

**Cyfrowa Europa dobrobytu:  
Stanowisko Instratu nt. Komunikatu Komisji Europejskiej  
“Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy”**

Polityka cyfrowa Unii Europejskiej jest dziś drugim, obok Zielonego Ładu, najważniejszym obszarem rozwoju naszego kontynentu. Technologie ICT stały się technologiami ogólnego zastosowania, wpływając na wszystkie inne sektory i fundamentalnie zmieniając nasze społeczeństwa. Jednocześnie tak dynamiczne tempo rozwoju gospodarki cyfrowej spowodowało nawarstwienie problemów - braku elastyczności i stosownego egzekwowania prawa, niezamierzonych negatywnych konsekwencji społecznych, wzrostu nierówności, a także monopolizacji rynków i prywatyzacji cyfrowej przestrzeni publicznej.

**Wytycząc cyfrową przyszłość Europy musimy wyciągnąć lekcję z tych problemów i zaproponować zasady oraz środki, które pozwolą na korzystny społecznie rozwój nowych technologii na kontynencie.**

Komunikat Komisji Europejskiej: „Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy” oraz towarzyszące mu dokumenty: „Biała Księga w sprawie sztucznej inteligencji” oraz „Europejska strategia danych” są dobrym punktem wyjścia, lecz niezwykle potrzebne jest wskazanie ich najsilniejszych i najślabszych stron.

Właśnie dlatego Polska ma szansę reprezentować najbardziej ambitnie modernizacyjnie stanowisko, jednocześnie broniąc europejskich wartości jak miało to miejsce wiele razy w naszej skomplikowanej historii. Głos Polski ma kluczowe znaczenie w tej debacie. Jesteśmy dużym, znaczącym krajem w Unii Europejskiej, znanym z wysokiej klasy specjalistów IT, jednak wciąż nie wykorzystującym pełnego potencjału nowych technologii (na co wskazuje niski udział wysokich technologii w eksporcie czy pozycja w rankingach innowacyjności). Dlatego opracowaliśmy kompleksowe stanowisko, które ma wzmacniać polski głos w dyskusji europejskiej.

Niniejsze stanowisko wyraża ambicję Instratu, by tworzyć polityki publiczne na dokładnej, pragmatycznej analizie konkretnych propozycji. Dlatego ten dokument ma tak szczegółowy wymiar. Na poziomie strategicznym natomiast proponujemy rządowi Polski przyjęcie poniższych czterech głównych kierunków:

- 1) **Nadrzędnym celem musi być dostrzeżenie znaczenia sfery publicznej**, uzupełniającej dyskusję skupioną dziś jedynie na prywatności i reaktywnym karaniu platform za wykroczenia. Logika interesu publicznego może posłużyć tworzeniu innowacji, takich

jak AI, nastawionych na dostarczanie usług publicznych (np. ochrony zdrowia), społecznej kontroli nad największymi platformami, oraz tworzenia przyjaznego i sprawiedliwego środowiska dla konsumentów i obywateli.

- 2) **Platformy cyfrowe muszą zostać potraktowane jako element istniejącego prawa.** Ich status należy uregulować tak, aby uznać ich obowiązki wynikające z prawa pracy czy regulacji sektorowych w branży transportowej, mieszkalnictwie czy pośrednictwie pracy. Konieczne jest dostrzeżenie roli platform jako cyfrowej użyteczności publicznej (*public utilities*). Konieczne jest wobec tego wzmocnienie instytucji nadzoru, jak organy ochrony konkurencji i konsumentów, by strzegły prawa unijnego i polskiego.
- 3) **Zarządzanie danymi powinno odbywać się w domenie publicznej lub służyć wprost celom społecznym.** Ekstrakcja danych i wartości ekonomicznej osłabia konkurencyjność gospodarek europejskich, szczególnie krajów mniej innowacyjnych jak Polska, i faworyzuje interes komercyjny ponad publicznym i społecznym.
- 4) **Problemy podatkowe muszą zostać rozstrzygnięte niezwłocznie.** Polska powinna toczyć własne prace nad uszczelnieniem podatków i nałożeniem podatku cyfrowego, jednocześnie wspierając UE i OECD w dotarciu do przepisów najbardziej rygorystycznych wobec największych światowych firm technologicznych.

Dalsza część stanowiska argumentuje i rozwija konkretne części dokumentów zaprezentowanych przez Komisję Europejską.

## Technologia przynosząca korzyści ludziom

- 1) Biała księga ws. AI definiuje dwa główne filary rozwoju AI w UE: ekosystem doskonałości (I) oraz ekosystem zaufania (II).
  - a) W ramach ekosystemu doskonałości (I) w punkcie F Komisja Europejska proponuje programy zakupów rozwiązań AI i dialog sektorowy, w którym kluczową rolę odegrają operatorzy usług publicznych. **Adopcja AI przez sektor publiczny nie powinna ograniczać się do jednego programu, ale powinna być głównym motorem napędowym rozwoju AI w UE.** Potrzeby publicznego systemu opieki zdrowotnej nie były nigdy bardziej wyraźne niż dziś, w dobie pandemii koronawirusa. Kierując się logiką Prof. Marianny Mazzucato, doradczynie współtworzącej obecny program “Horyzontu Europa”, inwestycje i działania związane z AI muszą być “zorientowane na misję”. **Zatem potrzeby operatorów usług publicznych - podmiotów związanych z opieką zdrowotną, edukacją, transportem, mieszkalnictwem, ochroną środowiska, administracją samorządową i narodową - powinny być punktem wyjścia do finansowania i prowadzenia badań określonych w pozostałych punktach Białej Księgi.** W przypadku Polski, wciąż wydającej np. mniej na ochronę zdrowie niż inne kraje regionu (publiczne wydatki na poziomie 5% PKB), jest to kwestia modernizacji i cyfryzacji kraju przez priorytetyzację uniwersalnych usług. To podejście jest



bardziej zrównoważone i korzystne dla nowych krajów UE niż logika czysto komercyjna, w myśl której np. fundusze inwestycyjne są wydawane na komercyjnie atrakcyjne projekty, ale o niskiej korzyści społecznej.

- b) W ramach ekosystemu zaufania (II) w punkcie H Komisja Europejska proponuje, aby krajowi regulatorzy sprawowali nadzór nad testowaniem, certyfikacją i monitoringiem AI, porozumiewając się na arenie unijnej. Zgadzamy się, że najlepsze podejście to pluralizm instytucji, które mogą testować różne polityki i następnie je harmonizować na poziomie UE. **W takim przypadku warto zadbać, aby nowe kompetencje organów i podstawy ich współpracy były zawiązane na poziomie unijnym.** Z punktu widzenia Polski oznacza to wzmocnienie instytucji UOKiK oraz UKE lub nowego regulatora rynku cyfrowego.
- 2) Przyspieszenie inwestycji w sieci gigabitowe w Europie nie powinno nadmiernie priorytetyzować najnowocześniejszych technologii, jak 5G i 6G, dopóki szerokopasmowy internet nie jest powszechnie dostępny, w tym dostępny cenowo, na terenie całej Unii Europejskiej. **Eliminacja białych plam i zapewnienie bezawaryjności sieci przy obciążeniu z jakim mamy obecnie do czynienia musi być priorytetem, by z nowych inwestycji korzystały nie tylko aglomeracje, ale wszyscy obywatele UE.**
- 3) Inicjatywa na rzecz poprawy warunków pracy pracowników platform jest niezbędna jeżeli UE ma ambicję przeciwdziałania prekaryzacji warunków pracy, spadającemu udziałowi płac w PKB, a w konsekwencji rosnącym niepokojom społecznym. **Konieczne jest uregulowanie statusu platform, jednoznacznie uznające je za firmy nie “dostarczające narzędzia IT”, ale prowadzące działalność w określonych sektorach, np. transportowym, pośrednictwa pracy itd. Aktualizacja zasad takich jak ochrona uzwiązkowienia i wspieranie działalności związkowej, negocjacji i układów zbiorowych, systemu zabezpieczenia społecznego jest konieczna.** Polska, jako kraj o dużych nierównościach (współczynnik Giniego ok. 0,4 wg Bukowskiego i Novokmeta) i rosnącym udziale pracowników platformowych wśród zatrudnionych (obecnie to ok. 5% wg ISP) musi jednoznacznie stanąć po stronie pracowników platformowych.
- 4) Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej, zmodernizowany program na rzecz umiejętności oraz gwarancja dla młodzieży planowo powinny pojawić się już w II kw. br. Polska powinna podkreślać swoją rolę w kształceniu nie tylko inżynierów, ale wszechstronnie wykształconych młodych ludzi. **Dlatego zajęcia budujące zdolność do krytycznego myślenia, weryfikacji informacji, świadomego korzystania z technologii powinny uzupełnić kompleksowy program edukacji.**

## Uczciwa i konkurencyjna gospodarka

- 1) Europejska strategia w zakresie danych zawiera cztery główne filary: ramy prawne (I), wsparcie rozwoju i infrastruktury (II), rozwój umiejętności cyfrowych (III) oraz rozwój europejskich przestrzeni danych (IV).



- a) Filar I: współdzielenie danych G2B (government-to-business) i otwieranie danych to ważne cele dla UE. Należy jednak pamiętać, że publiczne dane niejednokrotnie służą do tworzenia produktów i usług, które są oferowane komercyjnie i niekoniecznie znajdują szerokie zastosowanie społeczne. Dla krajów takich jak Polska oznacza to, że dane publiczne zostaną raczej wykorzystane przez największe podmioty rynkowe - firmy ponadnarodowe spoza UE - niż przez polskich naukowców i MŚP. Oznacza to, że nastąpi wyciek wartości ekonomicznej ze sfery publicznej do sfery prywatnej, a następnie z kraju za granicę. **Dlatego kluczowe jest stworzenie mechanizmów udostępniania danych, które rozróżniają podmioty, w oparciu o mechanizmy jak np. wspólnice danych czy trusty danych.**
- b) Filar I: współdzielenie danych B2G (business-to-government) i B2B (business-to-business) napotykało od lat na poważne kłopoty. Państwa mają poważny problem z oceną wpływu np. platform cyfrowych na sektor, jeśli nie posiadają danych, a silosy danych największych podmiotów ograniczają konkurencję dla mniejszych, jak np. polskie MŚP. Dlatego nie możemy liczyć na solidarność w odniesieniu do danych. **Stanowisko Polski powinno wzmacniać głos dążący do uspołecznienia danych - przenoszenia ich z domeny prywatnej do publicznej - by wyrównać konkurencję i dbać o pełne wykorzystanie danych.** Mogą ku temu służyć regulacje nakazujące współdzielenie danych (co Viktor Mayer-Schönberger nazywa *progressive data sharing mandate*) do publicznych wspólnych danych (na poziomie krajowym) czy do europejskich wspólnych przestrzeni danych. **Dostęp do tych danych i zarządzanie nimi byłoby następnie przedmiotem wielostronnych negocjacji, stawiających interes publiczny na pierwszym miejscu.**
- c) Filar II: inwestycje w sfederowaną chmurę obliczeniową to dobry kierunek dla rozwoju Polski. **Dzięki temu możemy liczyć na rozwój krajowych centrów danych,** które wykorzystają istniejącą ekspertyzę w tym zakresie, zamiast być podwykonawcami dla centrów powstających wyłącznie w bogatszych krajach unijnych.
- d) Filar III: słusznie zauważa się, że korzystanie z praw jakie gwarantuje RODO jest niewykonalne bez infrastruktury technicznej i właściwych umiejętności. **Dlatego konieczne jest przeznaczenie środków na rozwój narzędzi, które będą wymuszały na platformach respektowanie RODO,** które umożliwią "prywatność wpisaną w fazę projektowania" i będą europejskim zbiorem narzędzi alternatywnych do komercyjnych narzędzi o drapieżnym modelu biznesowym naruszającym prawa obywateli UE.
- e) Filar IV: **zbudowanie europejskich wspólnych przestrzeni danych to najbardziej ambitny plan, jeżeli UE chce konkurować globalnie.** Firmy amerykańskie i chińskie dysponują danymi setek milionów własnych obywateli; aby tworzyć produkty i usługi na podobnym poziomie, konieczne jest agregowanie danych i trenowanie np. modeli AI. Cyfrowa suwerenność musi oznaczać niezależnienie od rozwiązań amerykańskich czy od chińskich spekulacji co do zakupów np. w ochronie zdrowie. **Aby podnosić jakość usług publicznych niezbędna jest**



**europejska solidarność w tym zakresie**, co udowadnia teraz kryzys koronawirusa i zaoferowane szybko wsparcie zakupowe dla ochrony zdrowia na poziomie unijnym. Polska zdecydowanie powinna te plany poprzeć.

- 2) Unijne przepisy dotyczące konkurencji oraz badanie regulacji *ex ante* są niezbędne, aby przeciwdziałać najbardziej niekorzystnym skutkom działalności największych cyfrowych platform. Grodzenie dostępu, arbitralne samo-regulacje i monopolizacja danych pogłębiają nierówności i niszczą konkurencję. **Konieczne są tutaj zdecydowane działania: wzmocnienie instytucji nadzoru jak, na poziomie krajowym, UOKiK, UKE, UODO; regulacje sektorowe, np. dotyczące rynku najmu, wzmocnianie interoperacyjności i transparentności mediów społecznościowych.** Wielokrotnie organy antymonopolowe w krajach UE nakładały już skromne kary za różne wykroczenia. **Obecnie potrzeba uznania, że platformy cyfrowe sprawują funkcję cyfrowej użyteczności publicznej (*public utilities*) i wobec tego muszą być na nie nałożone znacznie szersze obowiązki raportowania i bezpośredniego nadzoru społecznego, w tym np. ustalanie cen lub nakazu wdrażania określonych technologii, jeśli zabezpieczy to konkurencyjność lub ochroni obywateli.**
- 3) Reforma opodatkowania działalności gospodarczej w XXI wieku i kooperacja z OECD to słuszne kroki, które popieramy. UE potrzebuje wzmocnienia unii fiskalnej, więc jednolite podatki i ich rozsądna alokacja to najbardziej zrównoważony scenariusz. Konieczne jest rozwiązanie wreszcie problemu rajów podatkowych, przez które Polska traci ok. 8% wpływów z CIT (szacunki PIE), a który dotyczy szczególnie firm spoza UE. Jednak trzeba mieć plan awaryjny. **Podobnie jak inne kraje UE Polska musi jak najszybciej wdrożyć własny podatek cyfrowy i jednocześnie rozmawiać o podatku cyfrowym na poziomie UE**, w razie gdyby porozumienie na poziomie OECD się nie udało, co jest realnym zagrożeniem. Racjonalna polityka musi brać pod uwagę takie zagrożenia.

## Otwarte, demokratyczne i zrównoważone społeczeństwo

- 1) Przepisy mające na celu pogłębienie wewnętrznego rynku usług cyfrowych oraz akt prawny o usługach cyfrowych powinien być zgodny z wyrażonym wcześniej stanowiskiem, że platformy cyfrowe sprawują funkcję cyfrowej użyteczności publicznej (*public utilities*) i wobec tego muszą być na nie nałożone znacznie szersze obowiązki raportowania, bezpośredniego nadzoru społecznego. **Harmonizacja powinna mieć zatem na celu stworzenie ram prawnych i technicznych dla prowadzenia tego nadzoru dla platform, które mają znaczący wpływ na demokrację i zrównoważony rozwój społeczeństwa.**
- 2) Neutralność klimatyczna centrów danych jest niezwykle ważna, tym bardziej przy dużej skali inwestycji w zdecentralizowaną infrastrukturę. **Polska powinna te cele jednoznacznie poprzeć, mając szansę na jednoczesną realizację własnych celów klimatycznych i środowiskowych dzięki alokacji nowych środków.** Wykorzystanie warunków meteorologicznych w północnej Polsce i w polskich górach może pomóc

---

połączyć odnawialną energię wiatrową z niższymi temperaturami, dzięki czemu zapotrzebowanie tych centrów również będzie niższe.

## **Wymiar międzynarodowy – Europa jako partner globalny**

- 1) Strategia na rzecz normalizacji przewiduje promocję interoperacyjności oraz europejskich wartości w odniesieniu do technologii. **Naszym zdaniem interoperacyjność może być najskuteczniejszym sposobem do rozbicia silosów danych i przeciwdziałania monopolizacji gospodarki cyfrowej.** Dla Polski oznacza to stworzenie konkurencyjnych warunków dla MŚP i większą presję na jakość usług wobec największych platform. Amerykańskie i chińskie rozwiązania zdominują świat, jeżeli nie zostanie zaproponowane wyjście w rodzaju brukselskiej “trzeciej drogi”. Zdecydowanie warto, aby ta strategia była kluczowym elementem europejskiej dyplomacji. Polska ma szansę w ten sposób brać udział w obronie wartości europejskich, które są przecież zasadami uniwersalnymi - godność człowieka i jego prawa są ważniejsze niż zyski firm z Doliny Krzemowej czy nadzór rządu w Pekinie.
- 2) Warto podkreślić, że rozporządzenie RODO, choć spotkało się z oporem niektórych podmiotów, okazało się ogromnym wizerunkowym sukcesem UE na arenie globalnej. **Jeżeli rezultaty nowych regulacji mają być trwałe i wzmacniać pozycję UE na świecie, konieczna będzie aktywna promocja najlepszych praktyk przez dyplomację, ale i projekty kulturalne, artystyczne, edukacyjne w krajach członkowskich i na świecie.**

Polska ma szansę być gwarantem najbardziej prospołecznego wymiaru strategii cyfrowej. Nie jesteśmy osamotnieni w Europie w ocenie tych problemów, jednak wobec nacisków platform cyfrowych i dyplomacji amerykańskiej oraz chińskiej potrzebujemy więcej solidarności. Jesteśmy zdania, że Polska musi być inicjatorem wskazanych wyżej dyskusji, ponieważ nasz potencjał modernizacyjny i krajowy sektor IT mogą zyskać najwięcej na progresywnej przyszłości gospodarki cyfrowej w Europie.