

Stanowisko ZPP w sprawie założeń dotyczących polityki partycypacji i transparentności Ministerstwa Cyfryzacji

Od ponad dwudziestu lat obserwujemy dynamiczny rozwój cyfryzacji, charakteryzujący się szerokim wykorzystaniem nowych technologii przez praktycznie wszystkie sektory gospodarki. Od przedsiębiorstw po instytucje publiczne, aż po organizacje pozarządowe i obywateli. Ta cyfrowa rewolucja, choć zakorzeniona w świecie internetu, znacznie wykracza poza jego ramy. Innowacje takie jak sztuczna inteligencja, technologie chmurowe, Internet Rzeczy, autonomiczne roboty, czy blockchain, wpływają przede wszystkim na ich użytkowników. Cyfryzacja – kiedyś ograniczona do specyficznych sektorów – stała się ważnym aspektem życia społecznego. Akt o sztucznej inteligencji, Akt o usługach cyfrowych, Dyrektywy o prawie autorskim na jednolitym rynku cyfrowym – choć tworzone przez instytucje publiczne i konsultowane z biznesem, w głównej mierze wpływają na sposób użytkowania i percepcję nowych technologii wśród społeczeństwa.

Dlatego Związek Pracodawców i Przedsiębiorców popiera decyzję Ministerstwa Cyfryzacji o stworzeniu nowej komórki odpowiedzialnej za partycypację społeczną oraz opracowanie Polityki partycypacji i transparentności resortu.

Digitalizacja wprowadza nas w nową erę, w której obywatelska partycypacja stała się kluczowa w procesie tworzenia efektywnych, inkluzywnych i odpowiedzialnych polityk cyfrowych, umożliwiając wszystkim zainteresowanym stronom wpływ na ich rozwój. W opinii ZPP nowoczesne podejście do partycypacji odgrywa istotną rolę w rozwoju innowacyjności naszego kraju. Nie tylko wzmacnia legitymację podjętych decyzji, ale także sprzyja integracji społecznej, szczególnie wśród grup marginalizowanych. Jest narzędziem wpływającym na jakość decyzji politycznych, a także przyczynia się do usprawnienia działania administracji. Natomiast co najważniejsze, umożliwia obywatelom – grupie, która w największym stopniu korzysta z dobrodziejstw nowych technologii – wpływ na tworzone przez państwo oraz instytucje unijne regulacje.

Jakie techniki partycypacyjne i narzędzia cyfrowe powinny zostać wdrożone, by zapewnić skuteczne zbieranie głosów obywateli i interesariuszy, a na późniejszym etapie – ich efektywną analizę?

Zbieranie i analiza opinii obywateli powinna w znacznej mierze odbywać się dzięki wykorzystaniu cyfrowych platform. Jak podaje Urząd Komunikacji Elektronicznej, w 2022 r. z telefonii komórkowej korzystało 97 proc. Polaków, a 79 proc. z nich miało dostęp do internetu, w większości stacjonarnego¹. Oznacza to, że internet jest jednym z najbardziej efektywnych kanałów umożliwiających łatwy dostęp do informacji rządowych, prowadzenie konsultacji oraz gromadzenie opinii poprzez ankiety i fora dyskusyjne.

¹<https://www.uke.gov.pl/akt/badanie-konsumenckie-klientow-indywidualnych-przeprowadzone-w-2022-roku,470.html>

Wykorzystanie cyfrowych narzędzi do partycypacyjnego budżetowania, *crowdsourcingu* oraz współtworzenia polityk zwiększają zaangażowanie i umożliwiają obywatelom wpływ na alokację środków publicznych. Ponadto, platformy e-petycji i e-uczestnictwa pozwolą na inicjowanie dyskusji oraz zgłaszanie własnych pomysłów. Równie ważne jest stosowanie otwartych danych i narzędzi do ich wizualizacji, aby informacje dotyczące tak skomplikowanej materii, jak polityka cyfrowa, były zrozumiałe i dostępne dla obywateli.

Krajem, który może pochwalić się wyjątkowo wysokim poziomem zaangażowania obywatelskiego jest Estonia. Nie bez powodu również, jedno z najbardziej zaawansowanych cyfrowo państw na świecie. Estonia zyskała międzynarodowe uznanie za swoje innowacyjne podejście do wykorzystania e-administracji w zarządzaniu, rozpoczynając od wprowadzenia ponad dwadzieścia lat temu cyfrowych dowodów tożsamości czy systemu do głosowania przez internet (i-Voting)².

Nowe technologie wykorzystywane są również w procesie wzmocnienia demokracji. Wśród estońskich rozwiązań, którym warto się przyjrzeć, jest platforma [Rahvaalgatus.ee](https://rahvaalgatus.ee)³. Umożliwia ona obywatelom proponowanie, dyskutowanie i kształtowanie nowych ustaw i polityk za pomocą narzędzi cyfrowych. Aby wysłać inicjatywę do Parlamentu, potrzebne jest 1000 podpisów, a lokalne inicjatywy wymagają podpisów 1 proc. mieszkańców danej gminy. Platforma, obchodząc swoje siódme urodziny, zebrała ponad 500 000 podpisów i skierowała 119 inicjatyw do Parlamentu oraz 60 do samorządów lokalnych, zyskując szerokie uznanie oraz rosnącą bazę użytkowników⁴.

Jak powinien wyglądać wzorowy proces konsultacji aktów legislacyjnych na etapie przed wpisaniem projektu do wykazu prac Rady Ministrów? Na ile reguły sformułowane w ramach „7 zasad konsultacji” wymagają aktualizacji?

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców uważa, że wzorowy proces konsultacji powinien być transparentny, otwarty na różnorodne opinie i dostosowany do specyfiki danej sprawy. Istotne jest zapewnienie uczciwego udziału wszystkich zainteresowanych stron oraz odpowiedni czas na zapoznanie się z projektem i zgłaszanie uwag. W kontekście aktualizacji reguł konsultacji, proponujemy regularne monitorowanie efektywności procesów oraz reagowanie na zmiany w środowisku społecznym i technologicznym, które mogą wpłynąć na skuteczność działań partycypacyjnych.

Z zadowoleniem przyjmujemy inicjatywę Ministerstwa Cyfryzacji mającą wzmocnić politykę partycypacji i transparentności w procesie stanowienia prawa. Jest to inicjatywa o tyle istotna, gdyż akurat w Polsce, problematyka transparentności i udziału partnerów społecznych w procesie legislacyjnym doczekała się wielu publikacji, raportów i artykułów naukowych, które w swoich konkluzjach były zdecydowanie krytyczne wobec panującej w tym zakresie praktyki.

² <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/05/PIE-GovTech-red..pdf>

³ <https://rahvaalgatus.ee/>

⁴ https://citizens-initiative-forum.europa.eu/blog/five-factors-success-behind-estonias-citizen-empowering-platform_en

Pozytywnie oceniamy postulat Ministerstwa Cyfryzacji co do trzykrotnego poddawania procesowi konsultacji aktów prawnych na różnych ich etapie tworzenia – omijanie konsultacji społecznych w poprzednich latach było rzeczywiście zjawiskiem powszechnym, co wpływało bezpośrednio na jakość stanowionego prawa. Przy wprowadzeniu tego postulatu w życie, należy jednak pamiętać o transparentności całego procesu, a zwłaszcza o wyznaczeniu partnerom społecznym odpowiednich terminów na zgłaszanie uwag, pozwalających na kompleksowe zapoznanie się i ocenę wprowadzanej regulacji.

Poza istotnymi postulatami zawartymi w założeniach powstającej „Polityki partycypacji i transparentności Ministerstwa Cyfryzacji” uważamy, że większy nacisk powinien zostać położony na proces rzetelnego przeprowadzania Oceny Skutków Regulacji (OSR). Ten instrument analityczny, który służy tworzeniu skutecznego i efektywnego prawa oraz pozwala na precyzyjne zidentyfikowanie możliwych problemów wymagających interwencji legislacyjnej jest niekiedy przeprowadzany niesamowicie schematycznie, spełniając jedynie formalne warunki jego przeprowadzenia, często bez przeprowadzenia analizy skutków społecznych i gospodarczych. Aby uczynić z OSR jeszcze lepszy instrument analityczny, który umożliwia poznanie potencjalnych skutków planowanych działań legislacyjnych proponujemy, aby ministerstwo projektujące dany akt prawny przeprowadzały analizy *ex-ante*, które zawierałyby: diagnozę rozwiązywanego problemu, opis możliwych wariantów jego rozwiązania, analizy sytuacji, w której dany problem nie zostałby rozwiązany, przegląd rozwiązań międzynarodowych problemu i najlepszych praktyk stosowanych w danym zagadnieniu oraz wskazanie przez ministerstwo optymalnego wariantu rozwiązania.

W jaki sposób skutecznie włączać obywateli niezajmujących się na co dzień polityką cyfrową, w dyskusję na temat działań Ministerstwa – zarówno ściśle legislacyjnych, jak i pozalegisłacyjnych?

Pozytywnie oceniamy postulat Ministerstwa Cyfryzacji dotyczący nowoczesnego podejścia do partycypacji społecznej i wykorzystania metod cyfrowych, analogowych lub obu rodzajów w procesie konsultacji. W naszej opinii jednym z kluczowych elementów skutecznego zaangażowania obywateli jest dostosowanie komunikacji i formy udziału do różnorodności ich potrzeb i preferencji. Wykorzystanie wielu kanałów komunikacji, takich jak spotkania lokalne, platformy internetowe czy aplikacje mobilne wykorzystywane do prowadzenia kampanii informacyjnych w skuteczny sposób umożliwią dotarcie do różnych grup społecznych, również tych wykluczonych cyfrowo. Równie ważne jest promowanie edukacji, która wpływa na zwiększenie poziomu kompetencji cyfrowych, a co za tym idzie, zrozumienie korzyści płynących z cyfrowej transformacji.

Obok spotkań z interesariuszami zaproponowanymi przez Ministerstwo Cyfryzacji oraz resortowej komórki, warto stworzyć Radę ds Partycypacji lub Grupę Roboczą, jako organ konsultacyjno-doradczy Ministra. Grupa ta mogłaby opiniować działania podejmowane w zakresie cyfrowej aktywizacji społecznej, inicjować debaty i kampanie edukacyjne dotyczące najważniejszych procesów legislacyjnych Ministerstwa obejmujących sektor nowych technologii. W skład takiego organu mogłyby wejść osoby reprezentujące strony społeczne, NGOs, dostawcy nowych technologii, organizacje pracodawców, organizacje branżowe oraz przedstawiciele sektora naukowego.