CENTRUM CYFROWE

projekt:polska

Mapa drogowa
otwartego rządu w Polsce

Skrót raportu

Mapa drogowa
otwartego rządu w Polsce

Skrót raportu

CENTRUM CYFROWE

projekt:polska

Warszawa, czerwiec 2011

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

Redakcja i korekta: Łada Jurasz-Dudzik
Projekt graficzny i skład: Błażej Chwoła

Centrum Cyfrowe Projekt: Polska
ul. Mińska 25
03-888

Pełny tekst raportu jest dostępny na stronie
www.centrumcyfrowe.pl/projekty/mapa-drogowa/

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 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/

Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe

„Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce" została stworzona dzięki grantowi Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe.

Niniejsza publikacja jest skróconą wersją raportu **„Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce"**. Pełna wersja raportu jest dostępna na stronie http://www.centrumcyfrowe.pl/projekty/mapa-drogowa/ – w wersji online umożliwiającej bezpośrednie komentowanie raportu oraz w wersji do ściągnięcia.

Zapraszamy Państwa do zapoznania się z raportem i komentowania jego założeń.

Spis treści

Wstęp 6

Wartości 11

Dwa kierunki działań 14

Wdrażanie otwartego rządu 17

Otwieranie dostępu do informacji i zasobów generowanych przez podmioty publiczne 19

Otwieranie procesu komunikacji oraz partycypacji i współpracy obywateli z rządem 24

Diagnoza kontekstu wprowadzania otwartego rządu w Polsce 29

Działania na rzecz otwartego rządu w obrębie trzeciego sektora w Polsce 36

Wizja 39

Rekomendacje 41

Wstęp

Otwarty rząd to program reform, którego celem jest zwiększenie przejrzystości i efektywności administracji publicznej oraz wzrost zaangażowania obywateli w rządzenie i rozwiązywanie problemów.

Wymaga to dzielenia się informacjami i wiedzą z obywatelami, a także otwierania procedur administracyjnych, które umożliwią współpracę obywateli z rządem i usprawnią wspólne działania resortów i instytucji publicznych. Otwarty rząd wykorzystuje w tym celu technologie cyfrowe i komunikację sieciową. Idea zwiększania otwartości rządu wiąże się z czterema powiązanymi procesami zmian, które zachodzą na naszych oczach. Po pierwsze, są to zmiany technologiczne związane z rozwojem internetu w ostatniej dekadzie XX wieku, a przede wszystkim w pierwszej dekadzie wieku XXI: rozwój mediów społecznościowych oraz modeli otwartej współpracy, produkcji i dystrybucji treści. Po drugie, postulowane przemiany demokracji, od typowej dla XX wieku demokracji przedstawicielskiej do demokracji

partycypacyjnej. Po trzecie, przemiany administracji publicznej, szukającej nowych modeli, które zapewnią jej efektywność. Po czwarte wreszcie, przemiany demograficzne – w dorosłość wchodzą pokolenia „cyfrowe", od dzieciństwa przyzwyczajone do nowych wzorców komunikacji, a wraz z nimi do zaangażowania i współpracy.

Działania wpisujące się w ten nowy model rządzenia podejmuje się od kilku lat. Do pionierów zaliczają się administracje publiczne w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Australii. Za symboliczny moment można uznać memorandum na temat przejrzystości i otwartości rządu, podpisane przez Baracka Obamę tuż po objęciu prezydentury[1].

W Unii Europejskiej elementy idei otwartego rządu pojawiły się w Deklaracji z Visby z 2009 roku[2] oraz w sformułowanej na jej podstawie Cyfrowej Agendzie dla Europy[3]. Poszczególne państwa członkowskie także podejmują działania, które wpisują się w ten model. Otwarty rząd jest wreszcie wprowadzany przez wiele władz lokalnych – zarówno w takich metropoliach, jak Nowy Jork, Londyn czy Hongkong, jak i przez niewielkie władze samorządowe.

Zgodnie z założeniami otwartego rządu państwo oraz administracja publiczna na wszystkich szczeblach powinny być w jak największym stopniu otwarte i dostępne „do wglądu" dla obywateli. Dotyczy to przede wszystkim swobodnego dostępu do dokumentów i danych wytwarzanych przez instytucje publiczne. Drugą cechą nowego modelu jest założenie otwartości administracji na współpracę i komunikację z obywatelami – można powiedzieć, że władza ma być bardziej „interaktywna".

Od e-administracji do otwartego rządu

Idea otwartego rządu stanowi nowy paradygmat w porównaniu z koncepcją elektronicznej administracji. W obu modelach technologie cyfrowe mają służyć tworzeniu usług publicznych nowej generacji – jednak podobieństwa między nimi na tym się kończą. Filozofia tworzenia usług jest bowiem inna, celem nowego modelu jest nie tylko ich usprawnienie, lecz zmiana samego modelu rządzenia, poza tym jest on dużo bardziej partycypacyjny.

Przełomem, który stanowił rozwiązanie alternatywne wobec e-administracji, było powstanie serwisów sieciowych nowej generacji, opartych na filozofii Web 2.0 i nazywanych często serwisami społecznościowymi. Model ten zakłada większe zaangażowanie użytkowników i współtworzenie przez nich treści lub usług. 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.

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

2 http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/post_i2010/additional_contribut
ions/conclusions_visby.pdf

3 http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/documents/digital-agenda-communication-en.pdf

Początkowo z nowych narzędzi zaczęli korzystać obywatele i politycy, a z czasem również administracja publiczna. Wdraża ona nowe rozwiązania z pewnym opóźnieniem wobec sektora komercyjnego i projektów oddolnych. Dosyć szybko działania te zaczęto definiować jako odrębny w stosunku do e-administracji model wykorzystywania technologii cyfrowych, nazywany czasem „rządem 2.0" (*government 2.0*). Według najprostszej definicji zakłada on wykorzystywanie technologii – w szczególności tych wspomagających współpracę – do sprawniejszego rozwiązywania zbiorowych problemów na lokalnym, państwowym, narodowym oraz międzynarodowym poziomie. Wymienioną w definicji sprawność działań osiąga się w tym modelu właśnie dzięki zaangażowaniu obywateli w proces sprawowania władzy - a nie drogą prostego wdrożenia usług elektronicznych.

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. Alternatywne rozwiązanie stanowi model, w którym kładzie się nacisk na konsultację decyzji i partycypację obywateli w działaniach.

W stronę demokracji partycypacyjnej

Model otwartego rządu można też rozpatrywać w kategoriach przejścia od demokracji przedstawicielskiej do demokracji partycypacyjnej. Dwudziestowieczna demokracja ograniczała uczestnictwo w demokracji do udziału w głosowaniach, uczestnictwa w grupach interesu i ewentualnie 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 też z filozofią podejmowania decyzji: zakładano, że chociaż obywatele mogą być zdolni do wyrażania swoich indywidualnych opinii, to nie są w stanie podejmować ostatecznych decyzji w złożonych kwestiach związanych z rządzeniem.

Według zwolenników otwartego rządu rozwiązaniem jest „otwarcie się" procesu podejmowania decyzji. Dzięki tej zmianie administracja publiczna, wsparta zbiorową inteligencją obywateli, jest w stanie zarządzać złożoną rzeczywistością.

Partycypacja nie może być przy tym ograniczona do deliberacji - współdziałanie oznacza podział zadań pomiędzy urzędników i obywateli oraz wspólne dążenie do wyznaczonego celu. Beth Noveck proponuje termin „demokracja współpracująca" (*collaborative democracy*)[4]. Nazywa w ten sposób proces, w którym technologie – przede wszystkim cyfrowe – służą poprawie wyników rządzenia drogą wykorzystywania eksperckiej wiedzy wolontariuszy współpracujących ze sobą w otwartych sieciach.

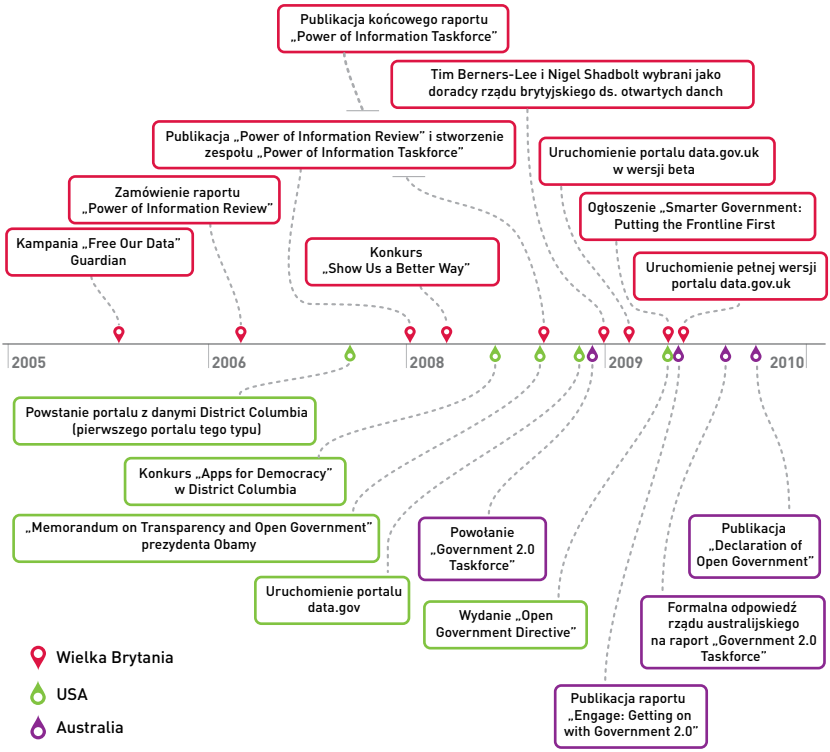
Krytykom partycypacji, którzy sądzą, że obywatele nie są zdolni do udziału w podejmowaniu decyzji politycznych, koncepcja ich aktywnego zaangażowania w realizację tychże decyzji może wydawać się szokująca. Jednak otwarte modele współpracy, wypracowane w środowisku informatyków i takich projektach, jak

4 Noveck, B. S. (2009). Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful. Brookings Institution Press.

Wikipedia, dowodzą, że w masie obywateli można znaleźć osoby o odpowiednich kompetencjach, jeśli umożliwi się im swobodne zaangażowanie i pracę.

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

Otwarty rząd na świecie



Wartości

Za wartości kluczowe dla modelu otwartego rządu często uznaje się **przejrzystość, partycypację i współpracę**.

Proponujemy uzupełnić tę listę o dwie wartości dodatkowe. Pierwsza to **efektywność**, wartość przyświecająca także wielu dotychczasowym działaniom na rzecz reformy administracji publicznej. Drugą jest **otwartość**, traktowana jako fundament dla pozostałych wartości oraz element składowy wszystkich działań na rzecz otwartego rządu. Proponujemy także, aby zamiast jedynie o **partycypacji**, mówić o **zaangażowaniu** – a jako części składowe tego pojęcia wyróżniamy **partycypację** i **współpracę**. Układ pięciu kluczowych wartości ilustruje poniższy diagram.

Przejrzystość obejmuje: 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. Z punktu widzenia organizacji strażniczych jej znaczenie polega też na tym, że pozwala ona na wychwytywanie 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.

Zaangażowanie to szerokie pojęcie, za pomocą którego można opisać udział obywateli w procesie rządzenia. Wyróżniamy w nim dwie podstawowe części składowe: partycypację i współpracę. **Partycypacja** tradycyjnie jest definiowana jako udział obywateli w procesie podejmowania decyzji przez organa władzy[5]. Obejmuje przede wszystkim konsultacje społeczne, jest przy tym formą zaangażowania inicjowaną odgórnie przez instytucje publiczne. Z kolei **współpraca** obejmuje działania mające na celu 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.

Przywiązywanie dużej wagi do współpracy jako jednej z kluczowych wartości otwartego rządu wiąże się z nadzieją na zwiększenie efektywności administracji. Większa **efektywność** wynika z dopuszczenia do procesu decyzyjnego zewnętrznych ekspertów, działających w otwartym modelu, który pozwala na skuteczniejsze od metod tradycyjnych, takich jak przetargi i zlecenia, dopasowywanie wiedzy eksperckiej do wyzwań. Realizacji zasady efektywności służy przede wszystkim wdrażanie szerokiego wachlarza narzędzi usprawniających komunikację oraz reforma administracji, której cel stanowi spłaszczenie wewnętrznej struktury administracji, na wzór organizacji sieciowych. Rozwiązania służące sprawnej wymianie informacji i zarządzaniu wspólną wiedzą mogą zarówno być implementowane wewnątrz instytucji publicznej, jak i służyć komunikacji zewnętrznej.

Innym narzędziem, które służy zwiększaniu efektywności, jest udostępnianie zasobów publicznych, a przede wszystkim umożliwienie ich ponownego wykorzystywania. Otwarte zasoby publiczne mogą być podstawą działań generujących nową wartość gospodarczą i społeczną.

Otwartość jest wartością tradycyjną, jednak w modelu otwartego rządu w inny niż zazwyczaj sposób kładzie nacisk na jej różne aspekty. Działania podejmowane w imię otwartości służą przejrzystości rządu i ułatwiają współpracę rządu z obywatelami (a także wewnętrzną współpracę pracowników administracji). Dwie kluczowe formy otwartości to otwartość zasobów publicznych (przy czym najważniejszy jest tu wymiar prawny i techniczny) oraz otwartość procedur administracji. Otwartość wiąże się z efektywnością – czerpiąc inspirację z otwartych modeli współpracy, filozofia otwartego rządu zakłada, że otwarcie się administra-

5 Długosz, D., & Wygnański, J. J. (2005). Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej.

cji zapewni nową wartość dodaną, generowaną przez podmioty zewnętrzne.

Otwartość – zarówno jako forma przejrzystości i dostępności zasobów, jak i warunek partycypacji – podlega stopniowaniu. Oba wymiary otwartości są dodatkowo powiązane ze sobą – dostępność i możliwość wykorzystania zasobów publicznych to czynniki sprzyjające współpracy.

Myśląc o otwartości rządu, trzeba więc mieć na względzie otwartość rozumianą zarówno jako przejrzystość (udostępnianie informacji i stwarzanie warunków do jej ponownego wykorzystania) i jako „interaktywność" (stwarzanie płaszczyzny do zaangażowania obywatelskiego i możliwości udziału wielu podmiotów w procesach decyzyjnych administracji). O ile przejrzystość powszechnie uznaje się już za nieodłączny składnik dobrego rządzenia, to drugi ze wspomnianych elementów wciąż stanowi nowość.

Idea otwartego rządu wiąże się też z troską o prawo do informacji i prawo do wiedzy, traktowane jako prawa podstawowe. Wdrażanie otwartego rządu oznacza także formułowanie nowych praw obywatelskich. W Wielkiej Brytanii trwa obecnie dyskusja na ustanowieniem osobnego „prawa do danych".

Dwa kierunki działań

Koncepcja e-administracji zakłada, że zadaniem rządu jest tworzenie publicznych usług sieciowych, które udostępnia się obywatelom.

Model otwartego rządu przyjmuje inne założenie – że zasoby i usługi publiczne powinny być współtworzone we współpracy z drugim i trzecim sektorem. Otwarty rząd może więc być wdrażany zarówno odgórnie, jak i oddolnie, przy czym najskuteczniejsze jest połączenie obu kierunków.

W pierwszym przypadku działania podejmuje administracja centralna, 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, to oddolne wdrażanie reformy administracji może się wydawać paradoksem. Wiąże się to bezpośrednio z wspomnianą powyżej koncepcją angażowania obywateli nie tylko w partycypację w podejmowaniu decyzji, ale też we współdziałanie w całym procesie rządzenia.

Model rządu otwartego zakłada wręcz, że podmioty niezależne od administracji publicznej będą tworzyć narzędzia otwartego rządu, natomiast zadaniem administracji jest jedynie zapewnienie surowych zasobów. Jak twierdzi Carl Ma-

lamud[6], internet spowodował rewolucję w funkcjonowaniu rządów, umożliwiając wykorzystywanie „maszynerii rządowej" obywatelom – a nie tylko urzędnikom i biurokratom.

Rola poszczególnych aktorów we wdrażaniu otwartego rządu

W tworzenie otwartego rządu musi zostać zaangażowana administracja publiczna – jednak inspiracją do podjęcia przez nią działań są często projekty realizowane przez obywateli i organizacje pozarządowe.

Działania odgórne obejmują przede wszystkim zmianę procedur i ram prawnych, które umożliwiają wdrożenie metod otwartego rządu, oraz udostępnienie zasobów publicznych. To właśnie model oddolny stanowi miejsce, gdzie najczęściej powstają innowacyjne narzędzia na rzecz otwartości, oparte na zasobach publicznych.

Wyjątkową rolę może też odgrywać administracja lokalna, będąca w bezpośrednim kontakcie z obywatelami. Uwzględniając różne typy aktorów, należy pamiętać, że model otwartego rządu nie obejmuje jedynie procesów zachodzących między państwem i obywatelami, ale dotyczy też procesów wewnątrz administracji, a nawet pomiędzy obywatelami.

Na najwyższym szczeblu istotne znaczenie mają liderzy, którzy rozumieją wagę tej problematyki i są zdolni do narzucenia szybkiego tempa zmian. Tak było w przypadku Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych, gdzie strategię otwartego rządu wprowadzano bezpośrednio z inspiracji przywódców krajów. Równie istotną rolę mogą odegrać charyzmatyczni doradcy. Widać to było szczególnie w Wielkiej Brytanii, gdzie doradcą premiera Gordona Browna do spraw otwartości został Tim Berners-Lee, twórca World Wide Web i ekspert od technicznych aspektów otwartego rządu. Częstą motywację stanowi przy tym impuls reformatorski, wywołany koniecznością zwiększenia efektywności i redukcji kosztów funkcjonowania administracji, ale też troską o zwiększenie przejrzystości jej działań[7].

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 najsilniejsze, a dostępność i przydatność usług publicznych ma szczególne znaczenie. Model otwartego rządu jest wdrażany przede wszystkim przez władze miast – szczególnie tych największych, gdzie skala lokalna zderza się z dużą złożonością procesów, którymi zarządza administracja.

Organizacje pozarządowe realizują natomiast wzorcowe projekty, które pokazują sposoby wdrażania otwartego rządu, a w wielu przypadkach są później zapożyczane przez administrację. Trzeci sektor wywiera także nacisk na władzę, nakłaniając ją do większej otwartości. Przykładem może być Wielka Brytania, gdzie trzeci sektor początkowo działał na rzecz otwartości w opozycji do administracji. Wypracowane rozwiązania zostały jednak szybko docenione przez władze i potraktowane

6 https://public.resource.org/currents/

7 Hogge, B. (2010). Open Data Study, Open Society Institute. http://www.soros.org/initiatives/information/focus/communication/articles_publications/publications/open-data-study-20100519.

jako prototypy późniejszych rozwiązań rządowych.

Istotny impuls dla rozwoju metod otwartego rządzenia stanowią także działania indywidualnych obywateli. James Crabtree używa pojęcia „hakerstwo obywatelskie" (*civic hacking*)[8], opisując za jego pomocą działania oddolne, które wykorzystują technologie cyfrowe na rzecz samopomocy i samorządności współpracujących ze sobą obywateli. „Hakerzy obywatelscy" oddolnie tworzą rozwiązania wspierające społeczeństwo obywatelskie. Ich rola jest ważna nie tylko dla autorów polityk otwartego rządu, ale też dla szerokiego grona obywateli: obywatele 2.0 stają się popularyzatorami otwartości w społeczeństwie.

W przypadku działań oddolnych wyzwaniem staje się często większa skala projektów – sukces oznacza zazwyczaj komercjalizację działalności w modelu małej firmy typu start-up, specjalizującej się w narzędziach otwartego rządu. Istnieją też przykłady niedużych organizacji pozarządowych wyspecjalizowanych w tego rodzaju pracy.

Podmioty biznesowe tradycyjnie wykorzystują informacje publiczne, by na ich podstawie tworzyć wartość dodaną o wartości rynkowej. Komercyjne firmy mogą więc także uczestniczyć w procesie tworzenia otwartego rządu, angażując się we współtworzenie usług i narzędzi publicznych. Wymaga to jednak przyjęcia przez nie wartości i standardów działania otwartego rządu.

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

Wdrażanie otwartego rządu

Analiza procesu wdrażania otwartego rządu w poszczególnych państwach pokazuje, że poszczególne rządy różnie określają cele strategiczne związane z tym modelem.

Autorzy badania *Open data: an international comparison of strategies*[9] wymieniają trzy podstawowe motywacje: zwiększenie kontroli demokratycznej nad władzą i partycypacji obywateli, zwiększenie innowacyjności usług publicznych, wzmocnienie procesu egzekwowania Jednocześnie wskazuje się, że we wszystkich przypadkach stosuje się połączenie podobnych narzędzi: szkoleń i działań edukacyjnych (jak platformy wymiany wiedzy wewnątrz administracji), wdrażania dobrowolnych rozwiązań (poprzez programowanie strategiczne oraz rekomendacje dla instytucji publicznych), instrumentów finansowych (w celu finansowania narzędzi otwartego rządu, jak katalogi danych, oraz wspierania procesu wykorzystania zasobów publicznych) oraz instrumentów legislacyjnych.

Becky Hogge w raporcie *Open Data Study*[10] pokazuje, że kluczową rolę we wszystkich państwach odegrało również zaangażowanie i współpraca różnych

9 Huijboom, N., & Broek, T. V. D. (2011). Open data: an international comparison of strategies. European Journal of e-Practice, (April), s. 1-13.

10 Hogge, B. (2010). Open Data Study, Open Society Institute. http://www.soros.org/initiatives/information/focus/communication/articles_publications/publications/open-data-study-20100519.

szczebli administracji publicznej, a także wkład drugiego i trzeciego sektora.

W tej części prezentujemy poszczególne rodzaje działań wdrażających ideę otwartego rządu. Poniższy wykres pokazuje relacje tych działań z opisanymi wcześniej wartościami otwartego rządu. W wykresie umieściliśmy również, jako punkt odniesienia, działania w tradycyjnym modelu e-administracji.

Otwieranie dostępu do informacji i zasobów generowanych przez podmioty publiczne

Zapewnienie otwartości szeroko pojętych publicznych zasobów informacyjnych jest jednym z podstawowych celów otwartego rządu.

Można wyróżnić kilka rodzajów zasobów, określanych ogólnym terminem informacji publicznej lub informacji sektora publicznego. Wyróżniamy tu **dokumenty i materiały urzędowe**, tradycyjnie będące 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 (na przykład o przebiegu procesu legislacyjnego czy wynikach głosowań w parlamencie); a wreszcie **surowe dane zbierane lub wytwarzane przez administrację**, które można traktować jako podstawę dla dwóch wcześniej wymienionych typów informacji.

Model otwartego rządu kładzie nacisk na zapewnienie dostępu do surowych, nieprzetworzonych danych jako szczególnego typu informacji publicznej. W tym przypadku, dużo bardziej niż przy tradycyjnej informacji publicznej, istotne stają się warunki ich wykorzystania.

Otwartość zasobów publicznych jest warunkiem niezbędnym dla wdrożenia wszystkich kluczowych wartości otwartego rządu. Dane o funkcjonowaniu ad-

ministracji (na przykład o jej wydatkach) są podstawą przejrzystości rządzenia i warunkiem 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.

Otwarte dane

Współczesne czasy określa się mianem epoki „dużych [zbiorów] danych" (*Big Data*)[11]: nasze możliwości zbierania, magazynowania, analizowania i przekazywania danych wzrosły obecnie znacząco. Dane są przy tym coraz częściej traktowane jako zasób gospodarczy równie cenny jak kapitał lub siła robocza, a zdaniem niektórych ekspertów można już mówić o rodzeniu się całych sektorów gospodarki, opartych na przetwarzaniu danych (*data-centric*).

Publiczne dane mogą przy tym odgrywać szczególną rolę. Jako zasób wspólny i ze względu na łatwą dostępność mogą służyć jako podstawowa infrastruktura publiczna, o takim samym znaczeniu, jak infrastruktura drogowa czy energetyczna. Instytucje publiczne należą przy tym do największych producentów informacji (obok niektórych firm komercyjnych). Państwo jest niemal monopolistą, jeśli chodzi o dysponowanie dużą częścią zasobów, na przykład danych geograficznych, statystycznych lub prawnych.

Znaczenie otwartości jako cechy pozwalającej zwiększać zysk płynący z wykorzystywania danych podkreśla się nie tylko w odniesieniu do danych instytucji publicznych. Podobne argumenty podnosi się coraz częściej także w sferze nauki, w związku z wszelkimi danymi badawczymi.

Jakie zasoby należy otwierać?

Udostępnianie wszystkich zasobów publicznych nie jest ani możliwe, ani niezbędne lub wskazane. Koncepcja otwartego rządu nie zakłada więc całkowitej przejrzystości administracji publicznej. Kładzie się nacisk na redukowanie barier w dostępności tych zasobów, dla których nie istnieją przeciwwskazania dotyczące ich upubliczniania. Przyjmuje się też, że jest to proces stopniowy, także ze względu na koszty opracowania i udostępniania danych. W pierwszej kolejności należy więc udostępniać zasoby o szczególnej wartości i przydatności.

Raport *Open Data, Open Society*[12] wymienia 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

11 http://en.wikipedia.org/wiki/Big_data

12 Fioretti, M. (2010). Open Data , Open Society. Laboratory of Economics and Management of Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa. http://www.dime-eu.org/files/active/0/ODOS_report_1.pdf

i zanieczyszczeniu środowiska, dane zdrowotne, dane prawne, dane edukacyjne. Do podobnych wniosków doszli autorzy raportu *Measuring European Public Sector Information Resources*[13], którzy wyróżniają najważniejsze rodzaje danych: informacje biznesowe, geograficzne, prawne, meteorologiczne, transportowe. Nieco inaczej ocenia przydatność zasobów amerykańska Sunlight Foundation[14], biorąc pod uwagę przede wszystkim kwestię przejrzystości: za najważniejsze uznaje dokumenty legislacyjne, szczególnie przed ich wejściem w życie w charakterze przepisów prawnych, dokumenty, do których składania są zobligowani politycy, oraz informacje dotyczące wpływów, nadzoru lub korupcji.

Co oznacza otwartość danych?

Zapewnienie otwartości danych stanowi niezbędny warunek realizacji modelu otwartego rządu, natomiast ostatecznym celem tego procesu jest zwiększenie skali wykorzystania zasobów publicznych (do najróżniejszych celów). Otwartość należy rozumieć jako redukowanie barier prawnych, ekonomicznych i technicznych oraz aktywne (to znaczy nie na żądanie) udostępnianie danych poprzez administrację publiczną.

W ostatnich latach ogólna zasada otwartości danych została przełożona na precyzyjne standardy otwartości danych, takie jak amerykańskie *Open Government Data Principles*[15] oraz *Ten Principles for Opening Up Government Information*[16], a także gruzińskie *Ten Open Data Guidelines*[17]. Do najważniejszych standardów należą:

- kompletność danych;
- udostępnianie danych podstawowych;
- udostępnianie danych bieżących;
- dostępność danych;
- umożliwienie maszynowego przetwarzania danych;
- zapewnienie dostępu do danych bez dyskryminacji;
- stosowanie niezastrzeżonych formatów;
- udostępnianie danych bez zbędnych licencji;
- trwałość danych;
- możliwość wyszukiwania danych.

Mówiąc potocznie, otwarte dane to takie zasoby, które można znaleźć (dzięki stworzonym możliwościom wyszukiwania ich w sieci), pracować z nimi (dzięki możliwości przetwarzania maszynowego) oraz udostępniać innym (dzięki brakowi ograniczeń prawnych).

13 Dekkers, M., Polman, F., te Velde, R., de Vries, M. (2006). Measuring European Public Sector Information Resources. http://www.epsiplus.net/psi_library/reports/mepsir_measuring_european_public_sector_resources_report

14 http://sunlightfoundation.com/

15 https://resource.org/8_principles.html

16 http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/

17 http://www.transparency.ge/en/ten-open-data-guidelines

Wdrażanie otwartości zasobów publicznych

Pełne otwarcie zasobów publicznych jest procesem, który wymaga kolejno 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 wytwarzanych przez administrację publiczną w przyszłości.

W państwach, w których wdraża się zasadę 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 z konieczności ma 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. Za wzór takich katalogów zazwyczaj podaje się amerykański katalog **data.gov** lub jego brytyjski odpowiednik **data.gov.uk**. 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).

Studium przypadku – portal data.gov

Data.gov to katalog wszystkich zbiorów danych, udostępnianych przez amerykańską administrację publiczną. Celem katalogu jest nie tylko ułatwienie dostępu do zasobów publicznych. Umożliwia on też prowadzenie koordynowanych centralnie działań, które nakłaniają instytucje do otwierania swoich zasobów.

W chwili upublicznienia data.gov katalogował 76 zbiorów danych i narzędzi do pracy z danymi, udostępnianych dobrowolnie przez jedenaście różnych instytucji. Nacisk kładzie się na tak zwane informacje wysokiej wartości, które mogą być wykorzystane w celu zwiększenia odpowiedzialności instytucji i wspierania ich misji, wzrostu publicznej świadomości funkcjonowania administracji, wspierania przedsiębiorczości lub reagowania na potrzeby poznane w ramach konsultacji społecznych.

W chwili obecnej data.gov kataloguje już ponad 3200 zbiorów danych (z czego około 2000 określa się jako dane wysokiej jakości), 930 narzędzi i dodatkowo 376 tysięcy zbiorów geodanych. Zasoby te są udostępniane w standardowych formatach (umożliwiających odczyt maszynowy) i opatrzone metadanymi – tym samym portal spełnia opisane powyżej standardy otwartości danych.

Wykorzystanie otwartych zasobów publicznych

Aby otwartość zasobów mogła służyć większej przejrzystości działań państwa oraz wzrostowi zaangażowania obywateli w sprawy państwowe, zasoby muszą być nie tylko dostępne, ale też wykorzystywane. Właśnie dlatego tak ważne są usługi oparte na surowych danych publicznych, nazywane potocznie „mash-up". Mash-up to twórcze zestawienie dwóch lub więcej elementów – w tym przypadku danych – z innowacyjnym pomysłem na ich wykorzystanie. Klasycznym przykładem jest działający od 2004 roku serwis HousingMaps[18], który stanowi połączenie serwisu Google Maps z danymi o rynku nieruchomości, opartymi na ogłoszeniach mieszkaniowych z serwisu Craigslist[19].

Zadaniem rządu jest jedynie dostarczanie surowych zasobów – administracja często nie potrafi konkurować z podmiotami komercyjnymi lub innowacyjnymi jednostkami w tworzeniu nowoczesnych rozwiązań sieciowych. W przeciwieństwie do modelu e-administracji otwarty rząd przyjmuje, że wiele usług publicznych powstanie poza administracją. Pozwala to unikać ograniczeń dla innowacyjności w postaci wymogów administracyjnych, zwiększa też efektywność projektów i redukuje ich koszty.

18 http://www.housingmaps.com/

19 http://www.craigslist.com/

Otwieranie procesu komunikacji oraz partycypacji i współpracy obywateli z rządem

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

Wzrost liczby aktywnych internautów, szybki rozwój i olbrzymia popularność narzędzi społecznościowych stają się dla wielu administracji impulsem do analizy efektywności dotychczas wykorzystywanych platform komunikacji. Rządy muszą zwrócić się w stronę obywateli i być obecne w ich codziennych działaniach. Jeśli weźmiemy pod uwagę wzory zachowań szczególnie młodszych pokoleń, musimy dojść do wniosku, że do tego celu nie wystarczą dotychczasowe formy komunikacji i pośrednictwo mediów masowych. Administracja publiczna powinna zacząć korzystać z takich kanałów komunikacji, jak serwisy społecznościowe, serwisy wspierające zdalną współpracę czy aplikacje na telefony komórkowe.

Przestawienie się na nowy model funkcjonowania stanowi realne wyzwanie dla administracji, która musi zweryfikować prowadzoną dotychczas politykę informacyjną i w większości przypadków całkowicie ją zreformować. Administracja podąża drogą wcześniej wytyczoną przez internautów i twórców usług komercyjnych, którzy sprawdzili już odpowiednie rozwiązania i aktywnie je wykorzystują.

Otwarcie komunikacyjne administracji to podstawowy krok w kierunku budowania szerszej kultury otwartości. Australijska deklaracja na temat otwartego rządu uznaje otwarcie administracji na komunikację internetową za reformę klu-

czową dla wzrostu otwartości, przejrzystości i rozliczalności działań administracji. Komunikację należy rozumieć szeroko, jako proces obejmujący pełne 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 decyzyjnego.

Realizowany w pełni model otwartego rządu powinien łączyć dwie 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 jest metodą pozwalającą na dotarcie do tej węższej grupy oraz jej wyselekcjonowanie.

Urzędnik 2.0

Ważnym elementem strategii otwartego rządu jest nacisk na zmiany w wewnętrznym funkcjonowaniu struktur administracji. Łączy się to z odmiennym postrzeganiem roli urzędników, którzy uzyskują większą autonomię i funkcję sprawczą. Zmiana rządu polega przede wszystkim na założeniu, że nowe technologie komunikacyjne mogą być wykorzystane do spłaszczenia hierarchicznej struktury organizacyjnej i umożliwienia również urzędnikom współpracy na zasadach sieciowych. Otwarty rząd to „rząd skoncentrowany na urzędnikach" (*employee-centric government*), 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 urzędników.

Transformacja administracji nie będzie skuteczna, jeśli ograniczy się do implementacji nawet najnowocześniejszych rozwiązań technologicznych, nie weryfikując równocześnie kultury organizacyjnej instytucji. Zmiany wewnętrzne powinny 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 na przykład do forów internetowych czy sieci społecznościowych. Ważna jest także współpraca ponadresortowa, której wsparcie mogą stanowić wykorzystywane wewnętrznie narzędzia Web 2.0: serwisy wspomagające pracę grupową czy wspólne bazy wiedzy.

Studium przypadku – GovLoop

Symbolem rewolucji Web 2.0 w administracji amerykańskiej jest serwis internetowy GovLoop[20], nazywany „Facebookiem dla urzędników". Serwis powstał jako rozwiązanie alternatywne wobec sztywnej hierarchicznej struktury administracyjnej, w której wymiana idei i informacji między urzędnikami pracującymi w różnych departamentach była praktycznie niemożliwa. GovLoop to przede wszystkim platforma dyskusji i wymiany myśli, ale serwis oferuje też usługi pośrednictwa i doradztwa zawodowego.

20 http://www.govloop.com/

GovLoop okazał się efektywnym narzędziem, które zostało pozytywnie przyjęte przez amerykańskich urzędników. Członkowie serwisu rekrutują się z bardzo różnych szczebli: są wśród nich zarówno pracownicy Białego Domu, menedżerowie z urzędów miejskich czy zwykli urzędnicy lokalnego szczebla. Już w ciągu pierwszego roku funkcjonowania wewnątrz GovLoop zainicjowano dialog między agencjami federalnymi a stanowymi, który do tej pory nie miał szansy istnienia.

Obywatele 2.0

Nowe pokolenie obywateli na co dzień jest zanurzone w sieciowym środowisku komunikacji i współpracy. Osoby te inaczej postrzegają rolę rządu i instytucji publicznych w społeczeństwie, oczekując sprawnych, szybkich i dostosowanych do swoich nowych potrzeb usług publicznych. „Obywatele 2.0" mają dostęp do tych samych technologii, co administracja publiczna – i w pewnych sytuacjach sami decydują się zapewniać większą przejrzystość, zaangażowanie lub otwartość rządu.

Przekształceniu ulega rola rządów w społeczeństwach rozwiniętych – dominującą do tej pory funkcję świadczenia usług w coraz większym stopniu zastępują funkcje regulacyjne. Przy równoczesnych dużych ograniczeniach budżetowych wymaga to od administracji umiejętności dostosowywania się do konieczności realizowania złożonych zadań przy ograniczonych zasobach. Regulacyjna funkcja rządu będzie dodatkowo ewoluować na skutek wzmożonej aktywności obywateli, którzy mają dostęp do narzędzi i platform wymiany informacji. Podejmowane na coraz większą skalę przez jednostki działania, których celem jest ochrona interesów prywatnych lub grupowych, podważają bowiem nadrzędną rolę rządu odpowiedzialnego za ochronę obywateli. Skutkiem tych zmian niezbędne staje się umożliwienie obywatelom angażowania się w proces rządzenia.

Obywatele jako źródło opinii

Społeczne konsultacje decyzji władz publicznych są tradycyjną i podstawową formą angażowania obywateli. Można je traktować jako punkt wyjścia dla innych, bardziej nowatorskich działań. Koncepcja otwartego rządu kładzie nacisk na wprowadzanie w pełni otwartych i powszechnych konsultacji – pokazując rolę, jaką mogą odegrać technologie cyfrowe i nowe formy komunikacji sieciowej.

W przeszłości ograniczony zakres konsultowania decyzji z wybranym gronem podmiotów uzasadniano kosztami dotarcia do nich drogą papierową. Niska cena, łatwość publikowania materiałów online oraz możliwości komunikacji interaktywnej tworzą dziś warunki do prowadzenia konsultacji otwartych i powszechnych.

Aby wykorzystać ten potencjał i zaangażować szersze grono obywateli, reformy procesu konsultacji nie można jednak ograniczać do wdrażania standardów i technologii. Konieczne jest też prezentowanie decyzji w sposób przystępny, na przykład publikowanie streszczeń oficjalnych dokumentów. Niezbędne jest także

opracowanie metod agregowania opinii, aby zwiększona ich ilość nie wpływała na spadek efektywności administracji, a urzędnicy nie traktowali jej jako obciążenie. Mogą to być zwykłe ankiety sondażowe albo rozwiązania informatyczne, które pozwalają na automatyczne zbieranie opinie rozproszonych w sieci. Ostatnim istotnym czynnikiem, służącym do poprawy jakości konsultacji prowadzonych online, jest zaangażowanie urzędników – okres konsultacji powinien być czasem aktywnej debaty. 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.

Obywatele jako źródło wiedzy

Zmiana zewnętrznego modelu funkcjonowania rządu i otwarcie się władz na kontakt z obywatelami dotyczy również poszerzania metod zdobywania wiedzy eksperckiej przez rząd. Dotychczas źródłem specjalistycznej wiedzy w przypadku konieczności pozyskania dodatkowych fachowych informacji byli dla przedstawicieli władzy zewnętrzni eksperci. Zamknięta elita wyselekcjonowanych specjalistów pełniła usługi doradcze na użytek administracji. Idea otwartego rządu, która czerpie z doświadczeń przedsięwzięć bardziej elastycznych, wykorzystujących wysoki potencjał nowych technologii do agregacji wiedzy, zakłada, że najważniejszym zasobem państwa są jego obywatele. Wykorzystanie tego potencjału jest jednym z najistotniejszych wyzwań, jakie stoją przed nowoczesną administracją.

Platformy Web 2.0 umożliwiają dwukierunkowy przepływ informacji oraz agregowanie zbiorowej wiedzy pomiędzy administracją i obywatelami. Takie serwisy jak IdeaScale[21], które agregują propozycje i opinie obywateli na różnorodne tematy, są znakomitym źródłem wiedzy, często również specjalistycznej, do której organa decyzyjne nie miały wcześniej dostępu. Opinia publiczna, której do tej pory nie traktowano jako równoprawnego partnera procesu decyzyjnego, zyskuje dzięki temu pozycję partnera formalnych decydentów.

Studium przypadku: Peer-to-Patent

Projekt Peer-to-Patent[22] ma spowodować otwarcie 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. W ramach projektu powstało specjalne oprogramowanie, które pozwala włączyć do procesu recenzowania wniosków osoby zewnętrzne. Zebrane opinie są analizowane przez eksperta patentowego, który ostatecznie ocenia wniosek.

21 http://ideascale.com/

22 http://peertopatent.org/

Podczas pierwszej, próbnej realizacji projektu, internauci mieli 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. Oprócz dodawania własnych uwag recenzenci zewnętrzni mogli też oceniać materiały nadesłane przez innych i dyskutować nad nimi na specjalnym forum.

Obywatele jako źródło rozwiązań

Zaangażowanie obywateli we współpracę z rządem może mieć dwojaką postać. Z jednej strony urządza się konkursy, które służą rozwiązywaniu konkretnych wyzwań zidentyfikowanych przez administrację. Konkursy takie stanowią otwarte 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 istnieją działania dotyczące tworzenia usług na podstawie dostępnych zasobów publicznych – lub usług mających charakter publiczny czy też służących komunikacji z podmiotami publicznymi.

Proces ten opisują David Boyle i Michael Harris, którzy posługują się „teorią koprodukcji”[23]; oznacza to dostarczanie usług publicznych we wzajemnej relacji między służbami publicznymi, osobami korzystającymi z tych usług na co dzień oraz ich rodzinami i sąsiadami. Zdaniem autorów, prawdziwa społeczność musi opierać się na wzajemności, w przeciwnym przypadku popada w atrofię. Koprodukcja, angażując ludzi w tworzenie rozwiązań służących społeczności, przenosi ciężar władzy, odpowiedzialności i kontroli zasobów ze służb publicznych na stronę jednostek.

Studium przypadku: Ushahidi

Ushahidi[24] (w języku suahili – „świadectwo”) to narzędzie informatyczne, które przedstawia na mapie informacje zgłoszone za pomocą telefonu komórkowego lub strony internetowej. Stworzono je, aby umożliwić monitorowanie aktów przemocy po wyborach prezydenckich w Kenii w roku 2007. Od tej pory wdrażano je na świecie kilkadziesiąt tysięcy razy, jako serwis pomagający w sytuacjach kryzysowych.

Ushahidi stosowano między innymi w Indiach w celu monitorowania przebiegu wyborów, w Afryce do wizualizowania niedoborów leków, w trakcie trzęsień ziemi na Haiti, a także w Polsce podczas powodzi w 2010 roku. Platforma Ushahidi jest narzędziem otwartym, dzięki czemu dziś istnieje nie tylko sieć organizacji korzystających z niego, ale też sieć aktywnych współtwórców, rozwijających system.

23 Boyle, D., & Harris, M. (2009). The Challenge of Co-production. http://www.nesta.org.uk/publications/reports/assets/features/the_challenge_of_co-production.

24 http://www.ushahidi.com/

Diagnoza kontekstu wprowadzania otwartego rządu w Polsce

Chociaż 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.

Ilość i jakość informacji upublicznianych przez władze na stronach 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. W prawie wszystkich dziedzinach niemal co rok można zaobserwować wyraźny postęp.

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

Główne bariery na drodze do otwartego rządu w Polsce

Analiza wyników licznych badań wycinkowych na ten temat oraz wywiady przeprowadzone z obserwatorami zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz administracji pozwalają wyróżnić cztery główne bariery na drodze do dalszego skutecznego otwierania polskiej administracji. Są to:

1. brak ogólnej wizji, która jednoczyłaby wdrażane projekty cząstkowe, oraz niekonsekwencja i bałagan w realizowaniu przyjętych zamierzeń;
2. ustrój administracji kształtowany resortowo, a nie zadaniowo, przy słabej koordynacji ze strony centrum;
3. negatywna spirala wzajemnego braku zaufania urzędników i obywateli;
4. nikłe zainteresowanie Polaków sprawami publicznymi i małe poczucie wpływu na nie.

Mamy też do czynienia z dwoma niekorzystnymi dla wprowadzania narzędzi otwartego rządu czynnikami społecznymi o charakterze ogólnym. Pierwszy to bierność Polaków jako obywateli, którzy samych siebie postrzegają bardziej jako „klientów" państwa socjalnego niż aktywnych członków wspólnoty lokalnej i państwowej. Liczne badania pokazują, że Polacy są bierni, nieufni i nie cenią pracy na rzecz wspólnego dobra. Drugi czynnik społeczny, który może ograniczać sukcesy we wprowadzaniu otwartego rządu, to ograniczone kompetencje cyfrowe Polaków i duża skala wykluczenia cyfrowego.

Struktura działania administracji i przepisy regulujące te działania podlegają na dodatek nieustannym zmianom, co sprawia, że w polskiej administracji generalnie brak większej ciągłości oraz wizji celów, jakie mają być osiągnięte. Słabości te stanowią istotne tło, na którym łatwiej jest zrozumieć fakt, że możemy mieć problemy ze skutecznym wcielaniem w życie wartości otwartego rządu.

Najważniejsze problemy wynikają z krótkiej perspektywy planowania programów mających kluczowe znaczenie dla państwa, struktury resortowej rządzenia, niesterowności administracji oraz personalizacji stanowisk i ról administracyjnych.

Poniżej prezentujemy najważniejsze kwestie, które mogą mieć wpływ na wdrażanie otwartego rządu w Polsce.

Problemy z wymianą i obiegiem informacji wewnątrz administracji

Istnienie „zamrażarek" zadaniowych i informacyjnych sprawia, że brak skutecznych mechanizmów wymiany istotnych informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Urzędnicy narzekają na nadmiar informacji w ogóle i niedobór informacji ustrukturyzowanej. Przeszkody te występują przede wszystkim w przypadku „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 cywilnej.

Problemy z podejmowaniem wspólnych działań pomiędzy różnymi urzędami

Kolejna istotna bolączka we współpracy pomiędzy dwoma jednostkami administracji polega na tym, że nie istnieją w tej chwili jasne i jednoznaczne ramy prawne, które pozwalałyby dwóm resortom współpracować w załatwianiu spraw publicznych. Wymaga to podpisywania bilateralnych umów o współpracy w konkretnej sprawie, co szalenie utrudnia wymianę informacji i załatwianie spraw, wymagających korzystania z danych i rejestrów innej jednostki.

Informatyzacja administracji

Mimo że właściwie wszystkie urzędy administracji publicznej są obecnie dobrze skomputeryzowane i podłączone do internetu, 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 ich część wprowadziła elektroniczny wewnętrzny obieg dokumentów, a trend wzrostowy jest tu niewielki.

Niestety, nadal w bardzo niewielkim stopniu urzędy wykorzystują ePUAP, czyli elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej. Jak wynika z badań administracji lokalnej, urzędnicy często nie uświadamiają sobie roli informatyki w administracji. Niechęć urzędników do korzystania z narzędzi teleinformatycznych bierze się też stąd, że z różnych powodów część z nich jest niezbyt dobrze dostosowana do potrzeb użytkowników i mało przyjazna w obsłudze.

Pewną nadzieję na poprawę tego stanu rzeczy daje wejście w życie nowej instrukcji kancelaryjnej, czyli zbioru zasad i przepisów ustalających sposób postępowania z dokumentem, który wpływa do urzędu. Nowa instrukcja kancelaryjna daje możliwość zarządzania dokumentami drogą elektroniczną i ujednolica zarządzanie jednolitym rzeczowym wykazem akt (systemem oznaczania i rejestracji dokumentów) w różnych jednostkach. W samym wykazie akt zmieniono natomiast system klas, usuwając szerokie, nic nie mówiące grupy, aby uczynić je bardziej czytelnymi także dla użytkowników zewnętrznych, w tym obywateli zainteresowanych pracą urzędu.

Biuletyny Informacji Publicznej

Według założeń ustawy o dostępie do informacji publicznej Biuletyny miały stanowić główne źródło dostępu do informacji publicznej w Polsce. Choć ich jakość poprawia się z roku na rok, nadal nie spełniają one pokładanych w nich nadziei. Główne mankamenty biuletynów są następujące:

- wiele jednostek w ogóle nie założyło biuletynu;
- są one tylko „słupami ogłoszeniowymi", bo nie spełniają jednego standardu informatycznego;
- strony BIP i strony własne urzędów się dublują;
- informacje zamieszczane na stronach BIP nie nadają się często do odczytu maszynowego.

W obliczu tych trudności MSWiA stawia na motywowanie pozytywne: publikuje minimalny standard informacji dla „Przejrzystej Strony BIP" oraz organizuje konkurs na najlepsze strony BIP dla jednostek samorządu terytorialnego. Jednak przedstawiona w dokumencie MSWiA strona BIP nadal pozostaje stroną czysto informacyjną, nie przewiduje tworzenia żadnych narzędzi interaktywnych komunikacji z obywatelami, nie zaleca ich ani do nich nie zachęca. Plany MSWiA dotyczące rozwoju tej formy dostępu do informacji obejmują stworzenie bezpłatnego narzędzia do tworzenia BIP na poziomie minimum tym podmiotom, które go na razie nie mają lub które płacą za najprostszy biuletyn dostarczycielom zewnętrznym. Rozpatrywano także możliwość stworzenia „super-BIPu" o jednolitym standardzie.

Dostęp do informacji publicznej na wniosek

Informacje publiczne zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej powinny być także dostępne dla każdego pytającego na wniosek o dowolnej formie. Badania pokazują, że w praktyce nierzadko zdarzają się problemy z uzyskaniem informacji publicznej. Najważniejsze z nich to:

- odmowa udostępnienia informacji, motywowana argumentem, że dana informacja nie jest informacją publiczną;
- odmowa motywowana zbyt szeroko rozumianą ochroną danych osobowych, praw autorskich lub tajemnicą przedsiębiorcy;
- przekraczanie (czasem wielokrotne) czasu na odpowiedź;
- nieznajomość treści ustawy wśród urzędników;
- naliczanie wygórowanych opłat za przetworzenie informacji, stosowane zarówno jako zapora, jak i sposób zarabiania pieniędzy przez urząd;
- wieloletnia i kosztowna procedura odwoławcza od decyzji urzędu;
- faktyczny brak sankcji za nieudzielenie informacji.

Proces stanowienia prawa na poziomie centralnym

„Niestety, w szczególności na etapie rządowym proces legislacyjny nie jest wystarczająco przejrzysty. Co więcej, wobec lawiny nowelizacji dotykających także 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"[25]. 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 wewnętrznych sprzeczności w stanowionym prawie.

25 Wypowiedź konstytucjonalisty Tomasza Zalasińskiego („Dziennik Gazeta Prawna", 1.03.2011).

Problemy z informacją na temat procesu legislacji

Jeśli chodzi o realizację 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, gdzie zainteresowany mógłby znaleźć projekty ustaw, nad którymi trwają prace na dowolnym etapie: część z nich publikowana jest na stronach ministerstw, Rządowego Centrum Legislacji (RCL), Prezydenta RP, a część – 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, na skutek której ustawy przygotowywane są zarówno przez ministerstwa i Rządowe Centrum Legislacji, jak i przez Sejm oraz Senat i Prezydenta.

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 w ministerstwach powstają założenia do ustawy, a sam projekt ustawy tworzy RCL. Do zwiększenia chaosu przyczynia się jeszcze fakt, że nierzadko prace nad jedną ustawą lub nowelizacją prowadzi się niezależnie w kilku ośrodkach, nawet w samym rządzie.

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). Projekt ten nie jednak odpowiada standardom dotyczącym dostępności treści i wykorzystywanych formatów technicznych. Założeniem był bowiem nacisk na odzwierciedlenie obecnego, „papierowego" obiegu dokumentów w procesie legislacyjnym, a nie swoboda i efektywność korzystania z opublikowanych materiałów.

Nieprzejrzystość prac legislacyjnych na etapie rządowym

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

Konsultacje społeczne

Konsultacje stają się coraz ważniejszym elementem procesu podejmowania decyzji przez wszystkie szczeble administracji publicznej. Istnieje wiele regulacji i instytucji, wymyślonych w celu wspierania szeroko rozumianej komunikacji przepisów między administracją i obywatelami. Problem polega jednak na tym, że są one zbyt lakoniczne i rzadko właściwie stosowane, zwłaszcza przez administrację centralną. Dla przykładu, szczegółowe zasady funkcjonowania rządowego procesu legislacyjnego, opisane w regulaminie pracy Rady Ministrów zawierają

bardzo ogólne normy dot. konsultacji. Zgodnie z § 12 ust. 5 regulaminu „organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu dokumentu rządowego, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie oraz przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne dokumentu, stopień jego złożoności oraz jego pilność, może zdecydować o skierowaniu projektu dokumentu do zaopiniowania przez inne organy administracji państwowej, organizacje społeczne oraz inne zainteresowane podmioty i instytucje." Przepis ten pozostawia organom administracji rządową bardzo dużą swobodę dotyczącą zasadności konsultacji i sposobu ich przeprowadzania. W konsekwencji właściwe konsultacje społeczne odbywają się na etapie prac parlamentarnych, gdy dany projekt jest już w bardzo zaawansowanym stadium. Zdaża się, że rolę inicjatora właściwych konsultacji pełni dopiero kancelaria Prezydenta, przed podipsaniem i wejściem danego aktu w życie.

Sposób organizowania, przebieg i jakość konsultacji społecznych stały się ostatnio tematem wielu badań, analiz i rekomendacji, inspirowanych zarówno przez samą administrację, jak i organizacje niezależne. Wyniki tych badań i oceny obserwatorów są zbieżne pod wieloma względami.

Podejście do konsultacji w różnych instytucjach jest bardzo zróżnicowane, a ogromny wpływ wywiera na nie wspominana już wysoka personalizacja administracji publicznej w Polsce. Można jednak określić wspólne problemy występujące w związku z konsultacjami:

- brak w regulamine pracy Rady Ministrów precyzyjnych norm dotyczących minimalnych standardów konsultacji
- brak jasnego celu lub niewłaściwie sformułowany cel konsultacji oraz idące za nim złe przygotowanie dokumentów i materiałów, co do których ma być wyrażona opinia;
- prowadzenie konsultacji na zbyt zaawansowanym etapie prac nad projektem aktu prawnego czy planem;
- zbyt krótki czas na wypowiedzenie się partnerów (w niektórych przypadkach są to nie tygodnie, ale dni, a nawet godziny);
- nieodnoszenie się do uwag sformułowanych przez partnerów w konsultacjach i brak raportów podsumowujących wyniki konsultacji;
- wąski krąg środowisk zapraszanych na konsultacje i niejasny dobór partnerów do konsultacji.

Wszystkie te czynniki sprawiają, że formalny proces konsultacji bywa – zwłaszcza na poziomie centralnym – mało skuteczny i zostaje przesłonięty przez konsultacje nieformalne. 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 ciałach konsultacyjnych przy poszczególnych ministerstwach, lub których członkowie znają osobiście urzędników zajmujących się ich „działką", czy też wyrobiły sobie „dojścia" w odpowiednich zespołach sejmowych, zniechęcone „bizantyjskim", jak go nazywają, systemem konsultacji formalnych, rezygnują z udziału w tym procesie na rzecz bezpośredniego, nieoficjalnego przekazywania swoich opinii. Powoduje to negatywną spiralę: ważne organizacje nie biorą udziału w formalnym procesie konsultacji, bo uważają to za nieskuteczne, a na skutek tego staje się on jeszcze mniej celowy.

Kontekst prawny

Obowiązujące w Polsce przepisy dotyczą w przeważającej mierze dwóch aspektów otwartości, mających podstawowe znaczenie dla budowy modelu otwartego rządu: jawności informacji i powiązanego z nią prawa do informacji oraz ochrony informacji (w tym ochrony informacji niejawnych oraz ochrony danych osobowych). Przepisy te wymagają jednak gruntownych zmian. Powstały bowiem na początku wieku, w czasach gdy mechanizmy funkcjonowania społeczeństwa sieciowego nie były jeszcze do końca znane. W ostatnich latach dostęp do informacji stał się jednak ważnym warunkiem rozwoju społeczeństwa. Działalność portalu Wikileaks czy ostatnie wydarzenia na Bliskim Wschodzie ukazjują nam jaką rolę informacja pełni w społeczeństwie sieciowym i siłę z jaką potrafi detonować zasiedziałe struktury. W niektórych krajach europejskich i w Stanach Zjednoczonych pojawiają się wręcz głosy wskazujące na prawo do informacji jako podstawowe prawo człowieka, które winno być szczególnie szanowane przez władze. Dziś zatem konieczne jest wprowadzenie nowoczesnej definicji pojęcia „informacji publicznej", która z jednej strony poszerzy zakres podmiotowy i przedmiotowy tego pojęcia, a z drugiej strony w sposób precyzyjny określi zakres wyłączeń (np. informacja chroniona prawem autorskim, opinie i analizy przygotowane dla administracji przez osoby trzecie w celu dokonania rozstrzygnięcia lub złożenia oświadczenia woli w procesie gospodarowania mieniem). Konieczne jest także wprowadzanie trybu dostepu do informacji publicznej umożliwiającej odczyt maszynowy.

Pozostałe natomiast aspekty otwartego rządu, związane z ponownym wykorzystaniem informacji, partycypacji czy inicjatywy obywatelskiej, wymagają opracowania nowoczesnych mechanizmów prawnych od podstaw. Obejmują one wprowadzenie precyzyjnych zasad wykorzystywania informacji publicznej do celów innych niż pierwotnie wytworzonych przez administrację, określenie standardów i formatów umożliwiających otwartą komunikację na linii administracja-obywatel, zmiany zasad pracy Rady Ministrów w sposób zapewniający większą partycypację społeczną i wreszcie wprowadzenie nowoczesnego systemu regulacji rynku komunikacji elektronicznej. System ten powinien gwarantować spójną politykę regulacyjną i neutrealność technologiczną w oparciu o precyzyjnie określone prawa i obowiązki uczestników rynku (np. praw i obowiązków podmiotów świadczących usługi drogą elektroniczną). Pożądanym rozwiązaniem byłoby utworzenie w miejsce Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jednolitego regulatora, którego kompetencje obejmowałyby rynek szeroko pojętych usług elektronicznych (w tym telekomunikacji, mediów i nowych technologii). Godną rozważenia propozycją jest także utworzenie nowego (lub rozszerzenie kompetencji istniejącego) organu, którego zadaniem byłoby przeciwdziałanie ograniczeniom dostępu do informacji publicznej. Analizę poszczególnych dziedzin oraz propozycje reform przedstawiamy w pełnym raporcie.

Działania na rzecz otwartego rządu w obrębie trzeciego sektora w Polsce

Podobnie jak w innych państwach, również w Polsce trzeci sektor realizuje wiele inicjatyw wpisujących się w koncepcję otwartego rządu.

Istnieją organizacje, które działają na rzecz przejrzystości i dostępu do informacji publicznej, a także organizacje na rzecz zaangażowania obywateli, zajmujących się procesem konsultacji czy partycypacją obywatelską. Wreszcie mamy już przykłady organizacji i projektów współtworzących otwarty rząd drogą wykorzystywania zasobów publicznych i tworzenia na ich bazie nowych rozwiązań.

Równocześnie kwestiami wiążącymi się z wyzwaniami społeczeństwa cyfrowego oraz z wykorzystaniem technologii cyfrowych – a do takich należy tematyka otwartego rządu – zajmuje się stosunkowo wąska grupa organizacji. Tematyka ta nie jest jeszcze uznana za kluczową przez trzeci sektor jako taki i nie znają jej na przykład organizacje, które w tradycyjny sposób interpretują takie wartości, jak otwartość, przejrzystość czy zaangażowanie.

Dostęp do informacji publicznej

W dziedzinie dostępu do informacji publicznej działają również organizacje, które zajmują się nadzorem obywatelskim – są to tak zwane organizacje strażnicze (*watchdog*). Obserwują one życie publiczne, monitorują funkcjonowanie

instytucji, i podejmują interwencje, gdy wymaga tego interes społeczny. W Polsce działa stosunkowo niewiele organizacji *stricte* strażniczych, ale wiele organizacji pozarządowych w ramach szerszej działalności podejmuje aktywność, którą można tak zakwalifikować. Wśród najważniejszych organizacji należy wymienić Helsińską Fundację Praw Człowieka, Fundację im. Stefana Batorego (Program Przeciw Korupcji), polski oddział Transparency International, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, prowadzące Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej, czy działające na Śląsku Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Bona Fides

Partycypacja obywatelska

Od niedawna w Polsce można znaleźć coraz więcej przykładów działań partycypacyjnych, szerzej podejmuje się także konsultacje społeczne. Inicjuje je zarówno sektor obywatelski, jak i administracja publiczna. Przedstawicieli organizacji pozarządowych zauważają, że nastąpił wzrost zaangażowania po stronie obywateli oraz władz.

Znaczna część projektów partycypacyjnych ma charakter lokalny – na tym poziomie działania tego rodzaju są najskuteczniejsze i najłatwiejsze w realizacji. O ile jednak lokalne organizacje pozarządowe, administracja i mieszkańcy są najlepiej poinformowani w kwestii wyzwań i problemów lokalnych, często brakuje im odpowiedniej wiedzy teoretycznej lub kwalifikacji. Organizacją, która chce zapewniać wsparcie tego rodzaju, jest w Polsce Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia".

Wykorzystanie informacji publicznych

W Polsce działa lub powstaje kilka serwisów i usług prowadzonych przez organizacje pozarządowe, które wykorzystują zasoby publiczne. Należą do nich: Sejmometr – który w sposób przejrzysty przedstawia informacje o działaniach Sejmu i zmianach legislacyjnych w Polsce; MojaPolis – portal zajmujący się statystykami na poziomie gminnym i pozyskujący w tym celu dane z instytucji; Mam Prawo Wiedzieć – portal profrekwencyjny, który informuje o przedstawicielach wybieranych w wyborach powszechnych; a także serwis utworzony przez Centrum Cyfrowe Projekt: Polska pod nazwą Otwarty Budżet, przedstawiający dane o finansach publicznych.

Tworzone oddolnie usługi publiczne

W Polsce realizuje się już pojedyncze projekty, oparte na informacji publicznej, ale zbieranej oddolnie, a nie udostępnionej przez administrację. Przykładem takiego projektu jest „Przestrzeń miasta", zrealizowana w 2008 roku przez organizację Projekt: Polska. Jego celem było rozwijanie postaw obywatelskich i przeciwdziałanie poczuciu wykluczenia poprzez usuwanie napisów i graffiti obraźliwych dla mniejszości religijnych, etnicznych oraz seksualnych. W ramach projektu

stworzono portal internetowy, na którym każdy umieścić mógł fotografię takiego napisu i oznaczyć jego położenie na mapie kraju. Moderatorzy serwisu zgłaszali te przypadki do odpowiednich władz i monitorowali ich usunięcie. W sumie zgłoszono ponad 700 zdjęć z 90 różnych miejscowości. Spośród zgłoszonych obraźliwych napisów udało się doprowadzić do zamalowania 135.

Inny przykład stanowi wykorzystanie opisanego już systemu Ushahidi podczas powodzi w 2010 roku. W serwisie alert.powodz.ngo.pl zamieszczano i oznaczano na mapie Polski doniesienia od obywateli na temat zniszczeń, zgłoszenia o potrzebach osób poszkodowanych, oferty pomocy i wiadomości o akcjach, w ramach której można pomagać. Narzędzie pozwalało koordynować działania pomocowe, dawało też obraz sytuacji popowodziowej.

Trudności i problemy

Praktyczne doświadczenia organizacji strażniczych pokazują, że zderzają się one z typowymi problemami związanymi z uzyskaniem informacji publicznej. Piętrzące się trudności blokują działanie organizacji strażniczych oraz tych, które wykorzystują dane publiczne w innych celach.

Jeśli chodzi o udział obywateli w procesach decyzyjnych, stan prawny jest uregulowany znacznie słabiej. Dla organizacji pozarządowych oznacza to, że działania partycypacyjne, które inicjują, są często trudne w realizacji i w dużej mierze zależą od dobrej woli urzędników.

Trudnością bywają także relacje z administracją – która często nie rozumie potrzeb organizacji i im nie ufa, widząc w nich zagrożenie, a nie partnera w pracy nad poprawą jakości rządzenia lub usług publicznych.

Wizja

Rekomendowany przez nas model wdrażania otwartego rządu należy analizować zarówno w perspektywie krótkoterminowej, która naszym zdaniem wymaga niezbędnych zmian, jak i w dłuższej perspektywie czasowej.

W drugim przypadku należy uwzględnić przede wszystkim długofalowe skutki oddziaływania technologii cyfrowych na proces rządzenia oraz relacje rządu z obywatelami – technologie te stanowią bowiem jedno z kluczowych narzędzi w procesie wdrażania otwartego rządu.

Przykładem analizy długofalowych trendów jest szwedzki raport z 2009 roku – *eGovernment of Tomorrow. Future Scenarios for 2020*[26]. Jego autorzy określili cztery możliwe „typy idealne". Są to scenariusze rozwoju, które powstają w wyniku przecięcia dwóch zmiennych: zaufania do administracji (niskiego lub wysokiego) oraz przyjętego modelu funkcjonowania administracji (opartego na partycypacji bądź na dystrybucji – zaspokajaniu popytu na usługi elektroniczne).

Prywatna e-administracja (wysokie zaufanie, model dystrybucyjny): wśród obywateli występuje duże zapotrzebowanie na e-usługi, jednak administracji nie

26 Nordfors, L., Ericson, B., Lindell, H., & Lapidus, J. (2009). eGovernment of tomorrow. Future Scenarios for 2020. http://www.vinnova.se/en/Publications/Products/eGovernment-of-tomorrow/

udaje się stworzyć spójnego systemu. Pojawia się podmiot prywatny, który tworzy platformę do kontaktów między obywatelami a administracją. Jej powodzenie zapewniony przez administrację otwarty dostęp do baz danych.

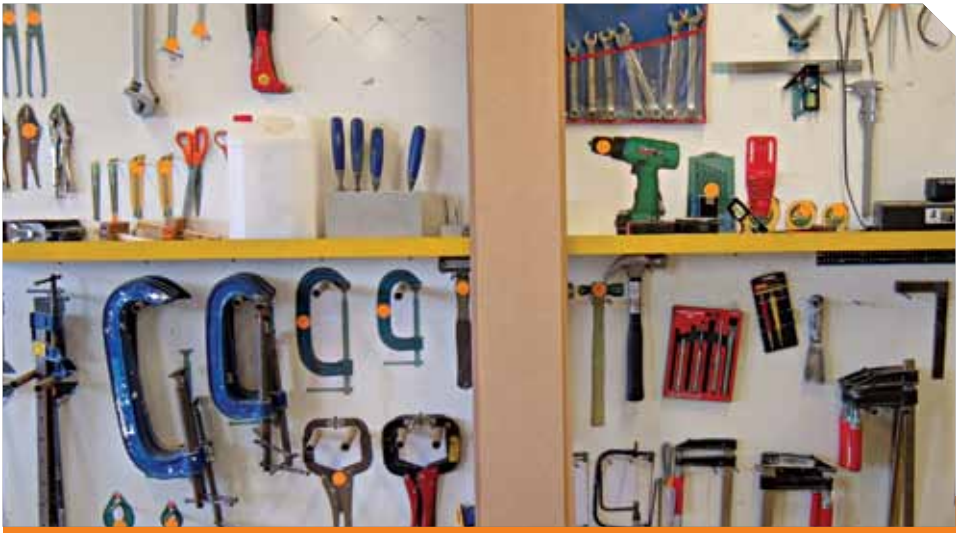
Limity wydajności (niskie zaufanie, model dystrybucyjny): administracja zarządza udostępnianiem usług oraz zbiorami danych i czyni wysiłki w celu przystosowania swojej oferty do potrzeb poszczególnych odbiorców. Powstaje spójny serwis dla całej administracji. Choć większość obywateli popiera ten model, istnieją grupy obawiające się naruszenia swojej prywatności.

Działanie i przeciążenie (niskie zaufanie, model partycypacyjny): obywatele nie ufają administracji, co utrudnia jej tworzenie skutecznych kanałów komunikacji. Jednocześnie jednak rozwija się szereg grup, które chcą mieć wpływ na podejmowanie decyzji i świetnie komunikują się między sobą. 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.

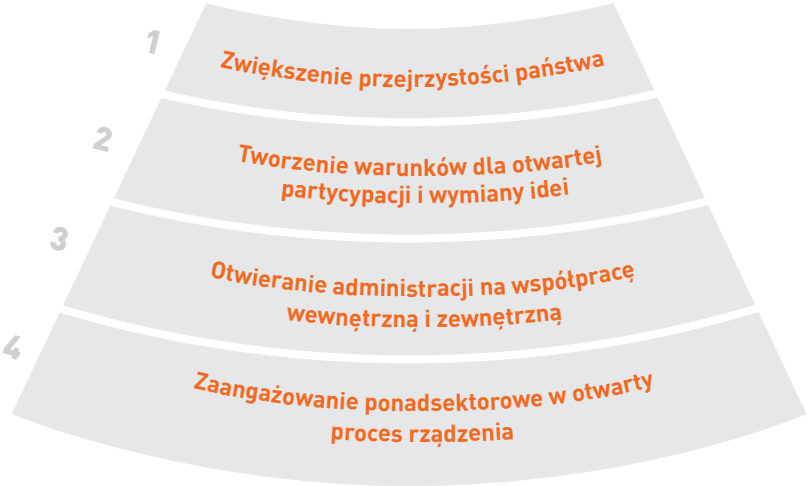
Powyższa analiza dobrze ukazuje kluczowe wyzwania, przed jakimi stoi współczesny rząd, oraz możliwe kierunki jego przemiany. Elementy opisywanego przez nas modelu można odnaleźć w scenariuszu pierwszym i trzecim, jednak pełnię idei otwartego rządu realizuje wyłącznie scenariusz ostatni, zakładający wysoki poziom wzajemnego zaufania oraz zaangażowania.

Opisane w następnej części raportu rekomendacje służą wdrażaniu tych spośród reform administracyjnych oraz technologii, które umożliwiają realizację tego scenariusza.



Rekomendacje

1. Realizacja idei otwartego rządu powinna być procesem stopniowym, opartym na realizacji następujących po sobie etapów: zwiększenie przejrzystości, umożliwienie partycypacji, otwarcie się na współpracę i wdrożenie procesu rządzenia o charakterze ponadsektorowym.



Etap pierwszy: Zwiększenie przejrzystości państwa

Zagwarantowanie przejrzystości działań instytucji państwowych przez udostępnienie w sposób otwarty informacji publicznej, z dbałością o wysoką jakość, kompletność, aktualność i dostępność treści i danych.

Etap drugi: Tworzenie warunków dla otwartej partycypacji i wymiany idei

Wdrożenie procedur zwiększających udział obywateli w procesach decyzyjnych instytucji publicznych – otwarcie się instytucji publicznych na idee, komentarze, rozwiązania płynące od obywateli dzięki wykorzystaniu narzędzi komunikacji sieciowej.

Etap trzeci: Zapewnienie otwartości administracji na współpracę (wewnętrzną i zewnętrzną)

Zwiększanie i usprawnianie współpracy administracji wewnątrz (między resortami i różnymi szczeblami struktury) i na zewnątrz (z obywatelami, instytucjami pozarządowymi i przedsiębiorcami), w tym określanie celów strategicznych, rozwiązywanie problemów społecznych, współtworzenie programów działania i rozwiązań ustawodawczych.

Etap czwarty: Zaangażowanie ponadsektorowe w otwarty proces rządzenia

Wypracowanie modelu rządzenia jako procesu otwartego na wszystkich etapach, stale angażującego podmioty spoza administracji publicznej.

2. Należy stworzyć odpowiednie normy administracyjne dla realizacji celów otwartego rządu.

Należy wprowadzić ogólne normy i wytyczne dotyczące idei otwartego rządu do ustawy o Radzie Ministrów, zapewniając działanie organów administracji zgodnie z zasadami otwartości, przejrzystości, efektywności i zaangażowania obywateli.

3. Wewnątrz administracji publicznej należy powołać podmioty odpowiedzialne za koordynację prac nad wdrażaniem modelu otwartego rządu.

Należy powołać dwa podmioty, odpowiedzialne za kluczowe elementy wdrażania otwartego rządu: działania związane z otwieraniem zasobów publicznych oraz wdrażaniem nowych procedur instytucjonalnych. Dodatkowo należy powołać ciało doradcze do spraw otwartości rządu (przedstawiciele administracji publicznej, biznesu, trzeciego sektora i obywateli).

4. Wszystkie podmioty realizujące zadania publiczne powinny być zobowiązane do udostępniania informacji publicznych.

Należy zmienić definicje podmiotów zobowiązanych oraz przedmiotu zasad dostępu do informacji publicznej.

5. Udostępniane powinny być także te publiczne zasoby informacyjne, które nie są objęte zakresem ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Należy udostępniać również takie dane, jak informacje, dane, akta i dokumenty, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotogra-

fie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne oraz wszelka inna dokumentacja wytworzona przez podmioty publiczne, odnosząca się do nich lub przez nie sfinansowana.

6. Instytucje publiczne powinny prowadzić i aktualizować repozytoria i katalogi danych.

Należy wprowadzić obowiązek otwierania danych przez podmioty publiczne, poprzez prowadzenie repozytoriów i katalogów danych publicznych.

7. Należy określić zasady udostępniania i ponownego wykorzystywania zasobów, z uwzględnieniem przepisów prawa autorskiego i prawa o ochronie baz danych.

Należy jasno ustalić status prawny dokumentów i innych materiałów pochodzących od administracji, określić ich dysponentów oraz precyzyjnie określić status prawnoautorski poszczególnych zasobów. Jest to warunkiem określenia otwartych zasad postępowania z informacją publiczną.

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.

Należy zagwarantować przeniesienie praw własności intelektualnej przysługujących twórcy na podmiot publiczny oraz udostępnienie przez podmiot publiczny treści na licencji zapewniającej swobodny i bezpieczny dostęp oraz ponowne ich wykorzystanie. Odpowiednie zapisy należy wprowadzić do ustawy Prawo zamówień publicznych.

9. Zasoby publiczne powinny być udostępniane zgodnie z technicznymi standardami otwartości.

Należy stosować format XML (wraz z otwartym standardem metadanych, np. RDF) lub format XHTML, dodatkowo zasoby publiczne powinny spełniać wytyczne Web Content Accessibility Guidelines (WCAG), zapewniające użyteczność treści dla osób w różny sposób upośledzonych. Instytucje powinny też informować o przyjętych standardach, opisywać publikowane zasoby, zapewniać przejrzystą i stałą strukturę odnośników, umożliwiać przeszukiwanie zasobów i udostępniać zasoby przez interfejs API.

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. Wysokie koszty opracowania zasobu w celu jego udostępnienia mogą uzasadniać pobieranie opłat, ale wymagają odpowiedniej analizy kosztów i korzyści oraz uzasadnienia.

11. Otwartość informacji publicznej należy wdrażać stopniowo, zaczynając od zasobów już dostępnych oraz najbardziej wartościowych.

Na początku należy udostępnić zasoby najbardziej przydatne dla obywateli (wybrane na podstawie konsultacji i badań potrzeb obywateli, przedsiębiorstw czy

organizacji pozarządowych). Należy przyjąć zasadę automatycznego udostępniania zasobów, o które zwróci się w trybie wnioskowym ponad 1000 osób, a także otwierać zgodnie ze standardami zasoby, które już zostały upublicznione.

12. Należy zapewnić otwartość serwisów informatycznych administracji publicznej oraz tworzonego na jej potrzeby oprogramowania.

Należy określić otwarte standardy, zapewniające przejrzystość, interoperacyjność i możliwość ponownego korzystania z serwisów i zasobów informatycznych, które staną się obowiązkowe dla wszystkich jednostek administracji publicznej.

13. Należy zmienić kulturę organizacyjną administracji, aby sprzyjała wdrażaniu otwartości.

Należy tworzyć warunki dla wewnętrznej współpracy wśród urzędników i urzędów, między innymi przez zwiększenie stopnia koordynacji prac, zmniejszenie „resortowości" działań rządu oraz stworzenie możliwości powoływania efektywnych zespołów międzyresortowych.

14. Należy zwiększyć kompetencje urzędników wszystkich szczebli w zakresie wykorzystywania technologii cyfrowych i narzędzi komunikacji sieciowej.

Należy przygotować urzędników wszystkich szczebli do funkcjonowania w przestrzeni komunikacji sieciowej przez zagwarantowanie odpowiedniej infrastruktury technicznej oraz edukację w zakresie stosowania popularnych narzędzi i usług sieciowych, znajomości norm komunikacji sieciowej oraz zasad dotyczących ochrony prywatności i bezpieczeństwa w internecie.

15. Jednostki administracji publicznej oraz pracujący w nich urzędnicy powinni być aktywnie obecni w internecie.

Należy narzucić instytucjom obowiązek działania również w internecie (w tym kontakty online z obywatelami np. na forach dyskusyjnych czy w serwisach społecznościowych), co powinno się poprzedzić analizą bieżącego stanu przygotowania instytucji do wykorzystywania nowych kanałów komunikacji.

16. Należy opracować i wdrożyć reguły określające formy i zasady obecności urzędów w internecie oraz politykę komunikacyjną instytucji.

Należy między innymi zagwarantować korzystanie przez administrację publiczną z usług sieciowych w sposób neutralny, bez preferencji dla określonych serwisów i na podstawie obiektywnych, jawnych kryteriów. Wszystkie treści publikowane w portalach społecznościowych przez administrację publiczną powinny być – co do zasady – uznawane za dokumenty lub materiały urzędowe.

17. Należy wprowadzić otwarte mechanizmy konsultacji społecznych jako stały element procesu decyzyjnego.

Należy też rozwijać w administracji innowacyjne techniki i narzędzia partycypacji obywatelskiej oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi; monitorować jakość konsultacji społecznych oraz promować wykorzystywanie technologii do zwiększania partycypacji obywatelskiej i współpracy przy podejmowaniu decyzji i tworzeniu prawa.

18. Instytucje publiczne powinny pozyskiwać od obywateli wiedzę przydatną w procesie rządzenia.

Należy demokratyzować proces decyzyjny drogą ogłaszania przez administrację publiczną konkursów na najlepsze rozwiązania problemów społecznych, tworzenia aplikacji wykorzystujących otwarte dane publiczne, a także serwisów sieciowych agregujących opinie i wiedzę obywateli.

19. Należy popularyzować ideę otwartości, poprzez wzmocnienie wiedzy i kompetencji obywateli, decydentów i urzędników na temat otwartych metod rządzenia.

Należy rozszerzać wiedzę publiczną na temat modelu otwartego rządu i ogólnie znaczenia otwartości. Wymaga to podjęcia działań zarówno przez instytucje publiczne, jak i podmioty pozarządowe, obejmujących projekty edukacyjne, promocję nowych rozwiązań technicznych i prowadzenie kampanii społecznych.

20. Organizacje trzeciego sektora powinny odgrywać kluczową rolę w budowaniu otwartego rządu.

Należy rozszerzać współpracę i koordynację organizacji działających na rzecz otwartego rządu, budować współpracę organizacji trzeciego sektora ze środowiskiem informatyków, zwiększać kompetencje cyfrowe wewnątrz trzeciego sektora i promować koncepcję otwartego rządu w trzecim sektorze jako reformy redefiniującej tradycyjnie uznawane wartości.

21. Organizacje grantodawcze powinny wymagać otwartości finansowanych przez nie zasobów.

Należy wprowadzić zasadę otwartości zasobów do wszystkich konkursów grantowych, aby zagwarantować efektywne wydatkowanie środków, zarówno publicznych (w tym środków europejskich), jak i prywatnych.

Spis fotografii

W raporcie wykorzystaliśmy następujące zdjęcia na licencji Creative Commons Uznanie Autorstwa 2.0:

okładka > autor: visualpanic > tytuł: tv on the radio:halfway home >
http://www.flickr.com/photos/visualpanic/3551386206/

str. 7 > autor: kevinzim > tytuł: beachytop >
http://www.flickr.com/photos/86624586@N00/103078777/

str. 11 > autor: _gee_ > tytuł: high wire 2 >
http://www.flickr.com/photos/gee01/871748702/

str. 14 > autor: ian_ransley > tytuł: Road lines >
http://www.flickr.com/photos/design-dog/2194494864/

str. 17 > autor: OiMax > tytuł: Road >
http://www.flickr.com/photos/oimax/280647262/

str. 19 > autor: Mo Kaiwen > tytuł: Mood lighting. Not lightning. >
http://www.flickr.com/photos/mokaiwen/3475517918/

str. 24 > autor: CarbonNYC > tytuł: Pavement Joust >
http://www.flickr.com/photos/carbonnyc/37192974/

str. 29 > autor: tuppus > tytuł: spectators >
http://www.flickr.com/photos/tupwanders/1766000518/

str. 36 > autor: mah_japan > tytuł: barcode >
http://www.flickr.com/photos/mah_japan/3098593666/

str. 39 > autor: russelljsmith > tytuł: 15032007112 >
http://www.flickr.com/photos/russelljsmith/422267922/

str. 41 > autor: Mr Thinktank > tytuł: tools wall >
http://www.flickr.com/photos/tahini/4047908377/

www.centrumcyfrowe.pl

CENTRUM CYFROWE

projekt:polska