy program PROMISE, mający zachęcać do tworzenia społeczeństwa informacyjnego w Europie. Jego cel stanowiło stworzenie „Społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich”¹⁹⁷.

Pod koniec roku 1999 Komisja zainaugurowała inicjatywę **e-Europa**. Celem jej było „wprowadzenie Europy do sieci” oraz „przyspieszenie transformacji Europy w kierunku gospodarki opartej na wiedzy”¹⁹⁸.

W czerwcu 2000 roku zainaugurowano Plan działań „e-Europa”, w którym podkreślono potrzebę sprawnego działania rynków kapitałowych oraz zwiększenia konkurencyjności na rynkach produktów, co miało sprzyjać wprowadzaniu innowacji.

Pierwszym etapem „e-Europy” był „**Plan działań e-Europa 2002**”, skupiający się na wykorzystywaniu szans, jakie tworzy internet, a zatem na zagęszczaniu sieci połączeń. Zgodnie z planem państwa członkowskie zgodziły się udostępnić podstawowe usługi online (w liczbie 20, zob. tabela poniżej) do końca roku 2002. Komisja wspólnie z prezydencją belgijską w listopadzie 2001 roku zorganizowała w Brukseli konferencję na temat e-administracji, której cel stanowiło wskazanie przykładów dobrych zwyczajów postępowania oraz rozpropagowanie ich, przy tej okazji kładziono nacisk na rozwój bezpiecznego dostępu do ogólnoeuropejskich usług e-administracji. Ministrowie uzgodnili, że technologie TIK mogą stanowić solidne narzędzie dobrych rządów; przyjęli też pięć kluczowych zasad: otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność za skutki (*accountability*), skuteczność i spójność¹⁹⁹.

Dinu, The Economica Publishing House, Bucharest 2010, s. 206–218. Dostępne pod SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1599593>.

¹⁹⁷ COM (2002) 263 final, „eEurope 2005: An information society for all”, 21–22.06.2002, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_en.pdf

¹⁹⁸ Brussels, 14.06.2000, *An Information Society For All, Action Plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council*, 19–20.06.2000, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/documents/archiv_eEurope2002/actionplan_en.pdf.

¹⁹⁹ Konferencja ministrów na temat e-administracji, Oświadczenie ministrów uchwalone jednogłośnie 29.11.2001, http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/ministerial_dec/ministerial_declarati_on_2001.pdf

W inicjatywie „e-Europa 2002” potwierdzenie znalazła również zasada łatwego i powszechnego dostępu do usług internetowych. Tworzona w efekcie tej zasady polityka powinna zatem odzwierciedlać między innymi postulat **e-integracji** (*e-inclusion*)²⁰⁰, co oznacza, że przy projektowaniu publicznych stron internetowych należy uwzględniać specyficzne potrzeby osób niepełnosprawnych fizycznie oraz należących do różnych grup wiekowych oraz językowych. Zobowiązano się też ułatwić dostęp do usług administracji publicznej przez zamieszczanie **treści w wielu wersjach językowych** i na rozmaitych platformach internetowych.

Wśród działań podjętych przez Komisję pojawiło się uzgodnienie i uruchomienie **ram interoperacyjności**, które miały służyć świadczeniu usług e-administracji obywatelom i firmom ogólnoeuropejskich.

Na posiedzeniu w Sewilli w czerwcu 2002 roku Rada Europejska wyraziła szerokie poparcie polityczne dla utworzenia „Planu działań e-Europa 2005” (eEurope 2005 Action Plan), który został następnie przez nią przyjęty w grudniu tego roku. W drugim etapie skupiono się bardziej na aspektach infrastrukturalnych i położono nacisk na wykorzystanie technologii szerokopasmowych w sektorze publicznym oraz prywatnym.

Ostateczne przyjęcie planu „e-Europa 2005” oznaczało stworzenie korzystniejszych warunków dla uruchomienia infrastruktury (często nazywanej „stroną podażową”) oraz wsparcie dla tworzenia usług („strona popytowa”) w stabilniejszym środowisku cyfrowym.

Plan ten był wreszcie próbą skorzystania z zasady społeczeństwa informacyjnego (SI) i udostępnienia jego korzyści grupom marginalizowanym społecznie oraz osobom o specjalnych potrzebach. Jeśli chodzi o stronę popytową, w planie skupiono się między innymi na usuwaniu **przeszkód regulacyjnych** i tworzeniu nowych usług (na przykład ułatwienie ponownego korzystania z informacji sektora publicznego na mocy dyrektywy 2003/98/WE, stworzenie systemów zarządzania prawami cyfrowymi) oraz zachęcaniu podmiotów sektora publicznego do pełnego wykorzystania potencjału szybkiego internetu oraz podnoszenia **jakości i opłacalności usług publicznych** (e-administracja, e-zdrowie, e-kształcenie czyli *e-learning*).

Lata 2005–2009 to okres nowych ram polityki na rzecz mediów i społeczeństwa informacyjnego: uruchomiono wtedy „Plan działania na rzecz e-administracji w ramach inicjatywy i2010” (i2010 eGovernment Action Plan)²⁰¹.

²⁰⁰ Termin ten tłumaczy się również jako „włączenie cyfrowe”.

²⁰¹ i2010 eGovernment Action Plan [Plan działania na rzecz administracji elektronicznej w ramach

Punktem wyjścia było założenie, że rządy państw członkowskich stoją w obliczu wielkich wyzwań, jakimi są starzenie się społeczeństw, zmiany klimatu i terroryzm. W tej sytuacji obywatele domagają się polepszenia usług, zwiększenia bezpieczeństwa i lepszej demokracji, firmy zaś postulują ograniczenie biurokracji i zwiększenie sprawności działania. Jednemu z głównych celów planu przyświecał zamiar **wzmocnienia uczestnictwa** i demokratyzacji procesów decyzyjnych, czego przejawem ma być stworzenie do 2010 roku narzędzi skutecznej debaty publicznej i uczestnictwa w demokratycznych **procesach decyzyjnych**. Te ostatnie są oczywiście coraz bardziej złożone: angażuje się w nie coraz więcej stron i interesów, coraz trudniej zawiera się kompromisy, a biorący w nich udział **obywatele** są lepiej poinformowani i domagają się większego ich zaangażowania. **Rządy** powinny zatem budować szerokie, integrujące wsparcie dla polityki sektora publicznego, aby zapewnić jej skuteczną realizację oraz unikać rozłamów w społeczeństwie i ustroju demokratycznym. W planie przyjmuje się też założenie, że sprawne wykorzystanie narzędzi e-administracji wiąże się z większą konkurencyjnością gospodarki

W komunikacie Komisji Europejskiej za newralgiczne dla spójności społeczeństw Europy uznano usprawnienie procesów decyzyjnych i szersze zaangażowanie obywateli na wszystkich ich etapach, łącznie ze szczeblem unijnym. W tym celu należy zwrócić uwagę na nowe możliwości, zwłaszcza wynikające z postępu technicznego. W technologiach TIK rzeczywiście kryje się wielki potencjał, umożliwiający angażowanie szerokich rzesz obywateli w debatę publiczną i procesy decyzyjne, poczynając od szczebla gminnego po unijny.

Wychodząc z tych założeń, Komisja Europejska miała wspomagać współpracę na szczeblu europejskim, zwłaszcza w inicjatywie e-uczestnictwa, co miało prowadzić do zwiększenia wzajemnego zrozumienia, przyspieszenia procesów poprzez wzajemną wymianę rozwiązań pochodzących ze wszystkich stron świata i nadających się do ponownego wdrożenia, a to wszystko dzięki TIK, przejrzystości instytucji unijnych i zaangażowaniu obywateli.

W komunikacie o sygnaturze COM/2009/0390 final Komisja przedstawiła wnioski płynące z głównych osiągnięć strategii i2010. W sprawozdaniu wykazano, iż w Europie czyni się szybkie postępy w dziedzinie podaży i wykorzystania 20 internetowych usług publicznych, które wyznaczono jako wzorcowe. Pojawiła się konstatacja, że państwa członkowskie wykazały się

pewną dynamiką w stosowaniu innowacyjnych rozwiązań politycznych, lecz wezwano je do ścisłej współpracy w nowej agendzie cyfrowej, co pozwoliłoby pokonywać pojawiające się kryzysy gospodarcze właśnie dzięki konkurencyjnej i otwartej gospodarce cyfrowej.

W tym celu Komisja przeanalizowała dziewięć kluczowych dziedzin, a w nich działania propagujące kreatywność i wiedzę użytkowników za pomocą platform i usług pozwalających na aktywne uczestnictwo. Zaaapelowała też o zgłaszanie nowych inicjatyw, zwiększających interoperacyjność organów administracji państw członkowskich i instytucji unijnych przy świadomości, że interaktywna sieć otwiera nowe szanse i wyzwania dla administracji publicznej, gdyż sprzyja dojrzewaniu do odmiennych relacji z organami władzy.

Plan działania na rzecz e-administracji na lata 2011–2015. W grudniu 2010 roku Komisja przedstawiła pięcioletni „Plan działania na rzecz e-administracji”, którego celem jest umożliwienie świadczenia obywatelom i firmom innowacyjnych usług publicznych w sieci oraz zwiększenie ich wykorzystania w całej Europie.

Zamiarem planu jest zachęcanie do wymiany najlepszych zwyczajów między państwami członkowskimi. Ze swojej strony Komisja ogłosiła zamiar wdrożenia ambitnego „Planu działań e-Komisja na lata 2011–2015”, który ma zawierać strategię informacji dla sektora publicznego oraz politykę przejrzystości.

Komisja zaplanowała też stworzenie do końca 2013 roku wspólnie z państwami członkowskimi programu wymiany pracowników administracji krajowej.

5.1.3. Główne korzyści e-uczestnictwa: doświadczenia unijne

Od negocjacji zbiorowych do współpracy w procesach decyzyjnych

W Europie pojawiło się przekonanie, że w obliczu globalizacji i tworzenia się społeczeństwa informacyjnego potrzeba nowych form rządów. Większe uczestnictwo wszystkich interesariuszy to jedna z wielu niezbędnych reakcji na ograniczenia potencjału państwa w załatwianiu potrzeb społecznych i redystrybucji zasobów. W realizacji zbiorowych celów i tworzeniu wartości i dóbr publicznych współczesne państwa starają się „upodmiotowić” społeczeństwo w celu autoregulacji i koordynacji nowego podziału pracy.

Realizacja celów rządu coraz częściej wiąże się z wysiłkami, zmierzającymi do wzbudzenia potencjału samorządności w jednostkach, grupach i środowiskach – tak, by „aktywne obywatelstwo” uznawano nie tylko za obowiązek, ale również i za prawo.

Istnieją dowody na to, że w niektórych dziedzinach polityki, na przykład ochrony zdrowia i oświacie, pewne procesy decyzyjne skutecznie przekazano beneficjentom usług oraz niektórym oficjalnym i nieoficjalnym ich pośrednikom, z pominięciem tradycyjnych dróg planowania i tworzenia usług.

W innych dziedzinach uczestnictwo ma charakter bardziej jakościowy niż ilościowy, co pośrednio wpływa na planowanie i świadczenie usług i stanowi wkład w politykę rządu.

W obydwu przypadkach jasne jest, że w metodach rządzenia faktycznie uznaje się większą wagę uczestnictwa, niż to było dotychczas.

Z perspektywy ustrojowej uzasadnienie propagowania e-uczestnictwa można by podzielić na następujące dwie kategorie:

1. Uruchomienie wiedzy (specjalistycznej) w celu ulepszania procesów polityczno-decyzyjnych. Wiąże się ono zwykle z mniej upolitycznionymi procesami tworzenia polityki lub dziedzinami, w których instytucje unijne mają kompetencje wspólne z innymi szczeblami rządzenia i pozostałymi podmiotami. Jak dowodzi wieloletnie doświadczenie w korzystaniu z grup i komisji specjalistycznych, posługiwanie się ekspertami jest stosunkowo ekskluzywną („elitarną”) formą uczestniczenia i poprzedza dyskusję o deficycie demokratycznym czy też wysiłki większego otwarcia procesów rządzenia i zwiększenia ich przejrzystości.

2. Zapewnienie bądź zwiększenie legitymizacji demokratycznej. Ma ono największy sens w bardziej upolitycznionych dziedzinach polityki, w których decyzje zapadające na szczeblu unijnym mają skutki redystrybucyjne dla społeczeństwie, bądź tam, gdzie kompetencje unijne są silniejsze i bardziej wyłączne. Chodzi tu o zachętę do szerokiego uczestnictwa w tworzeniu ram dla celów danej polityki. Uzasadnienie e-uczestnictwa w taki sposób zyskuje na wadze w miarę zwiększania się kompetencji oraz jako reakcja na debatę publiczną o „deficycie demokratycznym”.

Korzyści w oczach stron zainteresowanych

Poniżej przedstawiamy wyniki analizy wykonanej w ramach europejskiego programu e-

uczestnictwa, w której usiłowano stworzyć system analizy porównawczej (*benchmarking*) potencjalnych korzyści płynących z uczestnictwa w życiu publicznym²⁰².

Korzyści te wiążą się ze skutecznością i sprawnością usług, jakością i legitymizacją procesów decyzyjnych, sprawowaniem władzy i (aktywnym) obywatelstwem. W odniesieniu do e-uczestnictwa zakłada się trzy dodatkowe rodzaje korzyści: zmniejszenie kosztów transakcji i koordynacji w stosunkach społeczno-politycznych, wzrost poziomu debat wynikający z określonych cech tego medium oraz zwiększenie potencjału przetwarzania informacji.

Na tej podstawie w pierwszej analizie europejskiego e-uczestnictwa wyodrębniono następujące korzyści dla głównych grup interesariuszy:

- **Dla uczestników** – większa łatwość, zadowolenie, poczucie obcowania, wzrost zaangażowania i zobowiązania na rzecz grupy i społeczeństwa. Zauważono też, że e-uczestnictwo to doświadczenie nie tylko racjonalne, ale i przeżycie emocjonalne.
- **Dla organizacji** – lepsza skuteczność, sprawność i legitymizacja organizacji; uczestnictwo przeprowadzone z sukcesem dzięki mniejszym kosztom może na przykład zwiększać opłacalność działania organizacji sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego, a prawdopodobnie również instytucji publicznych.
- **Dla rządów** – wsparcie spójności społecznej i innych dziedzin polityki o zasięgu ogólnokrajowym.
- **Dla wszystkich** – e-uczestnictwo może zwiększyć ogólną aktywność społeczną oraz jej natężenie i jakość pod warunkiem, że podmioty podejmują się go we właściwy sposób.

Partycypacja obywatelska na poziomie europejskim

Ustrój większości państw członkowskich Unii Europejskiej opiera się na reprezentatywnej demokracji parlamentarnej, czego skutkiem jest hierarchiczny model rządów. Na rozmaitych szczeblach systemu rządzenia, na przykład lokalnym i ponadnarodowym, można jednak korzystać również z innych modeli (sieciowego lub rynkowego).

²⁰² S. Smith, *European eParticipation, Study and supply of services on the development of eParticipation in the EU. Deliverable 1.3c. Main benefits of eParticipation developments in the EU – a contextualisation with reference to the EU governance regime and the European public sphere*; wersja ostateczna, dostępna na stronie http://islab.uom.gr/eP/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=100&Itemid=82 (czerwiec 2009).

Formy uczestnictwa wiążące się z modelem hierarchicznym ograniczają się w Unii do dwóch jasno określonych przypadków: prerogatyw Rady Ministrów, przynależnych jej w ramach metody wspólnotowej i międzyrządowej, oraz relacji między posłami do Parlamentu Europejskiego a elektoratem. W pozostałych przypadkach relacje te mają charakter bardziej rozproszony: Komisja Europejska działa zazwyczaj bardziej jako organ ekspercki niż rząd pociągany do odpowiedzialności politycznej, a partie polityczne i środki masowego przekazu, z reguły odgrywające role mediatorów między ustrojem politycznym a społeczeństwem, w większym stopniu zajmują się tematyką krajową niż europejską.

Unię Europejską uznaje się za jeszcze niedojrzały ustrój parlamentarny, gdyż rządy nie pochodzą bezpośrednio z nadania Parlamentu Europejskiego. W efekcie oczywiste jest, że posłowie do Parlamentu rzadko korzystają z bezpośredniej komunikacji z elektoratem (poza Wielką Brytanią) i z reguły nie doceniają zalet kontaktu elektronicznego jako sposobu gromadzenia wiedzy. Ponadto specyficzna konstrukcja oficjalnego systemu odpowiedzialności reprezentatywnej nie nakłania do stałych kontaktów między obywatelami a ich przedstawicielami, co byłoby typowe dla sprawowania rządów na szczeblu krajowym.

Z kolei Komisja na szeroką skalę korzysta z konsultacji publicznych, których wyniki dają eurodeputowanym jaśniejszy ogląd postaw społeczeństwa wobec proponowanych aktów prawnych. W tym sensie e-uczestnictwo może być użyteczne dla przedstawicieli pośrednio i wzmacniać element hierarchiczny unijnego systemu rządów. W roku 2001 Parlament Europejski stworzył na tej podstawie zasadę, którą zapisano w *Białej księdze w sprawie sprawowania rządów w Europie*. Zadeklarowano w niej, że „poprawa komunikacji między obywatelami i instytucjami Unii oznacza też wzmocnienie uprawnień prawodawczych Parlamentu”. Parlament podkreślił jednocześnie wagę faktu, że dysponuje się jasnymi i przejrzystymi normami konsultacji z opinią publiczną i zainteresowanymi stronami²⁰³.

Studium przypadku: odrzucenie Konstytucji Europejskiej

²⁰³ Choć Parlament Europejski uznał wagę angażowania społeczeństwa obywatelskiego w podnoszenie jakości projektów prawa, podkreślił też, że za uprzywilejowanego rzecznika stron zainteresowanych uznaje się Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny; gwarantuje to, że konsultacje stanowią uzupełnienie procesów i decyzji organów prawodawczych umocowanych do tego demokratycznie, a nie toczą się zamiast nich. Zob. *European Parliament resolution on the Commission White Paper on European governance*, COM (2001) 428 - C5-0454/2001-2001/2181(COS), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=CD6F1886811305DFDF5A8C90027FD247.node2?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0643+0+DOC+XML+V0//EN>

Po kontrowersyjnych postępach w ratyfikacji projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który zdecydowanie odrzucono w 2005 roku we Francji i Holandii, Komisja Europejska podjęła działania zmierzające do unowocześnienia metod komunikacji.

W lipcu 2005 roku zainaugurowano plan działań: strategia obejmowała działania w dziedzinie komunikacji czynnej i biernej, w ramach których wystosowano apel do wszystkich dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej, by przedstawiły swoją politykę w sposób jasny i zrozumiały, uzupełniając ją „streszczeniem dla laika”, przedstawionym, o ile to możliwe, za pomocą haseł i symboli. Zaprojektowano portal „Twój głos w Europie” (*Your voice in Europe*), by umożliwić obywatelom jednolity dostęp do konsultacji publicznych.

Departament do spraw Komunikacji oraz kilka innych podmiotów zaangażowano do działań bardziej zogniskowanych, np. do sporządzenia kompleksowego programu komunikacji oraz dokładniejszej analizy reakcji obywateli, gromadzonych z rozmaitych źródeł (Eurobarometr, mass media, punkty kontaktowe).

Za szczególnie ważną uznano rolę przedstawicielstw Komisji w państwach członkowskich w kwestii skuteczniejszej komunikacji na szczeblu lokalnym, gdyż są one w stanie określić odbiorców docelowych i odpowiedzieć na ich oczekiwania w rodzimym języku.

Jeśli chodzi o stosowane narzędzia, Komisja ogłosiła zamiar usprawnienia narzędzi już używanych, zwłaszcza **usług audiowizualnych**, jak kanały telewizyjne, oraz agencji wiadomości wizualnych „Europe by Satellite”; **internetu** (poprzez uproszczenie struktury strony internetowej „Europa”); **publikacji** Komisji, których wydawanie – jak stwierdzono – należy kontynuować w myśl zasady „mniej oznacza lepiej”; bezpośrednich punktów kontaktowych adresowanych do odbiorcy niewyspecjalizowanego (darmowa linia telefoniczna Europa Direct). Postawiono ponadto postulat większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego przez ułatwianie wizyt w instytucjach europejskich, programy szkoleń unijnych dla dziennikarzy oraz zwiększenie obecności studentów dziennikarstwa na stażach w Komisji oraz organizacji debat online i czatów na żywo.

W październiku 2005 roku Komisja Europejska uruchomiła tak zwany „Plan D dla demokracji, dialogu i debaty” [COM(2005) 494 final]. Podstawowym jego celem było spełnienie oczekiwań obywateli i wsparcie krajowej debaty o przyszłości Europy. Zaproponowano w nim konkretne inicjatywy, mające pobudzić **szerszą debatę publiczną** poprzez intensyfikację

bezpośrednich kontaktów komisarzy z obywatelami ich rodzimych państw członkowskich, oraz zwiększenie informacji sieciowych o regionalnych imprezach, organizowanych przez lokalnych przekazników informacji. Działania mające propagować **uczestnictwo obywateli w procesach demokratycznych** to między innymi uruchomienie i ulepszenie istniejących narzędzi do gromadzenia reakcji bezpośrednio od interesariuszy na szczeblu lokalnym i krajowym we współpracy z Parlamentem Europejskim i innymi instytucjami. Poszukiwano konkretnych projektów propagowania aktywnego obywatelstwa europejskiego, aby wzmocnić wśród obywateli poczucie uczestnictwa i zaangażowania w ustrój polityczny Unii, a tam, gdzie to możliwe, doprowadzić do skupiania transgranicznych grup interesu z regionów europejskich, by omawiać w nich konkretne dziedziny polityki.

Na szczeblu rządów przyjęto „Europejską inicjatywę na rzecz przejrzystości”, która ma przybliżyć opinii publicznej europejskie procedury głosowania.

W 2006 roku Komisja zainaugurowała politykę komunikacji, mającą zintensyfikować debatę publiczną w Europie (White Paper for the creation of a genuine European Public Sphere). Wymieniono w niej pięć dziedzin, którymi należało się zająć, między innymi **upodmiotowienie obywateli** poprzez podniesienie poziomu wychowania obywatelskiego, skomunikowanie ich nawzajem ze sobą oraz z instytucjami publicznymi, a także angażowanie ich w proces konsultacji publicznych w zasadniczych kwestiach politycznych oraz w inne regularne działania o charakterze decyzyjnym. Ponadto pojawił się postulat rewizji **zależności między Unią Europejską, środkami masowego przekazu a nowymi technologiami**, zwłaszcza w celu zwiększenia roli platform interaktywnych do wykorzystywania rezultatów debaty obywatelskiej i demokracji transgranicznej. Należy też poświęcić szczególną uwagę analizie opinii publicznej drogą jej badania oraz monitoringu środków masowego przekazu. Ma to znaczenie szczególne, gdyż obywatele wolą wyrażać swoje poglądy za pomocą mniej tradycyjnych sposobów niż zapisywanie się do partii politycznych czy udział w wyborach. *Biała Księga* miała być wspólną płaszczyzną dla wszystkich szczebli rządu i administracji, organizacji i zwykłych obywateli, i gromadzić ich wokół przedsięwzięć sprzyjających utworzeniu Europejskiej Sfery Publicznej oraz realizacji obywatelskiego prawa do informacji o Europie, wyrażania poglądów i ich wysłuchiwanie.

5.1.4. Praktyczne rezultaty działań w ramach e-uczestnictwa

Działania przygotowawcze do e-uczestnictwa (2006–2008)

Przywódcy państw członkowskich wykazali zaangażowanie na rzecz dalszej demokratyzacji oraz przejrzystości Unii Europejskiej, wpisując to jako jeden z celów Traktatu lizbońskiego z grudnia 2007 roku. W ten sposób zamierzano wyjaśnić, kto jest za co odpowiedzialny na szczeblu unijnym i krajowym, wzmocnić rolę Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych oraz zwiększyć szanse na wysłuchanie głosu obywateli Unii. Za tym dążeniem kryje się między innymi wprowadzenie na mocy traktatu tak zwanej Inicjatywy Obywatelskiej: milion obywateli z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich UE może zwrócić się do Komisji o przygotowanie wniosku w sprawie aktu prawnego w tych obszarach polityki, w których Komisja jest do tego uprawniona.

Państwa członkowskie poparły też uwzględnienie **e-uczestnictwa** w katalogu pięciu priorytetów „Planu działań na rzecz e-administracji”. Efektem tych starań miało być stworzenie do roku 2010 instrumentów na rzecz efektywnej debaty publicznej i uczestnictwa w demokratycznych procesach decyzyjnych. Państwa członkowskie zaangażowały się bardziej w e-uczestnictwo, czemu dano wyraz w lizbońskiej deklaracji ministrów z września 2007 roku.

Ostatnimi laty Unia Europejska i państwa członkowskie podjęły konkretne wysiłki w celu odnalezienia praktycznych mechanizmów i rozwiązań na rzecz zwiększenia e-uczestnictwa. Jak już wspomniano, pod koniec roku 2005 Parlament Europejski zlecił Komisji podjęcie „Działan przygotowawczych na rzecz e-uczestnictwa” i zalecił popularyzację korzystania z TIK w procesie legislacyjnym i decyzyjnym w kręgach parlamentarnych i rządowych.

Chodziło o to, aby pokazać, że stosowanie nowych technologii może prowadzić do zwiększenia udziału obywateli w życiu publicznym, jeśli wyposaży się ich w nowe narzędzia, służące nagłaśnianiu ich opinii.

Projekt ten służył do wsparcia autentycznych projektów pilotażowych, dzięki którym wykazano, na ile stosowanie nowoczesnych narzędzi TIK może ułatwić obywatelom uczestniczenie w procesach decyzyjnych i przyczynić się do stanowienia lepszego prawa.

E-uczestnictwo

Począwszy od 2000 roku, w ramach działań podejmowanych w Unii Europejskiej na rzecz e-uczestnictwa skupiano się przede wszystkim na kwestiach **przejrzystości i**

odpowiedzialności za wyniki. W roku 2002, w miarę, jak zaczęto wprowadzać ten etap do procesu tworzenia polityki według zasady dobrych rządów, przyszła kolej na ustanowienie norm minimum w konsultacjach publicznych²⁰⁴. Wprowadzenie **Planu D** oraz polityki Komisji Europejskiej w 2005 roku dało sygnał do stosowania technologii TIK, co pozwoliło lepiej przekazywać obywatelom informacje o polityce oraz przyznać im większe uprawnienia w procesie jej tworzenia polityki. W dokumencie politycznym *Internetowa komunikacja o Europie* (*Communicating Europe via the internet*) z roku 2007 instancje unijne wypowiadają się w sposób konkretny na temat e-uczestnictwa jako sposobu upodmiotowienia obywateli. (Wykres nie ilustruje wpływu traktatu lizbońskiego, który wprowadza dodatkowe formy interakcji na linii obywatele – instytucje unijne.)

Jak pokazują ustalenia zawarte w opracowaniu Komisji Europejskiej, zatytułowanym *Analiza i podaż usług celem rozwoju e-uczestnictwa w UE* (*Study and Supply of Services on the Development of eParticipation in the EU*) z 2009 roku, strategia e-uczestnictwa we wdrażaniu rozwiązań instytucjonalnych i międzyinstytucjonalnych w Unii wiąże się nierozdzielnie z pojęciami dobrego rządzenia, komunikacji i przejrzystości.

Jak już wspomnieliśmy, polityka e-uczestnictwa odzwierciedla przejście w Unii na inne pozycje: wsłuchiwanie się w troski obywateli, co pozwoli zająć się przyczynami deficytu demokratycznego i ustosunkować do powszechnego poczucia, że od polityki unijnej i jej funkcjonowania dzieli ich duży dystans. Stworzone zatem kanały e-uczestnictwa miały wzbogacić istniejące już sposoby reprezentacji oraz stworzyć nowe, sprzyjając przejrzystości i legitymacji unijnych procesów politycznych oraz tworzyć zinstytucjonalizowane szanse prowadzenia debaty publicznej w sprawach Europy.

Parlament Europejski i Komisja Europejska zaczęły	Agencje europejskie i prezydencje Rady	Europejskie partie polityczne w szerokim zakresie
---	--	---

²⁰⁴ „Zasady dobrego sprawowania rządów sformułowano w odpowiedzi na wyczuwalną nieufność obywateli Unii w obliczu projektu europejskiego. W *Białej księdze o sprawowaniu rządów w Europie* przyznano, że istnieje potrzeba większego angażowania obywateli i większego otwarcia, oraz ustalono normy minimum dla przeprowadzania konsultacji w kwestii polityki UE, przy czym obowiązek zarówno sprzyjania kulturze debaty i dialogu, jak i ulepszania krajowych procesów konsultacji nadal spoczywa na rządach krajowych”. S. Smith, E. Dalakioridou, Contextualising Public (e)Participation in the Governance of the European Union, „European Journal of ePractice” 2009, nr 7; www.epracticejournal.eu, ISSN: 1988-625X. Na temat *Białej Księgi o sprawowaniu rządów w Europie*.

udostępniać wiele debat online, czatów i konsultacji internetowych, jak Debate Europe, Commission Consultations, EUTube, EUParl TV i blogi komisarzy. Powszechne korzystanie z mediów społecznościowych to punkt zwrotny w tworzeniu (europejskiej) sfery publicznej, w inwestowaniu w debatę młodych i umożliwieniu obywatelom wyrażania swoich opinii oraz w tworzeniu stosunków z decydentami. Korzyści płynące z e-uczestnictwa poszerzyły kanały komunikacji z obywatelami Europy, zwiększyły przejrzystość i stworzyły podstawę dla w pełni integracyjnego otoczenia dla uczestnictwa obywateli.	angażowały się raczej w mniejszym stopniu – zważywszy, że jeśli nawet nie mają one bezpośrednich uprawnień legislacyjnych, to służą jako punkty styczne do łączenia i angażowania interesariuszy. Wyjątkiem jest tu CEDEFOP – centrum kształcenia zawodowego, które zaangażowało się w tworzenie wirtualnych społeczności online. Ostatnie prezydencje Rady raczej nie angażują obywateli bezpośrednio w kształtowanie programu prac, lecz informują opinię publiczną za pomocą rozmaitych kanałów i instrumentów. Inicjatywy agencji unijnych są raczej rozproszone w ich własnej sferze instytucjonalnej; obywatele nie mają szerszego obrazu kontekstu e-uczestnictwa w konkretnych interesujących ich tematach.	posługują się TIK, by przekazywać informacje o polityce, przekonaniach politycznych i działalności; angażują opinie publiczną w formułowanie programów, choć z reguły inicjatywy e-uczestnictwa skupiają się wokół wyborów do Parlamentu Europejskiego. Istnieją jednak spore różnice w inicjatywach na rzecz e-uczestnictwa, podejmowanych przez różne podmioty. Niektóre nastawione są wyłącznie na informację, inne natomiast umożliwiają wkład obywateli, aby przeformułować swe stanowiska bądź nawet kształtować je od początku, dając tym samym poczucie zaangażowania w kontekście demokracji reprezentatywnej. Wspólny mianownik stanowi tu poszerzanie grona adresatów.
---	--	---

e-uczestnictwo w Europie: stan na rok 2009, *eParticipation Summary Report*

Jak wynika z analizy doświadczeń europejskich²⁰⁵, następujące czynniki są szczególnie istotne w tworzeniu owocnych projektów e-uczestnictwa:

1. Uczestnicy powinni od początku znać efekty swojego wkładu, tryb działania, zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów i środków zaradczych. Należy jasno określić, kto powinien reagować na wyniki konsultacji.

2. Poza przejrzystością i otwartością powinno się chronić inne wartości, jak prywatność.

3. Ponieważ celem e-uczestnictwa jest doprowadzenie do zebrania się masy krytycznej uczestników, musi ono być **interesujące** i **angażujące** – aby obywatele chcieli poświęcać własny **czas wolny** na wymianę poglądów.

4. Każdy uczestnik debat i konsultacji powinien otrzymać szansę na wyrażenie opinii na temat ostatecznych rezultatów i zalecanych opcji. Nie należy uniemożliwiać głosowań, badań opinii publicznej i zgłaszania postulatów ani prowadzić ich w odosobnieniu.

5. Internet jest wysoce skutecznym narzędziem organizacji i nagłaśniania konkretnych spraw. Trzeba jednak opracować odpowiednie narzędzia i procedury, które pozwalają uniknąć nadmiernej **polaryzacji** poglądów, aby zminimalizować ryzyko wypowiedzi niekonstruktywnych. Osoby, które mają określone punkty widzenia, powinny wysłuchać się nawzajem i uznać złożony charakter postulatów i kompromisów.

6. Dyskusje powinny się charakteryzować tonem **neutralnym**; obywateli i pośredników należy zachęcać do prostoty wypowiedzi, pogłębiania analizy i dążenia do kompromisu.

7. Ważna jest **jakość treści** i sposób ich prezentacji. Należy prezentować zagadnienia w sposób możliwie konkretny i prosty, a dokumenty specjalistyczne (na przykład propozycje aktów prawnych) opatrzyć streszczeniami i wyjaśnieniami.

8. E-uczestnictwo działa najskuteczniej, gdy jest wielokanałowe i gdy uwzględnia się także bezpośrednie kontakty z obywatelami.

5.1.5. Najlepsze praktyki w państwach członkowskich

Dostęp do informacji sektora publicznego (ISP) i ponowne ich wykorzystanie

²⁰⁵ Zob. *Study and Supply of Services on the Development of eParticipation in the EU, prepared for the European Commission in 2009.*

W Europie rozmaite przepisy regulują informacje lub dokumenty tworzone bądź będące w gestii państwa lub organów publicznych.

W przeciwieństwie do sytuacji panującej w Stanach Zjednoczonych, gdzie informacje federalne należą do domeny publicznej, ustroje prawne państw europejskich pozwalają jedynie na częściowe upublicznienie informacji sektora publicznego (zgodnie z definicją ISP, która wynika z systemu praw autorskich). Dzieje się tak ze względu na obowiązującą zasadę wyłączenia aktów oficjalnych. Wiele informacji pochodzących ze źródeł rządowych może i tak podlegać ochronie praw autorskich, a kolejni użytkownicy mają do nich dostęp pod warunkiem uzyskania zezwolenia.

Jeśli chodzi o zasady dostępu, stałą cechą ustroju demokratycznego jest realizacja konstytucyjnych bądź ustawowych praw do zachęcania do otwarcia informacji rządowych, a przez to do uczestnictwa obywateli w demokracji. Zasady upowszechniania informacji są z reguły dwojakiego typu: tak zwane upowszechnianie bierne (*passive dissemination*) oznacza dające się wykonać prawo dostępu do informacji na żądanie; upowszechnianie czynne (*active dissemination*) oznacza zaś, że informacja jest powszechnie dostępna dzięki bezpośredniej inicjatywie organu publicznego.

Informacje sektora publicznego (ISP) uznaje się za jeden z kluczowych zasobów gospodarki opartej na wiedzy: wartość rynku ISP w Unii Europejskiej szacuje się na co najmniej 27 miliardów euro²⁰⁶. Znaczenie ISP jest dwojakie: organy publiczne nie tylko są zdecydowanie największym producentem informacji w społeczeństwie, ale z powodu tworzenia, gospodarowania i dystrybucji ISP na rzecz realizacji celów zorganizowanego społeczeństwa zakłada się, że są one wiarygodne, dokładne, ugruntowane, autorytatywne i terminowe. Aby wykorzystać ich potencjał, na szczeblu unijnym i krajowym przyjęto szereg instrumentów, z których najważniejsze to dyrektywa 98/2003/WE, stanowiąca kamień milowy prawodawstwa unijnego w kwestii ponownego wykorzystywania ISP i ustalająca jego minimalne normy; dyrektywa INSPIRE tworząca warunki do budowy infrastruktury dla informacji przestrzennych w Europie; Cyfrowa Agenda dla Europy, która zawiera unijną strategię na rzecz rozwoju gospodarki cyfrowej do roku 2020 oraz postulat stworzenia w pełni funkcjonującego wspólnego rynku cyfrowego do 2015 roku.

W wielu inicjatywach unijnych i krajowych pojawia się zamiar maksymalnego

²⁰⁶ http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/actions_eu/policy_actions/mepsir/index_en.htm

wykorzystania efektów społeczno-ekonomicznych ISP drogą tworzenia portali, które ułatwiają obywatelom i firmom dostęp do informacji. Organy sektora publicznego, podmioty sektora prywatnego oraz indywidualni obywatele tworzą też własne katalogi danych. Większość państw członkowskich weszła już na ścieżkę ustawodawczą – jednak wydaje się, że nawet w przypadku szybkiej transpozycji dyrektywy do krajowego porządku prawnego praktyczne jej wdrożenie nie było dla nich kwestią priorytetową.

Dostęp do ISP i ponowne ich wykorzystywanie są jednak jedynie elementem szerszego scenariusza otwartości danych, który po części tylko zazębia się to z polityką *Open Data*: ten unijny instrument prawny nie ma zastosowania do pewnych kategorii danych publicznych i nie ustanawia wobec państw członkowskich obowiązku tworzenia standardów otwartych danych cyfrowych. Dlatego też jakość i oferta danych publicznych różnią się znacznie w różnych państwach oraz w zależności od inicjatyw podejmowanych przez „aktywistów informacji”.

Oficjalne inicjatywy dotyczące danych otwartych podjęto w wielu państwach, między innymi w Niemczech, Francji, Hiszpanii, Włoszech, Holandii, Wielkiej Brytanii, Finlandii, Danii, Norwegii, Grecji i Estonii. Z wyjątkiem brytyjskiej strony data.gov.uk, reszta to portale nowe bądź stanowiące wersję próbną; często służą jedynie jako drogowskaz dla innych potencjalnych zamiarów politycznych.

Z kolei inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego, które dotyczą otwarcia danych rządowych, można znaleźć w większości krajów Europy: umożliwiają one bezpośredni dostęp do danych rządów centralnych lub samorządów terytorialnych poprzez hosting zbiorów danych bądź podawanie linków do stron, z których można uzyskać dostęp do danych rządowych.

Wskazane dwa podejścia do danych publicznych można określić jako inicjatywy odgórne i oddolne.

Pierwszym, najważniejszym przykładem podejścia odgórnego, w którym rząd i organy publiczne angażują się bezpośrednio w upublicznianie danych i ustalanie przepisów ramowych, jest brytyjski system prawa autorskiego, standardy licencjonowania oraz portal data.gov.uk.

Doświadczenia Holandii to przykład mieszanego podejścia odgórnego i oddolnego: holenderskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oficjalnie prowadzi działania na rzecz otwarcia ISP na ponowne wykorzystywanie oraz opracowuje projekty nowych aktów prawnych, a oprócz tego zachęca do podejmowania działań oddolnych; urzędnicy ministerialni oraz organy sektora publicznego prowadzą rozmowy z obywatelami na temat możliwości ponownego

wykorzystywania ISP.

Panuje przekonanie, że „kraje skandynawskie są liderami w dziedzinie danych otwartych”²⁰⁷. Wynika to przede wszystkim ze sprzyjającego otoczenia prawnego, historycznej tradycji jawności w rządzeniu, stworzeniu archiwów publicznych zawierających wysokiej jakości dane. Poza tym Skandynawowie chętnie korzystają z nowych technologii i usług informacyjnych. Traktowanie możliwości wielokrotnego korzystania z ISP jako przedłużenia koncepcji swobody informacji nie zaowocowało jednak znaczącymi postępami w faktycznym otwieraniu zasobów danych. Mimo sprzyjających warunków rządy tych krajów dopiero niedawno zaczęły prowadzić politykę otwierania zasobów danych. W **Finlandii** w 2010 roku stworzono szereg rządowych grup roboczych, których celem ma być propagowanie projektów międzysektorowych, w tym skupionych wokół ISP, oraz badań naukowych; stworzono też interfejsy do archiwów sektora publicznego i analizę przygotowania infrastruktury dla strony podażowej, a także pewne warunki ramowe dla strony popytowej. W 2009 roku ogłoszono konkurs „Apps for Democracy”, który ma wyłonić najlepsze przykłady oraz nowe zastosowania ISP. W wyniku konkursu wybrano grupę zainteresowanych podmiotów (instytucji publicznych, firm, naukowców i obywateli indywidualnych), które mogą promować dalsze wykorzystywanie ISP w Finlandii²⁰⁸. Powstają również katalogi danych, między innymi katalog krajowy (data.suomi.fi) oraz regionalny – jest to skutek partnerstwa 14 gmin regionu stołecznego. W **Szwecji** tradycja swobody informacji popartej ustawodawstwem liczy już 250 lat: koncepcja szwedzka obejmuje ponowne wykorzystywanie informacji (jak prawo do przedruku dokumentów oficjalnych). Mimo to przeoczono tam wiele problemów, co w 2008 roku doprowadziło do złożenia skargi przeciwko Szwecji – między innymi wytknięto jej zbyt wąską definicję sektora publicznego oraz subiektywne podejmowanie decyzji o udostępnieniu danych istniejących już w formacie elektronicznym. Nowe ustawodawstwo, które powstało jako reakcja na zaskarżane kwestie, rodzi szanse ugruntowania szwedzkiej branży informacyjnej, która przejawia znaczną aktywność w takich dziedzinach, jak prawo, finanse, informacje o nieruchomościach i pojazdach.

Ustawodawstwo dotyczące swobody informacji w **Niemczech** również nie stanowiło siły

²⁰⁷ <http://blog.okfn.org/2010/02/18/open-government-data-in-norway-mounting-interest-but-no-breakthrough-yet/>

²⁰⁸ Najpopularniejszy pomysł: Tax tree.

napędowej, która mogłaby doprowadzić do remontu kapitalnego w dziedzinie zarządzania ewidencją i archiwami sektora publicznego. Otwarte dane pojawiły się jako temat polityczny w programie *Rządy i przejrzyste i zintegrowane w sieć* (*Networked and Transparent Governance*) dopiero w roku 2010. Na podstawie tego planu niemieckie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych ma opracować strategię otwartych rządów dla Niemiec do 2012 uruchomić projekt pilotażowy do roku 2012 oraz koordynować wspólną strategię otwartych rządów z krajami związkowymi.

Inne przykłady oddolnych inicjatyw wykorzystujących ISP to **duńska** *Strategia innowacji na rzecz danych otwartych* (*Open Data Innovation Strategy – ODIS*), rozpoczęta w 2009 roku i prowadzona przez Narodową Duńską Agencję Informatyki i Telekomunikacji (NITA), która stawia sobie za cel wypracowanie spójnej praktyki w jednolitym dostępie do danych rządowych.

W **Hiszpanii** projekt Aporta, zapoczątkowany przez hiszpańskie Ministerstwo Przemysłu, Turystyki i Handlu oraz Ministerstwo do spraw Prezydencji Unii Europejskiej, ma zwiększyć przejrzystość rządu oraz propagować ponowne korzystanie z danych rządowych. Jest to repozytorium i wyszukiwarka, podobna do amerykańskiego portalu data.gov, na którym organy rządowe mogą zamieszczać dane i dzielić się nimi z obywatelami, firmami i organizacjami sektora publicznego. Hiszpański plan działania, noszący nazwę Plan Avanza II, jako jeden z podstawowych celów strategicznych przywołuje ideę otwartego rządu, lecz postępy w innych dziedzinach są jeszcze na bardzo wczesnych etapach.

We **Włoszech** w 2005 roku ogłoszono Kodeks Administracji Cyfrowej; postanowiono w nim między innymi, że tworzyć, gromadzić, przechowywać i udostępniać dane publiczne należy za pomocą narzędzi TIK, które gwarantują najlepsze wykorzystanie danych oraz ponowne ich wykorzystywanie przez organy publiczne i prywatne. W nowelizacji kodeksu z 2009 roku konkretnie wskazano, że organy publiczne będą propagować projekty służące opracowywaniu i rozpowszechnianiu ich danych: dane mają być publikowane w formacie otwartym, który gwarantuje powszechną gotowość do ponownego wykorzystania. Włoskie Ministerstwo Administracji Publicznej i Innowacji wykazało się znaczną aktywnością w kwestiach polityki e-administracji – zwłaszcza ukierunkowanych na budowanie infrastruktury elektronicznej dla organów publicznych oraz dla obywateli i firm. Uruchomiono również wiele inicjatyw, jak MiaPA („Moja administracja publiczna”), która ma wprowadzić interaktywne technologie i media społeczne do dziedziny dzielenia się informacjami i zintensyfikować łączność z

obywatelami.

Komunikacja i współpraca w procesie rządzenia

W opracowaniu *E-Government Survey 2010*, które powstało na zlecenie Organizacji Narodów Zjednoczonych, stwierdzono, że pojęcie *government 2.0* z reguły kojarzy się z wykorzystywaniem mediów społecznościowych przez organy sektora publicznego. Zwolennicy otwartych danych wyznają też koncepcję e-administracji jako „płaszczyzny” bądź dostawcy danych i usług, na których budować mają pozostali.

Większość działań przyjętych w ramach polityki e-administracji można podzielić na trzy dziedziny: dostarczania informacji (komunikacja jednokierunkowa), debaty oraz konsultacji z interesariuszami (komunikacja dwukierunkowa). Praktyka pokazuje, że dostarczanie informacji to funkcja kierowana do wielkich grup docelowych (jak opinia publiczna szczebla europejskiego i międzynarodowego), natomiast konsultacje kieruje się zazwyczaj do grup mniejszych: im więcej osób angażuje się w daną inicjatywę, tym jest ona ogólniejsza, a komunikacja w niej staje się bardziej jednokierunkowa.

W 2009 roku przeprowadzono badania, które miały ocenić kilka inicjatyw partycypacyjnych, pochodzących z Europy (państw członkowskich Unii i nie tylko) bądź zaadresowanych do nich. Wytypowano 255 inicjatyw z 18 różnych krajów (najwięcej z Wielkiej Brytanii i Niemiec) w 34 językach. Większość z nich dotyczyła szczebla lokalnego i krajowego (odpowiednio 31% i 28%). 76% badanych inicjatyw jest obecnie w toku.

Pod względem oferowanej aktywności inicjatywy e-uczestnictwa można podzielić na 10 dziedzin: każda ze wskazanych inicjatyw daje możliwości działania w co najmniej jednym obszarze partycypacji. Większość służy informowaniu opinii publicznej, a znaczna część daje możliwości uczestniczenia w debatach i konsultacjach. Inne często występujące obszary to wykłady, planowanie przestrzenne, prowadzenie kampanii, tworzenie środowisk i badanie opinii publicznej.

W niektórych przypadkach wybrani przedstawiciele społeczeństwa oraz urzędnicy wykazują zainteresowanie kontaktem z obywatelami przez media społecznościowe i narzędzia internetowe. Żadna europejska instytucja ani polityk nie znaleźli się w pierwszej dziesiątce kont rządowych na Twitterze. Z kolei instytucje unijne (Komisja Europejska, Parlament Europejski

oraz Rada Europejska) intensywnie wykorzystują Facebook jako interaktywną przestrzeń komunikacji.

Tak czy inaczej, tam, gdzie rządy i administracja pozostają w tyle pod względem wykorzystywania narzędzi internetowych do współpracy i rozwiązywania problemów politycznych, miejsce ich zajmuje z reguły społeczeństwo obywatelskie. Wolontariusze z państw Unii Europejskiej opracowali sieciowe narzędzia, między innymi „nawigatory wyborcze” (*voting navigators*), które umożliwiają ogląd partii politycznych i ich programów. Chodzi o zapewnienie szybkiego dostępu do informacji, pozwalających użytkownikowi na rozróżnienie rozmaitych stanowisk oraz zmotywowanie ich do głosowania. Wiele inicjatyw zainaugurowano w tym względzie w całej Europie, między innymi w Austrii, Niemczech, Rumunii, Polsce, Wielkiej Brytanii. W **Finlandii** Kansan Muisti, ma tworzyć „zbiorową pamięć”, na którą złożą się wystąpienia przedstawicieli społeczeństwa, ich zachowania wyborcze, finansowanie wyborów i inicjatyw. Pozwoli to obserwować, czy dotrzymują oni obietnic wyborczych, a użytkownikom umożliwi odnalezienie przedstawiciela skłaniającego się ku konkretnej polityce.

We **Włoszech** Openpolis wspiera społeczność użytkowników, którzy szukają i „przysposabiają” swoich lokalnych przedstawicieli, śledzą ich działalność i aktualizują informacje o wybranym przedstawicielu; podstrona Open Parlamento to monitor aktywności parlamentu w czasie rzeczywistym, zawierający też wizualizację wyników głosowania.

W trakcie kampanii politycznych w latach 2008 i 2010 włoskie stowarzyszenie Assoli, zajmujące się promocją darmowego oprogramowania, poprosiło kandydatów wyborczych o podpisanie listu, w którym wyrażali zgodę na to, że będą propagować korzystanie z darmowego oprogramowania. Stowarzyszenie uruchomiło następnie platformę pod nazwą „Drogi kandydacie” (Caro candidato), aby śledzić rezultaty inicjatywy.

Również w **Danii** rozpropagowano inicjatywy, które pozwalają na ogląd wyników wyborczych polityków sceny krajowej oraz pokazują ich nieobecność na obradach parlamentu (wstecz do roku 2001), a także pozwalają na debatę, komentowanie i głosowanie nad bieżącymi projektami ustaw bądź wystąpieniami politycznymi.

Francuski projekt Regards.Citoyens ma zapewnić jawność i umożliwić obserwację przedstawicieli narodu, którzy zasiadają w parlamencie; wspólnie z francuskim oddziałem Transparency International podjęto się w nim obserwacji lobbystów pracujących w Zgromadzeniu Narodowym. 1000 wolontariuszy, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego,

w ciągu niecałych dwóch tygodni dokonało digitalizacji publicznie dostępnych sprawozdań parlamentarnych (zawierających ponad 16 tysięcy nazwisk); analiza danych jest obecnie w toku.

W **Estonii** stworzono możliwość głosowania przez internet. W każdych konsultacjach zwiększała się liczba oddawanych głosów, podobnie jak frekwencja. Istnieją też dowody na to, że obywatele posługują się zasobami sieciowymi, by odszukać partie polityczne, które według nich służą potrzebom będących stale w ruchu obywateli, dla których uczestnictwo w wyborach jest nieodłącznym obowiązkiem obywatelskim, ale którzy też domagają się od państwa łatwego dostępu i zorientowania „na usługę”.

W **Hiszpanii** grupa oGov zainaugurowała oGovPedia, czyli wiki mające być punktem odniesienia w administracji publicznej. Informacji dostarczają tu i organizują je przedstawiciele sektora publicznego, próbując zmniejszyć zamieszanie wynikające z przeciążenia oraz rozproszenia informacji, co zdarza się często w administracji publicznej.

Przykładem inicjatywy na szczeblu lokalnym jest Ideoffensiv.dk, **duński** portal, który gości pomysły polityczne gminy Skanderborg. Można tu przedstawiać pomysły, omawiać je, głosować na nie i śledzić, jak gmina podejmuje tematy podzucane przez opinie publiczną. **Szwedzki** portal Malmöinitiativet pełni podobną funkcję w gminie miasta Malmö. Mieszkańcy mogą poddawać własne pomysły polityczne i zdobywać dla nich poparcie lokalnego środowiska. **Niemiecki** Frankfurt Gestalten ma przedstawiać wiadomości i lokalne decyzje polityczne aż do szczebla dzielnicy. Daną sprawę można na nim śledzić na poziomie osiedla lub ulicy; dokumenty oznacza się na portalu za pomocą słów kluczowych, a mieszkańcy za jego pośrednictwem są informowani drogą mailową o zmianach w najbliższej okolicy (np. o wnioskach dotyczących zagospodarowania przestrzennego), toczą dyskusje internetowe (np. o planach zainstalowania fotoradarów), mogą też przedstawiać tu pomysły zmian bądź szukać sąsiadów o podobnych zainteresowaniach.

Firmy i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą też wykorzystywać powszechnie dostępne informacje, by przedstawiać je w przystępniejszej formie użytkownikom. **Szwedzki** portal Omvård posługuje się oficjalnymi danymi statystycznymi w celu porównywania usług szpitalnych i świadczeń kas chorych, co ułatwia pacjentom podejmowanie decyzji w sprawach opieki zdrowotnej. Lagen to obsługiwana przez wolontariuszy strona internetowa o charakterze non-profit, która ułatwia dostęp do informacji prawnych i zaawansowanych linków, natomiast Jobbkartan umożliwia poszukiwanie wolnych miejsc pracy na listach internetowych, jakimi

dysponuje urząd zatrudnienia, według kryterium kodu pocztowego.

5.2. Stany Zjednoczone

W Stanach Zjednoczonych kwestia otwartego rządu nabrała szczególnego znaczenia z chwilą objęcia urzędu prezydenta przez Baracka Obamę. Pod jego politycznym przywództwem federalne instytucje podjęły szereg działań, zmierzających do zwiększania przejrzystości, uczestnictwa i współpracy²⁰⁹. Proces ten, realizowany w ramach Open Government Initiative Białego Domu, przyniósł wiele efektów – od stworzenia portali informujących o działaniach administracji w dobie kryzysu ekonomicznego, po udostępnianie danych generowanych przez podmioty publiczne i obligację instytucji federalnych do stworzenia i realizacji indywidualnych planów *open government*.

Choć niedawne działania federalne są szczególnie widoczne, w USA otwierają się także rządy stanowe oraz podmioty lokalne – strukturalnie odrębne od administracji centralnej. Wiele inicjatyw realizowanych na tym poziomie poprzedziło proces zainicjowany przez Obamę, ukazując potencjał modelu otwartego rządu i korzyści, jakie z niego wypływają. Znaczącą rolę odgrywają także inicjatywy oddolne, obywatelskie. W Stanach działa szereg organizacji społecznych i aktywistów, którzy zajmują się promocją przejrzystości i otwartości. Tak zwani „hakerzy obywatelscy” (*Civic hackers*) od wielu lat tworzą aplikacje wykorzystujące dostępne dane publiczne, znajdując często nowatorskie sposoby rozwiązania lokalnych problemów i ułatwienia kontaktu pomiędzy obywatelami i instytucjami. Obecność owych inicjatyw lokalnych i oddolnych podkreślana jest jako jeden z najistotniejszych czynników rozwoju otwartego rządu w Stanach Zjednoczonych²¹⁰.

5.2.1. Działania administracji

Wprowadzenie modelu otwartego rządu w Stanach Zjednoczonych to jeden z ważniejszych wątków prezydentury Baracka Obamy, który jeszcze jako senator podejmował

²⁰⁹ Te trzy wartości, wymienione w prezydenckim *Memorandum on Transparency and Open Government*, stały się głównymi punktami odniesienia dla późniejszych działań administracji USA.

²¹⁰ N. Huijboom, T. Van den Broek, *Open data: an international comparison of strategies*, dz. cyt.

działania zmierzające w kierunku większej otwartości administracji. Jego administracja postawiła sobie za cel zwiększanie przejrzystości działania rządu, wzmocnienie sfery publicznej oraz wpływu obywateli na decyzje instytucji, z jednej strony mając na względzie wartości, a z drugiej sytuację ekonomiczną Stanów Zjednoczonych. W realizacji tych celów kluczowe miało być wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

W dzień po objęciu urzędu, 21 stycznia 2009 roku, Barack Obama skierował do agend federalnych dwa dokumenty: *Memorandum on Transparency and Open Government*²¹¹ oraz *Memorandum on the Freedom of Information Act*²¹². Stanowiły one swoistą deklarację intencji – określiły ogólny kierunek, w jakim powinny podążać późniejsze instrukcje i zmiany podejmowane w administracji. Wskazały trzy cechy przyszłego rządu: powinien on mianowicie być przejrzysty, oparty na partycypacji oraz współpracy. Zalecono przygotowanie Open Government Directive – szczegółowej instrukcji działań stanowiących realizację tych wartości w praktyce. Drugi z dokumentów zaleca z kolei, by rozpatrywać zapytania o dostęp do informacji na podstawie Freedom of Information Act (FOIA), kierując się przede wszystkim otwartością. Mówi się w nim wyraźnie, że w razie wątpliwości instytucje powinny decydować na rzecz udostępnienia zasobów. Instrukcję tę, choć wydawać może się oczywista, można traktować jako pierwszy krok Obamy w stronę przełamania „kultury zamknięcia”, często wskazywanej jako jedno z najistotniejszych ograniczeń struktur publicznych.

Chronologicznie kolejnym ważnym krokiem było uruchomienie 21 maja 2009 roku portalu data.gov, mającego poprawić dostęp do kolekcji danych generowanych przez rząd federalny Stanów Zjednoczonych – a w konsekwencji prowadzić do wzrostu innowacyjności, poprzez twórcze wykorzystanie danych w rozmaitych aplikacjach, oraz efektywności i przejrzystości instytucji rządowych.

Odpowiedzią na prezydenckie *Memorandum on Transparency and Open Government* była następnie *United States Open Government Directive*²¹³, przedstawiona pod koniec 2009 roku. Dyrektywa wskazuje sposoby, w jakie jednostki administracji centralnej powinny realizować założenia memorandum. Instrukcje dotyczą publikacji danych i informacji w sieci, poprawy ich jakości, stworzenia i instytucjonalizacji kultury otwartości oraz wprowadzenia

²¹¹ Zob. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government

²¹² Zob. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Freedom_of_Information_Act

²¹³ Office of Management and Budget, *Memorandum for the Heads of Executive Offices and Agencies*, 2009; <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>

polityk, które by ją wspierały. Dokument określa ramy czasowe poszczególnych działań²¹⁴: między innymi publikacji co najmniej trzech zbiorów danych o wysokiej wartości na portalu data.gov w ciągu 45 dni od publikacji dyrektywy, stworzenia centralnej strony internetowej monitorującej postępy podmiotów federalnych w realizowaniu wytycznych dyrektywy oraz stron poświęconych otwartości na portalach każdej z agend rządowych (w ciągu 60 dni), a także publikacji szczegółowych planów działań dla każdej z agencji (Open Government Plans) w ciągu 120 dni.

Warto w tym miejscu dodać, że samą dyrektywę przygotowano w zgodzie z wartościami wskazanymi w memorandum – czyli w sposób otwarty i w drodze współpracy. Każda osoba lub organizacja mogła uczestniczyć w publicznych konsultacjach online; działanie to, nazwane Open Government Dialogue, wygenerowało 4205 pomysłów i sugestii na temat polepszenia funkcjonowania agend rządu federalnego i ich relacji z obywatelami. Choć w procesie konsultacji wziął udział niewielki odsetek populacji USA (mniej niż 1%), inicjatywa stanowi przykład wykorzystania ICT do uzupełniania wiedzy urzędników w imię przejrzystości i współpracy.

Model otwartego rządu wprowadzany jest też w USA na poziomie stanowym i lokalnym. Poszczególne stany i miasta, między innymi District of Columbia, San Francisco czy Nowy Jork, prowadzą własne portale udostępniające zasoby publiczne²¹⁵. Jeden z pierwszych takich portali powstał w Waszyngtonie, z inicjatywy ówczesnego Dyrektora ds. Technologii, Viveka Kundry. W 2008 roku ogłosił on także konkurs „Apps for Democracy”, którego cel stanowiło twórcze wykorzystanie danych oraz szukanie sposobów na usprawnienie relacji pomiędzy administracją a obywatelami.

Obok portalu data.gov, będącego platformą publikacji danych, administracja uruchomiła portale ukazujące w przejrzysty sposób jej działania: recovery.gov, usaspending.gov oraz it.usaspending.gov. Zapewniają one łatwy dostęp do informacji o wydatkach w dobie kryzysu ekonomicznego. W 2011 roku ich istnienie stanęło pod znakiem zapytania, gdyż w ramach tak zwanego Electronic Government Fund podjęto decyzję o zmniejszeniu nakładów finansowych przeznaczonych na ich funkcjonowanie. Po długiej dyskusji, w którą włączyli się także

²¹⁴ Por. <http://www.whitehouse.gov/open/about/milestones> oraz D. Schuman, *Open Government Directive Timelines*, 2009; <http://sunlightfoundation.com/blog/2009/12/08/open-government-directive-timelines/>

²¹⁵ Zob. <http://data.octo.dc.gov/>, <http://www.datasf.org>, <http://www.nyc.gov/html/datamine/html/home/home.shtml>

obywatele i organizacje pozarządowe, zdecydowano o redukcji finansowania do 8 milionów dolarów (z 35 milionów w 2010 roku)²¹⁶. Kwota ta, choć wyższa od proponowanej początkowo (pierwotnie planowano cięcia do 2 milionów dolarów²¹⁷), może nie wystarczyć na funkcjonowanie portali, stanowiących dotychczas najważniejsze projekty wśród działań podejmowanych przez administrację w ramach ruchu otwierania rządu. Decyzja ta wiąże się z jednym z najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed modelem otwartego rządu – mianowicie trudnościami przy pokazaniu ekonomicznej strony przedsięwzięcia, a zwłaszcza otwierania danych²¹⁸.

5.2.2. Działania oddolne

W Stanach Zjednoczonych działa silny ruch oddolnego otwierania rządu. Od wielu lat aktywność przejawiają tak zwani „hakerzy obywatelscy” (*civic hackers*), którzy promują idee otwartego rządu, tworzą aplikacje oparte na danych publicznych, często we współpracy z administracją. Wczesnym przykładem takiej inicjatywy jest portal GovTrack.us, stworzony oddolnie w 2004 roku, który zbiera informacje o pracach Kongresu i publikuje je w czytelny sposób, umożliwiając także ich przeszukiwanie.

Dla otwierania administracji w USA wiele zdziałał Carl Malamud, założyciel public.resource.org. Przeprowadził on wiele akcji, które miały skłonić instytucje publiczne do poprawy dostępu do ich zasobów oraz udostępnienia ich w sieci za darmo. Jego działalność w wielu przypadkach znajduje się na granicy prawa – Malamud skanuje i publikuje online materiały, za dostęp do których instytucje pobierają opłaty. Jego zdaniem takie dokumenty, jak regulacje prawne powinny być dostępne dla wszystkich bez ograniczeń. W Stanach często są one dostępne jedynie odpłatnie, choć należą do domeny publicznej, gdyż tworzą je urzędnicy administracji. Organizacja public.resource.org zajmuje się przede wszystkim uzyskiwaniem dostępu do decyzji i orzeczeń sądów, ale jedną z ambicji jej twórców jest stworzenie law.gov –

²¹⁶ E. Naone, *The Death of Open Data?*, 2011,
<http://www.technologyreview.com/web/37420/?p1=A1&a=f>

²¹⁷ D. Schuman, *Major Cuts for Online Tech Transparency Progs*, 2011,
<http://sunlightfoundation.com/blog/2011/04/12/major-cuts-for-online-tech-transparency-progs/>

²¹⁸ A. Di Maio, *Open Government Is At Risk: Can It Be Rescued?*, 2011,
http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2011/03/31/open-government-is-at-risk-can-it-be-rescued/

repozytorium, które zbierałoby wszystkie najważniejsze materiały prawne i otwarcie je udostępniało.

Innym przykładem aktywności obywatelskiej jest inicjatywa Code for America, w ramach której osoby o wysokich kompetencjach ICT współpracują z podmiotami administracji publicznej różnych miast (Waszyngton, Seattle, Boston, Filadelfia) w poszukiwaniu rozwiązań dla konkretnych problemów lokalnych poprzez zastosowanie aplikacji sieciowych i mobilnych.

Kluczową rolę w promocji otwartego rządu w Stanach Zjednoczonych pełni powstała w 2006 roku organizacja Sunlight Foundation. Zajmuje się ona promocją otwartości i przejrzystości rządu, szczególnie poprzez wykorzystanie internetu. W swoich projektach fundacja kieruje się założeniem, że „publiczne” oznacza w dzisiejszych czasach „dostępne online”. Stworzyła ona szereg portali internetowych, które mają umożliwiać obywatelom i mediom dostęp do informacji na temat administracji: rządu, Kongresu, a także lobbingu oraz kampanii wyborczych.

Istotnym miejscem dyskusji o otwartym rządzie jest również GovLoop – serwis społecznościowy skierowany do osób pracujących w administracji publicznej lub zainteresowanych jej działaniem. Powstał on w maju 2008 roku z inicjatywy młodego pracownika administracji federalnej USA. Początkowo skierowany do osób zatrudnionych w administracji federalnej, stanowej i lokalnej w Stanach Zjednoczonych. Rozrastał się bardzo szybko, obecnie ma kilkadziesiąt tysięcy użytkowników, którzy pracują w różnych sektorach i pochodzą z wielu państw. GovLoop ma wiele funkcji – pozwala na budowanie profilu użytkownika, publikowanie zdjęć, wideo, pisanie bloga, dostarcza wiki i podcasty. Stanowi też przestrzeń do dyskusji w grupach i na forach, poświęconych różnym tematom: od przejrzystości rządu po kuchnię i gotowanie.

5.3. Wielka Brytania

Prace nad wdrożeniem modelu otwartego rządu w Wielkiej Brytanii trwają od roku 2007. Ustawodawstwo, będące podstawą dla obecnych inicjatyw, zaczęto jednak przygotowywać jeszcze pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku. W 2000 roku przygotowano prawo regulujące dostęp do informacji publicznej – Freedom of Information Act, a także opublikowano program UK Online, który zmierza do zwiększenia wykorzystania technologii w procesach

demokratycznych. Najważniejszym efektem programu było stworzenie portalu direct.gov.uk, pozwalającego obywatelom na znajdowanie informacji i załatwianie spraw urzędowych online.

Działania prowadzące do otwierania rządu podejmowane są w Wielkiej Brytanii przez różnych aktorów: polityków i urzędników różnego szczebla, organizacje pozarządowe, społeczników. W przypadku brytyjskiej implementacji modelu za istotny czynnik uznaje się współpracę międzysektorową²¹⁹. W Wielkiej Brytanii w prace nad otwieraniem danych publicznych zaangażowane zostały takie osoby, jak Tim Berners-Lee, twórca sieci World Wide Web, profesor Nigel Shadbolt, ekspert od spraw sieci, czy Tom Steinberg, lider organizacji pozarządowej MySociety.

5.3.1. Działania administracji

Pierwszym krokiem we wdrażaniu otwartego rządu była publikacja w 2007 roku raportu *Power of Information Review*²²⁰, przygotowanego przez dwóch ekspertów: Eda Mayo, dyrektora National Consumer Council, instytucji dbającej o prawa konsumenta, oraz Toma Steinberga, dyrektora organizacji pozarządowej MySociety. Dokument stanowił diagnozę potrzeb społeczeństwa cyfrowego i ogólną propozycję kierunku reform, jakie powinien podjąć rząd. Sugerowana strategia obejmowała dostarczanie informacji publicznej w formie i czasie pozwalających twórcom aplikacji na maksymalizację korzyści dla obywateli, zaangażowanie administracji w interakcje z inicjatywami oddolnymi, wsparcie grup wykluczonych cyfrowo i przygotowanie obywateli do radzenia sobie z rosnącym natłokiem informacji.

Wkrótce po publikacji raportu *Power of Information Review* powołano międzysektorowy zespół Power of Information Taskforce, zrzeszający przedstawicieli sektora publicznego, biznesu oraz sektora społecznego, oraz zlecono mu pogłębienie i rozwinięcie wątków, które pojawiły się w pierwszym raporcie. W lutym 2009 roku grupa opublikowała dokument zatytułowany *Power of Information Report*²²¹, w którym zawarto przeszło dwadzieścia zaleceń, między innymi:

- promowanie aktywnego uczestnictwa urzędników w prowadzonych w internecie (np. na forach lub mediach społecznościowych) dyskusjach, dotyczących obszaru ich ekspertyzy;

²¹⁹ N. Huijboom, T. Van den Broek, *Open data: an international comparison of strategies*, dz. cyt.

²²⁰ Dostępny pod adresem: <http://www.opsi.gov.uk/advice/poi/power-of-information-review.pdf>

²²¹ Dostępny pod adresem:

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100413152047/http://poit.cabinetoffice.gov.uk/poit/>

- wspieranie pokrewnych inicjatyw poza administracją, szczególnie w trzecim sektorze;
- inwestowanie w innowacje technologiczne, przydatne obywatelom w stopniu odpowiadającym skali inwestycji sektora biznesu;
- wsparcie partycypacji i konsultacji online poprzez ulepszanie narzędzi ICT;
- stworzenie jednolitego systemu licencjonowania danych i informacji publicznych, pokrewnego Creative Commons;
- zapewnienie darmowego lub taniego dostępu do danych i informacji publicznych;
- zapewnienie łatwego dostępu i możliwości przeszukiwania zbiorów zasobów publicznych, odpowiadających współczesnym możliwościom oferowanym przez internet.

Zespół Power of Information Taskforce ogłosił konkurs „Show Us A Better Way”, którego zadaniem było zbieranie pomysłów na twórcze wykorzystanie danych publicznych. Za najlepsze pomysły przyznano nagrody. Na konkurs nadesłano ponad 500 zgłoszeń – pomysłów narzędzi i prototypów, a w efekcie udostępniono liczne kolekcje danych oraz wsparto pod względem finansowym tworzenie czternastu nowatorskich aplikacji. Nagrodzono między innymi następujące projekty:

- „Where Does My Money Go” – wizualizację budżetu Wielkiej Brytanii;
- „School Guru” – pomoc w zorientowaniu się, czy dziecko dostanie się do szkoły;
- „UK Cycling” – serwis wyznaczający trasy rowerowe;
- „Loofinder” – narzędzie do zastosowania w urządzeniach mobilnych, wyszukujące najbliższe toalety publiczne;
- „Can I Recycle It?” – dzięki któremu można się dowiedzieć, jakie materiały można oddać do recyklingu w miejscu o podanym kodzie pocztowym.

Pracom zespołu towarzyszyła rządowa inicjatywa „Making Public Data Public”. Głównym jej elementem było stworzenie portalu data.gov.uk, na którym od stycznia 2010 roku zamieszcza się rozmaite kolekcje danych publicznych, pochodzące zarówno z administracji centralnej, jak i władz lokalnych oraz różnych jednostek i instytucji publicznych. Portal, zbierający te zasoby w jednym miejscu, ułatwia przeszukiwanie kolekcji i zestawianie różnych danych. Data.gov.uk stale ewoluuje, na początku był on miejscem publikacji surowych danych, aby przekształcić się

w końcu w platformę ich obrabiania, zawierającą wiele elementów społecznościowych. Użytkownicy przedstawiają różnorodne możliwości wykorzystywania informacji, tworzą aplikacje i wizualizacje, które prezentuje się na portalu, mogą również zgłaszać na nie pomysły. Wykorzystanie publikowanych na portalu danych reguluje specjalnie do tego celu zaprojektowana i licencja Open Government License²²², wzorowana na licencjach Creative Commons.

Otwarcie danych publicznych ma zwiększyć przejrzystość rządzenia, pogłębić wiedzę obywateli o polityce władz i rozwijać ich konsultowanie. O realizację tych celów dba w Wielkiej Brytanii kilka instytucji. Od 2006 roku w ramach National Archives działa Office of Public Sector Information (OPSI). Przedstawiciele tej instytucji uczestniczyli w wielu etapach prac związanych z otwieraniem rządu. Jednostka prowadzi dwa kluczowe programy: rejestr Information Assets Registry, zbierający zasoby informacyjne brytyjskiej administracji, a koncentrujący się szczególnie na zbiorach nieopublikowanych, a także Information Fair Trader Scheme, program certyfikujący instytucje publiczne, które spełniają wyznaczniki w zakresie publikacji i udostępniania informacji. W 2009 roku utworzono przy kancelarii premiera ministerialne stanowisko Director of Digital Engagement, z kompetencjami pozwalającymi na nadzór nad implementacją wytycznych wymienionych wyżej raportów w różnych agendach rządowych. Pewne aspekty polityki w zakresie informacji podlegają też biuru Information Commissioner – jest to ciało niezależne, którego zadanie stanowi promocja poszerzania dostępu do informacji publicznej przy jednoczesnym dbaniu o ochronę informacji osobistych.

Kamieniem milowym na drodze wprowadzania modelu otwartego rządzenia w Wielkiej Brytanii było przemówienie wygłoszone przez premiera Gordona Browna 7 grudnia 2009 roku, a zatytułowane *Smarter Government*²²³. Jako kolejny etap reformy sektora publicznego uznał on „radikalne przekazanie władzy w ręce użytkowników usług publicznych”. Przemówienie to stanowi odpowiednik deklaracji formułowanych przez rządy Stanów Zjednoczonych oraz Australii. W imię poprawy przejrzystości działań administracji i zwiększenia odpowiedzialności Brown zaproponował zmiany, które mają na celu lepsze informowanie obywateli i nadanie im nowych praw do informacji, wsparcie dialogu pomiędzy obywatelami a pracownikami

²²² Szczegóły pod adresem: <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/government-licensing/the-framework.htm>

²²³ Prime Minister's Office, *Speech on Smarter Government*, 2009; <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100203062421/number10.gov.uk/page21633>

publicznymi oraz promowanie dialogu w ramach instytucji publicznych i redukcję obciążenia biurokracją.

Przedstawione przez Browna założenia opublikowano w dokumencie *Putting the Frontline First: Smarter Government*²²⁴; realizację wspomnianych celów zakłada się w nim poprzez wzmocnienie roli obywateli i społeczeństwa obywatelskiego, przemianę relacji pomiędzy centrum a „linią frontu”, usprawnienie administracji centralnej. W pierwszej dziedzinie celem jest polepszenie jakości oraz dostępu do usług publicznych drogą wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, które pozwalają skrócić dystans pomiędzy obywatelem a państwem. Plan rządu zakłada cyfryzację usług i procedur, co ma przyspieszyć załatwianie spraw, obniżyć koszty i usprawnić administrację. Otwarcie danych i informacji publicznych ma również wzmocnić przejrzystość i uruchomić innowacyjność społeczną. Działania w drugiej dziedzinie sprowadzają się do przekazania decyzyjności na najbliższy obywatelom poziom lokalny: umożliwienie pracownikom służb publicznych niższego szczebla dowolności w szukaniu rozwiązań lokalnych problemów ma poprawić skuteczność i rozwinąć innowacyjność. W przemówieniu *Smarter Government* zakładano z jednej strony ograniczenie wymagań administracji centralnej wobec „linii frontu”, z drugiej zaś – promocję wysokich standardów i efektywności za pomocą udostępniania porównawczych danych z różnych regionów. Trzeci obszar był konsekwencją poprzednich: reforma administracji centralnej miała się wiązać z redukcją kosztów jej działania, a udostępnienie danych pozwoli na monitorowanie efektywności rządu przez obywateli.

Mechanizmy, które mieszczą się w modelu otwartego rządu, w przypadku Wielkiej Brytanii włączono w dokumenty i plany strategiczne dotyczące szerszych reform. Deklaracje przyjęte przez Stany Zjednoczone i Australię są bardziej konkretne i odnoszą się do procesów, które mają węższy zakres. Warto zaznaczyć, że pomimo zmiany rządu w Wielkiej Brytanii założenia przedstawione przez premiera Browna są kontynuowane w polityce „Big Society” Davida Camerona²²⁵.

5.3.2. Działania oddolne

²²⁴ Chief Secretary to the Treasury, *Putting the Frontline First: Smarter Government*, 2009; <http://www.hmg.gov.uk/media/52788/smarter-government-final.pdf>

²²⁵ Założenia ogólne pod adresem: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/building-big-society>

Jak wiemy z raportu *Open Data Study*, kluczową rolę w procesie wdrażania rządu otwartego w Wielkiej Brytanii odegrały również organizacje pozarządowe²²⁶. To one, a nie administracja publiczna, stworzyły pierwsze narzędzia tego rodzaju, jednocześnie pokazując rządowi przykłady możliwych działań i rozpoczynając proces otwierania administracji i jej zasobów. Równocześnie organizacje pozarządowe nakłaniały władze do przyjmowania otwartych polityk (między innymi drogą współpracy z przedstawicielami administracji przy realizacji projektów „Power of Information”). Szczególnie zaznaczyły się tutaj dwie organizacje pozarządowe: MySociety oraz Open Knowledge Foundation (OKF).

MySociety

Na rynku brytyjskim jednym z pionierów wprowadzania narzędzi otwartego rządu jest organizacja pozarządowa My Society. Prowadzi ona liczne projekty, które umożliwiają obywatelom aktywne zaangażowanie w sprawy publiczne.

W ciągu kilku lat działalności przeszła ona ewolucję od organizacji „partyzanckiej”, która uzyskiwała dostęp do informacji publicznych na własną rękę, często „hakując” publiczne bazy danych i strony internetowe. Serwisy, które powstawały w ten sposób, zyskały szybko popularność wśród zaangażowanych internautów, a również zmusiły władze publiczne do uznania konieczności dzielenia się informacjami publicznymi. Organizacja tworzy oprogramowanie o otwartym kodzie źródłowym, co pozwala na swobodne wykorzystywanie programów przez inne organizacje i dostosowywanie ich do potrzeb innych krajów. O aktualność danych i efektywność aplikacji dba duża grupa wolontariuszy.

Obecnie większość inicjatyw My Society opiera się na współpracy z instytucjami publicznymi, a szefa organizacji, Toma Steinberga, uznaje się za jednego z ważniejszych ekspertów brytyjskich od „aktywizmu cyfrowego”. Przykładem współpracy między organizacją a instytucjami publicznymi jest projekt *NO.10 Petitions Website*. W roku 2006 na zlecenie biura premiera Wielkiej Brytanii My Society przygotowała serwis, który obsługuje internetowe petycje wysyłane do premiera. Obecnie narzędzie będzie punktem wyjścia dla serwisów obsługujących elektroniczne petycje na poziomie lokalnym.

²²⁶ B. Hogge, *Open Data Study*, dz. cyt.

Monitoring działań polityków

Monitoringiem działań polityków zajmują się trzy serwisy internetowe prowadzone przez MySociety: They work for you, Write to them oraz Hear from Your MP. Pierwszy z nich pełni przede wszystkim funkcję informacyjną: dostarcza obywatelom szczegółowych informacji na temat ich przedstawicieli (dotyczą one biografii, zakresu obowiązków, wypowiedzi i głosowań, zapytań parlamentarnych oraz wszelkiej publicznej aktywności parlamentarzystów). Dodatkowym zasobem są archiwalne materiały na temat działalności parlamentarzystów, sięgające roku 1933. Serwis oferuje możliwość komentowania wypowiedzi parlamentarzystów, a także otrzymywania powiadomień w postaci e-maili na temat aktywności polityków lub wydarzeń związanych z wybranym przez internautę zagadnieniem. W tworzenie They work for you są zaangażowani wolontariusze, którzy na bieżąco uzupełniają serwis najnowszymi materiałami. W Polsce odpowiednikiem They work for you jest serwis Mam Prawo Wiedzieć, o którym piszemy więcej w rozdziale poświęconym polskim organizacjom pozarządowym. Warto podkreślić, że My Society ma swój oficjalny odpowiednik, prowadzony przez parlament brytyjski. Łatwość korzystania oraz dodatkowe funkcje decydują jednak o większej popularności serwisu oferowanego przez instytucję pozarządową.

Inne funkcje spełniają aplikacje Write to them oraz Hear from Your MP, które zachęcają obywateli do bardziej aktywnego kontaktu z parlamentarzystami. Poprzez Write to them Brytyjczycy mogą wysłać wiadomość do swojego przedstawiciela w parlamencie (po wpisaniu kodu pocztowego uzyskuje się listę parlamentarzystów ze swojego rejonu). Od chwili uruchomienia serwisu w roku 2005 wysłano około 900 tysięcy wiadomości. Dla 40% osób korzystających z serwisu ta forma kontaktu z politykami była pierwszą interakcją z parlamentarzystą, jaką podjęli w życiu. Serwis Hear from Your MP pozwala natomiast informować parlamentarzystów, że jest się zainteresowanym otrzymywaniem informacji na temat ich działań.

[Ramka]

WhereDoesMyMoneyGo.org to portal, którego cel stanowi przedstawienie brytyjskich finansów w sposób czytelny i łatwy do zrozumienia dla obywatela. Umożliwiając analizy i

wizualizacje wydatków brytyjskiej administracji publicznej, promuje on przejrzystość, otwartość i zaangażowanie. Projekt portalu został nagrodzony w 2008 roku w konkursie „Show Us A Better Way”, przeprowadzonym przez zespół Power of Information Taskforce. Portal rozpoczął działalność w roku 2009 i rozwija się nadal.

[Ramka]

Organizacja Open Knowledge Foundation (OKF) powstała w 2004 roku. Za cel stawia sobie otwieranie informacji: każdy powinien mieć do nich dostęp i możliwość ich ponownego wykorzystania w dowolny sposób. W wydarzeniach organizowanych przez OKF uczestniczyli zarówno społecznicy zainteresowani tematem, jak i przedstawiciele urzędów – między innymi OPSI; w ten sposób organizacja odegrała istotną rolę w integracji środowiska obywatelskiego z przedstawicielami administracji. Z czasem stała się jednym z głównych ośrodków debaty na temat otwartości – wiedzy, rządu i danych – nie tylko w Wielkiej Brytanii, ale w skali międzynarodowej. Jednym ze sztandarowych działań OKF było stworzenie portalu WhereDoesMyMoneyGo.org, wizualizującego wydatki brytyjskiej administracji publicznej. Osoby związane z OKF stworzyły także program Comprehensive Knowledge Archive Network (CKAN), który umożliwia stworzenie katalogu danych (lub innych zasobów). CKAN jest przystosowany szczególnie do publikacji otwartych danych, przeznaczonych do ponownego wykorzystania. Oparto na nim portal data.gov.uk.

5.4. Australia

Inicjatywy związane z wdrażaniem modelu otwartego rządu na różnych poziomach (federalnym, stanowym, lokalnym) podjęto w Australii nieco później niż w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Przykład innych krajów wskazywany jest jako jeden z kluczowych czynników rozwoju otwartego rządu w Australii²²⁷. Działania tego rodzaju wychodzą przede wszystkim ze strony administracji publicznej; w Australii brakuje tak wyrazistych środowisk obywateli, którzy oddolnie promują otwarty rząd, jak dzieje się w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Brak też równie wyraźnych przywódców

²²⁷ N. Huijboom, T. Van den Broek, *Open data: an international comparison of strategies*, dz. cyt.

politycznych tego procesu. Z raportów wynika, że zaangażowanie osób na wysokich stanowiskach może mieć duże znaczenie w przełamywaniu „kultury zamknięcia” instytucji publicznych²²⁸.

Proces rozpoczął się na dobre w czerwcu 2009 roku od prac specjalnie powołanego zespołu – Government 2.0 Taskforce. Przed zespołem postawiono zadanie utworzenia rekomendacji działań, które prowadziłyby do polepszenia przejrzystości i innowacyjności administracji, wzmocniły partycypację obywatelską, a także polepszyły dostęp do informacji publicznej. Pracom nad rekomendacjami towarzyszyły działania laboratoryjne, pokazujące w praktyce, jak można realizować wspomniane cele – zorganizowano konkurs Mashup Australia, który ujawnił potencjał aplikacji korzystających z danych i informacji publicznych. Dla potrzeb konkursu uruchomiono portal data.australia.gov.au, zapewniający dostęp do danych federalnych, poszczególnych stanów i terytoriów. Pod koniec roku 2009 zespół przedstawił raport zatytułowany *Engage: Getting on with Government 2.0*, w którym podkreśla się znaczenie otwierania administracji i dostępu do informacji sektora publicznego dla rozwoju demokracji uczestniczącej i ekonomii w czasach kryzysu²²⁹. Szczególny nacisk na potencjał wykorzystania informacji przez obywateli, organizacje społeczne i biznes wskazywany jest jako cecha charakterystyczna australijskiego podejścia do modelu otwartego rządu²³⁰. Jeszcze w trakcie prac nad raportem przygotowujący go zespół stworzył blog gov2.net.au, który stał się przestrzenią publicznej dyskusji na temat idei otwartego rządu. Na blogu konsultowano także roboczą wersję raportu.

W maju 2010 roku rząd udzielił formalnej odpowiedzi na raport zespołu Government 2.0 Taskforce, akceptując prawie wszystkie z przedstawionych w nim rekomendacji²³¹. Zgodnie z zaleceniami zawartymi w raporcie zreformowano regulacje Freedom of Information, ustanowiono biura Information Commissioner w rządach federalnym i stanowych, przyjęto otwarte licencje dla informacji publicznych. Równolegle utworzono blog agimo.govspace.gov.au, prowadzony przez Australian Government Information Management

²²⁸ Tamże.

²²⁹ Government 2.0 Taskforce (2009) *Engage: Getting on with Government 2.0*, <http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/index.html>

²³⁰ N. Huijboom, T. Van den Broek, *Open data: an international comparison of strategies*, dz. cyt.

²³¹ Minister for Finance and Deregulation Government, *Response to the Report of the Government 2.0 Taskforce „Engage: Getting on with Government 2.0”*, 2010, <http://www.finance.gov.au/publications/govresponse20report/index.html>

Office (AGIMO), część Department of Finance and Deregulation. Stanowi obecnie platformę, na której komunikowane i dyskutowane są prace nad wdrażaniem modelu otwartego rządu (warto podkreślić, że wpisy na blogu zbierają wiele komentarzy). Uruchomiono też stronę „Showcase”²³², gdzie zbiera się i opisuje przykłady inicjatyw instytucji rządowych, będących realizacją założeń tego modelu – jej celem jest promocja dobrych praktyk i stymulowanie dyskusji na ich temat. Każdy podmiot administracji lokalnej, stanowej czy federalnej może zamieścić na tej stronie własną inicjatywę.

Za najważniejsze rekomendacje dla rządu zespół Government 2.0 Taskforce uznał wydanie deklaracji otwartego rządu oraz wskazanie organu, który prowadziłby i koordynował proces wdrażania modelu. Australijski rząd wydał taki dokument (nazwany *Declaration of Open Government*) 16 lipca 2010 roku. Zadeklarował w nim, że zamierza dążyć do „otwartego rządu opartego na kulturze zaangażowania, zbudowanej na podstawie lepszego dostępu i wykorzystania posiadanych przez rząd informacji, oraz podtrzymywanej przez innowacyjne wykorzystanie technologii”²³³. Nad implementacją sformułowanych zaleceń czuwa obecnie Department of Finance and Deregulation oraz zespół złożona z przedstawicieli różnych agend rządowych Government 2.0 Steering Group. Organy te mają za zadanie śledzić rozwój prac nad otwartym rządem: w szczególności tworzenia dokumentów zawierających szczegółowe instrukcje dla podmiotów administracji (*Government 2.0 Work Plan* oraz *Government 2.0 Primer*)²³⁴; oraz takich narzędzi, jak platformy komunikacji, szablony stron internetowych, blogi, itp. O postępach prac informuje na bieżąco wspomniany wyżej blog AGIMO.

Inną rekomendacją zespołu Taskforce było otwarcie dostępu do informacji publicznej. Warto zaznaczyć, że australijski rząd zdecydował się na użycie w tym zakresie licencji Creative Commons (CC) – otwierając swoje zasoby, nie wprowadził osobnego systemu licencjonowania (takie rozwiązanie przyjęto w Wielkiej Brytanii). Wyjściową pozycją w Australii jest otwarcie informacji sektora publicznego na ponowne wykorzystanie – jedynie w uzasadnionych przypadkach stosuje się inne licencje. Już w maju 2010 roku na licencji Creative Commons opublikowano pierwsze dokumenty, między innymi odpowiedź rządu na raport Government 2.0

²³² showcase.govspace.gov.au

²³³ Dostępna pod adresem: <http://agimo.govspace.gov.au/2010/07/16/declaration-of-open-government/>

²³⁴ Ten ostatni opublikowano w grudniu 2010, dostępny pod adresem <http://agimo.govspace.gov.au/2010/12/02/the-agimo-government-2-0-primer/>

Taskforce, a także budżet federalny. Na licencjach CC udostępnia się też materiały na stronach australijskiego Parlamentu, co stanowi wyjątek na skalę światową²³⁵.

Istotnym elementem programu Taskforce było zalecenie stworzenia płaszczyzny współpracy i promowanie innowacji wśród urzędników. Podkreślanie tego wymiaru modelu otwartego rządu w raportach i działaniach administracji uważa się za element wyróżniający podejście Australii w porównaniu z innymi państwami²³⁶. Stworzono opartą na mechanizmie wiki (to znaczy na wiedzy współtworzonej przez użytkowników bazy) platformę govdex.gov.au. Osoby pracujące w administracji mogą się tu dzielić plikami, zarządzać projektami, dyskutować, a także kontaktować się z innymi pracownikami. W celach komunikacji zewnętrznej stworzono narzędzie govspace.gov.au – platformę, na której mogą być hostowane portale instytucji publicznych. Narzędzie to, zawierające również gotowe szablony stron, ma na celu ułatwienie instytucjom obecności w sieci – aby instytucje publiczne mogły się skupiać na tworzeniu i dzieleniu treści, a nie na zawiłościach technicznych i trudnościach infrastruktury.

Działaniom na szczeblu centralnym towarzyszyły w Australii inicjatywy administracji stanowych i lokalnych. Udostępniały one swoje dane na potrzeby konkursu Mashup Australia, zorganizowanego przez Government 2.0 Taskforce. Niektóre uruchomiły własne portale z danymi oraz konkursy na aplikacje, na przykład „App My State” w stanie Wiktorii czy „apps4nsw” w Nowej Południowej Walii. Australijskie instytucje przodują też w wykorzystywaniu mediów społecznościowych i nowoczesnych narzędzi ICT w sytuacjach kryzysowych, jak miało miejsce w przypadku niedawnych powodzi w stanie Queensland. Policja komunikowała się wówczas z obywatelami na Facebooku, YouTube oraz Twitterze.

W marcu 2011 roku opisany wyżej portal, udostępniający dane, a przygotowany w 2009 roku na potrzeby konkursu realizowanego przez zespół Government 2.0 Taskforce, został zastąpiony oficjalnym rządowym portalem data.gov.au. Jego dodatkowe funkcje obejmują ocenę, komentowanie zbiorów oraz sugerowanie, które kolejne zbiory powinny zostać udostępnione. Na stronie użytkownicy mogą znaleźć aplikacje, a także prezentować własne. Instytucjom pozwala się zamieszczać odnośniki do źródeł i katalogów danych (na przykład biura

²³⁵ A. Fitzgerald, Topic Report 13: State of Play: PSI Re-use in Australia, 2010; http://www.epsiplus.net/topic_reports/topic_report_13_state_of_play_psi_re_use_in_australia

²³⁶ A. Di Maio, *Australia Sets a New Benchmark for Open Government*, 2010, http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2010/07/16/australia-sets-a-new-benchmark-for-open-government/

statystycznego) oraz oferuje się możliwość hostowania zbiorów w oparciu o infrastrukturę chmury (*cloud computing*).

Rozmówcy (diagnoza sytuacji polskiej)

- Michał Bukowski, były redaktor strony głównej BIP, redaktor główny *Białej Księgi Nowego BIP*.
- Dagmir Długosz, dyrektor Departamentu Służby Cywilnej w KPRM, urzędnik od 1995 roku, współautor podręcznika *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*.
- Mariusz Grajek, wicedyrektor CPI MSWiA.
- Ryszard Adam Grytner, prowadzi firmę informatyczną budującą narzędzia dla administracji publicznej, były wieloletni urzędnik w administracji samorządowej i rządowej (Izba Skarbowa w Siedlcach, Urząd Kontroli Skarbowej w Siedlcach, Urząd Wojewódzki w Siedlcach, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie).
- Zofia Komorowska, badacz Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.
- Grażyna Kopińska, dyrektor Programu Przeciw Korupcji Fundacji Batorego, członek Obywatelskiego Forum Legislacji.
- Dominik Owczarek, badacz Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, współautor *Raportu z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*.
- Ewa Perłakowska, dyrektor Departamentu Kształtowania Narodowego Zasobu Archiwalnego Naczelnej Dyrekcji Archiwów, koordynator prac zespołu roboczego, przygotowującego projekt nowej instrukcji kancelaryjnej.
- Piotr Rymaszewski, członek Zespołu Doradców Strategicznych Premiera, prezes Octava NFI S.A.
- Paweł Soloch, ekspert Instytutu Sobieskiego w dziedzinie administracji publicznej, były urzędnik, pełnił m.in. funkcję wiceministra spraw wewnętrznych i administracji, szefa obrony cywilnej kraju, pracował także w KPRM i MSZ.
- Michał Stempień, badacz Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, współautor *Raportu z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, były

pracownik Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

- Maciej Tański, prezes zarządu Fundacji Partners Polska, dyrektor Centrum Mediacji Partners Polska i Centrum Mediacji Gospodarczej, Sekretarz Społecznej Rady przy Ministrze Sprawiedliwości do spraw Alternatywnych Metod Rozwiązywania Sporów i Konfliktów, redaktor podręcznika *Obywatele współdecydują*, prowadził szkolenia na temat prowadzenia konsultacji dla urzędników samorządowych.
- Jakub Wygnański, socjolog, działacz organizacji pozarządowych, współtwórca m.in. Stowarzyszenia na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych oraz Banku Danych o Organizacjach Pozarządowych Klon/Jawor, wiceprzewodniczący Rady Działalności Pożytku Publicznego pierwszej i trzeciej (obecnej) kadencji, współautor podręcznika *Obywatele współdecydują*.
- Barbara Wysocka, dyrektor Departamentu Prawnego i Orzecznictwa w Rządowym Centrum Legislacji.
- Jan Herbst, członek zespołu badawczego Stowarzyszenia Klon/Jawor oraz „Stoczni”, autor wielu raportów na temat organizacji pozarządowych i relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją, jeden ze współtwórców serwisu www.mojapolis.pl.
- Krzysztof Izdebski, prawnik, członek zespołu Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej (PCDIP).

Bibliografia

KPRM, *Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe*, Warszawa 2009.

MSWiA, *Biała Księga Nowego BIP*, Warszawa 2006.

MSWiA, *Wywiązywanie się urzędów centralnych oraz urzędów marszałkowskich i wojewódzkich z obowiązków prowadzenia stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej*, Warszawa 2007.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, *Diagnoza barier technologiczno-prawnych w zakresie informatyzacji lokalnej i regionalnej administracji samorządowej i ich wpływ na*

zdolność wykonywania zadań publicznych oraz rekomendacje rozwiązań prawnych i technologicznych, Warszawa 2008.

MSWiA, *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej. Raport końcowy*, Kutno 2009.

J.J. Wygnański, J. Herbst et al., *Działania na rzecz zwiększenia kapitału społecznego w ramach aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, Warszawa 2010.

Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego 2009.

GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2006–2010*.

MSWiA, *Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010 r. Raport generalny z badań ilościowych dla MSWiA*, GfK Polonia, Warszawa 2010.

ARC Rynek i Opinie, *Stopień informatyzacji urzędów w Polsce. Raport generalny z badań ilościowych dotyczący 2007 r. dla MSWiA*, Warszawa 2008.

R. A. Grytner, *Biała Księga Nowego BIP. Głos w dyskusji, „Elektroniczna Administracja”* 2006, nr 1.

Bona Fides, *Indeks przejrzystości BIP gmin województwa śląskiego*, Katowice 2008.

Bona Fides, *Biuletyny informacji publicznej urzędów gmin i miast województwa śląskiego*, Katowice 2010.

Centrum Monitoringu Wolności Prasy SDP i Akademia Liderów i Przedsiębiorczości, *Badanie przejrzystości administracji rządowej 2009 r.*, Warszawa 2009.

NIK, *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej*, Raport, 2006.

MSWiA, *Minimalny standard informacji dla „Przejrzystej strony BIP”*, 2010.

Bona Fides, *Ciekawość – pierwszy stopień do... Raport z monitoringu dostępu do informacji publicznej w gminach województwa śląskiego*, Katowice 2009.

PCDIP, *Badanie dostępu do informacji publicznej poprzez analizę dokumentów wewnętrznych regulujących zasady udostępniania informacji publicznej oraz koszty udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.

Ernst&Young Sprawne Państwo, *Stanowienie prawa w Polsce – reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa 2005.

Ernst&Young Sprawne Państwo, *Barometr legislacyjny. Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półrocze 2009 r.*, Warszawa 2010.

Program Korupcji Fundacji Batorego, *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*, Warszawa 2008.

D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa: Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, 2005.

Pracownia Badań i Konsultacji Społecznych „Stocznia”, Millward Brown SMG/KRC, *Raport z badania skuteczności mechanizmu konsultacji społecznych*, Warszawa 2011.

Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*, Warszawa 2011.

Bona Fides, *Współpraca Urzędu Miasta Katowice z mieszkańcami*, Katowice 2008.

Bona Fides, *Prowadzenie konsultacji społecznych przez Urząd Miasta Katowice*, Katowice 2010.

MSWiA, *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej. Raport końcowy*, Kutno 2009.

MG, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, Warszawa 2009.

PCDIP, *Dostęp do informacji w Polsce w oczach ekspertów. Komunikat z badań*, Warszawa 2010.

EFICOM, *Określenie przyczyn wykluczenia cyfrowego na obszarach dotkniętych tym problemem. Przyczyny techniczne, organizacyjne, społeczne*, Warszawa 2008

KPRM, *Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008–2009. Analiza, ocena i wnioski*, Warszawa 2010.

Stowarzyszenie Miasta w Internecie, *Badanie potencjału innowacyjnego województwa łódzkiego w zakresie ICT – identyfikacja luk kompetencyjnych. Raport z badania*, Łódź 2010.

MSWiA, Załącznik nr 5 do zamówienia na SSDIP, *Opis potrzeb i wymagań zamawiającego*, Warszawa 2010.

}