

Polityka Partycypacji i Transparentności Ministerstwa Cyfryzacji

Czym jest Polityka Partycypacji i Transparentności Ministerstwa Cyfryzacji?

Polityka Partycypacji i Transparentności (PPiT) Ministerstwa Cyfryzacji (MC) została opracowana z myślą o zwiększeniu zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne dotyczące cyfryzacji oraz poprawie przejrzystości działań resortu. PPiT opiera się na międzynarodowych doświadczeniach, nowych standardach i dobrych praktykach w obszarze demokratycznych innowacji, które pomagają modernizować publiczne systemy zarządzania.

Jednym z podstawowych dokumentów, na których opiera się PPiT są zalecenia Komisji Europejskiej z dnia 12 grudnia 2023 r. w *sprawie propagowania zaangażowania obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesy kształtowania polityki publicznej oraz ich skutecznego uczestnictwa w tych procesach (2023/2836)*. W treści dokumentu wyraźnie zostało podkreślone, że „państwa członkowskie powinny stworzyć i utrzymywać bezpieczne otoczenie sprzyjające organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i obrońcom praw człowieka, aby zwiększyć ich skuteczne zaangażowanie i zapewnić im możliwość aktywnego uczestnictwa w procesach kształtowania polityki publicznej, a tym samym odgrywania kluczowej roli w demokracjach w Unii”. Ponadto w dokumencie wskazano także, że „należy zapewnić udział obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesach kształtowania polityki publicznej na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, europejskim i międzynarodowym”¹.

PPiT obejmuje wprowadzenie nowoczesnych form partycypacji obywatelskiej, narzędzi konsultacyjnych i działań wdrażających oraz wspierających, które umożliwią i ułatwią udział w konsultacjach osobom, które do tej pory nie miały takiej możliwości lub o niej nie wiedziały. Zaproponowane przez nas działania, oprócz wzmocnienia dialogu społecznego i poczucia realnego wpływu na kształt polityk i decyzje publiczne, mają również na celu zapewnienie otwartości i dostępności informacji o pracach MC. Chcemy, aby zainicjowane przez nas zmiany w przyszłości przełożyły się na zwiększenie zaufania do administracji publicznej, a także jakość stanowionych regulacji, ich akceptację społeczną oraz skuteczność realizacji zadań publicznych w Polsce.

Spis treści

1. Słownik pojęć.....	2
-----------------------	---

¹ [EUR-Lex - 32023H2836 - EN - EUR-Lex.](#)

2.	Wprowadzenie	3
3.	Cele i działania PPIiT	4
4.	Szczegółowe działania wdrażające i wspierające	5
5.	Kluczowe zasady i wartości.....	6

1. Słownik pojęć

- **demokracja cyfrowa (e-demokracja)** – system wykorzystujący technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) w demokratycznych procesach politycznych i rządowych. Termin obejmuje również elektroniczny dostęp obywateli do informacji i usług organów administracji państwowej.
- **demokracja deliberatywna** – termin użyty po raz pierwszy przez Josepha Bessette’a w 1980 r. Jest to forma rządów, polegająca na zbiorowym debatowaniu i podejmowaniu decyzji przez obywateli i ich przedstawicieli, jako równych sobie oraz na zasadzie konsensusu. Model ten został stworzony przez Johna Rawlsa i Jürgena Habermasa. Jego głównym założeniem jest nadanie prawa obywatelom do równego i powszechnego zabierania głosu, brania udziału w debatach i argumentowania swoich racji związanych z istotnymi dla społeczeństwa kwestiami przy wsparciu grup eksperckich w danej dziedzinie.
- **demokracja partycypacyjna (uczestnicząca)** – proces kolektywnego podejmowania decyzji zgodnie z zasadami partycypacji obywatelskiej, z wykorzystaniem kombinacji elementów demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej.
- **facylitacja** – to proces, w którym osoba określana jako facylitator, neutralna i nieposiadająca uprawnień do podejmowania decyzji odnośnie merytoryki spotkania, zwiększa efektywność pracy grupy w realizacji zamierzonych celów, w sytuacjach niepewności i złożonych problemów, stosując interwencje w pracy grupy.
- **moderacja** – metoda używana jako wsparcie procesów partycypacyjno-deliberatywnych w połączeniu z facylitacją. Osoba moderująca odpowiada za prowadzenie procesu, dostarczanie informacji wymaganych przez uczestników i moderowanie dyskusji.
- **innowacje demokratyczne** – procesy i narzędzia partycypacyjne, które umożliwiają i wzmacniają zaangażowanie ludzi w podejmowanie decyzji i kształtowanie polityk publicznych poza mechanizmami wyborczymi. Należą do nich m.in. panele obywatelskie, sondaże deliberatywne, konferencje konsensualne, budżety partycypacyjne, a także różne narzędzia e-demokracji.
- **konsultacje** – konsultacje społeczne prowadzone w Ministerstwie Cyfryzacji, prowadzone poza konsultacjami będącymi częścią Rządowego Procesu Legislacyjnego

- **Ministerstwo, MC** – Ministerstwo Cyfryzacji.
- **partycypacja pracownicza** – współuczestniczenie członków grupy pracowniczej w podejmowaniu decyzji dotyczących ich samych, wykonywanej przez nich pracy oraz organizacji, w której pracują.
- **polityki publiczne** - wszelkie działania państwa, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą obywateli, mające na celu zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, tworzenie warunków do trwałego rozwoju i rozwiązywanie pojawiających się problemów.
- **PPiT** – Polityka Partycypacji i Transparentności MC
- **zarządzanie publiczne** – subdyscyplina nauk o zarządzaniu, której przedmiotem zainteresowania są aktorzy, struktury, procesy, mechanizmy i zasoby związane z tworzeniem i realizacją polityk publicznych oraz rozwiązywaniem problemów kolektywnych. "Współzarządzanie publiczne" odnosi się do modelu koncentrującego się na współzależnościach między organizacjami, zacierających granice między państwem, sektorem prywatnym i społecznym. W ciągłych interakcjach między nimi następuje wymiana zasobów i negocjacja wspólnych celów. Współzarządzanie zakłada poszukiwanie rozwiązań alternatywnych wobec tradycyjnej, hierarchicznej struktury administracji publicznej.

2. Wprowadzenie

Nowoczesne zarządzanie w administracji publicznej wymaga nowego podejścia pozwalającego na dostosowywanie się do szybko postępujących zmian społecznych i technologicznych, związanych z nimi wyzwań oraz rosnących oczekiwań obywateli wobec instytucji państwowych.

Cyfryzacja to nie tylko „nowinki technologiczne”, ale także narzędzia wspomagające budowanie lepszego, bardziej demokratycznego społeczeństwa. Koncepcja tzw. mądrego zarządzania (*smart governance*) zakłada m.in. łączenie zaawansowanych rozwiązań cyfrowych z nowymi formami partycypacji obywatelskiej opartymi na dialogu i współpracy między wieloma zainteresowanymi stronami. Opierając się na tym podejściu, chcemy stopniowo wdrażać rozwiązania wzorowane na modelu demokracji uczestniczącej i deliberatywnej oraz wykorzystywać technologie obywatelskie (*civic tech*) w celu inicjowania zmian systemowych. Takie podejście pozwoli na lepsze zrozumienie potrzeb obywateli i zaangażowanie ich w procesy kształtowania polityk publicznych, w tym polityki cyfrowej, co z kolei przełoży się na wzrost transparentności i zaufania do administracji publicznej.

Proponowane przez nas rozwiązania traktujemy jako uzupełnienie tradycyjnego modelu demokracji przedstawicielskiej o pozawyborcze, bardziej bezpośrednie, twórcze i partnerskie formy udziału obywateli w zarządzaniu państwem. Promując konstruktywny dialog obywatelski chcemy pokazywać, że można godzić ze sobą

często pozornie sprzeczne interesy w imię dobra wspólnego. Efektywne włączanie obywateli w procesy legislacyjne oraz podejmowanie decyzji w oparciu o fakty i racjonalną argumentację przełoży się na jakość tworzenia prawa, które zarazem lepiej uwzględni potrzeby społeczeństwa. Wesprze jednocześnie formułowanie systemowych odpowiedzi na wyzwania związane m.in. z problemem dezinformacji i polaryzacji społecznej.

Wdrożenie PPIt stawia przed nami szereg wyzwań, związanych m.in. z bezpośrednim zaangażowaniem obywateli, złożonością procesów legislacyjnych, cyberbezpieczeństwem, etycznym wykorzystaniem narzędzi AI, czy współpracą różnych interesariuszy. Jest to złożony proces, który wymaga przemyślanej, długofalowej strategii działania, integracji różnych środowisk w celu zwiększenia elastyczności oraz ogólnej zmiany sposobu myślenia o zarządzaniu rozwojem cyfrowym i, szerzej, państwem. Chcemy, by MC było liderem dobrych praktyk i skutecznie upowszechniało w administracji demokratyczne innowacje oraz wysokie standardy prowadzenia konsultacji.

3. Cele i działania PPIt

I. Wzmocnienie zaufania publicznego i poprawa relacji między administracją państwową a obywatelami:

- 1.1. otwarcie na konstruktywny dialog z obywatelami i zwiększenie znaczenia konsultacji społecznych poprzez zastosowanie mechanizmów polegających na zbiorowym debatowaniu w trakcie projektowania rozwiązań legislacyjnych i pozalegisłacyjnych w MC;
- 1.2. kontynuacja działań MC w zakresie „otwartej polityki” oraz transparentności, w tym publikowanie informacji o prowadzonych konsultacjach oraz rzetelnych raportów z zakończonych konsultacji;
- 1.3. rozbudowywanie i wzmacnianie sieci współpracy, partnerstw międzysektorowych oraz dalsza poprawa jakości dialogu między administracją państwową, rynkiem i społeczeństwem obywatelskim.

II. Zwiększenie udziału obywateli w procesach decyzyjnych oraz bardziej zrównoważone i odpowiedzialne zarządzanie publiczne w erze cyfrowej:

- 2.1. zaprojektowanie i wdrożenie fizycznych oraz cyfrowych narzędzi, metod i technik konsultacyjnych, dzięki którym obywatele będą mogli bezpośrednio i w bezpieczny sposób uczestniczyć w procesach współdecydowania i kształtowania polityki cyfrowej;
- 2.2. promowanie zaangażowania obywatelskiego, włączania różnorodnych grup społecznych w procesy współtworzenia prawa i zastosowania demokratycznych zasad w zarządzaniu publicznym;
- 2.3. wzmacnianie kompetencji w zakresie partycypacji cyfrowej, w tym edukacji medialnej i obywatelskiej w działaniu.

III. Instytucjonalizacja demokratycznych innowacji i zainicjowanie zmian systemowych:

- 3.1. zastosowanie oraz upowszechnianie dobrych praktyk znanych z krajowych i zagranicznych doświadczeń w zakresie współzarządzania przy zaangażowaniu różnych grup interesariuszy;
- 3.2. uspołnienie i usprawnienie mechanizmów systematycznego zbierania i wykorzystywania opinii obywateli w procesach projektowania polityk MC;
- 3.3. zapewnienie wykorzystania nowych form partycypacji oraz mechanizmów współzarządzania jako integralnej części funkcjonowania MC.

4. Szczegółowe działania wdrażające i wspierające

Działania konsultacyjne są kluczowe dla włączania społeczeństwa w procesy współtworzenia polityk publicznych i rozstrzygania istotnych dla społeczeństwa spraw. Chcemy, aby powstające w MC projekty istotnych aktów legislacyjnych – czyli ustaw, rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów – lub inne dokumenty zawierające ich założenia były standardowo poddawane konsultacjom społecznym także na etapach poprzedzających fazę rządowego procesu legislacyjnego. Niniejsza Polityka reguluje zasady dotyczące prowadzenia konsultacji w Ministerstwie Cyfryzacji, nieobjęte zakresem regulaminu prac Rady Ministrów.

Co do zasady, projekty istotnych aktów legislacyjnych – lub inne dokumenty zawierające ich założenia – powinny być konsultowane trzykrotnie:

- 1) Na etapie założeń do projektu – działania na rzecz zbierania głosów obywateli jeszcze przed rozpoczęciem prac legislacyjnych;
- 2) Przed wpisaniem projektu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów;
- 3) Na etapie rządowego procesu legislacyjnego.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach, możliwe będzie rezygnacja z pierwszych dwóch etapów (zgodnie z decyzją podjętą przez członka Kierownictwa MC).

Obywatele włączani będą również w kwestie niezwiązane bezpośrednio z procesem legislacyjnym lub związane pośrednio, jak tworzenie projektów, planów, programów czy strategii MC oraz opinii do dokumentów Unii Europejskiej. Zależy nam także, aby w kwestiach strategicznych przeprowadzać badania postlegislacyjne, w celu ewaluacji efektów wdrożonych rozwiązań regulacyjnych na zasadach zgodnych z przeprowadzaniem oceny skutków regulacji *ex post*.

W zależności od tematyki i potrzeb danego procesu konsultacyjnego będziemy korzystać z różnych form konsultacji społecznych, które będą się uzupełniać, takich jak:

- 1) zbieranie opinii poprzez narzędzia cyfrowe,
- 2) spotkania z interesariuszami,
- 3) warsztaty projektowe,
- 4) grupy fokusowe,
- 5) panele obywatelskie,
- 6) inne formy, w zależności od potrzeb.

Będziemy rozwijać system informowania o konsultacjach społecznych, m.in. poprzez: portal gov.pl, kampanie informacyjne, e-maile do interesariuszy oraz media społecznościowe i tradycyjne. Każdorazowo po zakończeniu procesu konsultacji, będziemy publikować raporty końcowe z przeprowadzonych konsultacji społecznych, zawierające takie informacje jak dane podmiotów w nim uczestniczących, kanały, którymi informowano o konsultacjach oraz główne uwagi i odniesienie się do nich przez organizatorów.

Jednocześnie planujemy regularne przeprowadzanie ewaluacji skuteczności wprowadzonych mechanizmów i działań w zakresie partycypacji i transparentności, co umożliwi ich ciągłe doskonalenie oraz dostosowanie do zmieniających się możliwości technologicznych i potrzeb społeczeństwa.

Aby proponowane przez nas zmiany były trwałe, potrzebne są zachęty do działania na rzecz dobra wspólnego oraz głęboka zmiana świadomości i schematów myślenia w społeczeństwie. By wspomóc te zmiany, będziemy realizować programy szkoleniowe dla pracowników ministerstwa i obywateli na temat innowacji demokratycznych, zasad przeprowadzania konsultacji i korzystania z narzędzi GovTech oraz CivicTech (technologii obywatelskich).

Istotne jest dla nas, żeby społeczeństwo było dobrze przygotowane do świadomego uczestnictwa w procesach demokratycznych oraz podejmowania decyzji opartych na rzetelnej wiedzy i sprawdzonych informacjach. Do tego niezbędne jest wzmocnienie kompetencji obywateli w każdym wieku w zakresie korzystania z narzędzi cyfrowych oraz krytycznej analizy informacji i weryfikacji treści medialnych. Będziemy też podejmować długofalowe działania uświadamiające i edukacyjne, mające na celu pokazanie korzyści płynących z partycypacji obywatelskiej.

Różnorodne mechanizmy bezpośredniej partycypacji obywatelskiej chcemy traktować jako stałe formy współpracy oraz interaktywne formy edukacji obywatelskiej w działaniu. Ponieważ uznajemy, że cyfryzacja państwa oraz praktyczna realizacja zasad demokracji to bezustanne procesy uczenia się i autokorekty, zakładamy możliwość regularnego aktualizowania dokumentu PPIIT.

5. Kluczowe zasady i wartości

Przy wdrażaniu PPIIT, kluczowe będzie dla nas:

- a) **Podejście systemowe** – wielowymiarowość współczesnych problemów i różnorodność grup interesariuszy wymaga przyjęcia szerszej, bardziej holistycznej perspektywy, długoterminowej wizji i rozłożenia złożonych procesów na etapy. Planując wdrażanie nowych form partycypacji, chcemy integrować różne narzędzia, procesy i instytucje w spójną całość. Zakłada to stopniowe zakorzenianie demokratycznych innowacji w funkcjonowaniu administracji oraz tworzenie strukturalnych ram, które zapewnią konsekwentne przełożenie wyników konsultacji na podejmowane decyzje i polityki publiczne. Chcemy też wprowadzić mechanizmy i narzędzia, które umożliwią stałe monitorowanie oraz ewaluację jakości tych procesów, a także zapewnią przepływ informacji między różnymi poziomami administracji i obywatelami. To podejście umożliwi sprawne zarządzanie w zakresie partycypacji obywatelskiej i transparentności działań MC, oraz w dłuższej perspektywie całej administracji publicznej w Polsce.
- b) **Zarządzanie partycypacyjne i kolektywna inteligencja** – dążymy do poszerzania współpracy między instytucjami państwowymi, obywatelami, organizacjami społecznymi i pozarządowymi, sektorem prywatnym i innymi interesariuszami. W partycypacyjnym modelu zarządzania decyzje są efektem wspólnego działania różnych aktorów, którzy dzielą się wiedzą, zasobami i odpowiedzialnością. Sprzyja to lepszej komunikacji, zwiększa innowacyjność i jakość działań publicznych, a także buduje zaufanie poprzez bardziej przejrzyste i włączające procesy decyzyjne. Istotne jest też łączenie pracy zespołów z różnych dyscyplin, co pomoże wypracowywać trafniejsze, bardziej holistyczne i kreatywne rozwiązania problemów społecznych.
- c) **Demokracja cyfrowa i otwarta polityka** - będziemy projektować i wdrażać bezpieczne narzędzia cyfrowe wspierające dialog z obywatelami. Umożliwi to obywatelom – również tym, którzy nie mogą wziąć udziału fizycznie – zgłaszanie opinii, pomysłów oraz uczestnictwo w konsultacjach społecznych dotyczących projektów ustaw, strategii oraz innych ważnych decyzji. Zależy nam przy tym, aby informacje dotyczące działań administracji publicznej były łatwo dostępne dla obywateli, co umożliwi społeczeństwu monitorowanie oraz lepsze zrozumienie procesów decyzyjnych. Równocześnie proponowane przez nas rozwiązania będą w pełni zgodne z obowiązującymi przepisami w zakresie ochrony danych osobowych, a także bezpieczeństwa w Internecie.
- d) **Inkluzywność** – konsultacje będą otwarte dla wszystkich obywateli, również dla osób z niepełnosprawnościami. Zastosowane narzędzia i metody partycypacji będą uwzględniać potrzeby osób z różnymi niepełnosprawnościami, by każda osoba, niezależnie od stopnia

niepełnosprawności czy używanej technologii asystującej mogła wziąć aktywny udział w organizowanych konsultacjach.

- e) Nowe techniki moderacji i facylitacji, rozwiązania hybrydowe i wielokanałowość – ważne jest dla nas przeprowadzanie konsultacji w sposób umożliwiający wykorzystanie potencjału oraz umiejętności wszystkich osób biorących w nich udział. Biorąc pod uwagę problem wykluczenia cyfrowego, konsultacje będą prowadzone online, offline oraz hybrydowo, aby umożliwić udział jak najszerszemu gronu uczestników i różnorodnym grupom społecznym. Informacje o nich będą zaś publikowane z wykorzystaniem różnorodnych kanałów. Nowoczesne techniki moderacji i facylitacji umożliwią bardziej ukierunkowane prowadzenie debat i konsultacji oraz kompleksowe podejście do problemów, integrujące różnorodne perspektywy obywateli i wiedzę osób eksperckich. Zastosowane techniki będą pomagać w zrozumieniu skomplikowanych kwestii, a zarazem wspierać poszukiwanie konsensusu i osiąganie wspólnych celów.
- f) Siedem Zasad Konsultacji – opracowany w 2013 roku zbiór rekomendacji dotyczących prowadzenia konsultacji społecznych, obejmuje:
1. Dobra wiara – wola porozumienia, wzajemne słuchanie się stron dialogu i wykazywanie chęci zrozumienia, nawet jeśli nasze stanowisko jest odmienne lub przeciwne.
 2. Powszechność – informacja na temat konsultacji powinna być ogólnie dostępna, aby każdy mógł się o nich dowiedzieć i jeśli zechce, wziąć w nich aktywny udział.
 3. Przejrzystość – powszechnie dostępne powinny być także cel, reguły, przebieg i wynik konsultacji społecznych.
 4. Responsywność – każda zgłoszona w trakcie konsultacji opinia powinna w określonym, rozsądnym terminie uzyskać merytoryczną odpowiedź
 5. Koordynacja – proces konsultacji społecznych powinien mieć gospodarza, który będzie odpowiadał za ich przebieg w sensie politycznym i organizacyjnym.
 6. Przewidywalność – konsultacje muszą mieć jasno określone reguły i harmonogram oraz być prowadzone zgodnie z nimi.
 7. Poszanowanie dobra ogólnego i interesu publicznego – przygotowując końcową wersję rozwiązania wypracowanego podczas konsultacji, organizator ma na względzie przede wszystkim interes publiczny, a nie interesy poszczególnych grup.

Uważamy ten zbiór za niezmiennie aktualny i będziemy go wykorzystywać, by organizować konsultacje społeczne zgodnie z najlepszymi standardami. Chcemy też, aby coraz ważniejszą rolę w organizacji konsultacji odgrywała współpraca z organizacjami pozarządowymi i społecznymi, które będą wspierać MC we wdrażaniu zasad i standardów konsultacji w praktyce.

- g) Dostępność cyfrowa, informacyjno-komunikacyjna oraz prosty, włączający język – wszystkie cyfrowe narzędzia i komunikaty powinny być dostępne oraz zrozumiałe dla jak najszerszego grona odbiorców. MC dąży do tego, aby każda osoba niezależnie od swoich umiejętności technologicznych, poziomu wykształcenia czy ograniczeń związanych z niepełnosprawnością, mogła swobodnie korzystać z usług cyfrowych oraz brać udział w konsultacjach. Obejmuje to projektowanie narzędzi cyfrowych zgodnie ze standardami dostępności oraz unikanie trudnego, opartego na specjalistycznym żargonie, języka. Wdrażane przez nas rozwiązania mają ułatwiać aktywne uczestnictwo w życiu publicznym, biorąc pod uwagę szczególne potrzeby osób z niepełnosprawnościami i osób niepolskojęzycznych.
- h) Integralność i spójność proponowanych rozwiązań – zależy nam na tworzeniu spójnych i wzajemnie uzupełniających się procesów, mechanizmów oraz narzędzi. Integralność oznacza, że wszystkie elementy polityki są zgodne z jej celami i zasadami, a każda inicjatywa wspiera inne, tworząc spójny system. MC będzie regularnie monitorować, jak różnorodne rozwiązania ze sobą współdziałają, aby unikać luk, dublowania czy sprzeczności. Będziemy też dążyć do tego, żeby wewnątrz naszego urzędu działać zgodnie z zasadami, które promujemy. Zakładamy, że proponowany kierunek zmian będzie miał wpływ nie tylko na coraz bardziej partnerskie relacje z osobami oraz organizacjami z zewnątrz, ale przełoży się to również na sposób organizacji naszej własnej pracy. Chcemy, aby działania i decyzje podejmowane w ramach naszego urzędu były transparentne i otwarte również na konsultacje wewnętrzne. Dlatego stawiamy na partycypację pracowniczą, swobodny przepływ wiedzy i informacji oraz współpracę między komórkami organizacyjnymi MC.
- i) Zasada ciągłego doskonalenia procesów – konsekwencją eksperymentów i poszukiwania nowych rozwiązań jest również popełnianie błędów. Inicjowane przez nas zmiany widzimy jako złożone procesy, oparte na długotrwałym doskonaleniu. Ten nieustanny proces obejmuje m.in.: ciągłą obserwację i identyfikowanie problemów wraz z ich analizą i definiowaniem, poszukiwanie przyczyn, korygowanie pomyłek na bieżąco, opracowanie alternatywnych

rozwiązań i wypróbowanie ich w praktyce, poszukiwanie nieprawidłowości, wdrażanie i kontrolę wyników, oraz standaryzację.