

Czekając na otwarte rządy

Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu.
Wnioski i rekomendacje



Spis treści

1. Wstęp	3
2. Dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystanie	4
2.1. Prawo	4
2.2. Praktyka	4
2.3. Strategia <i>Sprawne Państwo 2020</i> a dostęp do informacji publicznej	5
2.4. Najważniejsze rekomendacje i oczekiwania związane z poprawą dostępu do informacji publicznej	6
3. Otwartość danych publicznych	8
3.1. Prawo	8
3.2. Praktyka	8
3.3. Strategia <i>Sprawne Państwo 2020</i> a otwartość danych publicznych	9
3.4. Najważniejsze rekomendacje i oczekiwania związane z kwestią otwartości danych publicznych	10
4. Polityka antykorupcyjna	12
4.1. Prawo	12
4.2. Praktyka	13
4.3. Strategia <i>Sprawne Państwo 2020</i> a polityka antykorupcyjna	14
4.4. Najważniejsze rekomendacje i oczekiwania związane z realizacją polityki antykorupcyjnej	14
5. Otwartość procesów decyzyjnych	16
5.1. Prawo	16
5.2. Praktyka	16
5.3. Strategia <i>Sprawne Państwo 2020</i> a otwartość procesów decyzyjnych	17
5.4. Najważniejsze rekomendacje i oczekiwania związane z kwestią otwartości procesów decyzyjnych	19
Noty o autorach	20
Załączniki	21

1. Wstęp

Koalicja na rzecz Otwartego Rządu powstała w maju 2012 roku. Tworzą ją organizacje pozarządowe, które działają na rzecz przejrzystości, dostępności, otwartości i rozliczalności rządzących: Centrum Edukacji Obywatelskiej, Fundacja e-Państwo, Forum Obywatelskiego Rozwoju FOR, Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Komunikacji Społecznej, Fundacja Panoptykon, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Stowarzyszenie 61/MamPrawoWiedziec.pl, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, Stowarzyszenie Klon/Jawor.

Celem Koalicji jest wdrożenie w Polsce standardów odpowiedzialnego i otwartego rządzenia, promowanych przez Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów (Open Government Partnership, OGP). Koalicja rozpoczęła swoje działania od próby zachęcenia polskiego rządu do przystąpienia do tej inicjatywy¹. Mimo wstępnych zapowiedzi rząd na to się nie zdecydował. Zadeklarowano jednak, że w ramach strategii *Sprawne Państwo 2020* (przyjętej w 2013 roku) będą realizowane działania zbieżne z celami i postulatami Partnerstwa.

Członkowie Koalicji postanowili monitorować, czy i jak realizowana będzie strategia w czterech kluczowych dla otwartego rządu obszarach: (1) dostępu do informacji publicznej, (2) otwartości danych publicznych, (3) polityki antykorupcyjnej, (4) otwartości procesów decyzyjnych.

Jednym z pierwszych działań w ramach monitoringu było przygotowanie raportu „Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu”², opisującego i podsumowującego sytuację, kiedy strategia została przyjęta. **W opracowaniu opublikowanym w grudniu 2013 roku** opisano stan prawno-instytucjonalny i działania władz w czterech wspomnianych obszarach, analizowano także sytuację pod kątem wymagań stawianych przez Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów (OGP), wyrażonych w Deklaracji Otwartych Rządów. Raport zawierał również rekomendacje dotyczące wdrażania strategii *Sprawne Państwo 2020*.

Na potrzeby przyszłego monitoringu przygotowano prostą punktację od 1 do 4, gdzie 1 oznaczało wynik negatywny, a 4 pozytywny. Dzięki temu można jasno określić, czy w interesujących nas obszarach sytuacja zmienia się na lepsze, czy na gorsze.

¹ Historia dyskusji prowadzonej z polskim rządem przez organizacje pozarządowe a następnie Koalicję na rzecz Otwartego Rządu została szerzej omówiona w załączniku nr 1.

² Pełna wersja raportu jest dostępna na stronie domowej Koalicji: <http://otwartyrzad.org.pl/materialy/materialy-z-konferencji/>

2. Dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystanie

2.1. Prawo

Pewne regulacje istnieją, ale są niedoskonałe (na przykład są stosowane z dużą dowolnością), albo istnieją poważne luki. Ocena: 2,5 punktu

Nowelizacja udiip w 2011 roku wprowadziła instytucję ponownego wykorzystywania informacji publicznej i skomplikowaną procedurę dostępu do informacji, które chce się ponownie wykorzystywać, przez co dostęp i ponowne wykorzystanie stały się trudniejsze. Nowelizacja zatem nie poprawiła ogólnych procedur dostępu do informacji.

2.2. Praktyka

Dobre praktyki występują, ale są rzadkie (wyspawo – ograniczają się na przykład do konkretnych instytucji). Ocena: 2 punkty

Institucje publiczne zbyt często stosują zawężającą interpretację **obowiązujących przepisów, w tym szczególnie definicję informacji publicznej** – powszechnie odmawia się cech informacji publicznej dokumentom (np. umowom cywilno-prawnym), które znajdują się w zasobach podmiotów publicznych (m.in. z Sądu Najwyższego).

Zbyt mało informacji publicznych jest udostępnianych proaktywnie, tzn. publikowanych przede wszystkim w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), który powinien być ich podstawowym źródłem. W BIP-ach umieszczana jest niewielka liczba informacji w stosunku do możliwości przewidzianych w przepisach. Nie zostały także wypracowane standardy publikowania informacji w BIP-ach, ani nie określono właściwych formatów udostępnianych danych. Często również aktualność i autorstwo informacji są trudne do ustalenia. Nie istnieją sankcje za brak określonych informacji w BIP-ach. Organy nadzorcze nie kontrolują należyście sposobu ich prowadzenia przez jednostki podległe.

Głównym sposobem dostępu do informacji nieumieszczonych przez instytucję w BIP jest **wystąpienie z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej**. Często pojawia się jednak problem z uzyskaniem zgody osoby decyzyjnej w tych kwestiach. Kolejny problem stanowi **nieterminowość rozpatrywania wniosków o informację publiczną**. Urzędy traktują realizację prawa do informacji publicznej jak zło konieczne. Wyniki badań przeprowadzonych przez organizacje pozarządowe wskazują, że prawie

50% instytucji administracji centralnej i samorządowej odpowiada z opóźnieniem lub w ogóle nie odpowiada na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Problemem jest **nie tylko niski poziom wiedzy prawnej, ale przede wszystkim nieodpowiednie podejście**: zbyt dużym zainteresowaniem wśród urzędów cieszą się szkolenia o tym „Jak odmówić udostępniania informacji publicznej”³. Niektórzy sędziowie sądów administracyjnych prezentują podobną postawę, zapominając, że dostęp do informacji publicznej jest jednym z praw człowieka i opowiadając się tym samym za koniecznością ochrony państwa przed obywatelami. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy może być fakt, że ustawodawca **nie określił jasno sankcji za nieprzestrzeganie przepisów o dostępie do informacji publicznej** (np. jakie działania należy podjąć w wypadku braku odpowiedzi na wniosek, bezprawnego twierdzenia, że informacja stanowi informację przetworzoną lub w ogóle nie stanowi informacji publicznej, żądania wysokich opłat czy udzielania odpowiedzi wymijającej). Dopiero praktyka orzecznicza sądów wskazała, że w takich przypadkach należy złożyć skargę na bezczynność. Jest to jednak rozwiązanie niewystarczające.

Przedstawiciele samorządów domagają się ograniczenia dostępu do informacji publicznej, wskazując na fakt, że odpowiadanie na rzekomo licznie zgłaszane wnioski generuje za duże koszty. **Fakt ten nie ma jednak potwierdzenia w ewidencjach rozpatrywanych wniosków.**

Administracja publiczna nie prowadzi działań związanych z propagowaniem dostępu do informacji publicznej. Nie realizuje się również zasady otwartego rządu, której celem jest „poszukiwanie informacji zwrotnej od społeczeństwa w celu zidentyfikowania informacji stanowiącej dla niego najwyższą wartość i {...} branie pod uwagę wielu uwag zgłoszonych przez obywateli”.

2.3. Strategia *Sprawne Państwo 2020* a dostęp do informacji publicznej

W rządowej strategii *Sprawne Państwo 2020* dużo miejsca i uwagi poświęcono kwestii dostępu do informacji publicznej. Podstawowy cel Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów jest zbieżny z elementem celu pierwszego strategii *Otwarty Rząd*, zapowiadającym wprowadzenie zasady pełnego i otwartego dostępu oraz możliwości ponownego wykorzystywania informacji publicznej w połączeniu z deklaracją prowadzenia prac zmierzających do zwiększenia zakresu informacji udostępnianych z urzędu (proaktywnie).

Strategia *Sprawne Państwo 2020* zakłada podjęcie w tym obszarze wielu działań, które przynajmniej częściowo powinny być wdrażane jednocześnie i dlatego też połączone zostały przez autora w bloki tematyczne. Działania te mają obejmować:

Poprawę ogólnego stanu dostępu do informacji publicznej poprzez usprawnienie procedur i zagwarantowanie rzeczywistej dostępności informacji publicznej na wniosek. Wskazuje się na ko-

³ Szkolenia takie organizowano w Katowicach w ramach cyklu pt. Akademia „Wspólnoty”.

nieczność wprowadzenia obowiązku informowania w urzędach o planowanych do opracowania i zamawianych ekspertyzach oraz analizach a także ich udostępniania. W strategii podkreśla się konieczność propagowania kultury otwartości w urzędach administracji publicznej, opartej między innymi na dostępności urzędu, trosce o adekwatny i zrozumiały język komunikacji, jakości procedur i obiegu informacji, responsywności i otwartości na opinie obywateli. Tu wskazuje się na konieczność szkolenia urzędników oraz upowszechnianie i nagradzanie aktywności społecznej urzędników. Poprawę ma zagwarantować również popularyzowanie wśród obywateli prawa dostępu do informacji publicznej.

Stworzenie mechanizmów proaktywnego dostarczenia informacji przede wszystkim poprzez usprawnienie systemu funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej. Autorzy strategii wskazują na konieczność ustalenia zasad wyodrębniania i jednolitego oznaczania niezbędnych elementów informacyjnych, które są niezbędne do sprawnego zarządzania dokumentacją elektroniczną (w tym oznaczania informacji publicznie dostępnej). Potrzebne również jest wdrożenie mechanizmów automatycznie udostępniających dokumentację stanowiącą informację publiczną bezpośrednio z systemów zarządzania dokumentacją, już w momencie jej tworzenia (o ile oznaczona jest jako publicznie dostępna). Autorzy podkreślają wagę ujednoczenia i stopniowej integracji zawartości Biuletynów Informacji Publicznej oraz zwiększenia przejrzystości publicznych stron internetowych. Ponadto zwracają uwagę na konieczność wprowadzenia powszechnie obowiązujących standardów, zapewniających między innymi łatwość dostępu, interaktywność i możliwość samodzielnego przetwarzania i przeszukiwania informacji.

Urzeczywistnienie prawa do informacji przez wprowadzenie rozwiązań technologicznych, które powinny objąć dane wyjątkowo istotne dla obywateli i przedsiębiorców. W strategii wpisano konieczność utworzenia repozytorium danych publicznych, stanowiącego pojedynczy punkt dostępu do systemu połączonych repozytoriów publicznych, a także zidentyfikowanie rodzaju danych publicznych koniecznych do udostępnienia ze względu na ich przydatność dla obywateli lub organizacji drugiego i trzeciego sektora oraz zapewnienie w ramach repozytorium rzeczywistego dostępu do danych publicznych i utworzenie mechanizmów ich regularnej aktualizacji.

2.4. Najważniejsze rekomendacje i oczekiwania związane z poprawą dostępu do informacji publicznej

Propozycje zawarte w strategii *Sprawne Państwo 2020* dotyczące dostępu do informacji publicznej są zbieżne z celem Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów i zdaniem Koalicji konieczne jest ich praktyczne wprowadzenie w życie.

Najważniejszym zadaniem jest ujednoczenie systemu dostępu informacji na wniosek –wymaga ono likwidacji procedur odrębnych (zapisanych w innych ustawach) od przyjętych w udip oraz likwidacji opłat nakładanych dodatkowymi przepisami za uzyskanie informacji, jak też zapewnienia skutecznych środków odwoławczych.

Konieczna jest **zmiana koncepcji funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej** (w tym określenie terminu i zakresu publikowanych informacji oraz sankcji za niepublikowanie w nich informacji), aby stały się zgodne z przepisami podstawowymi, a nie dodatkowym źródłem informacji o działaniach instytucji publicznych.

Niezbędna jest także **zmiana regulacji prawnych dotyczących ponownego wykorzystania** informacji publicznej, szczególnie w zakresie odformalizowania procedury ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Rozważenia wymaga usunięcie przepisów określających ponowne wykorzystywanie z ustawy o dostępie do informacji publicznej i przeniesienie ich do odrębnej ustawy. Jest to uzasadnione również koniecznością wdrożenia się dyrektywy zmieniającej zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Realizacja powyższych rekomendacji nie będzie możliwa bez zwiększenia świadomości urzędników na temat znaczenia proaktywnego udostępniania informacji oraz ich otwartości w dzieleniu się informacją. Należy więc **opracować i wdrożyć strategię propagowania wiedzy o dostępie do informacji wśród urzędników i obywateli**. Niezbędne jest przyjęcie całościowych rozwiązań mających na celu **propagowanie jawności wśród urzędników wszystkich szczebli**. Warto przy tym pamiętać o **uregulowaniu sposobu identyfikacji informacji stanowiącej wartość dla społeczeństwa oraz wprowadzenie mechanizmów wdrożenia informacji zwrotnej od społeczeństwa**.

3. Otwartość danych publicznych

3.1. Prawo

Pewne regulacje istnieją, ale są niedoskonałe (na przykład są stosowane z dużą dowolnością), albo istnieją poważne luki. Ocena: 2 punkty

W Polsce nie ma aktu prawnego regulującego kwestie standardów otwartości danych publicznych. Przepisy dotyczące technicznej strony udostępniania danych publicznych w systemach informatycznych znajdują się w ustawie z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Doprecyzowano je Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 roku w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych.

Część kwestii dotyczących otwartości danych publicznych uregulowana jest w udip. Z jej zapisów wynika, że dane publiczne są dostępne dla każdego i bez żadnych ograniczeń, obywatel może zaś wystąpić o format, w jakim chciałby je otrzymać. Ustawa zobowiązuje m.in. do utworzenia Centralnego Repozytorium Informacji Publicznych (CRIP), w którym miałyby się znaleźć m.in. dane istotne dla rozwoju innowacyjności i społeczeństwa informacyjnego⁴.

3.2. Praktyka

(Niemał) całkowity brak przykładów dobrych praktyk lub pojedyncze dobre praktyki. Ocena: 1,5 punktu.

Dane publiczne powinny być dostępne dla wszystkich zainteresowanych, a zatem spełniać następujące kryteria: muszą być **kompletne; upubliczniane w wersji źródłowej; aktualne; publikowane w formatach umożliwiającym ich ponowne użycie, niezależnie od wykorzystywanego oprogramowania; przetwarzalne maszynowo; udostępnione niedyskryminująco, czyli dostępne bez konieczności rejestracji czy podpisywania specjalnych umów; dostępne bez ograniczeń licencyjnych; opublikowane przy wykorzystaniu otwartych i jawnych formatów danych, w sposób nieutrudniający ich ponownego wykorzystania**. W Polsce wymagania te nie są spełniane. Otwartość danych pojawia się w wielu rządowych dokumentach strategicznych (również w strategii *Sprawne Państwo 2020*)

⁴ Po opublikowaniu raportu Koalicji, Rada Ministrów przyjęła w marcu 2014 r. rozporządzenie regulujące założenia tego systemu oraz wskazujące pierwsze zestawy danych, zaś w maju 2014 roku uruchomiony został portal Danepubliczne.gov.pl.

i projektach aktów prawnych, ale nie uwzględniono w nich tak istotnych kwestii, jak m.in. aktualność danych, upublicznianie w wersji źródłowej, kompletność. Nie przygotowano całościowej strategii otwierania danych publicznych.

Na problemy związane z dostępem do informacji publicznej (opisane w części poświęconej dip), nakładają się **problemy techniczne**. Wciąż **nie jest realizowany obowiązek publikowania danych w formatach wymienionych w rozporządzeniu o Krajowych Ramach Interoperacyjności (np. html, txt, odt)**. Instytucje publiczne, nawet jeśli udostępniają dane, robią to często w **sposób utrudniający ich automatyczne analizowanie**, przetwarzanie przez programy (np. bardzo często udostępniają skan dokumentu). Przykład stanowią wypełniane ręcznie oświadczenia majątkowe. Ponadto, w urzędach często **nie funkcjonuje elektroniczny obieg dokumentów**. W efekcie urzędnik nie dysponuje danymi w formacie, który byłby możliwy do maszynowego przetworzenia.

Obawy przed wykorzystaniem danych w celach komercyjnych. Część instytucji dysponujących danymi publicznymi uważa, że ich otwarcie pozwoli innym podmiotom wykorzystać te dane do celów komercyjnych. Na utrudnianiu dostępu do danych tracą tymczasem mali przedsiębiorcy, którzy dzięki nim mogliby stworzyć nowe usługi, a także obywatele, którzy chcieliby sprawdzić, jak działa władza opłacana z ich podatków.

Niekompletność i nieaktualność danych. Brakuje nie tylko standardowego sposobu publikowania danych publicznych, nie istnieje również jednolity sposób informowania o aktualizacjach udostępnianych danych. Jednostki publiczne rzadko publikują pełen zestaw informacji. Biuletyny Informacji Publicznej są zaprojektowane z myślą o użytkownikach przeglądających informacje, a nie wykorzystujących zamieszczone dane; funkcjonują przede wszystkim jako „tablice ogłoszeń” .

3.3. Strategia *Sprawne Państwo 2020* a otwartość danych publicznych

Jako dwa główne cele strategii *Sprawne Państwo 2020* określono realizację otwartego rządu i państwa optimum. Zapisane w niej działania dotyczące otwierania danych są zgodne z zasadami Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów, jednak zostały sformułowane bardzo ogólnikowo. Zmiany na rzecz otwartości w dużej części wymagają bardziej egzekwowania istniejących rozwiązań, niż wprowadzenia nowych. Działania zapisane w strategii mają obejmować:

Otwarcie zasobów sektora publicznego poprzez wdrożenie otwartych standardów publikowania informacji publicznej, uwzględniających możliwość jej maszynowego przetwarzania oraz wprowadzenie powszechnie obowiązujących standardów, zapewniających między innymi łatwość dostępu, interaktywność oraz możliwość samodzielnego przeszukiwania i przetwarzania informacji. Utworzenie repozytorium danych publicznych, które ma stanowić punkt dostępu do połączonych repozytoriów publicznych. Zidentyfikowanie danych przydatnych do udostępnienia oraz określenie standardów zapewniających przejrzystość, interoperacyjność i możliwość ponownego korzystania z serwisów i zasobów informacyjnych, które będą obowiązkowe dla wszystkich jednostek administracji publicznej. Jak najszersze udostępnienie zasobów informacyjnych sektora publicznego w formie

cyfrowej, ze szczególnym uwzględnieniem danych referencyjnych (przestrzennych, statystycznych, gospodarczych) do ponownego wykorzystywania.

Stworzenie zabezpieczeń prawnych dla udostępniających i wykorzystujących zasoby publiczne. W tym celu planuje się wdrożenie rozwiązań prawnych zapewniających dostępność i możliwość ponownego wykorzystania „innych rodzajów” zasobów finansowanych ze środków publicznych. Podkreślana jest konieczność zagwarantowania podmiotom finansującym praw do zasobów w całości finansowanych ze środków publicznych oraz zapewnienie uczciwej równowagi między prawami własności intelektualnej a dostępem do wiedzy.

Usprawnienia techniczne miałyby objąć udoskonalenie systemu Biuletynu Informacji Publicznej, poprzez usprawnienie systemu elektronicznego obiegu dokumentów, w tym automatycznego udostępniania danych i dokumentów oznaczonych jako przeznaczone do publicznego udostępniania. Za niezbędne uznano zapewnienie wysokiej interoperacyjności wszystkich systemów informatycznych i rejestrów publicznych.

Prowadzenie działań edukacyjnych, czyli propagowanie kultury otwartości w urzędach oraz popularyzowanie prawa dostępu do informacji publicznej.

3.4. Najważniejsze rekomendacje i oczekiwania związane z kwestią otwartości danych publicznych

Zapewnienie otwartości administracji publicznej jest jednym z ośmiu wyzwań, które zostały wskazane w strategii *Sprawne Państwo 2020*. Zakłada podjęcie działań prowadzących do otwarcia dostępu do danych publicznych, czyli m.in.: otwarcie zasobów sektora publicznego, właściwe gwarancje prawne dla udostępniających i wykorzystujących zasoby publiczne, usprawnienia techniczne, edukacja.

W celu realizacji tych zamierzeń Koalicja rekomenduje:

Wprowadzenie jasnych ogólnych przepisów regulujących dostęp do zasobu danych publicznych. Liczba przepisów szczegółowych wyłączających możliwość pozyskiwania danych powinna zostać ograniczona, a regulacje wskazywać prawny obowiązek inwentaryzowania wszystkich zgromadzonych zbiorów danych, także aktualizowania i upubliczniania ich listy. Nieupublicznione wcześniej zbiory danych jednostek likwidowanych powinny trafiać do archiwum w formie dostępnej na dzień ich likwidacji, a katalog zarchiwizowanych zbiorów danych być dostępny publicznie. Wszystkie dane muszą być zostać udostępnione w centralnym repozytorium z informacją o zakończeniu działalności jednostki odpowiedzialnej za ich aktualizację.

Egzekwowanie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i elektronicznej wymiany informacji oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych. Rozwiązałyby to podstawowe problemy, do których należą: publikowanie danych w jednolitych formatach wymienionych w rozporządzeniu, zapewnienie interoperacyjności systemów informatycznych i rejestrów publicznych, a także usprawniło system Biuletynów Informacji Publicznej i elektroniczny obieg dokumentów.

Utworzenie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej⁵ i uwzględnienie przy tym konieczności udostępnienia danych publicznych zarówno w formie gotowej do skopiowania, jak i za pośrednictwem interfejsu programistycznego (API). Ponadto w Repozytorium powinny się znaleźć wszystkie dane wytwarzane przez jednostki objęte udip.

Otwieranie i udostępnianie do ponownego przetwarzania danych pozostających w zasobach administracji publicznej, bez względu na obawy wykorzystania ich w celach komercyjnych.

⁵ Jak wspomniano, po opublikowaniu raportu Koalicji Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji uruchomiło portal Danepubliczne.gov.pl.

4. Polityka antykorupcyjna

4.1. Prawo

Ogólnie istnieją odpowiednie regulacje, ale mają pewne wady (luki), istnieje potrzeba nowelizacji albo uzupełnienia (na przykład dostosowania do wymagań międzynarodowych). Ocena: 3 punkty

Istnieją ramy prawne pozwalające budować i realizować politykę antykorupcyjną. Polska jest stroną sześciu międzynarodowych konwencji, stawiających sobie za cel ograniczanie korupcji. W kodeksie karnym są penalizowane najważniejsze rodzaje przestępstw korupcyjnych: łapownictwo bierne w związku z pełnieniem funkcji publicznej, łapownictwo czynne – przekupstwo, płatna protekcja, przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, poświadczenie nieprawdy w dokumencie w celu osiągnięcia korzyści, przestępstwa korupcyjne w wymiarze niewyptalności i upadłości, udaremnianie lub utrudnianie przetargu publicznego w celu osiągnięcia korzyści, przekupstwo i sprzedajność w procesie wyborczym, korupcja gospodarcza.

Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (zwana ustawą antykorupcyjną) reguluje kwestie związane z ograniczeniem występowania konfliktu interesów wśród osób pełniących funkcje publiczne. Jednak ten akt prawny, stanowiący jeden z najważniejszych mechanizmów przeciwdziałania korupcji, od lat spotyka się z krytyką za niską efektywność – na przykład niewydolny mechanizm kontroli oświadczeń majątkowych i brak przepisów jednoznacznie dotyczących kwestii konfliktu interesu. Od dawna jest zalecana nowelizacja lub przygotowanie zupełnie nowej ustawy.

Również **przepisy regulujące funkcjonowanie służby cywilnej** nie tworzą optymalnych ram prawnych dla zapobiegania korupcji w administracji publicznej – przede wszystkim w obszarze zapobiegania upolitycznieniu najwyższych stanowisk urzędniczych.

Kolejną istotną luką jest **brak rozwiązań mających chronić tak zwanych sygnalistów** (osoby, które w dobrej wierze zgłaszają nieprawidłowości w swoich miejscach pracy). Są zbyt rozproszone lub mają charakter szczątkowy, dotycząc niemal wyłącznie osób zatrudnionych na umowy o pracę. W ograniczony sposób chroniona jest tożsamość sygnalisty. Nie ma regulacji, które zachęcałyby pracodawców do wprowadzania wewnętrznych systemów sygnalizowania⁶.

⁶ W projekcie *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji* zapisano przeprowadzenie analiz dot. ochrony prawnej sygnalistów oraz wdrożenie rozwiązań zgodnych z wynikami analizy, jednak zadanie to zostało wykreślone z wersji Programu ostatecznie przyjętej przez Radę Ministrów w kwietniu 2014 r.

Podstawy prawne funkcjonowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA), instytucji, której misją jest przeciwdziałanie korupcji, budzą wątpliwości. W uzasadnieniu powołania tej służby wskazano na przepis Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (art. 6), obligujący państwa ratyfikujące do utworzenia niezależnej instytucji zajmującej się zapobieganiem korupcji. Przyznany Biuru zakres działania nie stanowi jednak realizacji treści art. 6 konwencji. Zgodnie z ustawą CBA jest podległą premierowi „służbą specjalną do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym”, może prowadzić niejawną kontrolę operacyjną, postugiwać się prowokacją policyjną, tworzyć fałszywe dokumenty, dokonywać zakupu kontrolowanego, a przez dostęp do danych wrażliwych ingerować w życie prywatne obywateli. Ma ponadto zapisane zobowiązanie do prowadzenia działalności analitycznej. Biuro nie koordynuje działań w zakresie prewencji antykorupcyjnej. Niepokój budzi fakt, że służba specjalna o tak szerokich kompetencjach może być wykorzystywana instrumentalnie w walce politycznej.

4.2. Praktyka

Dobre praktyki występują, ale są rzadkie (wyspowe – ograniczają się na przykład do konkretnych instytucji). Ocena: 2 punkty

Realna skala korupcji nie jest znana. W związku z tym trudno wykazać, jak skuteczne jest jej zwalczanie na podstawie liczby wykrywanych spraw i wyroków skazujących czy danych sondażowych. Jednak analizując istniejące ramy prawne, instytucjonalne i praktykę przeciwdziałania korupcji, można wskazać co najmniej kilka istotnych problemów.

Ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (zwanej ustawą antykorupcyjną) zarzuca się m.in. brak jednoznacznych przepisów dotyczących konfliktu interesów oraz nieefektywny mechanizm kontroli oświadczeń majątkowych.

Skuteczność ochrony sygnalistów (czyli osób informujących o nieprawidłowościach zachodzących w miejscu pracy) **przed działaniami odwetowymi jest niska**. Osoby takie często tracą pracę, a jako przyczynę wypowiedzenia podaje się zupełnie inne powody, np. likwidację stanowiska pracy czy częste absencje pracownika. Sąd pracy bada zasadność wypowiedzenia na podstawie podanych w nim przyczyn, a teza „zostałem zwolniony w odwecie” w ogóle nie jest przedmiotem postępowania. Na sygnaliście spoczywa więc ciężar udowodnienia, że zwolnienie ma związek z ujawnieniem nieprawidłowości. Nierzadko oczekuje się od niego wykazania, że ujawnione nieprawidłowości rzeczywiście miały miejsce. Osoby zatrudnione na podstawie powołania oraz umów o pracę na czas określony, a także na podstawie innych stosunków prawnych (np. umów cywilnoprawnych) nie korzystają z ochrony.

Brakuje dokumentu strategicznego dotyczącego przeciwdziałania korupcji. W 2002 roku został wprowadzony pierwszy program strategiczny obejmujący lata 2002-2004, kolejny na lata 2005-2009. Od roku 2009 Polska nie ma żadnego odpowiedniego dokumentu, który wskazywał

by priorytety rządu dotyczące przeciwdziałania i walki z korupcją, choć prace nad nim trwają od roku 2010⁷.

Administracja rządowa nie prowadzi **ujednoliconej polityki nadzorczej**. Wnioski pokontrolne **Najwyższej Izby Kontroli** są w niewielkim stopniu wykorzystywane w działaniach takich instytucji, jak rząd, administracja czy sejm.

Działania związane z prewencją korupcji tj. wprowadzaniem mechanizmów zabezpieczających przed korupcją, są niewystarczające. Prewencja powinna stanowić główny element długofalowej polityki antykorupcyjnej, tymczasem rozwiązania, które znajdują się w obowiązujących regulacjach prawnych, są fragmentaryczne i niewystarczające. Za przykład może tu służyć jedynie roczna karencja dotycząca podejmowania pracy u przedsiębiorcy, wobec którego funkcjonariusz podejmował rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych. W instytucjach najczęściej wprowadzane są rozwiązania cząstkowe, „miękkie”, o charakterze etycznym, np. kodeksy etyczne, podnoszenie wiedzy i świadomości pracowników. Instytucje publiczne chcące wprowadzać zabezpieczenia antykorupcyjne, muszą na własną rękę poszukiwać odpowiednich programów i narzędzi oraz sposobów ich wdrażania, ponieważ do tej pory „nie powstały modelowe i powszechnie akceptowane zasady tworzenia zabezpieczeń antykorupcyjnych w instytucjach publicznych”. Brakuje ośrodka koordynującego wprowadzanie takich rozwiązań.

4.3. Strategia *Sprawne Państwo 2020* a polityka antykorupcyjna

W strategii *Sprawne Państwo 2020* znalazły się bardzo ogólne deklaracje (cel 7 – zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego) wskazujące na konieczności prowadzenia skoordynowanej polityki antykorupcyjnej w oparciu o spójny rządowy program antykorupcyjny. W chwili publikowania raportu (grudzień 2013) Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji od trzech lat był w opracowaniu.

4.4. Najważniejsze rekomendacje i oczekiwania związane z realizacją polityki antykorupcyjnej

Dopracowanie, przyjęcie i wdrożenie długofalowej krajowej strategii antykorupcyjnej⁸ zawierającej konkretne zobowiązania, ramy finansowe i mechanizmy pozwalające na kontrolę jej realizacji.

Stworzenie modelowego rozwiązania dotyczącego wprowadzenia programów prewencyjnych do instytucji publicznych i powołanie komórki wspierającej wprowadzanie takich programów w instytucjach publicznych.

⁷ Po opublikowaniu raportu, Rada Ministrów przyjęła w kwietniu 2014 roku Uchwałę w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-19.

⁸ Jak już wspomniano, Rada Ministrów zatwierdziła w kwietniu 2014 r. uchwałę w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-19, obecnie rekomendujemy jak najszybsze wdrożenie uchwały.

Zmiana ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne lub przygotowanie nowej ustawy. Powinna ona kompleksowo objąć kwestie dotyczące konfliktu interesów (w tym kwestie dotyczące składania, jawności i efektywnej kontroli oświadczeń majątkowych).

Kompleksowe zmiany w prawie, które **zapewnią lepszą ochronę sygnalistów** (np. odrębnej ustawy).

Wzmocnienie służby cywilnej w celu odpolitycznienia obsady najwyższych stanowisk.

Wzmocnienie i egzekwowanie zasad kontroli zarządczej, kontroli instytucjonalnej i audytu wewnętrznego (w tym wzmocnienie Najwyższej Izby Kontroli, np. poprzez wprowadzenie obowiązku reagowania na wnioski NIK).

Doprecyzowanie przepisów dotyczących kształtu i funkcji Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz wzmocnienie apolityczności i zmiany sposobu powoływania kierownictwa.

Wzmocnienie roli edukacji antykorupcyjnej pracowników instytucji publicznych.

5. Otwartość procesów decyzyjnych

5.1. Prawo

Ogólnie istnieją odpowiednie regulacje, ale mają pewne wady (luki), istnieje potrzeba nowelizacji albo uzupełnienia (na przykład dostosowania do wymagań międzynarodowych). Ocena: 3 punkty

Istnieją ramy prawne umożliwiające obywatelom włączanie się w procesy decyzyjne, w tym legislacyjne. Jednak z uwagi na to, że przepisy te są rozproszone – znajdują się w konstytucji, wielu ustawach i rozrządzeniach, przeciętnemu obywatelowi trudno się w nich odnaleźć. Jest to jedna z przyczyn ich małej efektywności.

Kolejny problem stanowi często niska jakość uregulowań. Jako przykład może służyć ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, której celem miało być uregulowanie działalności profesjonalnych i nieprofesjonalnych lobbystów i umożliwienie transparentnego włączania się różnych grup interesariuszy w proces legislacyjny. Ustawa jest w zasadzie martwa i nie realizuje celów, dla których została przyjęta.

Także przepisy Regulaminu Pracy Rady Ministrów (ostatnie zmiany zostały przyjęte przez Radę Ministrów 29 października 2013 roku) dotyczące procesu konsultacji przygotowywanych przez rząd aktów prawnych wymagają dalszych zmian. Konsultacje publiczne wciąż stanowią nieobligatoryjny, a nie standardowy element tworzenia prawa i podejmowania decyzji przez rząd.

5.2. Praktyka

Dobre praktyki występują, ale są rzadkie (wyspawie – ograniczają się na przykład do konkretnych instytucji). Ocena: 2 punkty

Od strony formalnej na poziomie ministerstw i innych instytucji centralnych istnieje wiele możliwości udziału obywateli w podejmowaniu decyzji, w tym i prowadzenia **konsultacji publicznych**. Dzięki utworzeniu w 2011 roku specjalnej platformy legislacyjnej (rcl.gov.pl), na której umieszczane są wszystkie projekty ustaw wraz z dokumentacją, łatwiej jest uzyskać wiedzę o projektowanych rozwiązaniach prawnych. Rozwiązanie to nie uczyniło jednak procesu stanowienia prawa bardziej dostępnym.

Na jakość konsultacji wpływają liczne problemy, m.in. **utożsamianie informowania o podejmowaniu decyzji z konsultacjami, rzadkie stosowanie interaktywnych, zaawansowanych technik**

konsultacyjnych (jedynie Ministerstwo Gospodarki wykorzystuje platformę e-konsultacji opracowaną w 2011 roku), nieudzielanie odpowiedzi przedstawicieli instytucji publicznych na zgłaszane przez obywateli opinie.

Na przebieg i wyniki konsultacji ma wpływ także nieodpowiednie prowadzenie działań informacyjnych z nimi związanych, a także ograniczanie udziału w nich „zamkniętego” grona uczestników zapraszanych „z rozdzielnika”. **Instytucje nie szukają aktywnie innych grup lub poszczególnych podmiotów**, które mogłyby być zainteresowane daną sprawą, a na udział w konsultacjach nikłe szanse mają indywidualni obywatele, niezrzeszeni w organizacjach. Również strona społeczna często nie dysponuje odpowiednimi kompetencjami, które pozwoliłyby jej wnieść konstruktywny wkład w konsultacje.

Przykładem dobrej praktyki, niezbyt szeroko rozpowszechnianej, może być *Kodeks Konsultacji* przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, który stosowany jest w zasadzie tylko w tym ministerstwie. Na początku 2013 roku rząd przyjął program *Lepsze Regulacje 2015*, w którym przewidziano „wiele usprawnień w zakresie otwierania procesu legislacyjnego”.

Jednym z instrumentów umożliwiających obywatelom włączanie się w procesy decyzyjne jest **procedura oceny skutków regulacji (tzw. OSR)**, a dokładniej konsultacje towarzyszące przygotowaniu ocen. Na niski stopień jego wykorzystania wpływa brak transparentności i niedoskonałość przepisów regulujących przygotowywanie takich ocen.

Do prowadzenia dialogu z obywatelami powołano wiele gremiów, za pośrednictwem których można wpływać na kształt rozstrzygnięć, jednak nie każdy jest w stanie uczestniczyć w procesach decyzyjnych. Powodów tego stanu rzeczy jest kilka: zakres merytoryczny decyzji, to kto może lub chce uczestniczyć w podejmowaniu decyzji za pośrednictwem tych gremiów oraz niezbyt rozpowszechniona wiedza o tych rozwiązaniach i umiejętność ich wykorzystania.

Dialog społeczny (między organizacjami pracowników, pracodawców i państwem) prowadzony jest w ramach Komisji Trójstronnej. Od kilku lat spotyka się on w Polsce z krytyczną opinią, a związkowcy bojkotują prace Komisji Trójstronnej uznając, że mają one charakter fasadowy. Na kryzys wpływają także takie czynniki, jak niska reprezentatywność stron, niedostatek kultury dialogu, niski poziom merytoryczny, obniżenie rangi decyzji zapadających w wyniku porozumień w ramach Komisji Trójstronnej.

5.3. Strategia *Sprawne Państwo 2020* a otwartość procesów decyzyjnych

W strategii *Sprawne Państwo 2020* znajduje się wiele deklaracji pozwalających wnioskować, że rząd będzie podejmował działania na rzecz większej otwartości procesów decyzyjnych i nawiązujących do postulatów sformułowanych przez Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów. Działania zapisane w dokumencie strategicznym mają obejmować m.in.:

Wprowadzenie otwartych mechanizmów konsultacji jako standardowego elementu procesu decyzyjnego.

Podkreśla się konieczność stworzenia przejrzystego modelu konsultacji i umocowania konsultacji czy zasady partycypacji obywatelskiej (autorzy strategii nie precyzują rodzaju umocowania). Wskazuje się na potrzebę dokonania przeglądu obowiązujących regulacji, zwiększenia wysiłków w celu zmotywowania organów administracji rządowej do szerszego udostępniania informacji o projektowanych aktach prawnych i przestrzegania zasad przeprowadzania konsultacji. Planuje się rozwijanie mechanizmów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz prowadzenie monitoringu konsultacji, jak też rozwijanie i promowanie dialogu społecznego i obywatelskiego.

Poprawienie standardów stanowienia prawa. Wprowadzenie w życie deklaracji dotyczącej **uporządkowania procedury oceny skutków regulacji** spowodowałoby poszerzenie dostępu obywateli do procesu legislacyjnego, dlatego że integralnym elementem oceny skutków regulacji czy oceny skutków regulacji *ex post* są konsultacje społeczne. Proponuje się wprowadzenie reguły sporządzania oceny na możliwie wczesnym etapie prac nad projektem aktu normatywnego czy innego dokumentu poddawane tej procedurze (programu czy planu) bądź egzekwowanie obowiązku przedstawienia oceny skutków regulacji, zanim projekt w ogóle pojawi się na posiedzeniach Komitetu Stałego Rady Ministrów i Rady Ministrów oraz standardowe przeprowadzanie procedury oceny skutków regulacji *ex post*.

Zastosowania różnorodnych narzędzi dialogu. W dokumencie wskazuje się na konieczność uruchomienia platformy internetowej do konsultowania rządowych projektów aktów prawnych, programów i innych dokumentów strategicznych oraz tworzenie „systemów agregujących opinie obywateli” i narzędzi cyfrowych umożliwiających obywatelom zgłaszanie problemów w funkcjonowaniu administracji publicznej.

Podnoszona jest potrzeba uruchomienia programu wspierającego rozwój, testowanie i upowszechnianie innowacyjnych technik zarządzania partycypacyjnego (na przykład budżetów partycypacyjnych) czy też rozwijania nowoczesnych technik elektronicznych umożliwiających większe zaangażowanie obywateli.

Ważne jest rozwijanie innych narzędzi e-partycypacji „służących wzmocnieniu zaangażowania obywateli w życiu społecznym i politycznym”, a także zapobieganiu korupcji i innym nieprawidłowościom w funkcjonowaniu administracji publicznej.

Prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych kierowanych do obywateli i urzędników. Wskazuje się tu na konieczność kształcenia urzędników w dziedzinie partycypacji, premiowania inicjatywy własnej urzędników w zakresie usprawniania współpracy ze środowiskami zainteresowanymi uczestnictwem w procesach decyzyjnych, a także uruchamianie i wspieranie kampanii społecznych oraz debat publicznych.

Przewiduje się stałe monitorowanie poziomu partycypacji publicznej.

5.4. Najważniejsze rekomendacje i oczekiwania związane z kwestią otwartości procesów decyzyjnych

Jednym z głównych wyzwań Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu jest zapewnienie obywatelom szerokiego dostępu do procesów decyzyjnych mających wpływ na kształt polityki, szczególnie do procesu stanowienia prawa. Rekomenduje się w związku z tym następujące działania:

Uporządkowanie przepisów regulujących różne formy udziału obywateli w procesach decyzyjnych – konieczny jest dokładny przegląd istniejących rozwiązań prawnych.

Przyjęcie ustawowej regulacji dotyczącej zasad przeprowadzania konsultacji publicznych w ramach prac rządu nad projektami aktów prawnych oraz istotnych dokumentów, takich jak strategie, plany, programy.

Upowszechnienie wiedzy i aktywne zachęcanie obywateli do stosowania istniejących już rozwiązań, poprzez które mogą oni brać udział w procesach decyzyjnych, takich jak e-platforma konsultacji publicznych stworzona przez Ministerstwo Gospodarki. Równie ważne jest ciągłe ulepszanie i rozwój tych narzędzi.

Ukonkretnienie i realizacja zapisów strategii dotyczących działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących zarządzania partycypacyjnego wśród pracowników instytucji publicznych.

Noty o autorach:

Grażyna Czubek – filolożka, koordynatorka w programie operacyjnym Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego. Bliskie są jej koalicje. Koordynatorka prac Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, współautorka i redaktor dorocznych raportów koalicji, podsumowujących realizację obietnic wyborczych składanych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczych w latach 2006–2011, koordynatorka projektu i prac Koalicji na rzecz Otwartego Rządu. Współautorka publikacji *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski* (Warszawa 2010).

Krzysztof Izdebski – prawnik, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek i pracownik Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, w którym zajmuje się zagadnieniami prawnymi dotyczącymi dostępu do informacji publicznej i prawnymi aspektami kontroli społecznej. Prowadzi szkolenia z zakresu tych tematów, skierowane zarówno do obywateli, jak i do pracowników administracji publicznej. Jest przedstawicielem stowarzyszenia w Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych i w Koalicji na rzecz Otwartego Rządu.

Łukasz Jachowicz – politolog, europeista, współpracownik Centrum Cyfrowego Projekt: Polska, ewangelizator otwartości. Zajmuje się popularyzacją idei otwartości danych i wolnego oprogramowania. Założyciel serwisu 7thGuard.net. Współautor między innymi *Mapy drogowej otwartego rządu w Polsce* (Warszawa 2011).

Grzegorz Makowski – doktor socjologii, dyrektor programu operacyjnego Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego, wykładowca w Collegium Civitas w Warszawie. Zajmuje się między innymi zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych. W latach 2003–2012, jako analityk, później kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego, współpracował z Fundacją Instytut Spraw Publicznych. Autor książek, artykułów naukowych i publikacji prasowych.

Alek Tarkowski – doktor socjologii, dyrektor Centrum Cyfrowego Projekt: Polska, kieruje projektami dotyczącymi reformy prawa i polityki publicznych (*policy*). Współzałożyciel i koordynator projektu Creative Commons Polska, w latach 2008-11 członek Zespołu Doradców Strategicznych Premiera, obecnie członek Rady do spraw Cyfryzacji przy Ministrze ds. Informatyzacji.

Załączniki

Załącznik 1

Dotychczasowe wysiłki polskich organizacji pozarządowych na rzecz przystąpienia Polski do inicjatywy Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów.

W pierwszych miesiącach po powołaniu Partnerstwa na Rzecz Otwartych Rządów organizacje pozarządowe zachęcały rząd do przystąpienia do inicjatywy. W lutym 2012 roku wystosowano do premiera list z apelem o podjęcie starań na rzecz przystąpienia do inicjatywy. W odpowiedzi odnotowano zasadność przystąpienia do inicjatywy i zachęcono organizacje do przedstawienia własnych uwag dotyczących przyszłych kierunków zaangażowania Polski w Partnerstwo. W marcu tego samego roku organizacje wystąpiły z odpowiedzią wraz z przygotowanym katalogiem proponowanych działań, które polski rząd mógłby zadeklarować, zgłaszając swój akces do Partnerstwa.

Początkowo wydawało się, że decyzja o przystąpieniu Polski do inicjatywy zostanie szybko podjęta. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji prowadziło merytoryczne przygotowania, a Komitet Stały Rady Ministrów zarekomendował rządowi przystąpienie do partnerstwa. W programie posiedzenia Rady Ministrów 10 kwietnia 2012 roku znalazło się przyjęcie deklaracji przystąpienia. Nie została ona jednak przyjęta. Na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie zamieszczono informacji, dlaczego tak się stało.

W związku z przedłużającym się brakiem oficjalnych informacji pod koniec kwietnia 2012 roku ponownie zwrócono się do premiera z pytaniem, kiedy i czy w ogóle Polska przystąpi do Partnerstwa Otwartych Rządów. W piśmie tym upomniano się również o merytoryczną odpowiedź w sprawie katalogu proponowanych działań możliwych do realizacji w ramach OGP.

W dniu 15 maja 2012 roku na stronie domowej MAiC opublikowano informację, że „zanim Polska przystąpi do Partnerstwa na Rzecz Otwartego Rządu, trzeba opracować dokładny plan działań”. Była to jedyna oficjalna informacja, jaką w tej sprawie przedstawiła strona rządowa.

Pod koniec maja organizacje postanowiły powołać Koalicję na rzecz Otwartego Rządu. Jej członkowie uznali, że najważniejsze jest położenie nacisku na przystąpienie Polski do Partnerstwa. W lipcu tego samego roku członkowie nowopowstałej Koalicji wystąpili premierowi kolejnym listem, dopominając się o odpowiedź. Ta przygotowana przez przedstawiciela Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji nadeszła dopiero w październiku.

Nie była to jednak odpowiedź jednoznaczna. Przedstawiciel rządu poinformował jedynie o rekomendacji przystąpienia do OGP, którą udzielił rządowi Komitet Stały, oraz o pracach nad rządową strategią *Sprawne Państwo 2020* i jej celach zbieżnych z celami Partnerstwa. Koalicja uznała, że nie

ma podstaw dających nadzieję na to, iż w najbliższym czasie Polska przystąpi do OGP. Podjęta również decyzję, że skoro strategia *Sprawne Państwo 2020* będzie jedynym rządowym dokumentem, w którym zapisane zostaną działania odnoszące się do celów OGP, należy zaczekać na przyjęcie tego dokumentu przez rząd, a następnie rozpocząć monitoring jego realizacji, przypominając jednocześnie o tym, że wstąpienie Polski do OGP wspomogłoby ten proces.

Media a kwestia przystąpienia Polski do OGP

Organizacje pozarządowe od początku informowały szeroko o swoich działaniach w sprawie przystąpienia Polski do Partnerstwa. Upubliczniły na stronach internetowych i przekazywały mediom treść listów wysyłanych do rządu oraz informacje prasowe. Przedstawiciele mediów: dzienników, serwisów informacyjnych, portali internetowych, stacji radiowych oraz niezależni blogerzy interesowali się samą inicjatywą i kwestią przystąpienia do niej polskiego rządu. Od lutego do lipca 2012 roku opublikowano wiele materiałów poświęconych celom OGP, działaniom rządu i organizacji pozarządowych w tej sprawie. Przedstawiciele Koalicji często byli proszeni o wypowiedzi, komentarze i opinie.

Wsparcie parlamentarzystów

W tym samym czasie trójka parlamentarzystów korzystając z przysługujących możliwości, zapytała w interpelacjach poselskich premiera RP o przystąpienie Polski do Partnerstwa. Na pytanie skierowane przez posłankę Annę Grodzką w lutym 2012 roku odpowiedziano, że trwają przygotowania proceduralne – konieczne jest wyrażenie zgody przez Radę Ministrów, po którym będzie opracowany plan działań we współpracy z partnerami społecznymi. Na pytania posłów Łukasza Gibały i Michała Jarosa w czerwcu 2012 roku o to, czy Polska przystąpi do Partnerstwa i dlaczego mimo rekomendacji Komitetu Stałego Rady Ministrów rząd nie podjął decyzji o przystąpieniu do OGP, udzielono – tak jak i członkom Koalicji – odpowiedzi wymijającej. Wskazano, że Komitet Stały Rady Ministrów rekomendował rządowi przystąpienie do Partnerstwa oraz że trwają prace nad krajową strategią *Sprawne Państwo 2020*, której cele pozostają zbieżne z celami Partnerstwa.

KOALICJA NA RZECZ OTWARTEGO RZĄDU

Koalicja na rzecz Otwartego Rządu powstała w maju 2012 roku. Skupia organizacje pozarządowe, które podejmują działania na rzecz przejrzystości, otwartości i rozliczalności rządu promowane również przez międzynarodową inicjatywę Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów. Uznały, że przystąpienie do międzynarodowej inicjatywy *Open Government Partnership* stanowiłoby istotny krok w kierunku realizacji tego dążenia, ale nie jest to jedyny instrument, który można wykorzystać.

Koalicja postanowiła monitorować realizację rządowej strategii *Sprawne Państwo 2020*.

CZŁONKOWIE KOALICJI NA RZECZ OTWARTEGO RZĄDU:

Centrum Edukacji Obywatelskiej, Fundacja e-Państwo, Forum Obywatelskiego Rozwoju FOR, Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Komunikacji Społecznej, Fundacja Panoptykon, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, Stowarzyszenie 61/MamPrawoWiedziec.pl, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska

PARTNERSTWO NA RZECZ OTWARTYCH RZĄDÓW (*OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP*)

We wrześniu 2011 roku osiem państw¹ powołało międzynarodową inicjatywę Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów. Przystępują do niej kraje, które zobowiążą się do przestrzegania i propagowania zasad przejrzystości, otwartości i odpowiedzialności w rządzeniu, a także zadeklarują konkretne działania prowadzące do zwiększenia udziału społeczeństwa we współtworzeniu oraz w monitorowaniu i ocenie działań rządu.

Polski rząd – mimo wstępnych zapowiedzi – nie przystąpił do Partnerstwa. Deklaruje jednak, że w ramach strategii *Sprawne Państwo 2020* realizuje i w najbliższych latach będzie realizował wiele działań zbieżnych z celami i postulatami Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów.

¹ Są to: Stany Zjednoczone Ameryki, Norwegia, Meksyk, Brazylia, Wielka Brytania, Indonezja, Filipiny i Republika Południowej Afryki. Do dziś do inicjatywy przystąpiły 64 państwa.