

# Polska Cyfrowa



Anna Streżyńska

Krzysztof Szubert

# Powszechna komunikacja elektroniczna

Anna Streżyńska

Nowoczesna gospodarka Polski, otwarta na potrzeby przyszłych pokoleń, powinna wykorzystywać i promować sektory oparte na wiedzy oraz najnowszych technologiach, które stwarzają perspektywy równomiernego rozwoju podaży i popytu, wyrównywania szans społecznych, a także nieograniczonego dostępu do źródeł informacji.

Jednym z podstawowych sposobów realizacji tego celu jest cyfryzacja i ściśle z nią związany rozwój branży telekomunikacyjnej.

Aktualnie najbardziej palącymi problemami pozostają utrudniony dostęp do usług cyfrowych i nieumiejętność ich wykorzystania przez obywateli. Zgodnie z indeksem DESI 2015<sup>1</sup> Komisji Europejskiej, Polska pozostaje na dalekim 23. miejscu wśród krajów Wspólnoty pod względem społeczno-gospodarczej cyfryzacji. Analitycy unijni wskazują, że największą barierą dla naszego państwa jest niska dostępność infrastruktury i usług multimedialnych. Taką diagnozę potwierdzają krajowe statystyki, zgodnie z którymi aż 1/3 Polaków<sup>2</sup> pozbawiona jest możliwości korzystania z Internetu, a stopień zaawansowania budowy sieci nowej generacji (ang. Next Generation Networks) sytuuje nas dopiero na 26. pozycji<sup>3</sup>, daleko za średnim poziomem wdrażania jej w całej Unii.

Jednocześnie warto zauważyć, że ostatni raport Komisji Europejskiej z 2014 r. w sprawie implementacji ram regulacyjnych<sup>4</sup> odnotowuje szybkie tempo wzrostu natężenia przesyłu danych. Wciąż jednak utrzymują się stosunkowo wysokie ceny mobilnych rozmów telefonicznych i transmisji in-

formacji, występują opóźnienia w przydzielaniu pasma 800 MHz, co z kolei powoduje niskie tempo wdrażania łączności komórkowej w sieci 4G. Polska zaliczana jest do grona państw, w których pojawia się zjawisko rozproszenia, skomplikowania i utrudnienia w dostępie do pasywnej infrastruktury telekomunikacyjnej. Chociaż Komisja Europejska dostrzega postęp w budowie sieci ostatniej mili dla poszczególnych segmentów rynku, co w przypadku Polski pozytywnie wpływa na penetrację usługami stacjonarnego Internetu o prędkości od 30 Mb/s i 100 Mb/s, jednak nadal niezaspokojony pozostaje popyt na szybkość 100 Mb/s.

Z drugiej strony analiza podaży pokazuje, że krajowe i zagraniczne przedsiębiorstwa telekomunikacyjne przechodzą fazę nasycenia i stagnacji w obszarach najbardziej popularnych usług. Szacowany na ok. 40 mld zł rynek systematycznie traci na wartości<sup>5</sup>. Towarzyszy temu nie tylko coroczny kilkuprocentowy wzrost całościowych kosztów inwestycyjnych<sup>6</sup> przedsiębiorstw (w tym przede wszystkim opłaty publicznoprawne), ale także wyraźny spadek zatrudnienia w samym sektorze. Przykładowo w latach 2012–2013 dotyczy ok. 8 tys. pracowników etatowych<sup>7</sup>.

Zgodnie z szacunkami przeprowadzonymi w styczniu 2014 r.<sup>8</sup> przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, deficyt inwestycyjny w budżecie cyfryzacji kraju wynosi 8–12 mld zł. Rząd postanawia pokryć zadłużenie ze środków sektora przedsiębiorstw. Jednocześnie luka w budżecie rozwoju infrastruktury szerokopasmowo-

1. European Commission, The Digital Economy and Society Indeks (DESI) [w:] <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/desi>

2. Urząd Komunikacji Elektronicznej, Rynek usług telekomunikacyjnych w Polsce w 2014 roku – Raport z badania klientów indywidualnych [w:] [http://www.uke.gov.pl/files/?id\\_plik=18179](http://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=18179), s. 25.

3. European Commission, Progress Report Digital Agenda Targets 2014 [w:] <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/scoreboard-2014-progress-report-digital-agenda-targets-2014>, s. 2.

4. European Commission, 2014 Report on Implementation of the EU regulatory framework for electronic communications [w:] <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/2014-report-implementation-eu-regulatory-framework-electronic-communications>

5. Urząd Komunikacji Elektronicznej, Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2013 r. [w:] [http://www.uke.gov.pl/files/?id\\_plik=16757](http://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=16757)

6. Główny Urząd Statystyczny, Łączność – wyniki działalności w 2013 r. [w:] <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-laczność/laczność/laczność-wyniki-działalności-w-2013-r-,1,12.html>, cz. I, t. I, s. 36.

7. Ibidem

8. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Narodowy Plan Szerokopasmowy [w:] [https://mac.gov.pl/files/narodowy\\_plan\\_szerokopasmowy\\_-\\_08.01.2014\\_przyjety\\_przez\\_rm.pdf](https://mac.gov.pl/files/narodowy_plan_szerokopasmowy_-_08.01.2014_przyjety_przez_rm.pdf), s. 54.

wej powiększa się o kolejne 8–11 mld zł. Jest to efektem zaniechania przez rządzących wprowadzenia zapowiadanego projektu współfinansowania inwestycji telekomunikacyjnych w ramach utworzonego Programu Inwestycji Rozwojowych, a także kooperacji z Otwartymi Funduszami Emerytalnymi. Co więcej, nie wdraża się sugerowanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych zmian w prawie budowlanym oraz telekomunikacyjnym, które miałyby zredukować bariery dla inwestorów. Przeprowadzona w styczniu 2013 r. nowelizacja Prawa telekomunikacyjnego uwzględnia jedynie unijne dyrektywy, pomija zaś wypracowane na szczeblu krajowym postulaty przedsiębiorców i organizacji branżowych. Nie wykorzystuje się również operacyjnych doświadczeń wynikających ze współpracy sektora prywatnego i samorządu terytorialnego przy prowadzeniu inwestycji telekomunikacyjnych w latach 2007–2013. W dalszym ciągu nieczytelny i nieefektywny pozostaje podział kompetencji w zakresie dystrybucji funduszy unijnych w zakresie usług telekomunikacyjnych między Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji, Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Państwową Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości a Centrum Projektów Polska Cyfrowa, występującym do maja 2015 r. pod nazwą Władzy Wdrażającej Programy Europejskie. Dodatkowo ze znacznym opóźnieniem Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju przystępuje do wdrażania Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020, przez co dopiero w 2016 r. mają ruszyć inwestycje w sieci dostępne obejmujące I oś programu. Zwłoka rodzi ryzyko niezrealizowania założeń dostępności usług szerokopasmowych na terenach największego wykluczenia cyfrowego. Ponadto trzeba podkreślić całkowity brak spójności PO PC

z polityką regulacyjną prowadzoną przez UKE. Dowodem na to jest aukcja na pasmo 800 MHz, w której dublują się zobowiązania pokryciowe finansowane wyłącznie środkami prywatnymi i inwestycje dotowane z PO PC.

W tym miejscu należy wskazać dwa ważne elementy polityki sektora komunikacji elektronicznej ściśle ze sobą związane i determinujące przyszły jego rozwój:

1. Polityka gospodarki zasobami, m.in. częstotliwościami, która powinna prowadzić do rozwoju zróżnicowanych i wydolnych platform technicznych, zdolnych do przeniesienia rosnącego ruchu transmisji danych pomiędzy osobami, przedsiębiorcami i maszynami, z uwzględnieniem wymagań treści telekomunikacyjnych oraz kontentu internetowego i medialnego.
2. Oczekiwane przez branżę i ekspertów od ponad 10 lat regulacje ustaw i przepisów podstawowych oraz unifikacja instytucji (Prezesa UKE, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz uprawnień UOKiK) będące reakcją rządu na dokonaną w pełni konwergencję mediów i telekomunikacji. Powyższe działania umożliwią zintegrowany i moderowany rozwój sektora oraz wykorzystanie przezeń wszelkich dostępnych zasobów i technologii w zależności od potrzeb danej grupy społecznej, środowiska, rejonu czy przeznaczenia usług.

Wzrost sektora telekomunikacyjnego oraz pobudzenie inwestycji w infrastrukturę szerokopasmową, a w konsekwencji rozwój cyfryzacji w Polsce możliwe są do osiągnięcia poprzez realizację kilku kluczowych zadań (FILARÓW) w obszarze telekomunikacji.

### Formalnoprprawne oraz ekonomiczne wsparcie sektora przedsiębiorstw w zakresie inwestycji obejmujących infrastrukturę i usługi szerokopasmowe nowej generacji

W pierwszej kolejności, przy wsparciu organizacji branżowych oraz przedsiębiorców indywidualnych, wskazane jest przeprowadzenie audytu przepisów prawnych pod kątem ich efektywności z punktu widzenia inwestycji telekomunikacyjnych.

Należy zidentyfikować wszystkie formalnoprprawne bariery inwestycyjne, funkcjonujące na skutek błędnych lub oderwanych od rynkowej praktyki zapisów prawa, ze szczególnym uwzględnieniem analizy Ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, rozporządzeń wykonawczych do wskazanych ustaw oraz innych regulacji stosowanych przez jednostki administracji publicznej.

Równolegle niezbędna jest analiza wymogów prawa unijnego, uwzględniająca przede wszystkim konieczność implementacji do prawa krajowego zapisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/61/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej.

#### Zidentyfikowane problemy do rozwiązania

1. Znaczne koszty inwestycyjne związane z zobowiązaniami publicznoprprawnymi.
2. Wysokie wydatki przeznaczane na prace inżynierjno-budowlane.
3. Brak zachęt do koordynowania robót prowadzonych przez operatorów z różnych sektorów infrastrukturalnych (telekomunikacyjnych, energetycznych, wodociągowych).

4. Ograniczony dostęp do infrastruktury wewnątrz budynków.

#### Proponowane działania

1. Redukcja kosztów inwestycyjnych poprzez:
  - a) Eliminację ciężarów publicznoprprawnych operatorów, związanych z prowadzonymi inwestycjami, poprzez obniżenie maksymalnych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego oraz umieszczenie w nim urządzeń;
  - b) Wprowadzenie przejściowych zwolnień podatkowych dla operatorów infrastrukturalnych tworzących kolejne kanały technologiczne. Umożliwienie wybudowania dodatkowej kanalizacji bez konieczności uiszczania podatku od nieruchomości przez okres, w którym operator nie sprzedaje dostępu do kanalizacji, jednakże nie dłuższy niż rok.
2. Rozbudowa infrastruktury technicznej poprzez:
  - a) Efektywną koordynację inwestycji infrastrukturalnych, której celem jest umożliwienie, a nawet promowanie wspólnych inwestycji zmniejszających koszty operatorów z różnych sektorów (energetyki, drogownictwa, segmentów komunalnych);
  - b) Stworzenie zachęt do wspólnych inwestycji, np. przez obniżenie opłaty za zajęcie pasa drogowego;
  - c) Wprowadzenie ustawy o korytarzach przesyłowych;
  - d) Pilne zakończenie prac nad nowym kodeksem budowlanym, który porządkuje Ustawę z dnia

- 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane oraz Ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych; zapewnienie uelastycznienia procedur, m.in. legalizacyjnych i naprawczych; ułatwienie realizacji inwestycji budowlanych, a także stabilizację wydanych pozwoleń na budowę;
- e) Obowiązek tworzenia kanałów technologicznych na mostach, wiaduktach, uwzględniający również obiekty podlegające remontowi;
  - f) Ochronę inwestycji telekomunikacyjnych przed ryzykiem modyfikacji związanym z przebudową dróg (wprowadzenie proporcjonalnego rozliczenia kosztów wobec zmniejszającego się w czasie udziału inwestora drogowego);
  - g) Rozszerzenie dostępu do istniejącej infrastruktury technicznej operatorów sieci użytku publicznego (energetycznych, telekomunikacyjnych, wodociągowych) na infrastrukturę wybudowaną ze środków prywatnych.
3. Ułatwienie dostępu operatorom do nowych i remontowanych budynków poprzez:
- a) Wprowadzenie świadectw telekomunikacyjnych dla budynków, które spełniają wymogi umożliwiające zapewnienie dostępu do lokali kilku operatorom. Nieotrzymanie etykiety „Gotowy na szybki Internet”, sporządzonej na wzór świadectwa energetycznego, jest jednoznaczne z brakiem pozwolenia na użytkowanie;
  - b) Uproszczenie przepisów dotyczących udostępniania infrastruktury wewnątrz budynków;
  - c) Zwiększenie roli służebności przesyłu i jej efektywności;
  - d) Optymalizację budowy infrastruktury telekomunikacyjnej w toku procesu inwestycyjnego.
4. Wprowadzenie transparentnych zasad związanych z kwalifikowalnością środowiskową inwestycji telekomunikacyjnych z zakresu radiokomunikacji.
5. Ujednolicenie stosowania prawa na obszarze RP związane z likwidacją samowoli organów samorządowych w zakresie procesów budowlanych, analogiczne wobec wzoru interpretacji MF w sprawach podatkowych.
6. Udrożnienie kanału komunikacyjnego z KE w związku z realizowanymi projektami.

## FILAR II – Skoordynowane inwestycje ze środków publicznych

### **Efektywne wykorzystanie środków publicznych na budowę nowoczesnych sieci szerokopasmowych w obszarach o niskiej gęstości zaludnienia, zagrożonych wykluczeniem cyfrowym**

W zakresie realizacji Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa należy opracować i wdrożyć czytelną, efektywną podział kompetencji wszystkich jednostek administracji publicznej zaangażowanych w proces dystrybucji środków unijnych na budowę infrastruktury telekomunikacyjnej.

Przygotowane zmiany przepisów trzeba wprowadzić trybem pilnym w ramach prac międzyresortowego zespołu roboczego pod przewodnictwem Pełnomocnika Rządu do spraw Informatyzacji<sup>9</sup> w randze sekretarza stanu, funkcjonującego w strukturze KPRM.

9. Prawo i Sprawiedliwość, Program PiS 2014 [w:] <http://www.pis.org.pl/dokumenty.php>, s. 49.

W drugiej kolejności, przy uwzględnieniu głosów organizacji branżowych oraz przedsiębiorców indywidualnych, niezbędne jest ustalenie i wdrożenie ekonomicznych mechanizmów stymulujących przekazywanie środków prywatnych na inwestycje infrastrukturalne, zróżnicowane regionalnie według kryterium geograficzno-demograficznego.

W obrębie obszarów tzw. białych plam (czyli terenów o niskim zaludnieniu, najmniejszej dostępności usług szerokopasmowych i jednocześnie najwyższych kosztach prowadzenia inwestycji sieciowych) należy stworzyć preferencyjne warunki inwestycyjne dla mniejszych, lokalnych dostawców Internetu stacjonarnego oraz przedsiębiorców wykorzystujących efektywne technologie radiowe. Do nich w pierwszej kolejności jest skierowany tzw. portfel zachęt inwestycyjnych obejmujący: ulgi podatkowe na budowę infrastruktury i prowadzenie działalności operacyjnej w kolejnych latach; mechanizmy upraszczające formalnoprawne zarządzanie działalnością gospodarczą w regionie; realne wsparcie administracji samorządowej i centralnej w realizacji projektów; możliwość korzystania z produktów kredytowych oraz współfinansowanie inwestycji przez podmioty z kapitałem Skarbu Państwa. W przypadku operatorów telefonii mobilnej niezbędne jest również wsparcie regulacyjne polegające na dostosowywaniu obowiązków w obszarze konkurencyjności (w tym zobowiązań wynikających z zajmowanej pozycji znaczącej tzw. Significant Market Power) do poziomu zaangażowania w realizację inwestycji infrastrukturalnych, zgodnie z założeniami Europejskiej Agendy Cyfrowej. Drugim istotnym bodźcem stymulowania inwestycji w procesach dystrybucji jest preferowanie częstotliwości rozwiązań biznesowych silnie skorelowanych z zapewnianiem wzrostu pokrycia terytorium Polski infrastrukturą o parametrach gwarantowanej przepływności 30 i 100 Mb/s.

Na terenach o większym niż białe plamy potencjale popytowym, a co za tym idzie niższych kosztach prowadzenia inwestycji (przypadających na mieszkańca/gospodarstwo domowe), lepsze warunki bu-

dowy sieci otrzymują przedsiębiorcy wykorzystujący efektywne technologie sieciowe, dostosowane do potrzeb terytorialnych. Z tego powodu należy wprowadzać na omawianych obszarach portfele zachęt inwestycyjnych. Tam, gdzie działania dostawców usług są gwarantowane odpowiednim poziomem konkurencji i poszanowaniem jej praw, zostają zdjęte obowiązki regulacyjne z operatorów SMP, analizy podaży-popytu zaś są realizowane na szczeblu lokalnym co najmniej gminy.

Wsparcia inwestycji infrastrukturalnych sektora przedsiębiorców przez państwo należy udzielać z uwzględnieniem zasady neutralności technologicznej i rozwiązań opartych na regule tzw. mixu technologicznego. Niezbędne jest także zagwarantowanie otwartego dostępu do infrastruktury oraz promowania inwestycji w nowe sieci, a dopiero w drugiej kolejności wspierania działań modernizacyjnych już istniejących elementów infrastruktury, zmierzających do osiągnięcia standardów NGN.

### Zidentyfikowane problemy do rozwiązania

1. Ograniczona ilość środków publicznych na realizację celów Europejskiej Agendy Cyfrowej i spora luka inwestycyjna będąca efektem zaniechania inwestycji finansowanych przez OFE i PIR.
2. Znaczna ilość obszarów RP o bardzo niskiej gęstości zaludnienia, zagrożonych ryzykiem stałego wykluczenia cyfrowego ze względu na brak opłacalności inwestycji dla operatorów prywatnych.
3. Niefunkcjonalna dystrybucja środków poprzez promowanie budowy infrastruktury w obszarach, gdzie możliwa jest realizacja inwestycji bez wsparcia publicznego.

### Proponowane działania

1. Efektywne wykorzystanie środków unijnych na budowę nowych sieci NGA w miejscach zagro-

zonych wykluczeniem cyfrowym wg następujących założeń:

- a) Odwrócona drabina inwestycyjna dla realizacji Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (pierwszeństwo kierowania pomocy na obszary o najniższym potencjale ekonomicznym z ryzykiem stałego wykluczenia cyfrowego);
- b) Maksymalizacja korzyści technologicznych – wykorzystanie tańszych technologii (30 Mb/s) na obszarach o niskim potencjale, tak aby operatorzy byli w stanie samodzielnie utrzymać infrastrukturę wybudowaną ze środków unijnych, oraz wdrażanie technologii korzystających z kabla (100 Mb/s) na terenach, gdzie istnieją przewodowe sieci podstawowe
- c) Neutralność technologiczna dystrybucji środków, pod warunkiem że technologie radiowe oraz DOCSIS3 spełniają wymagania EAC w tym samym stopniu niezawodności, co sieci przewodowe;
- d) Usprawnienie procesu wykorzystania istniejącej infrastruktury na zasadach antydiskryminacyjnych i otwartych;
- e) Promowanie rozwiązań opartych na współpracy operatorów zwiększających zasięg budowanych sieci poprzez współdzielenie infrastruktury oraz zasobów.

## FILAR III – Zwiększenie korzyści dla konsumentów

### Poprawa sytuacji konsumenta na rynku usług telekomunikacyjnych oraz gwarancja wysokiej jakości usług cyfrowych

Istotnym zadaniem, obok poprawienia warunków dostępności oraz podwyższenia kompetencji w wykorzystywaniu Internetu i multimediów, jest również zagwarantowanie wysokiej jakości usług cyfrowych. Badania preferencji konsumenckich wskazują, iż jednym z najważniejszych czynników wyboru oferty usług telekomunikacyjnych przez Polaków jest prędkość łącza (56% dla Internetu stacjonarnego, 39% dla Internetu mobilnego<sup>10</sup>), funkcjonalność i możliwość korzystania z transmisji danych dla telefonii komórkowej<sup>11</sup>.

Jednocześnie na krajowym rynku upowszechnia się praktyka stosowania w umowach abonenckich zapisów określających maksymalny poziom

jakości usług zamiast, istotnego z punktu widzenia konsumenta, gwarantowanego minimum. Negatywnym zjawiskiem jest wciąż niezadowalająca jakość sieci radiowych poza aglomeracjami miejskimi, m.in. na trasach kolejowych i drogowych. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej w samym 2014 r. otrzymuje blisko 5,5 tys. wniosków<sup>12</sup> o interwencję w sporach między klientami sieci a dostawcami usług, które w znacznej mierze dotyczą problemów zasięgu sieci, a także innych zobowiązań wobec odbiorcy. Według danych Komisji Europejskiej<sup>13</sup>, blisko 5% wszystkich skarg zgłaszanych do Europejskich Centrów Konsumenckich odnosi się do sektora urządzeń i usług komunikacyjnych.

10. Op.cit. Urząd Komunikacji Elektronicznej, Rynek usług..., s. 40 i 53.

11. Ibidem, s. 85.

12. EUrząd Komunikacji Elektronicznej, Działania UKE na rzecz konsumentów na rynku telekomunikacyjnym [w:] <http://www.uke.gov.pl/dzialania-uke-na-rzecz-konsumentow-na-ryнку-telekomunikacyjnym-15588>

13. European Commission, Tablica wyników dla warunków konsumenckich [w:] [http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer\\_research/editions/docs/9th\\_edition\\_scoreboard\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer_research/editions/docs/9th_edition_scoreboard_pl.pdf), s.34.



Poprawa sytuacji konsumenta wymaga opracowania mechanizmów monitoringu jakości usług telekomunikacyjnych świadczonych zarówno na poziomie hurtowej współpracy operatorów, jak i detalicznych ofert dla klientów.

Minimalne poziomy gwarantowanych usług hurtowych powinny być określone po pierwsze, w postanowieniach administracyjnych wydawanych przez Prezesa UKE na rynkach właściwych produktów i usług telekomunikacyjnych, po drugie, w decyzjach ustalających warunki dostępu do sieci operatorów SMP, po trzecie, w komercyjnych, ramowych ofertach dostępu do sieci budowanych i przekazywanych do użytku w obrębie minionej (2007–2013) oraz obecnej (2014–2020) perspektywy finansowania infrastruktury ze środków unijnych.

Na poziomie detalicznym należy wdrożyć system monitoringu jakości usług telekomunikacyjnych, dzięki któremu regulator rynku ma możliwość ich autentycznej weryfikacji. Informacje uzyskiwane od operatorów służą mu do ustalenia wartości średnich wskaźników jakości. W przypadku znacznych i powtarzających się negatywnych odchyleń od średniej regulator, w drodze decyzji administracyjnych, nakłada na operatorów obowiązek wywiązania się z minimalnych wymogów jakościowych.

### Zidentyfikowane problemy

1. Brak efektywnej i szybkiej ścieżki odwoławczej dla konsumentów w przypadku sporów z operatorami.
2. Skomplikowane i niejasne wzorce umowne.
3. Wprowadzające w błąd reklamy operatorów.

4. Niska jakość oferowanych usług.

5. Brak polityki regulacyjnej (m.in. dotyczącej cen hurtowych i detalicznych) określającej zasady funkcjonowania rynku nowych usług, przy uwzględnieniu ultraszybkiego Internetu w kontekście wąskich gardeł, a zatem dostępu do infrastruktury.

### Proponowane działania

1. Wdrożenie skutecznych narzędzi mediacyjnych i arbitrażowych umożliwiających Prezesa UKE rozwiązywanie sporów konsumenckich.
2. Wprowadzenie ustawowego zakazu odnawiania umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych na nowy okres lojalnościowy.
3. Zastosowanie efektywnych rozwiązań pozwalających na pomiar jakości usług telekomunikacyjnych i konkurowanie jakością.
4. Rozszerzenie uprawnień konsumenckich na klientów SOHO (ang. Small Office/Home Office).
5. Opracowanie i wdrożenie zasad wieloletniej polityki regulacyjnej w odniesieniu do sieci ultraszybkiego Internetu przy jednoczesnym zachowaniu bodźców proinwestycyjnych, dostępu do infrastruktury operatorów SMP oraz do sieci budowanych z wykorzystaniem środków unijnych na zasadach open access. Zapewnienie skutecznej kontroli poziomu konkurencji i monitorowanie jej wpływu na ceny detaliczne, a także reagowanie na zasadach ex ante i ex post w przypadku niedostatecznej efektywności mechanizmów konkurencji.

### Zapewnienie mediom i komunikacji elektronicznej wspólnych ram prawnych oraz jednego regulatora

Opisane powyżej działania, mające na celu budowę Polski Cyfrowej 2020, wymagają zmian ustrojowych, których efektem jest utworzenie organu regulacyjnego odpowiadającego potrzebom i problemom rynku związanym z silną konwergencją usług. Należy zapewnić mu szerokie kompetencje w zakresie regulacji gospodarczych i rozwiązywania problemów rynkowych oraz, zgodnie z wymogami unijnymi, pełną niezależność. Stąd też oprócz trzech filarów rozwojowych niezbędny jest czwarty – określający zmiany ustrojowe pozwalające na realizację wskazanych dążeń.

Już w Strategii Rozwoju Rynku Telekomunikacyjnego, opracowywanej na lata 2006–2007, rząd PiS przyjmuje, że potrzebne jest dalsze doskonalenie i uzupełnianie przepisów prawnych oraz instytucjonalnych, w tym utworzenie zintegrowanego organu regulacyjnego. Ten ostatni, od strony przedmiotowej, obejmuje swoim zasięgiem media, telekomunikację, sieci, usługi, a w myśl przyszłych założeń także treści oraz prawa konsumentów i konkurencji, od strony sposobu regulowania zaś – przepisy *ex ante* i docelowo *ex post*. Integracja ma służyć przyspieszeniu zmian technologicznych, dostosowaniu do procesów rynkowych, neutralności technologicznej, lepszemu dopasowaniu narzędzi, eliminacji dublowania kompetencji, złagodzeniu konkurencji między organami, obniżeniu kosztów ich działania oraz zwiększeniu presji na rynek. Zapisy mają uwzględniać różnice w celach i sposobach regulacji między rynkiem telekomunikacyjnym (konkurencja infrastruktury lub usług) a rynkiem medialnym (pluralizm treści). Argumenty te pozostają aktualne do dziś.

W 2006 r. rząd PiS akceptuje powyższe ustalenia jako docelowy model regulacyjny. Na przełomie

lat 2005/2006 ustawa zmieniająca Prawo telekomunikacyjne oraz Ustawę o radiofonii i telewizji czyni pierwsze kroki porządkujące system przepisów oparty na dwóch odrębnych organach i niezależnych ustawach. Niestety, podczas cyfryzacji telewizji okazuje się, że poczynione zmiany w ustawie telekomunikacyjnej nie są dostateczne, i oba organy nadal pozostają skazane na kompetencyjne spory o to, kto decyduje, jakie programy są dostarczane odbiorcom.

Zapewnienie mediom i komunikacji elektronicznej wspólnych ram prawnych nie może ograniczać się tylko do zlikwidowania sztucznego podziału instytucjonalnego i prawnego, ale także ma na celu:

1. Budowę mediów publicznych niezależnych od środowisk biznesowych i politycznych;
2. Zapewnienie obiektywnej i wszechstronnej informacji;
3. Wspieranie pluralizmu w Internecie i mediach;
4. Rozwój mediów elektronicznych i komunikacji jako sektora gospodarki stanowiącego napęd dla innych podmiotów i będącego stymulatorem innowacji;
5. Realizację pożądaných zadań społecznych przez media publiczne;
6. Utrzymanie udziału krajowych mediów elektronicznych w świadczeniu usług medialnych oraz polskich i polskojęzycznych treści w Internecie;
7. Tworzenie warunków dla stabilnego działania zasad społeczeństwa obywatelskiego oraz swobodnej wymiany myśli i idei;

8. Wspieranie dystrybucji i rozpowszechniania zawartości medialnych związanych z tożsamością kulturową, narodową, cywilizacyjną, a także zwalczanie wszelkich przejawów dystrybucji treści o zawartości uznawanej za szkodliwą.

Nowe przepisy powinny spójnie objąć poszczególne cele i określone metody regulacji rynków, a także sposoby tworzenia i dostarczania infrastruktury telekomunikacyjnej i teleinformatycznej oraz zasady oferowania profesjonalnych i komercyjnych usług komunikacji elektronicznej, w tym rozpowszechniania przekazów medialnych i audiowizualnych. Istotne jest także określenie kształtu organizacyjnego i zadań jednolitego organu regulacyjnego oraz warunków przejęcia kompetencji organów dotychczasowych, wyznaczenie roli i miejsca mediów publicznych, prywatnych i społecznych, zapewnienie ochrony wartości w zakresie udostępniania, dystrybucji i rozpowszechniania informacji, w tym szczególnie treści medialnych. Nowy organ powinien być wyposażony w kompetencje *ex ante* i *ex post*, ale te ostatnie muszą być sprawowane zgodnie z polityką konkurencji kreowaną przez UOKiK i pod jego nadzorem.

Integrację UKE i KRRiT należy przeprowadzić zgodnie z Konstytucją RP, a jej formuła winna być oparta na niezależności regulatora. Zespolenie tych dwóch organów nie tylko zmniejsza koszty funkcjonowania administracji, ale przynosi także wzmocnienie autonomiczności i kompetencji merytorycznych KRRiT. Pozwala również omawianym podmiotom ograniczyć ilość konfliktów, które są generowane w miarę integracji sektorów oraz ich rosnącego zainteresowania regulowaniem treści medialnych.

Powodów uporządkowania regulacji dostarcza codzienność usług komunikacji elektronicznej, jak chociażby rozstrzygnięcie dylematów związanych z bardzo ważnym dla obu rynków pasmem 700 MHz. Konieczne wydaje się zadbanie o przyszłość rynku komunikacji elektronicznej (rozumianego jako infrastruktura oraz usługi dostarczania sieci

i telekomunikacji, w tym udostępniania przekazów medialnych, w szczególności audiowizualnych), a także jego organów regulacyjnych.

Dylematy związane ze sposobem zagospodarowania kapitałów częstotliwościowych, a także efektywnym wykorzystywaniem innych zasobów (środków finansowych, regulacji) oraz zakresem pluralizmu platform dostarczania informacji i kontentu, powinny znaleźć rozwiązania w polityce rozwoju tego sektora na lata 2015–2020.

### Zidentyfikowane problemy

1. Brak realnej niezależności mediów od środowisk biznesowych i politycznych, skutkujący niedoborem obiektywnej i wszechstronnej informacji.
2. Niedookreślona rola mediów oraz niewystarczające zabezpieczenia finansowe przeznaczone do realizacji zadań publicznych.
3. Zmieniający się kształt i obraz rynku usług medialnych, związany z procesem konwergencji odrębnych do niedawna aktywności biznesowych, powodowany przebudową platform technologicznych służących dystrybucji oraz rozpowszechnianiu treści medialnych.
4. Postępująca cyfryzacja rozsiewczych usług rozpowszechniania przekazów medialnych i radiofonicznych oraz konkurowanie tradycyjnej oferty cyfrowych mediów rozsiewczych z propozycją multimedialną w sieciach internetowych, stacjonarnych, a ostatnio także – mobilnych.
5. Brak spójnego, nowoczesnego systemu regulacyjnego oraz fragmentaryczne zmiany nowelizacyjne Ustawy o radiofonii i telewizji i Prawa telekomunikacyjnego.
6. Powstawanie szeregu nowych regulacji dotyczących obecności użytkowników dostarczających przekazy medialne w Internecie oraz wysunięcie ich na znaczące miejsce w udziale

zainteresowania masowego odbiorcy przekazów medialnych.

### Proponowane działania

1. Pilna nowelizacja ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz Ustawy o radiofonii i telewizji, a wraz z nią zapewnienie realnych warunków dla pluralizmu mediów oraz uniemożliwienie przejmowania kontroli nad mediami publicznymi przez określone środowisko polityczne lub inne.
2. Wybór Przewodniczącego KRRiT, będącego zarazem z mocy prawa Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Wyłonienie kandydata na drodze decyzji Parlamentu lub Prezydenta spośród wybranych na dotychczasowych zasadach członków KRRiT.
3. Zapewnienie apolitycznego nadzoru nad decyzjami regulatora dotyczącymi mediów publicznych.
4. Wyposażenie regulatora w uprawnienia zarówno ex ante, jak i ex post, wykonywane pod nadzorem Prezesa UOKiK, a nie jak dotychczas zastrzeżone do jego kompetencji.
5. Wzmocnienie prokonsumenckich uprawnień regulatora oraz w przypadku rynku medialnego zbudowanie ich od podstaw.
6. Uzgodnienie skutecznego prawodawstwa w zakresie godności ludzkiej i ochrony małoletnich w Internecie.
7. Ustalenie dodatkowych regulacji, poza zawartymi w Prawie telekomunikacyjnym oraz Ustawie o radiofonii i telewizji, przeznaczonych do wykonania przez zintegrowanego regulatora.
8. Wytyczenie zasad redystrybucji widma, wspierających konkurowanie różnych platform technologicznych w dostarczaniu kontentu.

## FILAR V – Konsolidacja sieci telekomunikacyjnych

### Efektywne wykorzystanie istniejących zasobów oraz koordynacja kolejnych inwestycji infrastrukturalnych

Mimo iż stopień dostępności i penetracji Internetu w Polsce jest stosunkowo niewielki w porównaniu ze średnią UE, to w ostatnich latach z funduszy unijnych powstaje wiele sieci szkieletowych. Zgodnie z pierwotnymi założeniami, są one tworzone na poziomie województw, reprezentują różne modele konstrukcyjne i eksploatacyjne oraz odmienne konstelacje własnościowe. Efektem powyższych przedsięwzięć są tysiące kilometrów nowoczesnych sieci szkieletowych. Należą do kilkunastu spółek lub stanowią majątek w dyspozycji marszałków województw. Prezentują różnorodne modele biznesowe i są w odmienny sposób zarządzane, mimo że świadczą analogiczne usługi dla tych samych lub podobnych klientów, który-

mi mogą być tylko i wyłącznie operatorzy, lokalni lub ogólnopolscy, a także jednostki administracji publicznej. Z drugiej strony, sieci podlegają regulacji i, zgodnie z założeniem, nie powinny przynosić nadmiernych zysków, w związku z czym, poza nielicznymi wyjątkami, ich udziałowcami raczej nie są podmioty prywatne.

Po konsultacji z KE, mając na względzie efektywność zarządzania, zaistniała realna potrzeba skonsolidowania sieci i ujednoczenia zarządzania nimi, zachowując naturalnie wszelkie prawa własnościowe. Powyższe działania pozwalają z jednej strony na znaczną poprawę oferty RSS, z drugiej zaś – umożliwiają uzyskanie efektu synergii w war-

stwie zarządzania i operowania sieciami. Co więcej, rozwiązywanie problemów lokalnych może się odbywać na poziomie ogólnopolskim, a to z kolei daje możliwość poszukiwania i wyłaniania najlepszych pomysłów we wszystkich obszarach. Prezentowane podejście pozwala na różnicowanie cen dla poszczególnych rejonów w zależności od stopnia rozwoju infrastruktury, stopnia konkurencyjności i lokalnej siły nabywczej. Konsolidacja zarządzania sieciami sprzyja także sprawnemu sterowaniu kolejnymi inwestycjami oraz współpracy z sektorem prywatnym.

Efektywne wykorzystanie zasobów wiąże się również z przeprowadzeniem inwentaryzacji wszystkich sieci i infrastruktury, należących do Skarbu Państwa, a w konsekwencji uporządkowaniem tego obszaru. W Polsce, kraju o relatywnie dużej powierzchni geograficznej, największym wyzwaniem okazuje się zapewnienie sieci dostępowych, których budowa, szczególnie na terenach wiejskich, jest dotąd ekonomicznie nieefektywna. Dlatego połączenie wysiłków i zasobów szkieletowych to dobra droga do budowy jak największej ilości łączy dostępowych. Takie rozwiązanie usprawnia i wspiera proces dofinansowania inwestycji z kolejnej, ostatniej puli funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój sieci dostępowych w latach 2015–2020.

Konsolidacja zasobów telekomunikacyjnych i ujednoczenie zarządzania nimi są także kluczem do ustalenia dalszej polityki regulacyjnej i strategii rozwojowej dla społeczeństwa cyfrowego. Postęp technologii, przede wszystkim radiowych, generuje potrzebę skutecznego zdefiniowania obszarów wsparcia i polityki rozwojowej dla technologii kablowych versus, ale także konieczność zapewnienia dostępu do Internetu poprzez, znacznie tańsze w budowie i coraz lepiej się rozwijające, sieci radiowe, szczególnie w technologii 4G, a po 2020 r. także 5G. W tych okolicznościach zasadne wydaje się wsparcie modeli biznesowych dla sieci stacjonarnych tak, aby tworzyć jak największą infrastrukturę NGA, w oparciu o fizyczne łącze dostępowe, jednocześnie mając na uwadze względy

ekonomiczne i możliwość zapewnienia zwrotu z inwestycji. Nastąpi on, szczególnie w przypadku infrastruktury światłowodowej na terenach wiejskich i podmiejskich, dopiero po co najmniej 10 latach. W związku z powyższym niezbędne jest przygotowanie solidnego planu inwestycyjnego uwzględniającego lokalne potrzeby i perspektywy opłacalności dla inwestycji. Biorąc zaś pod uwagę możliwości do zastosowania mix technologiczny, istotne okazuje się efektywne wykorzystanie istniejących zasobów infrastrukturalnych.

### Zidentyfikowane problemy

1. Brak spójnej koncepcji inwestycyjnej zarówno w skali całego kraju, jak i poszczególnych obszarów.
2. Rozproszone i różnorodne modele zarządzania i funkcjonowania sieci RSS.
3. Mnogość zasobów telekomunikacyjnych, zarządzanych przez różne jednostki administracji publicznej.
4. Wysokie koszty funkcjonowania rozdrobnionych sieci, stanowiące zagrożenie dla trwałości projektów finansowanych z UE.
5. Zróżnicowane i wysokie opłaty za dostęp hurtowy do sieci zbudowanych ze środków publicznych.
6. Możliwość dyskryminacji w dostępie do rozdrobnionych sieci po okresie trwałości projektów, przy jednoczesnej niewielkiej szansie nałożenia na nie obowiązków regulacyjnych.
7. Nieobecność strategii technologicznej i infrastrukturalnej, definiującej i różnicującej obszary wymaganego wsparcia inwestycyjnego.
8. Brak spójnej i jednolitej strategii regulacyjnej, skoordynowanej z programem POPC i innymi projektami inwestycyjnymi zarządzanymi przez administrację publiczną.

## Proponowane działania

1. Przeprowadzenie analiz oraz rozmów z KE na temat zmiany modelu trwałości i sposobu zarządzania RSS-ami.
2. Ekspertyza istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej, zarządzanej przez administrację publiczną, oraz stworzenie i wdrożenie planu jej konsolidacji.
3. Weryfikacja założeń aukcji na rozdysponowanie częstotliwości LTE i ponowne zorganizowanie postępowania w tym zakresie.
4. Rewizja założeń programu POPC, a także skoordynowanie przyszłych inwestycji z planami pokrycia kraju technologiami dostępowymi przez sektor prywatny.

# **Informatyzacja i cyfryzacja**

Krzysztof Szubert

Nowoczesne technologie informacyjne i telekomunikacyjne są obecnie jednym z najistotniejszych stymulatorów wzrostu gospodarczego oraz poziomu zatrudnienia. Zgodnie z wynikami badań prowadzonych w skali globalnej przez Komisję Europejską, inwestycje w nowoczesne technologie informatyczne generują wzrost PKB w 25%, a podwyższenie produktywności pracy aż w 50%. Różnice wyników gospodarczych osiągnięte przez poszczególne państwa można zatem w dużej mierze tłumaczyć wysokością inwestycji w przedsięwzięcia innowacyjne.

Zaniechania rządu Platformy Obywatelskiej w ostatnich latach powodują powiększenie dystansu między Polską a grupą liderów, zarówno w Europie, jak i na świecie. Według najnowszego wskaźnika DESI<sup>1</sup> nasz kraj w obszarze cyfryzacji gospodarki zajmuje dopiero 23. miejsce wśród 28 państw członkowskich Unii Europejskiej. Niestety, jeszcze gorzej wypadamy w ostatnim raporcie E-Government Survey 2014<sup>2</sup>, przygotowanym przez ONZ, gdzie poziom naszej e-administracji został oceniony niżej niż w Rosji, a tylko nieco wyżej od Andory, Czarnogóry czy Kolumbii.

Zapóźnienia w informatyzacji i cyfryzacji korelują negatywnie z poziomem nowatorskich odkryć. W unijnym rankingu innowacyjności z 2014 r. Polska zajmuje 25. miejsce. Jednocześnie sytuujemy się na 6. pozycji wśród gospodarek europejskich! Mamy zatem podstawy oczekiwać, w zakresie szeroko rozumianej wynalazczości, znacznie wyższych wskaźników, szczególnie dotyczących konkurencyjności gospodarczej.

Na naszych oczach światowa gospodarka zmienia się w cyfrową. Najnowsze technologie, informatyka czy telekomunikacja przestają być niezależnymi jednostkami rynku, tworząc nowoczesny system naczyń połączonych. Rozwiązania, które z powodzeniem są wdrażane w innych pań-

stwach, jednoznacznie wskazują, że poszczególne obszary administracji działają efektywniej dzięki procesom integracyjnym, zapewnionym przez systemy cyfrowe.

Myśląc o długoterminowej strategii rozwoju polskiej informatyzacji i cyfryzacji, powinniśmy wziąć pod uwagę pięć trendów, prognozowanych na najbliższą dekadę przez specjalistów ostatniego World Economic Forum, które wyznaczają kierunek transformacji działań rządowych z pełnym wykorzystaniem najnowszych technologii w procesie podejmowania decyzji:

- reagowanie władzy w czasie rzeczywistym;
- poszerzenie granic „inteligentnych miast”, związane z migracją ludności do dużych aglomeracji;
- zwiększenie obywatelskiej inicjatywy;
- raportowanie i analizy danych;
- poprawa jakości w zakresie komunikacji i międzyresortowej wymiany informacji.

Administracja publiczna, dysponująca środkami finansowymi i podejmująca strategiczne decyzje odnośnie do obywateli i przedsiębiorców, musi wykorzystywać nowoczesne technologie wspierające ten proces, opierając się na możliwie najbardziej precyzyjnych danych.

Pełne wykorzystanie potencjału rozwiązań modernistycznych wymaga przede wszystkim budowy infrastruktury. Dziś Internet dociera do 70% polskich domów, a regularnie korzysta z niego 59% obywateli. E-usługi może zaoferować swoim klientom jedynie 1/3 urzędów. Niejasne przepisy, złe praktyki oraz korupcja dotyczą i opóźniają wdrażanie polskich projektów

---

1. (ang. Digital Economy and Society Index) wskaźnik gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego - opracowywany przez Komisję Europejską [w:] <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/desi>, stan z 7.09.2015.

2. Organizacja Narodów Zjednoczonych, United Nations E-Government Survey 2014 [w:] <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>, stan z 7.09.2015.



cyfryzacyjnych i informatyzacyjnych. Zgodnie z przyjętą Europejską Agendą Cyfrową Polska zobowiązana jest do 2020 r. zapewnić wszystkim dostęp do szerokopasmowego Internetu. Realizacja ww. zadania wymaga szybkich i konkret-

nych inwestycji, m.in. budowy lub modernizacji około 5000 stacji bazowych oraz zmian kodeksu budowlanego w zakresie inwestycji telekomunikacyjnych. Jak widać, plany są rozległe, a czasu coraz mniej.



## Koordinacja e-administracji

---

Wieloletnia obserwacja aktywności państwa w obszarze cyfryzacji i informatyzacji jednoznacznie wskazuje pilną potrzebę usprawnienia metod wdrażania nowatorskich projektów oraz stworzenia jednego ośrodka koordynującego ich zarządzanie. Celem tego przedsięwzięcia jest ograniczenie marnotrawstwa środków publicznych, eliminacja projektów nakładających się na siebie oraz ograniczenie korupcji.

Mając na uwadze horyzontalny charakter omawianego segmentu gospodarki, a także, zgodnie z opinią środowiska informatycznego, niską skuteczność Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (MAiC), należy wyżej wymieniony ośrodek umiejscowić w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM). Proponowana Rada lub Pełnomocnik ds. Cyfryzacji i Innowacji czy też Rada lub Pełnomocnik ds. Zarządzania Projektami Infrastrukturalnymi Kraju powinny być kierowane przez osobę w randze sekretarza stanu, a najlepiej samego wicepremiera. Przykładem analogicznych reform są Niemcy, gdzie powołano Federalnego Pełnomocnika Rządu ds. Informatyzacji. Powyższe zmiany strukturalne jednej z największych gospodarek europejskich świadczą o randze tego przedsięwzięcia.

Brak koordynacji procesu cyfryzacji oraz sprawnego zarządzania projektami polskiej administracji wpływa bezpośrednio na jakość rozbudowy e-administracji, ściśle związanej z udogodnieniami dla obywateli i przedsiębiorców.

Biorąc pod uwagę szybszą decyzyjność państwa oraz tańsze i bardziej przejrzyste struktury resor-

tów, proponujemy rozdzielenie MAiC na administrację, która zostanie przeniesiona do KPRM (lub MSW), oraz odrębną cyfryzację, włączoną w obręb Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MliR).

Warto również przeanalizować obowiązującą od blisko 18 lat Ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej i przyjrzeć się opisanemu tam sposobowi funkcjonowania jednostki informatyzacji, dla której od dłuższego czasu nie można znaleźć adekwatnego resortu. W kontekście właściwego umocowania Pełnomocnika w KPRM może się okazać, że wspomniana komórka jest zbędna, co przełoży się na wymierne oszczędności.

Jednocześnie obszar cyfryzacji i informatyzacji (w tym również infrastruktury telekomunikacyjnej), będący kluczowym elementem budowy innowacyjnej gospodarki, powinien być reprezentowany w Radzie Gospodarczej KPRM, co do tej pory nie miało miejsca.

Sprawność systemów e-administracji państwowej określa stabilność państwa. Pojawiające się problemy, takie jak np. ostatnio niezbyt skutecznie działający system Państwowej Komisji Wyborczej czy zintegrowanego Systemu Rejestrów Państwowych, podważają istotnie zaufanie obywateli do instytucji publicznych oraz stwarzają pole do dywagacji, a nawet nadużyć politycznych.

Obok uporządkowania kwestii nadzoru i koordynacji procesu cyfryzacji należy przeprowadzić całościową analizę architektury aktualnego obie-

gu danych, weryfikację dysponentów informacji oraz elementów nakładających się na siebie. Wyniki tych prac powinny prowadzić do zbudowania nowoczesnego, spójnego i kompleksowego systemu komunikacji pomiędzy administracją a obywatelami, sprzyjającego rozwojowi społeczeństwa cyfrowego.

Realizacja działań w zakresie integracji e-administracji musi uwzględniać następujące elementy:

- podjęcie decyzji na poziomie Rady Ministrów, której celem jest wskazanie lidera w obszarze e-administracji;
- budowę szerokiej grupy roboczej z mocnym liderem na jej czele;
- raport otwarcia identyfikujący obecne projekty, ich status i zagrożenia;
- metodę małych kroków – wyznaczanie mniejszych celów realizowanych i ocenianych na bieżąco zamiast globalnej zmiany wszystkiego jednocześnie;
- zbudowanie pełnego poparcia społecznego dla podejmowanych działań w ramach spójnej strategii komunikacyjnej.

E-administracja powinna rozwijać się w Polsce coraz dynamiczniej. Z roku na rok musi przybywać urzędów czynnych 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu, w których można obsłużyć interesantów drogą elektroniczną. Od 2012 r. koszt utrzymania państwowych systemów e-administracji wynosi 1,5 mld zł. W związku z powyższym priorytetową kwestią jest przyspieszenie oraz zsynchronizowanie prac w zakresie usług e-administracji. Szczególną troską należy otoczyć problematyczne, rozbudowane systemy pochłaniające największe nakłady, m.in. ePUAP/ePUAP2 (Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej), CEPiK (Centralną Ewidencję Pojazdów i Kierowców) czy OST 112 (Ogólnopolską Sieć Telefoniczną). Warto również zwrócić uwagę na optymalizację kosz-

tów najdroższych systemów obsługiwanych przez ZUS, a zatem KSI (Kompleksowy System Informatyczny) i PUE (Platformę Usług Elektronicznych), zwaną powszechnie Płatnikiem.

Unowocześnienia wymaga również wymiar sprawiedliwości, szczególnie w zakresie zdynamizowania tempa postępowań sądowych, np. poprzez przesyłanie pism procesowych przez Internet. Przyniesie to wymierne oszczędności i poprawi efektywność pracy sądów. W dalszym ciągu należy pracować nad rozwojem i integracją systemów e-Podatki i e-Cło, co ma pierwszorzędne znaczenie dla transparentności oraz efektywności funkcjonowania państwa. W tym kontekście konieczne jest automatyczne publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) zapisów dotyczących umów cywilnoprawnych zawieranych za publiczne pieniądze. Taka praktyka z pewnością wzmocni postawy proobywatelskie i zaufanie do instytucji.

Administracja państwowa zbiera i przechowuje coraz większe ilości danych, które rosną w sposób wykładniczy. Dostęp do nich, umożliwiający przeprowadzenie adekwatnej analizy (tzw. Big-Data), przynosi zarówno państwu, jak i podmiotom biznesowym ogromne oszczędności oraz znacząco wspiera budowę innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki. Ważne dla obywateli i przedsiębiorców jest również ponowne wykorzystywanie ww. informacji sektora publicznego, pochodzących ze źródeł administracyjnych oraz zasobów naukowych (tzw. re-use).

Zgodnie z międzynarodowym standardem WCAG 2.0 gruntownych zmian wymaga również dostępność stron e-administracji dla osób niepełnosprawnych.

W nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 musimy uwzględnić wymienione aspekty, pamiętając, że Polska po raz ostatni otrzymuje od UE środki przeznaczone na rozbudowę e-Administracji, toteż rozsądne rozdysponowanie kolejnych miliardów złotych jest niezwykle istotne.

Największym zagrożeniem, jakie niesie ze sobą przemiana w społeczeństwo sieciowe, jest problem wykluczenia z tego procesu znacznych grup obywateli, przede wszystkim z przyczyn infrastrukturalnych. Osoby zamieszkujące obszary wiejskie o słabo rozwiniętej infrastrukturze informatycznej lub ubogie, niemogące sobie pozwolić na opłacenie abonamentu za Internet czy też zakup sprzętu komputerowego, bez wątpienia są dyskryminowane w dostępie do informacji.

Koncepcja społeczeństwa informacyjnego i skutki społeczne rewolucji elektronicznej, a przede wszystkim proces globalizacji, prowadzący do zmian strategii w organizacji ponadnarodowych korporacji, znajdują swój wyraz m.in. w swobodnej możliwości komunikowania się w pracy, w domu oraz otoczeniu zewnętrznym. Rozwój technologii komputerowej i telekomunikacyjnej oraz decentralizacja produkcji dają szansę zatrudnienia ludziom o chłonnych umysłach, szybko przyswajających nowe wiadomości. Dzięki rewolucji technologicznej możliwa jest także praca w domu (tzw. telepraca).

Wychodząc naprzeciw potrzeb edukacyjnych, należy powrócić do tematu nauki programowania w szkołach. Według badań Klubu Jagiellońskiego, aż 85% rodziców potwierdza, że kształcenie w tym zakresie daje dzieciom m.in. większą elastyczność na rynku pracy oraz poprawia zdolności logicznego i analitycznego myślenia. Niezbędna w nauce programowania umiejętność rozdzielania zadań przekłada się na zdolności organizacyjne, planowanie pracy i osiąganie celów. W dzisiejszym świecie są to niezwykle ważne kompetencje. Na ww. korzyści zwraca uwagę m.in. rząd Wielkiej Brytanii, która w branży technologii informatycznych jest czołową gospodarką europejską.

Jeżeli Polska ma aspirować do znalezienia się w grupie wiodących krajów unijnych, konieczne

jest zajęcie proaktywnego stanowiska politycznego, wspierającego długoterminową strategię budowy społeczeństwa informacyjnego połączoną ze sprawną koordynacją tego procesu.

Zastosowanie technologii informatycznych w administracji różnych szczebli może być asumptem do znacznych oszczędności. W dodatku stwarza szansę na zbliżenie się organów władzy do obywateli. Co więcej, kreowanie społeczeństwa informacyjnego wiąże się ze zwiększeniem możliwości prezentowania celów i efektów pracy organizacji rządowych i pozarządowych.

Wskazane działania powinny prowadzić do zbudowania nowoczesnego systemu komunikacji pomiędzy administracją a obywatelami, który stymuluje rozwój społeczeństwa cyfrowego, opierając się na idei interaktywnego portalu informacyjnego. Przyglądając się komercyjnym usługom informatycznym, oferującym klientom szeroki katalog czynności, administracja publiczna może czerpać inspiracje dla poprawienia relacji z obywatelem i wprowadzać nowoczesne technologie cyfrowe w zakresie wypełniania obowiązków administracyjnych po stronie obywatela.

Realizacja powyższego projektu obejmuje:

- integrację systemów komunikacji między obywatelem a państwem pod kątem tematycznym i terytorialnym;
- wprowadzenie rozwiązań zapewniających obsługę administracyjną na poziomie oferowanym przez podmioty komercyjne;
- komunikację we wszystkich obszarach za pomocą jednej karty ID.

W najbliższym czasie należy wrócić do projektu opracowania nowoczesnego dowodu osobistego

z tzw. warstwą elektroniczną (chipem), który pozwoli m.in. na bezpieczny i autoryzowany dostęp do wszelkich usług nowoczesnej e-administracji i świadczeń zdrowotnych oraz umożliwi swobodną komunikację na linii obywatel–państwo.

Na chwilę obecną takie dowody osobiste funkcjonują w 20 państwach członkowskich UE. Dynamiczny rozwój polskiej e-administracji, związany z Programem Operacyjnym Polska Cyfrowa 2014–2020, generuje pilną potrzebę dostarczenia obywatelom nowoczesnych i bezpiecznych dokumentów, zaopatrzonych w niezbędną warstwę elektroniczną. Pozwala to również na przestrzeni najbliższych 10 lat oszczędzić kwotę rzędu ok. 2 miliardów złotych w ramach planowanego projektu elektronicznej karty ubezpieczenia, dzięki czemu można uniknąć zdublowania elektronicznych dokumentów.

Przykłady wdrożeń kompleksowych systemów e-administracji w innych krajach (np. Estonii) doskonale się sprawdzają. Budowa portalu, pod jednym adresem internetowym, obejmuje wszystkie usługi i narzędzia interaktywne, tj. wypełnianie formularzy, składanie wniosków, płatności. Stosowane rozwiązania są zintegrowane, a zatem dostęp do poszczególnej informacji

posiada każdy upoważniony organ administracji publicznej, co zapewnia szeroką i swobodną komunikację z obywatelami. Na dzień dzisiejszy w Polsce funkcjonuje około 4200 serwisów e-administracji zlokalizowanych pod adresami internetowymi z rozszerzeniem gov.pl. Pomimo iż można tam znaleźć wartościowe informacje, to korzystanie ze wspomnianych usług jest ograniczone, a często nawet niemożliwe z powodu ich rozproszenia.

Biorąc pod uwagę ogromną ilość budowanych serwisów e-administracji oraz wysokość funduszy unijnych, jakimi dysponujemy w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020, należy każdorazowo skrupulatnie przeanalizować sensowność wydatkowania tak znaczących środków publicznych na kolejne przedsięwzięcia. Szczególną czujność trzeba zachować w odniesieniu do dużych, drogich i problematycznych serwisów, tj. ePUAP2 czy pl.ID, gdzie koszt rozbudowy obejmuje w przypadku pierwszego – ok. 150 milionów złotych, drugiego zaś – dwa razy tyle. Każdy nowy projekt powinien być uruchamiany dopiero po pełnej analizie wydatków oraz korzyści zarówno po stronie obywateli i przedsiębiorców, jak i z uwzględnieniem usprawnień administracyjnych i wdrażanych oszczędności.

## E-administracja dla przedsiębiorstw

Nowoczesna e-administracja musi być rozumiana jako wsparcie finansowe przedsiębiorców, a nie automatyzowanie istniejącej biurokracji. Z ich punktu widzenia najistotniejsze jest wprowadzenie rozwiązań ułatwiających i obniżających koszty wypełniania zobowiązań wobec państwa. Ma to znaczenie przede wszystkim dla małych i średnich podmiotów, dla których każda forma obniżenia wydatków wiąże się z wynikiem finansowym.

Szczególnie ważne w tym kontekście jest stworzenie spójnego modelu sprawozdawczego,

prowadzącego do powstania jednego raportu przekazywanego na tę samą platformę cyfrową, z możliwością jego wykorzystania przez poszczególne organy administracji publicznej, m.in. Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Sprawiedliwości, GUS. Celem tych działań jest istotne ograniczenie barier administracyjnych, tj. obniżenie kosztów po stronie przedsiębiorców związanych z wypełnianiem poszczególnych obowiązków informacyjnych. Dodatkowym efektem powinno być podwyższenie jakości sprawozdań, a dzięki temu ich skuteczniejsza weryfikacja, która

zmierza do ograniczenia biurokracji i praktyk aparatu kontrolno-nadzorczego. Działania te należy przeprowadzać w następujących etapach:

- ujednolicenie formularzy raportowania;
- ograniczenie liczby wymaganych obciążeń/raportów;
- wykorzystanie nowoczesnych technologii w komunikacji i walidacji.

Systemy jednolitego raportowania wdrożone w wielu krajach (m.in. Holandii, Australii) zostały jednoznacznie uznane za sukces, zarówno z punktu widzenia ograniczania barier administracyjnych, jak również oszczędności kosztów i czasu przedsiębiorców.

Odpowiednia implementacja e-administracji, dzięki automatyzacji i informatyzacji procesów, powinna zmniejszyć wydatki, ilość zatrudnień oraz oszczędzić czas. Niestety, w minionych latach mamy do czynienia z ogromnym skokiem nakładów finansowych na wszelkie systemy elektronicznej administracji oraz regularnie wzrastającą liczbą nowych posad w tym segmencie.

Istotne jest wprowadzenie zachęt oraz mechanizmów wsparcia dla przedsiębiorstw, będących wykonawcami lub podwykonawcami określonych elementów budowy systemów polskiej e-administracji. Mówimy tu szczególnie o firmach informatycznych segmentu MSP, które stanowią 99% wszystkich tego typu podmiotów w naszym kraju. Ich umiejętne zaangażowanie z pewnością przełoży się na efekt ekonomiczny dużych przedsięwzięć informatycznych i telekomunikacyjnych.

## Jednolity rynek cyfrowy

Kluczowym elementem działań w obszarze e-administracji jest włączenie Polski w budowę Jednolitego Rynku Cyfrowego Unii Europejskiej, który ma znaczenie dla konkurencyjności poszczególnych państw członkowskich i stanowi – zgodnie z postanowieniami Komisji Europejskiej – przysłą przestrzeń gwarantującą swobodny przepływ towarów, usług oraz kapitałów. Nasz kraj, będąc szóstą gospodarką europejską, powinien być aktywną stroną tego procesu oraz istotnym beneficjentem zmian dla dobra obywateli i przedsiębiorców. Podstawowym celem Polski jest wypracowanie kompleksowej strategii gwarantującej istotny wpływ i udział w przyszłym Jednolitym Rynku Cyfrowym.

Realizacja powyższego projektu jest jednym z podstawowych zadań ogłoszonej w 2010 r. Europejskiej Agendy Cyfrowej. Dążenie do ujednolicenia zasad obowiązujących w tym obszarze wynika przede wszystkim z faktu szybkiego tempa rozwoju gospodarki cyfrowej w Europie i na świecie.

Agenda obejmuje 101 działań zamkniętych w 7 filarach, które mają pomóc w rewitalizacji gospodarki UE oraz umożliwić obywatelom i przedsiębiorstwom europejskim uzyskanie maksymalnych korzyści z używania technologii cyfrowych. Polskie stanowisko w sprawie Jednolitego Rynku Cyfrowego określają następujące priorytety:

- ochrona prywatności w cyfrowym świecie;
- cyberbezpieczeństwo;
- reforma i modernizacja ram prawnych w obrębie telekomunikacji;
- wsparcie inwestycji w sieć na potrzeby Internetu dużych prędkości;
- usuwanie barier w cyfrowym obrocie towarowym i usługowym pomiędzy państwami członkowskimi UE;

- wzmacnianie konkurencyjności na wszystkich rynkach cyfrowych;
- wsparcie dla rozwoju przemysłu oraz szeroko pojętej europejskiej branży ICT (Information Communication Technology);
- podnoszenie kompetencji cyfrowych;
- modernizacja praw autorskich;
- równe zasady podatkowe;
- budowanie spójności na jednolitym rynku cyfrowym.

W toczących się pracach nad wizją Jednolitego Rynku Cyfrowego wspólne stanowisko zajmują państwa Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Słowacja, Czechy i Węgry), wsparte przez Rumunię oraz Bułgarię. Posiadają jednolity głos wraz z wypracowaną deklaracją dotyczącą m.in. poparcia dla programu REFIT (unijnego projektu sprawności i wydajności regulacyjnej), którego celem jest odbiurokratyzowanie oraz „odchudzenie” prawa europejskiego, mającego istotne znaczenie dla przedsiębiorczości. Opowiadają się również za wsparciem inwestycji infrastrukturalnych w sieci telekomunikacyjne na potrzeby Internetu dużych prędkości, a także budową nowoczesnej e-administracji i cyfryzacją usług publicznych – co w pełni zasługuje na intensyfikację działań i aktywne poparcie ze strony administracji UE.

## Podsumowanie

Polska chce być państwem nowoczesnym, w którym wszyscy obywatele pragną żyć i budować swoją przyszłość. Dlatego musimy stworzyć dogodne warunki dla rozwoju tzw. nowoczesnego społeczeństwa informacyjnego, wyrównującego szanse rozwojowe Polaków, bez względu na to, gdzie i jak żyją oraz skąd się wywodzą. Realizacja wskazanych celów wymaga determinacji, koncentracji działań, a także sprawnej koordynacji.

### Rekapitulacja:

- A) Wyznaczenie Pełnomocnika Rządu w randze wicepremiera ds. koordynacji projektów e-administracji oraz projektów infrastrukturalnych (akceptacja pełnomocnika to niezbędny warunek realizacji projektów w resortach i urzędach).
- B) Powołanie członka Rady Gospodarczej KPRM ds. cyfryzacji i innowacyjnej gospodarki (bezpośrednio współpracującego z ww. Pełno-

mocnikiem Rządu oraz Ministrem odpowiedzialnym za Cyfryzację i Infrastrukturę).

- C) Rozdzielenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji na administrację docelowo przeniesioną do KPRM lub MSW oraz cyfryzację włączoną w struktury Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.
- D) Opracowanie nowoczesnego dowodu osobistego z warstwą elektroniczną (chipem), pozwalającego na bezpieczny i autoryzowany dostęp do wszystkich usług nowoczesnej e-administracji („paszport” dla każdego obywatela uprawniający do korzystania z elektronicznej administracji).
- E) Regularne monitorowanie wydatków oraz korzyści z budowania poszczególnych systemów e-administracji, ze szczególnym uwzględnieniem metod redukujących tzw. koszty transakcyjne aktywności obywatelskiej w sferze relacji administracyjnych, biznesowych i edukacyjnych.

Zadaniem szeroko rozumianej informatyzacji jest przede wszystkim automatyzacja i wspomaganie określonych procesów stymulujących lepsze funkcjonowanie państwa. To rodzaj usługi, która powinna przynieść wymierne korzyści społeczne i ekonomiczne. Wymagana jest zatem rzetel-

na analiza i koordynacja omawianego obszaru, w przeciwnym razie będziemy powtarzać błędy poprzednich lat wynikające przede wszystkim z braku transparentnych, precyzyjnych i funkcjonalnych procedur postępowania.



## Autorzy:

---



### **Anna Streżyńska**

– była prezes UKE, prezes „Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej” oraz „Internetu dla Mazowsza”.

Kontakt: [a.strezyńska@regulacje.com.pl](mailto:a.strezyńska@regulacje.com.pl)



### **Krzysztof Szubert**

– Minister ds. Cyfryzacji Gospodarczego Gabinetu Cieni BCC, przedsiębiorca i prezes polskiej firmy informatycznej.

Kontakt: [krzysztof.szubert@bcc.org.pl](mailto:krzysztof.szubert@bcc.org.pl)