

Obywatele jako partnerzy

Podręcznik OECD na temat informowania,
konsultacji i udziału społeczeństwa
w podejmowaniu decyzji politycznych

Rządzenie

sporządził
Marc Gramberger



pracownia badań
i innowacji
społecznych



Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making/ Des citoyens partenaires : Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques

© 2001 OECD

Wszelkie prawa zastrzeżone

© 2010 Klon/Jawor Association dla niniejszego wydania polskiego

ISBN 978-83-62310-15-9

Opublikowano w porozumieniu z OECD, Paryż

Za jakość polskiego tłumaczenia i jego zgodność z oryginałem odpowiada Stowarzyszenie Klon/Jawor

Przedmowa do wydania polskiego: Kuba Wygnański

Tłumaczenie: Stanisław Tekieli

Redakcja i korekta: Weronika Ostatek

Projekt graficzny i skład: Ewa Brejnakowska-Jończyk

Koordynacja wydania: Mateusz Luft

Organizacja współpracy gospodarczej i rozwoju

Zgodnie z artykułem 1 Konwencji, podpisanej w Paryżu 14 grudnia 1960 roku, która weszła w życie w dniu 30 września 1961 roku, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) ma za zadanie popieranie polityki ukierunkowanej na:

- osiągnięcie wysokiego trwałego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz rosnącego poziomu życia w krajach członkowskich, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności finansowej, tym samym przyczyniając się do rozwoju gospodarki światowej;
- przyczynianie się do należytego rozwoju gospodarczego w państwach członkowskich, jak i niebędących członkami OECD, w ramach procesu rozwoju gospodarczego;
- przyczynianie się do rozwoju światowego handlu w oparciu o zasady wielostronności i niedyskryminacji, zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi.

Założycielskie państwa członkowskie OECD to: Austria, Belgia, Kanada, Dania, Francja, Niemcy, Grecja, Islandia, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. Następujące kraje zostały członkami poprzez akcesję w terminach wskazanych poniżej: Japonia (28 kwietnia 1964), Finlandia (28 stycznia 1969), Australia (7 czerwca 1971), Nowa Zelandia (29 maja 1973), Meksyk (18 maja 1994), Republika Czeska (21 grudnia 1995), Węgry (7 maja 1996), Polska (22 listopada 1996), Korea (12 grudnia 1996) i Republika Słowacka (14 grudnia 2000). W pracach OECD bierze udział Komisja Wspólnot Europejskich (art. 13 Konwencji OECD).

Spis treści

Witamy! **8**

Jak korzystać z podręcznika? **10**

Część I

Dlaczego relacje rząd-obywatel są tak istotne?

Czym są relacje rząd-obywatel? **12**

Dlaczego istotne jest wzmocnianie relacji rząd-obywatel? **14**

Jakie są koszty wzmocniania relacji rząd-obywatel? **16**

Część II

Jak wzmocnić relacje rząd-obywatel?

Stwórz ramy! 20

Jakie zastosować elementy informowania? **21**

Jakie zastosować elementy konsultacji? **25**

Jakie zastosować elementy aktywnego uczestnictwa? **29**

Jakie zastosować elementy ewaluacji? **30**

Jakie rozwijać ogólne zdolności? **31**

Planuj i działaj strategicznie! 33

Jakie przyjmując cele? **34**

Do kogo się zwrócić? **35**

Jak wybrać narzędzia i działania? **36**

Co w kwestii zasobów? **38**

Jak zaplanować ewaluację? **39**

Wybierz i wykorzystuj narzędzia! 41

Jakie są dostępne narzędzia? **41**

Jakich narzędzi użyć do informowania? **43**

Jakich narzędzi użyć do konsultacji? **48**

Jakich narzędzi użyć do aktywnego uczestnictwa? **52**

Jakich narzędzi użyć do ewaluacji? **55**

Korzystaj z nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT)! 58

Dlaczego ICT? **58**

Jakie ramy pozwalają na użycie ICT? **60**

Jak ICT mogą pomóc w informowaniu? **61**

Jak ICT mogą pomóc w konsultacjach i aktywnym uczestnictwie? **65**

Jak korzystać z technologii informacyjno-komunikacyjnych przy ewaluacji? **68**

Jakie są ograniczenia technologii informacyjno-komunikacyjnych i jak sobie z nimi radzić? **69**

Wcielaj zasady w życie! 72

1. Zobowiązania **73**
 2. Prawa **73**
 3. Przejrzystość **74**
 4. Czas **74**
 5. Obiektywizm **75**
 6. Zasoby **75**
 7. Koordynacja **76**
 8. Odpowiedzialność **76**
 9. Ewaluacja **77**
 10. Aktywny udział obywateli **78**
-

Część III

Z jakich korzystać wskazówek?

- Dziesięć wskazówek działania **80**
- Wskazówka 1 – Podejdź do sprawy poważnie **81**
- Wskazówka 2 – Postaw się w pozycji obywatela **82**
- Wskazówka 3 – Spełnij to, co obiecałeś **83**
- Wskazówka 4 – Przestrzegaj ustalonych terminów **84**
- Wskazówka 5 - Bądź kreatywny **85**
- Wskazówka 6 – Uwzględniaj opinie różnych grup **86**
- Wskazówka 7 – Bądź przygotowany na krytykę **87**
- Wskazówka 8 – Zaangażuj swoich pracowników **88**
- Wskazówka 9 – Opracuj spójną politykę **89**
- Wskazówka 10 – Działaj teraz **90**
-

Część IV

Skąd pozyskać więcej informacji?

- Źródła OECD **93**
- Informacje ogólne **94**
- Ramy prawne **95**
- Ramy polityki **96**
- Ramy instytucjonalne **97**
- Ewaluacja **97**
- Narzędzia informowania **98**
- Narzędzia konsultacji **98**
- Narzędzia aktywnego uczestnictwa **99**
- Narzędzia ewaluacji **99**
- Narzędzia informowania wykorzystujące ICT **100**
- Narzędzia konsultacji i aktywnego uczestnictwa wykorzystujące ICT **100**

Przedmowa

Niniejszy „Podręcznik OECD na temat informowania, konsultacji i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych” jest rodzajem przewodnika przeznaczony do użytku urzędników administracji rządowej w państwach członkowskich, jak i niebędących członkami OECD. Oferuje on praktyczną „mapę drogową” budowania solidnych ram informowania, konsultacji i angażowania obywateli w podejmowanie decyzji politycznych. Podręcznik ten uwzględnia znaczną różnorodność kontekstów danego kraju, celów oraz środków w umacnianiu stosunków administracji rządowej z obywatelami i w związku z tym nie proponuje recept ani gotowych rozwiązań. Przeciwnie, ma na celu wyjaśnienie kluczowych kwestii i decyzji, przed którymi stają urzędnicy państwowi przy projektowaniu i wdrażaniu środków zapewniających dostęp do informacji, możliwości konsultacji i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych w poszczególnych krajach.

Wnioski dotyczące polityki i przykłady zawarte w podręczniku są zaczerpnięte z raportu OECD „Obywatele jako partnerzy: informacja, konsultacja i udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych”. Praca ta jest wynikiem ponad dwóch lat wspólnych wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie OECD i stanowi unikalne źródło informacji porównawczych na temat środków podjętych w celu wzmocnienia dostępu obywateli do informacji, konsultacji i udziału w podejmowaniu decyzji politycznych. Na stronie internetowej OECD dostępna jest także skrócona wersja raportu (Policy Brief) przeznaczona dla decydentów politycznych, określająca główne ustalenia i wnioski w odniesieniu do polityki.

Autorem niniejszego „Podręcznika OECD na temat informowania, konsultacji i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych” jest Marc Gramberger, niezależny konsultant do spraw komunikacji (marc@gramberger.com). Podręcznik został napisany we współpracy z Joanne Caddy ze Służb Zarządzania Publicznego OECD. Niniejszy raport jest publikowany na odpowiedzialność Sekretarza Generalnego OECD.

Przedmowa do wydania polskiego

Ktoś mógłby spytać, jaki jest sens wydawania książki dotyczącej zarządzania w administracji publicznej w 10 lat po tym, jak ukazała się po raz pierwszy? Odpowiedź w polskich warunkach jest stosunkowo prosta. Warto tę książkę wydać po pierwsze dlatego, że większość spraw, o których mówi, wciąż pozostaje aktualna. Po drugie, dlatego że na polskim rynku wydawniczym praktycznie nie ma poważnych pozycji, które byłyby poświęcone zagadnieniom współdziałania obywateli w kształtowaniu polityk publicznych. Książka wydana po raz pierwszy przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w 2001 r. stała się od tego czasu pozycją nieomal klasyczną. Jest ona jedną z najczęściej cytowanych i przywoływanych w kontekście rozważań o partycypacji obywatelskiej. Stała się w pewnym sensie „lekturą obowiązkową” i elementarzem zarówno wśród administracji publicznej, jak i w środowiskach obywatelskich, które starają się doprowadzić do tego, aby model rządzenia oparty był na zasadach bardziej partnerskich i partycypacyjnych.

Takich twórczych środowisk jest coraz więcej także w Polsce. Tradycyjne hierarchiczno-nakazowe modele okazują się dziś mało skuteczne. Coraz wyraźniejsza staje się potrzeba włączania w procesy decyzyjne samych obywateli nie tylko po to, żeby lepiej poznawać ich oczekiwania, ale także po to, aby wyzwolić ich energię i poczucie współodpowiedzialności za sprawy publiczne. Bez tego nie będzie też możliwe zasypanie rowów wzajemnej nieufności pomiędzy władzą i obywatelami. Zaufanie, umiejętność współdziałania, realne partnerstwo – bez nich możemy się obyć, zabiegając o indywidualnie sukcesy, ale jako wspólnoty nie uda nam się bez nich dokonać istotnego postępu.

Centralnym wyzwaniem dla modernizacji Polski jest, jak się zdaje, właśnie model rządzenia (governance) i w jego ramach przemyślenie funkcji rządu i szerzej administracji publicznej (government). Jakość rządzenia może być charakteryzowana na różne sposoby, ale jedną z zasadniczych jej miar jest poziom partycypacji. Warunki dla jej rozwoju i „zaproszenie” do niej w pierwszej kolejności muszą być sformułowane przez samą administrację. Książka podpowiada, jak to skutecznie zrobić. Fakt, że powstała ona właśnie w ramach OECD, czyni tę propozycję szczególnie wiarygodną i czytelną dla administracji publicznej.

Polskie wydanie, które oddajemy do Państwa rąk, powstało dzięki wspólnym zabiegom Stowarzyszenia Klon/Jawor oraz Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, których zainteresowanie tym tematem nie jest przypadkowe ani nowe. Stowarzyszenie Klon/Jawor jest instytucją, która od prawie 20 lat zaangażowana jest w badania i wspieranie działań obywatelskich w Polsce, a Stocznia prowadzi Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej i realizowała rozległe badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych w Polsce.

Istotną częścią starań obu tych instytucji jest diagnozowanie i wspieranie współpracy między działaniami obywatelskimi (w tym z sektorem pozarządowym) i administracją publiczną. Trzeba mieć nadzieję, że wydanie książki „Obywatele jako partnerzy” dobrze przysłuży się tej sprawie.

Kuba Wygnański
Stowarzyszenie Klon/Jawor
Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia

Witamy!

Zapraszamy do lektury „Podręcznika OECD na temat informowania, konsultacji i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych” – praktycznego przewodnika w informowaniu, doradztwie i angażowaniu obywateli w rozwój polityki publicznej.

Niniejszy podręcznik ma jasny cel: udzielić urzędnikom administracji publicznej praktycznej pomocy w umacnianiu stosunków między władzami a obywatelami.

Relacje rząd-obywatel stanowią jedną z najważniejszych kwestii publicznych. Obywatele i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w coraz bardziej widoczny w ostatnich latach sposób przedstawiają swoje postulaty i próbują wpływać na działania decydentów. Jednocześnie obywatele w coraz mniejszym stopniu uczestniczą w formalnych procesach demokratycznych, czego przykładem jest choćby malejąca frekwencja wyborcza. W obliczu spadku zaufania publicznego rządy znalazły się pod presją, by komunikować się z obywatelami nowymi drogami. W coraz większym stopniu władze zdają sobie również sprawę, że zaangażowanie obywateli może stanowić znaczny zasób tworzenia polityki – szczególnie w świecie, który staje się coraz bardziej złożony.

Podręcznik ten bada tło, naciski i cele, które należy określić, aby skłonić władze do aktywniejszego umacniania relacji z obywatelami.

Wiele rządów dokonało już pierwszych kroków w kierunku informowania, konsultacji i aktywnego zaangażowania obywateli w podejmowanie decyzji politycznych. Niektóre rządy mają już za sobą wieloletnie doświadczenie w tej dziedzinie. Jednak gdy urzędnicy starają się dokonać przeglądu możliwości zintensyfikowania swoich relacji z obywatelami, najczęściej muszą działać na własną rękę, niewiele jest bowiem publikacji, które kompleksowo omawiałyby ten temat i dostarczały praktycznych wskazówek działania.

Lukę tę wypełnia niniejszy podręcznik: prezentuje przegląd aktualnych, najnowocześniejszych rozwiązań stosowanych przy informowaniu, konsultowaniu i angażowaniu obywateli w podejmowanie decyzji politycznych.

Przegląd i praktyczne przykłady zawarte w tym podręczniku opierają się na obszernym studium na temat wzmocnienia relacji rząd-obywatel przeprowadzonym przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wraz z przedstawicielami rządów poszczególnych krajów członkowskich. Raport końcowy z tego badania, zatytułowany „Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making” (OECD, 2001), dostarcza uaktualnionego porównania i analizy działań rządów w tej dziedzinie. Wersję podsumowującą raportu przedstawiono w formie dokumentu typu Policy Brief. Obie publikacje dostępne są na stronie internetowej OECD (patrz odniesienia w części IV).

Podręcznik ten stanowi mieszankę przykładów, koncepcji i analiz wzbogaconą o spostrzeżenia i wskazówki praktyczne.

Analizuje, jakie skutki pociąga za sobą wzmocnienie relacji rząd-obywatel; jakie są ich przyczyny, mechanizmy oraz koszty i warunki. Podręcznik wskazuje, jak zbudować ramy umożliwiające takie wzmocnienie, jak planować działania strategicznie, jakich narzędzi użyć i jak wykorzystać w tym celu technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT). Praca dostarcza czytelnikom dziesięciu zasad przewodnich, o których należy pamiętać przy wzmocnianiu relacji administracji publicznej z obywatelami, a także dziesięciu wskazówek praktycznych, które są kluczowe dla osiągnięcia sukcesu. Wskazuje również, gdzie poszukiwać dalszych informacji.

Podręcznik przeznaczony jest dla urzędników publicznych zatrudnionych na szeregu różnych stanowisk i w różnych środowiskach.

Nasz przewodnik oferuje kompleksowe wskazówki dla początkujących oraz bardziej szczegółowe spostrzeżenia adresowane do ekspertów w tej dziedzinie. Kierowany jest do urzędników piastujących najwyższe stanowiska kierownicze, a także do czołowych liderów politycznych. Zapewnia pomoc urzędnikom rządowym z krajów członkowskich OECD, jak również państw niebędących członkami tej organizacji. Podręcznik ma służyć urzędnikom działającym w różnych kulturach prowadzenia administracji, przy poszanowaniu różnorodności poszczególnych rządów w podejściu do kwestii wzmocnienia relacji rząd-obywatel.

Podejście i działania przedstawione w niniejszym podręczniku wspierają i uzupełniają formalne instytucje demokracji, a także wzmocniają sam proces budowania demokracji.

Podręcznik ten jest zakorzeniony w doświadczeniach demokracji przedstawicielskiej i wspiera jej rozwój. Angażując się w działania mające na celu wzmocnienie stosunków z obywatelami, władze bynajmniej nie pozbywają się swych praw i obowiązków dotyczących określania polityki i podejmowania decyzji, a jedynie wprowadzają nowe sposoby przeprowadzania tych działań. Informowanie, konsultowanie i aktywne zaangażowanie obywateli w tworzenie polityki nie umniejsza uprawnień ciał ustawodawczych – w rzeczy samej to parlamenty podejmują ostatnio podobne działania mające na celu wzmocnienie swoich relacji z obywatelami. Działania opisane w tym podręczniku nie zastępują tradycyjnych instytucji demokracji. Podejście i działania tu przedstawione wspierają i uzupełniają te instytucje oraz wzmocniają proces budowania demokracji.

Jak korzystać z podręcznika?

Niniejszy podręcznik na temat relacji rząd-obywatel składa się z czterech części:

- **Część I** odnosi się do kwestii, **dłaczego relacje rząd-obywatel są tak istotne**. Zbadano tu, czym są relacje rząd-obywatel, dlaczego należy je wzmocnić i jakie są tego koszty.
- **Część II** zajmuje się pytaniem, **jak wzmocnić relacje rząd-obywatel**. W rozdziałach tej części przytoczone są przykłady, narzędzia i zasady wiodące. Obejmują one tworzenie ram dla wzmocnienia relacji rząd-obywatel, planowanie i działanie strategiczne, wybór i użycie narzędzi oraz korzystanie z technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT). Przedstawionych jest tu również dziesięć wytycznych opracowanych przez OECD wraz z opisem, jak zastosować je w praktyce przy informowaniu, konsultacjach i angażowaniu obywateli w podejmowanie decyzji politycznych.
- **Część III** udziela rad co do **wskazówek, którymi należy się kierować**. Na podstawie praktycznego doświadczenia proponuje się tu dziesięć wskazań, którymi należy się kierować podczas realizacji działań określonych w tym podręczniku.
- **Część IV** zawiera wskazówki i propozycje co do tego, **gdzie uzyskać dalsze informacje**. W odniesieniu do różnych zagadnień poruszanych w podręczniku w tej części podana jest lista źródeł do dalszego zgłębiania tematu wzmocnienia relacji rząd-obywatel, obejmujących sam raport OECD i jego skróconą wersję (Policy Brief), na których oparta jest ta publikacja.

Podręcznik ten jest skierowany do urzędników pochodzących z wielu różnych środowisk. Mają oni inne potrzeby. Mogą korzystać z podręcznika na różne sposoby:

- **Nowicjusze** mogą potraktować ten podręcznik jako przewodnik sensu stricto i postępować krok po kroku w zgodzie z jego wytycznymi.
- **Zaawansowani użytkownicy** mogą przechodzić bezpośrednio do poszczególnych części i rozdziałów wymienionych powyżej.
- **Eksperci** mogą być zainteresowani tylko konkretnymi elementami, do których mają łatwy dostęp poprzez szczegółowy spis treści.
- **Urzędnicy na stanowiskach kierowniczych** mogą zechcieć korzystać z niniejszego podręcznika i jego omówień, przykładów i szczegółowych praktycznych porad w celach studyjnych. Szczególnie dla nich użyteczne mogą być części II i III.
- **Urzędnicy na stanowiskach przywódczych** mogą uznać za pomocne zapoznanie się z omówieniem logiki, kosztów i kwestii kluczowych dla wzmocnienia relacji rząd-obywatel. Mogą oni skupić się na częściach I i III, przejrzeć część II lub zapoznać się bezpośrednio ze skróconą wersją raportu OECD (dostępną on-line, odnośniki do niej znajdują się w części IV).
- **Dla wszystkich użytkowników** podręcznik ten może być przydatny jako kompendium dobrych praktyk.

01

CZĘŚĆ

Dlaczego relacje rząd-obywatel są tak istotne?

- Czym są te relacje?
- Dlaczego należy je wzmacniać?
- Jakie są ich koszty?

Czym są relacje rząd-obywatel?

Zacznijmy od odpowiedzi wprost: relacje rząd-obywatel dotyczą interakcji pomiędzy władzami a obywatelami w demokracji. Co to oznacza konkretnie? Relacje pomiędzy organami władzy a obywatelami występują w wielu dziedzinach, od tworzenia polityki do dostarczania i korzystania z usług publicznych. Ten podręcznik bada relacje rząd-obywatel w podejmowaniu decyzji politycznych. Rząd działa na różnych poziomach: lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Na wszystkich tych poziomach władze są w kontakcie z obywatelami. W tej książce skoncentrujemy się na poziomie krajowym, który jest najbardziej istotny dla podejmowania decyzji politycznych. Obywatele mają relacje z rządem jako jednostki lub jako członkowie grup zorganizowanych, takich jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego – wszystkie te typy relacji ujmuje niniejsza publikacja. Demokracja opiera się na zgodzie obywateli. W celu jej osiągnięcia demokracja przedstawicielska opiera się na zestawie tradycyjnych formalnych reguł i zasad – jak zasady i reguły dotyczące wyborów i kampanii przedwyborczych. Demokracja przedstawicielska funkcjonuje również w oparciu o nieustanną interakcję władz i obywateli w okresie pomiędzy wyborami. To właśnie ten rodzaj interakcji jest tematem niniejszego podręcznika. W odniesieniu do tego związku nasz podręcznik przyjmuje punkt widzenia rządu i pyta: Jak władze mogą wzmocnić swoje relacje z obywatelami? W praktyce oznacza to:

— Informowanie

Władze rozpowszechniają informacje na temat podejmowania decyzji politycznych z własnej inicjatywy albo też dostęp do tych informacji umożliwiany jest obywatelom na ich żądanie.

W obu przypadkach informacje przepływają w zasadzie w jednym kierunku, od rządu do obywateli w relacji jednokierunkowej.

Przykładami są tu: dostęp do archiwów publicznych, dzienników urzędowych i rządowych stron internetowych.

— Konsultacje

Rząd zwraca się do obywateli i otrzymuje od nich opinie na temat podejmowania decyzji politycznych.

W celu pozyskania tych opinii rząd określa, z którymi poglądami pragnie się zapoznawać w trakcie podejmowania decyzji politycznych i na jaki temat mają one być. Otrzymywanie opinii zwrotnych od obywateli wymaga także, by rząd zapewniał obywatelom odpowiednie informacje z wyprzedzeniem. Konsultacje stwarzają zatem ograniczoną dwukierunkową relację między rządem a obywatelami. Przykładami są tu: komentowanie projektów ustaw i sondaże opinii publicznej.

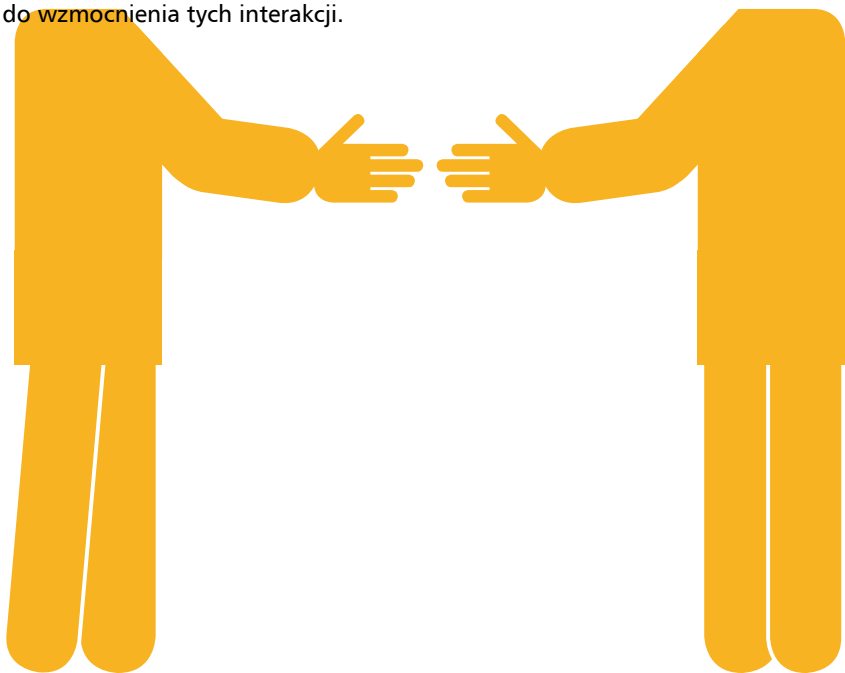
— Aktywny udział

Obywatele aktywnie angażują się w podejmowanie decyzji i tworzenie polityki.

Aktywne uczestnictwo oznacza, że obywatele sami biorą udział w wymianie informacji co do kształtowania polityki, np. poprzez proponowanie opcji politycznych. Jednocześnie odpowiedzialność za formułowanie polityki i ostateczne decyzje spoczywa na rządzie. Zaangażowanie obywateli w podejmowanie decyzji politycznych jest zaawansowaną relacją dwukierunkową rządu z obywatelami w oparciu o zasadę partnerstwa.

Przykładami są tu: otwarte grupy robocze, panele nieprofesjonalistów i procesy dialogu.

Od informowania do konsultacji i aktywnego uczestnictwa rośnie wpływ, który obywatele mogą wywierać na kształtowanie polityki. Nie może on jednak zastępować stosowania formalnych reguł i zasad demokracji – takich jak wolne i uczciwe wybory, zgromadzenia przedstawicielskie, odpowiedzialne kadry kierownicze, politycznie neutralna administracja publiczna, pluralizm, poszanowanie praw człowieka. Zasady te są częścią kryteriów członkostwa w OECD. Działania uzupełniające w postaci informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa zawsze w jakiejś formie i do pewnego stopnia istniały w demokracjach. Jednakże w wyniku dalszej ewolucji demokracji, gdy obywatele domagają się większej jawności i przejrzystości, a społeczeństwa i wyzwania stają się coraz bardziej złożone, rządy w coraz większym stopniu dążą obecnie do wzmocnienia tych interakcji.



Dlaczego istotne jest wzmacnianie relacji rząd-obywatel?

Korzystając z informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa, rządy wzmacniają swoje relacje z obywatelami. Dlaczego rządy to robią? Istnieją trzy główne powody, które wzajemnie się wspierają:

— Lepsza polityka publiczna

Silniejsze relacje rząd-obywatel zachęcają obywateli do poświęcania swego czasu i wysiłku na sprawy publiczne. Lepsza polityka publiczna korzysta z wkładu obywateli, który postrzega jako cenny zasób. Informowanie, konsultacje i aktywne uczestnictwo zapewniają rządowi **lepszą podstawę do tworzenia polityki**, pozwalającą obywatelom na pozyskiwanie wiedzy. Jednocześnie takie podejście zapewnia **bardziej efektywne wdrażanie polityki**, ponieważ obywatele są dobrze poinformowani na temat działań politycznych rządu i biorą udział w ich rozwoju.

— Większe zaufanie do rządu

Informowanie, konsultacje i aktywne uczestnictwo daje obywatelom szansę poznania planów politycznych władz, wygłoszenia własnych opinii oraz wniesienia swojego wkładu w podejmowanie decyzji. Takie zaangażowanie tworzy większą akceptację społeczną dla realizowanych celów politycznych. Rząd pokazuje swą **otwartość**, co czyni go bardziej wiarygodnym dla obywateli – będących suwerenem w każdej demokracji. Budując zaufanie do rządu i lepszą politykę publiczną, wzmocnienie relacji rząd-obywatel umacnia **legitymizację** władzy.

— Silniejsza demokracja

Informowanie, konsultacje i aktywne uczestnictwo powodują, że rząd staje się bardziej przejrzysty i odpowiedzialny. Wzmocnienie relacji rząd-obywatel zachęca do bardziej **aktywnej postawy obywatelskiej** w społeczeństwie i umacnia fundamenty takiej postawy. Wspiera ono również zaangażowanie obywateli w sferę publiczną, czyli np. ich udział w debatach politycznych, głosowaniu, stowarzyszeniach itp. Wszystko to prowadzi do powstania silniejszej demokracji.

Działania rządów w zakresie informowania, konsultacji i zaangażowania obywateli w tworzenie polityki nie mogą zastąpić demokracji przedstawicielskiej i nie mają tego na celu. Uzupełniają one natomiast i wzmacniają demokrację jako całość.

Zwiększony nacisk rządów na wzmocnienie relacji z obywatelami jest wynikiem **zmiany warunków, w jakich obecnie podejmuje się decyzje polityczne.**

Rządy poszczególnych krajów mają dziś do czynienia ze światem w coraz większym stopniu ze sobą powiązanych, a i one same przekształciły się tymczasem w mechanizmy wysoce złożone. Społeczeństwo i rynek żądają, by do coraz większej liczby dziedzin podchodzić w sposób szczególny. Wiele wyzwań przewyższa granice krajowe i administracyjne – weźmy tu np. oszustwa podatkowe, przestępczość i degradację środowiska naturalnego. Rozwój nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) nasilił i przyspieszył tę zależność. Wyzwania te wymagają od rządów krajowych współpracy i porozumienia na wielu szczeblach władzy – lokalnym, regionalnym, krajowym, jak i globalnym.

W rezultacie prowadzenie polityki przez władze staje się coraz **bardziej skomplikowane**. Sprawia to, iż obywatelom trudniej zrozumieć działania władz i pociągać je do odpowiedzialności. Z kolei ograniczone zasoby rządu utrudniają mu zapewnienie należytego tworzenia i realizacji polityki we własnym zakresie. Przy całej tej złożoności, obywatele postrzegają swój wpływ na działania rządu poprzez głosowanie jako coraz mniej efektywny, wraz z czym spada ich zaufanie do rządu. Coraz częściej mówi się o „deficycie demokracji” i ograniczonej legitymizacji władzy.

Rządy coraz częściej znajdują się pod presją, by ich polityka publiczna była skuteczna i zasadna. Władze zdają sobie sprawę, że nie będą w stanie prowadzić i skutecznie wdrażać polityki, nawet jeśli wydaje się ona najodpowiedniejsza, gdy polityka nie uzyska zrozumienia i wsparcia obywateli.

Dążąc do wzmocnienia relacji z obywatelami, rządy reagują na presję, jaka jest na nie wywierana na każdym z etapów tworzenia polityki: poczynając od identyfikacji danego problemu, przez rozwój odpowiedniej polityki, podejmowanie decyzji, do wdrożenia i ewaluacji. W ten sposób rządy:

— **odpowiadają na wezwania do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności**

Rządy reagują na narastające żądania ze strony społeczeństwa oraz coraz większą kontrolę swych działań ze strony mediów i obywateli. Dzięki temu, iż rząd udziela informacji na temat planów nowej polityki, jej projektów, stanu wdrożenia czy pozyskanego w trakcie jej realizacji doświadczenia, obywatele zdobywają głębszą, prawdziwszą i uaktualnioną wiedzę na temat tej polityki. Są zatem lepiej przygotowani do zrozumienia i monitorowania działalności rządu. Daje to podstawę do bardziej aktywnej postawy obywatelskiej.

— **spełniają oczekiwania obywateli, by ich poglądy brano pod uwagę**

Uwzględniając wkład obywateli w tworzenie polityki, władze starają się sprostać oczekiwaniom obywateli, by ich głos było słychać, a opinie były brane pod uwagę. Rozszerzając krąg uczestników w tworzeniu polityki, rząd uzyskuje jednocześnie dostęp do nowych źródeł informacji. Dając wszystkim zainte-

resowanym stronom szansę przyczynienia się do tworzenia polityki, władze zwiększają szansę na większe dobrowolne zaangażowanie się obywateli w życie państwa.

— przeciwdziałają spadkowi poparcia opinii publicznej

Rządy starają się reagować na stały spadek frekwencji wyborczej, zmniejszając się członkostwo w partiach politycznych i wyniki sondaży, które ujawniają utratę zaufania do kluczowych instytucji publicznych. Dzięki informowaniu, konsultacjom i aktywnemu uczestnictwu rząd ogranicza ilość przeszkód stojących na drodze obywateli do wiedzy, zrozumienia, komentowania i udziału w podejmowaniu decyzji politycznych. Obniżony jest próg, który obywatele muszą przekroczyć, dążąc do pozyskania wiedzy i możliwości działania. Tym samym władze pozwalają obywatelom na niemal naoczne sprawdzanie, czy rząd robi to, co powinien robić – służyć ludziom. Obywatele widzą jednocześnie, że ich konstruktywne zaangażowanie w działania społeczeństwa demokratycznego się opłaca.

Jakie są tego koszty?

16

Wzmocnienie relacji rząd-obywatel jest ważnym działaniem, które może pomóc władzom w wypracowaniu lepszej polityki publicznej, pozyskaniu większego zaufania społecznego i zbudowaniu silniejszej demokracji. Pojawiają się jednak **zastrzeżenia** wobec takiego widzenia sytuacji. Przeanalizujemy trzy z zarzutów, które można usłyszeć, zajmując się relacjami rząd-obywatel, jednocześnie starając się ocenić kwestie znaczenia przywództwa i zaangażowania, jakie te zastrzeżenia podnoszą.

Jedno jest pewne: informowanie, konsultacje i aktywne uczestnictwo **wymagają zasobów** – czasu, wiedzy i środków finansowych – jak każda inna działalność władz. Jednakże środki potrzebne do osiągnięcia znaczących wyników poprzez informowanie, konsultacje i aktywne uczestnictwo są najczęściej niewielkie w porównaniu do kwot przeznaczanych zwykle na daną politykę. Czy są to środki dobrze wydatkowane? Jeżeli uważamy za wartościowe skutki wzmocnienia relacji rząd-obywatel – takie jak szanse na lepsze wdrażanie, lepszy kształt samej polityki, dobrowolne zaangażowanie się obywateli i większe zaufanie do rządu, to oczywiście są to dobrze wydane pieniądze. Biorąc pod uwagę problemy wynikające ze źle zaprojektowanej i źle wdrażanej polityki, **rządy rzeczywiście przekonują się, że wzmocnienie ich stosunków z obywatelami jest warte tych inwestycji**. Władze w coraz większym stopniu zdają sobie również sprawę, że nie angażując się w takie działania, mogą przysporzyć sobie znacznie wyższych kosztów w postaci niepowodzenia polityki w perspektywie krótkoterminowej, jak również utraty zaufania, legitymizacji i skuteczności polityki w perspektywie długoterminowej.

Zadaniem rządu jest rządzić, tworzyć politykę – nie ma co do tego wątpliwości. Informowanie, konsultacje i aktywne uczestnictwo nie są zamiennikami dla podejmowania przez władze inicjatyw czy decyzji. Rząd posiada rolę wiodącą, a obywatele oczekują, że spełni on związane z taką rolą oczekiwania – w końcu po to przecież w wyborach wyłonili takich rządzących. Pytanie zatem nie tyle dotyczy kwestii, **czy rząd powinien przewodzić, ale jak ma to robić**. Rząd może spełniać swą rolę przywódczą na dwa sposoby. Może rządzić bez wiedzy na temat bezpośrednich oczekiwań i bez opierania się na opiniach obywateli, działając w ten sposób, wystawia się jednak na ryzyko utraty zaufania. Może też rządzić w sposób otwarty na oczekiwania i wkład obywateli, tym samym zyskując szansę na wykorzystanie **szerokich zasobów społeczeństwa obywatelskiego** w celu wypracowania **lepszej polityki, jak i zdobycia** większego zaufania i legitymizacji. Jest to zgodne z modelem przywództwa w oparciu o informowanie i współpracę, który stara się znaleźć drogę **pośrednią** między przewodzeniem a wsłuchiowaniem się w głos społeczeństwa. Wzmocnienie



relacji rząd-obywatel jest środkiem pozwalającym rządowi spełniać swą funkcję przywódczą w sposób otwarty oraz bardziej efektywnie, wiarygodnie i skutecznie. Przy wykorzystywaniu informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa **rola rządu jako lidera** sprowadza się do wyboru i podjęcia decyzji co do konkretnej opcji. Jakich narzędzi użyć i w jakim celu? Ile środków wydać? Rząd musi także zdecydować, w jaki sposób korzystać z wkładu obywateli w tworzenie polityki. **Rolą kadr zarządzających** jest zapewnienie rządowi najlepszej możliwej podstawy do podejmowania takich decyzji. Dzięki temu przywódcy otrzymują wszechstronne i szczegółowe sugestie. Organizuje to i pozwala prowadzić ich działalność, ułatwiając stosunki z obywatelami. Powiadamia też o wyniku działalności samych decydentów w tych wszystkich sytuacjach, gdy nie byli oni bezpośrednio zaangażowani w dane działania. Jak w przypadku wszelkich innych działań rządu, działalność ta podlega kontroli **parlamentu** – prawodawcy, który posiada własne uprzywilejowane relacje z obywatelami.

Wzmocnienie relacji rząd-obywatel **to nie czarodziejska różdżka**. Udawanie, że opinie i wkład obywateli są brane pod uwagę, prawdopodobnie przyniesie skutek odmienny do zamierzonego – doprowadzi do spadku społecznego zaufania do rządu i demokracji. Dlatego we wszystkich próbach wzmocnienia relacji rząd-obywatel **zaangażowanie i przywództwo mają kluczowe znaczenie** dla sukcesu. Bez zaangażowania rządu na poziomie politycznym i bez zaangażowania urzędników publicznych najwyższego szczebla, informowanie, konsultacje i aktywne uczestnictwo utkną w martwym punkcie, nie doprowadzą do współpracy przy tworzeniu polityki i nie będą w stanie osiągnąć pożądanych skutków. Oczywiście wzmocnienie relacji rząd-obywatel też **nie jest gwarancją pełnego sukcesu**. Udostępnienie społeczeństwu większych możliwości informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa może prowadzić do pojawienia się sprzeciwu. Może wywołać znaczne opóźnienia w podejmowaniu decyzji politycznych. Może być kosztowne dla władz. Tego rodzaju ryzyko powinno być jednak zestawione z **negatywnymi skutkami i kosztami niezaangażowania obywateli**.

Pytanie, przed którym stoją dzisiaj rządy, to nie: czy wzmacniać relacje rząd-obywatel, ale: jak robić to **profesjonalnie i skutecznie**. Czasami władze chcą zaangażować ogół społeczeństwa. W innych sytuacjach wolą skoncentrować się na konkretnych grupach zapewniających wymierny wkład lub utrzymać ograniczenia w dostępie do pewnych rodzajów informacji. Wzmocnienie relacji rząd-obywatel jest poważną działalnością, która może przynieść bardzo pozytywne skutki – jeśli tylko będzie przeprowadzona z dbałością i troską. Na tej właśnie kwestii koncentruje się nasz podręcznik – wskazujemy możliwości, czyhające pułapki, przedstawiamy najlepsze praktyki, które przyczyniają się do sukcesu w wykorzystywaniu informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa.

02

CZĘŚĆ

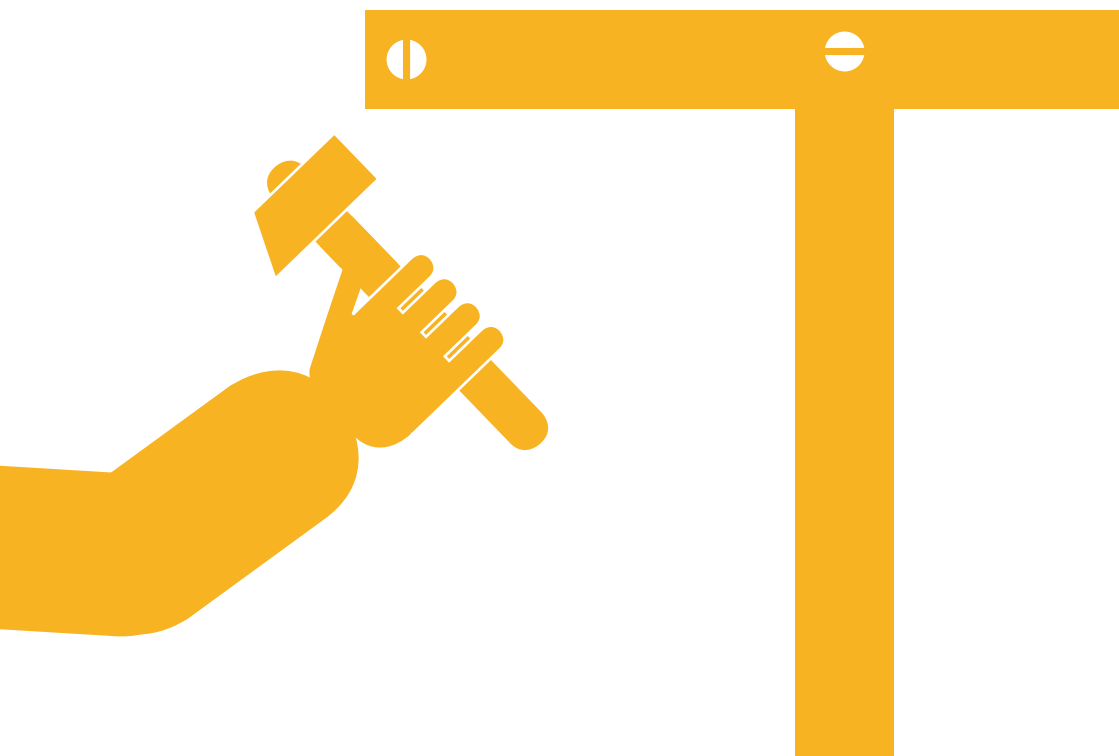
Jak wzmocnić relacje rząd-obywatel?

19

- Stwórz ramy!
- Planuj i działaj strategicznie!
- Wybierz i korzystaj z narzędzi!
- Korzystaj z nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT)!
- Wciel zasady w życie!

Stwórz ramy!

Przy wzmacnianiu relacji rząd-obywatel budowa ram jest nieodzowna. Ramy pozwalają osiągnąć takie warunki, w których relacje te mogą ewoluować i ulec wzmocnieniu. Chodzi tu o **prawa** obywateli do informacji, konsultacji i aktywnego uczestnictwa, o **politykę** rządu i o **instytucje** mające się zajmować tymi zadaniami. Kwestia ram obejmuje również **ewaluację** działań, jak i **ogólne możliwości** ich prowadzenia. Większość ram prawnych i politycznych dotyczy dostępu do informacji – jako warunku wzmocnienia relacji rząd-obywatel. W poniższych rozdziałach omówiony jest bieżący stan technik praktycznego tworzenia ram, przedstawione są zmieniające się standardy i różne podejścia do tego zagadnienia – swoiste „menu” niezbędne do tworzenia nowych ram czy też przeglądu i wzmocnienia istniejących. Oczywiście każdy z wymienionych tu elementów musi być dostosowany do sytuacji i obowiązujących w danym kraju ram prawnych i instytucjonalnych.



Jakie zastosować elementy informowania?

PRAWNE ELEMENTY INFORMOWANIA

Informowanie jest podstawą wzmocnienia relacji rząd-obywatel. Poszczególne kraje różnią się znacznie w zakresie **przepisów prawnych** dotyczących się dostępu obywateli do informacji (często określanych jako prawa dotyczące swobody przepływu informacji). Szwecja wprowadziła pierwsze takie prawo już w 1766 roku. Finlandia w 1951 roku jako pierwsza przyjęła prawo dotyczące tej kwestii w nowoczesnym kształcie. Następne były Stany Zjednoczone, w 1966 roku wprowadzając „Ustawę o wolności informacji”. Po gwałtownym wzroście liczby podobnych ustaw w latach 1980-2001 obecnie cztery na każde pięć państw członkowskich OECD posiada przepisy prawne dotyczące tej kwestii, a Austria, Holandia, Węgry i Polska dostęp obywateli do informacji mają zagwarantowany w **konstytucji**. Dodatkowe postanowienia zwiększające dostęp do informacji ujęto w ustawach dotyczących takich dziedzin, jak ochrona środowiska, ochrona konsumentów i zdrowia.

Każde z państw ustanawiających takie przepisy prawne staje przed **podwójnym wyzwaniem**: musi jednocześnie brać pod uwagę prawo dostępu do informacji oraz prawa jednostek do zachowania **prywatności**. Dodatkowo należy uwzględnić potrzebę zachowania w **tajemnicy** informacji, które w razie ujawnienia mogłyby zaszkodzić interesowi publicznemu. Dlatego dostęp do informacji najlepiej jest wdrażać przy osadzeniu go w ramach: dobrego prawa, jasnych mechanizmów instytucjonalnych oraz niezależnego sądownictwa. Przy opracowywaniu i weryfikacji przepisów dotyczących dostępu obywateli do informacji wskazane jest, aby pamiętać o następujących aspektach:

21

Określ, które informacje mają być dostępne dla obywateli:

— jakie przyjmą zasady podstawowe?

Ustawy prawne zapewniają obywatelom dostęp do informacji. Mogą one wyraźnie stwierdzać, że pełny dostęp jest regułą, a jego ograniczenie ze względu na potrzebę zachowania tajemnicy – wyjątkiem (tak jest np. w Norwegii, Nowej Zelandii, Finlandii).

— jakie dopuścić wyjątki?

Ustawodawstwo przewiduje zazwyczaj wyjątki od pełnego dostępu obywateli do informacji w następujących dziedzinach: bezpieczeństwo narodowe, dane firm prywatnych, prywatność jednostek i postępowanie sądowe. Niektóre kraje dodają do tej listy protokoły z posiedzeń gabinetu (np. Islandia) oraz specyficzne wewnętrzne dokumenty robocze powstałe w ramach tworzenia rocznego budżetu (np. Norwegia). Niektóre kraje (np. Hiszpania, Polska) wyraźnie określają termin „informacje niejawne”, co daje szerokie prawa do odwoływania się (jak np. w Finlandii).

— czyje informacje ujawnić?

Ustawodawstwo, o którym tu mowa, może odnosić się do rządu i jego jednostek na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym (tak jest np. w Wielkiej Brytanii), do całego szeregu urzędników i instytucji publicznych, od ministrów po szpitale państwowej służby zdrowia (jak np. w Nowej Zelandii) oraz wszystkie organizacje i osoby pełniące funkcje publiczne (jak np. w Finlandii).

— w jakiej formie udostępniać informacje?

Informacje mogą być udzielane w różnych formach: drukowanej, w formie audio, wizualnej lub elektronicznej itd. Niektóre przepisy prawne mogą wymagać aktualizacji, by uwzględnić dokumenty w wersji elektronicznej (tak zrobiono w USA w 1996 roku).

— co przedsięwziąć w kwestii prywatności i ochrony danych?

Istnieją zazwyczaj specyficzne przepisy prawne dotyczące ochrony praw jednostki do prywatności. Niektóre z nich powstały w oparciu o wytyczne OECD w tej sprawie. W przepisach prawa krajowego państw członkowskich UE oraz w krajach Europy Środkowej, które w momencie pisania tego podręcznika były kandydatami do członkostwa (np. Czechy, Polska), wdrożono Dyrektywę Unii Europejskiej o ochronie danych (95/46/WE). Również tu niektóre przepisy mogą wymagać aktualizacji w celu uwzględnienia kwestii ochrony dokumentów w wersji elektronicznej, jak zrobiono w przypadku kanadyjskiej „Ustawy o ochronie informacji osobistych oraz dokumentów elektronicznych” z kwietnia 2000 roku.

Określ, jakie informacje mają być dostępne i/lub otrzymywane:

— jak zażądać dostępu?

Ustawodawstwo może precyzować, że obywatele żądający dostępu do informacji nie muszą się przedstawiać ani podawać wyraźnych powodów żądania. W niektórych jednak krajach nadal obowiązują przepisy wymagające przedstawienia się lub podania uzasadnionego powodu do pozyskania danej informacji – co ogranicza zakres składanych w tej sprawie wniosków.

— w jakich przypadkach odmawiać dostępu i jak można się od takiej decyzji odwoływać?

Ustawy mogą zobowiązywać władze do złożenia pisemnego wyjaśnienia o przyczynach odrzucenia wniosku o dostęp do informacji (tak jest np. w Austrii, Finlandii, Polsce). Zazwyczaj zapewniane są procedury odwoływania się od takich decyzji.

— co publikować ustawowo?

Przepisy prawne mogą wymagać, by państwo rozpowszechniało kluczowe informacje automatycznie, a nie jedynie w odpowiedzi na wnioski obywateli. Takie dane mogą obejmować np. ustawy, rozporządzenia i procedury, świadczone usługi, struktury organizacyjne itp. (tak jest np. w Hiszpanii i Nowej Zelandii).

— w jakich językach udzielać informacji?

W krajach o kilku językach urzędowych przepisy prawne mogą wymagać, by obywatele otrzymywali poszukiwane przez siebie informacje w każdym z języków urzędowych (jak jest np. w Kanadzie, Finlandii, Luksemburgu i Szwajcarii).

— jaki powinien być maksymalny czas oczekiwania?

Często ustawodawstwo dotyczące dostępu do informacji określa limit czasowy oczekiwania na dostarczenie informacji. Okres przyznany administracji publicznej na odpowiedź na wnioski o udzielenie informacji może wynosić od 15 dni (jak w Korei) do 8 tygodni (jak w Austrii).

POLITYCZNE ELEMENTY INFORMOWANIA

Zasady dotyczące dostępu do informacji umacniają prawa jednostki do otrzymywania żądanych informacji. Mogą one również określać zasady automatycznego rozpowszechniania informacji wśród obywateli.

W odniesieniu do zasad udzielania informacji automatycznie lub na żądanie wyjaśnij:

— jaki w praktyce przyjąć czas oczekiwania na odpowiedź?

Decyzje polityczne mogą nałożyć na administrację obowiązek odpowiadania w terminie krótszym niż przewidziany ustawowo. Może to obejmować sytuacje, takie jak czas reakcji na zapytania ze strony mediów (np. 24 godziny w Polsce) lub na wnioski wysyłane pocztą elektroniczną (np. 16 godzin w Korei).

— czy i jak wysokie wprowadzić opłaty za dostęp?

Informacje mogą być udostępniane darmowo we wszystkich przypadkach (np. w Austrii), darmowo pod pewnymi warunkami, to jest, jeżeli są wykorzystywane w celach publicznych (np. w Nowej Zelandii) lub do realizacji podstawowych praw demokratycznych. Niektóre kraje wyraźnie określają zasadę, że cena nie powinna być dla obywateli przeszkodą w dostępie do informacji.

— jak radzić sobie z wnioskami nieformalnymi?

Do władz może trafiać wiele nieformalnych wniosków o dostęp do informacji, na co mogą reagować przychylnie. Praktyka taka musi być oparta na jasnych zasadach, które dokumenty wewnętrzne mogą być wydawane obywatelom bez odwoływania się do formalnych procedur na podstawie prawa o wolności dostępu do informacji. W porównaniu z tymi, zwykle bardziej pracochłonnymi procedurami, takie podejście może przyczynić się do oszczędności w zasobach wewnętrznych, jak miało to miejsce w Irlandii.

— jak zarządzać informacjami?

Możliwość wdrożenia przepisów prawnych dotyczących dostępu do informacji zależy od efektywnego nimi zarządzania. Rozsądną inwestycją jest tu ciągłe podnoszenie jakości, ochrony i bezpieczeństwa informacji.

— jak rozpowszechniać informacje ustawowo?

Ustawowe publikowanie informacji jest ważnym elementem polityki informacyjnej. Działalność ta obejmuje szeroki zakres działań, poczynając od kampanii informacyjnych (dotyczących np. kwestii publicznej opieki zdrowotnej) po regularne publikowanie materiałów drukowanych (dzienników urzędowych, sprawozdań rocznych, broszur, ulotek), jak również za pośrednictwem transmisji (radiowych, telewizyjnych).

— jak przedstawiać informacje?

Aby dostęp do informacji i ich rozpowszechnianie przyniosły pożądane skutki, informacje rządu muszą być zrozumiane przez obywateli. Dlatego powinny być one jasne i zrozumiałe – co często okazuje się sporym wyzwaniem dla administracji na całym świecie. Dla wsparcia pracowników administracyjnych w realizacji tego zadania niektóre kraje opracowały wytyczne i podręczniki stylu pracy, którymi powinni się oni kierować podczas przygotowywania materiałów przeznaczonych dla społeczeństwa (tak zrobiono np. we Włoszech i Hiszpanii).

— jak zapewnić poszanowanie obywatela?

Odpowiednie standardy i wskazówki mogą pomóc pracownikom administracji rządowej w utrzymywaniu profesjonalnego i pełnego szacunku kontaktu z obywatelami. Przyjęte w Wielkiej Brytanii standardy wymagają od personelu organów władz centralnych przyjaznej i pomocnej postawy w kontaktach z obywatelami, reagowania na ich wnioski w określonym terminie, a także informowania ich na temat procedur zgłaszania zażaleń.

INSTYTUCJONALNE ELEMENTY INFORMOWANIA

Instytucje nadzorujące obieg informacji kontrolują, czy ich rozpowszechnianie dokonuje się w sposób przewidziany przez prawo. Wdrażają one procedury dostarczania informacji lub też kontrolują i egzekwują zasady ich rozpowszechniania.

Tworząc lub weryfikując istniejące instytucje nadzoru obiegu informacji, rozważ następujące kwestie:

— kto przeprowadza te zadania?

Zadania związane z obiegiem informacji rządowych można przydzielić służbom wszystkich ministerstw i organizacji publicznych lub nawet podmiotom na wszystkich szczeblach administracji (tak jest np. we Włoszech). To rozwiązanie wspiera aktywne korzystanie z informacji przez obywateli. Ważne jest, aby realizujące to zadanie służby miały bezpośredni kontakt z kierownictwem oraz korzystały z jego wsparcia i zaangażowania.

— kto koordynuje te działania?

Gdy informowaniem obywateli zajmuje się kilka odrębnych podmiotów, niezbędna okazuje się koordynacja ich działań. Służby zajmujące się taką koordynacją starają się zebrać w jedno miejsce rozproszone działania informacyjne, udzielają rad i kontrolują, by polityka informacyjna prowadzona była zgodnie z planem. Tutaj również istotne okazuje się zaangażowanie i wspar-

cie ze strony organów kierowniczych. Koordynację taką często przeprowadzają urzędy bezpośrednio podlegające premierowi lub radzie ministrów (tak jest np. w Kanadzie, Holandii, Finlandii, Norwegii i Wielkiej Brytanii).

— kto nadzoruje, kontroluje i egzekwuje wdrażanie?

W kontroli przestrzegania przepisów prawnych dotyczących dostępu do informacji, ochrony danych i prywatności istotną rolę mogą odegrać niezależne instytucje. Służą one jako punkt kontaktowy dla obywateli, którzy chcą złożyć skargę. Badają zasadność takich skarg oraz mogą z własnej inicjatywy podejmować dodatkowe działania. Ich decyzje mogą być wiążące (jak np. w Finlandii) lub mieć charakter doradczy. W wielu krajach funkcję tę pełni instytucja kierowana przez rzecznika praw obywatelskich, obsługiwana przez profesjonalny personel. Kierownika takiej instytucji zwykle wyznacza parlament, któremu działalność tej instytucji podlega. W Wielkiej Brytanii istnieje stanowisko komisarza, zajmującego się zarówno kwestiami dostępu do informacji, jak i ochroną danych.

Jakie zastosować elementy konsultacji?

Ramy konsultacji są zwykle węższe niż te, które tworzone są dla potrzeb informowania. W wielu krajach dopiero niedawno zaczęto dostrzegać potrzebę uznania konsultacji za istotny element tworzenia polityki publicznej. W niektórych krajach natomiast konsultacje społeczne i pozyskiwanie opinii obywateli są od dawna stosowaną praktyką (jak np. w Finlandii, Islandii, Norwegii, Szwecji), której zazwyczaj nie regulują żadne przepisy prawne. W Szwajcarii konstytucja przewiduje konsultacje w sprawie ważnych projektów i traktatów międzynarodowych. Szwajcarski system polityczny obejmuje także wiążące dla rządu referenda jako instrument bezpośredniego podejmowania decyzji przez obywateli. Nie są one jednak przedmiotem niniejszego podręcznika, który koncentruje się wyłącznie na narzędziach i procesach niewpływających na uprawnienia rządu do podejmowania decyzji. Konsultacje mogą również przybrać formę pozyskiwania opinii obywateli drogą skarg – jest to potencjalnie duży zasób do wykorzystania przy tworzeniu polityki.

PRAWNE ELEMENTY KONSULTACJI

Przy tworzeniu ram prawnych konsultacji, weź pod uwagę następujące elementy:

— jak potraktować kwestię referendum?

Referendum to formalne głosowanie w sprawie danej kwestii politycznej, w którym uczestniczyć mogą wszyscy obywatele posiadający czynne prawo wyborcze. Referendum może być wymagane do wprowadzenia zmian w konstytucji, może być ogłaszane przez rząd lub odbyć się na wniosek określonej liczby obywateli (jak jest np. w Szwajcarii). Może ono mieć charakter doradczy (jak w Finlandii, Holandii, Nowej Zelandii, Luksemburgu) albo nawet wiążący,

pod warunkiem (jak w przypadku Polski), że weźmie w nim udział odpowiednia liczba osób uprawnionych do głosowania. Wyniki referendum doradczych mają niebagatelne znaczenie moralne, stąd mają one też spory wpływ na decyzje rządu co do tworzenia polityki. Wprowadzenie wiążących referendum ustanawia zaś mechanizm bezpośredniego podejmowania decyzji przez obywateli. Mechanizm taki powoduje głębokie zmiany w systemie rządów z daleko idącymi konsekwencjami dla przywództwa politycznego i podnosi szereg szerszych zagadnień, które leżą poza zakresem niniejszego podręcznika.

— Co z prawem petycji?

Obywatele mogą otrzymać prawo do składania petycji do rządu. Prawo to może być określone w konstytucji (tak jest np. w Hiszpanii, Polsce i Szwajcarii) lub osobnej ustawie (jak np. w Czechach).

— Jak zaprojektować przepisy prawne odnoszące się do procedur administracyjnych?

Prawa te mogą wzmocnić uprawnienia obywateli, których potencjalnie dotyczą decyzje polityczne (tak jest w Islandii, Korei, Luksemburgu, Polsce, Norwegii). Przepisy prawne w tej kwestii mogą zawierać obowiązek informowania z wyprzedzeniem oraz mechanizm publicznych przesłuchań, w trakcie których obywatele mogą zadawać pytania i bronić swych interesów. Prawa takie mogą dotyczyć wszystkich zainteresowanych obywateli (jak w Finlandii) lub tylko tych, których dana kwestia dotyczy bezpośrednio (tak jest np. we Włoszech). W ramach tych przepisów obywatelom może zostać przyznane prawo do sprzeciwu i odwołania wobec już podjętej, konkretnej decyzji, ale jeszcze przed jej wdrożeniem (jak np. w Holandii).

— Jak przepisy prawne dotyczące oceny wpływu decyzji politycznych mogą wzmocnić konsultacje?

Przepisy te wymagają od władz oszacowania wpływu oddziaływania danej regulacji prawnej czy decyzji politycznej (a w niektórych przypadkach nawet całego programu rządowego) przed ich przyjęciem. Mogą one dotyczyć wszelkich regulacji lub tylko ograniczonych do określonych sektorów, takich jak ochrona środowiska, budownictwo i użytkowanie ziemi. Prawa te mogą nakazywać, by obywatele, których dana regulacja dotyczy, byli o niej wcześniej informowani i mogli wyrazić swoją opinię na jej temat (tak jest we wszystkich 15 państwach członkowskich Unii Europejskiej, Kanadzie i Japonii).

— Jak podchodzić do szczególnych grup interesów?

Prawa odnoszące się do tej kwestii mogą nakładać na rządy i władze obowiązek konsultowania się z konkretnymi grupami interesów, których dotyczy dana regulacja prawna lub decyzja polityczna (jak w przypadku stowarzyszenia zawodowego w Austrii i grup rdzennej ludności w Kanadzie).

POLITYCZNE ELEMENTY KONSULTACJI

Efektywne konsultacje społeczne i pozyskiwanie opinii obywateli można również włączyć w tworzenie polityki bez konieczności przyjmowania odnoszącej się do tej kwestii ustawy. Niektóre kraje (np. Finlandia, Islandia) zamiast takich ustaw opierają się na deklaracjach politycznych, zasadach formalnych lub nieformalnych praktykach. Nawet tam, gdzie prawa odnoszące się do tej kwestii istnieją, prawodawstwo jest wspierane przez realizowaną na bieżąco politykę, która dostarcza też wskazówek dotyczących wdrażania tych praw.

Opracowując lub weryfikując politykę konsultacji, zwróć uwagę na następujące kwestie:

— co uwzględnić w deklaracjach politycznych?

Oficjalna polityka rządu może nakładać na rząd i władze obowiązek konsultowania się z obywatelami i zainteresowanymi stronami (jak jest np. w Kanadzie). Obowiązek ten może dotyczyć tworzenia i wprowadzania zmian do rozporządzeń i programów politycznych. Może on nakazywać, by konsultacje były przeprowadzane w określonym terminie i kompleksowo, a także wymagać odpowiedniej koordynacji w konsultacjach prowadzonych w kilku różnych dziedzinach w celu ograniczenia dublowania zadań, uniknięcia efektu „znużenia się” obywateli konsultacjami oraz dla jak najlepszego wykorzystania wysiłków przedstawicieli władz i obywateli.

— jak zaprojektować zasady konsultacji?

Zasady takie mogą określać, że konsultacje publiczne muszą się odbywać w sprawach rozporządzeń i decyzji rządu, a nawet ustaw znajdujących się w fazie przygotowania (jak np. w Norwegii). Mogą zakładać rozesłanie zawiadomień publicznych i określać, w jaki sposób obywatele mogą zgłaszać uwagi – np. listownie, faksem, e-mailowo czy podczas przesłuchania publicznego (tak jest np. w Japonii). Mogą wymagać, by każdy projekt ustawy skrótowo przedstawiał przeprowadzone w odniesieniu do niego konsultacje – z kluczowymi interesariuszami, w odniesieniu do stosowanych procesów i osiągniętych wyników (jak w Kanadzie).

— jakich użyć wytycznych?

Pracę urzędników w zarządzaniu relacjami z obywatelami i ich przygotowywaniem mogą wesprzeć odpowiednie wytyczne. Mogą to również być wskazówki co do tego, jak efektywnie konsultować się z konkretnymi grupami społecznymi (np. z grupami rdzennej ludności w Kanadzie i Nowej Zelandii).

— co w kwestii norm?

Na pozyskiwanie opinii obywateli i konsultacje wpłynąć może również ustalenie pewnych zasad. Tak np. australijska norma rozpatrywania skarg określa trzy kryteria dla systemów pozyskiwania opinii obywateli: muszą być one publicznie widoczne, łatwo dostępne i gwarantujące egzekwowanie odpowiedzialności.

INSTYTUCJONALNE ELEMENTY KONSULTACJI

Najlepsze prawa i polityka nie odniosą skutku bez instytucji publicznych powołanych w celu ich wdrożenia. Są to miejsca pierwszego kontaktu dla obywateli, kierujących do władz swe uwagi i skargi.

Biorąc pod uwagę elementy instytucjonalne konsultacji, rozważ następujące zagadnienia:

— jak mogą pomóc komitety doradcze?

Organy, rady i komisje doradcze mogą pomóc władzom w konsultowaniu się i pozyskiwaniu odpowiednich informacji od obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego co do alternatywnych opcji polityki w konkretnych obszarach. Rządy mogą ustanawiać takie organy działające na zasadzie stałej lub doraźnej. Niektóre kraje mają długoletnie doświadczenia z trójstronnym forum: rządu, pracodawców i przedstawicieli związków zawodowych (np. Irlandia, Luksemburg, Polska). Inne organy obejmują przedstawicieli interesu publicznego w takich dziedzinach, jak stosunki etniczne, niepełnosprawność czy reforma administracyjna.

— jakie stworzyć instytucjonalne płaszczyzny kontaktu?

Dokąd ma się udać obywatel ze swoimi skargami i sugestiami? Wiele krajów ustanowiło specjalne płaszczyzny kontaktu obywatela z władzami. Obywatele mogą składać skargi poprzez agencje rządowe i ich biura w terenie, administracyjne centra doradcze i za pomocą infolinii (jak np. w Japonii). Świadomość istnienia tych możliwości podnoszą wśród obywateli przeprowadzane w tym celu kampanie informacyjne w telewizji, radiu i prasie.

— jaką rolę mogą odegrać komisje parlamentarne?

Okazję do podjęcia konsultacji dawać mogą również komisje parlamentarne. W ramach swoich działań mogą one zwrócić się do obywateli z prośbą o opinie i reakcje oraz podnosić świadomość społeczną poprzez reklamy w mediach (jak ma to miejsce w Nowej Zelandii).

— jakie powołać instytucje nadzoru?

Opisana wcześniej nadzorczą rolę rzecznika praw obywatelskich może wykraczać poza samo informowanie. Instytucjom mogą być również przyznane prawa i kompetencje polityczne dotyczące konsultacji oraz legalności działań i decyzji administracji publicznej. Rzecznik praw może także działać z własnej inicjatywy lub reagując na skargi składane przez obywateli. W niektórych krajach parlamenty zapoznają się z wynikami konsultacji społecznych przeprowadzanych przez władze przed rozważeniem projektu danej ustawy (tak jest np. w Danii, Norwegii, Szwecji).

Jakie zastosować elementy aktywnego uczestnictwa?

Aktywne uczestnictwo opiera się na przekonaniu, że obywatele mogą dokonać aktywnego i oryginalnego wkładu w politykę. W ten sposób angażowane są szersze zasoby społeczne do stawienia czoła wielu wyzwaniom w kwestii zarządzania, przed którymi staje dziś nasze społeczeństwo. Takie podejście zakłada rolę rządu nie jako zwykłego zarządcy powierzonego mu obszaru, ale jako bodźca do podejmowania inicjatyw i dostawcę ram niezbędnych do ich realizacji. Przy użyciu tych ram rynek, społeczeństwo obywatelskie, pojedynczy obywatele i ich grupy mogą prowadzić swoją działalność i nawiązywać wzajemne stosunki. Tutaj relacja pomiędzy rządem a obywatelami w procesie tworzenia polityki może przybrać formę partnerstwa.

Zaangażowanie obywateli w podejmowanie decyzji politycznych uzależnione jest od kilku **warunków**. Po pierwsze, rząd musi uznać **autonomiczny status obywateli** w dyskusji i tworzeniu opcji politycznych. Władze muszą również umożliwić obywatelom współdziałanie w ustalaniu programu, co wymaga zagwarantowania ze strony rządu, że wypracowane wspólnie propozycje co do polityki będą brane pod uwagę przy podejmowaniu ostatecznych decyzji. Obywatele, z drugiej strony, muszą przyjąć na siebie większą odpowiedzialność, proporcjonalnie do swojej obecnie większej roli w kształtowaniu polityki.

Aktywne uczestnictwo stanowi **nowe miejsce kontaktu** w relacjach rząd-obywatel. Kilka z państw OECD zaczyna eksplorować ten obszar. W Kanadzie zaangażowanie obywateli określono jako priorytet polityki. Idea interaktywnego rządu jest cechą charakteryzującą podejście przyjęte w Holandii, gdzie obywatele wzywa się do uczestnictwa w przygotowaniu decyzji. Przy takim nastawieniu wybory dokonywane są we współpracy i w zgodzie między władzami a obywatelami. Dotychczas jednak doświadczenia w tej dziedzinie są skromne i przeważnie ograniczają się do eksperymentów na poziomie lokalnym, a liczba stworzonych tak elementów prawnych, politycznych i instytucjonalnych jest niewielka, poza tradycyjnymi prawami przyznanymi obywatelom.

Opracowując elementy wspierające ramy aktywnego uczestnictwa obywateli, rozważ:

— czy w danym wypadku do zastosowania przez obywateli jest **prawodawstwo i referenda przez nich inicjowane?**

Konstytucja lub inne prawa mogą dawać obywatelom prawo do proponowania ustaw prawnych (tak jest np. w Austrii, Polsce, Hiszpanii) lub do inicjowania niewiążącego referendum (jak np. w Nowej Zelandii). W przypadku wiążących referendów inicjowanych przez obywateli (jak w Szwajcarii) należy pamiętać,

że wprowadzają one silny element „demokracji bezpośredniej”, która prowadzi do systemu rządów opartego na demokracji przedstawicielskiej. Kwestie te wykraczają poza zakres niniejszego podręcznika.

— czy dostępna jest opcja aktywnego uczestnictwa?

Rozporządzenia rządu mogą umożliwić i ułatwić obywatelom aktywne uczestnictwo w tworzeniu polityki (tak jest np. w Finlandii). Przy takim scenariuszu obywatele i ich organizacje mają odgrywać ważną rolę w kształtowaniu polityki, która ich dotyczy, podczas gdy rząd ma im umożliwić sprawowanie tej funkcji. Rząd może osiągnąć ten cel poprzez przeniesienie kompetencji na poziom władz lokalnych, obywateli i ich organizacji (jak w Holandii). Aktywne uczestnictwo mogą też wspierać wytyczne wdrażania i ewaluacji zwiększonego zaangażowania obywateli (jak jest np. w Kanadzie).

— jak rząd może wesprzeć rozwój aktywnego uczestnictwa?

Dotychczas nie ma w państwach OECD jednoznacznych norm instytucjonalnych dotyczących wspierania aktywnego uczestnictwa. Rząd może pomagać w rozwoju aktywnego uczestnictwa poprzez szereg działań mających na celu: wypracowywanie dobrych praktyk, zwiększanie świadomości, opracowywanie wytycznych dotyczących zaangażowania obywateli.

Jakie zastosować elementy ewaluacji?

Ewaluacja pozwala rządowi dowiedzieć się, czy ich działania okazały się udane. Wiedza ta stanowi podstawę dla inicjowania nowych działań lub rekonstrukcji istniejących. Ewaluacja jest główną częścią działań prowadzonych w ramach planowania i wdrażania procesów informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa. Niektóre kraje ustanowiły dla wsparcia ewaluacji specjalne ramy prawne i polityczne.

Biorąc pod uwagę elementy ram na potrzeby ewaluacji, zastanów się:

— czy istnieją odpowiednie dla przeprowadzenia ewaluacji wymogi prawne?

Prawa mogą nakazywać przeprowadzenie automatycznej ewaluacji przez niezależnych ekspertów po pięciu latach istnienia danego przepisu prawnego (jak w przypadku ustawy o administracji rządowej w Holandii).

— czy powinny być obowiązkowe coroczne sprawozdania z ewaluacji?

Prawo może zobowiązywać ministerstwa do corocznego dostarczania sprawozdań na temat skarg i wniosków składanych przez obywateli (jak jest np. w Hiszpanii).

— czy publikacja sprawozdania z ewaluacji powinna być obowiązkowa?

Ustawodawstwo dotyczące wolności obiegu informacji może wymagać, by rząd przeprowadzał i publikował ewaluacje wdrażania prawa w formie sprawozdań rocznych (jak w Norwegii).

— jak mogą tu pomóc wytyczne?

Rząd może opracować wewnętrzne wytyczne ewaluacji do wykorzystania przez funkcjonariuszy publicznych przy planowaniu i wdrażaniu ewaluacji. Jakość ewaluacji zależy w dużej mierze od jakości dostępnych danych. Należy zwrócić uwagę na określenie rodzajów danych niezbędnych do ewaluacji oraz na sposób, w jaki mają być one pobierane z fazy projektowania.

— jak zaangażować obywateli?

Procesy ewaluacji mogą obejmować obywateli bezpośrednio (np. poprzez udział w komisjach przeglądowych) lub pośrednio (poprzez sondaże).

Jakie ogólne zdolności należy rozwijać?

W celu przeprowadzenia konkretnych działań dla wzmocnienia relacji z obywatelami rządy powinny rozwijać ogólne zdolności informowania, prowadzenia konsultacji i aktywnego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych. Zapewnienie minimalnego choćby poziomu tych ogólnych zdolności jest niezbędne jako podstawa operacyjna i warunek skuteczności działań. Rozwijanie ogólnych zdolności sprzyja zwiększaniu profesjonalizmu we wzmacnianiu relacji rząd-obywatel i zwiększa szanse na sukces. Poniższa lista przedstawia najważniejsze aspekty takich ogólnych zdolności, od niezbędnego poziomu minimalnego do maksymalnego.

Rozwijając i zwiększając ogólne zdolności wzmacniania relacji rząd-obywatel, skoncentruj się na następujących elementach:

— **odpowiednia struktura:** Należy jasno przypisać odpowiedzialność za działania w zakresie wzmacniania relacji rząd-obywatel w ramach struktur władzy. Wiele rządów posiada wyznaczone jednostki odpowiedzialne za konkretne działania lub za koordynację i doradztwo (więcej informacji w rozdziałach „Instytucjonalne elementy informowania” oraz „Jakie zastosować elementy instytucjonalne?”).

— **ogólne zaangażowanie kierownictwa i dostęp do podejmowania decyzji:** Wysiłki podejmowane przez funkcjonariuszy publicznych w ramach informowania, konsultacji i zaangażowania obywateli w tworzenie polityki są skuteczne jedynie, jeśli wspiera je kierownictwo najwyższego szczebla. Kluczowe jest tu zaangażowanie politycznych przywódców i kadry zarządzającej. W praktyce wymaga to od nich aktywnego zainteresowania i zapewnienia widocznego wsparcia dla tych działań. Jednocześnie kierownictwo musi zagwarantować, by wkład obywateli był rzeczywiście włączany w proces podejmowania decyzji – tyczy się to także urzędników bezpośrednio odpowiedzialnych za te działania.

— **podstawa ogólnych zasobów:** Rządy powinny zapewnić zasoby finansowe i ludzkie dla potrzeb informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa. Bez minimalnego poziomu zasobów finansowych i ludzkich nie może być prowadzona żadna działalność, a stosunki rządu z obywatelami nie staną się głębsze.

— **rozwój umiejętności wewnętrznych:** Działania rządu na rzecz wzmocnienia relacji rząd-obywatel wymagają szczególnych umiejętności, z których wiele powinno być opracowywanych i udostępnianych w ramach struktur rządu. W przygotowaniu obecnie zatrudnionego personelu w zakresie planowania i prowadzenia tych działań pomoc mogą szkolenia. W rozwijaniu i wzmacnianiu umiejętności wewnętrznych władz pomaga również rekrutacja personelu z doświadczeniem zawodowym i zdolnościami w tej dziedzinie. Wiedza i doświadczenie w technikach komunikacji – takich jak dziennikarstwo, public relations, publikowanie i reklama – są z pewnością pomocne, zwłaszcza przy realizacji wielu zadań technicznych. Jednak pełna lista elementów wiedzy i umiejętności niezbędnych do wzmocnienia stosunków rząd-obywatel jest znacznie szersza. Rozciąga się ona od kompetencji strategicznych, politycznych i związanych z konkretną kwestią, poprzez projektowanie procesów, modelowanie i umiejętność ułatwiania działań, po zdolności w komunikowaniu się i zarządzaniu.

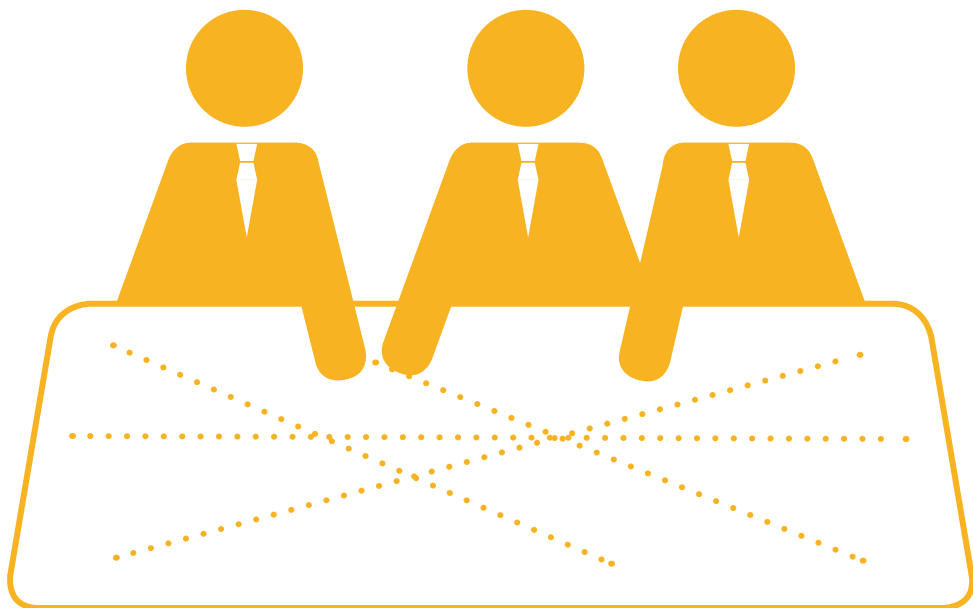
— **doradztwo zewnętrzne i outsourcing:** Wzmacniając swe relacje z obywatelami, władze korzystają często z ekspertyz zewnętrznych – przeprowadzanych przez ekspertów będących względnie nowicjuszami lub mających odpowiednio długie na tym polu doświadczenie. Ekspertyzy zewnętrzne obejmują zarówno doradztwo strategiczne wysokiego szczebla (pomoc w rozwoju ram prawnych i instytucjonalnych lub planowanie wydarzeń), jak również usługi techniczne przy wdrażaniu ram (np. projektowanie stron internetowych). Korzystanie z ekspertyz zewnętrznych daje władzom okazję do uczenia się od innych. Outsourcing może również zmniejszyć obciążenie służb wewnętrznych. Istotne jest jednak, by rządy nie korzystały z zewnętrznego doradztwa i outsourcingu jako pretekstu do nieinwestowania we własne możliwości i nierozwijania ich. Wewnętrznie pozyskiwana wiedza i ekspertyzy są bowiem niezbędne ze względu na ich bezpośredni związek z tworzeniem polityki – choćby dla upewnienia się, czy zewnętrzna pomoc jest zgodna z wytycznymi władz!

— **świadomość wewnętrzna i otwarta kultura komunikacji:** W obrębie struktury rządu warto przypisać określonym organom i osobom odpowiedzialność za konkretne obszary informowania, konsultacji i aktywnego zaangażowania obywateli. Dla osiągnięcia jak najlepszych wyników próby wzmocnienia relacji rząd-obywatel muszą być wspierane tak przez administrację rządową, jak i publiczną w całej swej rozciągłości. Rządy osiągają ten cel poprzez podnoszenie świadomości na temat zobowiązań prawnych, możliwości i konkretnych narzędzi służących wzmocnieniu relacji z obywatelami. Rządy mogą ponadto wykorzystywać przykłady najlepszych praktyk, nagrody i elementy polityki, takie jak wytyczne, do pobudzenia zainteresowania i aktywności na tym polu. Tym samym władze mogą zmierzać do wypracowania ogólnej kultury przejrzystości, otwartości i komunikacji z rządem.

Planuj i działaj strategicznie!

W oparciu o istnienie ram władze mogą podejmować konkretne działania zmierzające do wzmocnienia relacji rząd-obywatel. Najważniejsze jednak, by nie podejmować działań natychmiastowych, ale **najpierw zastanowić się**: Co chcę osiągnąć? Jak najlepiej mogę to osiągnąć? W jaki sposób zorientuję się, czy mi się udało? Jeśli działania w ramach wzmocnienia relacji rząd-obywatel prowadzą do problemów, dzieje się tak, ponieważ takich pytań sobie wcześniej nie zadano.

Dla powodzenia działań w zakresie informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa rządu muszą **planować i działać strategicznie**. Należy wyróżnić poszczególne fazy: rozwoju koncepcji i planowania, wdrożenia i ewaluacji. Pierwsza faza, koncepcji i planowania, to inwestycja, która będzie przynosić owoce na wszystkich etapach. W jej trakcie jasno określone są cele, które chcesz osiągnąć, odbiorcy, do których chcesz się zwrócić i zasoby, którymi musisz w tym celu dysponować. To wszystko stanowi podstawę do wyboru odpowiednich narzędzi i działań. Ewaluacja planowana już od samego początku pozwala dowiedzieć się, czy i w jakim stopniu twoje działania zakończyły się sukcesem oraz umożliwia poprawę planowania i działań w przyszłości.



Opracowanie koncepcji i planowania może być procesem przeprowadzanym **krok po kroku**, w ślad za etapami opisanymi w niniejszym rozdziale. Często jednak urzędnicy rządowi mogą stanąć w obliczu konieczności **przeskakiwania w tył i w przód** pomiędzy poszczególnymi elementami procesu w celu uwzględnienia ich wzajemnych powiązań. Kluczowymi umiejętnościami niezbędnymi przy planowaniu działań informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa są kreatywność i zdolność analizowania sytuacji. By kreatywność mogła zadziałać, należy dać jej odpowiednio duże pole manewru. Pamiętaj jednak, że najważniejsze elementy tego procesu to cele i odbiorca, do którego się zwracasz – ostatecznie to działania służą do realizacji celów, a nie odwrotnie.

Jakie przyjmując cele?

Cele określają **to, co chce się osiągnąć**. Dotyczą one wyników, czyli **efektów**, do których zmierzasz. Cele pozwalają skoncentrować się na istotnych kwestiach podczas planowania, wdrażania i ewaluacji. Pomagają one określić, które działania są potrzebne, przyczyniają się do ich uzasadnienia i pozwalają dostarczyć je w szerszej perspektywie.

34

Część I niniejszej książki wytycza kilka celów służących wzmocnieniu relacji rząd-obywatel – w tym najważniejszy: zwiększenie zaufania do rządu. Nasz podręcznik zajmuje się również szeroko pojętymi efektami wzmocnienia relacji rząd-obywatel, w tym np. lepszym funkcjonowaniem demokracji, lepszą polityką, lepszym wdrożeniem, większym dobrowolnym zaangażowaniem się społeczeństwa itp. W publikacji przedstawiono też mechanizmy prowadzące do osiągnięcia tych efektów, takich jak zapewnienie obywatelom dostępu do informacji, pozyskiwanie i wykorzystywanie ich wkładu oraz zaangażowanie ich w podejmowanie decyzji politycznych. Te elementy ujęte razem opisują ogólny **kontekst, efekty i mechanizmy** działań podejmowanych w kierunku wzmocnienia relacji rząd-obywatel w obrębie ram tworzenia polityki. Elementy te są ze sobą powiązane. Odpowiadają one różnym poziomom celów. Planując działania na rzecz wzmocnienia relacji rząd-obywatel, należy uwzględnić co najmniej **trzy poziomy celów**:

- **jaki jest wkład w realizację szerszych celów rządu?** Na ile są one zgodne z celami polityki w ogóle lub w odniesieniu do określonego sektora?
- **jakie efekty zamierzasz osiągnąć w wyniku planowanych działań?** Jaki będzie ich bezpośredni skutek i wpływ tych działań?
- **co jest potrzebne, aby te efekty osiągnąć?** Jakie są mechanizmy? Jakie są konkretne rezultaty?

Określając cele

- **wyznacz cele na wszystkich poziomach:** Daje to planowanym działaniom odpowiedni kontekst i łączy je z szerszymi celami rządu.
- **bądź realista:** Nie ma nic złego w wielkich ambicjach, ale ustawienie poprzeczki nierealistycznie wysoko w fazie planowania może prowadzić do zawyżonych oczekiwań i rozczarowania, jeśli nie zostaną one osiągnięte.
- **dostosuj cele do odbiorców, zasobów i działań.**
- **zapisz wyznaczone cele:** To sprawia, że cele stają się bardziej wyraziste; zapiski będą też stanowić podstawę do ewaluacji.
- **określaj cele wspólnie:** Określaj cele wraz z personelem – a przynajmniej poinformuj o nich pracowników, by wiedzieli, do czego mają zmierzać. Postęp podobnie, tak dalece, jak to tylko możliwe, z zainteresowanymi stronami i opinią publiczną.

Do kogo się zwrócić?

Którzy obywatele powinni otrzymywać informacje, z którymi należy się konsultować, a których objąć aktywnym uczestnictwem? Często chodzi tu o wszystkich obywateli kraju. Czasami jednak są to tylko ci, którzy np. zamieszkują na danym obszarze. W innych z kolei przypadkach może również zająć potrzeba zwrócenia się do mieszkańców innych krajów. Te grupy obywateli nazywamy **odbiorcami**. Czasami są one określane jako „grupy docelowe”. Odbiorcy są grupami obywateli, do których chcesz dotrzeć albo których pragniesz zaangażować poprzez działania na rzecz wzmocnienia relacji rząd-obywatel. Określenie odbiorców w postaci konkretnych grup obywateli jest pierwszym krokiem koniecznym do przeprowadzenia i może być wykonane w odniesieniu do:

- **poszczególnych sektorów:** np. publicznej służby zdrowia.
- **podziału geograficznego:** lokalne grupy obywateli, jak w przypadku polityki rolnej lub w odniesieniu do oddalonych geograficznie społeczności.
- **różnych faz cyklu polityki:** w zależności od danej fazy cyklu politycznego możesz być zmuszony do zwrócenia się do grup obywateli o różnej wielkości i rodzaju.
- **zróżnicowanych cech:** mniejszości językowe, etniczne i inne lub grupy wyróżniające się przez wiek, płeć, zawód itp.
- **wykorzystanie mediów:** obywatele korzystający z Internetu lub czytelnicy gazet.

Kiedy obywatele mają bezpośredni interes w danej kwestii, określa się ich terminem **strona zainteresowana**. Ze względu na swój bezpośredni interes, zwykle są oni bardzo istotnymi odbiorcami, których należy uwzględnić przy tworzeniu polityki. Jednocześnie władzom może zależeć na tym, aby

zrównoważyć zaangażowanie danej zainteresowanej strony z uczestnictwem **ogółu społeczeństwa** lub wszystkich obywateli, których dana kwestia dotyczy. W swoich działaniach na rzecz wzmocnienia relacji rząd-obywatel rządy często zwracają się do **poszczególnych obywateli**, a czasem jednocześnie również do organizacji, takich jak związki i organizacje zawodowe, organizacje przedsiębiorców, inne grupy interesów czy **organizacje społeczeństwa obywatelskiego**. Grupy te i ich przedstawiciele mogą formalnie lub nieformalnie reprezentować poglądy danej części obywateli w konkretnej sprawie. Są one również środkiem docierania do obywateli, którzy są w kontakcie z takimi organizacjami. Dlatego też często są one ważnymi odbiorcami działań władz. Jednocześnie mają własne interesy, które nie muszą koniecznie odzwierciedlać poglądów obywateli z nimi związanych. Ważne jest, aby nie pomylić interesów tych organizacji, jakkolwiek by były istotne, z interesami samych obywateli.

Określając odbiorcę:

- **odpowiedz sobie na pytanie:** Kto jest na tyle ważny, by kierować się do niego z daną kwestią (w zgodzie z kryteriami wymienionymi powyżej).
- **bądź konkretny** przy wyborze odbiorcy, którego chcesz informować, konsultować się z nim i angażować go. Niedokładne określenie odbiorcy rodzi ryzyko zmarnowania zasobów.
- **dokonaj przeglądu cech charakterystycznych odbiorcy:** Wiedza na temat wykorzystywania przez niego mediów, lokalizacji jego interesów itp. stanowi ważną pomoc w znalezieniu odpowiedniego podejścia i adekwatnych działań.
- **dopasuj cele, zasoby i działania** do konkretnego odbiorcy.
- **bądź otwarty na innych:** otwartość i równy dostęp dla wszystkich to ważne zasady wzmocniania relacji rząd-obywatel.

Jak wybrać narzędzia i działania?

Jak wybrać narzędzia niezbędne do działań, za pomocą których można dotrzeć do odbiorcy i zrealizować postawione sobie cele? Wybór narzędzi jest ważnym krokiem w planowaniu informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa. Jest on w dużym stopniu warunkowany przez sytuację, przed którą stoją dane władze, a która zależy od następujących czynników:

- **cele:** Tam, gdzie efekty, które chcemy osiągnąć, dotyczą kwestii podnoszenia świadomości i wiedzy społecznej, adekwatne będzie użycie narzędzi koncentrujących się na informowaniu. Jeżeli celem jest uzyskanie informacji zwrotnych od obywateli, stosowne wydaje się zastosowanie narzędzi konsultacji. Jeśli zaś chodzi o zaangażowanie obywateli w opracowywanie nowych

opcji politycznych, niezbędne będą narzędzia aktywnego uczestnictwa.

— **odbiorcy:** Narzędzia muszą być wybrane i dostosowane do odbiorcy, któremu ma się umożliwić kontakt z władzami. Dla przykładu: jeśli celem jest dotarcie bezpośrednio do wszystkich obywateli w danym kraju, zaleca się użyć narzędzi, które prezentują informacje w sposób zrozumiały dla wszystkich.

— **dostępne zasoby:** Narzędzi nie da się użyć bez odpowiednich zasobów. Wybrane narzędzia muszą być dopasowane do personelu, dostępnego sprzętu technicznego oraz sum, które władze mogą i są gotowe wydatkować.

Dopasowując narzędzia do celów, odbiorców i dostępnych zasobów, urzędnicy państwowi mogą uznać, że jeden typ narzędzi nie wystarczy, by osiągnąć odpowiedni poziom kontaktu z odbiorcą i zrealizować zamierzone cele. Zazwyczaj konieczne staje się użycie **zestawu różnych narzędzi**, który może również dać władzom możliwość wielotorowego prowadzenia swych działań w celu dotarcia do odbiorcy i osiągnięcia zamierzonych celów. Integracja wielu typów narzędzi ma szczególne znaczenie przy wykorzystywaniu nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT). **Integracja tradycyjnych narzędzi oraz ICT** może przyczynić się do większej skuteczności, pozwalając pokonać wiele z ograniczeń ICT.

W następnym rozdziale („Wybierz i korzystaj z narzędzi!”) dokonamy przeglądu narzędzi, omówimy ich strukturę i podamy wiele przykładów. Ze względu na sposób wykorzystania dzielą się one na narzędzia informowania, narzędzia konsultacji, narzędzia aktywnego uczestnictwa i narzędzia ewaluacji. Kolejny z rozdziałów poświęca szczególną uwagę narzędziom opartym na nowych technologiach informacyjnych i komunikacyjnych (ICT). Ich przegląd, omówienie struktury i przykłady mogą być dla czytelnika źródłem inspiracji i kreatywności przy projektowaniu odpowiedniego zestawu narzędzi dostosowanego do konkretnej sytuacji i wyzwania, przed którym stanęły dane władze.

Określając zestaw instrumentów i działań:

— **dokonaj przeglądu dostępnych narzędzi.** Użytecznych przykładów mogą dostarczyć doświadczenia innych rządów krajowych, jak i władz lokalnych w twoim kraju.

— **stwórz zestaw narzędzi pasujący do celów, odbiorcy i zasobów.** Wybierz narzędzia odpowiednie do określonych celów, odbiorcy i zasobów – a nie odwrotnie. Mimo iż skupienie się na doborze zestawu narzędzi może być atrakcyjne, pamiętaj, że to narzędzia mają być dopasowane do okoliczności.

— **pomyśl, jak tradycyjne narzędzia mogą być zintegrowane z nowymi narzędziami ICT,** jeśli dotyczy to danej sytuacji.

— **miej jasność co do tego, jak dane narzędzia mają być wykorzystane:** Dal-
sze planowanie konkretnego zastosowania narzędzi (kiedy, gdzie, kto wykonuje
jakie zadanie itp.) pozwala na uzyskanie pożądanych skutków działań.

Co w kwestii zasobów?

Jakie zasoby są w twojej dyspozycji, pozwalające na zwrócenie się do odbiorcy i osiągnięcie zamierzonych celów? To oznacza konkretnie: Kto powinien wykonać dane zadanie? Jakie materiały i usługi są niezbędne? Ile to kosztuje? Skąd na to wziąć pieniądze i personel?

Zasadniczo są dwa rodzaje zasobów, które mają istotne znaczenie dla wzmocnienia relacji rząd-obywatel: finansowe i ludzkie.

— **zasoby finansowe** to dostępne środki do zapłaty za materiały i usługi. Zazwyczaj są one przewidziane w budżecie tej jednostki administracji, która ma za zadanie prowadzenie działalności w celu wzmocnienia relacji rząd-obywatel. Może się jednak zdarzyć, że środki na te działania będą dostępne w ramach innych pozycji budżetu – ogólnych administracyjnych lub bardziej szczegółowych, dotyczących konkretnej polityki.

— **zasoby ludzkie** to przede wszystkim czas, który personel może przeznaczyć na daną działalność – ilość osób dostępnych do wykonania zadań związanych z tą działalnością i ilość czasu pracy, który mogą na ten cel poświęcić. Zasoby ludzkie dotyczą również umiejętności dostępnych osób – stopnia ich wykształcenia i doświadczenia związanego z zadaniami do wykonania w trakcie planowania, wdrażania i ewaluacji. Pod ten termin podpadają również potrzeby związane z zarządzaniem, a także kwestia zaangażowania politycznego przywództwa, kadry zarządzającej i personelu.

Posiadanie odpowiednich zasobów ma kluczowe znaczenie. Bez nich nie dałoby się przeprowadzić działań mających na celu wzmocnienie relacji rząd-obywatel. Rodzaj i ilość dostępnych zasobów decydują, jakie rodzaje działalności można przeprowadzić, mają też ogromny wpływ na to, czy i w jakim stopniu można dotrzeć do odbiorcy i osiągnąć zamierzone cele. Zasoby mają kluczowe znaczenie w praktycznym przeprowadzaniu wzmocnienia relacji rząd-obywatel. Dlatego tak ważne jest **dopasowanie zasobów do celów, odbiorcy i działań/narzędzi**. Jakie zasoby są niezbędne przy pewnych rodzajach działalności? Czy pozwalają na to dostępne zasoby? W jakim stopniu można dotrzeć do odbiorcy i osiągnąć zamierzone cele? Jeśli zasoby są adekwatne do działania, to świetnie! Jeśli nie są wystarczające, spróbuj któregoś z następujących kroków:

— **bądź kreatywny** w wykorzystaniu istniejących zasobów: Sprawdź, czy istnieją mniej kosztowne i mniej czasochłonne sposoby korzystania z narzędzi. Być może istnieją inne narzędzia, które prowadzą do podobnych efektów, a wymagają mniejszego nakładu zasobów.

— **użyj jednego zasobu**, aby zrekompensować brak innego: Jeśli masz więcej środków finansowych, ale niewiele zasobów ludzkich, możesz rozważyć przekazanie niektórych zadań wykonawcom spoza administracji – tak długo, jak nie

narusza to prerogatyw politycznych rządu. W odwrotnej sytuacji, z niewielkimi środkami i znacznymi zasobami ludzkimi, można rozważyć powierzenie miejscowym pracownikom zadania, które pierwotnie planowano przydzielić wykonawcy spoza administracji. Oceń krytycznie, na ile jest to realistyczne założenie, np. w zakresie ekspertyzy wewnętrznej.

— **zwiększ bazę zasobów:** Możesz próbować uzyskać więcej środków od wyższych szczebli administracji. Tutaj ponownie niezbędne okazuje się zaangażowanie kierownictwa. Możesz także próbować pozyskać środki finansowe lub oddelegowanych pracowników z innych jednostek czy programów administracyjnych, jeżeli twoje działania częściowo nakładają się na ich zadania w ramach wzmacniania relacji rząd-obywatel.

— **ustal priorytety:** Niezależnie od zasobów, którymi dysponujesz, nie będziesz w stanie zrobić i osiągnąć wszystkiego jednocześnie. Musisz ustalić listę priorytetów. Jeśli, mimo wszelkich prób, twoje zasoby nie wystarczają do realizacji tego, co jest niezbędne, należy dać pierwszeństwo pewnym konkretnym działaniom, odbiorcom i celom.

— **zawiadom o ograniczeniach:** Zasoby służące wzmocnieniu relacji rząd-obywatel są ograniczone, podobnie jak każda inna działalność władz. Jeżeli dane zasoby nie wystarczają do realizacji tego, co zamierzono, poinformuj o tym wyraźnie, określając możliwe konsekwencje: ograniczenie działalności, ograniczenie kręgu odbiorców, ograniczenie możliwych do osiągnięcia celów. Upewnij się, że poinformowane zostało o nich kierownictwo polityczne.

Biorąc pod uwagę zasoby:

— **zapewnij sobie zaangażowanie** politycznego przywództwa, kadry zarządzającej i personelu wysokich szczebli. Jest to warunkiem wstępnym dla skuteczności działań na rzecz wzmocnienia relacji rząd-obywatel.

— **dokonaj przeglądu** istniejących zasobów pod kątem finansów i potencjału ludzkiego.

— **dopasuj zasoby do celów, odbiorców i działań.**

— **nie lekceważ** potrzeb w zakresie zasobów ludzkich i finansowych.

— **postępuj zgodnie z wyżej wymienionymi punktami**, jeśli okaże się, że zasoby, którymi dysponujesz, nie są wystarczające.

Jak zaplanować ewaluację?

Gdy cele są określone, odbiorca zdefiniowany, środki przyznane, a narzędzia wybrane, do przeprowadzenia pozostaje ostatni istotny krok w fazie planowania, a mianowicie: ewaluacja. Planowanie i przeprowadzenie ewaluacji pomaga urzędnikom rządowym w:

- **sprawdzeniu, czy ich działania były udane:** Czy użyte narzędzia okazały się skuteczne? Czy udało się dotrzeć do odbiorcy tak, jak planowano? Czy zasoby były odpowiednie? Czy cele zostały osiągnięte?
- **wykazaniu przed innymi, że podjęte działania zakończyły się powodzeniem:** To bardzo ważne dla uzasadnienia planowania i działań.
- **uczeniu się z doświadczenia:** Ewaluacja i dzielenie się wynikami umożliwiają władzom czerpanie wiedzy z własnego doświadczenia w prowadzeniu działalności. Pozwalają na porównanie poszczególnych działań i ustalenie norm dobrych praktyk. Zachęcają do poprawy planowania i praktyk oraz podnoszą świadomość wagi relacji rząd-obywatel w ramach danej organizacji.
- **przeorientowaniu dotychczasowej działalności i tworzeniu nowych jej form w oparciu o refleksje na bazie własnych doświadczeń.** Zwiększa to szansę na sukces w przyszłości i tworzy możliwości lepszego reagowania na pojawiające się nowe wymogi.
- **dokonaniu tego wszystkiego w trakcie i po wdrożeniu działań.** Planowanie działań w ramach ewaluacji daje szansę przesłedzenia skuteczności i ewentualną modyfikację danego działania nie tylko po, ale również w trakcie jego wdrażania.

Ewaluacja musi być częścią właściwego planowania. Jeśli władze zaczynają myśleć o niej dopiero w trakcie lub nawet po wdrożeniu, nie tylko pozbawiają się niektórych wyżej wymienionych możliwości, ale też niemal na pewno skazują się na problemy, ponieważ odpowiednich pomiarów nie da się już przeprowadzić, niezbędne dane nie zostaną zebrane, a zasoby służące przeprowadzeniu ewaluacji nie będą zapewnione. Kolejne dwa rozdziały zawierają omówienie ogólne i przykłady narzędzi do ewaluacji oraz wskazówki, jak zastosować je w praktyce. Planowanie ewaluacji obejmuje wybór tych narzędzi i przygotowanie ich zastosowania.

Przy ewaluacji i przeorientowywaniu dotychczasowych form działalności zadbaj o to, by:

- **posiadać narzędzia ewaluacji i uwzględnić je już w fazie planowania.**
- **dostosować narzędzia ewaluacji do celów, odbiorcy i zasobów oraz do narzędzi używanych do informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa.**
- **przeprowadzić ewaluację nie tylko po, ale także w trakcie samych działań, jeśli to tylko możliwe.**
- **wykorzystać w pełni potencjał ewaluacji:** Używaj go do oceny sukcesu i zademonstrowania go innym, do umożliwienia uczenia się z własnego doświadczenia i wspierania świadomości wagi wzmacniania relacji rząd-obywatel w obrębie danej organizacji oraz do poprawy obecnych i przyszłych wdrożeń.

Wybierz i korzystaj z narzędzi!

Jakie są dostępne narzędzia?

Jakie narzędzia są dostępne dla wzmocnienia relacji rząd-obywatele? Jedno jest pewne: jest ich mnóstwo. Istnieje niemal nieskończona liczba narzędzi i niezliczone możliwości ich łączenia – to znakomita baza do praktykowania działalności na tym polu. Najpierw jednak należy rozpocząć od nauki podstaw tych działań, by otrzymać właściwy ogląd sytuacji.

Informowanie, konsultacje i aktywne uczestnictwo wymagają kontaktu i komunikacji pomiędzy rządem a obywatelami. To konkretnie oznacza wymianę **wiadomości**. One zaś niosą pewną treść: Co nadawcy danej wiadomości chcieli powiedzieć lub wyrazić? Co jej odbiorcy usłyszeli czy zrozumieli? Wiadomością może być coś tak prostego, jak godziny otwarcia centrum informacyjnego lub coś tak złożonego, jak projekt nowej polityki władz. Ważny jest także sposób,



w jaki te wiadomości są wymieniane: Jak wiadomości mają być wyrażane, wysyłane i odbierane? Istnieje nieskończenie wiele **środków**, a wszystkie one mają specyficzne właściwości, takie jak:

— **forma**: wiadomość kierowana jest do jednego lub więcej zmysłów, a środki jej przekazu mogą mieć formę **audio** (w przypadku przemówień i dyskusji), **wizualną** (teksty i zdjęcia lub slajdy) oraz wszelkich **audiowizualnych** kombinacji tychże (np. filmy video, pokazy slajdów z komentarzem itp.).

— **nośniki informacji**: Władze mogą komunikować się **bez korzystania z nośników informacji** – np. drogą przemówień lub wysłuchując komentarzy publiczności. Mogą również, kierując swój przekaz do obywateli, korzystać z odpowiednich **przedmiotów i produktów** – np. z wydrukowanych kopii dokumentów czy książek lub też z ich wersji elektronicznych.

— **kanał przekazu**: władze mogą wybierać wśród różnych kanałów przekazu wiadomości. Kanały te mogą być **fizyczne**: poprzez bezpośrednie rozdanie materiałów informacyjnych, dostarczenie pocztą lub drogą **elektroniczną**: przez telefon, radio, telewizję, e-mail itp. Władze mogą także współpracować z **osobami i organizacjami** jako **pośrednikami** w przekazywaniu informacji, np. z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Władze mają również do wyboru szereg różnych sposobów **podejścia** do kwestii wzmacniania swych stosunków z obywatelami. I tak mogą wybierać pomiędzy:

— **przemawianiem/nadawaniem, słuchaniem/odbieraniem albo jednym i drugim**: Władze mogą przemawiać lub nadawać wiadomości (jak w przemówieniu publicznym), słuchać lub odbierać wiadomości (jak podczas wysłuchiwanie pytań lub uwagi) lub dokonywać obu tych czynności jednocześnie, jak w rozmowie.

— **działaniem czynnym lub biernym**: Władze mogą kontaktować się z obywatelami aktywnie, z własnej inicjatywy, jak przy organizacji konferencji otwartego dialogu. Albo też mogą jedynie reagować pasywnie na żądania wysuwane przez obywateli, jak w przypadku świadczenia dostępu do dokumentów rządowych.

— **kontrolą lub brakiem kontroli**: Władze mogą wybrać kanał przekazu, który same kontrolują (jak biuletyn czy broszura rządowa) lub wybrać taki, nad którym nie sprawują kontroli (np. udzielając informacji przedstawicielowi organizacji społeczeństwa obywatelskiego, który następnie publikuje odpowiedni komunikat w biuletynie własnym tej organizacji).

— **działaniami doraźnymi lub trwałymi**: Władze mogą kontaktować się z obywatelami na zasadzie doraźnej (tak jak w jednorazowej debacie publicznej na temat polityki zdrowotnej) lub w sposób ciągły (np. poprzez wymianę opinii na tematy ochrony zdrowia w ramach stałych obrad okrągłego stołu).

— **działaniami na szeroką skalę lub zawężonymi**: Władze mogą zdecydować się na komunikację ze społeczeństwem na szeroką skalę (docierając do szerokiego

kręgu odbiorców za pośrednictwem reklam telewizyjnych) lub w sposób zawężony (docierając do niewielkiej, ale jasno określonej grupy obywateli).

— **ograniczoną lub znaczną interakcją:** władze mogą dążyć do pozostawienia interakcji z obywatelami na ograniczonym poziomie (np. publikując dany dokument na stronie internetowej w celu pozyskania komentarzy) lub do szerokiego kontaktu z obywatelami, np. poprzez bezpośrednią wymianę opinii na specjalnie do tego stworzonym stanowisku informacyjnym.

Zazwyczaj narzędzia służące do wzmacniania relacji rząd-obywatel stanowią **mieszankę** różnych cech i metod. W kolejnych rozdziałach tej części przedstawione są **struktury i przykłady** narzędzi informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa. Są to przykłady powszechnie stosowanych lub innowacyjnych narzędzi dobrych praktyk w umacnianiu relacji rząd-obywatel, wybrane pod kątem odpowiedniej inspiracji do działania, którą zapewniają. Nie są to natomiast recepty prawidłowych działań. By osiągnąć sukces przy ich wykorzystaniu, należy **dopasować** je do określonych celów, odbiorcy i zasobów, które mogą okazać się bardzo różne w rozmaitych sytuacjach i innych krajach. Skuteczne działanie wymaga korzystania z **wyobraźni i zdolności analitycznych** przy używaniu zmodyfikowanych i nowych narzędzi, przy pomocy których można sprostać wyzwaniom. Może w tym pomóc lektura poniższych przykładów, a także myślenie w kategoriach przesłania, środków, cech i metod podejścia.

Dokonując przeglądu potencjalnych narzędzi, weź pod uwagę:

— **różne cechy** narzędzi w zakresie formy, wsparcia technicznego dla danego narzędzia i kanału przekazu.

— **różne metody podejścia** władz do korzystania z danego narzędzia w odniesieniu do takich kategorii jak nadawanie/odbieranie, działanie czynne/bierne, kontrola/brak kontroli, działania doraźne/trwałe, na szeroką skalę/zawężone, ograniczona/znacząca interakcja.

— **korzystanie zarówno z umiejętności analitycznych, jak i kreatywności** przy identyfikacji, wyborze, adaptacji, wymyślaniu i mieszaniu niezbędnych narzędzi.

Jakich narzędzi użyć do informowania?

Informując, władze ustanawiają jednokierunkową relację z obywatelami: wysyłają informacje, a obywatel je otrzymuje. Informacje stanowią podstawę wzmocnienia relacji rząd-obywatel i są niezbędnym warunkiem do podjęcia dalszych działań w zakresie konsultacji i aktywnego uczestnictwa. Władze mogą zapewniać bierny dostęp do informacji lub informować obywateli aktywnie, z własnej inicjatywy. Mogą korzystać w celu dostarczenia informacji z różnych

produktów bezpośrednich i przez siebie kontrolowanych bądź niezależnych kanałów.

Władze zapewniają obywatelom bierny dostęp do urzędowych dokumentów w odpowiedzi na ich żądanie, np. na mocy postanowień prawa o swobodzie obiegu informacji. Do takiego **zapewnienia dostępu do informacji** ważnymi narzędziami będą:

— **punkty kontaktu z obywatelami:** By obywatele uzyskali dostęp do urzędowych dokumentów, władze muszą im je przedstawić. Jednym ze sposobów tego realizacji jest wysyłanie do obywateli kopii danego dokumentu pocztą zwykłą lub elektroniczną. Innym, prostszym sposobem jest stworzenie w siedzibie władz specjalnego biura wyposażonego w kserokopiarkę.

— **wewnętrzne zarządzanie informacją:** Władze muszą być w stanie zidentyfikować i odnaleźć dokumenty, o które proszą obywatele. Można to osiągnąć poprzez nieustanne klasyfikowanie i archiwizowanie dokumentów lub stworzenie baz danych, jak zrobiono np. w Finlandii. Ważne, by używać przy tych działaniach tego samego zestawu reguł we wszystkich jednostkach administracji.

— **katalogi, rejestry i indeksy:** Znalezienie informacji może być trudne – zarówno dla obywateli, jak i urzędników. Katalogi, rejestry i indeksy są narzędziami, które ułatwiają wyszukiwanie. Segregują one i sortują dane, by ułatwić do nich dostęp. Dotyczy to obszarów polityki, takich jak np. ochrona środowiska. W Stanach Zjednoczonych baza danych na temat materiałów toksycznych daje obywatelom dostęp do informacji, w którym miejscu umieszczono jakiego rodzaju toksyczne związki chemiczne. Katalogi ułatwiają także znalezienie odpowiednich publikacji – w formie urzędowych dokumentów lub filmów wideo, jak np. w Belgii (Flandrii).

— **pytania i odpowiedzi:** Urzędnicy państwowi udzielają bezpośrednich odpowiedzi na pytania od obywateli. To bardziej interaktywny sposób rozpatrywania wniosków. Stanowi on nieodzowny element wielu innych narzędzi omówionych w dalszych rozdziałach tej części podręcznika. Odpowiadanie na pytania obywateli jest relacją jednokierunkową tam, gdzie władze za wkład obywateli przyjmują tylko wnioskowanie o udzielenie informacji. Jeśli natomiast władze analizują strukturę otrzymywanych od obywateli wniosków lub skupiają się na treści tego, co obywatele mają do powiedzenia, wnioski o udzielenie informacji mogą stać się przydatnym źródłem informacji zwrotnych.

Działając aktywnie, rządy mogą podjąć inicjatywę informowania obywateli na temat kształtowania polityki poprzez różnorodne **produkty i publikacje informacyjne**. Obejmują one np.:

— **dokumenty urzędowe:** Oprócz odpowiadania na żądania obywateli poprzez bierne umożliwienie dostępu do dokumentów na podstawie prawa o swobo-

dzie obiegu informacji, władze mogą też publikować dokumenty urzędowe z własnej inicjatywy. W wielu krajach przepisy prawne nakazują publikację pewnych dokumentów, choćby doraźnie, drogą zawiadomień publicznych lub poprzez stałe publikacje w dzienniku urzędowym (patrz rozdział „Stwórz ramy!”). Dokumenty urzędowe mogą obejmować przepisy i rozporządzenia prawne, harmonogram prac i protokoły, terminy wydania decyzji, plany wdrożeniowe z jasnym określeniem odpowiedzialności, sprawozdania z ewaluacji, zawiadomienia o możliwości udziału w ćwiczeniach konsultacyjnych itp.

— **dokumenty przygotowawcze i prawne:** W celu poinformowania obywateli o planowanych inicjatywach politycznych lub prawnych władze mogą stworzyć i wydawać określone dokumenty przygotowawcze określające stan wiedzy i planowania w odniesieniu do danej kwestii. Zwykle przybiera to formę dokumentu strategicznego lub dokumentu przedstawiającego projekt ustawy. Czasami władze przypisują takim dokumentom kolory określające ich status i aktualne miejsce w procesie podejmowania decyzji. I tak „zielona księga” jest dokumentem znajdującym się na wczesnym etapie przygotowania, przedstawiającym pierwsze podejście władz do danego problemu. „Biała księga” oznacza, że dana inicjatywa polityczna jest już na bardziej zaawansowanym etapie przygotowań. Przed podejmowaniem decyzji władze mogą publikować również projekty ustaw. Publikacja zielonych i białych ksiąg oraz projektów ustaw stanowi często część działań konsultacyjnych (patrz rozdział dotyczący narzędzi konsultacji w dalszej części podręcznika).

— **raporty:** Udzielając informacji na temat efektów danej polityki w fazie jej wdrażania i ewaluacji, władze mają możliwość korzystania z raportów tematycznych. Raporty te mogą dotyczyć konkretnej polityki czy też jej części lub dawać przegląd całości działań władz w postaci raportu rocznego. W takim raporcie rocznym mogą być także ogłaszane nowe lub istniejące plany w zakresie polityki, jak w przypadku Wielkiej Brytanii, gdzie raporty roczne rządu ustalają konkretne cele i kryteria. Obywatele mogą z nich korzystać, by ocenić, na ile władze realizują swoje obietnice.

— **podręczniki, przewodniki, broszury, ulotki i plakaty:** Dokumenty urzędowe i raporty zazwyczaj nie są łatwe do odczytania i zrozumienia. Dla obywateli, którzy chcą uzyskać ogólny ogląd sytuacji lub znaleźć konkretne informacje szczegółowe, korzystanie z nich może okazać się uciążliwe. Władze mogą zatem przerobić i przeformatować informacje w celu uczynienia ich bardziej dostępnymi i atrakcyjnymi dla obywateli w odczycie i obsłudze. Tym samym władze podnoszą również świadomość obywateli co do konkretnych kwestii danej polityki. Celom tym służy publikowanie podręczników, poradników, broszur, ulotek i plakatów, które zawierają omówienia i podsumowania, a są napisane jasnym i łatwym do zrozumienia językiem, zawierają elementy wizualne, takie jak wykresy, rysunki i atrakcyjny układ graficzny. Wiele organów rządowych korzysta z tego narzędzia w znacznym stopniu, np. dla potrzeb funkcjonowania konkretnych instytucji lub w procesach podejmowania decyzji. Publikacje te mogą także dotyczyć praw obywateli, np. w formie podręcznika

lub serii poradników (jak w przypadku „Podręcznika obywatela” w Grecji czy przewodników Unii Europejskiej dotyczących wprowadzenia wspólnej waluty).

— **kasety audio, filmy i gry:** Oprócz przeformatowania na nowe rodzaje dokumentów tekstowych władze mogą także przedstawiać informacje w różnych formach i na różnych nośnikach. Narzędzia takie obejmują kasety audio, filmy wideo i slajdy prezentacyjne. Z kolei quizy i gry przedstawiają informacje w sposób bardziej rozrywkowy i jako takie mogą być kierowane do określonego kręgu odbiorców – np. jak młodzież.

Produkty informacyjne przekażą informacje obywatelom jedynie wtedy, gdy będą w stanie do nich dotrzeć. Aby trafić do obywateli, władze mogą korzystać z różnych kanałów przekazu. I tak **rządy mogą dostarczać informacje bezpośrednio, za pośrednictwem kanałów, które podlegają ich bezpośredniej kontroli, takich jak:**

— **oświadczenia i wypowiedzi:** Urzędnicy państwowi występują, przemawiając lub przedstawiają ustnie informacje na temat kwestii politycznych. Jest to jeden z najczęściej używanych sposobów informowania i często wchodzi on w skład mieszanego zestawu narzędzi. Wystąpienie może być wzbogacone o takie produkty informacyjne, jak wsparcie wizualne i audiowizualne, np. slajdy z tekstami i wykresami, dokumenty towarzyszące, krótkie filmy itp.

— **poczta:** Dostarczanie produktów informacyjnych bezpośrednio do mieszkań obywateli jest bardzo szerokim, choć stosunkowo drogim narzędziem informowania obywateli. W Holandii władze rozesłały obywatelom za pomocą poczty jednostronicową informację o środkach podejmowanych w związku ze zbliżającym się problemem komputerowym roku 2000.

— **usługi telefoniczne:** Władze dają obywatelom możliwość bezpośredniego dzwonienia do swoich przedstawicieli w celu uzyskania informacji na temat konkretnego zagadnienia lub problemu. Takie połączenie jest często bezpłatne, jak w przypadku centrum odpowiedzi na pytania obywateli, które powołał rząd Kanady. Informacja jest w tym przypadku udzielana osobie dzwoniącej przez operatora usługi. Może być ona też częściowo lub całkowicie zautomatyzowana – dzwoniący wybiera konkretne opcje zgodnie z nagranyimi instrukcjami, naciskając przyciski telefonu.

— **centra i stanowiska informacyjne:** Centra informacyjne to stałe miejsca, gdzie obywatelom umożliwiony został dostęp do informacji. Centra te są wyposażone w produkty informacyjne rządu, a często także personel, który pomaga obywatelom w znalezieniu szukanych informacji. W Grecji własne centrum informacyjne posiada każda prefektura. Centra takie mogą także koncentrować się na konkretnych zagadnieniach, jak np. japońskie centrum informacji o globalnych problemach środowiskowych. Ponadto władze mogą korzystać ze stanowisk informacyjnych (w postaci doraźnie organizowanych stanowisk mobilnych, jak i stałych punktów udzielania informacji w siedzibach organów władzy, np. w miejscowych urzędach, bibliotekach publicznych) lub

też stanowisk umieszczanych na targach i imprezach organizowanych przez inne podmioty.

— **własne imprezy i wystawy:** Podczas organizacji imprez, takich jak konferencje czy wystawy, władze dostarczają obywatelom informacji w różnym formacie i z wykorzystaniem różnych nośników, przy zastosowaniu i łączeniu wielu narzędzi wymienionych powyżej. Polskie władze np. używały quizów i konkursów, wyjaśniając szerokiej publiczności zasady reformy państwa.

— **reklama:** reklama, kupowanie i wykorzystanie przestrzeni w środkach masowego przekazu, to kolejny przykład kontrolowanego sposobu przekazywania przez władze informacji obywatelom. Dotyczy to przestrzeni reklamowej we wszystkich rodzajach mediów, jak billboardy, prasa, radio, telewizja czy Internet. W Irlandii władze wprowadziły reklamy w książkach telefonicznych w celu informowania obywateli o przyjęciu ustawy o wolności obiegu informacji.

Oprócz kanałów przekazu, nad którymi władze utrzymują kontrolę, przy kierowaniu informacji do obywateli rządy mogą również korzystać ze stron trzecich. Wśród takich niezależnych, pośrednich kanałów znajdują się:

— **komunikaty, konferencje i wywiady prasowe:** Władze zwracają się do dziennikarzy i przedstawicieli środków masowego przekazu, by działając w charakterze pośredników, przekazali obywatelom sprawozdanie na temat polityki i inicjatyw rządowych. Takie podsumowania, których ostatecznego formatu władze nie kontrolują, są formą dostarczenia informacji obywatelom.

— **współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego:** W celu przesłania informacji obywatelom władze podejmują współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, takimi jak stowarzyszenia obywateli i przedsiębiorców lub związki zawodowe. Współpraca ta może mieć ograniczony charakter – informowanie przez władze przedstawicieli danej organizacji, którzy następnie przekazują te informacje swoim członkom – lub też może przybrać formę wspólnego informowania obywateli. Np. w Stanach Zjednoczonych Agencja Ochrony Środowiska współpracowała i zapewniała finansowanie organizacjom pozarządowym w celu rozpowszechniania informacji na temat ochrony środowiska.

W przypadku narzędzi informowania należy:

— **wybrać narzędzia i dostosować je do określonych celów:** Narzędzia informacyjne są raz bardziej, raz znowu mniej adekwatne do danej sytuacji i muszą być używane w różny sposób w zależności od określonych celów. Tak np. budowanie świadomości znaczenia danej kwestii politycznej lub rozwijanie jej głębokiego zrozumienia wymagają bardzo różnych metod i narzędzi.

— **wybrać narzędzia, które odpowiadają konkretnemu odbiorcy:** Różni odbiorcy mają różne własne cechy charakterystyczne. Narzędzia powinny być wybrane i zastosowane odpowiednio do takich cech, jak choćby w zakresie prezentacji, języka, stylu itp.

- **zapewnić, by informacja dotarła do odbiorcy:** Żaden cel nie zostanie zrealizowany, nawet przy odpowiednim wyborze i dostosowaniu narzędzi, jeżeli informacja nie dotrze do odbiorcy. Bardzo ważna jest zatem dbałość o przekaz
- **sprawić, by informacje miały atrakcyjną formę odbioru:** Kiedy odbiorca otrzymuje informacje od władz, będzie bardziej skłonny do korzystania z nich, jeśli podane są w atrakcyjny oraz łatwy do zrozumienia i zastosowania sposób. W większości przypadków można to osiągnąć przy minimalnej choćby inwestycji w jasną i zwięzłą obróbkę redakcyjną przekazu. W żadnym przypadku jednak uproszczenie formy nie powinno prowadzić do podania błędnych informacji.
- **uszanować niezależność niekontrolowanych przez siebie kanałów:** Niezależne kanały są ze swej natury niekontrolowane. Korzystając z takich kanałów, rządy muszą uznać i zaakceptować ich niezależność w wyborze sposobu, w jaki informacje rządowe zostaną wykorzystane. Jest zatem w interesie rządu zapewnienie sytuacji, w której media i obywatele mogliby otrzymywać zestaw informacji tak kompletny, jak to tylko jest możliwe.

Jakich narzędzi użyć do konsultacji?

Konsultacje to relacja dwukierunkowa pomiędzy rządem a obywatelami. Władze pozyskują informacje zwrotne od obywateli w sposób bierny, bez podejmowania w tym celu szczególnych inicjatyw lub w sposób czynny – poprzez wzywanie obywateli do przedstawiania swych opinii.

Informacje uzyskane w sposób bierny od obywateli mogą zawierać cenne wskazówki dla rządu. Np. wnioski o udzielenie informacji mogą ujawnić potrzebę dostosowania lub przekształcenia istniejących działań informacyjnych. Sugestie mogą obejmować przydatne propozycje do rozważenia przez decydentów. Skargi mogą wskazywać na konieczność dostosowania polityki publicznej. **Narzędzia wspomagające korzystanie z informacji pozyskiwanych w sposób bierny to:**

- **„skrzynki pocztowe”** jako punkty wpływu sugestii i skarg, pozwalające na zbieranie danych, kierowanie i monitorowanie obiegu informacji wewnątrz administracji, a także zapewnienie sytuacji, w której otrzymanie informacji musi zostać potwierdzone, a składającemu wniosek zostanie udzielona odpowiedź.
- **pakiety oprogramowania do zarządzania informacją** ułatwiają zbieranie oraz analizę ilościową i jakościową informacji zwrotnych pozyskanych od obywateli w sposób bierny.
- **raporty analityczne** dotyczące tych informacji pozwalają władzom na ich wykorzystanie. Publikacja takich raportów wspierałaby wizerunek władz jako dbających o kwestie przejrzystości i odpowiedzialności.

Władze pozyskują informacje zwrotne od obywateli w sposób czynny, gdy informują obywateli o jakimś konkretnym problemie i proszą o wyrażenie opinii na ten temat. Narzędzia wspierające pozyskiwanie opinii w sposób czynny to:

— **rozmowy, zadawanie pytań i sprawozdawczość:** Nie ma żadnych informacji zwrotnych bez zadawania pytań. Kluczowe znaczenie ma dotarcie do obywateli z zadawanymi pytaniami i pozostawianie otwartym na sugestie zawarte w odpowiedziach. W zasadzie zadawanie pytań i wysłuchiwanie odpowiedzi mogą być częścią każdego kontaktu władzy z obywatelami. Bardzo ważne jest również przekazanie wniosków płynących z tak otrzymanych informacji zwrotnych do osób odpowiedzialnych za daną kwestię.

— **czas na składanie uwag i działania:** Za pomocą tego narzędzia władze określają czas przeznaczony na przyjmowanie uwag i odwołań składanych przez obywateli w odniesieniu do konkretnej propozycji czy problemu, jak np. oddziaływanie planowanej działalności na środowisko naturalne. Narzędzie określa również metody składania uwag, np. na konkretny adres („skrzynka pocztowa”) lub za pośrednictwem bezpłatnych infolinii, a także definiuje, w jaki sposób obywatele będą informowani o konkretnym działaniu, kwestii, czasie i sposobie składania uwag. Władze Wielkiej Brytanii ustaliły okresy składania uwag do działań podejmowanych w ramach takich kwestii, jak reforma szkolnictwa i projekt ustawy o swobodzie obiegu informacji. Zawiadamiano o tym obywatele poprzez rozdawanie materiałów informacyjnych w supermarketach oraz ogłoszenia prasowe.

— **grupy interesu:** Grupy te służą do zebrania określonej liczby obywateli w jednym miejscu przez okres jednego dnia lub mniej. Uczestnicy są wybrani reprezentatywnie w odniesieniu do ogółu ludności lub poszczególnych grup odbiorców. Członkowie takiej grupy wspólnego interesu otrzymują informacje oraz są przepytывani, indywidualnie i na forum grupy, co do swych opinii i reakcji na dany temat. Narzędzie to umożliwia władzom otrzymywanie pogłębionych opinii zwrotnych.

— **ankiety:** Droga ankiet władze zadają obywatelom serię pytań, zbierają i analizują odpowiedzi. Dla uzyskania prawidłowego wyniku należy zadbać, by obywatele, którzy mają uczestniczyć w badaniu, stanowili reprezentatywną próbkę społeczeństwa. Kwestionariusz zawiera wykaz pytań. W przypadku pytań zamkniętych, respondentom dana jest możliwość wyboru jednej spośród kilku podanych odpowiedzi. Przy pytaniach otwartych, obywatele mają odpowiadać swobodnie. Ankiety mogą być wypełniane przez samych obywateli lub przez ankieterów. Władze Kanady przeprowadzają co dwa lata badania dotyczące poziomu świadczonych usług i otrzymują pocztą około 3000 odpowiedzi na rozestany kwestionariusz – wyniki są później wykorzystywane do określenia priorytetów we wdrażaniu.

— **badania opinii publicznej:** Badania opinii publicznej są instrumentem stworzonym do uchwycenia opinii ludności na określony temat w danym momencie czasowym. Aby badania te dały statystycznie wiarygodne wyniki, ich przeprowadzanie podlega ściśle określonej metodologii, wykorzystującej losowe próbki, przeszkolonych ankieterów i przetestowane kwestionariusze. Tak np. w Danii przeprowadzono badania zaufania obywateli do sektora publicznego. Na pod-

stawie otrzymanych odpowiedzi rząd duński może wyciągnąć wnioski co do najbardziej krytycznych obszarów polityki i działań niezbędnych do budowania zaufania do rządu.

W przeciwieństwie do pozyskiwania opinii obywateli, współdziałanie władz z obywatelami w ramach konsultacji jest bardziej intensywne. Doraźne konsultacje dotyczą określonego problemu bądź planowanych działań i są przeprowadzane w ograniczonym czasie. **Do przeprowadzania doraźnych konsultacji władze używają następujących narzędzi:**

— **włączenie obywateli do prac w organach konsultacyjnych:** Władze mogą zapraszać poszczególnych obywateli – takich jak eksperci czy przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego – do udziału, w charakterze członków komisji kontrolnych, w ewaluacji polityki lub programów rządowych, co jest powszechnie praktykowane np. w Finlandii. W wyniku tego interakcja między rządem a obywatelami zwiększa się, a zarazem zostaje ograniczona do jednej lub kilku wybranych osób i uzależniona od działań, które one podejmują w celu informowania i zaangażowania szerszego kręgu organizacji lub grupy.

— **warsztaty, seminaria, konferencje:** Takie działania umożliwiają władzom bezpośrednią wymianę informacji z grupą obywateli i przedstawicielami grup interesu. Podczas warsztatów, seminariów i konferencji władze mogą prezentować własne informacje, prosić uczestników o opinie i organizować otwartą dyskusję. Władze Irlandii przeprowadziły szereg tego typu imprez w całym kraju przy wprowadzaniu „białej księgi” na temat rozwoju obszarów wiejskich. Rząd koreański zorganizował kilka sesji warsztatów konsultacyjnych w sprawie reformy państwa. Urzędnicy uczestniczyli tam również w dotyczących tej kwestii seminariach i konferencjach przygotowanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a otrzymane tą drogą uwagi przekazano odpowiednim podmiotom.

— **przesłuchania publiczne:** Przeprowadzenie przesłuchania publicznego może być wymagane w niektórych procesach decyzyjnych (np. w ramach oceny wpływu danego działania na środowisko naturalne) lub też mogą one stanowić zwyczajową praktykę postępowania przy tworzeniu polityki. Przesłuchania te są otwarte nie tylko dla zaproszonych w tym celu ekspertów i laików, ale także dla wszystkich obywateli, którzy chcą w nich uczestniczyć. Centralną częścią takiego przesłuchania jest dyskusja panelowa prowadzona przez urzędnika państwowego. Członkowie zespołu panelowego mogą być wyznaczani przez rząd, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i parlament. W dyskusji mogą też brać udział decydenci, jak np. komisarze KE w przypadku konsultacji ze strony UE konkretnych kwestii dotyczących polityki ochrony środowiska. Dyskusja taka umożliwia badanie danej kwestii zarówno w szerszym kontekście ramowym, jak i przy skupieniu się na konkretnych propozycjach.

— **niewiążące referenda:** Niewiążące referenda mogą być wykorzystane do konsultowania danej kwestii z ogółem ludności. Wiązące referenda idą dalej i oddają samą decyzję w danej sprawie bezpośrednio w ręce obywateli; jako takie nie będą zatem omawiane w tym podręczniku (patrz rozdział „Stwórz ramy!”).

Gdy władze pragną konsultować się z obywatelami w sposób bardziej stabilny i stały, **używają narzędzi trwałych konsultacji, takich jak:**

— **„otwarte drzwi”:** To narzędzie oferuje obywatelom możliwość regularnego spotykania się i prowadzenia dyskusji z decydentami. W Islandii wszyscy ministrowie organizują takie „otwarte drzwi” raz w tygodniu, w określonym czasie i miejscu. Ta inicjatywa pozwala na bezpośrednie konsultacje, chociaż jedynie przy udziale ograniczonej liczby osób.

— **panele obywateli:** Składają się one z obywateli wybranych na podstawie reprezentatywnej próbki ludności. Władze regularnie konsultują się z panelem poprzez badania ankietowe prowadzone za pomocą poczty lub telefonicznie, wywiady i warsztaty, w celu pozyskania opinii na temat różnych inicjatyw politycznych. W Wielkiej Brytanii panel obywatelski składa się z 5000 obywateli wybranych losowo, ale przy zachowaniu zasady, by próbka była reprezentatywna dla populacji pod względem wieku, płci i regionu.

— **komitety doradcze:** Składają się one z przedstawicieli interesu publicznego, powoływanych przez organy rządowe w celu zapewnienia szerokiej reprezentacji i stworzenia forum dla trwałych konsultacji. W Polsce taka rada doradza rządowi np. w sprawie odpowiedniej polityki i kwestii istotnych dla osób niepełnosprawnych. Zaś władze Danii stworzyły 31 komisji z przedstawicielami grup interesu, z których każda obejmuje konkretny obszar polityki Unii Europejskiej.

Przy wyborze narzędzi do pozyskiwania informacji zwrotnych i konsultowania się z obywatelami w zakresie kształtowania polityki zadbaj o to, aby:

— **wysłano zawiadomienia o konsultacji:** Aby obywatele mogli wyrazić swoje opinie poprzez konsultacje, muszą zostać zawiadomieni o ich przeprowadzaniu. Władze muszą z wyprzedzeniem poinformować opinię publiczną o tym, kiedy, gdzie i jakie konsultacje się odbędą.

— **przeprowadzono odpowiednie procedury wyboru:** Problem, kogo wybrać do konsultacji, ma nie tylko kluczowe znaczenie dla jakości otrzymanych tą drogą opinii, ale jest również bardzo ważny dla skuteczności samych konsultacji. Jeśli obywatele i uczestnicy nie zostaną wybrani reprezentatywnie, a jedynie ze względu na swą bliskość wobec władz lub ich urzędników, wówczas wyniki będą obarczone błędami, a samo przeprowadzanie takich konsultacji doprowadzi raczej do spadku niż wzrostu zaufania do rządu. Zapobiec temu może ustanowienie, opublikowanie i przestrzeganie jasnych zasad oraz przeprowadzenie wyboru uczestników konsultacji w przejrzysty sposób.

— **wkład obywateli został wykorzystany:** Jeżeli władze nie wykorzystują opinii otrzymanych od obywateli, konsultacje nie będą miały żadnego wpływu na wzmocnienie relacji rząd-obywatel.

— **konsultacje przebiegały w przewidzianym czasie:** Działania w ramach konsultacji mogą być czasochłonne czy prowadzić do pojawienia się głosów sprzeciwu i opóźnień w podejmowaniu decyzji politycznych. Może tu pomóc jasne określenie celów i ograniczenie rozpiętości procesu konsultacji, jak również dokładne planowanie.

Jakich narzędzi użyć do aktywnego uczestnictwa?

Zaangażowanie obywateli przez rząd do aktywnego udziału w kształtowaniu polityki jest najbardziej zaawansowanym sposobem wzmocnienia relacji rząd-obywatel. Czyniąc to, władze uznają i wspierają autonomiczną rolę obywateli w tej relacji. Obywatele uczestniczą w ustalaniu agendy polityki w kształtowaniu dialogu pomiędzy nimi a rządem. Mogą proponować własne opcje polityczne. Tym samym władze w znacznym stopniu zrzekają się posiadanej dotychczas wyłącznej kontroli nad zawartością, jak i samymi kanałami komunikacji – a to umożliwia stworzenie autentycznego partnerstwa. Jednak mimo iż poprzez aktywne uczestnictwo obywatele mogą wywierać istotny wpływ na podejmowanie decyzji, ostateczne wybory pozostają nadal w rękach władz. To bardzo ważny punkt: ani partnerstwo, ani aktywne uczestnictwo, ani informowanie, ani konsultacje nie ograniczają uprawnień i obowiązków władz w kwestii podejmowania decyzji politycznych. Władze w dalszym ciągu odpowiadają za decyzje, które podejmują oraz są odpowiedzialne wobec wyłonionych w wyborach parlamentów i obywateli jako suwerenów demokracji.

Oprócz przede wszystkim lokalnych inicjatyw, takich jak tzw. interaktywne tworzenie polityki w Holandii, władze mogą również tworzyć i eksperymentować z narzędziami aktywnego uczestnictwa na poziomie krajowym. Niektóre z nich narzędzi koncentrują się na **ustalaniu agendy polityki** w odniesieniu do danego problemu. Obejmuje to wskazywanie i poddanie pod dyskusję konkretnych kwestii i aspektów związanych z danym problemem oraz **wydawanie zaleceń**. Narzędzia te na poziomie głębokim angażują niewielką grupę obywateli, którzy nie są ekspertami w danej dziedzinie. **Narzędzia do angażowania obywateli w ustalanie agendy polityki to:**

— **konferencje konsensusu:** Grupa od 10 do 15 obywateli zbiera się, by przepytac ekspertów na temat konkretnego zagadnienia polityki. Następnie grupa ta omawia daną kwestię we własnym gronie, po czym publicznie przedstawia wnioski osiągnięte drogą konsensusu. Jej członkowie są wybrani losowo spośród laików (tj. nie wśród ekspertów) w dziedzinie, do której należy omawiany problem. Narzędzie to jest powszechnie stosowane w krajach, takich jak Dania i Norwegia, gdzie odbywają się konferencje konsensusu w sprawach

dotyczących wielu aspektów nowych technologii, takich jak zmodyfikowana genetycznie żywność.

— **jury obywateli:** To od niedawna stosowane narzędzie jest bardzo podobne do konferencji konsensusu, od którego jednak różni się w kilku ważnych punktach. Przepytywanie ekspertów jest tu otwarte dla szerokiej publiczności. Czas przeznaczony na pytania i naradę jest znacznie krótszy, a wnioski nie muszą uzyskać szerokiego konsensusu. Wcześniej władze wszechstronnie informują (np. za pośrednictwem reklam) o podejmowanej inicjatywie, w tym o procedurze wyboru członków jury, która jest otwarta dla wszystkich nieekspertów. We Francji jury obywateli brało udział w dyskusji na temat systemu opieki zdrowotnej.

Inna grupa narzędzi silnie angażuje ograniczone co do swego składu **fora eksperckie**. Takie narzędzia najczęściej dotyczą przedstawicieli grup interesu, takich jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Użycie tych narzędzi prowadzi do **konkretnych propozycji politycznych czy nawet współpracy w kształtowaniu i wdrażaniu polityki**. W związku ze swym ograniczonym co do składu charakterem, zdolność for eksperckich do zaangażowania obywateli jest jednak bardzo ograniczona: **Narzędzia do zaangażowania forum eksperckiego to:**

— **ocena przez zainteresowane strony:** To narzędzie oddaje ocenę polityki rządu w ręce grupy ekspertów i przedstawicieli grup interesu oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, którym władze udzielają dostępu do niezbędnych danych, zobowiązując się do opublikowania wyników takiej oceny. Obejmują one analizę obecnej polityki i rekomendacje co do odpowiednich zmian w tej polityce. Z przeprowadzanej w ten sposób oceny swych działań korzystały np. władze Włoch w celu wzmocnienia swych relacji z obywatelami.

— **tradycyjne komisje trójstronne i wspólne grupy robocze:** Narzędzie to pozwala zebrać w jednym miejscu przedstawicieli organizacji eksperckich z przedstawicielami rządu. Grupa taka wypracowuje konkretne propozycje dotyczące polityki. Działa na własną rękę i często podlega obowiązkowi zachowania częściowej tajemnicy przed wynegocjowaniem we własnym gronie wniosków w danej kwestii. Ograniczenia te uniemożliwiają szersze zaangażowanie obywateli. Wniosek wypracowany przez grupę może stanowić porozumienie w sprawie polityki lub też alternatywny projekt ustawy, a może obejmować jego wspólne wdrażanie, jak w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego. Tradycyjnym narzędziem tego rodzaju są trójstronne komisje rządu, pracodawców i związkowców w Austrii i Niemczech.

Aby włączyć w działania większą grupę obywateli i ekspertów, rząd musi użyć narzędzi mających na celu pozyskanie **szerszego zaangażowania publicznego**, dzięki któremu można realizować zalecenia, propozycje i cele współpracy w tworzeniu i wdrażaniu polityki. **Wśród narzędzi obejmujących szersze zaangażowanie społeczeństwa znajdują się:**

— **otwarte grupy robocze:** To narzędzie ma podobną strukturę i zmierza do podobnych celów, jak komisje trójstronne i wspólne grupy robocze omówione powyżej. W przeciwieństwie jednak do tych tradycyjnych rozwiązań otwarte grupy robocze działają publicznie i starają się zaangażować szersze kręgi społeczeństwa. Władze Flandrii (w Belgii) ustanowiły wspólne grupy robocze z przedstawicielami stowarzyszeń reprezentujących lub pomagających osobom ubogim dla opracowania nowych inicjatyw politycznych w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Spotkania takich grup znajdowały odzwierciedlenie w lokalnych procesach świadczenia usług dla ubogich obywateli i ich rodzin.

— **uczestniczące rozwijanie wizji i scenariuszy:** W ramach tego procesu grupy obywateli, urzędników państwowych i ekspertów opracowują jedną spójną wizję lub kilka rozbieżnych scenariuszy przyszłego rozwoju. Zestawy możliwych rozwiązań dotyczą określonego tematu i obszaru polityki, a nawet konkretnych jednostek terytorialnych, takich jak miasta czy państwa. Narzędzia informatyczne, takie jak artykuły, filmy i wystawy, przekazują następnie szerszej publiczności taką wizję lub scenariusze. W połączeniu z instrumentami konsultacji i uczestnictwa rozwijanie wizji i scenariuszy angażuje obywateli w aktywną dyskusję na temat opcji politycznych, co z kolei zapewnia opinie zwrotne do wykorzystania w kształtowaniu polityki. Kilka miast w Holandii używało tego narzędzia z udziałem dużych grup obywateli w tworzeniu polityki lokalnej.

— **fora obywateli:** forum obywateli skupia dużą i szeroką grupę przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego wokół konkretnego obszaru lub problemu polityki. Narzędzie to dostarcza ram do narady i współpracy, opracowywania propozycji dotyczących polityki, jak również zaangażowania większej liczby obywateli. Wynikiem funkcjonowania for obywateli jest ich bezpośredni wkład do polityki rządowej i zarazem dotarcie do kolejnych grup. Takie fora mogą stać się areną stałych działań prowadzonych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W Norwegii Forum Młodzieży na rzecz Demokracji skupia obywateli w wieku od 15 do 26 lat, z których wielu jest przedstawicielami organizacji młodzieżowych. Forum to identyfikuje bariery uniemożliwiające młodym ludziom zaangażowanie się w politykę oraz wysuwa propozycje w kwestii nowej polityki i nowych środków. Propozycje te trafiają bezpośrednio do ministra ds. dzieci i rodziny.

— **procesy dialogu:** procesy dialogu bezpośrednio angażują szerokie grupy obywateli w podejmowanie decyzji politycznych. W tym celu wykorzystują kilka narzędzi dostosowanych do różnych faz tego procesu. I tak np. opinie obywateli mogą być pozyskiwane w serii otwartych, interaktywnych warsztatów prowadzonych w całym kraju, jak „Dialog Wsi” w Kanadzie czy „Proces dialogu” w ramach kanadyjskiego Narodowego Forum Zdrowia. Wkład w ten sposób pozyskany jest wykorzystywany podczas konferencji z udziałem ekspertów oraz przedstawicieli grup interesu i rządu, w trakcie których opracowywane są propozycje projektów polityki. Mogą być one następnie poddane dyskusji w ramach warsztatów obywatelskich przed sfinalizowaniem danego projektu polityki. Struktury stworzone w procesie dialogu mogą być również wykorzystywane dla potrzeb trwałego aktywnego uczestnictwa.

Przy zastosowaniu narzędzi aktywnego uczestnictwa należy zwrócić uwagę na następujące czynniki:

— **zapewnienie odpowiedniego czasu i zasobów:** Zaangażowanie obywateli w aktywny udział zazwyczaj wymaga więcej czasu i zasobów niż działania w ramach informowania i konsultacji. Aby obywatele mogli zaangażować się w merytoryczny dialog, muszą mieć najpierw możliwość osiągnięcia wysokiego poziomu świadomości społecznej i wiedzy. W częstej sytuacji, gdy obywatele są również angażowani na innych etapach cyklu polityki (jak np. przy projektowaniu i ewaluacji), czas i zasoby, które władze muszą przeznaczyć na działania aktywnego uczestnictwa, powinny być dodatkowo zwiększone.

— **zapewnienie równowagi i sprawiedliwości:** Ze względu na swój silny wpływ na podejmowanie decyzji, zrównoważony i sprawiedliwy proces jest kluczowym wymogiem dla zastosowania narzędzi aktywnego uczestnictwa. Pokusa manipulowania tymi działaniami może okazać się wysoka i mieć poważne szkodliwe konsekwencje. Władze powinny próbować z góry oszacować skutki, jakie na podejmowanie decyzji może mieć użycie tych narzędzi.

— **radzenie sobie z rozbieżnymi interesami:** Przy angażowaniu różnych grup obywateli pojawić się może szereg rozbieżnych rozwiązań (patrz część III niniejszego podręcznika „Dziesięć wskazówek, jak osiągnąć sukces”).

— **poszanowanie roli i praw ustawodawcy:** Parlamenti są główną areną reprezentowania interesów obywateli. Mogą one reagować z niepokojem na działania, które naruszają ich rolę i zakres uprawnień. Władze powinny zatem unikać używania narzędzi aktywnego uczestnictwa w sposób, który umniejszałby znaczenie i prawa ustawodawcy. W niektórych przypadkach opcją w tym zakresie może być uwzględnienie przedstawicieli parlamentarzystów w działaniach aktywnego uczestnictwa albo też składanie parlamentowi sprawozdań na temat wyników takich działań.

— **przegląd właściwości narzędzi konsultacji,** które mogłyby również zostać zastosowane w aktywnym uczestnictwie: Generalnie takie cechy jak konieczność odpowiedniego wcześniejszego zawiadomienia, reprezentatywny wybór, zagwarantowanie wykorzystania wkładu i uwzględnienie możliwych opóźnień w procesie tworzenia polityki stosują się również do niektórych narzędzi aktywnego uczestnictwa. Władze powinny wziąć to pod uwagę przy planowaniu i wdrażaniu procedur aktywnego uczestnictwa.

Jakich narzędzi użyć do ewaluacji?

Władze poddają ocenie działania w zakresie informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa, by określić, na ile osiągnęły sukces we wzmacnianiu relacji rząd-obywatel. Sprawdzają, na ile działania te okazały się skuteczne, efektywne i odpowiednie pod względem realizacji ustalonych wcześniej celów. Władze mogą do przeprowadzenia takiej oceny użyć szeregu narzędzi. Przed ich użyciem muszą jednak określić, które dane zostaną wykorzystane w ewaluacji (np. badania opinii publicznej) i jak będą one mierzyć stopień odnie-

sionego sukcesu (np. poprzez pomiar udziału obywateli w danej konferencji i ich zadowolenia z wyników). **Wśród narzędzi ewaluacji znajdują się:**

— **nieformalne pozyskiwanie opinii:** Przy nieformalnych kontaktach z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i obywatelami, prosząc o uwagi i wysłuchując ich, urzędnicy państwowi dowiadują się, w jaki sposób ich działania zostały odebrane przez opinię publiczną. Prowadząc otwarte dyskusje z personelem organów władzy, urzędnicy wyższego szczebla mogą z kolei dowiedzieć się, jak te działania postrzegane są wewnątrz struktur administracji. Taki sposób pozyskiwania opinii można sformalizować i prowadzić w formie stałych warsztatów. W przeciwnym wypadku pozostanie on prostym narzędziem, niepozwalającym na systematyczne dostarczanie informacji, dającym jednak pewne wskazówki co do sukcesu przeprowadzonych działań.

— **zbieranie i analiza ilościowa danych:** Władze mogą zbierać dane dotyczące wielu istotnych dla nich obszarów, takich jak liczba wniosków o udostępnienie dokumentów i produktów informacyjnych, ilość i treść otrzymanych skarg i wniosków, ilość uczestników obecnych na danej imprezie itp. Aby zebrać i porównać te dane, pozyskane przez różne ministerstwa i instytucje, rząd musi wprowadzić standardowe procedury i pomiary. Np. w ramach norweskiej „Ustawy o wolności informacji” rząd zbiera dane z wszystkich ministerstw i kancelarii premiera dotyczące się wszystkich wniosków o wydanie dokumentów, decyzji odmownych i ich przyczyn.

— **badania uczestników i sondaże opinii publicznej:** Dzięki badaniom prowadzonym wśród uczestników organizowanych imprez lub czytelników publikacji rządowych można poznać ich opinie na temat stopnia kontaktu z władzami, jaki posiadają. Z kolei badania opinii publicznej dotyczące szerszego kręgu populacji mogą pomóc władzom w określeniu efektywności swych działań. Włochy korzystają z sondaży w celu oceny wpływu działań informacyjnych rządu. Władze Szwajcarii przeprowadzają badania opinii publicznej po każdym z referendum, aby dowiedzieć się więcej na temat powodów takiego, a nie innego głosowania przez obywateli, a także pozyskać wiedzę o źródłach ich informacji.

— **przeeglądy:** Są to systematyczne i intensywne ewaluacje działalności. Mogą one obejmować zbieranie różnorodnych obszernych danych, jak i ich dogłębną analizę. To narzędzie może okazać się szczególnie ważne w przypadku działań, które są bardzo istotne, wymagające dużych zasobów, eksperymentalne lub złożone. Kanada i Wielka Brytania prowadziły intensywne ewaluacje konsultacji, w trakcie których ujawniono wiele aspektów wymagających poprawy, takich jak konieczność lepszej koordynacji pomiędzy służbami oraz uczestnictwa urzędników państwowych wysokiego szczebla.

— **kto przeprowadza ewaluację?** Ewaluację przeprowadzają oczywiście same władze – jest to ważny element wzmacniania stosunków rząd-obywatel. Jeśli władze chcą spojrzeć na swą działalność z bardziej neutralnej perspektywy,

mogą poprosić **niezależnych ekspertów** o przeprowadzenie oceny. We Francji komisja ekspertów ocenia działania jury obywateli. Komisja ta przedstawiła szereg zaleceń co do obszarów wymagających poprawy, takich jak konieczność zapewnienia lepszego szkolenia i szerszej reprezentacji oraz bardziej precyzyjnego określania celów. W niektórych krajach, takich jak Wielka Brytania, własną ocenę działań władz w celu wzmocnienia relacji rząd-obywatel przeprowadzają **komisje parlamentarne**. Wykorzystując proces ewaluacji jako okazję do wzmocnienia swoich stosunków z obywatelami, władze mogą również poprosić **obywateli lub przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego** o ocenę swej działalności (patrz rozdział „Jakich użyć narzędzi do aktywnego uczestnictwa?”). Taka praktyka może odsonić istotne opinie grup docelowych na temat działań rządu. Oczywiście, żeby wysiłek włożony w prowadzenie oceny miał sens, władze muszą korzystać z **wyników ewaluacji**. Po zakończeniu ewaluacji jej rezultaty powinny zostać rozesłane do poszczególnych organów administracji. Można tego dokonać za pomocą **sprawozdań i prezentacji**. Rządy mogą również zdecydować się na **publikowanie** sprawozdań z ewaluacji, tym samym przyczyniając się do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności. Prawne lub polityczne wymogi mogą nakładać na rząd obowiązek przeprowadzenia i opublikowania tych wyników, jak jest w Holandii czy Hiszpanii (patrz rozdział „Jakie zastosować elementy ewaluacji?”). Wreszcie, władze mogą pozyskiwać z ewaluacji wiedzę i **modyfikować swoje działania lub politykę**. I tak np. władze Norwegii po przeprowadzeniu ewaluacji swych działań konsultacyjnych wyznaczyły specjalnych koordynatorów i zorganizowały kursy szkoleniowe w celu dalszej poprawy skuteczności swoich działań.

Podczas korzystania z narzędzi ewaluacji pamiętaj, aby:

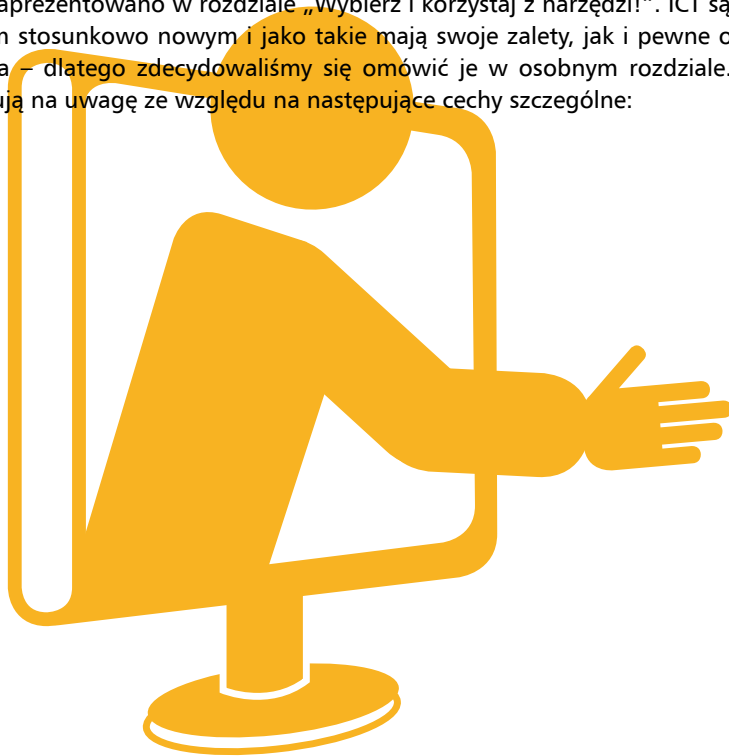
- **z góry określić potrzeby w zakresie danych:** Przed przystąpieniem do ewaluacji odpowiedz sobie na pytanie, jakie są niezbędne narzędzia i baza: Na jakim typie danych ewaluacja ma się opierać? Kto i jak zbiera dane? Jak oszacować sukces ewaluacji? Jakie uwzględnić wskaźniki? Kto będzie oceniać? Co stanie się z ewaluacją po jej przeprowadzeniu?
- **zainwestować w ewaluację i jej rozwój:** Inwestycje w wytyczne, kryteria i szkolenie mogą przyczynić się do rozwoju praktyki ewaluacji (patrz rozdział „Jakie zastosować elementy ewaluacji?”).

Korzystaj z nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT)!*

I Dlaczego ICT?

Nowe technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) znalazły się w centrum uwagi władz dążących do wzmocnienia relacji rząd-obywatel. Wiele rządów pokłada w nich duże nadzieje. ICT to komputery i bazujące na ekranach terminale, bazy danych, aplikacje oprogramowania i połączenia sieciowe. Rzeczywiście ICT mogą być bardzo efektywnymi narzędziami wzmocnienia relacji rząd-obywatel. Należy jednak pamiętać, że są one tylko środkiem i nie powinny stać się celem samym w sobie.

ICT są w związku z tym jedynie jednym z wielu wysoce skutecznych środków, które zaprezentowano w rozdziale „Wybierz i korzystaj z narzędzi!”. ICT są zjawiskiem stosunkowo nowym i jako takie mają swoje zalety, jak i pewne ograniczenia – dlatego zdecydowaliśmy się omówić je w osobnym rozdziale. ICT zasługują na uwagę ze względu na następujące cechy szczególne:



* W trakcie prac nad polskim wydaniem publikacji rozdział ten został w niezbędnym zakresie zaktualizowany. Od momentu jego powstania w 2001 r. zmiany, jakie zaszły w obszarze ICT, są na tyle znaczące, że bez tych koniecznych uaktualnień i skrótów mógł się wydać polskiemu odbiorcy mocno anachroniczny.

— **więcej, szybciej, dalej:** ICT kodyfikują informacje w formie danych elektronicznych, obliczają i przetwarzają je z ogromną prędkością i są w stanie je szybko przekazać dużej liczbie odbiorców. Elektroniczne technologie informacyjno-komunikacyjne pozwalają zatem zrobić więcej i szybciej, a zarazem dotrzeć dalej dzięki automatyzacji procedur i niemal natychmiastowemu przekazywaniu wyników do licznych, nawet najodleglejszych miejsc, np. za pośrednictwem stron www, poczty elektronicznej, portali społecznościowych czy SMS-ów. ICT dostarczają zatem wiele nowych możliwości udostępniania informacji, przekazywania ich i odbierania.

— **nowe zorientowane na użytkownika sposoby dostarczania i organizowania informacji:** ICT umożliwiają porządkowanie danych na różne sposoby w tym samym czasie. W przeciwnym razie pozostawałyby ukryte w długim ciągu tekstu lub listy. Pozwala to władzom na dostarczenie i uporządkowanie informacji na szereg nowych, przyjaznych dla użytkownika sposobów.

— **multimedia i interakcje:** ICT pozwalają na łączenie informacji w różnych formach: tekstu, grafiki, dźwięku i elementów audiowizualnych. ICT pozwalają także użytkownikowi na większą interaktywność i wybór sposobu, w jaki chce on pozyskać i zareagować na prezentowane informacje. Te interaktywne i multimedialne możliwości pozwalają przedstawiać informacje w bardziej rozrywkowy sposób. Prowadzą one także do bardziej niezależnego, a mniej z góry określonego sposobu wykorzystywania informacji, jak również do tworzenia i udostępniania nowych obszarów wiedzy obywatelom.

Te cechy doprowadziły do ogólnego boomu w korzystaniu z ICT dla **realizacji rozmaitych zadań**. Władze wspierają wykorzystanie w swych krajach ICT w celu umacniania społeczeństwa informacyjnego i dla zachowania konkurencyjności gospodarki. Jednocześnie w coraz większym stopniu władze same wykorzystują ICT. Czynią to w szczególności poprzez dostarczanie usług on-line, demonstrowanie i promowanie użycia ICT oraz marketing i sprzedaż własnych zasobów – od krajowych danych statystycznych po prognozy pogody.

W coraz większym również stopniu władze korzystają z technologii informacyjno-komunikacyjnych we wzmacnianiu swych relacji z obywatelami. Wśród przyczyn, które rządy OECD podają, uzasadniając coraz większą uwagę, jaką poświęcają ICT, znajduje się między innymi pragnienie obecności i bycia dostępnym w systemie on-line, a także wola dostarczania większej ilości informacji w sposób efektywny. Niektóre rządy zaczęły również wykorzystywać ICT dla wsparcia konsultacji i uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych.

Przy ocenie **wplywu** stosowania ICT kilka rządów poinformowało, że ich użycie doprowadziło do znacznie wyższego poziomu opinii otrzymywanych od obywateli – tak było np. w Japonii i Hiszpanii, jak i w przypadku Unii Europejskiej. Jednocześnie niektóre rządy, np. Norwegii i Szwajcarii, zaobserwowały, że ich kontakt z obywatelami stał się szybszy i mniej formalny. Poniższe rozdziały dostarczają przykładów, jak korzystać z technologii informacyjno-komunikacyjnych w umacnianiu relacji rząd-obywatel, a następnie omawiają ograniczenia w użyciu ICT i sposoby radzenia sobie z nimi.

Podczas korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych miej na uwadze, że ramy i narzędzia ICT muszą być aktualizowane: ICT stanowią obszar bardzo dynamiczny. Podstawy techniczne dla ich użycia nieustannie są poprawiane i rozszerzane. Obecne ramy i narzędzia ICT wykorzystywane do wzmocnienia relacji rząd-obywatel muszą w związku z tym być odpowiednio aktualizowane.

Jakie ramy pozwalają na wykorzystanie ICT?

Niektóre rządy rozwinęły istniejące ramy prawne, polityczne i instytucjonalne w celu wspierania użycia technologii informacyjno-komunikacyjnych. Szeroko rozpowszechnione stosowanie ICT jest zjawiskiem w wielu krajach wciąż dość nowym. W większości przypadków przy wzmocnianiu relacji rząd-obywatel wykorzystuje się raczej **ogólne**, a nie specyficzne **aspekty** ICT. Jest tak z pewnością w przypadku **ram prawnych**. Tutaj rządy wprowadzają i korygują przepisy prawne dotyczące kilku aspektów związanych z ICT, wśród nich: promowania użycia ICT, ochrony prywatności i ochrony danych oraz umożliwienia dokonywania transakcji on-line.

Ramy polityki również koncentrują się na ogólnych aspektach wykorzystania ICT. Niektóre państwa traktują ten problem jako część polityki w zakresie upowszechniania dostępu elektronicznego do administracji (np. Korea i Norwegia) lub w ramach polityki służącej modernizacji usług publicznych (np. Francja). W części krajów ramy polityki również odnoszą się bezpośrednio do relacji rząd-obywatel i dotyczą np.:

- **promocji wykorzystania technologii ICT dla informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa:** Przedsięwzięcia polityczne służące przygotowaniom do wejścia w erę społeczeństwa informacyjnego (np. w Danii, Irlandii i Szwajcarii) mogą promować stosowanie ICT lub wymagać od władz ich użycia w procesach informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa obywateli.
- **zobowiązań do publikowania i prowadzenia konsultacji on-line:** Niektóre rządy zobowiązały się do umieszczania wszystkich istotnych informacji w systemie on-line w określonym terminie (np. w Australii, Kanadzie, Islandii). Władze mogą również postawić sobie za cel wykorzystanie ICT w swoich konsultacjach z obywatelami.

— **podręczników i wytycznych** wspierających spójne podejście do wykorzystania ICT w administracji rządowej: Odnosi się to do kryteriów ogólnych (technicznych), formy i treści (np. w Wielkiej Brytanii, Holandii, Szwajcarii), jak również specyficznych aspektów, takich jak odbieranie e-maili i opinii oceniających jakość stron internetowych konkretnych organów (jak we Francji i Danii).

— **instytucjonalnych elementów** wykorzystania ICT przez władze, różniących się od siebie w poszczególnych krajach. Wykorzystanie ICT może być zorganizowane w sposób scentralizowany lub zdecentralizowany. Odpowiedzialność w tym zakresie może spadać na poszczególne departamenty ministerstw, specjalne agencje (jak we Włoszech) lub na odrębnych przedstawicieli (jak w Wielkiej Brytanii). W celu wsparcia podejścia zdecentralizowanego Holandia stworzyła zajmujące się tymi kwestiami centrum eksperckie w siedzibie ministerstwa spraw wewnętrznych. Aby korzystać z technologii informacyjno-komunikacyjnych – czy to w celu wzmocnienia relacji rząd-obywatel, czy dla innych celów – władze muszą zapewnić odpowiednie zasoby techniczne, finansowe, a także personalne.

Tworząc ramy dla wsparcia użycia ICT, weź pod uwagę następujące czynniki:

— **na ile niezbędne jest wprowadzenie specjalnych przepisów wspierających relacje rząd-obywatel:** Większość krajowych ram koncentruje się na wspieraniu wykorzystania ICT w znaczeniu ogólnym. Niektóre szczególne elementy mogą jednak okazać się użyteczne we wzmacnianiu stosunków rząd-obywatel – np. deklaracje polityczne i podręczniki.

— **jak dostosować się do dynamicznego rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych:** Biorąc pod uwagę szybkie tempo innowacji w dziedzinie ICT, obecnie używane ramy pozwalające na ich wykorzystanie w relacjach rząd-obywatel mogą szybko okazać się niewystarczające. Niezbędna jest tu zdolność do monitorowania zmian i odpowiedniego do nich dostosowywania ram.

Jak ICT mogą pomóc w informowaniu?

Informowanie jest obszarem w relacjach rząd-obywatel, w którym ICT były do tej pory wykorzystywane najczęściej. Nie jest to zaskakujące, ponieważ technologie ICT są potężnymi narzędziami do zarządzania danymi. Rządy i organy administracji publicznej dysponują ogromną ilością informacji. Technologie ICT umożliwiają przetwarzanie, udostępnianie i rozpowszechnianie tych danych szybko i sprawnie. Dotyczy to również informacji istotnych dla tworzenia polityki.

Głównymi narzędziami ICT, które władze wykorzystują do informowania, są:

— **portale:** Niektóre rządy ustanawiają portale internetowe jako miejsce prezentowania wszystkich propozycji władz (tak miało miejsce w Irlandii, Nowej Zelandii, Francji i Belgii). Portale te zapewniają pojedynczy punkt dostępu do różnych

części administracji centralnej (jak w Portugalii), jak również do innych szczebli władz (jak np. w Norwegii).

— **wyszukiwarki, prosta struktura strony i linki:** Narzędzia te pomagają użytkownikom szybko odnaleźć informacje, których szukają. Prosta struktura witryny i linki do innych stron internetowych zawierających istotne informacje ułatwiają nawigację. Wyszukiwarki umożliwiają użytkownikom znalezienie dokumentów przy użyciu prostego (i bezpłatnego) słowa kluczowego, zapewniając im listę linków i bezpośredni dostęp do poszukiwanych dokumentów. Witryny rządowe mogą też oferować kilka warstw wyszukiwarek w danym departamencie, dzięki czemu łatwiej skoncentrować proces wyszukiwania (jak np. w Kanadzie).

— **kioski internetowe:** Rządy mogą oferować dostęp do informacji publicznej w systemie on-line za pośrednictwem elektronicznych kiosków i terminali komputerowych zlokalizowanych w budynkach urzędów publicznych, z których bezpłatnie korzystać mogą obywatele (jak np. w Grecji, Portugalii i Meksyku).

Władze korzystają z tych narzędzi do publikowania dokumentów i wielu z **produktów informacyjnych** wymienionych w rozdziale „Jakich narzędzi użyć do informowania?”. **Produkty informacyjne, które są powszechnie publikowane i rozpowszechniane przy wykorzystaniu technologii ICT, to:**

— **propozycje strategii politycznych, projekty aktów prawnych i sprawozdania:** Władze, np. Austrii, Danii i Francji, zamieszczają w Internecie propozycje strategii politycznych lub projektów aktów prawnych. Projekty ustaw na swoich stronach internetowych publikują również parlamenty (np. w Nowej Zelandii). Rządy rozpowszechniają też w ten sposób oceny i inne raporty.

— **oficjalne dokumenty, obowiązujące przepisy prawne, informacje budżetowe, katalog dokumentów:** Rządy takich państw jak Luksemburg i Austria zapewniają bezpłatny dostęp on-line do obowiązujących przepisów prawnych. Rząd Stanów Zjednoczonych publikuje w Internecie dokumenty dotyczące budżetu państwa (w tym teksty wyjaśniające i grafiki).

— **procesy i procedury podejmowania decyzji politycznych:** Wiele rządów dostarcza na swoich stronach internetowych szeroki zakres informacji dotyczących podejmowania decyzji politycznych (informacje prasowe i przemówienia, struktury organów rządowych i harmonogramy prac ustawodawczych).

— **bazy i archiwa publikacji:** W wyniku opublikowania urzędowych dokumentów i innych produktów informacyjnych na swoich stronach internetowych władze tworzą bazy i archiwa publikacji. Dzięki temu obywatele mogą łatwo ściągnąć te produkty informacyjne na swoje komputery czy terminale drogą elektroniczną.

Korzystanie z narzędzi teleinformatycznych w celu przechowywania i szybkiej oraz efektywnej dystrybucji informacji ma sens. Nie wyczerpuje ono jednak w pełni możliwości technologii informacyjno-komunikacyjnych, które mogą

również silnie wesprzeć władze w tworzeniu i wymianie nowych informacji, pozwalać na szersze ich udostępnianie i przedstawianie ich w nowatorski sposób. Wykorzystanie ICT musi być równocześnie zintegrowane z tradycyjnymi działaniami w zakresie informowania.

Za pośrednictwem technologii informacyjno-komunikacyjnych władze mogą opracowywać innowacyjne sposoby udostępniania nowych lub wcześniej niepublikowanych informacji, takich jak:

— **dokładne dane na temat struktur rządowych i personelu:** Wśród nich są szczegóły dotyczące struktur organów rządu, a także nazwiska, stanowiska i adresy kontaktowe konkretnych urzędników. Szwajcaria, Meksyk i Nowa Zelandia w systemie on-line udzielają obywatelom także porad dotyczących struktur, procedur i kontaktu z organami władz krajowych, a nawet organizacji międzynarodowych.

— **dostosowane do formatu on-line teksty i często zadawane pytania,** np. władze krajów takich jak Kanada wprowadziły na swoich stronach internetowych teksty specjalnie napisane tak, by mogły odpowiadać na najczęściej zadawane pytania użytkowników itp.

— **dane osobowe:** W celu zwiększenia przejrzystości i bezpieczeństwa informacji władze Holandii badają sposoby pozwalające obywatelom na bezpośredni dostęp i monitoring własnych danych osobowych przechowywanych przez organy rządowe.

Szczegółowe informacje, nawet jeśli są dostępne w tradycyjnych publikacjach, mogą być trudne do znalezienia dla obywateli, ponieważ mają skomplikowaną ścieżkę dostępu lub wymagają poprzedniej wiedzy, gdzie ich szukać. **Władze mogą ułatwić znajdowanie i dostęp do informacji poprzez następujące działania wspierane przez ICT:**

— **przeformatowanie istniejących katalogów, rejestrów i zbiorów dokumentów:** Władze, jak np. rząd Stanów Zjednoczonych, przeformatowują istniejące katalogi, rejestry i zbiory dokumentów z wykorzystaniem możliwości technologii informacyjno-komunikacyjnych w zakresie udzielania dostępu do danych.

— **udostępniane w Internecie przewodniki i szczegóły na temat procedur administracyjnych:** Władze Korei zamieszczają w sieci przewodniki i szczegółowe informacje na temat procedur administracyjnych w toku – to również przyczynia się do zwiększenia poziomu konsultacji prowadzonych z obywatelami. Dania przedstawia „w czasie rzeczywistym” w systemie on-line listy oczekujących na określone usługi opieki zdrowotnej.

— **zorientowana na użytkownika nawigacja:** Władze grupują, tworzą i prezentują informacje w ramach konkretnych działów, co ułatwia obywatelom zorientowanie się w strukturze rządowej przestrzeni wirtualnej. W ten sposób władze kierują użytkownika do konkretnej pozycji przeznaczonej dla określonego odbior-

cy, np. biznesmenów, ekspertów, obywateli itp. Władze Danii kierują użytkowników do danych tematów i usług, grupując razem informacje na temat konkretnych „wydarzeń z życia”, takich jak „oczekiwanie na dziecko” czy „przewodniczka”. W ten sposób obywatele nie muszą wiedzieć wcześniej, które konkretne jednostki administracyjne zajmują się tymi kwestiami.

Władze analizują możliwości zintegrowania środków innowacyjnych z tradycyjnymi produktami informacyjnymi między innymi poprzez:

— **sięganie po elementy rozrywkowe:** technologie ICT dają rządowi możliwość uczynienia dostępu do informacji bardziej przyjemnym dla obywateli. Elementy te obejmują filmy, komentarze audio nakładane na sekwencje animowanych grafik lub muzykę, gry i quizy. W wersji on-line rocznego sprawozdania rządu Wielkiej Brytanii dziesięć sekwencji filmowych wyjaśnia, w jaki sposób polityka rządu jest realizowana przez personel bezpośrednio kontaktujący się z obywatelami.

— **interaktywne pytania i odpowiedzi:** Przygotowując wprowadzenie wspólnej waluty, Unia Europejska ustanowiła interaktywną bazę danych o nazwie Quest, oferującą na temat euro ponad 150 zwięzłych i łatwych w odczycie pytań i odpowiedzi w jedenastu językach. Były onez sobą połączone poprzez struktury, indeksy, systemy wyszukiwania i bezpośrednie odsyłacze. Ta baza danych rosła następnie dzięki częstym aktualizacjom o nowe pytania obywateli. Była również wykorzystywana jako źródło informacji, np. przez przygotowujących przemówienie polityków UE, i była dostępna na wystawach prezentujących wprowadzenie euro, również w formie papierowej.

— **integrowanie stron internetowych i usług telefonicznych:** Władze Wielkiej Brytanii zintegrowały na swojej stronie internetowej rzetelny i przyjazny dla użytkownika serwis usług i informacji na temat publicznej służby zdrowia z 24-godzinną informacją telefoniczną.

Korzystając z narzędzi ICT w celu zapewnienia dostępu do informacji, należy rozważyć następujące kwestie:

— **zaspokojenie potrzeb w zakresie zarządzania informacją:** Wprowadzanie nowych i istniejących tekstów oraz dokumentów na strony internetowe szybko prowadzi do powstania ogromnej ilości stale dostępnych elektronicznie informacji. W związku z tym rosnąć muszą również zdolności władz do zarządzania i kontroli informacjami. Należy zatem odpowiedzieć sobie na pytania: Które teksty i dokumenty mają być publikowane on-line, a które nie? Jaki jest stan każdego z tych dokumentów: czy są one aktualne, nieaktualne lub wymagają aktualizacji? Czy są one oficjalnie potwierdzone? W jakim języku zostały napisane? W tym kontekście absolutnymi priorytetami stają się profesjonalne zarządzanie

informacją oraz możliwość ścisłego połączenia „biurowego okienka” (strony internetowej) z „zapleczem biura” (tj. procesami i procedurami podejmowanymi w obrębie organów administracji).

— **przeformatowanie informacji w celu dopasowania do silnych i słabych punktów technologii ICT:** Dokumenty, które pierwotnie przygotowano dla innych mediów, takich jak drukowane wersje broszur, biuletynów, przemówień i dłuższych dokumentów, nie pasują do ekranów dzisiejszych komputerów i terminali. Wersje elektroniczne drukowanych informacji mogą być łatwe do pobrania, ale mniej odpowiednie do bezpośredniego korzystania poprzez ICT. Informacje tekstowe przekazywane za pomocą ICT na ogół czyta się łatwiej, gdy są krótkie i zwarte. Dopasowanie informacji do odpowiednich środków rozpowszechniania generalnie zwiększy efektywność ich przekazu.

— **dbałość o techniczne uwarunkowania po stronie użytkownika:** Należy pamiętać, że obywatele mogą używać urządzeń o różnych, w tym także nie najnowszych, standardach oprogramowania.

— **radzenie sobie z rosnącymi oczekiwaniami i wymogami:** W zakresie ICT wczorajsza najnowsza aplikacja może szybko stać się dzisiejszym standardem, który jutro będzie już przestarzały. Jednocześnie narastają oczekiwania obywateli co do prędkości, zakresu i formatu informacji. Władze powinny być przygotowane na to, by sprostać szybko rosnącym wymaganiom i ich implikacjom odnośnie zasobów.

— **korzystanie z własnych doświadczeń:** Wiele uwag na temat użycia tradycyjnych narzędzi dostarczania informacji (patrz rozdział „Wybierz i korzystaj z narzędzi”) stosuje się również do korzystania z narzędzi ICT w celu informowania.

Jak ICT mogą pomóc w konsultacjach i aktywnym uczestnictwie?

Oprócz wielu sposobów wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w dostarczania informacji władze zaczęły również korzystać z nich w konsultowaniu się z obywatelami. Niektóre z rządów określiły to nawet jako wyraźny cel swojej polityki w odniesieniu do ICT (tak np. postąpiono w Norwegii i Holandii). **Narzędzia ICT przydatne w konsultacjach z obywatelami to:**

— **elektroniczne skrzynki pocztowe:** Elektroniczne skrzynki pocztowe dają obywatelom możliwość wysłania swych uwag organom władz. Mogą to być adresy e-mailowe, na które obywatele mogą pisać, swobodnie wyrażając swoje opinie. Może to być kilka skrzynek poświęconych różnym konkretnym kwestiom. Internetowe skrzynki pocztowe mogą dostarczać w systemie on-line formularzy, których poszczególne części gotowe są do wypełnienia (jak jest np. w Wielkiej Brytanii).

— **e-mailowe listy dystrybucyjne:** Za ich pomocą rządy puszczają w obieg dokumenty, takie jak projekty polityki w konkretnej dziedzinie, pozwalając im

dotrzeć do zainteresowanych stron. Obywatele mogą zapisywać się na takie listy za pośrednictwem strony internetowej. Po otrzymaniu informacji, mogą oni następnie wysłać do władz swoje reakcje i komentarze (jak np. w Islandii).

— **fora internetowe i grupy dyskusyjne:** Chociaż te narzędzia są podobne do e-mailowych list dystrybucyjnych, posiadają jedną zdecydowanie wyróżniającą je cechę: obywatele mogą zobaczyć w tym przypadku reakcje wszystkich uczestników, na które z kolei sami mogą zareagować. Na stronie internetowej rządu Republiki Czeskiej funkcjonuje forum on-line poświęcone programowi reformy administracyjnej. Władze Korei ustanowiły system dialogu na temat procesu planowania budżetowego, gdzie corocznie obywatele przedstawiają prawie 5000 komentarzy. Władze mogą pozwolić, by takie dzielenie się opiniami było całkowicie otwarte lub zatrudnić doraźnie bądź na stałe moderatora, który monitorowałby wymianę komentarzy, eliminując teksty obraźliwe. Rząd Finlandii powołał otwarte forum internetowe na temat polityki, do udziału w którym obywatele nie muszą się nawet rejestrować – doświadczenie pokazało, że interwencja moderatorów była konieczna jedynie w nielicznych przypadkach (np. do usunięcia uwag o charakterze rasistowskim).

— **czaty internetowe na żywo:** listy e-mailowe i fora internetowe funkcjonują w dłuższym czasie, a wzajemne interakcje uczestników na ogół odbywają się z pewnym poślizgiem czasowym. W przeciwieństwie do nich czat oferuje uczestnikom możliwość wymiany poglądów na żywo, szybko, w „czasie rzeczywistym”, w ustalonym terminie – zazwyczaj przez dwie godziny. Np. duński minister szkolnictwa organizuje taki czat raz w tygodniu. Unia Europejska urządza od czasu do czasu otwarte wielojęzyczne czaty z komisarzami. Niekiedy rządy ograniczają liczbę uczestników do 12-15 w celu umożliwienia intensywniejszej konwersacji.

— **badania opinii:** Władze mogą także przeprowadzać na stronach internetowych lub za pośrednictwem poczty elektronicznej badania jakości świadczonych usług czy też w kwestii swej polityki. Mogą one dostarczyć interesujących informacji, jednak rzadko są reprezentatywne dla całości społeczeństwa.

Władze dopiero zaczęły wykorzystywać technologie informacyjno-komunikacyjne dla potrzeb konsultacji z obywatelami szeregu kwestii. Szczególnie w początkowej fazie wypróbowywania tej drogi władze często poddają w ten sposób konsultacji tematy dotyczące samych technologii ICT. Tak było w przypadku Danii, Norwegii, Irlandii i Wielkiej Brytanii, gdzie takie kwestie, jak projekty ustaw w sprawie handlu elektronicznego, były przedmiotem konsultacji prowadzonych w systemie on-line. W miarę, jak coraz więcej urzędników państwowych, obywateli i przedstawicieli grup interesu zaangażowanych w tym obszarze będzie korzystała z technologii informacyjno-komunikacyjnych, podejmowanie takich tematów będzie sprzyjać rozwijaniu nowych inicjatyw rządu

w tej mierze i pozyskiwaniu pierwszych doświadczeń z konsultacji drogą on-line z obywatelami. Jednocześnie takie tematy – jak i samo wykorzystanie ICT – ograniczają zakres odbiorców, do których można dotrzeć. Niektórzy obywatele mogą nie mieć po prostu dostępu do Internetu lub być całkowicie nieświadomi istnienia tak prowadzonych konsultacji. W celu podniesienia świadomości społecznej w zakresie możliwości oferowanych przez konsultacje w systemie on-line Kanada zaczęła angażować obywateli i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w projektowanie wspieranych przez ICT działań.

Korzystanie z ICT dla aktywnego angażowania obywateli w podejmowanie decyzji politycznych jest jak dotąd najmniej rozwiniętym ze wspieranych przez ICT działań na rzecz wzmocnienia relacji rząd-obywatel. Jest to nadal obszar mało zbadany. Jednakże pojawiają się powoli **niektóre z narzędzi ICT służących władzom do bardziej aktywnego zaangażowania obywateli, takie jak:**

— **linki zewnętrzne:** rządy mogą wprowadzać linki swoich witryn do zewnętrznych stron internetowych. Chodzi tu o strony prowadzone przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, grupy interesów, poszczególnych obywateli lub, jak w przypadku strony publicznej służby zdrowia w Wielkiej Brytanii, środki masowego przekazu. Wskazując na publikacje lub nawet konkretne poglądy polityczne, które nie muszą odpowiadać ich własnym, a czasem nawet mogą być wobec nich przeciwne, władze przyjmują otwarte podejście do polityki. W ten sposób skutecznie wspierają wspólne ustalanie agendy działań z obywatelami i społeczeństwem obywatelskim oraz budują otwartą wymianę opinii.

— **rządowe fora internetowe oraz czaty w systemie on-line:** Te narzędzia służące konsultacjom mogą w zasadzie być również wykorzystywane do aktywnego angażowania obywateli w podejmowanie decyzji politycznych. W tym celu władze powinny wspierać opracowywanie projektów polityki przez i we współpracy z obywatelami, przy użyciu swych własnych forów internetowych i czatów.

— **obywatelskie fora internetowe oraz czaty w systemie on-line:** Władze mogą rozważyć udział w dialogu z obywatelami nie tylko poprzez własne strony internetowe, ale także przez te powstałe z inicjatywy obywateli. Nawet jeśli możliwości te nie zawsze są łatwe do zidentyfikowania, mogą być ważnym środkiem dla władz w docieraniu do obywateli i angażowaniu ich w podejmowanie decyzji politycznych.

— **interaktywne gry i planowanie scenariuszy:** Władze mogą rozwijać innowacyjne sposoby wykorzystania ICT do zaangażowania obywateli w tworzenie opcji politycznych lub wniosków poprzez gry dostępne on-line i planowanie scenariuszy – tak postąpiły władze fińskiego Tampere przy opracowywaniu planów rozwoju miasta.

— **wirtualna przestrzeń pracy:** Rządy Finlandii i Kanady stworzyły przestrzenie pracy w formie grup roboczych on-line, z wirtualnymi bibliotekami i archiwami,

umożliwiający obywatelom zaangażowanie się w działania rządu w zakresie kształtowania polityki. Kanadyjski rząd stworzył w tym celu specjalną stronę internetową – we współpracy z partnerskimi organizacjami reprezentującymi obywateli, których władze starają się zaangażować (np. młodzież).

Korzystając z narzędzi ICT przy konsultacjach i aktywnym uczestnictwie, należy rozważyć następujące możliwości:

— **korzystanie z aplikacji zbierania i analizowania danych:** Te aplikacje mogą stanowić cenną pomoc w zbieraniu, gromadzeniu i analizowaniu informacji zwrotnych pozyskanych od odbiorców.

— **zaangażowanie obywateli w fazie projektowania:** Zaangażowanie obywateli i przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w fazie projektowania wspieranych przez ICT działań konsultacyjnych może znacznie zwiększyć szanse na szersze uczestnictwo.

— **ostrożność w moderowaniu:** Moderowanie czy ułatwianie elektronicznych działań konsultacyjnych może być niezbędne, by każdy uczestnik miał szansę być wysłuchanym oraz by działań tych nie zakłóciły nielegalne i niewłaściwe komentarze. Granica między moderowaniem a cenzurowaniem może być jednak cienka, a cenzura zaprzecza samej idei wolnych i otwartych konsultacji społecznych. Władze powinny dokładnie rozważyć te kwestie, decydując się na moderowanie lub ułatwianie działań konsultacyjnych prowadzonych w systemie on-line.

— **nauka z własnego doświadczenia:** Wiele kwestii, na które należy zwrócić uwagę przy użyciu tradycyjnych narzędzi konsultacji i aktywnego uczestnictwa (patrz rozdział „Wybierz i korzystaj z narzędzi”), jak również narzędzi technologii ICT używanych w informowaniu (patrz poprzedni rozdział), może okazać się przydatnych również tutaj.

Jak korzystać z technologii informacyjno-komunikacyjnych przy ewaluacji?

Ze swymi potężnymi możliwościami obróbki danych technologie ICT stanowią cenną pomoc przy ewaluacji działań podejmowanych w ramach informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa, tak w przypadku działań opartych na ICT, jak i na tradycyjnych narzędziach. Technologie ICT mogą być pomocne przy zbieraniu danych, przygotowywaniu analiz ilościowych i zarządzaniu informacjami. Narzędzia do ewaluacji wspieranych przez ICT działań na rzecz wzmocnienia relacji rząd-obywatel wykorzystują same ICT, ale również zawierają elementy tradycyjnych narzędzi ewaluacji. Wśród narzędzi wspierających ewaluację znajdują się:

- **aplikacje oprogramowania** dotyczące np. wprowadzania, przechowywania i analizy danych oraz przepływu pracy.
- **statystyki internetowe:** Władze mogą zbierać szczegółowe i pełne dane statystyczne, np. wykorzystania danej strony internetowej w celu ilościowej ewaluacji własnych działań wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne (tak jak miało to miejsce w Meksyku). Aplikacje te pozwalają na automatyczne pobieranie i regularne raportowanie takich statystyk.
- **opinie użytkowników:** Niektóre kraje, jak Wielka Brytania czy Francja, zwróciły się do użytkowników swoich stron internetowych o przedstawienie szczegółowych informacji zwrotnych na temat swych doświadczeń. Służące do tego narzędzia ICT są podobne do tych, których używa się przy konsultacji.
- **recenzje stron internetowych:** Recenzje takie stanowią okazję do głębszej ewaluacji jakościowej wykorzystania ICT. We Francji, na wniosek rządu krajowego, niezależne agencje przeprowadziły obszerne badania służące ewaluacji rządowych stron internetowych, używając siatki ponad 120 kryteriów i wskaźników jakości.

Jakie są ograniczenia technologii informacyjno-komunikacyjnych i jak sobie z nimi radzić?

Pomimo wielu zalet i możliwości, jakie ICT oferują przy informowaniu, konsultacjach i aktywnym uczestnictwie, wykorzystanie tych technologii ma też swoje ograniczenia. Władze muszą być świadome tych zawężeń, jeśli ich działania wspierane przez ICT mają poskutkować wzmocnieniem relacji rząd-obywatel. **Lista podstawowych ograniczeń jest długa i obejmuje wiele istotnych problemów:**

- **nowe technologie nie są dostępne dla wszystkich:** Chodzi w tym wypadku o podział społeczeństwa na tych, którzy posiadają dostęp do technologii informacyjnych i komunikacyjnych (w tym zwłaszcza do Internetu) oraz tych, którzy go nie posiadają. Luka ta istnieje pomiędzy ludźmi na różnych poziomach dochodów, wykształcenia, płci i wieku. Występuje ona również pomiędzy poszczególnymi gospodarstwami domowymi, przedsiębiorstwami, regionami geograficznymi i całymi krajami.
- **dostęp dla szczególnych grup społecznych:** Niektóre grupy społeczne mają szczególne problemy z dostępem do ICT i ich wykorzystaniem. Są to np. osoby starsze i mniejszości narodowe, dla których barierą może okazać się język.
- **umiejętność obsługi komputera i korzystania z ICT:** Nawet jeśli obywatele mają zapewniony dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnych, nie musi to oznaczać, że wiedzą, jak z niego korzystać.
- **zdolności techniczne:** Zastosowanie ICT w celu wspierania procesów informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa wymaga odpowiedniego wyposażenia technicznego po obu stronach: władzy i obywateli. Kiedy działania

te prowadzą do sukcesu, potrzeby techniczne po stronie rządowej można szybko zwiększyć. Warto też mieć na uwadze, że systemy ICT używane do wzmocnienia relacji rząd-obywatel nie muszą być bezpośrednio kompatybilne z systemami teleinformatycznymi wcześniej stosowanymi w administracji.

— **koszty i limity finansowe:** W porównaniu do innych narzędzi ICT zwykle prezentują się jako te, które prowadzą do oszczędności w kosztach. Może tak być w istocie, ale z drugiej strony coraz wyższe wymagania i oczekiwania w zakresie ilości, jakości i terminowości mogą zniwelować osiągnięte w ten sposób oszczędności.

— **kwestie statusu prawnego i odpowiedzialności:** Ramy prawne i polityczne w przypadku niektórych działań opartych na ICT nie zostały jeszcze w pełni rozwinięte. Dotyczy to np. roli i statusu prawnego urzędników państwowych biorących udział w konsultacjach prowadzonych w systemie on-line, jak i w innych działaniach w ramach uczestnictwa. To z kolei rodzi obawy co do ich odpowiedzialności.

— **prywatność i bezpieczeństwo:** Problemy ochrony prywatności i bezpieczeństwa danych są głównym źródłem zaniepokojenia obywateli – należy się do tych kwestii ustosunkować, jeśli wykorzystanie ICT w informacji, konsultacjach i uczestnictwie w systemie on-line ma prowadzić do sukcesu.

Ograniczenia te nie powinny jednak prowadzić do odzeganiania się władz od używania ICT. Technologie informacyjno-komunikacyjne mogą dostarczyć wspaiałych narzędzi do wzmocnienia relacji rząd-obywatel. Jednocześnie jednak na uwadze należy mieć ich obecne limity. Środki służące rozwiązaniu tych ograniczeń to:

— **zapewnienie dostępu:** Władze mogą zapewnić szerszy dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnych poprzez umieszczanie podłączonych komputerów lub „elektronicznych kiosków” w bibliotekach publicznych (jak zrobiono w Danii, Irlandii i Holandii), w szkołach publicznych (jak w Kanadzie), w domach opieki dla osób starszych (jak w Finlandii), w innych miejscach publicznych (jak np. w Meksyku i Grecji).

— **wyczulenie na szczególne potrzeby:** Technologie rozpoznawania mowy dla potrzeb niewidomych, jakie zastosowano w Austrii i Danii, lub usprawnienia dla osób starszych, jak w Norwegii, ułatwiają korzystanie z ICT grupom osób szczególnej troski. Rząd Portugalii wprowadził jako wymóg swej polityki ułatwienie dostępności do swoich stron internetowych dla osób niepełnosprawnych.

— **wspieranie zapoznawania się z ICT:** Władze mogą wspierać zapoznawanie się obywateli z ICT poprzez lokalne prezentacje i szkolenia, jakie są prowadzone w ośrodkach lokalnych społeczności lub np. za pomocą wycieczek „cyberbusa” (w Holandii).

— **środki techniczne, szkoleniowe i organizacyjne w ramach struktur rządu:** Poprzez wysiłki podejmowane w celu zapewnienia odpowiedniego i nowoczesnego wyposażenia technicznego, zagwarantowania kompatybilności technologii informacyjno-komunikacyjnych pomiędzy poszczególnymi jednostkami

rządowymi a istniejącymi systemami ICT (jak ma miejsce w Japonii i Turcji), a także prowadzone próby stworzenia bezpiecznej infrastruktury ICT (jak np. w Kanadzie), rządy dążą do przewyciężenia wewnętrznych ograniczeń technicznych. Szkolenia w zakresie ICT i wsparcie techniczne dla pracowników wzmacniają potencjał wewnętrznych zasobów ludzkich organów władzy. Kluczem do zapewnienia skuteczności może być tu ogólna koordynacja działań.

— **strategiczne planowanie i prognozowanie:** Aby uniknąć błędów i dotkliwych skutków finansowych, które powstają często w konsekwencji dużych inwestycji władz w zapewnienie technologii ICT, właściwe prognozowanie i planowanie strategiczne może pomóc zidentyfikować ryzyko i opracować skuteczne strategie dla uniknięcia podobnych skutków i zapobiegania im, zanim się pojawią.

— **zmiany w prawie i polityce zapewnijające poszanowanie prywatności i bezpieczeństwo:** Zmiany w istniejącym prawodawstwie i polityce np. w odniesieniu do danych osobowych, uwierzytelniania itp. mogą pomóc wyjaśnić wątpliwości w tym zakresie i zapewnić większe gwarancje bezpieczeństwa obywatelom.

— **integracja ICT z tradycyjnymi narzędziami:** Do ciekawych efektów prowadzi łączenie i integracja ICT z tradycyjnymi narzędziami służącymi wzmocnieniu relacji rząd-obywatel (patrz rozdział „Jak wybrać narzędzia i działania”). Władze mogą eksperymentować i czerpać korzyści z nowych możliwości, których dostarczają technologie ICT, przy jednoczesnym prowadzeniu swych tradycyjnych działalności, nawet jeśli w ich trakcie korzystają z technologii informacyjno-komunikacyjnych. W ten sposób władze nie dają się złapać w pułapkę ograniczeń technologii informacyjno-komunikacyjnych. Przy stosowaniu tej podwójnej, zorientowanej na integrację strategii, władze muszą jednak mądrze podejmować decyzje w kwestii wydatkowania konkretnych środków.

Podsumowując, władze mogą do pewnego stopnia zredukować niektóre ograniczenia w korzystaniu z ICT. Jednak inne limity, tyżące się np. dostępu obywateli do technologii cyfrowych i specyfiki nowych mediów, będą prawdopodobnie w najbliższej przyszłości nadal stanowić problem. Władze muszą zatem zdawać sobie sprawę z istnienia ograniczeń w korzystaniu z ICT w umacnianiu relacji rząd-obywatel.

Wcielaj zasady w życie!

Przy tworzeniu ram, planowaniu strategicznym, używaniu narzędzi i technologii informacyjno-komunikacyjnych władze w swoich działaniach muszą kierować się odpowiednimi zasadami. Na podstawie doświadczeń krajów członkowskich grupa robocza do spraw wzmocnienia relacji rząd-obywatel, którą powołano w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), proponuje zestaw dziesięciu zasad przewodnich służących efektywnemu informowaniu, konsultacjom i aktywnemu uczestnictwu obywateli w tworzeniu polityki. Zasady te odzwierciedlają podstawowe elementy dobrych praktyk wdrożonych w krajach OECD i są zdefiniowane w pełni w dokumencie na temat strategii politycznej (dostępnym on-line, patrz część IV – informacje źródłowe).

Zasady te mają decydujące znaczenie dla efektywności działań. Nie wystarczy jednak samo uznanie ich znaczenia – sukces przychodzi poprzez wdrożenie ich w życie. Rozdział ten pokaże, jak to zrobić. Ponieważ zasady te są obecne w całym podręczniku, w części źródłowej znajdziesz również odnośniki do innych rozdziałów.



1. ZAANGAŻOWANIE

Inicjatywa sprawujących władzę i ich zaangażowanie w procesy informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa obywateli w tworzenie polityki są niezbędne na wszystkich poziomach, od polityków i kadry zarządzającej po zwykłych urzędników.

Aby wcielić tę zasadę w życie:

- **podnoś świadomość samych polityków** co do ich roli w promowaniu otwartego, przejrzystego i odpowiedzialnego tworzenia polityki. Tak np. przedstaw im wzory dobrych praktyk z innych krajów, organizuj imprezy okolicznościowe, nagłaśniaj udane inicjatywy itp.
- **stwórz mechanizmy pozwalające na wymianę informacji pomiędzy kadry zarządzającą**, np. poprzez organizowanie regularnych spotkań, przeglądy, a także przez zastosowanie narzędzi do ewaluacji działań i zarządzania wiedzą.
- **dostarcz ukierunkowanego wsparcia funkcjonariuszom publicznym**, np. poprzez szkolenia, kodeks postępowania, normy i ogólne podnoszenie świadomości. Specjalne inicjatywy, takie jak systemy przydzielania nagród, też mogą tu pomóc.

Zobacz także: rozdział „Stwórz ramy!”.

2. PRAWA

Prawa obywateli do dostępu do informacji, przedstawiania opinii zwrotnych, konsultacji i aktywnego uczestnictwa w kształtowaniu polityki muszą być silnie zakorzenione w prawodawstwie i praktyce politycznej. Jasno stwierdzone musi być też zobowiązanie władz do reagowania na opinie obywateli. Kluczowe znaczenie w egzekwowaniu tych praw mają niezależne organy nadzoru lub ich odpowiedniki.

Aby wcielić tę zasadę w życie:

- **upewnij się, czy urzędnicy państwowi znają i stosują prawo**: Pomóc może tu zapewnienie wsparcia (przez np. szkolenia, witrynę intranetową na temat dobrych praktyk) i doradztwa (np. telefoniczna linia pomocy).
- **wzmacniaj niezależne instytucje nadzoru**: Nadzór taki może być realizowany poprzez ustalone procedury (np. kontrolę parlamentarną) lub specjalne instytucje (np. rzecznika praw obywatelskich).
- **podnoś świadomość społeczną**: Korzystaj ze środków informacyjnych (reklam telewizyjnych, broszur, gablot itp.), edukacyjnych (np. środków dostępnych w szkołach) i partnerskich (współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego).

Patrz także: „Jakie są tego koszty?” (część I) oraz rozdział „Jakie ogólne zdolności rozwijać?” w „Stwórz ramy!” (część II).

3. PRZEJRZYSTOŚĆ

Cele i ograniczenia procesów informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa w tworzeniu polityki powinny być od samego początku jasno określone. Odpowiednie role do odegrania i obowiązki obywateli (w dostarczaniu wkładu) oraz przedstawicieli władz (w podejmowaniu decyzji, za które będą odpowiedzialni) muszą być dla wszystkich jasne.

Aby wcielić tę zasadę w życie:

- **unikaj tworzenia fałszywych oczekiwań:** Od samego początku, jak tylko to możliwe, określ i zakomunikuj swoje cele (jak np. wiedza na temat priorytetów obywateli lub opracowanie wspólnych rozwiązań w danym obszarze polityki). Określ zobowiązania (np. do opublikowania wyników badań) oraz wagę, jaką w danej kwestii będzie się przykładać do opinii zwrotnych odbiorców (np. biorąc pod uwagę międzynarodowe zobowiązania traktatowe).
- **dostarcz pełnej informacji** co do tego, gdzie można znaleźć odpowiednie materiały źródłowe (rządowe lub pozarządowe), jak przedstawiać własne uwagi (np. ustnie podczas przesłuchania publicznego, w formie pisemnej, przez e-mail), jaka jest w danym wypadku procedura postępowania (np. kluczowe terminy realizacji, główne osoby kontaktowe) oraz jakich kolejnych kroków należy dokonać w procesie podejmowania decyzji.

Zobacz także: „Planuj i działaj strategicznie!” (część II) oraz Wskazówka 3 (część III).

4. CZAS

Publiczne konsultacje i aktywne uczestnictwo powinny być podejmowane w procesie rozwoju danej polityki tak wcześnie, jak to tylko możliwe. Pozwala to na pojawienie się większej gamy rozwiązań, a także zwiększa szanse na udane wdrożenie. Aby konsultacje i uczestnictwo okazały się skuteczne, należy na ich rozwijanie przeznaczyć dostatecznie dużo czasu. Na każdym z etapów cyklu realizacji danej polityki niezbędne jest odpowiednie informowanie.

Aby wcielić tę zasadę w życie:

- **zaczynj od wczesnego oszacowania potrzeb** w zakresie informacji i identyfikacji odpowiednich narzędzi do zaangażowania obywateli na każdym etapie procesu tworzenia polityki. Planuj kwestie informowania publicznego i zaangażowania na wczesnym etapie cyklu polityki.
- **bądź realistą** w zapewnianiu wystarczająco długiego czasu na potrzeby informowania i konsultacje w harmonogramie podejmowania decyzji. Upewnij się, czy termin konsultacji jest ściśle powiązany z rządowym kalendarzem dokonywania wyborów w danej kwestii (np. w odniesieniu do programów legislacyjnych lub terminów zakończenia negocjacji międzynarodowych).

Zobacz także: Wskazówka 4 (część III).

5. OBIEKTYWIZM

Informacje podawane przez władze w procesie tworzenia polityki powinny być obiektywne, pełne i łatwo dostępne. Wszyscy obywatele powinni mieć jednakowe prawa w zakresie dostępu do informacji i uczestnictwa.

Aby wcielić tę zasadę w życie:

- **określ standardy usług publicznych w zakresie informowania** (takich jak usługi świadczone przez urzędników państwowych) i produktów (np. opracowanie wytycznych). Egzekwuj realizację tych standardów poprzez wewnętrzne przeglądy i monitoring. Stwórz jasne procedury konsultacji publicznych, zapewnij wytyczne i szkolenia dla urzędników państwowych (np. kodeks postępowania) i rozważ alternatywne rozwiązania (np. wyznaczając niezależnego mediatora-pomocnika).
 - **zapewnij dostęp** przy użyciu wielu kanałów informowania (broszury, reklamy telewizyjnej, Internetu itp.) i konsultacji (np. pisemnej i ustnej). Podawaj informacje w sposób językowo jasny i prosty. Dostosuj procedury konsultacji i uczestnictwa do potrzeb obywateli (np. przesłuchania publiczne organizowane po godzinach pracy).
 - **stwórz i zabezpiecz prawa do odwołania się** poprzez wprowadzenie i opublikowanie możliwości, które posiadają obywatele, by wyegzekwować swoje prawa dostępu do informacji, konsultacji i uczestnictwa. Są to np. procedury składania skarg, kontrola sądowa i interwencje rzecznika praw obywatelskich. Patrz: „Jakie zastosować elementy informowania?” w „Stwórz ramy!” (część II), jak również Wskazówki 2 i 3 (część III).
-

6. ZASOBY

Odpowiednie zasoby finansowe, ludzkie i techniczne są potrzebne, jeśli publiczne informowanie, konsultacje i aktywne uczestnictwo w tworzeniu polityki mają zakończyć się sukcesem. Urzędnicy państwowi muszą mieć dostęp do odpowiednich umiejętności, wytycznych i szkoleń. Bardzo ważna jest też kultura organizacyjna, która wspierałaby ich wysiłki.

Aby wcielić tę zasadę w życie:

- **określ priorytety** i przeznaczone środki na zaprojektowanie i prowadzenie działalności, w tym zasoby ludzkie (np. podział czasu pracy personelu wewnętrznego i ekspertów zewnętrznych), finansowe (np. na pokrycie kosztów publikacji i opłat) oraz techniczne (np. wideokonferencje).
- **rozwijaj umiejętności** poprzez specjalne programy szkoleniowe (na temat opracowywania broszur informacyjnych, moderowania dyskusji publicznej okrągłego stołu itp.), praktyczne podręczniki i wydarzenia służące wymianie informacji.
- **promowanie wartości, które wnoszą wzmocnienie relacji rząd-obywatele** w całej administracji publicznej poprzez upowszechnianie wiedzy na ten temat (np. poprzez publikację przysługujących w ich ramach praw) oraz za pomocą przykładów (np. poprzez bezpośredni udział w działaniach wyższych urzędników i polityków).

Patrz także: „Jakie rozwijać ogólne zdolności?” w „Stwórz ramy!” i „Co w kwestii zasobów?” w „Planuj i działaj strategicznie!”.

7. KOORDYNACJA

Inicjatywy mające na celu informowanie obywateli, zbieranie ich opinii i konsultacje powinny być koordynowane na poziomie wszystkich struktur rządowych. Wpływa to na poprawę zarządzania wiedzą, zapewnia spójność polityki i unika dublowania zadań. Jednocześnie zmniejsza się ryzyko „znużenia konsultacjami” – negatywnych reakcji na zbyt wiele nakładających się na siebie lub źle zaplanowanych działań w ramach konsultacji prowadzonych z obywatelami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Koordynacja wysiłków nie powinna zmniejszać zdolności organów rządowych do zapewnienia innowacyjności i elastyczności.

Aby wcielić tę zasadę w życie:

— **zwiększ koordynację możliwości** oferowanych przez posiadane zasoby: Za pomocą instrumentów, takich jak specjalne strony internetowe, możesz dostarczyć urzędnikom i obywatelom wiedzę, które działania w ramach informowania, konsultacji i uczestnictwa są w danej chwili podejmowane w obrębie struktur rządowych. Wytyczne i szkolenie mogą pomóc w osiągnięciu stanu, w którym obywatele napotykaliby na jednakowe standardy w interakcji z różnymi jednostkami administracji.

— **opracuj siatkę** urzędników odpowiedzialnych za informowanie, konsultacje i uczestnictwo w działaniach administracji. Podstawą do tego są regularne spotkania. Siatka taka pomaga zebrać w jednym miejscu wiedzę na temat umiejętności urzędników (np. w postaci dostępnej on-line bazy danych z nazwiskami i dziedzinami specjalizacji) i pozwala na dzielenie się doświadczeniem (takimi jak doświadczenia władz lokalnych lub innego kraju).

— **wspieraj innowacje**: Zidentyfikuj i upowszechnij przykłady dobrych praktyk (poprzez organy centralne, regularny biuletyn itp.) i nagradzaj innowacyjne praktyki (np. za pomocą nagród rocznych).

Patrz także: „Jakie zastosować elementy informowania?” w „Stwórz ramy!” (część II).

8. ODPOWIEDZIALNOŚĆ

Obowiązkiem władz jest uwzględnienie wkładu obywateli – pozyskanego drogą zbierania opinii zwrotnych, poprzez konsultacje społeczne lub aktywne uczestnictwo. Aby zwiększyć tę odpowiedzialność, władze muszą zapewnić otwarty i przejrzysty proces tworzenia polityki, podlegający zewnętrznej kontroli i przeglądowi.

Aby wcielić tę zasadę w życie:

— **podawaj jednoznaczne informacje** na temat harmonogramu podejmowania decyzji oraz sposobu przedstawiania przez obywateli uwag i sugestii (np.

poprzez broszury informacyjne, w trakcie przesłuchań publicznych) oraz w jakim stopniu ich dotychczasowy wkład został oceniony i włączony w podejmowane decyzje (np. uwzględniony w sprawozdaniach podsumowujących lub dokumentach sesji końcowej).

— **wyjaśnij schemat odpowiedzialności** i przypisz konkretne zadania poszczególnym jednostkom lub urzędnikom państwowym (dotyczące np. przygotowania informacji lub opracowywania sprawozdań). Zadbaj o to, by podział tych zadań był powszechnie znany (zapewniając np. kontaktowy e-mail na stronie internetowej).

Zobacz także: „Stwórz ramy!” i „Jakie zastosować narzędzia ewaluacji?” w „Wybierz i korzystaj z narzędzi!” (część II) i Wskazówka 9 (część III).

9. EWALUACJA

Ewaluacja jest niezbędna w celu dostosowania się do nowych wymagań i zmieniających się warunków podejmowania decyzji politycznych. Władze potrzebują narzędzi, informacji i środków do ewaluacji swej skuteczności w umacnianiu relacji z obywatelami.

Aby wcielić tę zasadę w życie:

— **zbieraj dane** na temat kluczowych aspektów inicjatyw w ramach informowania, konsultacji i uczestnictwa (jak np. otrzymywane skargi) i zaplanuj proces zbierania danych już na samym początku (poprzez np. okresowe badania opinii publicznej, odnotowywanie ilości uczestników przesłuchań publicznych).

— **opracuj odpowiednie narzędzia ewaluacji**. Można to zrobić np. poprzez interdyscyplinarne grupy robocze skupiające ekspertów do spraw konsultacji, ewaluacji i audytu. Propaguj korzystanie z narzędzi.

— **zaangażuj obywateli w ewaluację** konkretnych wydarzeń (np. poprzez ankiety), jak również w ogólne działania władz na rzecz wzmocnienia relacji rząd-obywatel (np. poprzez panel przeglądowy).

Patrz także: „Jakie zastosować elementy ewaluacji?” w „Stwórz ramy!”; „Jak zaplanować ewaluację?” w „Planuj i działaj strategicznie!”; „Jakich użyć narzędzi do ewaluacji?” w „Wybierz i korzystaj z narzędzi!”; „Jak korzystać z technologii informacyjno-komunikacyjnych do przeprowadzenia ewaluacji?” w „Korzystaj z nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT)!” (część II).

10. AKTYWNY UDZIAŁ OBYWATELI

Władze zyskują dzięki aktywności obywateli i dynamicznemu społeczeństwu obywatelskiemu. Organy administracji mogą podjąć konkretne działania w celu ułatwienia dostępu obywateli do informacji i uczestnictwa, podnoszenia świadomości oraz wzmacniania edukacji i zdolności obywatelskich. Władze mogą też wspierać budowanie potencjału do działania wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Aby wcielić tę zasadę w życie:

— **zainwestuj w edukację obywatelską** dorosłych i młodzieży (np. w szkolenia, imprezy, kampanie podnoszenia świadomości). Wspieraj inicjatywy podejmowane przez innych w tym samym celu (np. sponsorowanie imprez organizacji społeczeństwa obywatelskiego).

— **sprzyjaj budowaniu społeczeństwa obywatelskiego**, wspierając rozwój ram prawnych (dotyczących prawa do stowarzyszania się, zachęt podatkowych itp.), zapewniając pomoc (w postaci dotacji i szkoleń), rozwijając współpracę (w ramach wspólnych projektów, przekazywania świadczenia usług itp.) oraz zapewniając możliwości regularnego dialogu – np. w ramach wspólnie określonych ram interakcji rządu ze społeczeństwem obywatelskim.

Patrz także: „Dlaczego istotne jest wzmacnianie relacji rząd-obywatel?” (część I) oraz „Wybierz i korzystaj z narzędzi!” (część II).

03

CZĘŚĆ

Z jakich korzystać wskaźników?

— Dziesięć wskaźników działania

79

Dziesięć wskazówek działania

Jesteś zatem gotów przystąpić do działań w ramach informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa? Prosimy wstrzymać się na chwilę lub raczej na dziesięć chwil. W tej części książki znajdziecie dziesięć ważnych wskazówek, które należy mieć w pamięci przy wzmacnianiu relacji rząd-obywatel: wskazówki te są bowiem oparte na doświadczeniu w tej dziedzinie. Pomogą one osiągnąć sukces w informowaniu, konsultacjach i aktywnym angażowaniu obywateli w podejmowanie decyzji politycznych.

Wskazówka 1

Podejdź do sprawy poważnie

Drukowanie nawet wielkiej ilości broszur nie wystarczy do wzmocnienia relacji rząd-obywatel. Stan stosunków władz z obywatelami nie może być mierzony liczbą opublikowanych dokumentów czy wyprodukowanych filmów wideo. Chociaż te liczby mogą być ważne, głównym pytaniem jest, jak te produkty są używane. Jakie przekazują informacje? Czy dotrą one do odbiorców, czy też zakończą swój żywot w zakurzonej szafie? Czy obywatele rzeczywiście korzystają z tych informacji, czy też raczej je odrzucają? Czy władze uwzględniają w swoich działaniach reakcje obywateli, czy też pozostają na nie głuche? Czy działania władz skutkują wzmocnieniem relacji z obywatelami, czy też pozostawiają je bez zmian lub nawet pogarszają?

Aby osiągnąć sukces, władze muszą zaplanować działania w zakresie informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa. Wzmocnienie relacji rząd-obywatel oznacza pracę – ciekawą i nawet satysfakcjonującą, taką jednak, którą należy potraktować poważnie. Chodzi tu o ustalenie celów, planowanie i realizację niezbędnych do ich osiągnięcia działań oraz ocenę, czy cele te zostały osiągnięte. Chodzi też o otwarcie władz na obywateli, budowanie i pogłębianie relacji, które wspierają demokrację. W tej działalności można także korzystać z pięknie wydanych broszur – byle tylko służyły realizacji tych celów.

Wskazówka 2

Postaw się w pozycji obywatela

Przed przystąpieniem do działania, postaw się w pozycji obywatela i spójrz na dany problem z jego perspektywy i z należyтым szacunkiem. Dlaczego obywatele w ogóle mieliby być zainteresowani uzyskaniem dostępu do informacji lub dostarczaniu opinii zwrotnych? W rzeczywistości wielu obywateli często niechętnie patrzy na perspektywę angażowania się w działania prowadzone przez władze w ramach informowania, konsultacji i promowania uczestnictwa. Mogą oni dojść do wniosku, że to strata czasu. Mogą pozostawić te sprawy do załatwienia organom rządowym, parlamentowi i pozostałym obywatelom. Mogą także nie ufać informacjom władz lub wątpić w czystość przyświecających im intencji.

Gdy władze i jej urzędnicy nie patrzą na dany problem z perspektywy obywateli, mogą łatwo nabrać nierealistycznych oczekiwań co do ich reakcji. Bardzo często dochodzi wtedy do rozczarowania. Z drugiej strony urzędnicy państwowi mogą przyjąć protekcjonalne podejście do obywateli. Taki brak szacunku prowadzi jednak szybciej do pogorszenia niż do poprawy wzajemnych stosunków.

Gdy władze od samego początku patrzą na daną kwestię z perspektywy obywatela, dostrzegają, jak cennym i ograniczonym zasobem jest jego czas. Aby pozyskać uwagę obywateli i namówić ich do większego zaangażowania, władze muszą dostosować swoją działalność do potrzeb obywateli. Oznacza to, że język i styl działań muszą zostać dostosowane do poziomu odbiorcy, co pozwoli na to, by interakcja stała się dla tego ostatniego atrakcyjna i interesująca, a także przyjazna, szczerza i niepodejmowana pod przymusem. Gdy władze angażują obywateli w podejmowanie decyzji politycznych, tworzą po ich stronie serię oczekiwań. Władze muszą udowodnić obywatelom, że ich wkład jest cenny i brany pod uwagę przy kształtowaniu polityki. Jeśli tego nie zrobią, obywatele mogą nie zechcieć poświęcać swego cennego czasu na podobne inicjatywy w przyszłości.

Wskazówka 3

Spełnij to, co obiecałeś

Udawanie i manipulacja odbijają się rykoszetem; najważniejsze jest dotrzymanie obietnic i budowanie atmosfery zaufania. Jeśli władze chcą wzmocnić swoje stosunki z obywatelami, muszą spełnić to, co obiecały. Udając, że dostarczają pełnej informacji, prosząc o opinie obywateli, aktywnie angażując ich w tworzenie polityki i nie wykorzystując potem tego wkładu, władze mogą doprowadzić do rozczarowania obywateli. To zaś sprawi, że trudniej będzie zaangażować ich w przyszłości. Udawanie to w tym wypadku prowadzenie działalności utartymi drogami przy zachowaniu minimum pozorów prowadzenia konsultacji z obywatelami. Udawanie to również twierdzenie, że obywatele są zaangażowani w sposób otwarty i przedstawicielski, podczas gdy w rzeczywistości do uczestnictwa zaprasza się tylko tych, których poglądy są podobne do własnych. Udawanie to zachowanie pozorów, iż prawa obywateli do równego dostępu do pełnych i bezstronnych informacji są przestrzegane, podczas gdy w rzeczywistości informacje te mają charakter jednostronny lub niekompletny i są dostępne tylko dla nielicznych.

Oczywiście władze mogą korzystać z przedstawionych w tym podręczniku narzędzi do celów innych niż umacnianie relacji rząd-obywatel. Mogą z nich korzystać np. dla zażegnania protestów, odwrócenia krytyki, odroczenia podjęcia trudnej decyzji, przerzucenia na innych winy za niepopularne decyzje lub kosmetycznego jedynie reagowania na presję międzynarodową. Czyniąc tak, powinny jednak być świadome, że prowadzi to do pogorszenia stosunków z obywatelami – z poważnymi konsekwencjami dla własnej legitymizacji i demokracji. We wzmocnianiu relacji rząd-obywatel nie chodzi o „sprzedawanie polityki”: nie ma tu nic, co rząd mógłby sprzedać, a obywatel kupić. Czerpanie korzyści z zaangażowania obywateli w kształtowanie polityki wymaga od władz postępowania zgodnego z wytycznymi i zasadami określonymi w części II – nie tylko w zakresie ich formy, ale i ducha.

Nawet przy najlepszych intencjach władze mogą popaść w pułapkę niespełnionych obietnic i wywołać rozczarowanie obywateli. Może się tak zdarzyć, gdy okazuje się, że dane działania muszą być zawieszane, bo wyczerpały się środki albo też ponieważ kierownictwo nie w pełni rozumie czy docenia ich cel i znaczenie. Urzędnicy państwowi mogą zatem w takich przypadkach być pozostawieni samym sobie w kluczowych momentach, np. gdy wkład obywateli należy włączyć do procesu podejmowania decyzji. Tu znowu kluczowe dla osiągnięcia sukcesu znaczenie ma planowanie, zapewnienie finansowania i trwałe zaangażowanie się w dany proces kierownictwa.

Wskazówka 4

Przestrzegaj ustalonych terminów

Na stworzenie ściślejszych relacji rząd-obywatel i doczekanie się ich efektów potrzeba czasu. Informowanie, konsultacje i aktywne uczestnictwo też wymagają czasu – nie ma tu drogi na skróty. Mówiąc wprost, obywatele nie nabędą nagle większego zaufania do władz tylko dlatego, że te wyszły ku nim z jakąś pojedynczą inicjatywą. Obywatele nie zaangażują się też w konkretne działania polityczne bez wcześniejszego zapoznania się z nimi i opracowania własnych propozycji. Działania ukierunkowane na wzmocnienie relacji rząd-obywatel potrzebują czasu na ich realizację i dodatkowo czasu na pojawienie się efektów.

Bezpośrednie efekty zaangażowania obywateli zależą w dużym stopniu od tego, kiedy obywatele zaangażowano. Jeśli stało się to na późniejszym etapie cyklu danej polityki – tuż przed lub nawet po podjęciu decyzji – to obywatele nie mogli mieć rzeczywistego wpływu na kształt tej polityki. Zbyt późne ich zaangażowanie może mieć negatywne skutki. Natomiast władze, włączając obywateli we wczesnej fazie cyklu – w fazie przygotowań i badań – mogą osiągnąć znacznie większe efekty.

Wskazówka 5

Bądź kreatywny

Nie ma gotowych sposobów na poradzenie sobie z pojawiającymi się wyzwaniami. Stosunki pomiędzy władzami a obywatelami nie są takie same w poszczególnych krajach. Dlatego rządy muszą prowadzić swoją działalność w kontekście konkretnych sytuacji i wyzwań – twórczo i innowacyjnie. Metody i przykłady przedstawione w tym podręczniku zostały opracowane dla zapewnienia wglądu i inspiracji w tworzeniu własnych rozwiązań. Dla wzmocnienia relacji rząd-obywatel najważniejsze wnioski to: uczenie się od innych, identyfikowanie nowych możliwości, branie pod uwagę lokalnej dynamiki oraz wykorzystanie własnej kreatywności i innowacyjności.

To byłoby takie łatwe: ustalić z góry cele, odbiorcę, narzędzia i już! Na szczęście lub nieszczęście – tak nie jest. Stosunki między władzami a obywatelami są dynamiczne: ich kontekst zmienia się w zależności od czasu, obszaru, danego problemu i możliwości kształtowania polityki, jak również od określonego kręgu odbiorców i poszczególnych obywateli. Władze skazują się na przykre niespodzianki, jeśli ich działania są oderwane od ogólnych celów politycznych, jeżeli nie uwzględniają one nowych ważnych odbiorców lub jeśli stosowane przez nich narzędzia są przestarzałe i nie pozwalają już na dotarcie do obywateli.

Nowoczesne narzędzia, takie jak technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT), oferują nowe, ekscytujące możliwości. Tak jak miało to już miejsce w historii po wynalezieniu gazet, radia i telewizji. Jak w każdym poprzednim kroku w ewolucji mediów, rozwój nowych technologii wydaje się prowadzić do rozszerzenia i uzupełnienia tradycyjnych środków przekazu, a nie do całkowitej zamiany ich na inne. Władze popełniłyby błąd, ignorując tę lekcję historii i koncentrując swoje działania wyłącznie na technologiach ICT w poszukiwaniu iluzorycznego natychmiastowego rozwiązania dla wszystkich swoich problemów. Aby były skuteczne, technologie informacyjno-komunikacyjne muszą być zintegrowane z tradycyjnymi narzędziami. Dodatkowo trzeba tu stawiać czoła wynikającym z ich stosowania nowym wyzwaniom, takim jak zapewnienie wszystkim do nich dostępu.

Cele, odbiorcy i instrumenty nie mogą być ustalone raz na zawsze – zależą one od sposobu, w jaki stosunki władz z obywatelami się rozwijają oraz od wyzwań, przed którymi stają władze, obywatele i państwo. Oznacza to, że władze powinny zaprojektować i dostosować swoje cele, narzędzia i działania tak, by pasowały do kontekstu służącego wzmocnieniu relacji rząd-obywatel. Relacje te są dynamiczne i takie też powinny być działania mające na celu ich wzmocnienie.

Wskazówka 6

Uwzględniaj opinie różnych grup

Staw czoła wyzwaniu politycznemu w postaci konieczności pogodzenia opinii napływających od różnych grup. Umacniając relacje rząd-obywatel poprzez konsultacje i aktywne uczestnictwo obywateli, władze otrzymują opinie zwrotne, które mogą później wykorzystać do poprawy procesu tworzenia polityki. Do tego momentu wszystko gra, ale co się dzieje w sytuacji, gdy władze dostają sprzeczne opinie z różnych stron? Ważne grupy interesu i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą silnie faworyzować pewne opcje polityczne. Z kolei badania opinii publicznej mogą wykazać, że takim opcjom sprzeciwia się większość ankietowanych obywateli. Jeśli władze koncentrują się na wkładzie dostarczanym przez zorganizowane grupy interesu, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i ekspertów, może okazać się, że wspierają w ten sposób opcje zaspokajające interesy niewielkiej części społeczeństwa. Jeśli natomiast postawią na wpieranie nastrojów szerokiego kręgu odbiorców, mogą przeoczyć potrzeby istotnych grup lub obszarów polityki. Z czyich zatem opinii korzystać? Rząd jest wybierany do opracowywania polityki i podejmowania decyzji. Może on zdecydować się na realizowanie żądań obywateli i grup – będąc otwartym na wkład obywateli w podejmowanie decyzji. Może również działać na swój własny sposób – decydując się na odgrywanie roli przywódczej. Którą drogą pójść? Jak rozwiązać te dylematy?

Odpowiedź brzmi: władze powinny uwzględniać te wszystkie interesy jednocześnie – w dalszym ciągu bowiem muszą podejmować decyzje i odgrywać rolę przywódczą, pozostając otwartymi na wkład ze strony opinii publicznej. Muszą zatem uwzględniać interesy ogółu społeczeństwa oraz poszczególnych rozproszonych jednostek, jak i grup zorganizowanych. Muszą umieć równoważyć interesy różnych grup, co pozwoli utrzymać ciągłość przy jednoczesnym uwzględnieniu niezbędnych zmian. W pewnym sensie na tym właśnie polega praca organów władz. Wzmacnianie relacji rząd-obywatel dostarcza narzędzi do rozwiązywania tych dylematów, nie określając z góry skutków decyzji rządowych. Informowanie, konsultacje i aktywne uczestnictwo mogą prowadzić do szerszego uwzględniania interesów różnych grup i szerszego konsensusu. Mogą one jednak również ujawnić istniejące różnice zdań i wywołać zdziwienie tej czy innej strony. Umacnianie relacji rząd-obywatel powinno prowadzić do propagowania zrozumienia i wyjaśniania kwestii prowadzonej polityki, zapewnienia obywatelom i zainteresowanym stronom możliwości wyrażenia swoich opinii, przedstawienia uwag i podzielenia się nimi z innymi. Tym samym władze uzyskują szerszy przegląd opinii i interesów, a także sposób na ich pogodzenie i lepszą podstawę do podejmowania decyzji.

Wskazówka 7

Bądź przygotowany na krytykę

Krytyka i debata są częściami demokracji. Prowadzenie konsultacji z obywatelami i angażowanie ich w kształtowanie polityki rzadko skutkują owacją na stojąco dla rządu. Jeśli obywatelom rzadko daje się szansę, by zostali wysłuchani, mogą skorzystać z pierwszej nadarzającej się okazji do wyrażenia gniewu lub frustracji. Albo mogą po prostu zdecydować się więcej nie reagować na kierowane do nich propozycje. Dla idealistów w strukturach rządu może to być bardzo rozczarowujące doświadczenie. Sądząc, iż polityka władz jest słuszna i pozostaje w interesie obywateli, mogą przeżyć oni wstrząs w momencie, gdy spotkają się ze sprzeczną reakcją opinii publicznej. Złotą zasadą w informowaniu, konsultacji i aktywnym uczestnictwie jest: Jeśli zachęcasz obywateli do powiedzenia tego, co myślą, nie reaguj zdziwieniem, gdy zrobią dokładnie to, o co prosisz. I bądź przygotowany na to, że ich pomysły mogą zupełnie nie pasować do twoich. W końcu celem jest tu pozyskanie od obywateli opinii, a nie oklasków.

Podobnie jak z krytyką ze strony obywateli, urzędnicy państwowi mogą mieć problem z krytycznym podejściem przedstawicieli prasy, grup interesu i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Krytycy rządu mogą w rzeczywistości próbować wykorzystać działania władz w ramach konsultacji i aktywnego uczestnictwa jako okazję do wyrażenia swego sprzeciwu. Sytuacja jest tu dość podobna do tej, gdy odrębne opinie wyrażają poszczególni obywatele – ale w tym przypadku władzom może być znacznie trudniej na te opinie odpowiedzieć. W przeciwieństwie do głosu pojedynczego obywatela, opinie mediów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego docierają do szerokiej grupy odbiorców. Krytyka ze strony mediów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego może prowadzić do otwartego sporu i konfliktu. Oczywiście nie jest tak, że władze nie mogą na nieuzasadnioną krytykę reagować; mają przecież prawo do wyjaśnienia swego punktu widzenia. Powinny jednak liczyć się z możliwością krytyki i wybuchu konfliktu, nawet jeśli ich polityka opiera się na otwartym podejściu do obywateli, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i mediów. Informowanie, konsultacje i aktywne uczestnictwo rzeczywiście zwiększają szanse na konstruktywną debatę, lepszą politykę i większe zaufanie do rządu. Nie stanowią one jednak ochrony przed krytyką i konfliktami, ponieważ te są po prostu częściami demokracji.

Wskazówka 8

Zaangażuj swoich pracowników

Bądź otwarty i angażuj zarówno własny personel, jak i ekspertów z zewnątrz. Władze mogą wykorzystać działania w ramach informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa jako okazję, by spojrzeć w lustro i zadać sobie pytanie: Jak radzimy sobie z tworzeniem i wdrażaniem polityki wewnątrz struktur władzy? Czy nasi pracownicy są informowani o nowych inicjatywach politycznych? Czy ich wkład jest brany pod uwagę? Czy pracownicy aktywnie uczestniczą w rozwoju i planowaniu polityki oraz w jej realizacji? Czy są zaangażowani w tworzenie ram, planowanie i działania na rzecz wzmocnienia relacji rząd-obywatel?

Jeśli władze proszą obywateli o dostarczenie istotnego wkład mającego prowadzić do usprawnienia polityki, mogą również w tym samym celu zwrócić się o opinie do swego własnego personelu. Tak jak w przypadku obywateli, zaangażowanie własnych pracowników nie oznacza, że oddaje się im prawo do podejmowania decyzji; chodzi tu jedynie o użycie szeregu różnych sposobów na kształtowanie tych decyzji. Wyższa kadra kierownicza może obawiać się, że informowanie pracowników i angażowanie ich na szerszą skalę może prowadzić do dodatkowej pracy i dodatkowych wysiłków. To może być prawdą na początku, ale równie dobrze może oznaczać mniej pracy na dalszych etapach. Dzieje się tak dlatego, ponieważ poprzez wymianę informacji z pracownikami i uwzględnienie ich wkładu rządu mogą osiągać swoje cele lepiej i skuteczniej. Stosując wewnątrz własnych struktur praktyki stosowane poza nimi, władze pokazują, iż działają spójnie. Krok po kroku mogą one budować wewnętrzną kulturę otwartości, przejrzystości i zaangażowania – kulturę, która z kolei zwiększa szanse na udane wzmocnienie relacji rząd-obywatel.

Wskazówka 9

Opracuj spójną politykę

Zapamiętaj: wzmacnianie relacji rząd-obywatel samo w sobie już jest polityką. Stanowi użyteczne wsparcie dla podejmowania decyzji przez administrację, jak i dla samego procesu demokracji. Nie zwalnia władz z odpowiedzialności za podejmowanie decyzji i nie stanowi alternatywy dla powszechnie przyjętych instytucji i procesów demokracji przedstawicielskiej – takich jak debata parlamentarna i wybory. Zamiast tego stanowi istotne ich uzupełnienie i może być szeroko wykorzystywane jako takie.

Zrozumienie faktu, że informowanie, konsultacje i aktywne uczestnictwo są polityką samą w sobie, ma swoje konsekwencje. Rządy muszą rozważyć, na ile ma sens formalizowanie tej polityki. Podstawowy zestaw formalnych przepisów, zasad i struktur wydaje się być odpowiedni, aby zapewnić ramy dla dalszego rozwijania relacji rząd-obywatel. Obowiązkowe konsultacje mogą prowadzić do znacznych opóźnień we wdrażaniu danej polityki – nawet w przypadkach, gdy podejmowane są szybkie i terminowe działania. Do projektowania i stosowania zasad i działań mogą być potrzebne rozwiązania mniej formalne i bardziej elastyczne – dają one władzom większą swobodę co do wyboru rodzaju wdrażanych w danym momencie działań, nie zwalniając ich zarazem z obowiązku informowania, konsultacji i angażowania obywateli.

Niezależnie od tego, jakie podejście wybiorą, władze muszą zdawać sobie sprawę, że najbardziej istotny jest sposób, w jaki dana polityka będzie prowadzona. Władze muszą być zawsze w stanie wyjaśnić i uzasadnić swoje decyzje co do tego, kogo informowano, z kim się konsultowano, kogo i jak zaangażowano. Podobnie jak w każdej innej dziedzinie polityki, kluczowe są tu przejrzystość, odpowiedzialność oraz konieczność utrzymywania nadzoru.

Wskazówka 10

Działaj teraz

Lepiej zapobiegać niż leczyć. Nie czekaj, aż dany problem stanie się na tyle poważny, by musiał się nim zająć rząd. Bądź aktywny i wykorzystuj dostępne ci możliwości. Staraj się zapobiec problemom wywoływanym przez słaby poziom relacji władz z obywatelami. Nie zwlekaj z podjęciem działań do czasu, aż sytuacja przybierze skalę kryzysu. Przywracanie utraconego zaufania do władzy jest znacznie trudniejsze niż utrzymanie go, póki nie zostało jeszcze utracone.

Dla organów władzy nieposiadających dużego doświadczenia w pracy z narzędziami przedstawionymi w niniejszym podręczniku, ważne jest, aby zacząć działać – niekoniecznie jednak podejmując się wszystkiego na raz. Decydenci polityczni, urzędnicy administracji, jak i sami obywatele, potrzebują czasu, aby przyzwycząić się do procedur informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa. Najbardziej pożądane byłoby zapoznanie się z tymi procedurami krok po kroku. Początkiem mogłoby tu być stworzenie przez władze ogólnych ram prawnych, politycznych i instytucjonalnych oraz rozpoczęcie konkretnych działań pilotażowych dla zebrania doświadczeń. Łatwiejszym punktem startu mogą być działania zorientowane na informowanie i konsultacje. Z kolei w przypadku krajów, których władze już posiadają w tej dziedzinie wieloletnie doświadczenie, obszarem inwestowania w nowe możliwości techniczne i rozwój dobrych praktyk będzie z pewnością aktywne uczestnictwo. Na wszystkich etapach rozwijania ściślejszych relacji rząd-obywatel organy władz poszczególnych krajów mogą uczyć się z doświadczeń innych państw – np. tych, które są opisane w niniejszym podręczniku, jak i raporcie OECD, na którym podręcznik nasz jest oparty.

Nie ma sensu zwlekać, weźmy się zatem do roboty!

04

CZĘŚĆ

Skąd pozyskać więcej informacji?

91

- źródła OECD
- informacje ogólne
- ramy prawne
- ramy polityczne
- ramy instytucjonalne
- ewaluacja
- narzędzia informowania
- narzędzia konsultacji
- narzędzia aktywnego uczestnictwa
- narzędzia ewaluacji
- narzędzi informowania wykorzystujące ICT
- narzędzi konsultacji i aktywnego uczestnictwa wykorzystujące ICT

W tej ostatniej części podręcznika podane są źródła, w których można znaleźć dalsze informacje. Są one podzielone na kilka części dla ułatwienia poszukiwań. Źródła te obejmują ogólne zestawienia, dokumenty analityczne, jak również opisy i linki do praktycznych przykładów wzmocnienia relacji rząd-obywatel.



Źródła OECD

TYTUŁ	OPIS	DANE ŹRÓDŁOWE
<i>Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making</i> (Obywatele jako partnerzy: informowanie, konsultacje i uczestnictwo publiczne w tworzeniu polityki) (2001)	Publikacja ta zawiera szczegółowy opis i analizę działań krajów OECD w tym obszarze. Jest ona kluczowym dokumentem źródłowym i podstawą niniejszego podręcznika.	Publikacja w ofercie sprzedaży księgarni OECD on-line: http://www.oecd.org/bookshop/
<i>Engaging Citizens in Policy-making</i> (Zaangażowanie obywateli w tworzenie polityki) (2001)	Publikacja nr 10 serii Usług Zarządzania Publicznego (PUMA), przeznaczona dla polityków i wyższych urzędników państwowych.	Bezpłatnie dostępna na stronie OECD Zarządzanie Publiczne: http://www.oecd.org/puma/
<i>Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making</i> (Obywatele jako partnerzy: podręcznik OECD na temat informowania, konsultacji i uczestnictwa publicznego w tworzeniu polityki) (2001)	Podręcznik oferuje doradztwo w zakresie stosowania w praktyce polityki i konkretne przykłady doświadczeń krajów OECD.	Publikacja w ofercie sprzedaży księgarni OECD on-line: http://www.oecd.org/bookshop/ oraz dostępna bezpłatnie na stronie OECD Zarządzanie Publiczne: http://www.oecd.org/puma/
<i>Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries</i> (Zaufanie do władz: przedsięwzięcia w kwestii etyki w krajach OECD) (2000)	Przegląd rozwiązań w aspektów etycznych w zarządzaniu, stosowanych w krajach OECD, w tym także bieżących trendów i obiecujących praktyk.	Publikacja w ofercie sprzedaży księgarni OECD on-line: http://www.oecd.org/bookshop/
<i>Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries</i> (Tworzenie publicznego zaufania: przedsięwzięcia w kwestii etyki w krajach OECD) (2000)	Publikacja nr 7 serii Usług Zarządzania Publicznego (PUMA), przeznaczona dla polityków i wyższych urzędników państwowych.	Bezpłatnie dostępna na stronie OECD Zarządzanie Publiczne: http://www.oecd.org/puma/
<i>Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries</i> (Analiza wpływu regulacji: najlepsze praktyki w krajach OECD) (1997)	Analiza wpływu regulacji stosowanych w krajach OECD, w tym także w odniesieniu do publicznych konsultacji.	Publikacja w ofercie sprzedaży księgarni OECD on-line: http://www.oecd.org/bookshop/

Informacje ogólne

TYTUŁ	OPIS	DANE ŹRÓDŁOWE
<i>White Paper on Governance in the EU (Biała księga na temat zarządzania publicznego w UE)</i> , Komisja Europejska (2001)	Księga zawiera zbiór zaleceń w sprawie zwiększenia demokracji w Europie.	governance/areas/group3/index_en.htm
<i>Report by the Working Group on Consultation and Participation of Civil Society (Raport grupy roboczej d.s. konsultacji i uczestnictwa w społeczeństwie obywatelskim)</i> , Komisja Europejska (2001)	Przegląd formalnych warunków uczestnictwa w europejskim procesie decyzyjnym.	www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/index_en.htm www.europa.eu.int/comm/
<i>The Open Sweden Campaign (Kampania "Otwarta Szwecja")</i> , Ministerstwo Sprawiedliwości Szwecji (2001)	Inicjatywa w celu dalszego zwiększenia dostępu i otwartości w sektorze publicznym.	http://www.oppnasverige.gov.se/se/?24335
<i>High-Quality Services, Good Governance and a Responsible Civic Society: Guidelines of the Policy of Governance (Usługi wysokiej jakości, dobre zarządzanie i odpowiedzialne społeczeństwo obywatelskie: wytyczne zarządzania)</i> , Ministerstwo Finansów Finlandii (1998)	Przykład krajowych ram politycznych dla dobrego zarządzania i zaangażowania obywateli.	http://www.vn.fi/vn/vm/english/public_management/govern.htm

Ramy prawne

TYTUŁ	OPIS	DANE ŹRÓDŁOWE
<i>Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do organów sprawiedliwości w kwestiach środowiskowych)</i> , Komitet Polityki Środowiskowej UN-ECE (1998)	Konwencja ta, znana również jako „Konwencja z Aarhus”, określa ramy praw obywateli w dziedzinie ochrony środowiska i ma na celu „wzmoczenia odpowiedzialności i przejrzystości w procesie podejmowania decyzji”.	http://www.mem.dk/aarhus-conference/issues/public-participation/ppartikler.htm
<i>Ustawa na temat otwartości w działaniach rządu – Finlandia (1999)</i>	Przykład przepisów krajowych dotyczących dostępu do informacji.	http://www.om.fi/1184.htm#alku
<i>The Freedom of Information Act - U. S. (Ustawa o wolności obiegu informacji – USA) (1966, uzupełniona w 1996)</i>	Przykład aktualizacji obowiązujących przepisów krajowych dotyczących wolności obiegu informacji, niezbędnej w celu uwzględnienia dokumentów elektronicznych.	http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm

Ramy polityczne

TYTUŁ	OPIS	DANE ŹRÓDŁOWE
<i>Canadian Government Communications Policy (Polityka komunikowania się ze społeczeństwem władz Kanady) (1996)</i>	Przykład krajowej polityki promującej „aktywne” dostarczanie informacji.	http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm1e.html
<i>Code of Practice on Written Consultation (Kodeks praktyk stosowanych w pisemnych konsultacjach) – Rada Ministrów Wielkiej Brytanii (2000); On-line register of government consultations (Rejestr w systemie on-line rządowych konsultacji)</i>	Zestaw wytycznych dla urzędników służby cywilnej i informacji na temat możliwości przeprowadzania konsultacji z obywatelami.	http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm
<i>Consulting Ethnic Minority Communities: An Introduction for Public Services (Konsultacje z mniejszościami etnicznymi: wprowadzenie do świadczeń publicznych) – Rada Ministrów Wielkiej Brytanii (2001)</i>	Krótki przegląd kluczowych zagadnień w podejmowaniu udanych konsultacji z różnymi społecznościami.	http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm
<i>Community Consultation Register; Community Consultation Protocol: A Guide to Consultation Processes for the ACT Government; Community Consultation Manual: Hands on Help for Planning Effective Consultation Strategies (Rejestr konsultacji społecznościowych; protokół konsultacji społecznościowych; przewodnik procesów konsultacji dla władz Australijskiego Terytorium Stołecznego; Podręcznik konsultacji społecznościowych: wskazówki pomocne w planowaniu efektywnych strategii konsultacji) – Australijskie Terytorium Stołeczne (2001)</i>	Łączony „pakiet” wytycznych polityki w sprawie konsultacji i praktycznych instrumentów dla obywateli i urzędników.	http://www.act.gov.au/cmd/documents.cfm
<i>Improving Policy Instruments through Impact Assessment (Ulepszanie instrumentów polityki poprzez oszacowanie skutków) – Raport SIGMA nr 31, OECD (2001)</i>	Zawiera informacje na temat przeprowadzania konsultacji w procesie oszacowywania skutków.	http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/

Ramy instytucjonalne

TYTUŁ	OPIS	DANE ŹRÓDŁOWE
<i>La Commission d'Acces aux Documents Administratifs (Komisja d.s. dostępu do dokumentów administracyjnych)</i> – Francja	Instytucja do udzielania informacji i asystowania przy wdrażaniu obywatelskich praw dostępu do informacji.	http://www.cada.fr/
<i>Access to Information Review Task Force (Przeglądowa grupa zadaniowa d.s. dostępu do informacji)</i> – Kanada	Grupa zadaniowa kontrolująca kwestie poprawy dostępu do informacji rządowych dla wszystkich obywateli zaangażowanych w konsultacje.	http://www.atirtf-geai.gc.ca/home-e.html
<i>Parlamentarny komisarz d.s. ochrony danych i wolności obiegu informacji</i> – Węgry	Przykład instytucji rzecznika praw obywatelskich nadzorującego przestrzeganie praw dostępu do informacji oraz prywatności.	http://www.obh.hu/
<i>Commission Nationale du Debat Public (Narodowa Komisja Debaty Publicznej)</i>	Stała komisja obejmująca urzędników rządowych, deputowanych i przedstawicieli organizacji pozarządowych, organizująca publiczne przesłuchania i debaty na temat skutków dla środowiska głównych projektów rozwoju infrastruktury.	http://www.environnement.gouv.fr/ministere/comites-conseils/cndp-fiche-descriptive.htm

Ewaluacja

TYTUŁ	OPIS	DANE ŹRÓDŁOWE
<i>An Evaluation of the Cabinet Office Guide: How to Conduct Written Consultation Exercises (Prodręcznik ewaluacji dla rządu: Jak przeprowadzać pisemne konsultacje)</i> – Rada Ministrów Wielkiej Brytanii (2000)	Ewaluacja wdrożenia wytycznych władz centralnych w kwestii konsultacji i ich skutków.	http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/evaluate.htm
<i>Obywatelska kontrola ewaluacji: Problem formułowania alternatyw</i> – szwedzka Agencja Zarządzania Publicznego (2000)	Kontrola wkładu publicznego w procesy ewaluacji.	http://www.statskontoret.se/english/index.htm

Narzędzia informacji

TYTUŁ	OPIS	DANE ŹRÓDŁOWE
<i>Centrum Globalnej Informacji Środowiskowej</i> – Japonia	Centrum informacyjne mające podnosić świadomość kwestii środowiskowych i stanowić platformę współpracy rządu, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych.	www.geic.or.jp
<i>Podręcznik obywatela</i> – Grecja (publikacja roczna)	Ponad 1300-stronicowy podręcznik ze wskazówkami, gdzie można znaleźć informacje na temat procedur administracyjnych i świadczeń publicznych. Dostępny także w systemie on-line.	www.gspa.gr

Narzędzia konsultacji

TYTUŁ	OPIS	DANE ŹRÓDŁOWE
<i>Obywatele i sektor publiczny</i> – Ministerstwo Finansów Danii (1998)	Przykład użycia ankiet w ocenie satysfakcji (bądź jej braku) obywateli z funkcjonowania sektora publicznego.	www.fm.dk/udgivelser/publikationer/citizens_public_sector_1998
<i>Public Opinion Surveys as Input to Administrative Reform (Badania opinii publicznej jako wkład w reformę administracyjną)</i> – Raport SIGMA nr 25, OECD (1998)	Przegląd praktyk zbierania i wykorzystywania danych opinii publicznej.	http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/
<i>Guide des bonnes pratiques pour l'ecoute des beneficiaires (Podręcznik dobrych praktyk wysłuchiwania użytkowników)</i> – Ministerstwo Wyposażenia, Transportu i Spraw Mieszkaniowych (2001)	Podręcznik zawierający praktyczne wskazówki na temat pozyskiwania i uwzględniania wkładu obywateli.	http://www.minefi.gouv.fr/minefi/index.htm
<i>Młodzieżowe Forum Demokracji</i> – Norwegia	Forum obywatelskie dostarczające wkładu młodzieży w tworzenie polityki.	odin.dep.no/bfd/engelsk/

Narzędzia aktywnego uczestnictwa

TYTUŁ	OPIS	DANE ŹRÓDŁOWE
<i>Policy Toolkit for Public Involvement in Decision-Making (Podręcznik polityki w kwestii zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne)</i> – Health Canada (2000)	Obszerny podręcznik dla urzędników rządowych aktywnego zaangażowania obywateli w tworzenie polityki.	http://www.hc-sc.gc.ca/english/index.htm

Narzędzia ewaluacji

TYTUŁ	OPIS	DANE ŹRÓDŁOWE
<i>Who are the Question-makers? A Participatory Evaluation Handbook (Kto stawia pytania? Podręcznik zaangażowania w ewaluację)</i> – OESP/UNDP (1997)	Praktyczny przewodnik i pomoc szkoleniowa w angażowaniu obywateli w działania w ramach ewaluacji.	http://www.undp.org/eo/documents/who.htm
<i>Assessment of Metropolitan Transportation Commission Public Involvement Procedures (Oszacowanie procedur zaangażowania opinii publicznej przez Komisję Transportu Miejskiego)</i> – MTC, San Francisco, USA (2000)	Przykład niedawno opublikowanego raportu oszacowującego program zaangażowania publicznego obywateli.	http://www.mtc.ca.gov/whats_happening/outreach_eval.htm

Narzędzia informacji wykorzystujące ICT

TYTUŁ	OPIS	DANE ŹRÓDŁOWE
<i>Government Strategy On-line (Rządowa strategia on-line)</i> – Australia (2000)	Ramy strategiczne do użycia nowych technologii przez organy władz w zapewnianiu informacji i usług w systemie on-line.	http://govon-line.gov.au/projects/strategy/StrategicPriorities.htm
<i>Guida alle norme (Przewodnik legislacji)</i> – włoska Rada Ministrów	Podręcznik zawierający dostępne w systemie on-line źródła na temat procedur legislacyjnych.	http://www.governo.it/sez_guida/ricerca_sito.html
<i>Pytania i odpowiedzi na temat euro</i> – Komisja Europejska	Interaktywna baza danych na temat nowej waluty Unii Europejskiej, opublikowana we wszystkich (ówczesznie) 11 językach urzędowych UE.	europa.eu.int/euro/quest

100

Narzędzia konsultacji i aktywnego uczestnictwa wykorzystujące ICT

TYTUŁ	OPIS	DANE ŹRÓDŁOWE
<i>Podziel się swymi opiniami z nami!</i> – Departament Zarządzania Publicznego, Ministerstwo Finansów Finlandii	Funkcjonujące w systemie on-line otwarte forum dyskusyjne, poświęcone specyficznym kwestiom, o jakich pragnęliby dyskutować obywatele, zapewniające także materiały i linki do źródeł.	www.otakantaa.fi
<i>Guide du courrier électronique</i> – Interministerialna Delegacja d.s. Reformy Państwa (DIRE), Francja	Podręcznik dla urzędników publicznych odbierania i odpowiadania na e-maile obywateli.	www.fonction-publique.gouv.fr/lactualite/lesgrandsdossiers/guidecourrierelectronique2/dire/intro.htm