

Warszawa, 1 kwietnia 2016 r.

**Krajowy plan działań Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu**  
**(Open Government Partnership)**

Otwarty rząd, transparentcja i ułatwianie obywatelom udziału w procesie stanowienia prawa to kluczowe obszary Kierunków Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji<sup>1</sup>. Do tego by te cele zrealizować można wykorzystać członkostwo Polski w Partnerstwie na rzecz Otwartego Rządu, co ułatwi radzenie sobie z problemami administracji XXI wieku związanymi z transparentnością. Inne kraje przechodziły już przez podobne problemy co Polska. Dlatego chcemy by nasz kraj był częścią struktur wymiany wiedzy o dobrych i złych doświadczeniach w tworzeniu otwartego rządu i podjął się realizacji szeregu zadań, które nie należą do łatwych, ale zwiększą jakość obsługi obywateli i stworzą nowe sektory działania naszej gospodarki.

We wrześniu 2011 r. grupa ośmiu krajów (Brazylia, Indonezja, Meksyk, Norwegia, Filipiny, RPA, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania) powołały do życia inicjatywę Partnerstwo na rzecz Otwartego Rządu (ang. *Open Government Partnership*, OGP). Jej celem jest prowadzenie działań na rzecz poprawy jakości rządzenia.<sup>2</sup>

Inicjatywa grupuje państwa, których rządy zobowiązują się do przestrzegania i promowania zasad przejrzystości, otwartości i odpowiedzialności w rządzeniu. Członkowie Partnerstwa deklarują prowadzenie konkretnych działań na rzecz zwiększenia udziału społeczeństwa we współtworzeniu, monitorowaniu i ocenianiu działalności rządu, a także działają na rzecz wykorzystania wiedzy administracji w nowy innowacyjny sposób przez sektor prywatny.

W Deklaracji Otwartych Rządów przyjętej przez kraje członkowskie jest zapisane, że otwarty rząd opiera się na czterech zasadach: zwiększaniu dostępu do informacji publicznej; wsparciu uczestnictwa w życiu społecznym; wdrażaniu najwyższych standardów rzetelności zawodowej w administracji; zwiększaniu dostępu do nowych technologii dla jawności i odpowiedzialności<sup>3</sup>.

Centrum Cyfrowe (CC) zdefiniowało czym jest otwarty rząd i tę definicję przyjmujemy jako obowiązującą. Według CC jest to „nowy sposób organizacji działań w państwie, który wykorzystuje cyfrowe narzędzia technologiczne i komunikacyjne, aby zwiększyć współdziałanie obywateli w rządzeniu, a także wykorzystać ich wiedzę i zaangażowanie do skuteczniejszego

---

<sup>1</sup> Ministerstwo Cyfryzacji, 2016, Kierunki Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji.

<sup>2</sup> Od 2012 r. przedstawiciele organizacji pozarządowych wzywają polski rząd do przystąpienia do inicjatywy.

<sup>3</sup> Fundacja Batorego, 2013, Czekając na otwarte rządy.

rozwiązywania problemów. W tym celu rząd w dużo większym stopniu dzieli się z obywatelami informacjami i danymi. Działania otwartego rządu charakteryzuje otwartość na współpracę zarówno w relacjach zewnętrznych, jak i wewnętrznych.”<sup>4</sup>

Realizację działań przez administrację na rzecz jego budowy definiujemy w czterech filarach.

***Otwarty rząd = Dostęp do informacji i otwartość danych + Przejrzystość + Przeciwdziałanie korupcji + Partycypacja obywatelska***

### **Diagnoza otwartości polskiego rządu**

Polska jest 24. państwem w Europie pod względem sprzyjania e-biznesowi, według Polityki Insight (PI)<sup>5</sup>. Biorąc pod uwagę otwartość państwa, udostępnianie danych publicznych i nastawienie społeczeństwa do cyfryzacji, Polska wyprzedza tylko Cypr, Włochy, Grecję, Chorwację, Bułgarię i Rumunię. W zestawieniu PI prowadzą kraje skandynawskie: najwyższą znalazła się Dania, a za nią Finlandia, Szwecja i Norwegia. Wysoko jest Wielka Brytania, następne w rankingu są Islandia, Luksemburg, Holandia i Estonia. W państwach zajmujących wysokie pozycje lepszy jest dostęp do szybkich łączy szkieletowych, częstsze jest też udostępnianie treści online przez instytucje publiczne. Polska zajmuje za to dziesiąte miejsce we wzroście przyjazności państwa dla cyfrowego biznesu.

*E-government* w Polsce jest na 24. miejscu w Europie. Według badań użytkowników serwisów rządowych przeprowadzonych przez ONZ<sup>6</sup> Polska ma mniej rozwiniętą e-administrację m.in. od Grecji (19.) czy Węgier (21.). Nieźle wypadają państwa bałtyckie – wysoko w rankingu są Estonia (8.), Litwa (17.) i Łotwa (18.). Co ciekawe, najwięcej usług publicznych dostępnych jest przez online we Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii oraz w Finlandii i Hiszpanii. Warto przy tym pamiętać, że w Polsce nie działa centralny rejestr danych publicznych, co napiętnowało w zeszłym roku OECD, dając Polsce ostatnie miejsce w rankingu dostępności treści.<sup>7</sup>

ONZ badało w 2014 r. jak wiele informacji publicznych obywatele mogą ściągnąć z internetu oraz jak wiele danych wytwarzanych przez instytucje publiczne nadaje się do ponownego wykorzystania. W tym zestawieniu Polska zajęła 22. lokatę na 30 europejskich krajów. Przed nią są m.in. Węgry, Grecja i Litwa (ta ostatnia z ósmym miejscem w Europie). Na czele zestawienia są natomiast Francja, Holandia, Hiszpania, Wielka Brytania, Finlandia i Estonia – to tam najwięcej publicznych danych jest dostępnych online.<sup>8</sup>

Władze naszego kraju w niewystarczającym zakresie ujawniają też dane na potrzeby badań naukowych. Polska uzyskała 42 pkt. w badaniu Open Knowledge Foundation<sup>9</sup> – organizacji, która analizuje, jak wiele informacji (np. baz danych o budżecie państwa) rządu udostępniają

<sup>4</sup> Centrum Cyfrowe, 2011, Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce.

<sup>5</sup> P. Arak, A. Bobiński, 2016, Czas na przyspieszenie. Cyfryzacja gospodarki Polski, Polityka Insight.

<sup>6</sup> ONZ, 2014, E-Government Survey 2014.

<sup>7</sup> OECD, 2015, OECD Open Government Data Reviews. Poland. Unlocking the Potential of Government Data. Assessment and Proposals for Action.

<sup>8</sup> ONZ, 2014, E-Government Survey 2014.

<sup>9</sup> P. Arak, A. Bobiński, 2016, Czas na przyspieszenie. Cyfryzacja gospodarki Polski, Polityka Insight.

publicznie. Polska zajęła w tym rankingu 21. miejsce (na 28 europejskich państw). Najwięcej danych udostępnia obywatelom, naukowcom i przedsiębiorcom Wielka Brytania, następnie Dania, Francja i Finlandia. Najmniej Grecja, Słowacja Litwa i Cypr.

Potencjał *open data* jest szacowany przez McKinsey Global Institute na około 3 bln dolarów globalnie, z tego 900 mld w Europie<sup>10</sup>. Z kolei Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych szacował łączny potencjał gospodarczy otwarcia danych w Unii na poziomie 200 mld euro w 2020 r.<sup>11</sup> Największe korzyści z działań w tej sferze mogą odnieść sektory: finansów, handlu, administracji publicznej, przetwórstwa przemysłowego oraz ICT. W naszym kraju potencjalny wpływ na PKB wdrożenia *open data* podwyższy PKB o 1,9 proc.<sup>12</sup>

Korupcja w Polsce jest za to na niższym niż przeciętnie poziomie. Według Transparency International, *Corruption Perception Index* w Polsce w 2015 r. wyniósł 62 proc., co jest wynikiem o 3 pkt. proc. niższym niż przeciętnie w Unii. Daje to nam 14. miejsce wśród członków Wspólnoty. Wyższa niż w Polsce jest percepcja korupcji na Węgrzech (51 proc.), w Grecji i Rumunii (46 proc.), we Włoszech (44 proc.), czy w Bułgarii (41 proc.). Najmniejsza korupcja jest w Danii, Finlandii, Szwecji, Holandii i w Niemczech.<sup>13</sup>

Polacy są przekonani, że polityków i władzy publicznej nie obchodzi co oni myślą. Zaledwie 8 proc. Polaków uważa<sup>14</sup>, że decydentów obchodzą ich przekonania i pomysły, tak niski poziom jest jeszcze w Słowenii (8 proc.), w Czechach (9 proc.), i we Francji (11 proc.). Przeciętnie w Europie przekonanie o wpływie społeczeństwa na polityków i władzę ma tylko jedna czwarta obywateli (23 proc.), co ciekawe w Estonii odsetek ten wynosi 15 proc. W krajach o rozbudowanych usługach cyfrowych i niskim poziomie korupcji wynosi kilkukrotnie więcej – 48 proc. w Norwegii, 43 proc. w Danii, 42 proc. w Szwecji i 37 proc. w Holandii. Zbudowanie metod włączających obywateli w proces stanowienia prawa oraz ułatwienie kontaktowania się z administracją na pewno wpłynęłyby na poprawienie tych pesymistycznych dla polskiego rządu danych.

Podsumowując, pomimo, że w Polsce od ponad 14 lat obowiązują przepisy o dostępie do informacji publicznej, co wpłynęło na postęp w realizacji zasady jawności i prawa do informacji to ciągle udostępnia się online zbyt mało przydatnych danych, a dostęp do informacji mógłby być w wielu przypadkach prostszy i następować w szerszym zakresie. Ponadto, administracja zbyt często używa nieprzyjaznych dla użytkowników formatów (np. skanowanych dokumentów). By to zmienić, konieczne jest nie tylko otwieranie publicznych zbiorów (np. GUS czy NFZ), lecz także stworzenie jednolitego standardu udostępniania danych i anonimizacji informacji gromadzonych przez instytucje publiczne. Trzeba stworzyć np. jednolity schemat Biuletynu Informacji Publicznej dla wszystkich urzędów, który byłby przyjazny dla użytkowników.

---

<sup>10</sup> M. Bukowski, red., 2015, *Zatrudnienie w Polsce 2014. Praca czasu innowacji*, Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych.

<sup>11</sup> McKinsey Global Institute, 2015, *A labor market that works: Connecting talent with opportunity in the digital age*.

<sup>12</sup> P. Arak., A. Bobiński, 2016, *Czas na przyspieszenie. Cyfryzacja gospodarki Polski*, Polityka Insight.

<sup>13</sup> Transparency International, 2015, *Corruption Perceptions Index 2015*.

<sup>14</sup> Obliczenia własne na podstawie Europejskiego Sondażu Społecznego z 2015 r.

## **Kierunki działań na rzecz Otwartego Rządu**

### **1. Dostęp do informacji i otwartość danych**

#### **1.1 Zwiększenie dostępu obywateli do informacji na temat działań organów władzy publicznej – centralnych, regionalnych i lokalnych.**

- 1.1.1 Wykonanie przeglądu obecnie obowiązujących przepisów prawa w zakresie ograniczeń dostępu do informacji publicznej, trybów jej udostępniania oraz zasad odpowiedzialności za naruszanie obowiązków udostępniania, co będzie wstępem do zmian prawnych w tym zakresie.
- 1.1.2 Opracowanie wytycznych do ustanowienia sieci pełnomocników do spraw informacji publicznej w urzędach.
- 1.1.3 Wprowadzenie standardu udostępniania danych publicznych i tworzenia BIP przez urzędy i instytucje podlegające pod ten obowiązek (m.in. obowiązkowa przeszukiwalna postać elektroniczna XML).
- 1.1.4 Monitoring działań administracji publicznej na różnych szczeblach z realizacji standardów BIP.

#### **1.2 Zwiększenie dostępu do danych rządowych i powstających na zlecenie administracji centralnej, w tym także do rejestrów publicznych i zapewnienie dostępności do jak najszerszego spektrum danych umożliwiających ich ponowne wykorzystywanie.**

- 1.2.1 Inicjowanie i koordynowanie nowych przedsięwzięć zmierzających do otwierania danych, w tym przygotowanie Krajowego Planu Działań na Rzecz Otwierania Danych Publicznych (rozumiejąc, że podlegają pod niego także informacje gromadzone przez GUS i rejestry administracyjne).
- 1.2.2 Rozbudowa portalu [www.DanePubliczne.gov.pl](http://www.DanePubliczne.gov.pl), tak, aby było w nim więcej dostępnych zasobów oraz podmiotów udostępniających swoje dane wraz z mechanizmem komunikującym się z nieźródłowymi bazami danych GUS, a także PKW.
- 1.2.3 Stworzenie serwisu umożliwiającego bezpłatny dostęp do źródłowych baz danych GUS udostępnianych online po zarejestrowaniu użytkownika lub dzięki profilowi ePUAP.
- 1.2.4 Wsparcie podmiotów publicznych i promowanie wiedzy na temat otwierania zasobów publicznych (np. przygotowanie podręcznika o standardach otwartych danych).
- 1.2.5 Stworzenie standardu anonimizacji danych osobowych w administracji publicznej i sądownictwie, które następnie jako informacje zanonimizowane będą udostępniane w trybach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej.
- 1.2.6 Zreformowanie Biuletynu Zamówień Publicznych m.in. poprzez ujednoliconą strukturę uzupełniania danych przez zamawiających i oferentów, które później umożliwiają prowadzenie analiz terytorialnych i wyszukiwania nadużyć.

#### **1.3 Zwiększenie dostępności i wykorzystania publicznych zasobów edukacyjnych.**

- 1.3.1 Kontynuacja projektu e-podręczników (tworzenie dalszych materiałów edukacyjnych) i rozwój dostępu do platformy e-podręczników.

- 1.3.2 Popularyzacja i wdrożenie zasady otwartości zasobów w ramach finansowania EFS (m.in. POWER i RPO).
- 1.3.3 Program otwartości zasobów edukacyjnych na poziomie szkolnictwa wyższego.
- 1.3.4 Wdrożenie ogólnej zasady otwartości zasobów edukacyjnych, których tworzenie jest finansowane ze środków publicznych.
- 1.3.5 Zapewnienie otwartego dostępu do publikacji naukowych finansowanych ze środków publicznych.

#### **1.4 Zwiększenie dostępności i wykorzystania zbiorów i dzieł z kolekcji publicznych instytucji kultury.**

- 1.4.1 Kontynuacja programu digitalizacji zbiorów (m.in. w ramach POPC).
- 1.4.2 Otwarcie zasobów mediów publicznych – telewizji i radia.
- 1.4.3 Wprowadzenie wymogu otwartości publikacji do konkursów grantowych ze środków publicznych (NCN, NCBiR).
- 1.4.4 Stworzenie programu wieloletniego wdrażającego Otwarty Dostęp (ang. *Open Access*) na uczelniach, w PAN i innych ośrodkach badawczych, finansowanych ze środków publicznych.

## **2. Przejrzystość**

### **2.1 Zwiększenie transparentności procesu stanowienia prawa dzięki nowym technologiom poprzez dalszą rozbudowę serwisu Rządowego Procesu Legislacji (RPL) i wdrożenie procedur antykorupcyjnych w procesie stanowienia prawa.**

- 2.1.1. Wprowadzenie obowiązku udostępniania projektów aktów prawnych oraz załączników do nich w przeszukiwalnej postaci elektronicznej XML.
- 2.1.2. Wprowadzenie możliwości wysyłania uwag w trakcie prowadzonych konsultacji społecznych poprzez RPL podobnie jak to ma miejsce w pozarządowym serwisie MamZdanie.org (i projektowany przez rząd serwis [www.konsultacje.gov.pl](http://www.konsultacje.gov.pl)).
- 2.1.3. Wprowadzenie mechanizmów oceny projektów aktów prawnych pod kątem ryzyka korupcji oraz okresowej oceny aktów już obowiązujących (tzw. *corruption proofing of legislation*). Zgodnie z zapisami Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji 2014-19 realizacja tego celu polegałoby na wypracowaniu i wdrożeniu odpowiednich procedur towarzyszących przygotowywaniu Ocen Skutków Regulacji (OSR), testów regulacyjnych i innej dokumentacji procesu legislacyjnego oraz wprowadzeniu procedur OSR-expost.

### **2.2 Łatwy i transparentny sposób dostępu do informacji w ramach administracji, jak i poza nią.**

- 2.2.1 Przyjęcie elektronicznego standardu obiegu dokumentów wewnątrz administracji rządowej i samorządowej.
- 2.2.2 Stworzenie jednolitej identyfikacji wizualnej dla wszystkich organów administracji centralnej począwszy od ZUS, KRUS, a na ministerstwach skończywszy.
- 2.2.3 Stworzenie jednego portalu informacji i usług administracji rządowej [obywatel.gov.pl](http://obywatel.gov.pl),

czyli miejsca w którym powinny być w sposób ujednoczony publikowane informacje publiczne administracji rządowej o sprawach istotnych w codziennym życiu (np. jak zarejestrować samochód lub jak otrzymać świadczenia społeczne).

2.2.4 Wprowadzenie obowiązku publikowania co roku rejestru umów przez instytucje publiczne, spółki Skarbu Państwa i partie polityczne otrzymujące subwencję.

### **3. Przeciwdziałanie korupcji**

#### **3.1 Podniesienie standardów rzetelności zawodowej w administracji publicznej i przeciwdziałanie korupcji oraz wprowadzenie prewencyjnych programów zapobiegania korupcji do instytucji publicznych.**

3.1.1 Przegląd realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji 2014-2019 (wykorzystanie wyników kontroli NIK planowanej na 2016 r.).

3.1.2 Stworzenie spójnych zasad dotyczących konfliktu interesów, ujednoczenie i uporządkowanie przepisów dotyczących zachowania bezstronności.

3.1.3 Ustalenie na poziomie załącznika do ustawy wzoru oświadczenia majątkowego wypełnianego przez urzędników samorządowych i rządowych.

3.1.4 Wprowadzenie obowiązku jawności oświadczeń majątkowych osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji rządowej, podobnie jak posłów i senatorów oraz wskazanych w ustawie osób pełniących funkcje publiczne w samorządzie terytorialnym.

3.1.5 Stworzenie kodeksu etycznego i postępowania w przypadku korupcji i sygnalistów w każdym urzędzie administracji publicznej oraz spółce Skarbu Państwa korzystając z rozwiązań przewidzianych w Zarządzeniu nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. *w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.*

#### **3.2 Wzmocnienie ochrony tzw. sygnalistów (ang. *whistleblowers*) w polskim prawie.**

3.2.1 Wprowadzenie do systemu prawnego koncepcji sygnalisty i objęcie takich osób ustawową ochroną prawną z tytułu informowania o nieprawidłowościach w miejscu pracy szerokiej grupy pracowników (nie tylko tych zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę, ale także pracowników na umowach cywilnoprawnych, samozatrudnionych, kontrahentów, stażystów i wolontariuszy).

3.2.2 Zagwarantowanie poufności danych osobowych sygnalisty.

3.2.3 Motywowanie i edukowanie pracodawców w zakresie wdrażania wewnętrznych systemów sygnalizowania w swoich organizacjach, wzrost zaangażowania inspektorów pracy w ochronę sygnalistów oraz przeszkolenie ich w tym zakresie.

#### **3.3 Stworzenie systemu wymiany wiedzy o wprowadzaniu nowych rozwiązań technologicznych w instytucjach publicznych i spółkach Skarbu Państwa.**

3.3.1 Powierzyć jednej jednostce w administracji publicznej rolę pośrednika w wymianie wiedzy wynikającej z pisania specyfikacji zamówień publicznych na nowoczesne rozwiązania technologiczne.

3.3.2 Zorganizować w ramach Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP) szkolenia

dla urzędników z prowadzenia przetargów na zamówienia publiczne, które będą prowadzili urzędnicy zajmujący się tymi zamówieniami np. w ZUS, MF oraz w spółkach Skarbu Państwa.

3.3.3 Stworzyć w ramach KSAP studia podyplomowe specjalizujące się w zarządzaniu procesami ICT w administracji publicznej.

#### **4. Partycypacja obywatelska.**

##### **4.1 Zapewnienie większego udziału społeczeństwa w procesie rządzenia poprzez podejmowanie działań nastawionych na zwiększenie społecznej kontroli nad państwem, organami władzy i instytucjami publicznymi.**

4.1.1 Umożliwienie śledzenia wydatków publicznych poprzez udostępnianie (w formacie XML) m.in. ustawy budżetowej, informacje dotyczące wykonania budżetu państwa, funduszy celowych m.in. ubezpieczeń społecznych, pracy, czy Narodowego Funduszu Zdrowia, w tym harmonogram dochodów i wydatków w rozbiciu na poszczególne lata, informacje dotyczące klasyfikacji budżetowej.

4.1.2 Zorganizowanie otwartego konkursu na wizualizację dochodów i wydatków sektora finansów publicznych (budżet, samorzady i fundusze celowe).

##### **4.2 Zwiększyć wykorzystanie przez samorzady narzędzia włączania obywateli w proces stanowienia prawa przez popularyzację budżetów obywatelskich.**

4.2.1 Uregulować prawnie zasady tworzenia budżetów partycypacyjnych przez samorzady (podobnie jak Karty Dużych Rodzin).

4.2.2 Stworzyć poradnik dla samorządów dotyczący wprowadzania budżetów partycypacyjny przygotowany przez MSWiA lub na zlecenie tej instytucji, który mógłby być przyjęty uchwałą Rady Ministrów.

4.2.3 Stworzyć dla samorządów interfejs do elektronicznego głosowania w ramach budżetów obywatelskich.

##### **4.3 Popularyzacja idei otwartości i partycypacji społecznej wśród obywateli, decydentów i urzędników.**

4.3.1 Promocja uczestnictwa w konsultacjach społecznych w ramach kampanii społecznej „Masz głos częściej niż co cztery lata”.

4.3.2 Stworzenie rządowych zasad prowadzenia konsultacji społecznych przyjętych jako załącznik do Regulaminu Pracy Rady Ministrów.

4.3.3 Stworzenie podręcznika dla urzędników o prowadzeniu konsultacji społecznych (przede wszystkim drogą elektroniczną).

*Autorzy projektu:*

*Piotr Arak, Krzysztof Izdebski, Bartosz Kwiatkowski, Mariusz Madejczyk, Grzegorz Makowski, Igor Ostrowski, Grzegorz Sibiga, Rafał Szymczak, Alek Tarkowski.*