

# BUDOWA POLSKIEJ GOSPODARKI INTERNETOWEJ W WARUNKACH CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Sylwia Talar\*

Rozwój Internetu i możliwości jego wykorzystania przyczyniają się do powstawania nowych modeli prowadzenia działalności gospodarczej i w istotny sposób zmienia sposób funkcjonowania tradycyjnych sektorów gospodarki. Wykorzystanie Internetu jako nowego źródła rozwoju społeczno-gospodarczego wymaga odpowiedniej strategii i polityki państwa w tym zakresie. Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE) zobligowane jest do koordynacji wewnętrznej polityki gospodarczej prowadzonej na szczeblu krajowym, co oznacza konieczność uwzględnienia w niej celów unijnych strategii wzrostu społeczno-gospodarczego (np. „Europa 2020”). Unia uznała rolę Internetu i wpisała zwiększenie jego wykorzystania do strategicznych programów poprawy konkurencyjności. Wątpliwości wzbudza jednak skuteczność egzekwowania realizacji przyjętych celów i w związku z tym możliwość ich osiągnięcia także przez Polskę. Inną, ważniejszą kwestią jest trafność tych celów i usytuowanie ich w strategicznej wizji rozwoju kraju. Celem niniejszego artykułu jest ocena wpływu członkostwa w Unii Europejskiej na rozwój Polski poprzez pełne wykorzystanie potencjału Internetu. Biorąc pod uwagę możliwe oddziaływanie UE przyjęto tezę, że członkostwo w Unii ułatwia od strony regulacyjnej i finansowej rozwój infrastruktury internetowej w Polsce i zwiększenie jej wykorzystania, ale równocześnie utrudnia tworzenie własnych wizji i planów rozwoju.

## Istota gospodarki internetowej

Internet jako innowacja i zarazem warunek szeroko rozumianej innowacyjności oraz technologia powszechnego zastosowania stał się czynnikiem silnie oddziałującym na wszystkie aspekty współczesnego życia społeczno-gospodarczego. Efektem jest transformacja w kierunku modelu gospodarki internetowej (GI), która obejmuje wszystkie możliwe sposoby wykorzystania Internetu oraz korzyści z tego wynikające<sup>1</sup>. W związku ze zmianami wywołanymi rozwojem technik informacyjno-komunikacyjnych (ICT) pojawiło się kilka różnych terminów charakteryzujących nowy model działalności społeczno-gospodarczej, jak np. społeczeństwo informacyjne (SI), gospodarka elektroniczna czy gospodarka cyfrowa (GC), które kładą nacisk na nieco inne aspekty tego samego jednak procesu, a czasami są stosowane zamiennie. W niniejszym artykule przyjęto termin „gospodarka internetowa” jako najlepiej oddający istotę zachodzących zmian. Doprecyzowując istotę GI należy wyjaśnić, że nie chodzi jedynie o posiadanie dostępu do Internetu. Internet nie jest celem samym w sobie, ale narzędziem

jakościowej zmiany funkcjonowania całej gospodarki i społeczeństwa. GI to gospodarka, która:

- ☞ wykorzystuje Internet jako platformę sprzyjającą rozwojowi gospodarczemu, społecznemu i kulturowemu, w którym uczestniczą wszystkie grupy społeczne, w tym też najmniej uprzywilejowane (tzw. *inclusive development*), a w szczególności tworzy dla nich środowisko sprzyjające włączeniu w działalność innowacyjną i gospodarczą<sup>2</sup>,
- ☞ tworzy całe nowe gałęzie gospodarki bezpośrednio związane z Internetem i będące wynikiem jego rozwoju (np. budowa sieci i dostawa usług internetowych, tworzenie aplikacji (*software*), produkcja urządzeń (*hardware*) itp.),
- ☞ opiera łańcuch tworzenia wartości na szerokim wykorzystaniu sieci, co także w sektorach tradycyjnych zmienia diametralnie sposób tworzenia, testowania, produkcji oraz dystrybucji produktów i usług<sup>3</sup>; włączając w to również model produkcji społecznej<sup>4</sup>,
- ☞ rozwija Internet i techniki sieciowe oraz urządzenia i aplikacje, co też oznacza tworzenie nowych rozwiązań (innowacji), które pociągają za sobą kolejne innowacje związane z przepływnością i wykorzystaniem sieci oraz jej zastosowaniami (np. sieć mobilna 5G, Web 2.0, Internet rzeczy i wszechrzeczy itp.).

Korzyści ekonomiczne związane z wykorzystaniem Internetu i ICT są już szeroko opisane w literaturze oraz poddane na znaczną skalę weryfikacji empirycznej<sup>5</sup>. Podstawowym, choć niewystarczającym, warunkiem wykorzystania potencjału Internetu jest oczywiście odpowiednia infrastruktura internetowa i umiejętności techniczne<sup>6</sup>. Internet i techniki z nim powiązane podlegają ciągłym i bardzo szybkim zmianom oraz integracji z innymi technikami. Możemy zatem być pewni bardzo szybkiego postępu technicznego w tym obszarze, ale równocześnie mieć poważne trudności w zapewnieniu podstawowych warunków infrastrukturalnych do wykorzystania możliwości dokonującej się rewolucji technologicznej. Z perspektywy państwa dążącego do odgrywania aktywnej roli, budowanie GI może oznaczać ciągłe dokładanie do „worka bez dna” (koncentracja na infrastrukturze internetowej). Kraj może jednak na tym zrobić „dobry interes” (pełne wykorzystanie potencjału Internetu jako źródła wzrostu). Zaniechania lub opóźnienia w tej sferze mogą osłabić pozycję kraju w gospodarce światowej.

## Dokumenty strategiczne w systemie zarządzania rozwojem Polski

Polska jako państwo członkowskie UE, posiada kompetencje w zakresie prowadzenia wewnętrznej polityki gospodarczej, ale jest zobowiązana do dostosowania swoich działań do celów wyznaczonych na szczeblu unijnym, aczkolwiek z uwzględnieniem krajowej specyfiki. Może zatem tworzyć własne strategie i programy, ale też musi przygotowywać dodatkowe dokumenty wskazujące na wywiązywanie się ze zobowiązań wobec UE.

Pełna analiza wszystkich dokumentów o strategicznym charakterze obowiązujących na szczeblu krajowym od początku członkostwa Polski w UE nie jest możliwa ze względu na niezliczoną wręcz ich ilość. Problem ten dostrzeżono w 2009 roku (oszacowano wówczas istnienie około 200 dokumentów strategicznych), a w diagnozie systemu zarządzania rozwojem Polski wskazano m.in. również: brak długookresowej perspektywy w planowaniu, rozproszenie celów, niespójność, powielanie działań, a nawet wspieranie sprzecznych idei<sup>7</sup>. Jednocześnie zaproponowano nowy model systemu zarządzania rozwojem, którego wdrożenie ułatwiło niewątpliwie orientację w charakterze i hierarchii dokumentów, ale nie zmniejszyło w widoczny sposób ich „produkcji” przez rząd. Nadal trudno jest nawet wymienić wszystkie dokumenty strategiczne (strategie, programy, plany) przyjęte po 2010 roku, czyli po wprowadzeniu nowego systemu zarządzania rozwojem, a uwzględniające różne aspekty związane tylko z wykorzystaniem Internetu. Najważniejszymi wśród tych dokumentów są: długookresowa i średniookresowa strategia rozwoju kraju.

### Strategiczna wizja rozwoju kraju z perspektywy gospodarki internetowej

Dla rozwoju gospodarki jako procesu nie tylko sterowanego, ale przede wszystkim spontanicznego, podstawowe znaczenie ma wizja, która determinuje bieżące decyzje<sup>8</sup>. Spójność i przejrzystość wizji będzie wpływała na skuteczność prowadzonej polityki i przyszłą sytuację i pozycję gospodarczą kraju. Dokumentem mającym formułować kompleksową koncepcję rozwoju jest dłu-

gookresowa strategia rozwoju kraju (DSRK), która mimo ogólnego charakteru powinna także zawierać m.in. scenariusze rozwojowe<sup>9</sup>.

Obowiązująca obecnie DSRK „Polska 2030. Trzecia fala innowacyjności”<sup>10</sup> przyjęta została w 2013 roku (Uchwała nr 16 Rady Ministrów z 5 lutego 2013 roku) i jest pierwszym tego typu dokumentem. Strategię tę opracowało Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC)<sup>11</sup>, które w swoich kompetencjach nie ma jednak zadań z zakresu analizowania i planowania strategicznego<sup>12</sup>.

W dokumencie liczącym ok. 150 stron brak jest jakichkolwiek scenariuszy rozwoju Polski, ale znajdują się w nim cele i wytyczne strategii „Europa 2020” oraz prezentacje pozycji Polski w międzynarodowych rankingach (np. *World Economic Forum*, *Economist Intelligence Unit*). Strategia zamiast odpowiadać na pytania o przyszłość Polski budzi wiele wątpliwości. Niektóre z nich przedstawiono w tabeli 1 wraz z bezpośrednim odniesieniem do treści dokumentu.

Trudno określić, na czym rozwój Polski ma się opierać w największym stopniu, gdyż wymienione trzy obszary strategiczne (konkurencyjna i innowacyjna gospodarka, równoważenie potencjału rozwoju regionów oraz sprawne państwo) mają tę samą rangę, a do tego wskazanych jest wiele bardzo różnych kierunków interwencji. Ponadto cały model rozwoju ma być oparty na zasadzie solidarności, obejmującej „solidarność pokoleniową, terytorialną oraz innowacyjną (solidarność zasady wyrównywania szans i konkurencyjności w celu innowacyjności)”<sup>18</sup>. Biorąc powyższe pod uwagę oraz

Tabela 1

### Przykładowe wątpliwości związane z długookresową strategią rozwoju kraju „Polska 2030”

„Polska 2030. Trzecia fala innowacyjności” (DSRK)	Wątpliwości
Kluczem do poprawy konkurencyjności i innowacyjności gospodarki jest przejście od społeczeństwa informacyjnego do cyfrowego <sup>13</sup> .	– Co dokładnie oznacza społeczeństwo cyfrowe i czym się różni (jest lepsze) od społeczeństwa informacyjnego (brak wyjaśnienia).
Wzrost kreatywności społeczeństwa ma następować przede wszystkim poprzez zdobywanie wyższego wykształcenia, lekturę książek, korzystanie z zasobów kultury (dostęp do instytucji kultury) i oznacza wzrost udziału w społeczeństwie grup/klas kreatywnych (w rozumieniu R. Floridy) <sup>14</sup> .	– Odwołanie do mogącego budzić negatywne skojarzenia pojęcia „klasy kreatywnej”, bazującego na kontrowersyjnej teorii R. Floridy <sup>15</sup> , notabene wykorzystywanej głównie w urbanistyce. – Pominięcie faktu, że kreatywność jest cechą każdego człowieka, a największy jej potencjał kryje się we współpracy różnych osób <sup>16</sup> . – Wskazany sposób „wyzwalania” kreatywności społeczeństwa poprzez np. „cyfrową formę uczestnictwa w kulturze”.
Głównym celem dokumentu (podkreślenie własne) jest poprawa jakości życia Polaków. Proponowane w strategii (DSRK) obszary strategiczne związane są z obszarami opisanymi w średniookresowej strategii rozwoju kraju (ŚSRK) i łącznie stanowią podstawowe narzędzie wdrażania DSRK <sup>17</sup> .	– Wskazuje, że DSKR jest związana z ŚSRK (a nie na odwrót), a zatem nie jest dokumentem nadrzędnym (zresztą przyjęta została później niż ŚSRK). – Zawiła terminologia – obszar strategiczny jest narzędziem realizacji strategii. – Trudno zgodzić się z tym, że sam dokument poprawi życie Polaków.

Źródło: Opracowanie własne.

dotatkowo odrzucenie wcześniej proponowanego polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju<sup>19</sup>, można wnioskować, że wyrównywanie szans ma służyć wzrostowi innowacyjności, a zatem innowacyjność nie ma nawet znaczenia równorzędnego z pozostałymi obszarami strategicznymi. DSRK jest więc dokumentem o skomplikowanej treści i niejednoznacznym charakterze.

Kwestie wykorzystania potencjału gospodarki internetowej w DSRK sprowadzono do „cyfryzacji”, która jest tylko jednym z wielu działań mających zwiększyć konkurencyjność i innowacyjność gospodarki kraju i ma polegać na: zapewnieniu dostępu do Internetu, rozwoju i udostępnianiu przez Internet treści z zasobów publicznych w celu pobudzania popytu na Internet oraz zwiększaniu kompetencji cyfrowych Polaków poprzez edukację i promocję<sup>20</sup>. W związku z wprowadzeniem od 2010 roku do dokumentów strategicznych rozwoju kraju pojęcia „cyfryzacji” i bardzo częstym jego stosowaniem, należy zastanowić się nad jego znaczeniem i trafnością wyboru. Ponadto zastosowanie cyfryzacji w nazwie utworzonego pod koniec 2011 roku ministerstwa (MAC) jak też w nazwie programu operacyjnego (Polska Cyfrowa) wskazują na jego szczególne znaczenie, chociaż zmiany terminologiczne nie zostały odpowiednio skrupulatnie przeprowadzone<sup>21</sup>. Tymczasem brak jest słownikowego wyjaśnienia tego pojęcia<sup>22</sup>. Jedynie na podstawie przedstawionej w DSRK koncepcji cyfryzacji można wnioskować, że polega ona na cyfryzacji treści (np. dokumentów), cyfrowej dystrybucji, tworzeniu cyfrowej infrastruktury sieciowej i zdobywaniu pewnego zakresu wiedzy z dziedziny informatyki. Termin ten kładzie zatem nacisk przede wszystkim na aspekt techniczny i pomija aspekt społeczno-ekonomiczny wykorzystania Internetu. Natomiast w społecznym odbiorze cyfryzacja najprawdopodobniej będzie kojarzona z cyfrową telewizją. Wprowadzenie do polskiej strategii rozwoju terminu cyfryzacji może zatem budzić wątpliwości, ale nie jest przypadkowe, gdyż wcześniej znalazło się ono w przyjętej w 2010 roku strategii „Europa 2020” jako określenie jednej z głównych jej inicjatyw – „Europejskiej agendy cyfrowej” (*Digital Agenda for Europe*). Ten przykład wskazuje na „przekładanie” retoryki UE na grunt polskiej polityki. Ponadto wiele założeń i uzasadnień zawartych w polskich dokumentach strategicznych (w tym DSRK) jest co najmniej w części wzorowanych na dokumentach UE.

Powyższe uwagi mają podkreślić znaczenie terminologii stosowanej w dokumentach strategicznych. Jeśli przedstawienie przez państwo kierunku rozwoju kraju jest też komunikatem dla społeczeństwa, który ma przekonać wszystkich o słuszności tej drogi i zachęcić do włączenia się w realizację tego planu, to ten przekaz musi być prosty, zrozumiały, spójny i budzący jednoznacznie pozytywne skojarzenia. Nie bez znaczenia jest również, jak zostanie nazwany wspólny projekt – czy będzie to gospodarka i społeczeństwo cyfrowe, informacyjne, oparte na wiedzy, czy na przykład – kreatywne<sup>23</sup>.

## Koncepcja „cyfryzacji” w priorytetach polskiej polityki i w relacji do gospodarki internetowej

Kolejnym po DSRK dokumentem w hierarchii jest średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK), w której sformułowano cele strategiczne. Stanowi ona również narzędzie koordynacji dla wprowadzania pozostałych strategii i programów<sup>24</sup>. Aktualna ŚSRK „Strategia rozwoju kraju 2020”, którą opracowało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – MRR (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – MIR<sup>25</sup>), wskazuje te same co DSRK trzy obszary strategiczne (tj. sprawne państwo, konkurencyjna gospodarka, spójność społeczna i terytorialna), ale w systemie dziewięciu zintegrowanych strategii służących realizacji celów rozwojowych kraju do 2020 roku szczególną rolę nadaje Strategii Rozwoju Regionalnego<sup>26</sup>. Znajduje to także potwierdzenie w rozdziale środków finansowych UE na poszczególne programy operacyjne. Ponad jedna trzecia kwoty 82,5 mld euro na lata 2014-2020 zostanie przeznaczona na rozwój „Infrastruktury i Środowiska”, natomiast na „Inteligentny Rozwój” tylko 10,4%, „Wiedzę, Edukację, Rozwój” – 5,7%, „Polskę Cyfrową” – 2,6%, przy czym w tym ostatnim mieści się także rozwój infrastruktury internetowej<sup>27</sup>. Nie ma zatem już wątpliwości, że głównym priorytetem państwa jest rozwój regionalny (zasada solidarności), a nie innowacyjność czy konkurencyjność gospodarki.

Wskazane w ŚSRK główne cele w zakresie wykorzystania potencjału Internetu („technik cyfrowych”) odpowiadają koncepcji cyfryzacji zawartej w DSRK i obejmują: zapewnienie dostępu do Internetu (infrastruktura), upowszechnienie jego wykorzystania oraz zapewnienie odpowiednich treści i usług cyfrowych<sup>28</sup>. Nie ma jednak jednej kompleksowej strategii służącej realizacji tej koncepcji, w związku z czym jej elementy są rozrzucone po kilku strategiach np.: Strategii „Sprawne Państwo”<sup>29</sup>, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego<sup>30</sup>, Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego<sup>31</sup>, Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki<sup>32</sup>. Na niższym poziomie także istnieje bardzo wiele programów, planów i projektów uwzględniających te cele, wśród których znajdują się też takie w całości poświęcone cyfryzacji jak np.: program operacyjny „Polska Cyfrowa na lata 2014-2020”, Narodowy Plan Szerokopasmowy<sup>33</sup>, Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa<sup>34</sup> i inne.

Sformułowane w najważniejszych rządowych dokumentach strategicznych założenia cyfryzacji Polski (koncepcja gospodarki cyfrowej (GC)) i jej miejsce w hierarchii priorytetowych działań państwa wskazują, iż wykorzystanie Internetu stało się celem samym w sobie. Taka koncepcja GC jest bardzo odległa od przedstawionej już wcześniej istoty GI, gdyż przede wszystkim pomija kwestię innowacyjności Internetu, a zatem i rozwijania technologii z nim powiązanych (aspekt technologiczny) oraz pełnego wykorzystania jego funkcji motywującej do szeroko rozumianej innowacyjności (w aspekcie pozatechnologicznym), a zwłaszcza nie dostrzega w tym szczegól-

nie ważnej roli małych i średnich przedsiębiorstw oraz indywidualnej przedsiębiorczości. Świadczy o tym brak priorytetów we wskazanym zakresie, a w szczególności bodźców do włączenia się wszystkich (nie tylko klas kreatywnych) w proces tworzenia (np. nowych treści, przedsięwzięć inspirowanych wykorzystaniem Internetu, nowych relacji biznesowych i form działalności), a także m.in. brak określonej roli i udziału w rozwijaniu GC państwowych ośrodków naukowo-badawczych i partnerstwa publiczno-prywatnego. Koncentracja na „wykorzystaniu” Internetu i pominięcie bądź marginalizacja „tworzenia” (powstawania nowych przemysłów, podejmowania nowych przedsięwzięć, tworzenia nowych rozwiązań na bazie Internetu) wskazuje zgodę państwa na dokładanie do „worka bez dna”. Jest to jedynie budowanie podstaw GI, a nie GI. Uzasadnieniem wyboru tej opcji jest presja na wykorzystanie środków finansowych oferowanych przez UE. Rola państwa sprowadza się przy tym w zasadzie do przekładania pieniędzy (choć obowiązuje też krajowy wkład) i tworzenia odpowiednich regulacji.

Koncepcja GC zapisana w polskich dokumentach strategicznych, a także jej cele ujęte w postaci szczegółowych wskaźników ilościowych, w pełni korespondują z założeniami Europejskiej agendy cyfrowej (EAC)<sup>35</sup>. Na razie zatem Polska koncentruje się na budowaniu odpowiedniej infrastruktury internetowej i zwiększeniu wykorzystania Internetu, w czym UE ją wspiera finansowo

i technicznie (wskazywanie kierunku zmian regulacji prawnych).

### Budowa podstaw polskiej gospodarki internetowej w świetle celów Europejskiej agendy cyfrowej

EAC jest jedną z głównych inicjatyw w ramach strategii „Europa 2020”, a jej realizacja ma zapewnić UE „inteligentny” rozwój oraz doprowadzić już w 2015 roku do utworzenia w pełni jednolitego europejskiego rynku cyfrowego. Ocena postępów we wszystkich wskazanych w tym dokumencie działaniach, których w sumie jest 101, nie jest możliwa w niniejszym artykule. W związku z powyższym, do analizy stopnia rozwoju i wykorzystania Internetu w Polsce zastosowano główne wskaźniki ilościowe, na podstawie których także UE ocenia postęp realizacji założeń EAC<sup>36</sup>. Aktualne wyniki Polski z uwzględnieniem jej pozycji w UE przedstawiono w tabeli 2.

Według danych na koniec 2013 roku, Polska uzyskuje bardzo słabe wyniki pod względem praktycznie wszystkich wskazanych w EAC wskaźników, zajmując też jedno z ostatnich miejsc w całej UE. Można przypuszczać również, że wyznaczone cele nie zostaną zrealizowane przez Polskę w założonych terminach, co w przypadku pierwszego wskaźnika już nastąpiło. Pol-

Tabela 2

#### Realizacja celów EAC przez Polskę w 2013 roku

Wskaźnik	Cele		Wyniki		
	poziom	termin realizacji	Polska	średnia UE-28	pozycja w UE-28
Dostępność podstawowego szerokopasmowego Internetu (% gospodarstw domowych)	100	2013	88	97	26
Dostępność szerokopasmowego Internetu o przepustowości pow. 30 Mb/s (NGA – dostęp następnej generacji) (% gospodarstw domowych)	100	2020	49	62	24
Wykorzystanie Internetu szerokopasmowego o przepustowości pow. 100 Mb/s (% wszystkich subskrypcji szerokopasmowych)	50	2020	2	5	20
Dokonywanie zakupów przez Internet (% ludności w wieku 16-74)	50	2015	32	47	18
Dokonywanie zakupów transgranicznych przez Internet (% ludności w wieku 16-74)	20	2015	2	12	27
Dokonywanie przez MSP zakupów i sprzedaży przez Internet pow. 1% obrotu (% MSP) <sup>a</sup>	33	2015	8	14	23
Regularne (przynajmniej raz w tygodniu) korzystanie z Internetu (% ludności w wieku 16-74)	75	2015	60	72	23
Osoby nigdy nie korzystające z Internetu (% ludności w wieku 16-74)	15	2015	32	20	22
Osoby korzystające z e-administracji (% ludności w wieku 16-74)	50	2015	23	42	25
Osoby korzystające z e-administracji w celu przekazywania wypełnionych formularzy (% ludności w wieku 16-74)	25	2015	11	21	22

<sup>a</sup> Wartość dla 2013 roku dotyczy tylko przedsiębiorstw dokonujących transakcji sprzedaży online.

Źródło: Digital Agenda Data, <http://digital-agenda-data.eu/> [dostęp: 10.08.2014]; Digital Agenda for Europe, Digital performance of Poland, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard/poland#broadband-markets> [dostęp: 10.08.2014].

ska uzyskuje negatywne oceny również z Komisji Europejskiej, które wskazują na opóźnienia i ryzyko niezrealizowania projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych przeznaczonych na osiągnięcie celów EAC oraz na potrzebę lepszego zarządzania i koordynacji na poziomie krajowym<sup>37</sup>. Do tej pory, mimo zaleceń Rady UE, Polska czyniła ograniczone postępy w tym zakresie<sup>38</sup>. Nie oznacza to, że w ogóle się nie rozwijamy pod względem wykorzystania Internetu, bo pewien postęp jest widoczny. Niewątpliwie korzyści przyniesie jednolity rynek cyfrowy, w budowie którego Polska uczestniczy poprzez dostosowywanie regulacji prawnych, chociaż i tutaj zmiany nie następują zgodnie z harmonogramem UE (półroczne opóźnienie wejścia w życie ustawy o prawach konsumenta; Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta). Ponadto w niezwykle rozbudowanej bazie danych UE, która w obszarze ICT składa się z kilkuset różnych wskaźników<sup>39</sup>, można znaleźć takie, pod względem których Polska zajmuje wysoką pozycję w UE. Na uwagę zasługuje np. najwyższy w UE udział przedsiębiorstw wymieniających *online* dokumenty w standardach zapewniających automatyczne ich przetwarzanie (2012 rok) czy druga pozycja pod względem zapewnienia przez przedsiębiorstwa swoim pracownikom zdalnego dostępu do systemu poczty elektronicznej (e-mail), dokumentów lub aplikacji firmy (2013 rok)<sup>40</sup>. To może wskazywać, że polskie przedsiębiorstwa dobrze rozumieją korzyści płynące z wykorzystania Internetu, przynajmniej w tym podstawowym zakresie, i są w stanie szybko się dostosować oraz ponieść koszty z tym związane. Jednak przykłady takie stanowią wyjątki i są absolutnie niewystarczające nie tylko z perspektywy realizacji celów UE, ale przede wszystkim wyzwani stawianych przez światowych liderów w tej dziedzinie, takich jak rozwinięte kraje Azji i Stany Zjednoczone. Dotychczasowe doświadczenia Polski wskazują, iż nawet „przekładanie” pieniędzy z „worka” UE do własnego polskiego nie jest takie proste i też wymaga dużo wysiłku oraz umiejętności, a ponadto potrzeby są znacznie większe niż dostępne środki (w tym z krajowego budżetu) i bez zaangażowania kapitału prywatnego nie jest możliwe zbudowanie „Polski Cyfrowej”.

## Działania UE i ich znaczenie dla państw członkowskich

Oceniając polskie wyniki na drodze do GI, a w szczególności skuteczność działań w realizacji wyznaczonych celów EAC, należy zwrócić również uwagę na to, czy jest to tylko wewnętrzny problem Polski, czy też porażka całej UE. Dane statystyczne, których uśrednione wyniki dla UE zawarte są także w tabeli 2, wskazują, że zakładanego na 2013 rok poziomu pokrycia Internetem szerokopasmowym nie udało się osiągnąć nie tylko Polsce, lecz również wielu innym krajom. Biorąc pod uwagę inne średnie wysokości wskaźników, należy negatywnie ocenić dotychczasowe osiągnięcia UE w realizacji EAC, gdyż zwłaszcza w odniesieniu do kilku z wymienionych celów pozostaje ciągle bardzo długa droga do pokona-

nia, a czasu bardzo mało. Ponadto obecność w UE kilku krajów o bardzo wysokich (zdecydowanie przekraczających poziomy wskazane w EAC) wskaźnikach rozwoju infrastruktury internetowej oraz jej wykorzystania świadczy o dużym wewnętrznym zróżnicowaniu ugrupowania. EAC nie jest zresztą pierwszą inicjatywą dotyczącą rozwoju wybranych aspektów GI, gdyż UE już w połowie lat 90. XX w. wprowadziła do swojej polityki cel budowy społeczeństwa informacyjnego<sup>41</sup>. Od tego czasu nie udało się osiągnąć zadowalających wyników. Międzynarodowe organizacje wskazują na pogarszające się lub znacznie gorsze w stosunku do innych krajów (zwłaszcza Stanów Zjednoczonych) wskaźniki UE w sferze wykorzystania potencjału ICT, takie jak np.: wydatki na urządzenia infrastruktury ultraszybkiego mobilnego Internetu (LTE) w przeliczeniu na abonenta, tworzenie globalnych firm internetowych (tylko jedna z 25 największych pod względem kapitalizacji rynkowej pochodzi z UE), ilość wykorzystywanych danych i przychody operatorów w przeliczeniu na użytkownika<sup>42</sup>. UE także przyznaje się do zapóźnienia w wielu sferach (np. rozwoju linii światłowodowych) wobec Korei Południowej, Stanów Zjednoczonych czy Japonii<sup>43</sup>.

Na tej podstawie można wnioskować o niskiej skuteczności działania UE w zakresie wdrażania uzgodnionych i przyjętych strategii czy inicjatyw. Z perspektywy UE metoda koordynacji nie sprawdza się, bo państwa członkowskie nie wykazują odpowiednio silnej wewnętrznej determinacji do realizacji wspólnych celów. Niewystarczający okazuje się nadzorowany przez UE systematyczny monitoring postępów (np. w postaci publikacji tabeli wyników *Digital Agenda Scoreboard* czy europejskiego semestru), czemu towarzyszą też ciągły wzrost liczby wskaźników do oceny realizacji przyjętych celów<sup>44</sup>, debaty prowadzone nad wynikami oraz wydawanie zaleceń poszczególnym krajom, co w zamierzeniu ma również wywierać presję polityczną. Taki sposób działania UE stawia jednak państwa członkowskie (ich rządy) w dość komfortowej sytuacji, gdyż:

- ☞ nie muszą one zastanawiać się, co powinny robić, bo mają już postawione gotowe konkretne cele (wskaźniki), plan, strategię,
- ☞ łatwo mogą się wytłumaczyć ze swoich niepowodzeń przed wyborcami – wskazując konieczność dostosowań do wymogów UE (*de facto* oznacza to przerzucanie odpowiedzialności), podpierając się zarazem jej argumentami, retoryką we wskazywaniu winnych (np. obarczenie światowego kryzysu odpowiedzialnością za niepowodzenia strategii lizbońskiej),
- ☞ jednocześnie mają gotową nową, ulepszoną i bezkonkurencyjną strategię na kolejną dekadę, bo nie ma innej alternatywy niż UE.

Pewnym zagrożeniem dla determinacji państwa we wdrażaniu przyjętych celów może być też wzorowanie się na UE w egzekwowaniu realizacji strategii. W przypadku porażki na szczeblu unijnym nikt nie ponosi za to osobistej odpowiedzialności, zamiast radykalnych zmian

w sposobie działania następuje przenoszenie niezrealizowanych celów do nowych (lub zrewidowanych) strategii na kolejne lata, przedstawianie niejednoznacznych i mało krytycznych ocen swojego postępowania, w których działania nie przynoszące zamierzonych efektów i tak często są oceniane pozytywnie. Wymownym tego przykładem jest ocena realizacji strategii lizbońskiej, w której Komisja Europejska stwierdza, że mimo niezrealizowania najważniejszych jej założeń (celów) nie można mówić o niepowodzeniu, gdyż np. strategia umożliwiła osiągnięcie szerokiego porozumienia w sprawie koniecznych w UE reform, a także „osiągnięto bardzo dobre wyniki, ale ogóle tempo realizacji reform było zarówno powolne, jak i nierówne”<sup>45</sup>. Z perspektywy państwa członkowskiego taki sposób działania UE może stanowić pewne zagrożenie dla dalszego rozwoju, tym bardziej że postęp w dziedzinie technik internetowych jest bardzo szybki. Zamiast odkładać realizację wyznaczonych celów, należałoby je podwyższać odpowiednio do rosnących wymagań. Parlament Europejski w rezolucji w sprawie agendy cyfrowej z 12 września 2013 roku wskazuje, że celem UE na rok 2020 powinien być już nie Internet z szybkością 100 Mb/s, ale 1 Gb/s lub nawet większą i wyraża ubolewanie, że środki na inwestycje w ICT są zmniejszane, a nie zwiększane<sup>46</sup>. Problemem jest zatem zarówno skuteczność, jak i priorytety działań oraz sama koncepcja rozwoju GC. Jeśli nie zostanie stworzony model, który będzie pozwalał „zarabiać na Internecie”, to nie będzie środków na inwestowanie, a kryzys zamiast przyspieszać inwestycje w tej sferze, będzie je spowalniać i oddalać szanse na nadrobienie zaległości w rozwoju gospodarki internetowej<sup>47</sup>.

## Podsumowanie

Jedną z konsekwencji członkostwa w UE jest koncentracja na realizacji programów społeczno-gospodarczych przyjętych na szczeblu unijnym. Chociaż państwa mogą budować własne strategie i plany, to jest to w dużym stopniu utrudnione. UE oferując „marchewkę” w postaci funduszy, używa „kija” w formie obowiązku udokumentowania, że realizowane cele są zgodne ze wspólnymi celami. Państwo obarczone obowiązkiem dodatkowej dokumentacji i do tego ciągłym, bardzo rozbudowanym monitoringiem osiągania wyznaczonych ilościowych wskaźników, traci energię i nie ma czasu, by stworzyć naprawdę własną wizję rozwoju, zwłaszcza gdy UE podsuwa gotowe rozwiązania. Aktywność w tworzeniu dokumentów o charakterze strategicznym i częste ich zmiany mogą rodzić podejrzenie, że o efektywności działania państwa decydują nie osiągnięte rzeczywiste postępy, ale ilość wygenerowanych dokumentów czy przepisów. W pełni należy się zgodzić z tezą, że mimo zasady pomocniczości i w ostateczności uzależnienia sytuacji oraz osiągnięć każdego kraju od jego własnej polityki i działań, źródłem wszystkich narodowych programów są plany unijne. To pod ich adresem w pierw-

szej kolejności powinny być kierowane zarówno pochwały, jak i krytyka<sup>48</sup>.

Integracja europejska wiąże się z wieloma korzyściami i leży w interesie Polski, zatem powinna ona dbać o jej powodzenie i nie pozostawać bierną wobec jej problemów. W obecnej sytuacji, działania UE stanowią pewne zagrożenie dla państw członkowskich wynikające nie tylko z niskiej skuteczności jej działań, ale także przyjętej hierarchii celów i wielości priorytetów. Realizowany model rozwoju gospodarki cyfrowej nie sprzyja pełnemu wykorzystaniu potencjału Internetu w kreowaniu wzrostu gospodarczego, a przez to kosztom poniesionym na jego realizację nie towarzyszą odpowiednio wysokie zyski w postaci wzrostu innowacyjności, produktywności i nowych miejsc pracy.

---

\* Dr Sylwia Talar, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach. E-mail: sylwia.talar@ue.katowice.pl. Tekst został nadesłany jako referat na konferencję ogólnokrajową nt. „Polska w Unii Europejskiej po 10 latach - w centrum czy na peryferiach?” zorganizowaną 22 października 2014 r. przez Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur.

<sup>1</sup> OECD, *OECD Internet Economy Outlook 2012*, OECD Publishing, Paris 2012, s. 25.

<sup>2</sup> OECD, *Ensuring the Global Participation in the Internet Economy for Development*, „OECD Digital Economy Papers” No. 227, OECD Publishing, Paris 2013, s. 7; OECD, *Innovation and Inclusive Development*, „Discussion Report”, OECD Publishing, Paris 2013, s. 9-11.

<sup>3</sup> J. Manyika, Ch. Roxburgh, *The great transformer: The impact of the Internet on economic growth and prosperity*, McKinsey Global Institute 2011, s. 3.

<sup>4</sup> Y. Benkler, *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*, Yale University Press, New Haven and London 2006, s. 107.

<sup>5</sup> Prezentację pozytywnych efektów wykorzystania Internetu oraz bardzo szeroki przegląd dotychczasowych badań (ponad 100) w tym zakresie zawiera raport: ITU, UNESCO, *Broadband: A platform for progress*, 2011, s. 31-67.

<sup>6</sup> Historia pokazuje, że ludzi nie trzeba specjalnie uczyć wykorzystywania nowych narzędzi, gdyż wystarczy tylko poczucie przez nich takiej potrzeby, a wówczas sami bardzo szybko nauczą się z nich korzystać.

<sup>7</sup> MRR, *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 6-10.

<sup>8</sup> A. Kukliński, *Enigma XXI wieku*, „Biuletyn PTE” nr 6, 2010, s. 23 i tegoż *Polonia Quo Vadis?* Ibidem, s. 38.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>10</sup> MAC, *Polska 2030. Trzecia fala innowacyjności. Długookresowa strategia rozwoju kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.

<sup>11</sup> W założeniach (MRR, *Założenia ...*, op. cit., s. 61) jednostką odpowiedzialną za przygotowane DSRK miało być MRR razem z KPRM. MRR jako podstawę opracowania DSRK wskazało raport „Polska 2030: wyzwania rozwojowe” opracowany w 2009 roku, który poza diagnozą zawierał także rekomendacje dla polityki rozwoju. Por. M. Boni (red.), *Polska 2030: wyzwania rozwojowe*, KPRM 2009, s. 372.

<sup>12</sup> BIP, <http://mac.bip.gov.pl/o-nas/zadania.html> [dostęp: 22.7.2014].

<sup>13</sup> MAC, *Polska 2030. Trzecia...*, op. cit., s. 56.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 58-62.

<sup>15</sup> Por. np. M. Hoyman, Ch. Faricy, *It Takes a Village: A Test of the Creative Class, Social Capital and Human Capital Theories*, "Urban Affairs Review", vol. 44, 2009, s. 311-333.

<sup>16</sup> S.E. Page, *The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies*, Princeton University Press 2008.

<sup>17</sup> MAC, *Polska 2030. Trzecia...*, op. cit., s. 5.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>19</sup> M. Boni (red.), *Polska 2030: wyzwania...*, op. cit., s. 15-17.

<sup>20</sup> MAC, *Polska 2030. Trzecia...*, op. cit., s. 57.

<sup>21</sup> W określeniu zadań MAC nie zmieniono już odpowiednio terminologii i nadal dominuje pojęcie informatyzacji i informacji oraz realizowane są projekty ukierunkowane na „budowanie społeczeństwa informacyjnego”. Por.: BIP, <http://mac.bip.gov.pl/o-nas/zadania.html> [dostęp: 22.7.2014]; MAC, *Budowanie społeczeństwa informacyjnego – Konkursy Ministra*, <https://mac.gov.pl/projekty/budowanie-spoleczenstwa-informacyjnego-konkursy-ministra/opis-projektu> [dostęp: 12.8.2014].

<sup>22</sup> Tego pojęcia nie ma w słownikach języka polskiego, a także *Wielki Słownik Języka Polskiego PAN*, udostępniony bezpłatnie przez Internet dzięki dofinansowaniu budżetowemu, nie zawiera tego terminu (*Wielki Słownik Języka Polskiego PAN*, <http://www.wsjp.pl/> [dostęp: 20.7.2014]). W niektórych tylko słownikach pojawia się pojęcie digitalizacji, w znaczeniu nadawania postaci cyfrowej innym rodzajom zapisu danych. Por. *Słownik Języka Polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/slownik/2555141/digitalizacja> [dostęp: 20.7.2014].

<sup>23</sup> Na dużą uwagę zasługuje najnowszy plan rządu Korei Południowej, ogłoszony na początku 2013 roku pod nazwą „Kreatywna Gospodarka”. S. Connell, *Building a Creative Economy in South Korea: Analyzing the Plans and Possibilities for New Economic Growth*, "Academic Paper Series", Korea Economic Institute of America, Washington, 10 December 2013, <http://www.keia.org/publication/building-creative-economy-south-korea-analyzing-plans-and-possibilities-new-economic-gro> [dostęp: 25.7.2014].

<sup>24</sup> MRR, *Założenia ...*, op. cit., s. 47-48.

<sup>25</sup> Pewne wątpliwości może również budzić powiązanie tutaj kwestii rozwoju kraju z problematyką infrastruktury w postaci jednego ministerstwa.

<sup>26</sup> MRR, *Strategia rozwoju kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 6.

<sup>27</sup> MIR, informacje na stronie internetowej, [http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie\\_2014\\_2020/strony/start.aspx](http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx) [dostęp: 25.7.2014].

<sup>28</sup> MRR, *Strategia rozwoju kraju 2020...*, op. cit., s. 112-117.

<sup>29</sup> MAC, *Strategia Sprawne Państwo 2020*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.

<sup>30</sup> MPiPS, *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013.

<sup>31</sup> MKiDN, *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2013.

<sup>32</sup> MG, *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. Dynamiczna Polska 2020*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013.

<sup>33</sup> MAC, *Narodowy Plan Szerokopasmowy*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2014.

<sup>34</sup> MAC, *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

<sup>35</sup> Polska wprost uznała cele EAC i potwierdziła dokonanie ich „odwzorowania” we własnych planach i działaniach. MSWiA, *Europejska Agenda Cyfrowa w pracach i planach polskich instytucji rządowych*, Ministerstwo Administracji i Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2011, s. 10-18 i in., [http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user\\_upload/spoleczenstwo\\_informacyjne/dokumenty/Europejska\\_Agenda\\_Cyfrowa.pdf](http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/spoleczenstwo_informacyjne/dokumenty/Europejska_Agenda_Cyfrowa.pdf) [dostęp: 20.7.2014].

<sup>36</sup> Komisja Europejska, *Europejska Agenda Cyfrowa...*, op. cit., s. 46-47.

<sup>37</sup> European Commission, *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Poland*, Brussels, 29.5.2013, SWD(2013) 371, s. 20, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013\\_poland\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_poland_en.pdf) [dostęp: 15.8.2014].

<sup>38</sup> Komisja Europejska, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji na 2014 r. dla Polski*, Bruksela 2.6.2014, SWD(2014) 422, s. 29, 33, 38.

<sup>39</sup> Eurostat, *Community survey on ICT usage in households and by individuals and e-commerce in enterprise*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information\\_society/documents/Tab/what%20is%20where%20on%20Eurobase\\_upd2014.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/documents/Tab/what%20is%20where%20on%20Eurobase_upd2014.pdf) [dostęp: 15.8.2014].

<sup>40</sup> Digital Agenda Data, <http://digital-agenda-data.eu/> [dostęp: 10.8.2014].

<sup>41</sup> European Commission, *The Commission's 1994 Action Plan "Europe's way to the Information Society"*, Brussels 19.7.1994, COM(94) 347, [http://aei.pitt.edu/947/1/info\\_society\\_action\\_plan\\_COM\\_94\\_347.pdf](http://aei.pitt.edu/947/1/info_society_action_plan_COM_94_347.pdf) [dostęp: 14.8.2014].

<sup>42</sup> WEF, BCG, *Delivering Digital Infrastructure. Advancing the Internet Economy*, WEF 2014, s. 29-32.

<sup>43</sup> Komisja Europejska, *Europejska Agenda Cyfrowa...*, op. cit., s. 5-6.

<sup>44</sup> European Commission, Eurostat, *Europe 2020. Statistical Aspects of the Strategy – 2012*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob\\_page.show?\\_docname=3072417.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=3072417.PDF) [dostęp: 10.8.2014].

<sup>45</sup> Komisja Europejska, *Ocena strategii lizbońskiej*, Bruksela 2010, SEK(2010) 114, s. 3-5, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon\\_strategy\\_evaluation\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_pl.pdf) [dostęp: 5.8.2014].

<sup>46</sup> PE, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie agendy cyfrowej na rzecz wzrostu, mobilności i zatrudnienia: pora przyspieszyć*, 2013/2593(RSP), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0377&language=PL&ring=B7-2013-0385> [dostęp: 18.8.2014].

<sup>47</sup> UE wykazuje w stosunku do Stanów Zjednoczonych znacznie mniejsze nakłady na ICT zarówno w relacji do inwestycji ogółem, jak i do PKB oraz uzyskuje znacznie mniejszy wzrost produktywności z wykorzystania ICT. Por. B. Miller, R.D. Atkinson, *Raising European Productivity Growth Through ICT*, The Information Technology & Innovation Foundation, 2014, s. 2 i in.

<sup>48</sup> C. Feijóo, J.L. Gómez-Barroso, E. Karnitis, *More Than Twenty Years of European Policy for the Development of the Information Society*, "Networks and Communication Studies", NETCOM, vol. 21, No 1-2, 2007, s. 10.