

8

Otwarte rządzenie na szczeblu lokalnym w Polsce

Niniejszy rozdział ocenia inicjatywy polskich jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego¹ w zakresie otwartego rządzenia w odniesieniu do postanowień Rekomendacji Rady OECD z 2017 r. w sprawie otwartego rządzenia. Ponadto analizuje on, w jaki sposób zasady przejrzystości, uczciwości, odpowiedzialności i udziału interesariuszy mogą zostać włączone do procesów decyzyjnych w celu dalszej poprawy kształtowania polityki oraz osiągnięcia bardziej wydajnego i skutecznego projektowania i świadczenia usług. Na końcu rozdziału przedstawiono zalecenia mające na celu wsparcie wszystkich rodzajów JST oraz szczebla krajowego w przyjęciu strategicznego podejścia do otwartego rządzenia.

Wstęp

Bardziej niż kiedykolwiek dotychczas, obywatele na całym świecie domagają się większej otwartości, przejrzystości, uczciwości i udziału w rządzeniu na wszystkich szczeblach. Oczekują administracji publicznej, która będzie bardziej przejrzysta, odpowiedzialna i reaktywna i - aby osiągnąć ten cel - coraz częściej współpracującą z interesariuszami. Oczekują oni polityk i usług odpowiadających na ich potrzeby i wymagania oraz władz, które będą wsłuchiwać się w ich opinie i obawy. Ta nowa kultura rządu, która stawia obywateli i innych interesariuszy w centrum polityki publicznej i świadczonych usług, znana jako otwarte rządy. Jest ona definiowana przez OECD jako "kultura rządu, która promuje zasady przejrzystości, uczciwości, odpowiedzialności i angażowania interesariuszy, aby wspierać demokrację i rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu". (OECD, 2017^[1]).

W ostatnich latach nastąpił znaczny wzrost liczby rządów krajowych i samorządów lokalnych, które przyjęły strategię i podjęły działania w zakresie otwartego rządu. Doprowadziło to do konsolidacji tego obszaru polityki jako priorytetu w ramach szerszego programu transformacji sektora publicznego. W niektórych przypadkach gminy, powiaty, miasta i regiony są liderami i inspirują rządy krajowe do podejmowania analogicznych działań i inicjatyw. Na przykład we Francji ruch na rzecz otwierania danych rozpoczął się na szczeblu lokalnym i stał się źródłem oddolnej presji, która skłoniła rząd krajowy do intensyfikacji działań i dotrzymania kroku postępom dokonującym się na szczeblu lokalnym. (OECD, 2018^[2]). W innych przypadkach rządy krajowe wdrażają kompleksowe strategie otwartego rządu realizowane we wszystkich jednostkach i na wszystkich szczeblach administracji publicznej, a ich wymagania są przekazywane ogólnie na poziom lokalny; takim przykładem jest ambitny program reform w Kolumbii, którego celem jest transformacja wykraczająca poza model otwartego rządu w kierunku otwartego państwa (OECD, 2019^[3]). W związku z tym samorządy terytorialne odgrywają kluczową rolę zarówno dla wdrażania, jak i kształtowania polityk i wytycznych krajowych, a także ze względu na możliwości realizowania własnych innowacyjnych programów w zakresie otwartego rządu, wykraczających poza zakres programów wprowadzanych przez władze krajowe (OECD, forthcoming^[4]).

Nic dziwnego, że reformy otwartego rządu często odbywają się na szczeblu lokalnym. Stanowią one najbliższy punkt kontaktu dla wielu interesariuszy, a obywatele mają większe szanse wpływu na lokalne polityki i sposoby świadczenia usług w ich własnych społecznościach. Wdrażanie inicjatyw z zakresu otwartego rządu na szczeblu lokalnym oferuje szereg możliwości promowania bardziej integracyjnego sposobu rządu, a także wspierania zaangażowania interesariuszy w proces kształtowania polityki w celu wzmocnienia pozycji obywateli, opracowania bardziej elastycznej polityki publicznej i ostatecznie budowania większego zaufania do każdego rządu. Aby reformy te mogły dojść do skutku, konieczny jest system odpowiednich ram prawnych, regulacyjnych i instytucjonalnych wraz ze strategicznym podejściem do otwartego rządu i kierowania tymi inicjatywami. Ponadto należy wprowadzić solidne środki wykonawcze, w tym ulepszone mechanizmy koordynacji, wyraźny mandat i niezbędne kompetencje i, a także poszerzenie wiedzy i umiejętności zarówno urzędników publicznych, jak i obywateli, aby skutecznie włączyć zasady otwartego rządu do procesów kształtowania polityki.

Tworzenie warunków dla otwartego rządu w samorządach lokalnych w Polsce

Otwarte rządy jako katalizator rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu

OECD uznaje, że otwarte rządy jest kluczowym czynnikiem przyczyniającym się do osiągnięcia różnych rezultatów politycznych w wielu różnych dziedzinach. Otwarte rządy może jednak oznaczać różne rzeczy dla różnych interesariuszy i twórców polityk, a na to, co się z tym wiąże, często wpływają czynniki polityczne, społeczne i kulturowe. W ostatnich dziesięcioleciach reformatorzy, zarówno z kręgów

rządowych, jak i spoza nich, opowiadali się za przekształceniem relacji między rządem a obywatelami w dialog, kładąc nacisk na uwzględnienie zasad otwartego rządzenia (Ramka 8.1) na każdym etapie procesu kształtowania polityki.

Ramka 8.1. Definiowanie zasad otwartego rządzenia

- **Przejrzystość:** Przejrzystość rządzenia odnosi się do dostępu interesariuszy do danych i informacji publicznych – ujawnianych zarówno proaktywnie, jak i reaktywnie - dotyczących działań publicznych podejmowanych przez urzędników publicznych i rezultatów tych działań, a także otwartości w publicznym procesie podejmowania decyzji.
- **Rozliczalność:** Rozliczalność odnosi się do relacji związanej z odpowiedzialnością i obowiązkiem władz, organów publicznych, urzędników publicznych i decydentów w zakresie dostarczania przejrzystych informacji na temat ich aktywności, podejmowanych działań i ich rezultatów oraz ponoszenia za nie odpowiedzialności. Obejmuje ona również prawo obywateli i interesariuszy do dostępu do takich informacji i związaną z nim odpowiedzialność, a także możliwość kontrolowania działań władz i ich nagradzania lub sankcjonowania za pośrednictwem kanałów wyborczych, instytucjonalnych, administracyjnych i społecznych.
- **Spójność:** Spójność odnosi się do ciągłego przestrzegania wspólnych wartości, zasad i norm etycznych w celu utrzymania oraz priorytetowego traktowania interesu publicznego w stosunku do interesu prywatnego w sektorze publicznym.
- **Zaangażowanie interesariuszy:** Zaangażowanie interesariuszy odnosi się do wszelkich sposobów w jakie interesariusze (w tym wszystkie zainteresowane i docelowe podmioty np. osoby fizyczne - bez względu na ich wiek, płeć, orientację seksualną, przynależność religijną i polityczną oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego (OSO), dziennikarze, związki zawodowe, naukowcy) mogą być zaangażowani w cykl opracowywania programów i polityk oraz projektowania i świadczenia usług, począwszy od wymiany informacji do planowania konsultacji oraz zwiększenia zaangażowania i współpracy na wszystkich etapach procesu decyzyjnego.

Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie OECD (2017^[11]), *Recommendation of the Council on Open Government*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> oraz OECD (2017^[15]), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>.

W tej nowej relacji obywatele nie są już biernymi odbiorcami informacji ze strony administracji publicznej i obserwatorami procesu kształtowania polityk. Wręcz przeciwnie - rządy i obywatele angażują się we współtworzenie wartości z korzyścią dla wszystkich stron (OECD, 2016^[6]). Wszyscy uczestnicy życia społecznego, od obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego po gospodarczy sektor prywatny, mają unikalną perspektywę i wgląd w kwestie programowe i polityczne, które mają wpływ na ich życie. Zaangażowanie tych podmiotów w proces podejmowania decyzji przyczynia się do lepszego, bardziej ukierunkowanego wykorzystywania ograniczonych zasobów publicznych, jak również do większego poparcia ze strony interesariuszy dla proponowanych polityk i reform (patrz również Rozdział 4 na temat wykorzystania dowodów w strategicznym procesie podejmowania decyzji). (OECD, 2016^[6]). Co ważne, sygnalizuje to również szacunek dla obywateli ze strony rządzących i daje im szansę na podejmowanie działań w swoich społecznościach. Biorąc pod uwagę że istnieje wiele pośrednich form zaangażowania, OECD opracowała typologię definiującą różne relacje zachodzące pomiędzy obywatelami a władzą, uszeregowane od najłagodniejszych do silniejszych form partycypacji: informowanie, konsultacje i zaangażowanie.

Władze krajowe i samorządy terytorialne na całym świecie od dawna wdrażają powyższe praktyki i inicjatywy mające na celu promowanie zasad otwartego rządzenia w poszczególnych sektorach, na przykład w dziedzinie planowania przestrzennego lub ochrony środowiska, niekoniecznie zdając sobie sprawę z tego, że są one związane z koncepcją otwartego rządzenia. Rządy coraz częściej dostrzegają jednak korzyści płynące z przestrzegania tych zasad w ramach zintegrowanego i spójnego podejścia. Korzyści te obejmują, między innymi:

- **Polityki dostosowane do realiów i bardziej odpowiadające potrzebom:** Interesariusze zapewniają swoją wiedzę i perspektywę w obszarach, w których władze wykazują mniejszą orientację i zrozumienie, co sprawia, że polityki mają większe szanse na osiągnięcie zakładanych celów.
- **Lepsze projektowanie i świadczenie usług:** Obywatele to osoby korzystające z usług publicznych, a zatem są oni w stanie najlepiej rozpoznać ich niedociągnięcia i potencjalne obszary wymagające poprawy. Zaangażowanie większej liczby opinii i głosów, w szczególności zmarginalizowanych grup demograficznych, da rządzącym lepszy wgląd w braki w usługach i uświadomi konieczność reform.
- **Zwiększona legitymizacja rządzenia:** Jeśli proces podejmowania decyzji przez władze jest przejrzysty, rozliczalny i partycypacyjny, interesariusze będą bardziej skłonni popierać zgłaszane propozycje, a docelowo wzrośnie poziom zaufania do urzędników publicznych, ich kompetencji i zdolności do realizacji składanych obietnic.
- **Odbudowa zaufania:** Brak zaufania osłabia gotowość obywateli do uczestniczenia w demokracji i wnoszenia wkładu w rozwój lokalnej społeczności. Zaufanie do instytucji jest ważne dla powodzenia wielu polityk, programów i regulacji rządowych, które zależą od współdziałania i przestrzegania zasad przez obywateli.
- **Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu:** Otwartość ma kluczowe znaczenie dla stymulowania i przyspieszania postępu i innowacji w administracji publicznej oraz upodmiotawiania obywateli ze wszystkich środowisk społecznych, tak aby znali oni swoje prawa obywatelskie i możliwości interakcji ze swoimi władzami, zgłaszania propozycji opartych na ich unikalnej perspektywie oraz monitorowania i oceny wyników kształtowania polityk zmierzających do zapewnienia zrównoważonego i oddolnego rozwoju gospodarczego i społecznego.

W związku z tym reformy w kierunku otwartego rządzenia są wykorzystywane przez władze wszystkich szczebli jako katalizator dla osiągnięcia nadrzędnych celów politycznych, takich jak poprawa demokracji, wspieranie rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu czy zwiększenie poziomu zaufania. Aby osiągnąć te cele, władze muszą wdrożyć odpowiednie strategie i inicjatywy. Opierając się na zbiorowych doświadczeniach swoich członków i partnerów, Rada OECD złożona ze wszystkich państw członkowskich OECD, w tym Polski, zatwierdziła w 2017 r. „Rekomendację w sprawie otwartego rządzenia”, aby wesprzeć władze w tych dążeniach (zob. Ramka 8.2).

Ramka 8.2. Podsumowanie zapisów Rekomendacji Rady OECD w sprawie otwartego rządzenia

1. Opracowywanie i wdrażanie strategii i inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia we współpracy z interesariuszami oraz zwiększanie zaangażowania polityków, członków parlamentu, wyższej kadry kierowniczej i urzędników publicznych.
2. Zapewnienie istnienia i wdrożenia niezbędnych ram prawnych i regulacyjnych w zakresie otwartego rządzenia przy jednoczesnym ustanowieniu odpowiednich mechanizmów nadzoru w celu zapewnienia ich przestrzegania.
3. Zapewnienie skutecznej operacjonalizacji i upowszechnienia strategii i inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia.
4. Koordynowanie, za pomocą niezbędnych mechanizmów instytucjonalnych, strategii i inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia - w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym - na wszystkich szczeblach administracji publicznej, aby zapewnić ich dostosowanie do wszelkich istotnych celów społeczno-gospodarczych i przyczynianie się do ich realizacji.
5. Opracowanie i wdrożenie mechanizmów monitorowania, ewaluacji i uczenia się w odniesieniu do strategii i inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia.
6. Aktywne komunikowanie strategii i inicjatyw otwartego rządzenia, a także o ich rezultatach, wynikach i wpływie.
7. Proaktywne udostępnianie jasnych, kompletnych, aktualnych, wiarygodnych i istotnych danych i informacji z sektora publicznego, które są bezpłatne, dostępne w otwartym i niezastrzeżonym formacie nadającym się do odczytu maszynowego, są łatwe do znalezienia, zrozumienia, wykorzystania i ponownego użycia oraz są rozpowszechniane za pośrednictwem dużej liczby kanałów, a ich priorytetyzacja odbywa się w porozumieniu z interesariuszami.
8. Zapewnienie wszystkim interesariuszom równych, sprawiedliwych możliwości uzyskania informacji i udziału w konsultacjach oraz aktywne angażowanie ich we wszystkie fazy cyklu kształtowania polityk oraz projektowania i świadczenia usług. Powinno się to odbywać w odpowiednim czasie i przy minimalnych kosztach, unikając powielania działań, tak aby zminimalizować efekt przeciążenia konsultacjami.
9. Poszukiwanie innowacyjnych sposobów skutecznego angażowania interesariuszy w celu pozyskiwania pomysłów i współtworzenia rozwiązań oraz wykorzystania możliwości, jakie dają narzędzia cyfrowej administracji.
10. Zbadanie możliwości przejścia od koncepcji otwartego rządzenia do koncepcji otwartego państwa, przy jednoczesnym respektowaniu ról, prerogatyw i ogólnej niezależności wszystkich interesariuszy, zgodnie z istniejącymi uwarunkowaniami prawnymi i instytucjonalnymi.

Źródło: OECD (2017^[11]), *Rekomendacja Rady ds. Otwartego rządzenia*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

Polski kontekst dla reform otwartego rządzenia

W ciągu ostatniej dekady polski rząd podjął wysiłki na rzecz poprawy standardów rządzenia, włączając elementy otwartego rządzenia do kluczowych krajowych dokumentów programowych. Przykładowo, w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2020 z 2017 roku (wraz z perspektywą do 2030 roku) podkreślono potrzebę zapewnienia "włączających i skutecznych instytucji publicznych – dostępnych i otwartych dla obywateli oraz przedsiębiorców" (Government of Poland, 2017^[7]). Podobnie, *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030: Trzecia fala nowoczesności* z 2013 roku artykułuje kluczową strategię

działań na najbliższą dekadę. Strategia ta podkreśla, w ramach jednego z trzech kluczowych filarów (innowacyjność, dyfuzja, efektywność), potrzebę zwiększenia skuteczności państwa w byciu przyjaznym dla obywateli (Government of Poland, 2013^[8]).

Ponadto niektóre krajowe podmioty publiczne mają uprawnienia w dziedzinach związanych z zasadami otwartego rządu i są dobrze przygotowane do dalszego rozwijania tego tematu. Na przykład Departament Społeczeństwa Obywatelskiego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) ma za zadanie przygotowywanie projektów regulacji prawnych dotyczących wspierania przez państwo społeczeństwa obywatelskiego i prowadzenia dialogu obywatelskiego. (Chancellery of the Prime Minister^[9]). Do niedawna do zadań Departamentu Zarządzania Danymi w Ministerstwie Cyfryzacji należało tworzenie i współtworzenie -politik otwierania danych rządowych (Ministry of Digital Affairs^[10]). Po przyjęciu w październiku 2020 r. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministerstwa Cyfryzacji, zadania te są obecnie realizowane również przez KPRM (President of the Council of Ministers, 2020^[11]). Innym istotnym autonomicznym organem publicznym jest w Polsce Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO). Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich podjęło szereg działań w celu zapewnienia Polakom ochrony swobód obywatelskich i praw człowieka, w tym poprzez aktywne kampanie informacyjne na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, mające na celu podniesienie poziomu świadomości w kwestii praw obywatelskich i sposobów ich ochrony. Jednakże, pomimo spełnienia wszystkich kryteriów kwalifikujących do członkostwa od czasu utworzenia Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu (Open Government Partnership - OGP) w 2011 r., Polska nie przystąpiła do OGP, międzynarodowej inicjatywy, której celem jest doprowadzenie do podjęcia konkretnych zobowiązań przez rządy krajowe i władze niższych szczebli w zakresie promowania otwartego rządu i wzmocnienia pozycji obywateli, z krajowymi i lokalnymi członkami we wszystkich regionach świata. (Open Government Partnership^[12]).

Zdaniem wielu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, od 2015 r. Polska stoi przed poważnymi wyzwaniami związanymi z tworzeniem właściwego środowiska dla przeprowadzenia reform na rzecz otwartego rządu. Zgodnie z indeksem praworządności World Justice Project (2020) (2020^[13]), kraj plasuje się poniżej średniej wśród państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (European Free Trade Association - EFTA) pod względem istotnych wskaźników, takich jak publikowanie regulacji prawnych i danych rządowych, prawo do informacji, mechanizmy składania skarg i zaangażowanie obywatelskie. Według Reporterów bez Granic, wzrost kryminalizacji zniesławienia miał negatywny wpływ na wolność słowa dziennikarzy i niezależnych mediów. Tendencja ta spowodowała, że Polska spadła w rankingu Światowego Indeksu Wolności Prasy z 22. miejsca w 2013 r., kiedy indeks powstał, na 62. miejsce w 2020 r. (RSF, 2020^[14]). Ponadto Indeks Percepcji Korupcji 2019 Transparency International plasuje² Polskę na 41. miejscu spośród 180 państw. Indeks Demokracji opracowany przez zespół badawczy Economist Intelligence Unit (EIU) wykazał również, że pozycja Polski spada z roku na rok począwszy od 2014 roku, umieszczając ją na 57. miejscu spośród 167 państw (EIU, 2019^[15]). W raporcie EIU Poland Report (czerwiec 2020 r.) odnotowano, że spór Polski z Komisją Europejską (KE) dotyczący praworządności odnosi się do reform rządu w zakresie krajowego systemu sądownictwa (EIU, 2020^[16]). Podczas gdy Globalny Indeks Konkurencyjności Światowego Forum Ekonomicznego (World Economic Forum Global Competitiveness Index) ocenia Polskę stosunkowo dobrze, na 34. miejscu na 141 państw pod względem występowania korupcji, raport stwierdza jednocześnie, że system kontroli i równowagi uległ pogorszeniu w ostatnich latach (World Economic Forum, 2019^[17]). Znalazło to również odzwierciedlenie w najnowszym raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym wskazano na eskalację problemów systemowych związanych z wyzwaniami w zakresie praworządności (Polish Ombudsman, 2018^[18]).

Jak przedstawiono w Ramka 8.1, Rekomendacja OECD w sprawie otwartego rządu definiuje interesariuszy jako "każdą zainteresowaną i/lub objętą oddziaływaniem stroną, w tym osoby fizyczne, bez względu na ich wiek, płeć, orientację seksualną, afiliację religijną i polityczną oraz instytucje i organizacje, zarówno rządowe, jak i pozarządowe, reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, środowisko

akademickie, media lub sektor prywatny" (OECD, 2017^[11]). Zapewnienie warunków włączających i równości wszystkich segmentów społeczeństwa, w szczególności grup słabszych, niedostatecznie reprezentowanych lub zmarginalizowanych, jest kluczem do promowania otwartego rządu. CIVICUS, globalny sojusz mający na celu wzmocnienie działań obywatelskich i społeczeństwa obywatelskiego na całym świecie, zgłosił szereg naruszeń praw podstawowych oraz swobód obywatelskich, które miały miejsce również na szczeblu lokalnym (CIVICUS^[19]). Przykładowo, od stycznia 2019 r. ponad 80 gmin, powiatów i województw zadeklarowało, że są "wolne od ideologii LGBTI". Choć deklaracje te nie mają mocy prawnej, przyczyniły się one do wykreowania atmosfery zastraszenia (OECD, 2020^[20]). Rekomendacja OECD w sprawie otwartego rządu podkreśla znaczenie przyznania "wszystkim interesariuszom równych i sprawiedliwych możliwości otrzymywania informacji i uczestniczenia w konsultacjach oraz aktywnego angażowania się" w publiczny proces decyzyjny w celu zapewnienia bardziej świadomych i skutecznych polityk, ponieważ wykluczenie niektórych grup z życia publicznego nieuchronnie prowadzi do pogorszenia jakości rządu. W istocie, szczególne wysiłki "powinny być nakierowane na dotarcie do najważniejszych, najbardziej wrażliwych, niedostatecznie reprezentowanych i zmarginalizowanych grup społecznych" (OECD, 2017^[11]), aby zapewnić uwzględnienie szerokiego zakresu perspektywy i wiedzy merytorycznej, co ostatecznie doprowadzi do bardziej spójnego i efektywnego kształtowania polityk oraz projektowania i świadczenia usług.

Jeśli chodzi o przejrzystość rządu, zapewnienie dostępu do informacji publicznej (DIP) jest podstawowym narzędziem, które pozwala obywatelom rozliczać rządy, a jednocześnie umożliwia bardziej świadome uczestnictwo w procesie tworzenia polityk. Na poziomie krajowym w Polsce prawo do informacji (PDI) jest zagwarantowane w Art. 61 Konstytucji z 1997 r. i egzekwowane w oparciu o ustawę o dostępie do informacji publicznej przyjętą w 2001 r. (OSCE^[21]). W rankingu Globalnego Prawa do Informacji (Global Right to Information) polskie prawo znajduje się na 76. miejscu wśród 128 ocenianych krajów, a niektóre przepisy uznawane są za słabe lub niewystarczające (RTI Rating, n.d.^[22]). Analiza przeprowadzona przez Fundację Batorego wykazała szereg problemów w procesie wnioskowania o dostęp do informacji, w tym częste odmowy bez odpowiedniego uzasadnienia, opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków i niekompletne odpowiedzi (Batory Foundation, 2014^[23]). W opracowaniu OECD *Open Government Data Review of Poland* wyjaśniono, że wynika to częściowo z dużej liczby wniosków, która wywiera presję na zdolność instytucji publicznych do udzielania odpowiedzi (OECD, 2015^[24]).

Poza zapisami Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dotyczącymi konsultacji w sprawie regulacji prawnych, społeczeństwo obywatelskie ma niewiele możliwości, by w znaczący sposób zaangażować się i dostrzec wpływ i rezultaty swojej partycypacji. Rozwój formalnych ram działalności społecznej, takich jak członkostwo w organizacjach pozarządowych (NGO) czy wkład w działalność społeczną, utrzymuje się w Polsce na umiarkowanym poziomie (OECD^[25]). Wolontariat za pośrednictwem organizacji (określany jako "wolontariat formalny") jest w Polsce mniej powszechny, niż w przeciętnym kraju OECD: 19,4% polskiej populacji w wieku produkcyjnym deklaruje, że zaangażowało się w formalny wolontariat w ciągu ostatnich 12 miesięcy, w porównaniu do 34,2% w krajach OECD. (OECD, 2015^[24]). Mimo to polskie społeczeństwo obywatelskie jest dość zróżnicowane: obejmuje nie tylko formalne organizacje pozarządowe³ zajmujące się kwestiami związanymi z demokracją i rządami prawa, ale całą gamę organizacji, od związków zawodowych po organizacje studenckie (CIVICUS^[19]). Na koniec 2018 r. w kraju zarejestrowanych było około 26 000 fundacji i 117 000 stowarzyszeń. Szacuje się jednak, że tylko około 70% zarejestrowanych organizacji, czyli około 100 000 stowarzyszeń i fundacji, pozostaje aktywnych (USAID, 2018^[26]). Ponadto istnieje również około 50 000 innych podmiotów, które są w szerokim ujęciu zaliczane do trzeciego sektora i mogą obejmować od spółdzielni socjalnych i organizacji pracodawców po cechy rzemieślnicze i instytucje kościelne, i które różnią się poziomem formalizacji, zwłaszcza na szczeblu lokalnym (USAID, 2018^[26]). Zostało to potwierdzone podczas misji informacyjnej, ponieważ wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego, z którymi współpracował zespół OECD, to organizacje społeczne, które można określić raczej jako usługodawców (np. kluby społeczne, sportowe i rekreacyjne), niż organizacje zajmujące się konkretnymi tematami, promujące określone zmiany w polityce publicznej w takich dziedzinach, jak opieka zdrowotna, edukacja, opieka społeczna czy środowisko. W praktyce jednak

wiele JST szczebla lokalnego w szerokim zakresie zleca różne usługi organizacjom działającym w takich obszarach, jak pomoc społeczna, sport i kultura.

Kluczowym wyzwaniem dla wielu organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest pozyskanie odpowiednich funduszy na planowane działania, niezależnie od tego, czy pochodzą one od rządu, czy ze źródeł zewnętrznych, takich jak organizacje międzynarodowe. Na poziomie wojewódzkim fundusze unijne są alokowane i wydatkowane m.in. w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych, czyli po jednym na każde województwo, w których urząd marszałkowski pełni funkcję instytucji zarządzającej. Celem regionalnych programów operacyjnych jest wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego województw, a finansowanie jest dostosowane do siedmioletnich perspektyw budżetowych UE. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyrażają jednak obawy, że fundusze z nowych programów UE nie będą w równym stopniu dostępne dla całego tego sektora w nadchodzącym okresie. Amerykańska Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID) zauważa, że w Polsce organizacje pozarządowe, postrzegane jako "lojalne" wobec władz partii rządzącej otrzymują duże dofinansowanie rządowe, podczas gdy te, które koncentrują się na kwestiach takich, jak demokracja i prawa człowieka/obywatela, mają niewielki dostęp do tych źródeł finansowania lub nie mają go wcale (USAID, 2018^[26]). Aby rozwiązać ten problem, *Narodowe Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego* (NCRSO), agencja rządowa utworzona w 2017 roku w celu rozdysponowania wszystkich środków publicznych przeznaczonych na rozwój społeczeństwa *obywatelskiego*, opracowało i sfinansowało nowe programy wspierające społeczeństwo obywatelskie (Novakova, 2020^[27]).

Ogólnie rzecz biorąc, zaangażowanie obywatelskie jest w Polsce stosunkowo słabe na szczeblu krajowym, co można przypisać wielu czynnikom, począwszy od komunistycznej przeszłości po zawężenie przestrzeni obywatelskiej w ostatnich latach. CIVICUS zwraca uwagę na paradoks polskiego społeczeństwa obywatelskiego, stwierdzając, że w Polsce "istnieje całkiem dobrze skoordynowane i ukształtowane, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie przy jednoczesnym słabym poziomie zaangażowania obywatelskiego" (Jacobsson and Korolczuk, 2017^[28]). Z czasem może to prowadzić do niższego poziomu zaufania do władz i mniejszej interakcji obywatelskiej z krajowymi instytucjami rządowymi, w tym niższych wskaźników frekwencji wyborczej, która w wyborach w 2019 r. w Polsce wyniosła tylko 55%, w porównaniu ze średnią OECD wynoszącą 68% (OECD, n.d.^[25]). Może to również spowodować, że obywatele będą coraz mniej skłonni do działalności wolontariackiej w swoich społecznościach i do angażowania się w ich rozwój.

Na podstawie badań i misji informacyjnych OECD wydaje się jednak, że sytuacja na szczeblu lokalnym jest bardziej obiecująca, ponieważ obywatele zwracają się ku społeczeństwu obywatelskiemu i innym formom zaangażowania, aby ich głos został usłyszany i aby rozliczać administrację publiczną z jej działań. Według Eurobarometru z 2019 r. zaufanie do samorządowych władz regionów (56%) jest wyższe niż do rządu (38%) (EC, 2019^[29]). Ten wyższy poziom zaufania może zostać wykorzystany przez JST szczebla lokalnego do promowania zaangażowania obywateli, przy jednoczesnym zwiększeniu przejrzystości i inkluzywności procesu podejmowania decyzji przez władze. Niektóre z problemów omawianych powyżej w odniesieniu do szczebla krajowego, takie jak ochrona i wspieranie otwartego, demokratycznego i partycypacyjnego rządzenia, mają swoje reperkusje na poziomie lokalnym, na przykład w postaci spadku finansowania krajowego dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się konkretnymi zagadnieniami. Jednostki samorządu lokalnego mają jednak szerokie uprawnienia do kierowania własnymi sprawami i wdrażania kultury otwartego rządzenia, w tym poprzez inicjatywy na rzecz zaangażowania obywateli, budżet partycypacyjny oraz preferowane formy komunikowania się z szerokim gronem interesariuszy i włączania ich w proces podejmowania decyzji publicznych.

Aktualny stan otwartego rządzenia na szczeblu lokalnym

Samorządy lokalne znajdują się w czołówce reform otwartego rządzenia. Ich mniejsza populacja umożliwia większą bliskość z obywatelami, co ułatwia im spełnianie wymogów w zakresie przejrzystości,

rozliczalności i zdolności reagowania. Ułatwia to również wdrażanie bardziej ukierunkowanych i innowacyjnych polityk publicznych oraz regularne możliwości promowania zasad otwartego rządzenia (OECD, 2019^[30]). Tak jest również w Polsce, gdzie szerokie kompetencje polskich samorządów lokalnych wynikają w dużej mierze z procesu decentralizacji pod koniec XX wieku, który był jednym z najbardziej udanych aspektów polskiego przejścia do stabilnej demokracji (więcej informacji na ten temat znajduje się w rozdziale 6 poświęconym współdziałaniu różnych poziomów władz publicznych) (COE, 2019^[31]). Koncepcja samorządu terytorialnego stanowiła jeden z najważniejszych filarów tej transformacji. Zakres kompetencji gmin rozciąga się obecnie od planowania przestrzennego, telekomunikacji, transportu publicznego i zdrowia do opieki społecznej, kultury, turystyki, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi innych samorządów. Obejmuje ona również "wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie są ustawowo zastrzeżone dla innych organów", co sugeruje, że samorządy lokalne mają znaczną autonomię w podejmowaniu inicjatyw wykraczających poza te, które są wskazane w aktach prawnych. Takie ramy prawne pozwoliły samorządom lokalnym na większą elastyczność w poszukiwaniu innowacyjnych sposobów zaspokajania potrzeb obywateli metodami, które nie wynikają wprost z przepisów prawa i nie są narzucane przez rząd. Ten zakres kompetencji zapewnia także, że samorządy lokalne w Polsce, jeśli tylko zechcą, mogą znaleźć sposób na zniwelowanie barier dla otwartości, które można zaobserwować na szczeblu krajowym i zająć się tymi wyzwaniami we własnych społecznościach.

W Polsce samorządy lokalne realizują, w różnym stopniu i stawiając sobie różne cele, szereg inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia. OECD definiuje takie inicjatywy jako "działania podejmowane przez władze publiczne, lub daną instytucję publiczną, w celu osiągnięcia konkretnych celów w obszarze otwartego rządzenia, począwszy od opracowywania projektów ustaw po realizację konkretnych działań, takich jak konsultacje online" (OECD, 2017^[1]). Polskie ramy prawne, przedstawione w Tabeli 8.1, w dużej mierze kształtują zasady i inicjatywy z zakresu otwartego rządzenia, które można odnaleźć w samorządach lokalnych.

Tabela 8.1. Ramy prawne kształtujące inicjatywy na rzecz otwartego rządzenia w Polsce

Akt prawny	Główne artykuły/przepisy/zasady/zmiany
Ustawa o dostępie do informacji publicznej (2001, ostatnie zmiany w 2020 r.)	<ul style="list-style-type: none"> • Proaktywne publikowanie informacji za pośrednictwem <i>Biuletynu Informacji Publicznej</i> (BIP). • Odpowiadanie na indywidualne prośby o informacje.
Ustawa o samorządzie gminnym (1990, ostatnie zmiany 2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Możliwość przeprowadzania referendów lokalnych (m.in. w sprawie odwołania burmistrza). • Możliwość przeprowadzenia konsultacji społecznych. • Możliwość tworzenia jednostek pomocniczych, w tym rad młodzieżowych i rad seniorów. • Przejrzystość działań gminy poprzez np. publiczne udostępnianie sesji rady gminy/powiatu i posiedzeń komisji. • Rada gminy/powiatu musi rozpatrywać skargi, wnioski i petycje od obywateli za pośrednictwem specjalnej komisji. • Możliwość udziału mieszkańców w debacie nad rocznym raportem o stanie gminy. • Możliwość inicjowania przez obywateli procedur legislacyjnych poprzez składanie propozycji uchwał do podjęcia przez radę gminy/powiatu (obywatelska inicjatywa ustawodawcza). • Możliwość prowadzenia budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego), który jest obowiązkowy dla miast na prawach powiatu.
Ustawa o funduszu sołeckim (2014, ostatnie zmiany w 2015 r.)	<ul style="list-style-type: none"> • Możliwość prowadzenia budżetu partycypacyjnego dla gminy wiejskiej i miejsko-wiejskiej.
Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Postanowienia regulujące zaangażowanie interesariuszy w procesy konsultacyjne (np. poprzez tworzenie rad pożytku publicznego). • Postanowienia dotyczące realizacji "inicjatyw lokalnych" (tj. formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu lokalnego a mieszkańcami w celu wspólnej realizacji zadania publicznego). • Przepisy umożliwiające organizacjom pozarządowym złożenie, z własnej inicjatywy, oferty realizacji zadań publicznych; właściwy organ publiczny musi dokonać formalnego przeglądu i odpowiedzieć na tę propozycję.
Ustawa o finansach publicznych (2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Zasady jawności i przejrzystości w zarządzaniu finansami publicznymi. • Przestrzeganie i promowanie standardów etycznych/integralności w jednostkach administracji publicznej.

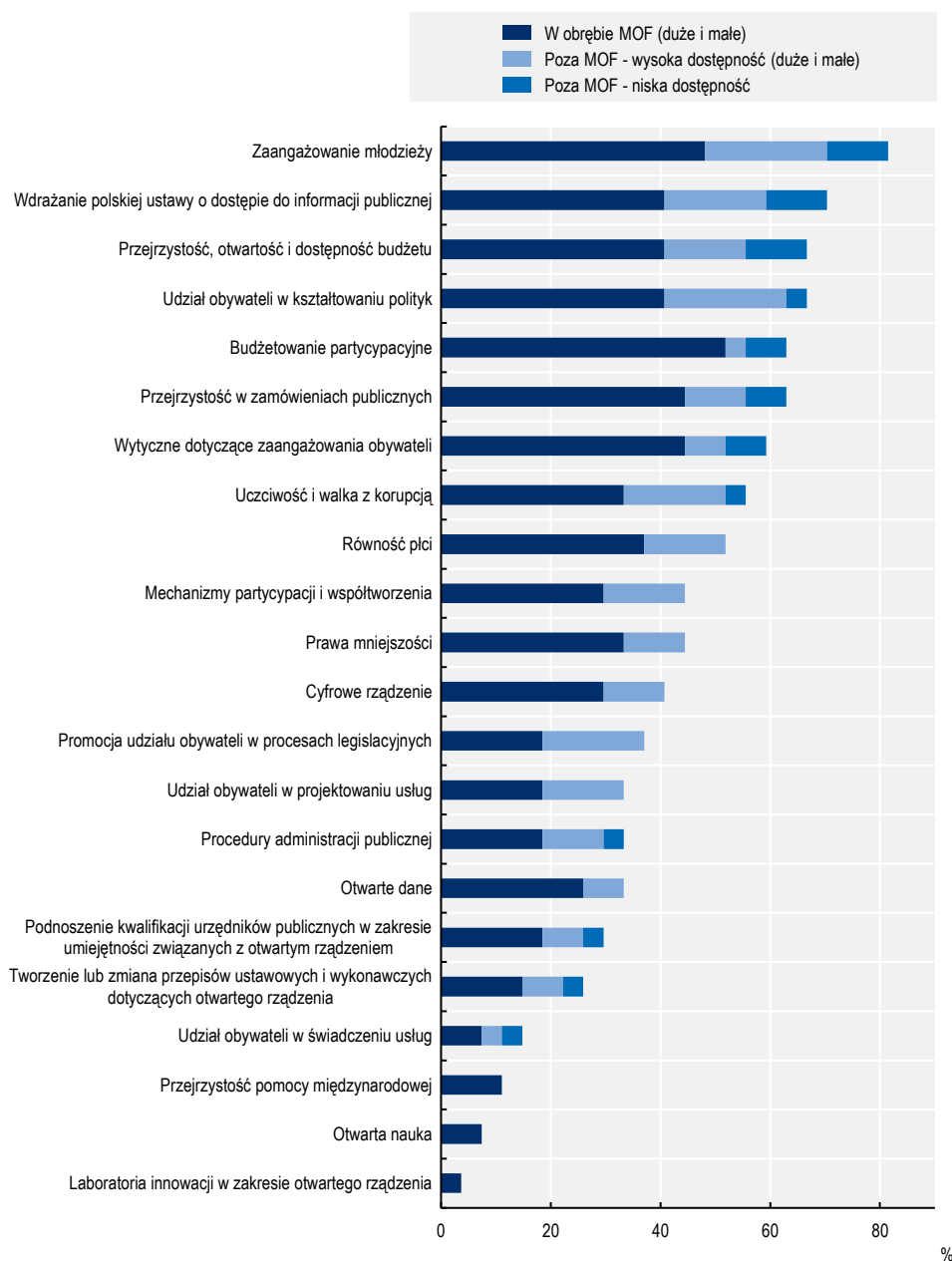
Uwaga: Wykaz ustaw i przepisów nie jest wyczerpujący.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej (2001^[32]), ustawy o samorządzie gminnym (1990^[33]), ustawy o funduszu sołeckim (2014^[34]), ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (2003^[35]) oraz ustawy o finansach publicznych (2009^[36]).

Na podstawie kwestionariusza OECD ustalono między innymi, że te samorzady lokalne znajdujące się w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF) realizują więcej inicjatyw niż pozostałe, średnio około dziesięciu, w tym te leżące poza MOF o wysokiej dostępności (średnio osiem) i o niskiej dostępności (średnio siedem), jak pokazano na Rysunek 8.1. Misje informacyjne wykazały, że może to wynikać z faktu, że jednostki samorządów lokalnych o niskiej dostępności często dysponują mniejszymi zasobami i możliwościami, aby wdrożyć więcej inicjatyw, a także są mniej świadome korzyści z tego płynących.

Ogólnie rzecz biorąc, najczęściej podejmowanymi inicjatywami we wszystkich kategoriach samorządów lokalnych (typologia OECD, patrz Wstęp do niniejszego raportu) są, co nie jest zaskakujące, działania wymagane przez prawo. W szczególności, samorzady lokalne regularnie realizują działania wynikające z obowiązku przestrzegania ustawy o dostępie do informacji publicznej (DIP) poprzez proaktywne publikowanie informacji i odpowiadanie na prośby o informacje. Ustawa o samorządzie gminnym nakłada również na samorzady lokalne obowiązek sporządzania raportów o stanie gminy oraz zapewnienia dostępu interesariuszom zewnętrznym do sesji rady gminy/powiatu i posiedzeń jej komisji. Jednostki samorządu lokalnego odnotowały również wysoki stopień partycypacji obywateli w tworzeniu polityk, w ramach procesów wynikających z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wyniki te są zgodne z praktyką na poziomie krajowym w większości krajów OECD, gdzie 86% jednostek wdraża inicjatywy związane z ustawami o DIP, a 80% prowadzi konsultacje z obywatelami (OECD, 2016^[6]).

Rysunek 8.1. Inicjatywy z zakresu otwartego rządu realizowane przez samorzady lokalne w Polsce w podziale na kategorie



Uwaga: Na podstawie odpowiedzi 27 JST szczebla gminnego na pytania zawarte w ankiecie OECD (n=27), z czego: 16 JST w obrębie MOF (duże i małe), 8 JST poza MOF - wysoka dostępność (duże i małe) oraz 3 JST leżące poza MOF - niska dostępność. Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi udzielonych przez jednostki samorządów lokalnych na pytania w ankiecie OECD (2020).

Poza działaniami wymaganymi przez prawo, zarówno ankieta OECD, jak i misje informacyjne pokazały, że najczęściej wdrażanymi inicjatywami we wszystkich typach samorządu lokalnego (typologia OECD, patrz: Wstęp do raportu) są różnego rodzaju konsultacje społeczne. Obejmują one rady młodzieżowe i rady seniorów, różne formy partycypacyjnej alokacji środków (w tym budżety partycypacyjne/obywatelskie,

fundusze sołeckie lub udział obywateli w regularnym cyklu budżetowym) oraz inicjatywy w zakresie otwartych danych publicznych (ODP).

Konsultacje

OECD definiuje konsultacje jako sposoby, w jakie rządy mogą zbierać komentarze, spostrzeżenia, informacje oraz doświadczenia i wiedzę specjalistyczną interesariuszy w celu wsparcia ich procesu decyzyjnego. Ogólnie rzecz biorąc, konsultacje te nie zobowiązują urzędników publicznych do uwzględnienia punktu widzenia i zaleceń interesariuszy w ostatecznym wyniku ich dyskusji, ale pomagają im w dokonywaniu świadomych wyborów. (OECD, 2016^[6]). Konstytucja RP rozróżnia dwa rodzaje konsultacji: i) konsultacje między rządem, przedsiębiorcami i pracownikami (dialog społeczny); oraz ii) konsultacje między rządem krajowym, władzami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi (dialog obywatelski) (OECD, 2013^[37]). Najważniejszymi instytucjami dialogu obywatelskiego w Polsce są Rady Działalności Pożytku Publicznego, powoływane przez ministra właściwego ds. pomocy społecznej. Rady te, działające na poziomie krajowym i regionalnym, pełnią funkcję ciał konsultacyjnych. W ich skład wchodzi przedstawiciele rządu krajowego, samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych, stanowiący kluczowe strony dialogu obywatelskiego. (OECD, 2013^[37]). Ponadto, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (2003) zawiera zapisy regulujące zaangażowanie interesariuszy w procesy konsultacyjne. Ustawa ta stanowi, że "organ decyzyjny JST uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi". (ISAP, 2003^[35]). Większość JST, z którymi konsultowano się podczas misji informacyjnych, wspomniała o posiadaniu takich programów. Obejmują one szeroki zakres działań, takich jak np. umożliwienie organizacjom pozarządowym odbywania spotkań w budynku urzędu gminy/miasta oraz organizowanie szkoleń i sesji informacyjnych dla organizacji pozarządowych, jak ma to miejsce np. w Płocku. (Government of Płock, 2019^[38]).

Większość przedstawicieli samorządów lokalnych, z którymi rozmawiano podczas misji informacyjnych, doceniła wartość jaką wnoszą konsultacje do strategicznych dokumentów programowych i zamierza rozszerzyć ten proces dla celów opracowywanych strategii rozwoju lokalnego (SRL). Ustawa o samorządzie gminnym zezwala JST na prowadzenie konsultacji "we wszystkich sprawach ważnych dla społeczności lokalnych" (ISAP, 1990^[33]). W praktyce większość gmin stosuje ten przepis głównie do przeprowadzania konsultacji podczas opracowywania SRL (więcej informacji na temat procesu konsultacji w sprawie SRL znajduje się w Rozdziale 3 dotyczącym planowania strategicznego). W celu zebrania informacji na temat opinii i potrzeb obywateli, niektóre JST posiadają również różne mechanizmy angażowania jak największej liczby interesariuszy i wykorzystywania pozyskanych informacji zwrotnych, na przykład ankiety online, wywiady uliczne z mieszkańcami, grupy fokusowe z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego i dyskusje z ekspertami na konkretne tematy (więcej informacji na temat wykorzystywania konsultacji do ewaluacji i projektowania regulacji znajduje się w Rozdziale 4). Na przykład w 2018 r. gmina Kutno, we współpracy z naukowcami z Uniwersytetu Warszawskiego, poprosiła mieszkańców o opinie na różne tematy do swojego najnowszego raportu na temat jakości usług publicznych, a następnie opublikowała wyniki tych ankiet i odniosła się do nich przy ustalaniu priorytetów na przyszłość. Ponadto badania opinii publicznej adresowane do wszystkich mieszkańców zostały również przeprowadzone w małej gminie Lubartów (Davies, 2019^[39]). Oprócz konsultacji w ramach SRL, mniejsze JST mają problemy z odległością i dostępnością na terenach wiejskich, co stwarza problemy dla interesariuszy, którzy chcieliby uczestniczyć w procesach konsultacyjnych, ale mają trudności z osobistym przybyciem. JST mogłyby wykorzystać mechanizmy i narzędzia technologii informacyjnych i komunikacyjnych, takie jak konsultacje online, aby zwiększyć zasięg i zaangażować więcej interesariuszy.

Ponadto jednostki samorządu lokalnego leżące poza MOF o niskiej dostępności, które w Polsce często należą do kategorii gmin wiejskich, przeprowadzają konsultacje za pośrednictwem lokalnych grup działania (LGD) zgodnie z wymogami UE w ramach programu LEADER, na które otrzymują dofinansowanie i szczegółowe wytyczne. LGD powołane w ramach unijnego programu LEADER są częścią partnerstwa międzygminnego, w którym uczestniczą podmioty prywatne i organizacje non-profit.

Polska ma największą liczbę LGD wśród krajów UE (Hoffmann and Hoffmann, 2019^[40]) – ich liczba wynosi 324 (OECD, 2019^[41]). Jednakże stopień rzeczywistego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w prace w ramach LGD został poddany w wątpliwość. (OECD, 2018^[42]). Członkowie LGD i przedstawiciele trzeciego sektora wskazują na pewne wyzwania związane z ich partycypacją. LGD znajdują się pod silnym wpływem sektora publicznego, a zdecydowana większość tych grup w Polsce została założona przez podmioty sektora publicznego, a nie obywatelskiego czy wolontariackiego (OECD, 2018^[42]). Członkostwo organizacji sektora społecznego w LGD pozytywnie wpłynęło na stopień zaangażowania obywateli w budowanie lokalnej strategii rozwoju (SRL). Jednakże jednocześnie aż 25% polskich LGD nie zadbało o znaczącą partycypację obywatelską w pracach nad Lokalną Strategią Rozwoju. W związku z tym konieczne jest ukierunkowane wsparcie polityczne dla społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewnić bardziej wyraźną obecność sektora pozarządowego w partnerstwach międzysektorowych i ogólnie na obszarach wiejskich. (Furmankiewicz, Janc and Macken-Walsh, 2016^[43]). W tym celu JST mogą dążyć do współrealizacji inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia jako sposobu na wspieranie wzrostu zaangażowania obywatelskiego i partycypacji interesariuszy oraz znaczącego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w rozwój lokalny. JST mogą również stworzyć system, który zapewni zinstytucjonalizowane zaangażowanie w dialog i konsultacje z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego na każdym etapie formułowania SRL, aby zagwarantować, że wszyscy interesariusze społeczni, w tym przedstawiciele grup szczególnie wrażliwych, niedostatecznie reprezentowanych i zmarginalizowanych, będą mieli miejsce przy stole obrad. Racjonalny rozwój lokalny przy udziale miejscowej społeczności może prowadzić do większej legitymizacji publicznego procesu podejmowania decyzji i większego poparcia interesariuszy dla reform. W związku z tym JST mogą rozważyć stworzenie sieci skupiających interesariuszy o zróżnicowanej wiedzy, doświadczeniu i perspektywach. Ważne jest również, by polityka rządu krajowego w zakresie obszarów wiejskich sprzyjała racjonalnemu rozwojowi lokalnemu inicjowanemu przez społeczność, a jednocześnie wspierała i zachęcała do działania często dopiero powstające instytucje lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, przyjmując otwarte i partycypacyjne podejście do procesu decyzyjnego. Samorządy lokalne- zwłaszcza te usytuowane poza MOF - mogą działać na rzecz takiej transformacji na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, wnosząc wkład w tworzenie bardziej inkluzywnych i efektywnych procesów kształtowania polityk.

Rady młodzieżowe i rady seniorów

Inne inicjatywy konsultacyjne, które można odnaleźć we wszystkich kategoriach JST, to rady młodzieżowe i rady seniorów, tworzone jako pomocnicze jednostki konsultacyjne reprezentujące te grupy demograficzne na mocy ustawy o samorządzie gminnym, która zawiera wytyczne dotyczące ich tworzenia. Mimo, że rady młodzieżowe i rady seniorów nie są obowiązkowe na poziomie krajowym ani lokalnym, wiele JST podejmuje takie inicjatywy, aby zaangażować odpowiednie grupy obywateli; 81% respondentów ankiety OECD stwierdziło, że podjęło działania na rzecz zaangażowania młodzieży, a wiele JST odwiedzonych podczas misji informacyjnej OECD albo powołało, albo było w trakcie powoływania rad młodzieżowych i/lub rad seniorów. Członkowie tych rad są zazwyczaj wolontariuszami i mogą być zarówno przedstawicielami organizacji pozarządowych, jak i obywatelami, których dotyczą przedmiotowe kwestie.

Pomimo ścieżek legislacyjnych umożliwiających dialog pomiędzy młodzieżą a decydentami na różnych szczeblach władzy publicznej, rady młodzieżowe nie tworzą spójnego systemu (EC, 2019^[44]). Przykładowo, rada miejska w Krotoszynie powołała młodzieżową radę w 2018 r. (City Council of Krotoszyn, 2018^[45]). Rola rady miejskiej jest w tym względzie niezwykle istotna, ponieważ określa ona zakres zadań, prerogatywy, formalny statut i system głosowania powołanej rady młodzieżowej. W Polsce zarejestrowanych jest obecnie około 200 miejskich i gminnych rad młodzieżowych, co oznacza, że funkcjonują one w ramach co 12 JST (8%) (EC, 2019^[44]). Rola i działalność tych młodzieżowych rad zazwyczaj polega na konsultacjach. Młodzi ludzie wyrażają swoje opinie na temat spraw, które ich dotyczą, takich jak edukacja, zatrudnienie, mieszkalnictwo, kultura i sport, a także pomagają zidentyfikować i

informują urzędników publicznych o potrzebach młodych ludzi w danej społeczności. Oprócz roli doradczej, rady te promują również aktywność obywatelską i praktyki demokratyczne oraz zachęcają młodzież do udziału w podejmowaniu decyzji publicznych. Brak jest podobnych rad młodzieżowych na poziomie powiatów, dlatego też działające na tym szczeblu organy reprezentujące młodzież często przybierają formę stowarzyszeń lub grup powoływanych w przypadku konsultacji społecznych. Nie ma też specjalnych programów zachęcających młodzież o ograniczonych szansach lub zagrożoną wykluczeniem do zwiększenia swojego udziału w organach przedstawicielskich. (EC, 2019^[44]). Ponadto wiele mniejszych JST zauważyło, że ma trudności z pozyskaniem i utrzymaniem członków tych rad, ponieważ większość młodych ludzi przeprowadza się do obszarów miejskich. JST mogą działać, we współpracy z odpowiednimi lokalnymi OSO, nad wzmocnieniem pozycji istniejących rad młodzieżowych i ułatwieniem tworzenia nowych, zwłaszcza w regionach o niekorzystnych uwarunkowaniach, podatnych na zmarginalizowanie. JST, w których istnieją rady młodzieżowe, mogą poszerzyć zakres ich obowiązków i zadbać o to, by wyniki konsultacji z tymi radami znalazły odpowiednie odzwierciedlenie w podejmowanych decyzjach. Może to zaowocować większą aktywnością młodych ludzi, którzy będą bardziej zainteresowani swoimi społecznościami i miastami, ponieważ będą mogli odczuć swój wpływ na polityki i ich efekty. W ten sposób tworzenie rad młodzieżowych na szczeblu lokalnym i regionalnym może przyczynić się do przeciwdziałania brakowi zaangażowania i wykluczeniu społecznemu w tej grupie demograficznej i hamować odpływ ludności z obszarów wiejskich do miast.

Badania wykazały, że wielu polskich seniorów uważa, że ma niewielki wpływ na to, co dzieje się w ich lokalnych społecznościach. Można to tłumaczyć faktem, że sama koncepcja samorządu terytorialnego jest w Polsce dość nowa, a niektórzy seniorzy mogą nie być świadomi swoich możliwości uczestniczenia w podejmowaniu lokalnych decyzji. (EEA Grants, 2014^[46]). Rady seniorów, pełniące rolę doradczą, są wskazywane jako jeden z najbardziej efektywnych sposobów na włączenie seniorów w proces podejmowania decyzji na poziomie lokalnym, tak aby mieli oni wpływ na sprawy lokalne. (EEA Grants, 2014^[46]). Rady seniorów są źródłem wiedzy na temat problemów seniorów w gminie i mogą wspierać urzędników publicznych w tworzeniu lokalnej polityki i inicjatyw dostosowanych do potrzeb osób starszych. Niektóre z ich działań mogą obejmować opiniowanie dokumentów mających wpływ na sytuację seniorów, takich jak uchwały, strategie i programy współpracy, a także na projekty aktów i decyzji dotyczących seniorów. Rady seniorów mogą również zgłaszać własne propozycje, opracowywać rozwiązania problemów, z jakimi borykają się osoby starsze, sugerować działania, jakie mogłaby podjąć gmina, a także realizować projekty współpracy z władzami publicznymi. Towarzystwo Inicjatyw Twórczych "ę" z siedzibą w Warszawie otrzymuje wsparcie w ramach programu Obywatele dla Demokracji w Polsce (Citizens for Democracy^[47]). Jest ono finansowane z funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i funduszy norweskich w celu wspierania istniejących rad i tworzenia nowych. ("ę" Association of Creative Initiatives^[48]), co może tłumaczyć dużą liczbę rad seniorów w polskich gminach. Stowarzyszenie otrzymało środki na finansowanie tych inicjatyw z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii za pośrednictwem funduszu organizacji pozarządowych w Polsce w ramach mechanizmu EOG i Norwegii na lata 2009-2014. W grudniu 2017 roku Islandia, Liechtenstein i Norwegia podpisały z Polską nowe umowy o współpracy w zakresie dodatkowych programów finansowanych z funduszy EOG i funduszy norweskich na lata 2014 -21, które zawierają zobowiązanie do dalszego wspierania podobnych inicjatyw oraz ochrony społeczeństwa obywatelskiego i przestrzeni obywatelskiej (EEA Grants^[49]). W związku z tym JST mogą podejmować działania na rzecz tworzenia rad seniorów, aby wykorzystać merytoryczną wiedzę seniorów, z których wielu spędziło znaczną część życia w swoich społecznościach i potencjalnie są bardziej świadomi zarówno możliwości, jak i wyzwań związanych z jej rozwojem. Wszystkie JST mogą zatem – a w wielu ma to już miejsce - dążyć do powołania zarówno rady młodzieżowej, jak i rady seniorów, których zadaniem będzie oferowanie konsultacji na każdym etapie procesu decyzyjnego, w celu osiągnięcia wyżej wymienionych korzyści. JST mogą również rozważyć promowanie i wspieranie współpracy między różnymi radami tematycznymi, aby ułatwić wymianę dobrych praktyk.

Partycypacyjne alokowanie środków finansowych

Jak wspomniano powyżej, wiele JST stosuje jakąś formę partycypacji w procesie alokowania środków finansowych (67% JST uczestniczących w ankiecie OECD), niezależnie od tego, czy są to budżety partycypacyjne/obywatelskie, fundusze sołeckie czy zaangażowanie obywateli w cyklu budżetowym. Budżety partycypacyjne (BP) to mechanizm, który pozwala mieszkańcom poszczególnych dzielnic gmin miejskich przeznaczać określoną kwotę z budżetu miasta na potrzeby ich społeczności (dzielnic, w których mieszkają) i w ten sposób decydować o swoim najbliższym otoczeniu (Radzik-Maruszak, 2016^[50]). Jak opisano to bardziej szczegółowo w Rozdziale 5 dotyczącym budżetowania, od roku 2018, kiedy miasta na prawach powiatu zostały zobowiązane do wdrożenia BP, praktyka ta objęła około 200 gmin, powiatów i województw, które dobrowolnie stosują takie budżety. Powiązaną inicjatywą zachęcającą do zaangażowania na obszarach wiejskich jest również ustanowiony prawem krajowym w 2009 roku Fundusz Sołecki. Fundusz ten jest obecnie wykorzystywany w blisko 90% gmin wiejskich i jest najsilniejszym instrumentem partycypacji publicznej w kraju pod względem liczby członków społeczności, którzy mogą w nim uczestniczyć oraz wartości funduszy (OECD, 2018^[42]). Jednakże głównym wyzwaniem dla obu inicjatyw jest stosunkowo niska skłonność obywateli do angażowania się oraz fakt, że ich uczestnictwo jest ograniczone do niewielkiej części budżetów gminnych. Ponadto obecny system plebiscytowy, stosowany w odniesieniu do budżetów partycypacyjnych, rodzi pewne obawy, że nie zapewnia on wystarczającej debaty, budowania konsensusu i analizy projektów, które leżą w najlepszym interesie społeczności lokalnej, a zamiast tego nacisk kładzie się na to, która grupa może uzyskać największą liczbę głosów, bez względu na jakość projektu lub potrzeby JST (Anna and Maria, 2019^[51]). Ponadto zmiana prawa w 2018 r. sprawiła, że głosowanie jawne stało się obowiązkowe, podczas gdy głosowanie tajne dawało mieszkańcom pewność, że nie będzie żadnych konsekwencji wynikających z tego jak głosowali (Budziarek, 2019^[52]). Czynniki te osłabiają potencjał BP w zakresie wzmacniania otwartego i opartego na współpracy rządzenia. Aby temu zaradzić, JST mogą dokonać przeglądu i oceny swoich obecnych systemów oraz jakości projektów wybranych do realizacji. Przykład jednej z dobrych praktyk BP w Polsce przeciwdziałających tym problemom pochodzi z Dąbrowy Górniczej. Podejście miasta bazuje na procesach demokracji deliberatywnej, w ramach których obywatele wypracowują plany, polityki lub strategię w toku obiektywnych i racjonalnych dyskusji, zamiast podejmowania decyzji na podstawie agregacji najczęstszych preferencji poprzez głosowanie. Choć jest to rozwiązanie bardziej kosztowne i wymaga większej koordynacji działań wszystkich interesariuszy, przyniosło ono już znaczące korzyści w kształtowaniu świadomości obywatelskiej oraz zapoczątkowało faktyczne współdziałanie i rzeczywiste włączanie mieszkańców w podejmowanie decyzji dotyczących miasta (Popławski, 2018^[53]). W efekcie włożono wiele wysiłku w jakość samego procesu, a JST, które mają taką możliwość, mogłyby zaczerpnąć przykład z tej praktyki. Korzystne dla JST byłoby umożliwienie stosowania bardziej zaawansowanych form partycypacji, takich jak grupy dyskusyjne stawiające sobie za cel wspólne poszukiwanie konsensusu, jak w przypadku Dąbrowy Górniczej, w uzupełnieniu do istniejących procedur głosowania, aby zagwarantować, że priorytety obywateli będą dokładniej odzwierciedlone w procesie podejmowania decyzji. W ujęciu bardziej ogólnym, JST mogą starać się, z roku na rok, zwiększać udział procentowy budżetu/środków finansowych, jak również liczbę zaangażowanych interesariuszy, prowadząc kampanie uświadamiające i docierając do określonych grup demograficznych za pomocą różnych środków.

Inicjatywy w zakresie otwartych danych publicznych (ODP)

Dla wielu rządów krajowych i samorządów terytorialnych inicjatywy w zakresie administracji cyfrowej i otwartych danych stały się motorem programu otwartego rządzenia. W Polsce, mimo że tylko 33% wszystkich samorządów lokalnych stwierdziło w ankiecie OECD, że wdraża inicjatywy ODP, niektóre gminy miejskie przyczyniły się do rozwoju polityki krajowej poprzez własne inicjatywy ODP. Według Ministerstwa Cyfryzacji, spośród 130 dostawców danych do centralnego portalu otwartych danych (dane.gov.pl), 44 to JST. Utrzymanie portalu jest czasochłonne i kosztowne, zwłaszcza dla małych i wiejskich gmin, które dysponują niewielkimi zasobami i nie posiadają niezbędnych umiejętności

informatycznych i/lub łączności. Dlatego ministerstwo udostępniło centralny portal otwartych danych, aby ułatwić samorządom korzystanie z danych i prowadzi warsztaty, które mają w zamyśle zachęcić większą liczbę samorządów do publikowania ODP. Wysiłki te są częścią ambitnego Programu Otwierania Danych Publicznych prowadzonego przez rząd krajowy. Według Indeksu OURdata 2019 OECD, Polska znacznie poprawiła dostępność, osiągalność i wsparcie dla wielokrotnego wykorzystywania danych od roku 2017. i obecnie plasuje się powyżej średniej OECD (OECD, 2019^[54]). Co więcej, badania pokazują, że katalizatorami tego postępu były duże miasta, takie jak Gdańsk, Katowice, Poznań, Szczecin czy Warszawa. Ponadto gminy o wysokiej dostępności, położone zarówno w obrębie, jak i poza MOF opracowały polityki otwierania danych publicznych i wspierają inicjatywy w tym zakresie, aby rozwijać współpracę z interesariuszami. Na przykład Płock od 2018 r. organizuje coroczny hackathon, którego celem jest wykorzystanie otwartych baz danych miasta "w celu podniesienia jakości życia mieszkańców i poprawy ich komunikacji z władzami" (Government of Płock^[55]). Agenda czwartej edycji w 2021 r. obejmuje takie tematy jak ekologia, bezpieczeństwo i zabezpieczenia, a także rozwiązania dotyczące powrotu do normalności w czasach COVID-19.

Innym wartym uwagi przykładem jest przypadek Gdańska, miasta, które od 2014 roku prowadziło ambitną strategię otwierania danych w celu zwiększenia zaangażowania i zaufania obywateli. Dobre praktyki wypracowane przez miasto w dużej mierze przyczyniły się do opracowania publikacji *Otwieranie danych. Podręcznik dobrych praktyk* wydanej przez Ministerstwo Cyfryzacji w 2019 roku. Podręcznik ten jest skierowany do urzędników publicznych z krajowych i lokalnych samorządów i ma na celu podniesienie poziomu świadomości i ułatwienie publikowania danych (Government of Poland, 2019^[56]). Zawiera on Manifest Otwarty Gdańsk jako przykład polityki ODP. JST mogą wykorzystać dobre praktyki przedstawione w podręczniku w celu udoskonalenia własnych polityk otwierania danych, ze szczególnym uwzględnieniem podstawowych uwarunkowań procesu otwierania danych i odpowiednich aktów prawnych, pożądanym ram instytucjonalnych i praktycznych scenariuszy otwierania danych w urzędach, przy czym informacje te są skierowane jednocześnie do urzędników publicznych, jak i do interesariuszy. JST mogą być również zachęcane do pójścia za przykładem Gdańska, jako samorządu, który uTORował drogę do lepszej polityki na poziomie krajowym. OECD pracuje obecnie nad zestawem Dobrych Praktyk Etyki Danych, które mają zagwarantować, że polityki wykorzystywania danych, zarówno krajowe, jak i samorządowe, będą służyły interesowi publicznemu i które będą mogły zostać wykorzystane przez kraje członkowskie do porównania ze swoimi praktykami i wprowadzenia w nich udoskonaleń. (OECD, forthcoming^[57]).

Zaangażowanie: Innowacyjne formy zaangażowania obywatelskiego na poziomie lokalnym

Zaangażowanie obywatelskie odnosi się do sposobów, w jakie władze zapewniają możliwość uczestnictwa na każdym etapie cyklu kształtowania polityk. Te procesy partycypacyjne często wiążą się z bezpośrednim wpływem obywateli i innych interesariuszy na proces podejmowania decyzji (OECD, 2016^[6]). Wśród różnych pojawiających się innowacyjnych form zaangażowania obywatelskiego, procesy deliberatywne zyskują w ostatnich latach na popularności. W ramach tych procesów władze gromadzą obywateli ze wszystkich grup społecznych, aby obradować nad złożonymi kwestiami politycznymi i wypracowywać wspólne propozycje. W ciągu ostatnich dziesięcioleci władze publiczne wszystkich szczebli wykorzystywały zgromadzenia obywateli, rady, panele i inne reprezentatywne procesy deliberatywne, aby lepiej zrozumieć priorytety i problemy mieszkańców. Ostatni raport OECD zatytułowany *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions* (Innowacyjne formy zaangażowania obywatelskiego i instytucje nowej demokracji), który analizuje tego rodzaju procesy deliberatywne, stwierdza, że większość przykładów ich zastosowania pochodzi ze szczebla lokalnego (52%) (OECD, 2020^[58]). W trakcie tych procesów losowo wybrani obywatele, reprezentujący „mikrokosmos” danej społeczności, spędzają znaczną ilość czasu przyswajając wiedzę i współpracując w ramach procesu moderowanej debaty w celu wypracowania wartościowych wspólnych rekomendacji dla władz publicznych. Korzyści płynące z reprezentatywności i deliberacji są wielorakie. Procesy te mogą prowadzić do lepszej jakości polityk,

ponieważ bazują one na publicznych analizach, a nie na publicznych opiniach (OECD, 2020^[58]). Innowacyjne praktyki w zakresie angażowania interesariuszy można odnaleźć w wielu miejskich JST w Polsce. Dla przykładu, miasta Gdańsk, Lublin i Poznań przeprowadziły sesje i panele obywatelskie. Jednostki samorządu lokalnego każdej wielkości i o różnym potencjale mogą starać się wdrażać mechanizmy deliberatywne w celu zwiększenia zaangażowania swoich mieszkańców, w skali, która najlepiej odpowiada ich możliwościom oraz dostępnym zasobom ludzkim i finansowym. Więcej informacji na temat przykładów mechanizmów zaangażowania obywatelskiego w Polsce znajduje się w Ramka 8.3.

Ramka 8.3. Sesje/panele obywatelskie na poziomie lokalnym w Gdańsku i Lublinie, Polska

W Gdańsku, były prezydent miasta Paweł Adamowicz przewodniczył licznym innowacyjnym inicjatywom obywatelskim do 2019 roku. W 2016 r. w Gdańsku powstało pierwsze w Polsce "zgrupowanie obywatelskie", którego celem było opracowanie polityki przeciwpowodziowej w mieście. 63 mieszkańców zostało wybranych losowo z lokalnego spisu wyborców, aby "podnieść poziom zaangażowania obywatelskiego w obszarach stanowiących największe wyzwania dla miasta".

Lublin jest drugim miastem w Polsce, które skorzystało z modelu panelu obywatelskiego. W Lublinie odbyły się już trzy panele poświęcone różnym zagadnieniom ważnym dla mieszkańców. W jednym z takich paneli uczestniczyło 60 panelistów, którzy podczas 6 dni wzięli udział w spotkaniach i dyskusjach trwających łącznie 36 godzin. Ich efektem było 55 rekomendacji dla miasta w zakresie ograniczania smogu. Lublin jest więc przykładem miasta pionierskiego i otwartego na innowacje społeczne, które włączają mieszkańców w procesy podejmowania decyzji.

Source: Davies, C. (2019^[39]), "Poland's democratic spring: the fightback starts here", <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/30/poland-democratic-spring-fightback-citizens>; Eurocities (2019^[59]), "The citizens' panel in Poland – Lublin as the second city to take up the challenge!", <http://www.eurocities.eu/eurocities/documents/The-citizens-panel-in-Poland-Lublin-as-the-second-city-to-take-up-the-challenge-WSPO-B32MMJ>.

Chociaż samorządy mogą napotkać pewne trudności we wdrażaniu wyżej wymienionych inicjatyw, ich występowanie wśród wszystkich trzech kategorii JST świadczy o ich chęci przybliżenia obywatelom procesu tworzenia i dostosowywania polityk do ich specyficznych potrzeb. Jednak praktyki te są często rozproszone i występują w oderwaniu od siebie. Ogólnie rzecz biorąc, żadna gmina nie stosuje strategicznego podejścia do wdrażania takich inicjatyw, mając na uwadze szerszy cel, jakim jest uwzględnienie zasad otwartego rządzenia w procesie podejmowania decyzji. Mając to na uwadze, w kolejnych rozdziałach przedstawiono analizę i rekomendacje dotyczące tego, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego mogą podejmować działania na rzecz dalszego promowania zasad otwartego rządzenia w dokumentach strategicznych wysokiego szczebla oraz w ramach strategicznej koordynacji istniejących inicjatyw. Omawiana jest także kwestia konieczności podnoszenia poziomu świadomości wśród urzędników publicznych i interesariuszy na temat korzyści płynących z reform w zakresie otwartego rządzenia, a także zapewnienia niezbędnych ram instytucjonalnych oraz zasobów ludzkich i finansowych niezbędnych do ich skutecznego wdrożenia i uzyskania wymiernych efektów.

W kierunku strategicznego podejścia do otwartego rządzenia w samorządach lokalnych

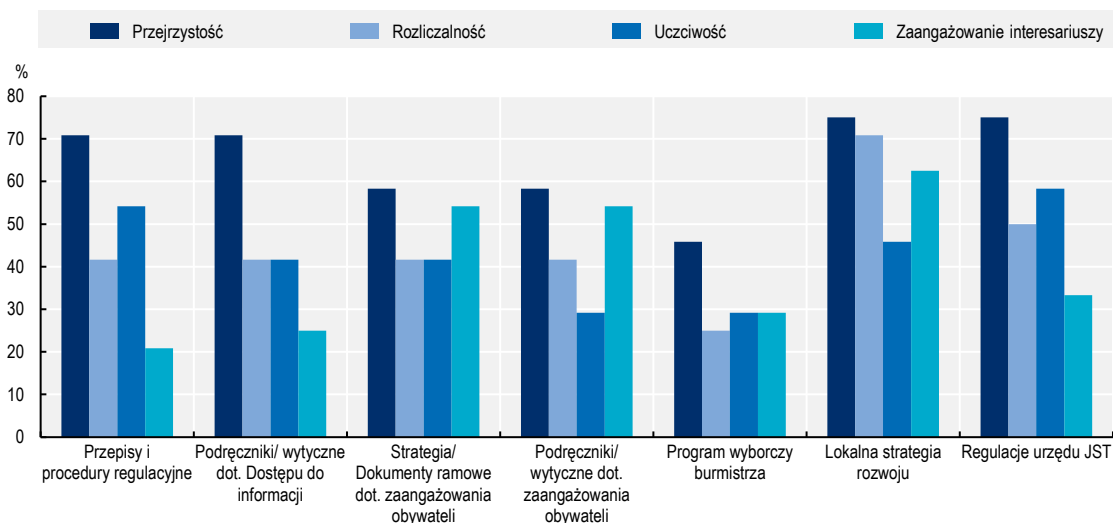
Dane zebrane przez OECD wskazują, że wiele inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia jest realizowanych przez władze krajowe i lokalne poszczególnych państw członkowskich tej organizacji. Często jednak, tak jak w przypadku polskich JST, odbywa się to w sposób odizolowany, nieskoordynowany i doraźny, co prowadzi do ograniczenia skali potencjalnych korzyści i zwiększenia kosztów dla administracji publicznej, nie zapewniając w zamian zamierzonych rezultatów. Dlatego też OECD zachęca władze wszystkich szczebli do przyjęcia bardziej strategicznego podejścia do wdrażania tych inicjatyw. Punkt 1. Rekomendacji w sprawie otwartego rządzenia zachęca adresatów do "podjęcia działań, we wszystkich gałęziach i na wszystkich szczeblach administracji publicznej, w celu opracowania i wdrożenia strategii i inicjatyw otwartego rządzenia we współpracy z interesariuszami oraz do wspierania zaangażowania ze strony polityków, posłów i senatorów, członków kadry kierowniczej organów administracji publicznej i urzędników publicznych, w celu zapewnienia efektywnego wdrożenia oraz unikania lub pokonywania przeszkód związanych z oporem wobec zmian" (OECD, 2017^[1]). Musi temu towarzyszyć silne zaangażowanie polityczne i przywództwo, jasne i powszechnie znane uprawnienia, odpowiedni potencjał i skuteczne środki komunikacji społecznej.

Otwarte rządzenie jako kluczowy element strategii rozwoju lokalnego (SRL) w samorządach lokalnych

Przekrojowy charakter reform w zakresie otwartego rządzenia wymaga silnego zaangażowania politycznego i przywództwa w celu zapewnienia większej spójności polityk. Zaangażowanie polityczne odzwierciedla decyzję liderów o wykorzystaniu swojej władzy, wpływów i osobistego zaangażowania w celu zapewnienia, że reformy, programy i inicjatywy otrzymają odpowiednią widoczność, zasoby i stałe wsparcie polityczne wymagane do przezwyciężenia oporu wobec zmian, wewnętrznej i zewnętrznej opozycji oraz uniknięcia impasu (OECD, 2019^[30]). Zobowiązanie to jest często podejmowane w dokumentach politycznych wysokiego szczebla w celu zademonstrowania przywództwa lub wyrażane w formie strategii otwartego rządzenia, przy czym ta ostatnia jest dokumentem, który określa agendę otwartych rządów i "obejmuje kluczowe inicjatywy w zakresie otwartego rządzenia wraz z krótko-, średnio- i długoterminowymi celami i wskaźnikami" (OECD, 2017^[1]).

Dane z krajów OECD wskazują, że władze wszystkich szczebli uwzględniają zobowiązania związane z otwartym rządzeniem i jego zasadami w nadrzędnych programach lub ramowych dokumentach programowych (na przykład w strategiach rządowych), w przekrojowych programach reform (na przykład w strategiach antykorupcyjnych czy planach modernizacji) lub w strategiach dotyczących konkretnych inicjatyw otwartego rządzenia (na przykład w zakresie otwierania danych lub zamówień publicznych) (OECD, 2016^[6]). Chociaż samorządy lokalne ankietowane przez OECD nie były zaznajomione z koncepcją otwartego rządzenia, wszystkie uznały jej zasady za kluczowe elementy kształtowania polityk lokalnych i uwzględniły je w różnych ramowych procesach prawnych i programowych. Z ankiety OECD wynika, że w polskich JST przejrzystość jest zasadą najczęściej wymienianą w tym kontekście. Jak pokazano na Rysunek 8.2, jest ona uwzględniona w Strategiach Rozwoju Lokalnego (75% respondentów), w regulacjach urzędów miast i gmin (75%) oraz w przepisach dotyczących procedur administracyjnych, a także w podręcznikach i/lub wytycznych dotyczących dostępu do informacji (w obu przypadkach 71%). Rozliczalność i zaangażowanie interesariuszy to wartości najczęściej uwzględniane w Strategiach Rozwoju Lokalnego (odpowiednio 71% i 63%). Ponadto, uczciwość publiczna to cecha najczęściej wymieniana w regulaminach urzędów gmin (58%) i w przepisach dotyczących procedur administracyjnych (54%). Więcej informacji na temat strategii rozwoju lokalnego znajduje się w Rozdziale 3 poświęconym planowaniu strategicznemu.

Rysunek 8.2. Zasady otwartego rządzenia wymienione w aktach prawnych i politykach polskich samorządów lokalnych



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 24 JST poziomu gminnego na pytania zawarte w ankiecie OECD (n=24). Odpowiedzi dotyczą pytania wielokrotnego wyboru: "Wybierz, które zasady otwartego rządzenia są wymienione w aktach prawnych i/lub ramowych politykach Twojego samorządu (zaznacz wszystkie, które mają zastosowanie)". Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi JST na pytania w ankiecie OECD (2020).

Podczas gdy 87% JST, które odpowiedziały na kwestionariusz OECD, stosuje co najmniej jedną z zasad otwartego rządzenia w swojej SRL i w różnym stopniu realizuje związane z nią inicjatywy, żadna z nich nie posiada strategii otwartego rządzenia w rozumieniu definicji OECD. Jedynie Metropolia Górnośląsko-Zagłębiowska (GZM), która jest stowarzyszeniem 41 miast i gmin, zaczęła stosować strategiczne podejście do otwartego rządzenia (Ramka 8.4).

Ramka 8.4. Podejście otwartej metropolii

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (Metropolia GZM), związek metropolitalny 41 miast i gmin, zgrupowała pod jednym "szyldem" niektóre z rozproszonych inicjatyw dotyczących przejrzystości, otwartych danych i angażowania interesariuszy. Nadrzędnym celem jest integracja obywateli i samorządowców poprzez przejrzystość i dialog oraz zwiększenie skali konsultacji społecznych i zaangażowania w obszarach wchodzących w zakres jej kompetencji, takich jak transport publiczny, rozwój społeczno-gospodarczy, planowanie przestrzenne i promocja metropolii.

Do tej pory Metropolia GZM podjęła kilka inicjatyw w ramach swojego otwartego podejścia, w tym konsultacje z lokalnymi samorządowcami np. w sprawie standardów dostępności dla pieszych, a także konsultacje społeczne na tematy takie jak zrównoważona mobilność miejska. W przyszłości metropolia przewiduje również stworzenie broszury komunikacyjnej, w której prostym językiem wyjaśniona zostanie istota zasady dzielenia się pomysłami. Ponadto planowane jest zorganizowanie serii spotkań, debat i warsztatów partycypacyjnych na różne tematy istotne dla mieszkańców (np. transport, mobilność, planowanie przestrzenne itp.).

Na stronie internetowej metropolii znajduje się również portal otwartych danych zawierający zbiory danych dotyczących kluczowych obszarów, takich jak edukacja, ekologia, kultura czy transport

publiczny. Portal oferuje zagregowane dane ze wszystkich miast i gmin metropolii w otwartym, bezpłatnym i możliwym do wielokrotnego wykorzystania formacie. Dzięki temu samorzady mogą podejmować bardziej trafne decyzje dotyczące potrzeb swoich mieszkańców, a jednocześnie każdy interesariusz ma możliwość monitorowania jakości świadczonych usług publicznych. Portal InfoGZM jest jednym z narzędzi wspierających proces upubliczniania danych i informacji (<http://infogzm.metropoliagzm.pl/>). Służy on do udostępniania i wizualizacji danych publicznych oraz publikowaniu analiz, z wykorzystaniem kilku form prezentacji, takich jak kartogramy, mapy, wykresy, tabele i zestawienia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie misji informacyjnych oraz dokumentów wewnętrznych udostępnionych przez GZM oraz oficjalnej strony internetowej Metropolii: <https://otwartedane.metropoliagzm.pl/>.

Ponadto 64% wszystkich samorządów lokalnych uznało, że brak strategii lub nieodpowiednia strategia są w pewnym stopniu lub w znacznym stopniu wyzwaniem dla realizacji inicjatyw z zakresu otwartego rządu. W podziale na kategorie samorządów lokalnych wg klasyfikacji OECD, strategia jest uznawana za wyzwanie przez 53% dużych i małych jednostek miejskich leżących w obrębie MOF oraz 58% jednostek miejskich poza MOF o dużej dostępności (dużych i małych). Oznacza to, że miejskie jednostki w większym stopniu dostrzegają potrzebę przyjęcia strategicznego podejścia do realizacji takich inicjatyw, ale jeszcze tego nie zrobiły.

W tym zakresie, samorzady lokalne mogłyby pójść za przykładem Metropolii GZM, a także działań podejmowanych przez inne samorzady lokalne w krajach OECD (Ramka 8.5) i opracować samodzielny dokument w postaci programu, strategii lub polityki, który może zapewnić strategiczne spojrzenie na koordynację inicjatyw z zakresu otwartego rządu. Należy jednak pamiętać, że realia poszczególnych samorządów różnią się zależnie od ich wielkości, potencjału, dostępności i zasobów, i że nie wszystkie z nich dysponują możliwościami finansowymi i ludzkimi pozwalającymi na opracowanie i wdrożenie takiego dokumentu oraz związanych z nim inicjatyw. W przypadku małych samorządów o ograniczonych zasobach i możliwościach, strategiczne podejście do tego obszaru polityki można zapewnić poprzez poświęcenie jednego z komponentów lub rozdziałów SRL tematyce otwartego rządu. W tym celu, samorzady mogą uwzględnić niektóre z podstawowych elementów strategii, takie jak wyznaczanie celów, określanie priorytetów czy opracowywanie inicjatyw do realizacji.

Ramka 8.5. Plan Otwartego rządu w Kraju Basków, Hiszpania oraz Polityka Otwartego Miasta w Edmonton, Kanada

Plan otwartego rządu w Kraju Basków, Hiszpania

Władze Kraju Basków (Bizkai) wykazały się wysokim stopniem zaangażowania politycznego i przywództwa w zakresie reform otwartego rządu opracowując plan działań na rzecz otwartego rządu (OGAP) na lata 2017-19. W planie tym, Bizkai dąży do zmiany kultury funkcjonowania sektora publicznego, a jego podstawowym celem jest poprawa świadczenia usług publicznych w oparciu o 14 konkretnych zobowiązań. Nadrzędnym celem planu otwartego rządu w Bizkai jest poprawa efektywności i skuteczności rządu przy jednoczesnym zbliżeniu administracji do obywateli. Podjęte zobowiązania obejmują między innymi: i) opracowanie i wdrożenie planu przejrzystości dla prowincji; ii) rozwój inicjatyw w zakresie otwierania danych w Bizkai; iii) otwarcie budżetów prowincji; iv) promowanie inicjatyw w zakresie rozliczalności zarządzania przez Radę

Prowincji Bizkaia; v) zdefiniowanie systemu ewaluacji polityk; vi) opracowanie modelu zaangażowania obywatelskiego; oraz vii) wspieranie partycypacji społecznego w kształtowaniu polityk równości płci.

Polityka Otwartego Miasta Edmonton, Kanada

Edmonton przyjęło Politykę Otwartego Miasta w 2015 roku w celu "podjęcia przez miasto zobowiązania do wprowadzenia w życie zasad Otwartego Miasta w zakresie przejrzystości, zaangażowania, współpracy, inkluzywności i innowacji" (City Council of Edmonton, Canada, 2015^[60]) Aby to osiągnąć, miasto będzie realizować następujące działania: i) zarządzać informacjami i danych jako zasobami strategicznymi; ii) gwarantować, że informacje i dane będą domyślnie otwarte, a jedynie w stosownych przypadkach zastrzeżone; iii) rozszerzać możliwości i środowisko współpracy i angażować obywateli w celu zapewnienia, że działania miasta odzwierciedlają wartości, priorytety i standardy społeczności lokalnej; vi) wykorzystywać nowe technologie i modele biznesowe w celu świadczenia usług; v) usuwać bariery dostępu i tworzyć nowe możliwości współpracy między obywatelami a miastem; oraz vi) współpracować z innymi organizacjami sektora publicznego i prywatnego w celu promowania zasad Otwartego Miasta.

Źródło: OECD (2019^[30]), *Open Government in Biscay*, <https://dx.doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>; City Council of Edmonton (2015^[60]), *Open City Policy*, https://www.edmonton.ca/city_government/documents/PoliciesDirectives/C581.pdf.

Przy opracowywaniu dokumentu określającego podejście strategiczne ważne jest zdefiniowanie celów podstawowych oraz wyznaczenie celów średnio- i długoterminowych. Dokument taki powinien być powiązany i zgodny z celami nadrzędnymi określonymi przez samorząd w SRL lub innym odpowiednim dokumencie programowym wysokiego szczebla. Samorządy mogą wziąć pod uwagę poniższe wspólne elementy, przedstawione w Tabeli 8.2, które są wykorzystywane przez inne władze w celu przyjęcia strategicznego podejścia do otwartego rządzenia.

Tabela 8.2. Elementy strategicznego podejścia do otwartego rządzenia

Elementy	Opis
Określenie wizji	Jasne określenie celów, jakie władze i interesariusze zamierzają osiągnąć poprzez wdrożenie reform otwartego rządzenia.
Ocena bieżącej sytuacji, spojrzenie wstecz i planowanie na przyszłość	Opracowanie nowej polityki w oparciu o szczegółowy przegląd prezentujący dotychczasowe działania, omawiający osiągnięcia i podkreślający przyszłe wyzwania. Ten krok dostarcza zarówno władzom, jak i interesariuszom niezbędnych informacji i danych do podejmowania lepszych decyzji.
Ustalanie priorytetów	Określenie od samego początku jasnych, osiągalnych priorytetów (co oznacza konieczność zawarcia kompromisów).
Określanie celów	Wyznaczenie konkretnych celów, które powinny być: wymierne, osiągalne i istotne; oparte na danych, aby ułatwić ich monitorowanie; ambitne, jednakże bez nadmiernego obciążania władz lub generowania nierealnych oczekiwań oraz uwzględnione w budżecie w odpowiedzialny sposób.
Uwzględnienie kluczowych definicji	Podanie definicji kluczowych pojęć (takich jak 'otwarte rządzenie'), jak również kluczowych zasad (np. przejrzystość) w celu podniesienia jakości procesu.
Sformułowanie narracji	Narracja łączy dokument z szerszym programem politycznym i priorytetami władzy publicznej. Powinna być napisana łatwym, zrozumiałym językiem.
Inicjatywy w zakresie tworzenia klastrów	Przed opracowaniem konkretnych inicjatyw przydatne może być zidentyfikowanie klastrów/ strumieni działań, do których inicjatywy będą wносить swój wkład. Tworzenie klastrów można przeprowadzać na różne sposoby, w tym poprzez podejście oparte na zasadach, podejście sektorowe czy podejście ukierunkowane na otwarte państwo lub na grupę docelową.
Projektowanie skutecznych inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia	Analiza kluczowych aspektów pomyślnych inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia: dostosowanie do ogólnej wizji i celów strategii, bazowanie na rezultatach wcześniejszych prac, powiązanie z innymi strategiami krajowymi lub lokalnymi, powiązanie z zasobami, integracja z podejściem do otwartego rządzenia oraz wewnętrzna i zewnętrzna komunikacja realizowanych działań.

Źródło: OECD (forthcoming^[61]), "Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholder participation: Towards an Open Government Strategy", OECD, Paris.

Promowanie koordynacji inicjatyw na rzecz otwartego rządzenia

Występowanie "różnych interesariuszy w danym rządzie krajowym lub samorządzie lokalnym, którzy mają prawo i/lub rolę do odegrania w modelu otwartego rządzenia" (OECD, 2019^[30]) oraz interakcje pomiędzy nimi mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skutecznej i efektywnej realizacji strategii i inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia. Aby to zagwarantować, Punkt 4 Rekomendacji w sprawie otwartego rządzenia zachęca adresatów do "koordynowania, za pośrednictwem niezbędnych mechanizmów instytucjonalnych, strategii i inicjatyw otwartego rządzenia – w układzie horyzontalnym i wertykalnym - na wszystkich szczeblach administracji, aby zapewnić, że są one dostosowane do wszystkich istotnych celów społeczno-gospodarczych i przyczyniają się do ich realizacji" (OECD, 2017^[11]). Przekrojowy charakter reform w zakresie otwartego rządzenia wymaga zaangażowania w ich realizację różnych podmiotów, zarówno z sektora publicznego, jak i społeczeństwa obywatelskiego. W związku z tym stworzenie silnych mechanizmów koordynacji jest konieczne, aby zapewnić faktyczną realizację celów nakreślonych w strategii na rzecz otwartego rządzenia lub w strategii rozwoju lokalnego. Dowody wskazują, że administracje publiczne, w których istnieje jeden organ odpowiedzialny za koordynację, wdrażanie, monitorowanie i ocenę strategii i inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia, mają większe szanse na osiągnięcie pozytywnych wyników (OECD, 2016^[6]). Dlatego też władze wszystkich szczebli coraz częściej powołują specjalne biuro lub wyznaczają konkretną osobę odpowiedzialną za koordynowanie programu otwartego rządzenia (77% krajów OECD). (OECD, 2016^[6]). Pomaga to zapewnić jakość wdrażanych inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia poprzez:

- Ułatwianie powiązania celów otwartego rządzenia z szerszymi celami poprzez łączenie zasad, strategii i inicjatyw w całym sektorze publicznym, a także w relacjach z podmiotami niepublicznymi w celu wspierania wspólnej wizji tego programu.
- Zwiększanie widoczności istniejących dobrych praktyk w dziedzinie otwartego rządzenia w całej administracji i wśród obywateli, a także liderów instytucjonalnych.

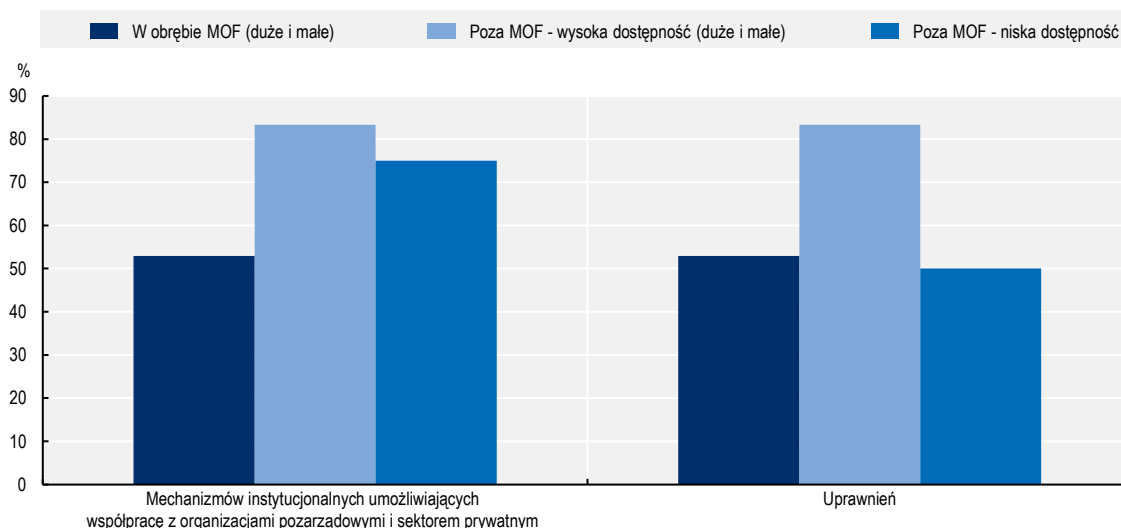
- Generowanie efektu korzyści skali przy wdrażaniu inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia.

Do najczęstszych zadań urzędów administracji rządowej w państwach OECD należy koordynacja wdrażania inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia (89% krajów OECD), a następnie monitorowanie realizacji takich inicjatyw (78% krajów OECD). Inne powtarzające się zadania tych urzędów to opracowywanie strategii otwartego rządzenia i informowanie o reformach (70% krajów OECD w obu przypadkach). Ich kompetencje mogą również obejmować ocenę wpływu reform (52%) i przyznawanie środków finansowych na ich realizację (22%) (OECD, 2016^[61]). Pozycja instytucjonalna danego urzędu ma zasadnicze znaczenie, ponieważ jego umiejscowienie musi ułatwiać podejście do otwartego rządzenia obejmujące całą administrację rządową, a także sprzyjać uzyskaniu niezbędnych korzyści politycznych. Jak wspomniano powyżej, zaangażowanie polityczne, wsparcie i przywództwo mają kluczowe znaczenie dla powodzenia reform w zakresie otwartego rządzenia i wydaje się, że nie jest to główne wyzwanie dla JST, które wzięły udział w ankiecie OECD (tylko 35%). Może to oznaczać wysoki poziom poparcia dla idei otwartego rządzenia w polskich JST, poparty faktem, że większość zasad została uwzględniona w ramowych aktach prawnych i dokumentach programowych (patrz Rysunek 8.2 powyżej). Inicjatywy te są jednak ograniczane przez inne uwarunkowania, takie jak niewystarczające zasoby ludzkie i finansowe.

Ponadto ankieta OECD wykazała, że tylko 24% JST posiada specjalną instytucję, biuro lub organ odpowiedzialny za inicjatywy związane z otwartym rządzeniem. Te samorzady lokalnego znajdują się w większości w MOF lub cechują się wysoką dostępnością (88% JST posiadających taką jednostkę). Do najczęstszych zadań i obowiązków istniejących biur/stanowisk ds. otwartego rządzenia w JST, które je posiadają, należą: udział we wspólnych projektach z innymi instytucjami (17%), wdrażanie inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia (11%) oraz organizowanie regularnych spotkań, w tym komitetów sterujących i forów publicznych (11%). W samorządach inicjatywy związane z zasadami otwartego rządzenia są zazwyczaj koordynowane i realizowane przez biuro lub osobę odpowiedzialną za konkretną inicjatywę, np. odpowiadanie na wnioski o dostęp do informacji lub prowadzenie konsultacji na dany temat. Wspomniane wcześniej roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, realizowane przez wiele jednostek samorządu, stanowią kolejny przykład inicjatyw, które mogłyby być koordynowane przez biura ds. otwartego rządzenia. Misje informacyjne wykazały, że małe jednostki leżące poza MOF o wysokiej i niskiej dostępności, dysponują zazwyczaj mniejszymi zespołami o wielorakich obowiązkach administracyjnych, a tym samym mają mniejsze możliwości instytucjonalne, aby wyznaczyć biuro lub osobę zajmującą się wyłącznie otwartym rządzeniem. Większe jednostki w ramach MOF lub o wysokiej dostępności dysponują większymi zasobami, co sprawia, że istnieje większe prawdopodobieństwo utworzenia biura ds. kontaktów z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i obywatelami. Na przykład Kutno zamierza utworzyć biuro dialogu społecznego jako główną jednostkę odpowiedzialną za prowadzenie procesów konsultacyjnych.

Brak organu koordynującego może utrudniać opracowywanie i wdrażanie inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia oraz osłabiać możliwość długotrwałej zmiany kulturowej w administracji publicznej. Na przykład zespół ds. otwartego rządzenia w rządzie Szkocji nadzoruje zarówno realizację zobowiązań dotyczących otwartego rządzenia na szczeblu krajowym, jak i szerszą strategię otwartego rządzenia we współpracy z różnymi samorządami lokalnymi (Scottish Government, 2019^[62]). Co istotne, dane pochodzące z ankiety OECD sugerują, że jednostki samorządu terytorialnego również uznają brak takiego organu za wyzwanie dla inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia. W szczególności, 67% samorządów wszystkich kategorii uważa brak lub niewystarczający potencjał mechanizmów instytucjonalnych umożliwiających współpracę z organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym za duże lub umiarkowane wyzwanie. W przypadku jednostek spoza MOF odsetek ten był jeszcze wyższy, przy czym jednostki zarówno o wysokiej (83%) jak i niskiej dostępności (75%) uznały to za poważne lub umiarkowane wyzwanie (Rysunek 8.3).

Rysunek 8.3. Samorządy lokalne uznające brak lub niewystarczający poziom podstaw prawnych i mechanizmów instytucjonalnych współpracy z organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym jako wyzwania



Odpowiedzi na wykresie obejmują samorządy lokalne udzielające odpowiedzi "poważne wyzwanie" i "umiarkowane wyzwanie". Odpowiedzi dotyczą pytania: "Jakie są Państwa zdaniem główne wyzwania stojące przed samorządami lokalnymi, związane z wdrażaniem strategii* „otwartego rządu” skupionych na: przejrzystości*, zaangażowaniu interesariuszy*, uczciwości* i rozliczalności*? Proszę zaznaczyć TRZY główne wyzwania. Możliwość wielokrotnego wyboru spośród następujących odpowiedzi: Brak lub niewystarczający zakres uprawnień instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczający zakres strategii instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczające zachęty (zawodowe, finansowe itp.) dla samorządowych instytucji wdrażających; Brak lub niewystarczające zasoby finansowe instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczające zasoby ludzkie instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczający potencjał instytucji wdrażającej; Brak lub dostateczna wola polityczna/przywódczo; Brak lub niewystarczające mechanizmy instytucjonalne współpracy z organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym (np. nie istnieją ramy i zasady prawne, finansowe lub zarządcze). Odpowiedzi obejmują następujące kategorie: Poważne wyzwanie; Umiarkowane wyzwanie; Nie stanowi wyzwania. Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi JST na pytania w ankiecie OECD (2020).

Ponadto jednostka lub urzędnik pełniący funkcje koordynujące musi posiadać odpowiednio duże uprawnienia, aby pozyskać zasoby i grono interesariuszy niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów. Jak wynika z Rysunek 8.3, większość JST również uważa brak lub niewystarczające podstawy prawne dla instytucji wdrażającej za poważne lub umiarkowane wyzwanie (64% dla wszystkich kategorii), w szczególności w przypadku gmin leżących poza MOF o wysokiej dostępności (83%). Oznacza to, że choć więcej gmin miejskich dostrzega znaczenie reform otwartego rządu, brakuje im podstaw prawnych do ich skutecznego koordynowania i/lub wdrażania. Uprawnienia takie mogłyby przyjąć formę zapisów w regulacjach prawnych, dokumencie polityki czy wytycznych programowych, które nakreślałyby obowiązki i uprawnienia w obszarze otwartego rządu.

Większe jednostki samorządu mogłyby zatem wyznaczyć biuro lub osobę odpowiedzialną za koordynację inicjatyw z zakresu otwartego rządu, a także monitorowanie i ocenę ich realizacji oraz wpływu. Zaleca się, aby biuro odpowiedzialne za koordynację programu otwartego rządu znajdowało się na poziomie kierownictwa lub podlegało bezpośrednio kierownictwu jednostki. Mniejsze jednostki mogłyby przydzielić jednostce lub osobie odpowiedzialnej za SRL zadanie koordynowania inicjatyw na rzecz otwartego rządu, szczególnie w przypadku tych jednostek, które w swojej strategii zawarły specjalny rozdział poświęcony otwartemu rządowi. Mogłoby to pomóc w odciążeniu tych samorządów, które nie mają możliwości lub zasobów do opracowania strategii otwartego rządu ani do utworzenia specjalnego biura lub wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za ten obszar polityki. Wyznaczając odpowiedzialną jednostkę

lub urzędnika, samorządy mogą zadbać o to, by ich kompetencje były jasne i powszechnie znane, a także określić, czy obejmują one wyłącznie obowiązki związane z koordynacją, czy także z opracowaniem podejścia strategicznego, monitorowaniem i ewaluacją inicjatyw oraz informowaniem o przebiegu reform. Dzięki temu, odpowiedzialna jednostka lub urzędnicy publiczni będą mieli jasność co do swojej roli i obowiązków, a także będą mogli zapewnić strategiczne wytyczne dla innych właściwych instytucji wdrażających inicjatywy.

Koordynacja reform w zakresie otwartego rządzenia może przybierać różne formy, ponieważ jednostka pełniąca tę rolę zazwyczaj nie jest tą, która wdraża inicjatywy. W związku z tym, niektóre państwa członkowskie OECD i inne kraje stworzyły mechanizmy doraźne, takie jak komitety ds. otwartego rządzenia lub grupy sterujące, w skład których wchodzi odpowiedni interesariusze, jak np. organizacje społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickie, sektor prywatny, niezależne instytucje i zainteresowani obywatele. Mechanizmy te pomagają wykorzystywać synergii w celu promowania zasad otwartego rządzenia, zwiększać zaangażowanie interesariuszy w inicjatywy oraz przeciwdziałać niewystarczającemu udziałowi organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu polityk w szerszym ujęciu. Tak jest w przypadku 34% krajów należących do OECD (OECD, 2016^[61]) a czasami również na niższych szczeblach władzy np. w stanie Jalisco w Meksyku, który w ramach otwierania danych publicznych utworzył sekretariat techniczny koordynujący i monitorujący wdrażanie Planu Działań na rzecz Otwartego Rządzenia (Technical Secretariat for Open Government in Jalisco^[63]). Inne władze stworzyły nieformalne mechanizmy wymiany dobrych praktyk i dzielenia się doświadczeniami pomiędzy różnymi instytucjami wdrażającymi. Mogą one przybrać formę nieformalnych spotkań lub platform dialogu pomiędzy wyznaczonymi punktami kontaktowymi odpowiedzialnymi za wdrażanie inicjatyw w różnych instytucjach lub departamentach, jak w przypadku Kostaryki, która wyznaczyła punkty kontaktowe ds. otwartego rządzenia (zob. Ramka 8.6). Przykład ten można powielić w większych jednostkach samorządu w celu poprawy koordynacji działań podmiotów wdrażających i wspierania wymiany dobrych praktyk.

Ramka 8.6. Mechanizmy koordynujące reformy na rzecz otwartego rządzenia: Przykłady z Kostaryki i stanu Jalisco w Meksyku

Kostaryka

Punkty kontaktowe otwartego rządzenia (*enlaces institucionales*) w Kostaryce powołane w celu opracowania i wdrożenia Drugiego Planu Działania Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządzenia (OGP) stanowiły ważny pierwszy krok w kierunku zapewnienia koordynacji międzyinstytucjonalnej. Utworzone z inicjatywy rządu centralnego *enlaces* obejmują punkty kontaktowe Wiceministra Prezydencji, głównego urzędu odpowiedzialnego za inicjatywy związane z otwartym rządzeniem w kraju; różne ministerstwa rządu krajowego; instytucje zdecentralizowane (np. organy półautonomiczne i autonomiczne); wybrane gminy; Rzecznika Praw Obywatelskich; sądownictwo itp. Rząd dąży do utworzenia co najmniej jednego punktu kontaktowego w każdej instytucji zaangażowanej we wdrażanie programu na rzecz otwartego rządzenia. Przedstawiciele *enlaces* spotykają się regularnie i otrzymują wsparcie w zakresie budowania potencjału od Jednostki Wspierającej OGP. Chociaż formalnie nie podlegają one Wiceministrowi Prezydencji, dobrowolnie współpracują z tym urzędem w celu osiągnięcia lepszych rezultatów, przyczyniając się do stworzenia skutecznego narzędzia koordynacji dla rządu centralnego, zarówno w układzie horyzontalnym, jak i wertykalnym.

Stan Jalisco, Meksyk

Stan Jalisco utworzył Sekretariat Techniczny w celu koordynowania i monitorowania wdrażania swojego planu działania na rzecz otwartego rządu w ramach OGP. Sekretariat ten stanowi przestrzeń dla nowych propozycji, jak również działań wynikających ze zobowiązań przedstawionych w planie działania na lata 2019-21. Jego celem jest koordynacja prac zarówno w ramach rządu, jak i poprzez angażowanie się w szerszy dialog ze społeczeństwem obywatelskim. W 2019 r. sekretariat został zrestrukturyzowany z myślą o tych celach i obecnie składa się z kilku oddziałów i jednostek rządowych, które działają na rzecz zwiększenia przejrzystości, odpowiedzialności i zaangażowania interesariuszy oraz koordynują reformy otwartego rządu. W skład tych organów wchodzi: Instytut Przejrzystości jako koordynator sekretariatu działający za pośrednictwem swojego prezesa komisarza; władza wykonawcza stanu reprezentowana przez konstytucyjnego gubernatora stanu Jalisco; władza ustawodawcza stanu reprezentowana przez przewodniczącego Rady Kongresu w tym stanie; oraz władza sądownicza reprezentowana przez Prezesa Sądu Najwyższego. Inne zaangażowane organy to Komitet Zaangażowania Społecznego Państwowego Systemu Antykorupcyjnego reprezentowany przez swojego Przewodniczącego, sektor przedsiębiorstw reprezentowany przez Przewodniczącego Konfederacji Pracodawców Republiki Meksykańskiej (COPARMEX) oraz zorganizowane społeczeństwo obywatelskie reprezentowane przez Przewodniczącego Rady Instytucji Rozwoju Społecznego (CIDES).

Źródło OECD (2019^[30]), *Open Government in Biscay*, <https://doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>; Government of the State of Jalisco (2019^[64]), *Segundo Plan de Acción Local 2019-2020 de Gobierno Abierto Jalisco (Second Action Plan 2019-2020 of the Government of Jalisco)*, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_Action-Plan_2019-2021.pdf.

Co więcej, pionowa i pozioma współpraca pomiędzy innymi JST i poszczególnymi szczeblami administracji publicznej stanowi niewykorzystany potencjał dla dalszej współpracy pomiędzy polskimi gminami (więcej informacji na ten temat znajduje się w rozdziale 6 dotyczącym wielopoziomowego zarządzania). Współtworząc i wdrażając inicjatywy z zakresu otwartego rządu we współpracy z innymi szczeblami administracji, samorządy lokalne mogą korzystać z efektu skali i stymulować wymianę pomysłów i dobrych praktyk. W Ramka 8.7 przedstawiono przykład wielopoziomowych działań rządowych mających na celu wdrożenie inicjatyw z zakresu otwartego rządu we Wspólnocie Autonomicznej Kraju Basków w Hiszpanii. Ponadto rząd polski mógłby powołać krajową komisję ds. otwartego rządu, która zajmowałaby się koordynacją działań na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Podobny organ - Komisja ds. Otwartego Rządu Federalnej Rady ds. Modernizacji i Innowacji w Administracji Publicznej (COFEMOD) – istnieje obecnie w Argentynie. W jej skład wchodzi przedstawiciele właściwych odpowiednich ministerstw krajowych, autonomicznego miasta Buenos Aires oraz 17 prowincji, w tym Catamarca, Jujuy, La Pampa i Misiones.

Ramka 8.7. Wdrażanie inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia we współpracy ze wszystkimi szczeblami administracji: Przykład Kraju Basków, Hiszpania

W 2018 roku Kraj Basków przystąpił do lokalnego programu Open Government Partnership (OGP) jako koalicja wszystkich regionalnych szczebli władzy: rządu baskijskiego, trzech rad prowincji (Araba, Bizkaia i Gipuzkoa) oraz rad miejskich stolic terytoriów (Bilbao, Donostia-San Sebastian i Vitoria-Gasteiz). Plan działania na lata 2018-2020 obejmował pięć zobowiązań, z których każde było prowadzone przez jeden lub dwa organy władzy i do realizacji których przyczyniali się także pozostali członkowie.

Tak więc odpowiedzialność za realizację zobowiązań została podjęta wspólnie przez społeczeństwo baskijskie i szeroki przekrój jego instytucji, w oparciu o zasadę współprzewodnictwa i bezpośrednie interwencje co najmniej dwóch instytucji promujących OGP w Kraju Basków, zaangażowanie wszystkich stron w uczenie się i wnoszenie wkładu w postaci własnego doświadczenia w trakcie całego procesu oraz w zobowiązanie do wspierania modelu baskijskiego, który ma na celu sprostanie wspólnym wyzwaniom. Przykładowo, w przypadku zobowiązania dotyczącego otwierania danych, celem jest zidentyfikowanie podstawowych zbiorów danych interesujących dla obywateli w celu dalszego zwiększenia wpływu działań. Wszystkie baskijskie jednostki administracji będą odpowiedzialne za standaryzację i powiązanie danych, tworząc nowe możliwości ich wykorzystania i analizy.

Ponieważ kompetencje w Kraju Basków są podzielone według sektorów i szczebli władzy (na przykład Kraj Basków jest odpowiedzialny za edukację, a prowincje za podatki), to wielopoziomowe, zintegrowane podejście do otwartego rządzenia dodatkowo zwiększa potencjalny wpływ inicjatyw oraz możliwości analizy międzysektorowej w celu znalezienia innowacyjnych rozwiązań problemów występujących w regionie.

Źródło: Basque Country (2018^[65]), *OGP Action Plan for the Basque Country 2018-2020*,

http://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_plan_accion/en_def/adjuntos/cocreacion_plan/plan_ogp_revisado_en.pdf

Zapewnienie odpowiedniego potencjału do realizacji

Otwarte rządzenie polega zasadniczo na zmianie kultury. Do promowania i utrwalania takiej zmiany potrzebne są dobrze wykwalifikowane i zmotywowane osoby. (Regulski and Drozda, 2015^[66]). W związku z tym posiadanie odpowiedniego potencjału do wdrażania zmian, w tym wystarczających zasobów ludzkich i finansowych, ma zasadnicze znaczenie dla możliwości przyjęcia strategicznego podejścia do reform dotyczących otwartego rządzenia. Brak zasobów lub niewystarczające zasoby to powszechne wyzwania w zakresie wdrażania zasad otwartego rządzenia w krajach OECD, przy czym 46% państw za główne wyzwanie uznało zasoby ludzkie, a 49% zasoby finansowe (OECD, 2016^[67]). Z tego powodu Rekomendacja OECD w sprawie Otwartego Rządzenia wzywa adresatów do zapewnienia "urzędnikom publicznym podstaw prawnych do projektowania i wdrażania skutecznych strategii i inicjatyw otwartego rządzenia, a także do zapewnienia odpowiednich zasobów ludzkich, finansowych i technicznych, przy jednoczesnym promowaniu wspierającej kultury organizacyjnej". (OECD, 2017^[1]). Przyczyni się to do skutecznej operacjonalizacji i upowszechnienia strategii i inicjatyw otwartego rządzenia przez urzędników publicznych odpowiedzialnych za ich wdrażanie.

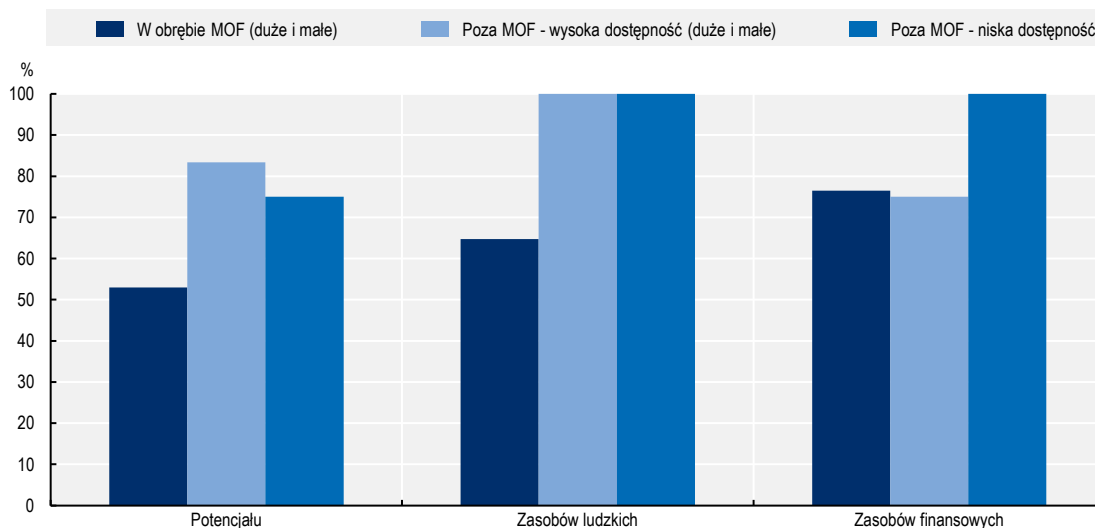
Ponadto, aby skutecznie wykonywać swoje obowiązki, urzędnicy publiczni muszą dysponować solidnymi podstawami w postaci kompetencji i wiedzy na temat otwartego rządzenia. Te właśnie cechy OECD nazwała zdolnością otwartego rządzenia, czyli połączeniem świadomości, wiedzy i umiejętności, jakie są potrzebne urzędnikom publicznym i interesariuszom do skutecznego angażowania się w strategię i

inicjatywy otwartego rządu (OECD, 2019^[30]). W Rekomendacji w sprawie Otwartego Rządu dostrzeżono potrzebę promowania "umiejętności w zakresie otwartego rządu w administracji, na wszystkich szczeblach władzy oraz wśród interesariuszy". (OECD, 2017^[1]).

Kompetencje i wartości niezbędne w celu otwartego rządu mogą obejmować między innymi umiejętności związane z angażowaniem interesariuszy i inicjatywami na rzecz przejrzystości, takie jak umiejętności negocjacyjne, mediacyjne czy komunikacyjne. Mogą one zostać uwzględnione w szeregu dokumentów strategicznych, ale także w modelach kompetencji, kodeksach postępowania, a zwłaszcza w konkretnych profilach zawodowych, w których umiejętności te są najważniejsze dla danego stanowiska (tj. tych, których zadania związane są z otwartym rządem). Na przykład, prowincja Bizkai w Hiszpanii wprowadziła pytania z wiedzy ogólnej na temat ustawy o przejrzystości do egzaminu kwalifikacyjnego do pracy w administracji publicznej (OECD, 2019^[30]). Umiejętności te można również włączyć do głównego nurtu szkoleń i sesji informacyjnych dla urzędników publicznych, i uwzględniać je nie tylko w dokumentach określających wizję i strategiczne priorytety wysokiego szczebla, ale także w deklaracjach wartości sektora publicznego i modelach kompetencji. Środkiem do osiągnięcia tego celu jest skuteczna komunikacja wewnętrzna (tj. w obrębie organów administracji publicznej). Może ona przyczynić się do zapewnienia zaangażowania politycznego oraz lepszego zrozumienia celów, odpowiedzialności i obowiązków przez każdego zaangażowanego urzędnika publicznego. Na przykład w Zjednoczonym Królestwie opracowano podręcznik otwartego rządu (Open Government Playbook), który ma umożliwić decydom wdrażanie zasad otwartego rządu na każdym etapie cyklu tworzenia i realizacji polityk (UK Government, 2020^[67]). Podręcznik ten definiuje i promuje "sposoby działania wg zasad otwartego rządu" i przedstawia zestaw prostych działań do wdrożenia.

W Polsce 67% wszystkich samorządów lokalnych uznało brak zasobów (ludzkich i finansowych) w instytucji wdrażającej za poważne lub umiarkowane wyzwanie (Rysunek 8.4). Nie jest zaskoczeniem, że problem ten był bardziej dotkliwy dla jednostek spoza MOF o wysokiej dostępności (83%). Jest to jeszcze bardziej istotne, jeśli weźmiemy pod uwagę wyłącznie zasoby ludzkie, ponieważ 82% jednostek wszystkich kategorii uznało to za poważne lub umiarkowane wyzwanie, szczególnie w przypadku jednostek spoza MOF o wysokiej i niskiej dostępności (100%). Jak wspomniano powyżej, wielkość zespołów w mniejszych gminach jest często ograniczona, co utrudnia ich potencjał instytucjonalny do skutecznego wdrażania. Ustalenia te zostały potwierdzone w trakcie misji informacyjnych, podczas których mniejsze jednostki spoza MOF zgłaszały, że często mają trudności zarówno z rekrutacją, jak i z utrzymaniem pracowników, którzy woleliby przenieść się do dużych miast, zwłaszcza w przypadku jednostek samorządu o niskiej dostępności. Inne jednostki wspominały również, że częsta rotacja pracowników utrudnia im realizację długoterminowych celów, a także współpracę, zarówno wewnętrzną między pracownikami, jak i z innymi gminami, z którymi nawiązały stosunki. Jednostki samorządu terytorialnego mogłyby lepiej reklamować obowiązki i zakres odpowiedzialności urzędników publicznych, uwzględniając lokalne inicjatywy w zakresie otwartego rządu, które wchodzą w zakres obowiązków danego stanowiska i w ten sposób przyciągać lokalne talenty, które mogą być zainteresowane karierą w sektorze publicznym i praktykami partycypacyjnymi. Chociaż utrzymanie urzędników publicznych zależy od wielu czynników zewnętrznych (opisanych w Rozdziale 7 dotyczącym zarządzania zasobami ludzkimi), reformy otwartego rządu mogą skutkować bardziej dynamicznymi, inkluzywnymi i innowacyjnymi procesami tworzenia polityk, co zwiększa prawdopodobieństwo, że urzędnicy publiczni będą zarówno bardziej zaangażowani w rozwój nowej kultury rządu, jak i bardziej związani ze swoimi społecznościami w szerszym zakresie.

Rysunek 8.4. Samorządy lokalne uznające brak lub niewystarczające możliwości, zasoby ludzkie i finansowe za wyzwania



Uwaga: Na podstawie odpowiedzi 33 JST poziomu lokalnego na pytania zawarte w ankiecie OECD (n=33), z czego: 17 Wewnątrz MOF (duże i małe), 12 poza MOF - wysoka dostępność (duże i małe), 4 poza MOF - niska dostępność. Odpowiedzi na wykresie obejmują JST udzielające odpowiedzi "poważne wyzwanie" i "umiarkowane wyzwanie". Odpowiedzi dotyczą pytania: "Jakie są Państwa zdaniem główne wyzwania stojące przed samorządami lokalnymi, związane z wdrażaniem strategii „otwartego rządzenia” skupionych na: przejrzystości*, zaangażowaniu interesariuszy*, uczciwości* i rozliczalności*? Proszę zaznaczyć TRZY główne wyzwania. Możliwość wielokrotnego wyboru spośród następujących odpowiedzi: Brak lub niewystarczający zakres uprawnień instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczający zakres strategii instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczające zachęty (zawodowe, finansowe itp.) dla samorządowych instytucji wdrażających; Brak lub niewystarczające zasoby finansowe instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczające zasoby ludzkie instytucji wdrażającej; Brak lub niewystarczający potencjał instytucji wdrażającej; Brak lub dostateczna wola polityczna/przywódtwo; Brak lub niewystarczające mechanizmy instytucjonalne współpracy z organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym (np. nie istnieją ramy i zasady prawne, finansowe lub zarządcze). Odpowiedzi obejmują następujące kategorie: Poważne wyzwanie; Umiarkowane wyzwanie; Nie stanowi wyzwania. Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi JST poziomu lokalnego na pytania w ankiecie OECD (2020).

Ponadto samorządy lokalne są zobowiązane do przestrzegania ram prawnych obowiązujących na poziomie krajowym. Niektórzy stwierdzili, że skutkuje to dużym obciążeniem regulacyjnym, które powoduje brak czasu, zbyt dużym nakładem pracy dla urzędników publicznych lub niewystarczającymi możliwościami dostosowania się do przepisów, co wpływa na jakość podejmowanych inicjatyw. Przykładowo, trudnością jest wypełnianie obowiązków wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej na szczeblu lokalnym. Trudności te wynikają często z powodu dużej liczby wniosków o udzielenie informacji i ograniczonymi zasobami dla udzielania odpowiedzi (Batory Foundation, 2014^[23]). Ponadto małe gminy o ograniczonych możliwościach stoją przed wyzwaniami związanymi z zarządzaniem informacjami i danymi potrzebnymi do proaktywnego ujawniania informacji zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej, które są publikowane w Biuletynach Informacji Publicznej (BIP). Wyzwania te wynikają po części z egzekwowania samej ustawy o DIP, ponieważ sankcje za nieprzestrzeganie przepisów nie są wystarczająco egzekwowane ani nadzorowane przez właściwe organy nadzoru. Wydaje się zatem, że jednostki samorządu mają niewiele bodźców do przestrzegania ustawy i ogólnie postrzegają swoje obowiązki jako uciążliwe (OECD, 2015^[24]). Jak wspomniano powyżej, wyzwania te skutkują częstymi odmowami bez odpowiedniego uzasadnienia, opóźnieniami w rozpatrywaniu wniosków i niekompletnymi odpowiedziami. Kolejną przyczyną jest brak wystarczających zdolności po stronie urzędników publicznych do właściwego realizowania wymogów ustawy o DIP. Przykładowo, JST o większych możliwościach starają się publikować więcej informacji w BIP, aby zmniejszyć liczbę wniosków o udzielenie informacji, podczas gdy mniejsze JST nie mają na to środków. Oznacza to, że niektóre

samorządy nie dysponują zasobami ludzkimi niezbędnymi do przestrzegania prawa, a urzędnicy publiczni odpowiedzialni za zapewnienie zgodności z przepisami potrzebują dodatkowych szkoleń w zakresie zarządzania informacjami i danymi. Mniejsze jednostki o ograniczonym potencjale zarówno leżące w obrębie MOF, jak i poza nimi mogłyby wdrożyć lepsze systemy zarządzania informacjami poprzez partnerstwo z innymi szczeblami administracji. Zarówno małe, jak i duże samorządy mogą dążyć do proaktywnego ujawniania większej ilości informacji rządowych niż minimum wymagane przez prawo, aby zmniejszyć obciążenie związane z wnioskami i umożliwić szersze wykorzystanie i ponowne użycie danych publicznych. Samorządy lokalne mogłyby monitorować najczęstsze i najbardziej popularne wnioski o udostępnienie informacji i regularnie udostępniać przedmiotowe dane w BIP. W tym celu samorządy mogłyby współpracować z rządem, aby wspólnie określić potencjalne obszary udoskonaleń, jak również wąskie gardła i niedobory zasobów w zakresie jednorazowego i wielokrotnego wykorzystywania danych sektora publicznego.

W tym kontekście polskie samorządy lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego dostrzegają potrzebę poszerzenia wiedzy i umiejętności wśród urzędników publicznych. Znalazło to odzwierciedlenie podczas misji informacyjnych, w trakcie których OECD stwierdziła wśród niektórych urzędników publicznych brak świadomości korzyści płynących z reform otwartego rządu. Celem JST może być zatem wdrożenie szerokiej gamy środków służących systematycznemu, regularnemu rozwijaniu umiejętności i wiedzy interesariuszy w zakresie otwartego rządu. W celu zwiększenia poziomu świadomości, JST mogą organizować konferencje, fora i debaty na ten temat, jak również prowadzić wewnętrzną kampanię informacyjną z wykorzystaniem różnych kanałów, aby urzędnicy publiczni zapoznali się z korzyściami i potencjalnymi skutkami tych reform. Inne inicjatywy mogą obejmować organizowanie na szczeblu krajowym i lokalnym szkoleń i sesji wymiany wiedzy z partnerami międzynarodowymi. Do zwiększenia świadomości wśród urzędników publicznych może się również przyczynić posiadanie powszechnie dostępnego dokumentu, który w zrozumiałym języku przedstawi zasady otwartego rządu za pomocą prostych działań. Ponadto JST mogłyby wprowadzić szkolenia w zakresie podnoszenia kwalifikacji i budowania potencjału w dziedzinie otwartego rządu, które zapewniłyby urzędnikom publicznym wiedzę i umiejętności niezbędne do realizacji takich inicjatyw. Umożliwiłyby to urzędnikom publicznym informowanie o korzyściach płynących z otwartego rządu zarówno wewnątrz administracji, jak i w kontaktach z zewnętrznymi interesariuszami, co zwiększyłoby ich zaangażowanie i pozwoliłoby im lepiej współpracować z innymi partnerami w procesie kształtowania polityk. Kilka JST podjęło inicjatywy mające na celu poprawę znajomości zasad otwartego rządu zarówno wśród urzędników, jak i interesariuszy. Przykłady Gostynina, Kutna i Płocka zostały przedstawione w Ramka 8.8.

Ramka 8.8. Promowanie kompetencji w zakresie otwartego rządzenia na poziomie lokalnym w Polsce: Dobre praktyki z Gostynina, Kutna i Płocka

W Kutnie Kodeks Etyczny Pracowników Urzędu Miasta określa wartości i standardy zachowań, jakich oczekuje się od funkcjonariuszy publicznych. Pracownicy zobowiązani są do pełnienia funkcji publicznych z uwzględnieniem m.in. takich wartości jak: praworządność, bezstronność, jawność postępowania i uczciwość (art. 9.1). Kodeks wspomina również, że korupcja jest nadużyciem stanowiska publicznego i odnosi się w szczególności do nepotyzmu, sprzeniewierzenia środków publicznych lub prywatnych oraz nadużywania kompetencji (art. 7.1) i podkreśla znaczenie zaufania publicznego. Wreszcie, Kodeks ten promuje przejrzystość i dostęp do informacji publicznych, stwierdzając, że pracownicy muszą dostarczać informacji, o które proszą obywatele, i umożliwiać dostęp do dokumentów publicznych zgodnie z przepisami ustawy o DIP (art. 14.1).

Płock opisuje swój model zaangażowania i współpracy w ramach "Programu współpracy Powiatu Płockiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2020", obok którego, jak wspomniano w raporcie z misji informacyjnej, organizuje szkolenia dla organizacji pozarządowych.

Podobnie w Gostyninie w 2016 roku rozpoczęto organizację bezpłatnych szkoleń dla organizacji pozarządowych we współpracy z Towarzystwem Wiedzy Powszechnej. Wydarzenie to po raz pierwszy odbyło się w związku z realizacją projektu Aktywne NGO, współfinansowanego ze środków Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w ramach zadania "Wzmocnienie potencjału mazowieckich organizacji pozarządowych oraz budowanie postaw aktywności obywatelskiej". Podczas sesji w roku 2016 uczestnicy szkolenia mieli okazję pogłębić swoją wiedzę na temat ostatnich zmian w przepisach regulujących funkcjonowanie organizacji pozarządowych, które nastąpiły w związku z nowelizacją ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Źródło: Płock City Council (2019^[68]), *Uchwała Nr 217/xiii/2019* <http://pozarzadowe.plock.eu/wp-content/uploads/2015/07/217.pdf>; Government of Gostynin (2016^[69]), "I szkolenie dla organizacji pozarządowych już za nami!", <http://www.gostynin.powiat.pl/informacje-powiatowe/1180-i-szkolenie-dla-organizacji-pozarzadowych-juz-za-na>; Government of Kutno (2016^[70]), *Kutno Code of Ethics*, https://umkutno.bip.e-zeto.eu/bip/227_umkutno/fckeditor/file/Zarządzenia/zarzw14_16.pdf.

JST zwracały jednak uwagę na brak środków zarówno na szkolenia mające na celu budowanie kompetencji urzędników publicznych, jak i na wdrażanie inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia. Znalazło to odzwierciedlenie w ankiecie OECD, w której brak lub niewystarczające finansowanie zostało wskazane jako poważne lub umiarkowane wyzwanie przez 75% wszystkich JST. Jak widać na Rysunek 8.4, dotyczyło to w szczególności 100% JST usytuowanych poza MOF, o niskiej dostępności, a w dalszej kolejności 76% JST w obrębie MOF i 75% jednostek o wysokiej dostępności. W związku z tym JST mogą zbadać możliwość wspólnej realizacji inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia i programów szkoleniowych dla urzędników publicznych z innymi, sąsiednimi JST w celu podziału kosztów i zwiększenia skali oddziaływania. Ponadto JST mogą poszukiwać źródeł finansowania za pośrednictwem różnych podmiotów, w tym administracji rządowej i sponsorów zewnętrznych. Przykładowo, mogą być nimi samorządy województw zarządzające funduszami z UE na poziomie regionalnym, które często finansują projekty zawierające elementy zasad otwartego rządzenia (na przykład za pośrednictwem wiejskich lokalnych grup działania). Rząd mógłby również zapewnić większe finansowanie JST, co pozwoliłoby im na inwestowanie w kapitał ludzki i jego utrzymanie oraz przeznaczenie dedykowanych środków na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji urzędników publicznych w zakresie otwartego rządzenia.

Poprawa komunikacji społecznej w celu skutecznego angażowania interesariuszy

Komunikacja publiczna jest środkiem, za pomocą którego władze przekazują informacje obywatelom i wchodzą z nimi w interakcje. W szczególności komunikacja zewnętrzna pozwala interesariuszom uzyskać informacje na temat reform, polityk lub strategii, wspierając ich zaangażowanie w procesy kształtowania polityk, które mają wpływ na ich życie. Jak w każdym obszarze politycznym, komunikacja społeczna jest szczególnie ważna w przypadku reform dotyczących otwartego rządu. Punkt 6 Rekomendacji w sprawie otwartego rządu wzywa jej adresatów do "aktywnego informowania o strategiach i inicjatywach otwartego rządu, a także o ich wynikach, rezultatach i wpływie, w celu zapewnienia, że będą one dobrze znane w ramach administracji rządowej i poza nią, a także w celu przyczynienia się do ich upowszechnienia i zachęcania interesariuszy do angażowania się". (OECD, 2017^[11]). Poprawa komunikacji publicznej może zatem przyczynić się do wspierania partycypacji interesariuszy poprzez budowanie szerszego potencjału społecznego i kształtowanie świadomych obywateli, którzy są zmotywowani do korzystania z dostępnych im mechanizmów zaangażowania.

Podobnie jak w przypadku większości samorządów terytorialnych, przeważająca część komunikacji samorządów lokalnych skierowana jest do społeczności lokalnej i jest wspierana przez stronę internetową. Ankietowane gminy potwierdziły, że zazwyczaj przekazują informacje swoim mieszkańcom poprzez konferencje prasowe, emaile, wiadomości tekstowe, media społecznościowe oraz lokalne gazety i stacje radiowe. Niektóre samorządy oferują platformy pytań i odpowiedzi dla specjalistów lub ekspertów, aby wymieniać się informacjami na konkretne tematy. Tak jest również w przypadku większości krajów OECD, które na poziomie sektorowym informują interesariuszy o inicjatywach partycypacyjnych poprzez stronę internetową ministerstwa (OECD, 2016^[6]). Inne formy komunikacji stosowane przez kraje OECD obejmują indywidualne działania informacyjne skierowane do wybranych uczestników, media społecznościowe, media tradycyjne (gazety, telewizja, radio itp.) lub oficjalne publikacje, takie jak gazety lub biuletyny.

Jednak większość samorządów lokalnych wskazała jako kluczowe wyzwania brak świadomości oraz motywacji interesariuszy do angażowania się oraz brak kultury partycypacji, jak również wyzwania związane z angażowaniem określonych grup demograficznych. Niektóre JST stwierdziły również potrzebę lepszego promowania inicjatyw partycypacyjnych, jak również edukacji obywatelskiej. Rząd krajowy mógłby zatem promować edukację obywatelską i świadomość obywatelską w życiu publicznym od najmłodszych lat w sposób, który sprzyjałby kulturze uczestniczenia w podejmowaniu decyzji publicznych w przyszłości. Podobnie, zespół OECD stwierdził również, że obywatele niekoniecznie poszukują aktywnie możliwości angażowania się, ani nie są świadomi korzyści jakie im to daje. Władze, w tym te na szczeblu lokalnym, "muszą zatem zapewnić, że zarówno przekaz, jak i kanały komunikacji wybrane dla inicjatyw są dostosowane do potrzeb różnych interesariuszy, w tym grup niedostatecznie reprezentowanych" (OECD, 2019^[30]). W związku z tym, JST mogą również promować używanie prostego języka w kontaktach z mieszkańcami, w oficjalnych dokumentach i zaproszeniach do konsultacji, zwłaszcza tych dotyczących strategii rozwoju lokalnego. Można na przykład wprowadzić dodatkowe środki zapewniające łatwy dostęp do informacji dla osób o szczególnych potrzebach, aby zagwarantować, że urzędnicy publiczni docierają do wszystkich grup społecznych. Rząd krajowy mógłby również opracować zasady dobrych praktyk w zakresie stosowania prostego języka oraz zapewnić ich promocję i rozpowszechnienie wśród JST. Można to osiągnąć np. poprzez powołanie komisji lub grupy eksperckiej ds. prostego języka, która mogłaby współpracować ze Związkiem Miast Polskich lub inną organizacją samorządową w celu jego upowszechnienia w całej administracji publicznej.

Wyzwania te znajdują odzwierciedlenie w danych zebranych za pośrednictwem ankiety OECD, z których wynika, że samorządy lokalne angażują ograniczone grono interesariuszy w całym cyklu politycznym. Samorządy wszystkich kategorii najczęściej współpracują przy określaniu priorytetów politycznych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz z interesariuszami, których uznano za istotnych z punktu widzenia danego zagadnienia programowego (średnio ponad 60% w obu przypadkach). W podziale na kategorie, gminy w obrębie MOF najczęściej angażują interesariuszy, których dotyczy dany

obszar polityki, we wspólne określanie priorytetów polityki (69%), a następnie we wdrażanie polityki oraz ocenę jej rezultatów i monitorowanie wpływu (56%). Gminy w przeważającej większości angażują również organizacje społeczeństwa obywatelskiego w ustalanie priorytetów polityk (75%) oraz w ich wdrażanie (63%). Jak można się spodziewać, gminy położone poza MOF, zarówno o wysokiej, jak i niskiej dostępności rzadziej niż gminy położone na terenie MOF angażują wszystkich interesariuszy (naukowców, grupy lobbystyczne, obywateli, dziennikarzy i zorganizowane grupy zawodowe). Jednakże 50% podmiotów z obszarów o niskiej dostępności zgłosiło, że angażuje obywateli w określanie priorytetów polityk oraz w ich wdrażanie i świadczenie usług. Ustalenia te wskazują na potrzebę lepszej komunikacji z szerszą gamą interesariuszy, nie tylko z "typowymi adresatami", na wszystkich etapach cyklu tworzenia polityk publicznych, w tym z grupami podatnymi na zagrożenia, niedostatecznie reprezentowanymi i zmarginalizowanymi, w celu zapewnienia, że polityka i usługi są opracowywane w optymalny sposób, jak najlepiej służący obywatelom.

W tym celu samorządy lokalne mogą organizować seminaria i grupy dyskusyjne dla wszystkich grup wiekowych społeczeństwa, aby zapewnić obywatelom edukację obywatelską, społeczną i polityczną, która umożliwi im uczestniczenie w procesach decyzyjnych i rozliczanie swoich władz. Ważne jest również, aby JST stworzyły odpowiednie kanały komunikacji nie tylko w celu zwiększenia świadomości w zakresie istniejących inicjatyw partycypacyjnych, ale również w zakresie ich wyników i wpływu. Jest to kluczowy element wspierający partycypację i zaangażowanie w perspektywie długoterminowej, ponieważ interesariusze muszą wiedzieć, w jaki sposób i dlaczego ich wkład jest brany pod uwagę. Aby to ułatwić, OECD opracowała przewodnik dotyczący informowania o reformach w zakresie otwartego rządu (Ramka 8.9), który może być przydatny dla JST.

Ramka 8.9. Przekazywanie informacji o otwartym rządzeniu: Przewodnik "Jak to zrobić"

Analiza danych OECD na temat otwartego rządu oraz planów działania w ramach Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu (Open Government Policy - OGP) pokazuje, że rządy nie czerpią pełnych korzyści z komunikacji instytucjonalnej dotyczącej otwartego rządu. W związku z tym obie organizacje - OECD i OGP - opracowały praktyczny przewodnik, jak poprawić komunikację wokół reform w zakresie otwartego rządu.

Po pierwsze, przewodnik przedstawia krok po kroku proces tworzenia strategii komunikacyjnej dla modelu lub inicjatywy otwartego rządu, obejmujący następujące elementy: określenie celów wewnętrznych i zewnętrznych; wyznaczenie celów szczegółowych i kamieni milowych; ustalenie zakresu odpowiedzialności; monitoring i ewaluacja; określenie odbiorców (w oparciu o analizę aktualnego sposobu postrzegania, mapowanie interesariuszy i ustalanie priorytetów oraz sposoby dotarcia do zróżnicowanych odbiorców); oraz opracowanie kluczowych komunikatów.

Ponadto w przewodniku przedstawiono różne narzędzia komunikacyjne niezbędne do skutecznego przekazywania informacji. Zawiera on praktyczne przykłady opracowywania treści przekazu (np. analizy przypadków, poruszające historie, zagadnienia do dyskusji) oraz propozycje kanałów komunikacji (np. materiały prasowe, strony internetowe, broszury itp.). Wreszcie, przewodnik wzywa urzędników publicznych odpowiedzialnych za otwarte rządy do współpracy z osobami odpowiedzialnymi za komunikację społeczną na szczeblu krajowym w celu upowszechniania strategii otwartego rządu lub Krajowego Planu Działania OGP.

Źródło: OECD (2019^[71]), *Communicating Open Government: A How-to Guide*, <http://www.oecd.org/gov/Open-Government-Guide.pdf>.

Rekomendacje

Poprawa istniejących inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia i wspieranie większego zaangażowania interesariuszy

Poprawa istniejących praktyk partycypacji w samorządach lokalnych o różnej wielkości i zasobach w celu zaangażowania szerszego grona interesariuszy.

- JST w miejskich obszarach funkcjonalnych o niskiej dostępności (MOF) mogą zdecydować się na wspólne wdrażanie inicjatyw otwartego rządzenia, z udziałem wszelkich zainteresowanych i/lub objętych danym oddziaływaniem interesariuszy, takich jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszenia dziennikarzy, związki zawodowe, wspólnoty społeczne oraz pracownicy naukowcy i badacze itp. jako sposób na stymulowanie większego zaangażowania obywatelskiego i udziału interesariuszy i organizacji społecznych w rozwój lokalny.
- JST mogłyby również wdrożyć system zapewniający zinstytucjonalizowane zaangażowanie w dialog i konsultacje z reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego na każdym etapie formułowania lokalnej strategii rozwoju, aby zagwarantować, że wszystkie zainteresowane strony w społeczeństwie, w tym grupy narażone na szczególne zagrożenia, niedostatecznie reprezentowane czy marginalizowane, będą miały swoje miejsce przy stole. Autentyczny rozwój lokalny wspierany przez lokalną społeczność może prowadzić do większej legitymizacji procesu podejmowania decyzji publicznych i szerszego zaangażowania zainteresowanych stron w reformy.
- Ważne jest również, aby polska polityka dla obszarów wiejskich sprzyjała autentycznemu rozwojowi lokalnemu wspieranemu przez społeczność, a jednocześnie promowała i zachęcała często nowopowstałe lokalne instytucje i organizacje społeczeństwa obywatelskiego do działania poprzez otwarte i partycypacyjne podejście do podejmowania decyzji. JST - zwłaszcza te leżące poza MOF - mogą być ambasadorami takiej transformacji na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym z myślą o bardziej inkluzywnym i efektywnym podejściu do kształtowania polityk.
- JST mogłyby korzystać z mechanizmów i narzędzi informatycznych i komunikacyjnych, takich jak konsultacje online, w celu zaangażowania większej liczby interesariuszy, szczególnie tych trudnodostępnych.

Praca na rzecz wzmocnienia pozycji istniejących rad młodzieżowych i ułatwienia w tworzeniu nowych rad, zwłaszcza w regionach o trudnej sytuacji, narażonych na zagrożenia

- Tworzenie rad młodzieżowych na szczeblu lokalnym i regionalnym może przeciwdziałać poczuciu dezintegracji i wykluczenia społecznego wśród tej grupy demograficznej i przeciwdziałać drenażowi ludności z obszarów wiejskich do miejskich. JST z funkcjonującymi radami młodzieżowymi mogłyby rozszerzyć zakres ich obowiązków poza kwestie związane wyłącznie z młodzieżą i zapewnić, że wyniki konsultacji z radami młodzieżowymi będą odpowiednio uwzględniane w podejmowanych decyzjach.

Rozważenie powołania rad seniorów.

- JST mogłyby rozważyć utworzenie rad seniorów w celu wykorzystania wiedzy starszych obywateli, z których wielu spędziło znaczną część życia w swoich lokalnych społecznościach i są oni potencjalnie bardziej świadomi zarówno możliwości, jak i wyzwań związanych z lokalnym rozwojem. JST mogłyby również rozważyć zachęcanie i umożliwianie współpracy pomiędzy różnymi radami tematycznymi w celu ułatwienia wymiany dobrych praktyk.

Poszerzenie zakresu budżetowania partycypacyjnego i funduszy sołeckich

- W odniesieniu do budżetowania partycypacyjnego i funduszy wiejskich, JST mogą starać się zwiększać z roku na rok procentowy udział budżetu/finansowania objętego procesem, jak również liczbę zaangażowanych interesariuszy poprzez prowadzenie kampanii uświadamiających i docieranie do konkretnych grup demograficznych za pomocą różnych środków.
- JST mogłyby dokonać przeglądu i ewaluacji swoich obecnych systemów budżetowania partycypacyjnego i jakości projektów podejmowanych w ramach wewnętrznych procedur (np. otwarte głosowanie).
- JST, które mają taką możliwość, mogłyby skorzystać z dobrych praktyk innych JST w zakresie priorytetowego traktowania procesu deliberatywnego w stosunku do plebiscytowego systemu głosowania przy wyborze projektów. Korzystne byłoby wprowadzenie możliwości korzystania z bardziej zaawansowanych form uczestnictwa - takich jak grupy dyskusyjne w celu wspólnego poszukiwania konsensusu, jak w przypadku Dąbrowy Górniczej, jako uzupełnienie do istniejących procedur głosowania, aby zagwarantować, że priorytety obywateli są dokładniej odzwierciedlone w procesie podejmowania decyzji.

Skorzystanie z istniejących wytycznych dotyczących danych w procesie otwartego rządzenia

- W odniesieniu do inicjatyw dotyczących danych w procesie otwartego rządzenia, JST mogłyby - w celu udoskonalenia swoich polityk w zakresie otwierania danych - skorzystać z dobrych praktyk zawartych w "Przewodniku dobrych praktyk w zakresie otwierania danych", który skupia się na podstawowym modelu procesu otwierania danych i odpowiednich aktach prawnych. Niektóre z działań jakie można rozważyć obejmują określenie pożądaných warunków instytucjonalnych, budowanie umiejętności niezbędnych do zarządzania otwartymi danymi oraz przedstawienie praktycznych scenariuszy otwierania danych w urzędach i administracji rządowej, zgodnie z potrzebami i możliwościami zarówno urzędników publicznych, jak i interesariuszy.

Analiza inkluzywnych mechanizmów debaty w celu zwiększenia udziału obywateli

- JST o różnej wielkości i zróżnicowanym potencjale mogą dążyć do wdrożenia mechanizmów deliberatywnych, w ramach których zgromadzą obywateli ze wszystkich grup społecznych, aby obradować nad złożonymi kwestiami politycznymi i opracowywać wspólne propozycje, w celu zwiększenia zaangażowania obywateli (np. zgromadzenia mieszkańców, zebrania, panele itp.), o skali jak najlepiej dostosowanej do ich możliwości oraz dostępnych zasobów ludzkich i finansowych.

Przyjęcie strategicznego podejścia do otwartego rządzenia

Konsolidacja rozproszonych i fragmentarycznych inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia

Wszystkie JST mogłyby przyjąć strategiczne podejście do otwartego rządzenia poprzez konsolidację rozproszonych i fragmentarycznych inicjatyw, które obecnie realizują, w ramach jednego systemu.

- Większe JST mogłyby pójść za przykładem GZM, a także działań podejmowanych przez inne samorządy lokalne w krajach OECD i opracować samodzielny dokument w formie programu, strategii lub polityki, który mógłby zapewnić strategiczne spojrzenie na koordynację inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia.

- Mniejsze JST mogą poświęcić jeden z elementów lub rozdziałów SRL otwartemu rządzeniu. W tym celu jednostki JST mogą uwzględnić niektóre z głównych elementów strategii, takich jak wyznaczanie celów, określanie priorytetów i opracowywanie inicjatyw służących ich realizacji.

Zapewnienie odpowiedzialności instytucjonalnej i koordynacji inicjatyw w zakresie otwartego rządzenia

- Większe JST mogą zatem wyznaczyć określoną jednostkę lub osobę, która będzie odpowiedzialna za koordynację inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia, a także za monitorowanie i ocenę ich realizacji oraz wpływu. Zaleca się, aby biuro odpowiedzialne za koordynację działań w zakresie otwartego rządzenia znajdowało się bezpośrednio na poziomie kierownictwa jednostki samorządu (zob. zalecenia w części dotyczącej koordynacji w obrębie JST).
- Mniejsze JST mogą powierzyć jednostce lub osobie odpowiedzialnej za SRL koordynowanie inicjatyw związanych z otwartym rządzeniem, szczególnie w przypadku tych JST, które w swojej strategii zawarły specjalny rozdział poświęcony problematyce otwartego rządzenia.
- Wyznaczając jednostkę lub urzędnika, władze samorządowe mogą zadbać o to, by odpowiednie podstawy prawne były jasno określone i powszechnie znane, a także wskazać, czy ich obowiązki obejmują wyłącznie koordynację, czy także opracowywanie podejścia strategicznego, współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, współtworzenie, monitorowanie i ewaluację inicjatyw oraz informowanie o reformach, aby zapewnić skuteczną realizację przedsięwzięć z zakresu otwartego rządzenia. W ten sposób odpowiedzialni urzędnicy publiczni zyskują jasność co do swojej roli i obowiązków oraz mogą udzielać strategicznych wytycznych innym właściwym instytucjom wdrażającym przedmiotowe działania.

Wspieranie pionowej współpracy między szczeblami administracji w zakresie inicjatyw dotyczących otwartego rządzenia

- JST mogą dążyć do wspólnego projektowania i wdrażania inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia wraz z innymi szczeblami administracji i innymi jednostkami JST, aby skorzystać z efektu skali i wspierać wymianę pomysłów i dobrych praktyk.

Tworzenie kultury otwartego rządzenia w samorządzie lokalnym

Lepsze informowanie o obowiązkach i odpowiedzialności urzędników publicznych

- Jeśli chodzi o przyciąganie i zatrzymywanie urzędników publicznych, samorządy mogą lepiej informować o obowiązkach i zakresie odpowiedzialności urzędników publicznych, w tym o lokalnych inicjatywach z zakresu otwartego rządzenia, które wchodzą w zakres tego stanowiska, a tym samym przyciągać lokalne talenty, które mogą być zainteresowane karierą w sektorze publicznym i praktykami partycypacyjnymi. Choć utrzymanie urzędników publicznych jest często uzależnione od wielu czynników zewnętrznych, reformy otwartego rządzenia mogą skutkować bardziej dynamicznymi, inkluzywnymi i innowacyjnymi procesami kształtowania polityk, co zwiększa prawdopodobieństwo, że urzędnicy publiczni będą zarówno bardziej zaangażowani w rozwój nowej kultury rządzenia, jak i bardziej związani ze swoimi społecznościami w szerszym zakresie.

Poprawa zgodności z ustawą o dostępie do informacji (DIP)

- Aby poprawić zgodność samorządy z ustawą o DIP, mniejsze jednostki o ograniczonych możliwościach zarówno leżące w obrębie MOF, jak i poza nimi, mogłyby wdrożyć lepsze systemy zarządzania informacjami poprzez partnerstwa z innymi szczeblami administracji.

- Podobnie małe i duże jednostki mogłyby dążyć do proaktywnego ujawniania większej ilości informacji publicznych niż minimum wymagane prawem, aby zmniejszyć obciążenie związane z otrzymywanymi wnioskami. Samorządy mogłyby monitorować najczęstsze i najbardziej popularne wnioski o udzielenie informacji i regularnie udostępniać przedmiotowe dane.

Wspieranie większej przejrzystości poprzez usprawnienie wielokrotnego wykorzystywania danych sektora publicznego

- Jednostki samorządowe mogłyby współpracować z rządem w celu określenia obszarów potencjalnych udoskonaleń, jak również wąskich gardeł i niedoborów potencjału w zakresie jednorazowego i wielokrotnego wykorzystania danych sektora publicznego.

Zwiększanie kompetencji w zakresie otwartego rządzenia wśród urzędników i pracowników samorządów lokalnych

- W celu poszerzenia wiedzy i umiejętności pracowników swoich pracowników, samorządy mogą organizować konferencje, fora i debaty na ten temat, a także prowadzić wewnętrzną kampanię informacyjną za pośrednictwem różnych kanałów, aby urzędnicy publiczni znali korzyści i potencjalne skutki reform otwartego rządzenia. Inne inicjatywy mogą obejmować organizowanie szkoleń i sesji wymiany wiedzy z partnerami międzynarodowymi na szczeblu krajowym i lokalnym. Do zwiększenia świadomości wśród urzędników publicznych może się również przyczynić posiadanie dostępnego dokumentu, który w prostym języku przedstawiałby otwarte rządy wraz z przykładami prostych działań. Ponadto jednostki samorządu lokalnego mogłyby wprowadzić szkolenia w zakresie podnoszenia kwalifikacji i budowania potencjału w dziedzinie otwartego rządzenia, które zapewniłyby urzędnikom publicznym wiedzę i umiejętności niezbędne do realizacji takich inicjatyw. Umożliwiłoby to urzędnikom publicznym informowanie o korzyściach płynących z otwartego rządzenia zarówno wewnątrz administracji, jak i w kontaktach z zewnętrznymi interesariuszami, co zwiększyłoby ich zaangażowanie i pozwoliłoby im lepiej współpracować z innymi interesariuszami w procesie kształtowania polityk.

Wspieranie nowych partnerstw na rzecz otwartego rządzenia

- Aby zaradzić brakowi dostępnych środków zarówno na szkolenia i rozwój potencjału urzędników publicznych, jak i na realizację inicjatyw z zakresu otwartego rządzenia, samorządy mogą zbadać możliwość współrealizacji takich inicjatyw z innymi sąsiednimi jednostkami w celu podziału kosztów i zwiększenia oddziaływania. Ponadto jednostki samorządu lokalnego mogą poszukiwać innowacyjnych źródeł finansowania za pośrednictwem różnych podmiotów, w tym z różnych szczebli administracji publicznej, jak i spoza niej. Przykładowo, samorządy województw zarządzają funduszami unijnymi na poziomie regionalnym, które często finansują projekty zawierające elementy związane z zasadami otwartego rządzenia, takie jak te podejmowane przez lokalne grupy działania w obszarach wiejskich (LGD).

Dalsze rozwijanie lepszych metod komunikacji publicznej

- Aby poprawić komunikację społeczną, JST mogą organizować seminaria i grupy dyskusyjne dla wszystkich grup wiekowych w społeczeństwie, aby zapewnić obywatelom edukację obywatelską, społeczną i polityczną, która umożliwi im uczestniczenie w procesie decyzyjnym i rozliczanie władz z wyników rządzenia. Ważne jest również, aby JST stworzyły odpowiednie kanały komunikacji nie tylko w celu zwiększenia świadomości na temat istniejących inicjatyw na rzecz uczestnictwa, ale również na temat ich wyników i oddziaływania. Jest to kluczowy element sprzyjający długoterminowej partycypacji i akceptacji działań, ponieważ interesariusze muszą wiedzieć, dlaczego i w jaki sposób ich wkład jest brany pod uwagę.

- JST mogą promować używanie prostego języka w kontaktach z mieszkańcami, w oficjalnych dokumentach oraz w zaproszeniach do konsultacji, zwłaszcza tych dotyczących strategii rozwoju lokalnego.
- Można wprowadzić dodatkowe środki w celu zapewnienia łatwego dostępu do informacji dla osób o szczególnych potrzebach, aby zagwarantować, że urzędnicy publiczni docierają do wszystkich grup społecznych.

Rekomendacje dla administracji szczebla rządowego

Rozważenie możliwości powołania Krajowej Komisji lub Komitetu ds. Otwartego Rządzenia

- Aby ułatwić współpracę pionową i poziomą na wszystkich szczeblach i we wszystkich gałęziach administracji, rząd polski mógłby powołać krajową komisję lub komitet ds. otwartego rządzenia, które zajmowałyby się koordynowaniem działań na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Istnienie wielopoziomowego, zintegrowanego organu ds. otwartego rządzenia dodatkowo zwiększyłoby potencjalny wpływ powiązanych inicjatyw oraz możliwość współpracy międzysektorowej na różnych szczeblach administracji.

Uruchomienie dodatkowych funduszy na poziomie krajowym na rzecz otwartego rządzenia w samorządach lokalnych

- Rząd mógłby również zapewnić większe finansowanie samorządom, co pozwoliłoby im na inwestowanie w kapitał ludzki i jego utrzymanie oraz przeznaczenie specjalnych środków na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji urzędników publicznych w zakresie otwartego rządzenia.

Priorytetowe traktowanie włączenia społecznego w publicznym procesie decyzyjnym dla bardziej skutecznych i efektywnych polityk

- Rząd mógłby rozważyć podjęcie szczególnych wysiłków w celu dotarcia do najbardziej wrażliwych, niedostatecznie reprezentowanych i zmarginalizowanych grup społecznych i zaangażowania ich w działania, aby zapewnić uwzględnienie szerokiego zakresu perspektyw i wiedzy specjalistycznej, co ostatecznie doprowadzi do bardziej spójnego, skutecznego i zrównoważonego kształtowania polityki oraz opracowywania i świadczenia usług.

Promowanie edukacji obywatelskiej w celu zwiększenia udziału lokalnych obywateli

- Rząd mógłby promować edukację obywatelską i świadomość obywatelską w życiu publicznym od najmłodszych lat w sposób, który sprzyjałby kulturze uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych w przyszłości.

Dążenie do używania prostego języka w komunikacji publicznej

- Rząd mógłby opracować zasady dobrych praktyk w zakresie prostego języka oraz zapewnić ich promocję i upowszechnienie wśród samorządów. Można to zrobić np. poprzez powołanie komisji lub grupy eksperckiej ds. prostego języka, która mogłaby współpracować ze Związkiem Miast Polskich lub inną organizacją samorządową w celu zapewnienia jego upowszechnienia w całej administracji publicznej.

Bibliografia

- "e" Association of Creative Initiatives (n.d.), *Strona główna - Towarzystwo Inicjatyw Twórczych "e"* (Home page), Association of Creative Initiatives "e", <https://e.org.pl/> (accessed on 30 July 2020). [48]
- Anna, S. and J. Maria (2019), *Warsaw Participatory Budget: Case Report & Analysis*, https://www.participativni-rozpocet.cz/wp-content/uploads/2019/03/REPORT_WARSAW-PB-1.pdf (accessed on 18 November 2020). [51]
- Basque Country (2018), *OGP Action Plan for the Basque Country 2018-2020*, http://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_plan_accion/en_def/adjuntos/coc_reacion_plan/plan_ogp_revisado_en.pdf (accessed on 16 November 2018). [65]
- Batory Foundation (2014), *Waiting for Open Government: Opening Report by the Polish Open Government Coalition*, http://otwartyrzad.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/Waiting_for_Open_Government_Poland.pdf (accessed on 30 July 2020). [23]
- Budziarek, M. (2019), "Participatory budgeting in Poland - New legal regulations and rules for implementation (on the example of the city of Lodz)", *IMODEV*, Vol. 8, <https://ojs.imodev.org/index.php/RIGO/article/view/310/505> (accessed on 18 November 2020). [52]
- Chancellery of the Prime Minister (n.d.), *Department for Civil Society*, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/organizacja-kprm/sekretariaty-departamen/7662.Department-Spoleczenstwa-Obywatelskiego.html> (accessed on 30 July 2020). [9]
- Citizens for Democracy (n.d.), *Grants*, <http://www.ngofund.org.pl/grants/> (accessed on 2 November 2020). [47]
- City Council of Edmonton, Canada (2015), *Open City Policy*, https://www.edmonton.ca/city_government/documents/PoliciesDirectives/C581.pdf (accessed on 2 October 2018). [60]
- City Council of Krotoszyn (2018), *Uchwała nr LI/415/2018 Rady Miejskiej w Krotoszynie z dnia 29 maja 2018 r (Resolution No. LI / 415/2018 of the City Council in Krotoszyn of May 29, 2018)*, <https://www.infor.pl/akt-prawny/U84.2018.105.0004641,metryka,uchwala-nr-li4152018-rady-miejskiej-w-krotoszynie-w-sprawie-zmiany-uchwaly-nr-liiii3932010-rady-miejskiej-wkrotoszynie-zdnia-26sierpnia-2010r-wsprawie-wyrazenia-zgody-na-utworzenie-mlodziezowej-rady-mi.html> (accessed on 30 July 2020). [45]
- CIVICUS (n.d.), *Tracking Conditions for Citizen Action: Poland*, <https://monitor.civicus.org/country/poland/> (accessed on 30 July 2020). [19]
- Civil Liberties Union for Europe (2017), "Poland seizes control of civil society funding", <https://www.liberties.eu/en/news/poland-ngo-law-funding/13783>. [72]
- COE (2019), *Local and regional democracy in Poland*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003> (accessed on 30 July 2020). [31]
- Davies, C. (2019), "Poland's democratic spring: The fightback starts here", *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/30/poland-democratic-spring-fightback-citizens> (accessed on 30 July 2020). [39]

- EC (2019), *5.3 Youth Representation Bodies in Poland: EACEA National Policies Platform*, European Commission, <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/53-youth-representation-bodies-poland#12> (accessed on 30 July 2020). [44]
- EC (2019), *Standard Eurobarometer 91: Public Opinion in the European Union*, European Commission, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2253> (accessed on 30 July 2020). [29]
- EEA Grants (2014), “Engaging Polish senior citizens”, <https://eeagrants.org/news/engaging-polish-senior-citizens> (accessed on 30 July 2020). [46]
- EEA Grants (n.d.), *Poland*, <https://eeagrants.org/countries/poland> (accessed on 30 July 2020). [49]
- EIU (2020), *Country Report: Poland*, Economist Intelligence Unit. [16]
- EIU (2019), *EIU Democracy Index 2019*, Economist Intelligence Unit, <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> (accessed on 30 July 2020). [15]
- Eurocities (2019), “The citizens’ panel in Poland – Lublin as the second city to take up the challenge!”, <http://wsdomino.eurocities.eu/eurocities/allcontent/The-citizens-panel-in-Poland-Lublin-as-the-second-city-to-take-up-the-challenge-WSP0-B32MMJ> (accessed on 30 July 2020). [59]
- European Parliament (2019), “Parliament strongly condemns “LGBTI-free zones” in Poland”, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191212IPR68923/parliament-strongly-condemns-lgbti-free-zones-in-poland> (accessed on 4 August 2020). [73]
- Furmankiewicz, M., K. Janc and A. Macken-Walsh (2016), “The impact of EU governance and rural development policy on the development of the third sector in rural Poland: A nation-wide analysis”, *Journal of Rural Studies*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.12.011>. [43]
- Government of Gostynin (2016), “I szkolenie dla organizacji pozarządowych już za nami! (And the training for non-governmental organizations is behind us!)”, <http://www.gostynin.powiat.pl/informacje-powiatowe/1180-i-szkolenie-dla-organizacji-pozarządowych-juz-za-na> (accessed on 30 July 2020). [69]
- Government of Kutno (2016), *Kutno Code of Ethics*, https://umkutno.bip.e-zeto.eu/bip/227_umkutno/fckeditor/file//Zarządzenia/zarzw14_16.pdf (accessed on 30 July 2020). [70]
- Government of Płock (2019), *Program współpracy Powiatu Płockiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2020 rok (Program of cooperation of the Poviato of Płock with non-governmental organizations and other entities conducting public benefit activities for 2020)*, <http://powiat-plock.pl/home/programy/2878-program-wspolpracy-powiatu-plockiego-z-organizacjami-pozarządowymi-oraz-innymi-podmiotami-prowadzacymi-dzialalnosc-pozytku-publicznego-na-2020-rok> (accessed on 30 July 2020). [38]
- Government of Płock (n.d.), *City Coders – Hackaton Płock*, <http://hackathon.plock.eu/> (accessed on 30 July 2020). [55]

- Government of Poland (2019), *Data Opening - Good Practice Guide*, [56]
<https://dane.gov.pl/media/ckeditor/2019/07/04/open-data-good-practice-guide.pdf> (accessed on 30 July 2020).
- Government of Poland (2017), *Strategy for Responsible Development*, [7]
https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR_2017_streszczenie_en.pdf.
- Government of Poland (2013), *Long-term National Development Strategy 2030: Third Wave of Modernity*, [8]
<https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Strategies,,programmes,and,funds,3417.html> (accessed on 30 July 2020).
- Government of the State of Jalisco (2019), *Segundo Plan de Acción Local 2019-2020 de Gobierno Abierto Jalisco (Second Action Plan 2019-2020 of the Government of Jalisco)*, [64]
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_Action-Plan_2019-2021.pdf (accessed on 30 July 2020).
- Hoffmann, R. and N. Hoffmann (2019), "The Leader programme as an impulse for new projects in rural areas", *Quaestiones Geographicae*, Vol. 37/2, pp. 141-150, [40]
<http://dx.doi.org/10.2478/quageo-2018-0014>.
- ISAP (2014), *Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (The Act of February 21, 2014 on the village administrator's fund)*, [34]
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20140000301> (accessed on 30 July 2020).
- ISAP (2009), *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Act of 27 August 2009 on public finance)*, [36]
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20091571240> (accessed on 30 July 2020).
- ISAP (2003), *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Act of April 24, 2003 on Public Benefit and Volunteer Work)*, [35]
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030960873> (accessed on 30 July 2020).
- ISAP (2001), *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Act of September 6, 2001 on access to public information)*, [32]
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011121198> (accessed on 30 July 2020).
- ISAP (1990), *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Act of March 8, 1990 on commune self-government)*, [33]
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095> (accessed on 30 July 2020).
- Jacobsson, K. and E. Korolczuk (2017), *Civil Society Revisited: Lessons from Poland*, Berghahn Books. [28]
- Ministry of Digital Affairs (n.d.), *Data Management Department*, [10]
<https://www.gov.pl/web/digitalization/data-management-department> (accessed on 30 July 2020).

- New York Times (2020), "Polish towns that declared themselves 'L.G.B.T. Free' are denied E.U. funds", <https://www.nytimes.com/2020/07/30/world/europe/LGBT-free-poland-EU-funds.html> (accessed on 4 August 2020). [75]
- Novakova, N. (2020), "The conservative-liberal clash reshaping Poland's civil society", <https://www.gmfus.org/blog/2020/03/10/conservative-liberal-clash-reshaping-polands-civil-society> (accessed on 30 July 2020). [27]
- OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/339306da-en>. [58]
- OECD (2020), *Over the Rainbow? The Road to LGBTI Inclusion*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8d2fd1a8-en> (accessed on 4 August 2020). [20]
- OECD (2019), *Communicating Open Government: A How-to Guide*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/Open-Government-Guide.pdf> (accessed on 30 July 2020). [71]
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [54]
- OECD (2019), *OECD Skills Strategy Poland: Assessment and Recommendations*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b377fbcc-en>. [41]
- OECD (2019), *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>. [30]
- OECD (2019), *Public Governance Scan of Colombia*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-English.pdf> (accessed on 29 July 2020). [3]
- OECD (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>. [42]
- OECD (2018), "Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact", *OECD Digital Government Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305847-en> (accessed on 24 October 2018). [2]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf> (accessed on 2 October 2018). [5]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (accessed on 30 July 2018). [1]
- OECD (2016), *Open Government the Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en> (accessed on 30 July 2018). [6]
- OECD (2015), *Open Government Data Review of Poland: Unlocking the Value of Government Data*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264241787-en>. [24]
- OECD (2013), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>. [37]
- OECD (forthcoming), *Good Practice Principles on Data Ethics*, OECD, Paris. [57]

- OECD (forthcoming), *Guide to Open Government Principles and Practices at the Local Level*, OECD, Paris. [4]
- OECD (n.d.), *OECD Better Life Index: Poland*, OECD, Paris, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/poland/> (accessed on 30 July 2020). [25]
- OECD (forthcoming), "Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholder participation: Towards an Open Government Strategy", OECD, Paris. [61]
- Office of Competition and Consumer Protection (2020), *Public Aid Fund*, <https://ktoile.pl/> (accessed on 11 December 2020). [76]
- Open Government Partnership (n.d.), *Members*, <https://www.opengovpartnership.org/our-members/> (accessed on 30 July 2020). [12]
- OSCE (2004), *Act on Access to Public Information (2001 as amended 2004)*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, <https://www.legislationline.org/documents/id/6757> (accessed on 30 July 2020). [21]
- Płock City Council (2019), *Uchwała Nr 217/xiii/2019 (Resolution no 217/xiii/2019)*, <http://pozarzadowe.plock.eu/wp-content/uploads/2015/07/217.pdf> (accessed on 28 October 2020). [68]
- Polish Ombudsman (2020), "The case of the Serniki commune. The third court annulled the local government "anti-LGBT" resolution", <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-trzeci-sad-uniewaznil-uchwale-anty-lgbt> (accessed on 12 August 2020). [74]
- Polish Ombudsman (2018), *Human Rights in Poland in 2018: Summary of the Ombudsman's Report*, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/INTERNET_2-synteza-2018.pdf (accessed on 30 July 2020). [18]
- Popławski, M. (2018), "Between legitimization and deliberation. Participatory budget in Dąbrowa Górnicza", *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Vol. 46/6, <http://dx.doi.org/10.15804/ppk.2018.06.31>. [53]
- President of the Council of Ministers (2020), *Regulation on the Detailed Scope of Activities of the Minister of Digitisation*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200001716/O/D20201716.pdf>. [11]
- Radzik-Maruszak, K. (2016), "Roles of municipal councils in Poland and in the Czech Republic: Factors shaping the roles and the dynamic of change", *Journal of Universal Excellence*, pp. 47-64, https://www.fos-unm.si/media/pdf/RUO/2016-5-1/RUO_047_cLANEK_KRM_PAPER_FINAL_prejeto2016_02_24_popravki_po_recenziji_ko_ncen_za_objavo_1.pdf (accessed on 30 July 2020). [50]
- Regulski, J. and J. Drozda (2015), *Building Local Government: Poland as a Global Development Partner*, World Bank, <http://pubdocs.worldbank.org/en/741171435014169639/Decentralization-EN.pdf> (accessed on 30 July 2020). [66]
- RSF (2020), *Poland*, <https://rsf.org/en/poland> (accessed on 11 December 2020). [14]

- RTI Rating (n.d.), *Country Detail: Poland*, <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Poland> (accessed on 30 July 2020). [22]
- Scottish Government (2019), “Open Government Partnership - About us - The Open Government Team”, <https://blogs.gov.scot/open-government-partnership/2019/04/04/about-us-the-open-government-team/> (accessed on 11 December 2020). [62]
- Technical Secretariat for Open Government in Jalisco (n.d.), *Gobierno Abierto (Open Government)*, 2016, <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/> (accessed on 2 October 2018). [63]
- Transparency International (2019), “CPI 2019: Western Europe & European Union”, <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu#> (accessed on 30 July 2020). [77]
- UK Government (2020), *Open Government Playbook*, Government Digital Service & Department for Digital, Culture, Media & Sport, United Kingdom, <https://www.gov.uk/government/publications/open-government-playbook> (accessed on 11 December 2020). [67]
- USAID (2018), *Civil Society Organization Sustainability Index: Central and Eastern Europe and Eurasia*, <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-csosi-2018-report-europe-eurasia.pdf> (accessed on 30 July 2020). [26]
- World Economic Forum (2019), *The Global Competitiveness Report 2019: Insight Report*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (accessed on 30 July 2020). [17]
- World Justice Project (2020), *WJP Rule of Law Index 2020*, <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2020> (accessed on 30 July 2020). [13]

Uwagi

¹ W niniejszym opracowaniu termin „Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST)” jest równoznaczny terminowi „samorząd lokalny”, który jest głównym przedmiotem raportu i oba oznaczają wyłącznie gminy, miasta na prawach powiatu i powiaty.

² Rankingi wskazane w tej sekcji odnoszą się do wyniku obliczonego dla każdego kraju ocenianego na podstawie kilku wskaźników. Przykładowo, Indeks Percepcji Korupcji Transparency International klasyfikuje 180 krajów w skali od 1 (najlepszy) do 180 (najgorszy). Więcej informacji na temat metodologii każdego z rankingów można znaleźć w źródłach.

³ W tekście autor używa zarówno terminu organizacja pozarządowa (NGO), jak i terminu organizacja społeczeństwa obywatelskiego (OSO). Ma to na celu uwzględnienie faktu, że polskie JST w swoich dokumentach politycznych najczęściej odnoszą się wyłącznie do organizacji pozarządowych, podczas gdy OECD używa terminu OSO do opisanie szerszego zakresu podmiotów obywatelskich poza podkategorią sformalizowanych, zarejestrowanych organizacji.



From:

Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), "Otwarte rządy na szczeblu lokalnym w Polsce", in *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/ec2df287-pl>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.