

*Anna Ogonowska\**

## **Polska polityka rozwoju społeczeństwa informacyjnego w latach 2000–2012**

### **Wprowadzenie**

U progu lat 90. XX w. Polska była krajem zacofanym gospodarczo. Władza komunistów oraz centralne planowanie doprowadziły do głębokiego kryzysu zarówno w sferze gospodarczej, jak i w sferze relacji obywatel – państwo. Odzyskanie suwerenności na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku obudziło ogromne społeczne nadzieje na unowocześnienie kraju i bardziej dostatnie życie. Kolejne lata przyniosły wiele rozczarowań, dowodząc, że stworzenie konkurencyjnej gospodarki, pobudzenie obywatelskiej aktywności społeczeństwa i wyłonienie nowych elit są procesami bardzo skomplikowanymi i wymagającymi czasu.

W 2008 r. Bank Światowy<sup>1</sup> ogłosił, że okres transformacji gospodarczej w Polsce został zakończony, nie oznaczało to jednak, że zakończył się proces modernizacji kraju. Polska nadal boryka się z wieloma problemami społeczno-gospodarczymi, które przynajmniej częściowo są konsekwencją nieudolności poprzedniego ustroju, ale równocześnie ma aspiracje, żeby w jak najkrótszym czasie dołączyć do grupy wysoko rozwiniętych państw. Jedną z szans na szybki rozwój gospodarczy i nadgonienie wiekowych zapóźnień stanowiło powstające społeczeństwo informacyjne.

---

\* Dr **Anna Ogonowska** – docent w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>1</sup> A. Alam i inni, *Unleashing prosperity. Productivity growth in Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington 2008, <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/publications/UnleashingProsperity.pdf> (dostęp 19.02.2013).

Rozpatrując zmiany zachodzące w ostatnim dwudziestolecu w Polsce, należy zwrócić uwagę na wpływ procesu przygotowania do akcesji do Unii Europejskiej, a później także samego członkostwa w tej organizacji, na kierunki przyjmowanych rozwiązań gospodarczo-społecznych. W wielu dziedzinach polskiej polityki i gospodarki wyraźnie widać, że inspirowano się unijnymi rozwiązaniami. Jest to zupełnie naturalne w tych obszarach, w których Polska musiała ujednoczyć lub zharmonizować swoje prawo z unijnym. Sytuacja wygląda jednak inaczej w dziedzinach, które leżą w kompetencjach państw członkowskich, lub w takich, w których Unia Europejska stosuje otwartą metodę koordynacji. Realizacja polityki rozwoju społeczeństwa informacyjnego jest ciekawym przykładem dylematów modernizującego się kraju.

Poniżej zaprezentowano historię polityki informacyjnej polskiego rządu. Skupiono się przede wszystkim na strategiach, priorytetowych celach i głównych projektach. W artykule niewiele uwagi poświęcono kwestiom rozwiązań prawnych. Wymagają bowiem odrębnej analizy, która przekracza rozmiary tego tekstu.

## **ePolska**

O polskiej polityce rozwoju społeczeństwa informacyjnego możemy mówić od 2000 r., kiedy Sejm i rząd wydały pierwsze dokumenty programowe w tej sprawie.<sup>2</sup> Od razu oznaczało to kilkuletnie opóźnienie w stosunku do państw Unii Europejskiej, które zajęły się tym problemem już w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku. W 1994 r. Martin Bangemann<sup>3</sup> z grupą ekspertów przestrzegwał, że zbyt

---

<sup>2</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 14.07.2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce, „Monitor Polski” nr 22/2000, poz. 448, <http://www.monitorpolski.gov.pl/mp/2000/s/22/448/M2000022044801.pdf> (dostęp 6.02.2013); *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Dokument programowy przyjęty przez Radę Ministrów 28 listopada 2000 r.*, Komitet Badań Naukowych, Ministerstwo Łączności, Warszawa 2000, <http://kbn.icm.edu.pl/cele/index1.doc> (dostęp 6.02.2013).

<sup>3</sup> *Europe and the global information society. Recommendations of the high level group on the information society to the Corfu European Council (Bangemann Group)*, Bulletin of the European Union, suppl. 2/94, s. 5–39.

późne przekształcenie społeczeństwa w informacyjne może spowodować znaczny spadek inwestycji i problemy na rynku pracy. Inni badacze tego zagadnienia natomiast sądzili, że umiejętnie prowadząc politykę, można odnieść realne korzyści z faktu późnego rozpoczęcia budowy społeczeństwa informacyjnego.<sup>4</sup>

W pierwszych polskich dokumentach rządowych stwierdzono, że powstanie społeczeństwa informacyjnego odbędzie się siłami rynkowymi, które będą korygowane przez mechanizmy społeczne. Wobec tego faktu zadaniem rządu pozostawało zapewnienie uczciwej konkurencji i możliwości korzystania z wszystkich zastosowań informatyki. Za cel postawiono sobie także zagwarantowanie każdemu powszechnego dostępu do sieci teleinformatycznej. W związku z tym ostatnim punktem w działaniach rządu najwyższy priorytet uzyskało zadanie budowy infrastruktury teleinformatycznej.<sup>5</sup>

Pierwsze ogólne cele i kierunki zostały bardziej szczegółowo sformułowane w długookresowym (2001–2006) planie działania<sup>6</sup> w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego ogłoszonym w połowie 2001 r., znanym pod nazwą ePolska. Zgodnie z wyraźnym zaleceniem Rady Ministrów,<sup>7</sup> plan ten miał być wzorowany na unijnej inicjatywie eEuropa.<sup>8</sup> Krystyna Doktorowicz zwraca uwagę na fakt, że inicjatywa eEuropa miała na celu zakończenie procesu powszechnej informatyzacji w państwach członkowskich Unii

---

<sup>4</sup> K. Krzysztofek, *Polska – społeczeństwo trzech „prędkości” w: Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego. Raport o rozwoju społecznym, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa 2002, s. 16–17.*

<sup>5</sup> *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce...*, op.cit., s. 6.

<sup>6</sup> *ePolska. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2001, <http://kbn.icm.edu.pl/cele/epolska.doc> (dostęp 7.02.2013).

<sup>7</sup> *Stanowisko Rady Ministrów wobec uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, Warszawa 2000, <http://kbn.icm.edu.pl/cele/index2.html> (dostęp 7.02.2013).

<sup>8</sup> *eEurope. An Information Society for All. Communication on a Commission initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000*, Commission of the European Communities, COM(1999) 687, 1999, <http://aei.pitt.edu/3532/1/3532.pdf> (dostęp 7.02.2013); *eEurope 2002. An Information Society For All. Draft Action Plan prepared by the European Commission for the European Council in Feira, 19–20 June 2000*, Commission of the European Communities, COM(2000) 330, 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0330:FIN:EN:PDF> (dostęp 7.02.2013).

Europejskiej,<sup>9</sup> Polska natomiast znajdowała się w zupełnie innej sytuacji, bowiem proces informatyzacji kraju dopiero się rozpoczynał. Podstawowa różnica polegała na tym, że infrastrukturę teleinformatyczną potrzebną do rozwoju społeczeństwa informacyjnego kraje Europy Zachodniej już posiadały i najwyżej musiały ją zmodernizować, natomiast w Polsce taką sieć należało dopiero utworzyć. Skalę różnic najlepiej obrazuje liczba abonentów telefonii głosowej. W 2000 r. średnia liczba abonentów usług telefonicznych stacjonarnych i mobilnych na 100 mieszkańców w 15 krajach Unii Europejskiej wynosiła średnio 54 i 63 osoby, natomiast w Polsce odpowiednio 28 i 17.<sup>10</sup> Z tego też względu plan działania ePolska rozpoczynał się od celu „zero”, którym była rozbudowa sieci telekomunikacyjnej. Jak priorytetowe było to zadanie, świadczy fakt, że kolejny z sześciu głównych celów tego planu również poświęcono rozbudowie sieci teleinformatycznej, ale już tylko na obszarach wiejskich. Było to zgodne z postanowieniami inicjatywy eEuropa+,<sup>11</sup> uzgodnionej przez Komisję Europejską i państwa kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Porównując plany działań eEuropa, eEuropa+ z ePolska, można łatwo zauważyć, że w zasadzie Polska zdecydowała się realizować wszystkie cele wymienione w dwóch pierwszych inicjatywach. Jedynymi odstępstwami było to, że polski plan zawierał dodatkowo postanowienia odnoszące się do tworzenia radiofonii i telewizji cyfrowej, natomiast nie zawierał, zalecanych w eEuropa+, odniesień do internetowych działań w zakresie ochrony środowiska.

W 2003 r. utworzono w Polsce Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, któremu powierzono pieczę nad realizowanym planem działań ePolska. Na początku 2004 r. rząd przyjął odnowioną strategię ePol-

---

<sup>9</sup> K. Doktorowicz, *Europejski model społeczeństwa informacyjnego. Polityczna strategia Unii Europejskiej w kontekście globalnych problemów wieku informacji*, Katowice 2005, s. 189.

<sup>10</sup> Por.: *Telecommunication services: Access to networks (per 100 inhabitants)*, Eurostat, 2012, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (dostęp 7.02.2013).

<sup>11</sup> *eEuropa+ 2003. Wspólne działania na rzecz wdrożenia społeczeństwa informacyjnego w Europie. Plan działań sporządzony przez kraje kandydujące przy wsparciu Komisji Europejskiej*, 2001, [http://kbn.icm.edu.pl/cele/eeurope/eeurope\\_pl.pdf](http://kbn.icm.edu.pl/cele/eeurope/eeurope_pl.pdf) (dostęp 7.02.2013).

ska (zwaną też strategią ePolska 2004),<sup>12</sup> przygotowaną przez to ministerstwo. W nowej strategii otwarcie potwierdzono, że podjęte kierunki działań są zgodne z unijnymi planami. Dobór priorytetów i pojawiające się konkretne flagowe projekty oraz ich bardziej szczegółowe opisy świadczą o tym, że polityka rozwoju społeczeństwa informacyjnego wkraczała w nowe stadium. W odnowionej strategii do sztandarowych projektów zaliczono: zaopatrzenie każdej szkoły w dostęp do szerokopasmowego Internetu, utworzenie zintegrowanej platformy do świadczenia elektronicznych usług administracji publicznej (tzw. Wrota Polski), stworzenie w Internecie kluczowego zasobu informacyjnego w języku polskim (przykładem Polska Biblioteka Internetowa), powszechna edukacja informatyczna. Dorota Grodzka<sup>13</sup> uważa, że w nowej strategii w większym stopniu kładziono nacisk na usługi społeczeństwa informacyjnego oraz kształcenie osób, w mniejszym natomiast koncentrowano się na problemach technicznych informatyzacji. Tezę tę podważa fakt, że równoległe do odnowionej strategii ePolska rząd przyjął dokument Ministerstwa Infrastruktury i Ministerstwa Nauki i Informatyzacji na temat dostępu do Internetu szerokopasmowego,<sup>14</sup> który stanowił część strategii ePolska. Oznaczało to, że nadal tworzenie infrastruktury teleinformatycznej było priorytetowym zadaniem rządowych agend. O tym, że większym zainteresowaniem wśród decydentów zaczęły się cieszyć usługi społeczeństwa informacyjnego, świadczy natomiast przyjęty przez rząd we wrześniu 2004 r. plan działań w zakresie elektronicznej administracji.<sup>15</sup> Był to wyraźny sygnał, że z czterech głównych kierunków inicjatywy eEuropa wybrano elektroniczne usługi administracji publicznej,

---

<sup>12</sup> *Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004–2006*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2003, [http://www.epractice.eu/files/media/media\\_291.pdf](http://www.epractice.eu/files/media/media_291.pdf) (dostęp 7.02.2013).

<sup>13</sup> D. Grodzka, *Spółeczeństwo informacyjne – idea, programy, badania*, „Studia BAS” nr 3/2009, s. 21.

<sup>14</sup> *Narodowa strategia rozwoju dostępu szerokopasmowego do Internetu na lata 2004–2006*, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2003, [http://www.transport.gov.pl/1/files/o/2108/narodowa\\_strategia\\_-\\_internet.doc](http://www.transport.gov.pl/1/files/o/2108/narodowa_strategia_-_internet.doc) (dostęp 7.02.2013).

<sup>15</sup> *Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (eGovernment) na lata 2005–2006*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2004, [http://www.epractice.eu/files/media/media\\_241.pdf](http://www.epractice.eu/files/media/media_241.pdf) (dostęp 7.02.2013).

odsuwając na dalszy plan nauczanie na odległość, usługi medyczne i handel elektroniczny.

Komisja Europejska wydała wiele dokumentów dotyczących realizacji i oceny inicjatywy eEuropa, zarówno tej przewidzianej do 2002, jak i do 2005 r. Niestety, w ocenach tych nie uwzględniono osiągnięć państw kandydujących, które od 2004 r. stały się członkami Unii Europejskiej. Częściowe informacje o stanie społeczeństwa informacyjnego w państwach kandydujących można natomiast znaleźć w raporcie z 2002 r. dotyczącym zaawansowania realizacji planu działań eEuropa+.<sup>16</sup> Sprawozdanie to odzwierciedla perspektywę państw przygotowujących się do członkostwa w Unii Europejskiej, bowiem jednym z mierników jest tam poziom wdrożenia *acquis communautaire* dotyczącego społeczeństwa informacyjnego i telekomunikacji. Pozostałe wskaźniki lepiej obrazują zaawansowanie budowy społeczeństwa informacyjnego w poszczególnych państwach, ale nie ukazują skali poczynionych postępów.

Informacje o efektach programu ePolska można znaleźć na archiwalnej stronie internetowej Komitetu Badań Naukowych.<sup>17</sup> Zamieszczono na niej kwartalne sprawozdania z realizacji tego planu w poszczególnych agendach władz publicznych w latach 2001–2003. Zawierają wykaz podjętych działań, ale nie zawierają oceny ich efektywności. Nowsze raporty, przedstawiane okresowo Radzie Ministrów, nie doczekały się publikacji i archiwizacji w Internecie. W 2006 r. oceny realizacji strategii ePolska 2004 dokonała Najwyższa Izba Kontroli.<sup>18</sup> Wyniki były negatywne. Uznano, że przygotowanie oraz realizacja strategii były nierzetelne, bowiem m.in. nie uwzględniały stanu wykonania wcześniejszych planów oraz potrzeb społecznych. Z taką samą oceną spotkało się przygotowanie administracji publicznej do świadczenia elektronicznych usług. Odpowiedzialne ministerstwa nie zrealizowały wielu projektów, w tym Wrót Polski

---

<sup>16</sup> *Pierwszy raport o postępach we wdrażaniu eEurope+ w krajach kandydujących* [Lublana 2002], [http://kbn.icm.edu.pl/cele/ljubljana/progress\\_pl.rtf](http://kbn.icm.edu.pl/cele/ljubljana/progress_pl.rtf) (dostęp 7.02.2013).

<sup>17</sup> Por.: <http://kbn.icm.edu.pl/cele/raporty/index.html>.

<sup>18</sup> *Informacja o wynikach kontroli świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2006, [http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz\\_px\\_2006118.pdf,typ,k.pdf](http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz_px_2006118.pdf,typ,k.pdf) (dostęp 8.02.2013).



oraz Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. NIK negatywnie oceniła sposób administrowania Biuletynem Informacji Publicznej oraz wskazała zaniedbania w przygotowaniu aktów prawnych związanych z podpisem elektronicznym. Ministerstwu Nauki i Informatyzacji zarzucono, że w swoich raportach nie informowało rządu o rzeczywistym stopniu realizacji strategii.

W informacji o wynikach kontroli NIK znaleźć można również odniesienia do unijnej polityki rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Według izby polskie władze, przygotowując strategię ePolska 2004, nie uwzględniły zaleceń Komisji Europejskiej. Strategia została źle przygotowana, ponieważ nie opierała się na realistycznej analizie osiągnięć z okresu 2001–2003, zakładała realizację tylko części celów (16 z 25) podanych w dokumencie Komisji Europejskiej dotyczącym inicjatywy eEuropa 2005. Ponadto w zbyt małym stopniu przewidywała wsparcie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w małych i średnich przedsiębiorstwach, a w przypadku informatyzacji administracji publicznej doprowadziła do utworzenia niewspółpracujących ze sobą systemów informacyjnych, których połączenie w jeden system wymagało dodatkowych funduszy.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, które w 2005 r. przejęło nadzór nad sprawami informatyzacji kraju, w końcu 2007 wydało raport podsumowujący realizację strategii ePolska 2004.<sup>19</sup> W raporcie tym unika się wyraźnej oceny strategii, a w ogólnym podsumowaniu więcej mówi się o przyszłych planach informatyzacji niż o rzeczywistych efektach. Z raportu wynika, że w przypadku bardzo wielu projektów koordynujące ministerstwo nie posiadało danych mogących stanowić podstawę oceny realizacji tego zadania. Nic więc dziwnego, że raport nie kończy się ogólnymi rekomendacjami dla przyszłych planów działań.

Wśród barier utrudniających informatyzację kraju w raporcie wymieniono m.in.:

- niewielką wiedzę polityków i urzędników o sprawach polityki rozwoju społeczeństwa informacyjnego, częste zmiany

---

<sup>19</sup> *Raport końcowy z realizacji Strategii informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej ePolska na lata 2004–2006*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2007, [http://www.piit.org.pl/\\_gALLERY/41/87/4187/Raport-ePolska\\_2008.03.19.pdf](http://www.piit.org.pl/_gALLERY/41/87/4187/Raport-ePolska_2008.03.19.pdf) (dostęp 8.02.2013).

- w instytucjach odpowiedzialnych za realizację działań, niedostateczną współpracę między instytucjami,
- niedobór kadr informatycznych,
  - brak koordynacji (brak standardów, tworzenie rozproszonych systemów),
  - skomplikowane procedury administracyjne, w tym procedury zamówień publicznych,
  - brak środków finansowych,
  - zmiany technologiczne.

## **iPolska**

W 2005 r. rozpoczęto prace mające na celu przygotowanie kolejnego etapu realizacji polityki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Należy zwrócić uwagę, że podjęto je przed wyciągnięciem wniosków z działań w ramach ePolska, a raport Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2007 r. na ten temat ujawnił, że ministerstwo nie dysponowało informacjami pozwalającymi na pełną ocenę wszystkich wcześniejszych przedsięwzięć. Nie przeszkodziło to jednak w sformułowaniu kierunkowej strategii rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 połączonej z prognozą do 2020 r.<sup>20</sup> Wydanie nowego strategicznego dokumentu było kolejnym etapem podążania śladem Unii Europejskiej, a dokładniej przedstawionej przez Komisję Europejską strategii i2010.<sup>21</sup> Punkt wyjścia do określenia właściwych działań stanowiła diagnoza aktualnej sytuacji, ale nie była ona oparta na wewnętrznej ocenie realizowanych zadań i potrzeb, lecz na zewnętrznych rankingach porównujących poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego w poszczególnych krajach. Na tej podstawie

---

<sup>20</sup> *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2005, [http://www.ezdrowie.lodzkie.pl/pliki/PL-MNiI-2005-Strategia\\_kierunkowa\\_rozwoju\\_informatyzacji\\_Polski\\_do\\_roku\\_2013.pdf](http://www.ezdrowie.lodzkie.pl/pliki/PL-MNiI-2005-Strategia_kierunkowa_rozwoju_informatyzacji_Polski_do_roku_2013.pdf) (dostęp 8.02.2013).

<sup>21</sup> *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. i2010 – europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2005), 229, 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:PL:PDF> (dostęp 8.02.2013).



ustalono, że poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce jest niezadowalający. Wychodząc z tych założeń, stwierdzono, że celem kierunkowej strategii jest wspieranie wzrostu gospodarczego i społecznego, który należy próbować osiągnąć przez stymulację wykorzystania technik informacyjno-komunikacyjnych we wszystkich obszarach życia. W dokumencie sformułowano 12 strategicznych celów informatyzacji kraju, określając przy prawie wszystkich poziomach, jaki ma zostać osiągnięty w ich realizacji do 2013 r. Podstawowym celem było rozpowszechnienie świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego i korzystania z nich. Miało być stymulatorem dla gospodarki, a jednocześnie likwidować zjawisko wykluczenia cyfrowego. Druga, bardzo ważna grupa celów wiązała się z umożliwieniem świadczenia usług elektronicznych przez administrację publiczną. Trzecia grupa celów odnosiła się do wykorzystania Internetu w edukacji i nauce. Dopelnieniem tych zadań było wprowadzenie telewizji cyfrowej oraz udostępnienie w sieci polskich zasobów cyfrowych w językach obcych. Porównując strategię kierunkową z inicjatywą i2010, nie trudno zauważyć istotne różnice. Polegają one przede wszystkim na tym, że w polskiej strategii w zasadzie nie pojawia się temat innowacji i inwestowania w badania nad technologiami informacyjno-komunikacyjnymi. Zadanie to odłożono do czasu realizacji programów operacyjnych z funduszy europejskich na lata 2007–2013.

Strategia kierunkowa odwoływała się także do świeżo uchwalonej ustawy o informatyzacji,<sup>22</sup> która m.in. nakładała obowiązek okresowego opracowywania planów informatyzacji państwa. W strategii zapowiedziano sporządzenie pięcioletniego planu działań, który jednak nigdy nie powstał. Na jesieni 2005 r. doszło do zmiany rządu, w konsekwencji rozwiązano Ministerstwo Nauki i Informatyzacji i przekazano kompetencje w sprawach społeczeństwa informacyjnego Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji. Nowe ministerstwo i nowy rząd zatwierdziły plan informatyzacji państwa na rok 2006, a następnie na lata 2007–2010.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, DzU nr 64/2005, poz. 565 z późn. zm.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 1 sierpnia 2006 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na rok 2006, DzU nr 147/2006, poz. 1064; Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010, DzU nr 61/2007, poz. 415.

W planie na 2006 r. nie ma odniesienia do strategii kierunkowej, jedynie bezpośrednio odwołania do dokumentów Komisji Europejskiej dotyczących inicjatywy i2010. Uwagę przykuwają w nim wybrane priorytety. Nazwane są priorytetami rozwoju systemów teleinformatycznych: racjonalizacja wydatków w dziedzinie informatyzacji oraz tworzenie przyjaznego dla obywateli, nowoczesnego państwa. Pierwszy priorytet w zasadzie bardziej dotyczył problemów z prowadzeniem polityki rozwoju społeczeństwa informacyjnego niż rzeczywistych problemów społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Drugi natomiast wyznaczał nadrzędny cel, który w ciągu jednego roku trudno było osiągnąć. W planie ewidentnie widać brak odniesienia do jakiegokolwiek dokumentu programowego.

Natomiast w planie na lata 2007–2010 znaleźć można jedno odwołanie do strategii kierunkowej, z którego mogłoby wynikać, że została jednak przyjęta przez nowe władze do realizacji. Dalsza lektura dokumentu rozwiewa te złudzenia, bowiem w planie zawarto postanowienie opracowania nowej strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 r., która miała zweryfikować postanowienia poprzedniczki w każdym aspekcie, w tym także w kwestii spójności z wytycznymi Unii Europejskiej. Strategia miała zostać opracowana do czerwca 2007, ale ujrzała światło dzienne dopiero pod koniec 2008 r., po zmianie rządu. Nowością planu informatyzacji na lata 2007–2010 było dodanie trzeciego priorytetu rozwoju systemów teleinformatycznych – neutralności technologicznej, oznaczającej tworzenie takich rozwiązań, które nie faworyzują towarów i rozwiązań technologicznych jednego producenta lub grupy producentów.

W nowej strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce z 2008 r.<sup>24</sup> bardzo konkretnie odniesiono się do inicjatywy i2010. Przede wszystkim dokonano analizy sytuacji społeczeństwa w Polsce we wszystkich dziedzinach, które uznano w inicjatywie i2010 za kluczowe, w tym poruszono problem innowacji i badań naukowych. Posługując się wskaźnikami Eurostatu oraz rankingami autoryzowanymi przez Komisję Europejską, oszacowano, że tylko niektóre wskaźniki dla

---

<sup>24</sup> *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2008, [http://szs.mac.gov.pl/download/56/6137/Strategia\\_Rozwoju\\_Spoleczenstwa\\_Informacyjnego\\_w\\_Polsce.pdf](http://szs.mac.gov.pl/download/56/6137/Strategia_Rozwoju_Spoleczenstwa_Informacyjnego_w_Polsce.pdf) (dostęp 13.02.2013).

Polski były wyższe niż dla Unii Europejskiej. Zdecydowana większość świadczyła o polskim zapóźnieniu. Autorzy strategii dokonali również diagnozy sytuacji na podstawie analizy SWOT (od: *Strengths* – mocne strony, *Weaknesses* – słabe strony, *Opportunities* – szanse, *Threats* – zagrożenia). Do mocnych stron społeczeństwa informacyjnego w Polsce zaliczono: wysoki poziom kształcenia specjalistów teleinformatyki, zwiększenie odsetka osób z wyższym wykształceniem, dużą podaż usług społeczeństwa informacyjnego i duży popyt na nie, możliwość wykorzystania funduszy europejskich do rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Z kolei słabą stroną Polski były: niewykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w edukacji, niedostosowanie systemu oświatowego do rynku pracy, niski wskaźnik kształcenia osób dorosłych, cyfrowe wykluczenie, niska wynalazczość, niski poziom interoperacyjności systemów administracji publicznej, brak odpowiednich aktów prawnych, niedostateczne wykorzystanie funduszy europejskich, opóźnienia we wdrażaniu rekomendacji Unii Europejskiej, brak koordynacji działań między ministerstwami. Po stronie zagrożeń wymieniono natomiast: biurokrację stanowiącą barierę dla rozwoju innowacyjności, niedostateczne wykorzystanie funduszy europejskich, nadmiar regulacji, emigrację wykształconych kadr oraz niewłaściwie prowadzoną politykę rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Wstępna analiza pozwoliła autorom strategii na przedstawienie trzech najważniejszych kierunków rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Były to: rozwój kapitału intelektualnego i społecznego obywateli, wzrost wydajności, konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw oraz podniesienie wydajności i dostępności usług elektronicznych administracji publicznej. Dla każdego kierunku określono konkretne cele oraz wskaźniki, którymi stopień realizacji celu miał być mierzony. Określono także aktualny i pożądaný poziom tych wskaźników dla Polski. W przypadku każdego celu wymieniono podjęte już inicjatywy oraz sformułowano kluczowe zadania na przyszłość. Strategia w porównaniu z wcześniejszymi robi imponujące wrażenie, choć dobór wskaźników przy określonych celach może wydawać się dyskusyjny.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Na przykład cel podniesienie zdolności tworzenia przez ośrodki naukowo-badawcze innowacyjnych rozwiązań, wykorzystywanych przez podmioty gospodarcze, opisano wskaźnikiem udziału środków prywatnych w nakładach na badania i rozwój. Założono, że udział wynoszący 33% w 2007 r. zostanie podniesiony do 72% w 2013.

Omawiając zagadnienia budowy społeczeństwa informacyjnego w Polsce, nie sposób nie wspomnieć o wykorzystaniu funduszy europejskich na ten cel. Zaczęto je wykorzystywać już od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. We wszystkich programach operacyjnych realizowanych w latach 2004–2006 problem rozwoju społeczeństwa informacyjnego uznano za cel horyzontalny, starając się stworzyć korzystne warunki do realizacji projektów w tym zakresie. Dodatkowo w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego wyznaczono działania mające służyć rozwojowi infrastruktury społeczeństwa informacyjnego.<sup>26</sup> Jeszcze więcej uwagi społeczeństwu informacyjnemu poświęcono w Polityce Spójności na lata 2007–2013. W ramach programowania rozwoju regionalnego kraju powołano do życia Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka,<sup>27</sup> który w dużej części miał służyć rozwojowi społeczeństwa informacyjnego. Na szczególną uwagę zasługują osie priorytetowe 1. i 2. tego programu, z których finansowano badania nad nowymi technologiami oraz nowoczesną infrastrukturę badawczo-rozwojową, oraz osie 7. i 8., które bezpośrednio miały się przyczynić do rozwoju elektronicznej administracji i innowacyjnej gospodarki. Rozwój społeczeństwa informacyjnego był także realizowany w formie zdecentralizowanej przez 16 regionalnych programów operacyjnych, z których każdy w części odnosił się do zagadnień społeczeństwa informacyjnego. Jak ważne było to zagadnienie dla władz wojewódzkich, świadczy fakt opracowania regionalnych programów i strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego.<sup>28</sup> Z pierwszych cząstkowych podsumowań połowy okresu realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka wynika,

---

<sup>26</sup> *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 stycznia 2003 r.*, Warszawa 2003, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/0E78615C-59E3-4906-B8CE-7B2BEE892F2D/21491/NPR20042006.pdf> (dostęp 26.02.2013); *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, DzU nr 166/2004, poz. 1745, <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2004/s/166/1745/D2004166174501.pdf> (dostęp 26.02.2013).

<sup>27</sup> *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa 2011, [http://www.poig.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/116/Program\\_Innowacyjna\\_Gospodarka\\_zatwierdzony\\_przez\\_KE\\_22122011.pdf](http://www.poig.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/116/Program_Innowacyjna_Gospodarka_zatwierdzony_przez_KE_22122011.pdf) (dostęp 15.02.2013).

<sup>28</sup> Por.: strategię społeczeństwa informacyjnego na stronie WWW Stowarzyszenia „Miasta w Internecie”: <http://www.mwi.pl/ekspertyzy-i-opracowania/135-strategie-spolczesstwa-informacyjnego.html> (dostęp 15.02.2013).

że o ile w dość prosty sposób modernizowana jest w Polsce infrastruktura badawcza, o tyle cele związane z rozwojem badań naukowych są dużo trudniejsze do osiągnięcia.<sup>29</sup>

W planie informatyzacji na 2006 r. wymieniono kluczowe projekty, których realizacja miała doprowadzić do osiągnięcia założonych celów. Były to m.in.: platforma usług administracji publicznej ePUAP, sieć administracji publicznej STAP, system rozliczania podatków e-Deklaracje, nowy rejestr ewidencji ludności PESEL2, Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, rejestr sądowy e-Portal. W planie na lata 2007–2010 wymieniono 24 usługi publiczne, które miały być dostępne dla obywateli i przedsiębiorców przez Internet nie później niż do końca 2010 r. Wśród nich znalazły się m.in.: zmiana zameldowania, wydawanie paszportów i dowodów osobistych, umówienie wizyty u lekarza, przekazywanie danych statystycznych do Głównego Urzędu Statystycznego, obsługa zamówień publicznych, rejestracja działalności gospodarczej osób fizycznych, dostęp do danych przestrzennych całego kraju, podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych, uzyskiwanie informacji z urzędów stanu cywilnego, wgląd do elektronicznych ksiąg wieczystych i ich obsługa, pośrednictwo w szukaniu pracy. Oceny stanu realizacji tych przedsięwzięć częściowo dokonała Najwyższa Izba Kontroli. W 2009 r. stwierdziła, że nie zrealizowano projektu STAP, a projekt ePUAP miał bardzo duże opóźnienie.<sup>30</sup> W 2012 r. NIK<sup>31</sup> negatywnie

---

<sup>29</sup> Problemem jest np. wykorzystanie nowej aparatury do celów komercyjnych, długa procedura patentowa – por.: P. Kościelecki i inni, *Raport końcowy z badania pt.: Ocena stanu realizacji 1. i 2. Priorytetu Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w połowie okresu programowania*, Warszawa 2011, [http://www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/Raport\\_koncowy\\_midterm\\_1\\_2\\_priorytet\\_POIG\\_X\\_2011.pdf](http://www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/Raport_koncowy_midterm_1_2_priorytet_POIG_X_2011.pdf) (dostęp 22.02.2013); P. Gorgol, J. Kotrasiński, A. Weremiuk, *Metaewaluacja wyników badań ewaluacyjnych Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013. Raport końcowy*, Warszawa 2012, [http://www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/Raport\\_Koncowy\\_Metaewaluacja\\_12\\_12\\_2012.pdf](http://www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/Raport_Koncowy_Metaewaluacja_12_12_2012.pdf) (dostęp 22.02.2013).

<sup>30</sup> *Informacja o wynikach kontroli realizacji projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP)*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,94,vp,94.pdf> (dostęp 14.02.2013).

<sup>31</sup> *Działania organów administracji publicznej podejmowane w celu zapewnienia dostępu do sieci i usług telekomunikacyjnych. Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2012, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,4095,vp,5208.pdf> (dostęp 14.02.2013).

oceniła funkcjonowanie Polskiej Biblioteki Internetowej, której tworzenie rozpoczęto jeszcze w ramach strategii ePolska 2004, i podważyła zasadność kontynuowania tego projektu. Negatywnie także odniosła się do strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego do 2013 r., zarzucając jej brak harmonogramu pracy i niewskazanie odpowiedzialnych instytucji. Uznała również, że istnieje bardzo duże ryzyko nieosiągnięcia celu założonego przy rozbudowie Internetu szerokopasmowego. Więcej informacji o realizacji podjętych projektów informatycznych zgromadziło Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji utworzone w 2011 r. W przygotowanym raporcie Państwo 2.0<sup>32</sup> dokonano podziału na projekty w pełni zrealizowane, realizowane zgodnie z założeniami i harmonogramem, niepodjęte, wymagające udoskonalenia oraz wymagające korekty założeń projektowych i organizacyjnych. Lista projektów zakończonych jest bardzo krótka.

Autorzy raportu wymienili także problemy systemowe związane z realizacją projektów informatycznych. Zaliczyli do nich:

- brak całościowego i perspektywicznego podejścia do zadań informatycznych,
- brak odpowiedniej koordynacji przygotowania, wdrażania i rozliczania projektów,
- niewłaściwe planowanie projektów (brak podziału na etapy, brak fazy testowania i wprowadzania poprawek, brak analiz kosztów utrzymania projektów po wdrożeniu),
- niekompatybilność systemów,
- brak spojrzenia na realizowane projekty od strony potrzeb użytkowników, przewaga perspektywy techniczno-sprzętowej.

Ocenę rozwoju polskiego społeczeństwa informacyjnego możemy także prześledzić w dokumentach Komisji Europejskiej. W wydanym w 2009 r. komunikacie<sup>33</sup> dotyczącym realizacji inicjatywy i2010

---

<sup>32</sup> *Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, [http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/04/MAC-Panswo-2-0-Nowy-start-dla-e-administracji-4-2012\\_raport\\_web.pdf](http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/04/MAC-Panswo-2-0-Nowy-start-dla-e-administracji-4-2012_raport_web.pdf) (dostęp 14.02.2013).

<sup>33</sup> *Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Europe's Digital Competitiveness Report. Volume 1: i2010 – Annual Information Society Report 2009. Benchmarking i2010: Trends and main achievements*, Commission of the European Communities, SEC(2009) 1103 final, 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:1103:FIN:EN:PDF> (dostęp 14.02.2013).



można ocenić sytuację Polski na tle innych państw. Niestety, w większości przypadków Polska znajduje się na jednym z ostatnich miejsc rankingów opisujących infrastrukturę informacyjną. W opracowaniu zwraca również uwagę informacja o bardzo wysokich kosztach dostępu do Internetu w Polsce. W bardzo wielu unijnych krajach, także w państwach, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r., ową usługę w tym samym czasie świadczone o połowę taniej.

## Polska Cyfrowa

W kolejnych latach (2011–2012) opis polityki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na poziomie ogólnych strategii osiągnął swoje apogeum. Wraz z porządkowaniem strategicznych dokumentów opisujących założenia rozwoju kraju porządkowano także politykę budowy społeczeństwa informacyjnego, którą w najnowszych dokumentach zaczęto nazywać polityką rozwoju społeczeństwa cyfrowego. Obecnie najważniejszym dokumentem opisującym ten problem jest długookresowa strategia rozwoju kraju do 2030 r.<sup>34</sup> Przed jej ostatecznym przyjęciem 5 lutego 2013 r. przez Radę Ministrów<sup>35</sup> rozważano dwie drogi rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce: wariant nadrabiania zaległości i wariant „impetu cyfryzacyjnego”. Pierwszy oznaczał dążenie do wykorzystania technologii cyfrowych na poziomie zbliżonym do średniej w UE, bierne konsumowanie usług i produktów na nich opartych oraz zwalczanie wykluczenia cyfrowego. Drugi natomiast oznaczał skok cywilizacyjny, możliwy dzięki rozwojowi kluczowych obszarów i procesów, które zwiększą skalę zaangażowania

---

<sup>34</sup> *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, <http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf> (dostęp 14.02.2013).

<sup>35</sup> *Jaka ma być Polska w 2030 r.? Długookresowa strategia rozwoju kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, <http://mac.gov.pl/dzialania/jak-ma-byc-polska-w-2030-r/> (dostęp 14.02.2013); *Uchwała w sprawie przyjęcia długookresowej strategii rozwoju kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności – przedłożona przez ministra administracji i cyfryzacji*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2013, <http://www.kprm.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-przyjecia-dlugookresowej-strategii-rozwoju-kraju-polska.html> (dostęp 14.02.2013).



cyfrowego społeczeństwa.<sup>36</sup> Ostatecznie zdecydowano się na drugi wariant. Sztandarowym projektem wymienionym w strategii był program Polska Cyfrowa, ale zagadnienia społeczeństwa informacyjnego w zasadzie przenikały prawie każdą dziedzinę rozwoju kraju. Dobitnie o tym fakcie świadczy średniookresowa strategia rozwoju kraju do 2020 r.,<sup>37</sup> w której obszary interwencji państwa, cele i priorytety rozwojowe w większości powiązane są z tworzonym społeczeństwem informacyjnym/cyfrowym. Strategii długookresowa i średniookresowa mają być realizowane za pomocą dziewięciu strategii zintegrowanych, wśród których na szczególną uwagę zasługują strategie: innowacyjności i efektywności gospodarki, rozwoju kapitału ludzkiego, sprawnego państwa. Pierwsza i trzecia zostały przyjęte przez rząd na początku 2013 r. W planach jest także wykorzystanie w latach 2013–2020 funduszy europejskich na rozwój społeczeństwa informacyjnego. W tym celu przygotowuje się realizację Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa.<sup>38</sup>

Wprowadzenie tematyki społeczeństwa cyfrowego do długookresowych strategii rozwoju kraju nie zmienia jednak faktu, że w planach krótkookresowych działania wspierające rozwój społeczeństwa cyfrowego nie są prowadzone prawidłowo. Świadczą o tym problemy ze sformułowaniem planu informatyzacji państwa po 2010 r. Przedstawiony przez Radę Ministrów do publicznej konsultacji projekt planu na lata 2011–2015<sup>39</sup> spotkał się z miazdzącą krytyką<sup>40</sup> i został wyco-

---

<sup>36</sup> *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju. Projekt*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 112, [http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/dsrk\\_2\\_tom\\_17\\_listopada\\_2011\\_\\_o.pdf](http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/dsrk_2_tom_17_listopada_2011__o.pdf) (dostęp 14.02.2013).

<sup>37</sup> *Uchwała nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia strategii rozwoju kraju [do] 2020*, Monitor Polski, 2012, poz. 882, <http://monitorpolski.gov.pl/mp/2012/882/M2012000088201.pdf> (dostęp 14.02.2013).

<sup>38</sup> W. Waliszewski, *10 mld zł w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa*, „Cyfrow@Polska” 26.10.2012, <http://www.cyfrowa-polska.pl/strona-glowna/item/1499-10-mld-z%C5%82-w-programie-operacyjnym-polska-cyfrowa> (dostęp 14.02.2013).

<sup>39</sup> *Projekt z 9 sierpnia 2011 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia ..... 2011 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015*, Warszawa 2011, [http://bip.msw.gov.pl/download/4/9670/PIP\\_20112015\\_projekt\\_z\\_9\\_sierpnia\\_2011\\_r.pdf](http://bip.msw.gov.pl/download/4/9670/PIP_20112015_projekt_z_9_sierpnia_2011_r.pdf) (dostęp 14.02.2013).

<sup>40</sup> Por. np.: *Opinia Polskiego Towarzystwa Informatycznego na temat projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie planu informatyzacji państwa na lata 2011–2015*, Polskie Towarzystwo Informatyczne, Warszawa 2011, [http://www.pti.org.pl/index.php/corporate/content/download/3413/30333/file/Opinia%20PTI%20na%](http://www.pti.org.pl/index.php/corporate/content/download/3413/30333/file/Opinia%20PTI%20na%20)

fany. Minister cyfryzacji zapowiadał przedstawienie nowej wersji planu w 2012 r., ale terminu nie dotrzymał. Zamiast tego rząd proponował na jesieni 2012 r. zmianę ustawy o informatyzacji, a na jej mocy zastąpienie planów informatyzacji państwa programami zintegrowanej informatyzacji państwa.<sup>41</sup>

Trudno ocenić, na ile najnowsze plany dotyczące tworzenia społeczeństwa cyfrowego w Polsce odpowiadają wyznaczonej przez Komisję w europejską agendzie cyfrowej. Największa trudność polega na tym, że europejska inicjatywa zmierza do uczynienia z tych zagadnień głównego nurtu rozwoju społeczno-gospodarczego. Chcąc więc przeanalizować polską politykę, należałoby prześledzić funkcjonowanie prawie całego państwa. W sferze deklaracji polski rząd poparł europejską agendę cyfrową. Jednak w sformułowanych dokumentach trudno odnaleźć bezpośrednie odniesienia do tej strategii. Tabelę odwzorowania europejskiej agendy cyfrowej w pracach polskich władz można znaleźć w opracowaniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2011 r.<sup>42</sup> Z opracowania nie wynika jednak, że europejska agenda cyfrowa była postrzegana jako nowy etap realizacji polityki rozwoju społeczeństwa cyfrowego w Polsce. Wnioskować można jedynie, że uważano ją za obowiązkową listę kontrolną do pomiaru rozwoju tego społeczeństwa. O bierności polskich władz świadczy także stwierdzenie, że strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 r. z grudnia 2008 r. jest zgodna z europejską agendą cyfrową wydaną w sierpniu 2010 r.<sup>43</sup> Jak pokazano w części tego artykułu zatytułowanej „iPolska”, ta polska strategia realizowała

---

zotemat%20projektu%20rozporz%C4%85dzenia%20Rady%20Ministr%C3%B3w%20w%20sprawie%20Planu%20Informatyzacji%20Pa%C5%84stwa%20na%20lata%202011-2015.pdf (dostęp 14.02.2013).

<sup>41</sup> *Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, przedłożone przez ministra administracji i cyfryzacji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012, <http://www.kprm.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/zalozenia-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-informatyzacji-dzialalnosci.html> (dostęp 14.02.2013).*

<sup>42</sup> *Odwzorowanie działań europejskiej agendy cyfrowej w pracach oraz planach polskich instytucji rządowych w: Europejska agenda cyfrowa w pracach i planach polskich instytucji rządowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011, s. 43–152, [http://szs.mac.gov.pl/download/56/12285/Europejska\\_Agenda\\_Cyfrowa.pdf](http://szs.mac.gov.pl/download/56/12285/Europejska_Agenda_Cyfrowa.pdf) (dostęp 14.02.2013).*

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 53.

w zasadzie postanowienia inicjatywy i2010. Oznacza to, że nie wyznaczono w związku z agendą cyfrową nowych krajowych celów tej polityki. Według danych Komisji Europejskiej z 2012 r. Polska lokuje się poniżej średniej unijnej we wszystkich celach założonych w europejskiej agendzie.<sup>44</sup>

## Stan społeczeństwa informacyjnego w Polsce

Pomiar rozwoju społeczeństwa informacyjnego jest problemem dość skomplikowanym, ale nieuniknionym, jeżeli próbuje się odpowiedzieć na pytanie o skuteczność prowadzonej polityki. Najnowsze dane na temat polskiego społeczeństwa informacyjnego można znaleźć w opracowaniach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji,<sup>45</sup> Głównego Urzędu Statystycznego<sup>46</sup> oraz rodzimych badaczy. W zasadzie wszystkie dane świadczą o bardzo intensywnym rozwoju elektronicznej gospodarki, infrastruktury teleinformatycznej, elektronicznych usług i umiejętności społeczeństwa. Analizując ostatnich 12 lat, można nawet z dumą powiedzieć, że postęp jest znaczny. Ten optymistyczny obraz przyciemnia niestety porównanie Polski z innymi krajami Unii Europejskiej. Tylko w niewielu rankingach, porównując dane z 2011 r., wyniki Polski przewyższają średnie wyniki krajów członkowskich.<sup>47</sup> Dziedzinaми dość dobrze rozwiniętymi są usługi elektronicznej admi-

---

<sup>44</sup> Por.: wykresy z: *Digital Agenda for Europe. Scoreboard 2012*, European Commission, Luxembourg 2012, s. 6, [http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/KKAH12001ENN-PDFWEB\\_1.pdf](http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/KKAH12001ENN-PDFWEB_1.pdf) (dostęp 15.02.2013) oraz wykres: *Contribution to EU targets. Poland*, 2012, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/poland.jpg> (dostęp 15.02.2013).

<sup>45</sup> *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, [http://biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com\\_k2&view=item&task=download&id=374&Itemid=3](http://biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=374&Itemid=3) (dostęp 15.02.2013).

<sup>46</sup> *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2008–2012*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/nts\\_spolecz\\_inform\\_w\\_polsce\\_2008-2012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/nts_spolecz_inform_w_polsce_2008-2012.pdf) (dostęp 15.02.2013).

<sup>47</sup> *Digital Agenda for Europe. Scoreboard 2012*, European Commission, Luxembourg 2012, [http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/KKAH12001ENN-PDFWEB\\_1.pdf](http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/KKAH12001ENN-PDFWEB_1.pdf) (dostęp 15.02.2013).

<sup>48</sup> Por.: wskaźniki Digital Agenda for Europe, [http://scoreboard.lod2.eu/index.php?scenario=4&indicatorgroup\[\]=Broadband&year=2011&countries\[\]=PL](http://scoreboard.lod2.eu/index.php?scenario=4&indicatorgroup[]=Broadband&year=2011&countries[]=PL) (dostęp 15.02.2013).

nistracji dla przedsiębiorców, w tym elektronicznych zamówień publicznych. Dobrze również wygląda nabywanie umiejętności potrzebnych do korzystania z możliwości, jakie daje społeczeństwo informacyjne, w edukacji formalnej uczniów i studentów. Niestety, w zakresie handlu elektronicznego i elektronicznych usług administracji publicznej dla obywateli Polska lokuje się poniżej średniej unijnej.

Dane gromadzone przez Komisję Europejską dotyczące realizacji europejskiej agendy cyfrowej opisują nie tylko stan poszczególnych celów w określonym roku, ale także pozwalają prześledzić tendencje zmian w ciągu ostatnich lat. Niewiele parametrów opisujących różne aspekty rozwoju społeczeństwa informacyjnego wskazuje na rozwój Polski szybszy od średniego tempa rozwoju państw unijnych. W większości wzrost w Polsce następuje z podobną do średniej unijnej dynamiką lub wolniej. Oznacza to, że Polska nie odrabia zaległości w stosunku do innych państw UE.<sup>48</sup>

Więcej o sytuacji Polski mówi porównanie z państwami, które przystąpiły do Unii Europejskiej w tym samym roku. Tutaj sytuacja wygląda lepiej, jednak różnice między państwami są trudne do oszacowania, ponieważ w poszczególnych krajach różne segmenty społeczeństwa informacyjnego rozwijane są z różną intensywnością.<sup>49</sup> Na przykład Łotwa i Litwa wyprzedzają Polskę pod względem rozpowszechnienia dostępu do Internetu szerokopasmowego, a Litwa i Estonia – w rozwoju usług elektronicznej administracji. Wyjątkowo niekorzystne są w Polsce wskaźniki dotyczące handlu elektronicznego i e-biznesu. Pod tym względem wyprzedzają ją prawie wszystkie nowe kraje Unii Europejskiej.<sup>50</sup>

Michał Goliński<sup>51</sup> dokonał podsumowania pozycji Polski w rankingach dotyczących różnych aspektów rozwoju społeczeństwa infor-

---

<sup>49</sup> Gomez-Barroso i Feijoo analizując polityki i osiągnięcia społeczeństwa informacyjnego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, do liderów tej grupy zaliczają Estonię i Słowenię – por.: J.L. Gomez-Barroso, C. Feijoo, *Are Central and Eastern European Countries Managing to Develop the Information Society?*, „Transformations in Business & Economics” nr 2/2010, s. 31–32.

<sup>50</sup> Por. wskaźniki: Digital Agenda for Europe, [http://scoreboard.lod2.eu/index.php?scenario=4&indicatorgroup\[\]=Broadband&year=2011&countries\[\]=PL](http://scoreboard.lod2.eu/index.php?scenario=4&indicatorgroup[]=Broadband&year=2011&countries[]=PL) (dostęp 15.02.2013).

<sup>51</sup> M. Goliński, *Spółeczeństwo informacyjne – geneza koncepcji i problematyka pomiaru*, Warszawa 2011, s. 336.

macyjnego. Są tworzone przez instytuty naukowe i organizacje międzynarodowe z całego świata. Według zgromadzonych przez badacza danych sytuacja Polski na tle świata i państw Unii Europejskiej wygląda raczej źle. W diagnozie społecznej z 2011 r.<sup>52</sup> zwraca się dodatkowo uwagę na fakt, że w Polsce wykluczenie cyfrowe nie zmniejsza się, mimo wielu programów mających na celu likwidowanie tego zjawiska. Wykluczeniem zagrożone są przede wszystkim osoby starsze i mniej wykształcone.

## **Wnioski**

Relacje między polską polityką rozwoju społeczeństwa informacyjnego a jej odpowiednikiem prowadzonym przez Komisję Europejską na poziomie unijnym w latach 2000–2012 stopniowo się zmieniały. W pierwszym okresie w działaniach polskich władz daje się zauważyć wyraźna tendencja do naśladowania polityki Komisji Europejskiej (szczególnie w zakresie inicjatywy eEuropa) i to naśladowania w stopniu znacznie większym niż wymagał tego charakter zobowiązań traktatowych. Należy bowiem przypomnieć, że kompetencje w tej dziedzinie leżą w zdecydowanej większości po stronie państw członkowskich. Prawdopodobnie wówczas na polityce tej odcisnęła swoje piętno pozycja państwa, które przygotowuje się do członkostwa w Unii Europejskiej lub jest jej nowym członkiem. Konieczność dokonania wielu istotnych zmian i to zmian pod dyktando unijnych rozwiązań spowodowała, że myślenie o polityce na stałe zostało powiązane ze współpracą na poziomie europejskim.

Dość szybko okazało się jednak, że nadążanie za unijnymi pomysłami nastrocza wiele problemów, dlatego ostatecznie w Polsce w zaawansowany sposób realizowano dwa kierunki działań – rozwój sieci teleinformacyjnej i elektronicznych usług administracji publicznej. Faktyczne ograniczenie liczby priorytetów nigdy nie zostało odpowiednio uzasadnione. Wydaje się, że decydującym czynnikiem

---

<sup>52</sup> D. Batorski, *Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych w: Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2011, s. 327, [http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza\\_raport\\_2011.pdf](http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2011.pdf) (15.02.2013).

w wyborze tego drugiego kierunku działań był fakt, że prowadzący politykę budowy społeczeństwa informacyjnego w pierwszej kolejności pomyśleli o unowocześnieniu własnej działalności.

Wielkim problemem polskiej polityki w początkowej jej fazie stał się wewnętrzny przepływ informacji. Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała uwagę, że rządowym działaniom brakuje odpowiedniej koordynacji, jasnego określenia zakresów odpowiedzialności uczestniczących w zadaniach instytucji oraz harmonogramów realizacji projektów. Brak informacji o stanie zaawansowania projektów informatycznych powodował, że kolejne formułowane strategie i plany działań były tworzone w oderwaniu od rzeczywistości. Dopiero poprawa tej sytuacji spowodowała, że bardziej rozważnie przygotowywano dokumenty strategiczne.

Istotne znaczenie w realizacji omawianej polityki odegrały mierniki rozwoju społeczeństwa informacyjnego. W pierwszym okresie, tj. podczas realizacji strategii ePolska, politycy ignorowali tę kwestię, nie przywiązując również odpowiedniej wagi do efektywności i skuteczności prowadzonych działań. Prawdopodobnie ten stan utrzymywałby się dłużej, gdyby nie presja Komisji Europejskiej oraz niezależnych ciał badających rozwój społeczeństwa informacyjnego na świecie. Pod ich wpływem wskaźniki pomiaru rozwoju społeczeństwa informacyjnego stały się od 2005 r. stałym elementem polskiej polityki w tym zakresie.

Chęć podążania tropem unijnych rozwiązań widać również bardzo wyraźnie w okresie wdrażania inicjatywy i2010. Starano się dotrzymać kroku unijnym wyzwaniom, chociaż już wtedy wyraźnie można było dostrzec konieczność selekcji wyznaczonych priorytetów. Rozpoczęcie nowego etapu, jakim była realizacja inicjatywy i2010, zasługuje na uwagę także z innego powodu. W oficjalnych rządowych dokumentach brak wyraźnego odniesienia do celów inicjatywy eEuropa, które w Polsce nie zostały osiągnięte, np. z zakresu e-zdrowia. Pojawiają się one ponownie obok nowych inicjatyw. Nikt jednak nie zwrócił uwagi, że dodanie niezrealizowanych zadań do nowych ambitnych inicjatyw zmniejsza szanse na osiągnięcie założonych celów. W strategiach brakuje realnej oceny, do jakiego stopnia Polska mogła zrealizować inicjatywy unijne.

Fiasko realizacji niektórych unijnych inicjatyw w Polsce stało się wyraźnie widoczne w okresie podejmowania zobowiązań w odniesieniu do europejskiej agendy cyfrowej. Brak realnych działań rządu,



które wskazywałyby na podjęcie nowych zobowiązań, świadczy o tym, że doganianie Europy przestało być już bezpośrednim celem polskiej polityki rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Niestety, jednocześnie nic nie wskazuje na to, by społeczeństwo informacyjne w Polsce miało powstawać według lokalnego planu i harmonogramu. Brak planów informatyzacji kraju na lata 2011–2013 nie pozwala na realną ocenę poczynionych postępów, a o priorytetach można wnioskować tylko na podstawie najlepiej realizowanych projektów.

Porównując dane statystyczne i sondażowe dotyczące społeczeństwa informacyjnego w Polsce i w Unii Europejskiej, nie sposób nie zauważyć istotnej różnicy w osiągnięciach. Wydaje się jednak, że oczekiwanie od Polski osiągnięcia nawet średniego poziomu Unii Europejskiej jest celem zawyżonym. Biorąc pod uwagę wieloletnie zapóźnienia i wciąż nierozwiązane problemy gospodarczo-społeczne, nie należy stawiać przed krajem zadań niemożliwych do wykonania. W wypowiedziach niektórych rządzących polityków pojawiała się czasem stwierdzenie o skoku cywilizacyjnym, za pomocą którego Polska mogłaby się znaleźć w gronie krajów wysoko rozwiniętych. Analizując wiele wskaźników opisujących rozwój gospodarczo-społeczny, można zauważyć, że taki skok w wielu dziedzinach się dokonał i dokonuje. Jednocześnie należy pamiętać, że w innych krajach taki skok również miał miejsce, w związku z czym odległość do celu się nie zmniejsza. Dokonanie skoku cywilizacyjnego w zakresie społeczeństwa informacyjnego, który przybliżyłby w krótkim czasie Polskę do krajów wysoko rozwiniętych, nie wydaje się być realnym zamierzeniem. Byłoby to możliwe, gdyby Polska miała istotny atut umożliwiający rozwój społeczeństwa cyfrowego, a takiego nie posiada. Być może więc zamiast strategii „impetu cyfryzacyjnego” należałoby opracować długofalową strategię powolnego zbliżania się do stale oddalającego się celu.

Dane statystyczne dowodzą, że rozwój społeczeństwa informacyjnego nie przebiega w Polsce równomiernie. Największe postępy poczyniono w rozwoju Internetu szerokopasmowego i elektronicznych usług administracji publicznej. Dane te wskazują na ograniczone zdolności państwa we wdrażaniu wielkich zmian gospodarczo-społecznych. To problematyka tak skomplikowana, a skala przemian tak duża, że brakuje kadr, które umiałyby zarządzać złożonymi i wielosektorowymi projektami. Tym bardziej istotne jest dokonanie wyboru odpowiednich priorytetów działań, a przy ich wyborze należałoby roz-



ważyć, które dziedziny mogą się stać motorem przemian gospodarczych i społecznych. W Polsce postawiono na rozwój firm telekomunikacyjnych oraz na usługi administracji publicznej. Wybór pierwszej dziedziny jest w zasadzie bezdyskusyjny, ponieważ stanowi ona podstawowy czynnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego, jednak w przypadku drugiej być może należałoby część projektów odłożyć na później, a wcześniej pomyśleć o stworzeniu odpowiednich warunków rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw i elektronicznego handlu.

Trzeba ponadto zauważyć, że rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce napotyka także na obiektywne bariery. Brak odpowiedniej infrastruktury teleinformatycznej przez wiele lat blokował rozwój np. elektronicznego handlu. Polityka rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na pewno mogła być prowadzona lepiej. Nie zmienia to jednak faktu, że o stanie społeczeństwa informacyjnego w pierwszej kolejności zadecydowało zapóźnienie w sektorze teleinformatycznym. Brak sieci telekomunikacyjnych powodował blokadę w rozwoju podaży usług społeczeństwa informacyjnego i popytu na nie.

## **Abstract**

### **Information Society Policy in Poland between 2000 and 2012**

This article presents the history of the information society policy in Poland in the 21st century. The author presents the positions of the Polish government in this field, as well as identifies and describes the three main stages of this policy, which show a struggle to catch up with the highly developed countries. Special attention was given to the relation of the Polish policy with its equivalent on the European Union level. The policy is evaluated against the positions of Poland in the international rankings.