

*dr Dorota Jegorow*¹

Katedra Zastosowań Matematyki, Wydział Nauk Społecznych
Katolicki Uniwersytet Lubelski

Bariery w informatyzacji Polski Wschodniej

WPROWADZENIE

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie aktualnego stanu informatyzacji Polski Wschodniej, tj. pięciu województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego [Program, 2011, s. 148]. Wyodrębniony obszar związany jest z realizacją jednego z największych projektów informatycznych wpisanych w perspektywę finansową 2007–2013 „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej” (SSPW). Budowa infrastruktury technicznej w zakresie dostępu do Internetu, a w szczególności budowa sieci szerokopasmowej jest poważnym problemem informatyzacji Polski, w tym zwłaszcza Polski Wschodniej. Zaprezentowana na łamach artykułu analiza wskazuje na występowanie dysonansu pomiędzy realnymi potrzebami technicznymi i organizacyjnymi w tym zakresie z wyraźną przewagą problemów o charakterze ogólnokrajowym. Okazuje się bowiem, że w ramach ogółu działań związanych z informatyzacją dochodzi zarówno do powielania wdrażanych rozwiązań, czyniąc je tym samym docelowo bezużytecznymi, jak również tworzenia usług elektronicznych niskiej jakości. Odrębną kwestią w identyfikacji barier procesu informatyzacji jest wymiar społecznych kompetencji teleinformatycznych, który winien być kompatybilny z budowaną infrastrukturą. Wykorzystanie kapitału społecznego w tworzeniu innowacyjnej gospodarki bezwarunkowo wymaga dostępu do nowoczesnych narzędzi pracy wpiętych w systemy teleinformatyczne i do tego wymiaru zawężona została zaprezentowana na łamach niniejszego artykułu analiza.

REGRES GOSPODARCZY POLSKI WSCHODNIEJ

Poszukiwanie atutów i hamulców rozwojowych Polski Wschodniej było i nadal jest impulsem do przeprowadzania wielu analiz naukowo-praktycznych,

¹ Adres korespondencyjny: Katedra Zastosowań Matematyki, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin, e-mail: dorotajegorow@kul.pl.

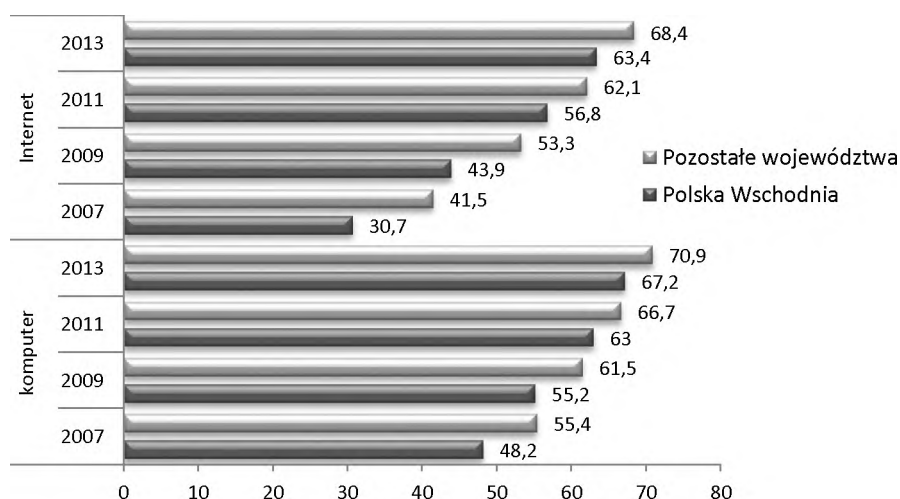
w tym m.in. na zlecenie agend rządowych, a związanych z tworzeniem krajowych dokumentów strategicznych. Odnaleźć w nich można wiele sprzeczności polegających na przypisywaniu tym samym aspektom zarówno walorów rozwojowych, jak i barier o charakterze strukturalnym. Niezależnie jednak od formułowanych diagnoz i scenariuszy rozwoju, Polska Wschodnia w ujęciu syntetycznym klasyfikowana jest jako najsłabiej rozwinięty region kraju. Procesy modernizacji – w tym głównie urbanizacja i zmiany technologiczne w rolnictwie, później zaś uprzemysłowienie – implementowane na grunt krajowy w oparciu o doświadczenia gospodarek rozwiniętych zazwyczaj nie przekraczały Wisły. Zapóźnienie rozwojowe Polski Wschodniej jest więc długotrwałe, a tym samym trudne do przezwyciężenia z uwagi na charakter strukturalny zarówno w wymiarze infrastrukturalnym, społecznym, jak i instytucjonalnym.

Polskę Wschodnią wielokrotnie określa się jako obszar strukturalnie upośledzony, na którym zapóźnienie rozwojowe sięga średniowiecza [Wosiek, 2010, s. 388–402; Gorzelak, 2008, s. 102–103]. To właśnie ze względu na obserwowane znaczne opóźnienia rozwojowe w stosunku do pozostałych regionów kraju, obszar Polski Wschodniej „został zidentyfikowany jako jedyny w Polsce obszar problemowy o znaczeniu krajowym, wobec którego ukierunkowana interwencja rozwojowa powinna być realizowana przy szczególnym, dodatkowym wsparciu z poziomu centralnego” [Strategia..., 2013, s. 102–103]. Takie rozwiązanie zostało zastosowane w procesie informatyzacji.

STAN INFORMATYZACJI POLSKI WSCHODNIEJ

Docelowym wymiarem skutecznej informatyzacji jest w każdym przypadku zapewnienie dostępu do jak najnowszych technologii informatycznych bezwzględnie wpiętych w sieć globalną. Ważne jest, by równoległe do zabezpieczenia infrastrukturalnego bezwarunkowo zadbać o rozwój kompetencji społecznych użytkowników nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Wykorzystanie kapitału społecznego w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy wymaga jednak w pierwszej kolejności zagwarantowania dostępu do nowoczesnych narzędzi pracy wpiętych w systemy teleinformatyczne. Ogólna niekorzystna syntetyczna ocena stanu i potencjału rozwojowego Polski Wschodniej wśród wielu aspektów ma również swoje odzwierciedlenie w obszarze informatyzacji. Okazuje się bowiem, że dystans w zakresie kompleksowej informatyzacji dzielący województwa Polski Wschodniej od pozostałych regionów kraju istnieje od wielu lat i choć systematycznie się zmniejsza, to nadal jest wyraźny. W pięciu województwach Polski Wschodniej dostęp do Internetu posiada obecnie 63% gospodarstw domowych, gdy tymczasem wskaźnik ten dla pozostałych województw plasuje się na poziomie 68%. W przypadku wyposażenia gospodarstw domowych w komputer różnica jest mniejsza – sięga 4 p. proc. plasując województwa Polski

Wschodniej na poziomie 67%, a pozostałe województwa na poziomie 71% [Czapiński, 2013, s. 323].



Rysunek 1. Wyposażenie gospodarstw domowych w komputer i dostęp do Internetu [w %]

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Czapiński, Panek, 2013; *Warunki i jakość...*, 2013, s. 322].

Nieco inne są dane opublikowane przez Główny Urząd Statystyczny (GUS). Wprawdzie w ujęciu dynamicznym dane te pokrywają się z *Diagnozą społeczną* 2013, jednak w odniesieniu do roku 2013 wskazują na nieco lepszą sytuację Polski Wschodniej. Wg danych GUS dostęp do Internetu posiada 70,6% gospodarstw domowych Polski Wschodniej. Co istotne, wskaźnik ten dla Polski Zachodniej kształtuje się na poziomie 70,1%, a dla Polski Centralnej 73,2%. Jednak w przypadku Internetu szerokopasmowego wskaźniki kształtują się już nieco mniej korzystnie dla Polski Wschodniej, tj. na poziomie 65,7% przy 67,9% dla Polski Zachodniej i 70,3% dla Polski Centralnej [*Spółeczeństwo...*, 2013, s. 121].

Inwentaryzacja polskiej infrastruktury teleinformatycznej przygotowana pod kątem absorpcji nowych funduszy europejskich wpisanych w kolejną perspektywę finansową 2014–2020 nie pozostawia złudzeń, że najgorsza sytuacja pod względem rozwoju infrastruktury teleinformatycznej i jej wykorzystania ma miejsce w województwach Polski Wschodniej, a w szczególności w województwach świętokrzyskim, lubelskim i podlaskim. Obszary wykluczone cyfrowo to najczęściej gminy o niskiej gęstości zaludnienia, niskich przychodach ludności oraz niskim nasyceniu przedsiębiorczości. Zjawisko to widoczne jest szczególnie wyraźnie właśnie w województwach Polski Wschodniej. Sytuacja ta związana jest m.in. ze zjawiskiem „odsysania” inwestycji w sieci i węzły przez największe aglomeracje.

racje i ich bezpośrednie otoczenie [*Diagnoza...*, 2013, s. 4]. Stąd też ważne jest współfinansowanie przez państwo projektów informatycznych na tych obszarach, na których ich komercyjna realizacja jest nieopłacalna.

FUNDUSZE EUROPEJSKIE NA RZECZ INFORMATYZACJI POLSKI WSCHODNIEJ

Współczesne paradygmaty rozwojowe zorientowane na gospodarkę opartą na wiedzy wyznaczają nowe warunki utrzymania trwałego i wysokiego poziomu konkurencyjności regionów. Wytwarzanie użytecznej dla gospodarki wiedzy, jej cyrkulacja oraz absorpcja przez gospodarkę jest dzisiaj koniecznością. Dewaluacja znaczenia tradycyjnych źródeł przewagi konkurencyjnej [Rosińska, 2007, s. 11–20] na rzecz wieloaspektowego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w działalności społecznej i gospodarczej jest jednym z priorytetowych kierunków rozwoju Unii Europejskiej (UE). Wdrożenie rekomendowanych rozwiązań zostało wpisane w system funduszy europejskich, dzięki czemu Polska będąca jednym z najsłabiej z informatyzowanych krajów, w którym Internet jest nadal dobrem luksusowym zarówno pod kątem jego dostępności, jak i ceny, otrzymała znaczące środki finansowe na zapelnienie istniejącej luki rozwojowej. Niestety, ambitne plany konstruowane bardzo często w oderwaniu od rzeczywistości w efekcie nadal nie przynoszą zamierzonych efektów.

Najnowsze badania dotyczące problemu wykluczenia cyfrowego dowodzą, że to nie twarde bariery są podstawowym problemem informatyzacji, a bariery miękkie. Tymczasem działania państwa polskiego prowadzone w perspektywie finansowej 2007–2013 koncentrują się nadal na barierach twardych (m.in. w ramach przedsięwzięć informatycznych Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW): oś priorytetowa II: Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG): oś priorytetowa VII: Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji; oś priorytetowa VIII: Społeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki, a w szczególności działania 8.3 (przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – e-inclusion) i 8.4 (zapewnienie dostępu do Internetu na etapie ostatniej mili) oraz Regionalnych Programów Operacyjnych [Batorski, Płoszaj, 2012, s. 14].

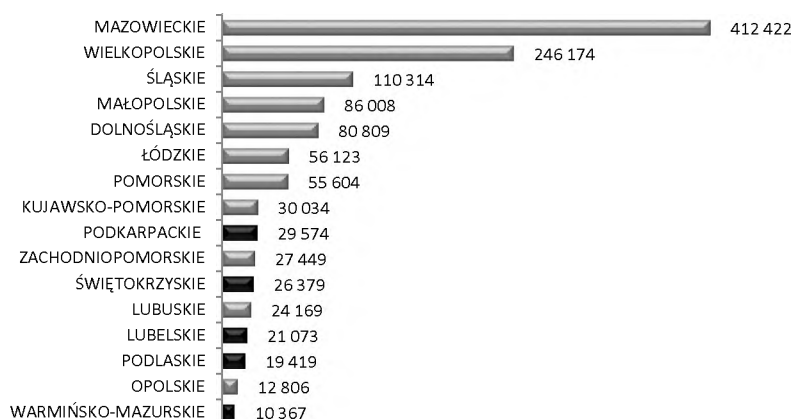
Ewaluacja realizowanych i zrealizowanych przedsięwzięć informatycznych wskazała na istnienie licznych barier w ich realizacji, głównie jednak o charakterze twardym oraz administracyjnym. W szczególności są to przedłużające się przetargi i problemy prawne podczas ich rozstrzygania, brak współpracy instytucji pośredniczących z projektodawcami oraz nadmierna biurokratyzacja, ale również niska aktywność w aplikowaniu o dostępne środki projektodawców z sektora publicznego, w tym zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego. Znaczna

część gmin, dla których dedykowane zostały projekty z obszaru wykluczenia cyfrowego, w tym budowy infrastruktury teleinformatycznej nie potraktowała tych działań jako priorytetowe, wybierając m.in. inwestycje w drogi oraz kanalizację. Formułowane w wyniku przeprowadzonych ewaluacji rekomendacje nie wnoszą istotnych wskazówek co do rozwiązania istoty problemu. Mają one bowiem w większości charakter techniczny lub proceduralny i skupiają się na sposobach zwiększenia zainteresowania potencjalnych beneficjentów realizacją projektów, propagowaniem dobrych praktyk i zapewnieniem efektywności oraz trwałości wypracowanych efektów [Batorski, Płoszaj, 2012, s. 76, 83–84].

Niedostrzeganie potencjalnych korzyści z realizacji projektów informatycznych przez władze publiczne wynika z niskiej świadomości w tym zakresie. Sytuacja ta nie tworzy sprzyjającego klimatu rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Ograniczona funkcjonalność samorządu terytorialnego w obszarze kreowania życia publicznego implikuje niekorzystne wzorce do środowiska którego jest reprezentantem, a w przypadku województw Polski Wschodniej jest to szczególnie istotne z uwagi na zapóźnienia rozwojowe. Przykładów jest wiele. Jednym z nich jest całkowity brak aktywności województw Polski Wschodniej w absorpcji środków z UE w ramach poddziałania 2.3 PO IG – inwestycje związane z tworzeniem infrastruktury informatycznej nauki. W ramach tej inicjatywy projektodawcą mogły zostać jedynie jednostki badawczo-naukowe. Niestety, żaden z projektów nie został zrealizowany na terenie województw Polski Wschodniej. W analogicznej sytuacji znalazły się jeszcze tylko dwa województwa: lubuskie i opolskie. Niekwestionowanym liderem w tym przypadku okazało być się województwo mazowieckie, które pozyskało dotacje z funduszy europejskich na kwotę przekraczającą 450 mln zł. W przypadku pozostałych województw dotacje były niższe, choć w przypadku dwóch z nich uplasowały się na poziomie przewyższającym 100 mln zł, tj. odpowiednio województwo małopolskie: 140 mln zł, województwo wielkopolskie: 110 mln zł².

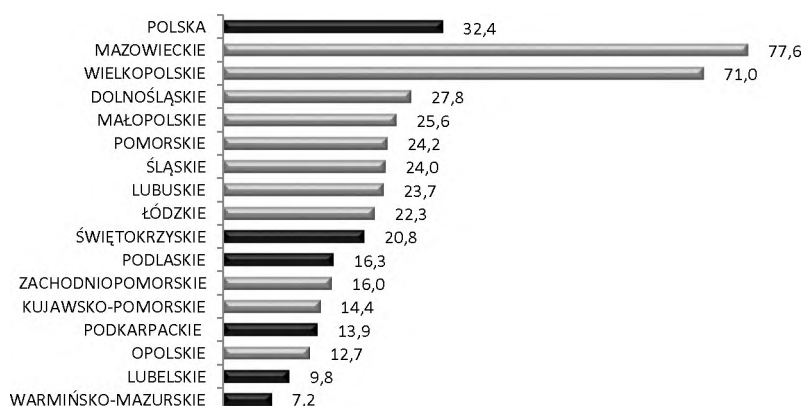
Jednak nie tylko podmioty publiczne zlokalizowane na terenie Polski Wschodniej, ale również przedsiębiorcy relatywnie zbyt mało aktywnie uczestniczą w realizacji projektów informatycznych współfinansowanych z funduszy europejskich. Przykładem jest chociażby wyraźnie niższa absorpcja środków finansowych w ramach poddziałania 8.1 PO IG – wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej przypisana do województw Polski Wschodniej w porównaniu z pozostałymi regionami. W ramach tego przedsięwzięcia przedsiębiorcy z Polski Wschodniej pozyskując niespełna 107 mln zł dotacji zagospodarowali zaledwie 8,5% puli krajowej, gdy tymczasem ten sam wskaźnik dla województwa wielkopolskiego uplasował się na poziomie 19,7%, a dla województwa mazowieckiego na poziomie 33%.

² Wg danych pozyskanych z „Mapy dotacji UE” MIR wg stanu na dzień 15 września 2014 r., woj. pomorskie: 80,2 mln zł, woj. śląskie: 44,3 mln zł, woj. dolnośląskie: 27,7 mln zł, woj. kujawsko-pomorskie: 8,0 mln zł, woj. zachodniopomorskie: 7,1 mln zł, woj. łódzkie: 5,5 mln zł.



Rysunek 2. Wartość dofinansowania z budżetu UE projektów zrealizowanych lub realizowanych w ramach poddziałania 8.1 PO IG – wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej [w tys. zł]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych „Mapa dotacji UE” MIR wg stanu na dzień 14 lipca 2014 r.



Rysunek 3. Wartość dofinansowania z budżetu UE projektów zrealizowanych lub realizowanych w ramach poddziałania 8.1 PO IG – wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej w przeliczeniu na jednego mieszkańca [w zł]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych „Mapa dotacji UE” MIR wg stanu na dzień 14 lipca 2014 r.

Porównywanie pozyskanych kwot w ujęciu przestrzenno-administracyjnym jest wyłącznie wstępnym wymiarem analizy. Ocena potencjalnej wartości w wymiarze ilościowym sfinansowanych inicjatyw projektowych dla społeczności

lokalnych wymaga zbadania poziomu natężenia w odniesieniu do stanu ludności. Niestety w analizowanym przypadku wszystkie województwa polski wschodniej uplasowały się znacznie poniżej średniej krajowej.

Możliwość finansowania projektów w zakresie tworzenia e-usług stanowiła olbrzymią szansę dla obszarów nieurbanizowanych o niskim nasyceniu przemysłu, a tym samym dla Polski Wschodniej. W dokumentach strategicznych literalnie wskazano, że „ze względu na niższą gęstość zaludnienia oraz rozproszenie sieci osadniczej w Polsce Wschodniej, przełamywanie barier komunikacyjnych wzmocnione zostanie poprzez działania ukierunkowane na zmaksymalizowanie wykorzystania sieci teleinformatycznej w zakresie dostępu do e-usług (...). Zwiększenie dostępności transportowej i teleinformatycznej zapewni mniejszym ośrodkom miejskim i wiejskim lepszy dostęp do większych miast, (...) co będzie miało przełożenie na wzmocnienie procesów rozwojowych zachodzących w skali całego makroregionu” [*Strategia...*, 2013, s. 64].

Brak realizacji założonych celów automatycznie przekłada się na regres rozwojowy Polski Wschodniej, który już wkrótce może zostać negatywnie wzmocniony nowym modelem rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego ustępującego koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Powyższe przykłady nie są jedynymi świadczącymi o niskiej skuteczności informatyzacji Polski Wschodniej determinowanej brakiem aktywności w tym zakresie władz samorządowych, podległych im jednostek organizacyjnych oraz podmiotów gospodarczych. Przytoczony przykład dotyczący znacznej puli środków finansowych zakontraktowanych na tworzenie e-usług poza terenem województw Polski Wschodniej nie przyczynia się do zmniejszenia luki rozwojowej regionu, a jednocześnie utrwała i potęguje niekorzystny stan gospodarki³.

SIEĆ SZEROKOPASMOWA POLSKI WSCHODNIEJ

Wpisany w PO RPW projekt SSPW z założenia miał być jednym z kluczowych instrumentów rozwoju Polski Wschodniej. Wartość projektu jest imponująca, bo sięga 1 485 453 062,30 zł (w tym dofinansowanie z UE wynosi: 1 029 676 954,72 zł). Według pierwotnych założeń inicjatywa miała zostać zakończona w roku 2013. Aktualizacja przedsięwzięcia wskazuje na koniec roku 2015. Biorąc pod uwagę poziom zaawansowania prac prowadzonych nad tą inwestycją wyznaczona cezura czasowa może również budzić poważne wątpliwości co do realnej operacjonalizacji przyjętych rozwiązań.

Konstrukcja SSPW uwzględnia dwa komplementarne komponenty:

³ Jedną z ważnych społecznie inicjatyw realizowanych w obszarze informatyzacji było poddziałanie 8.3 PO IG – przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – eInclusion. Niestety, pomimo zrealizowania wielu projektów w tym poddziałaniu „Mapa dotacji UE” nie zwraca żadnych danych dotyczących przedmiotowego zakresu co najmniej od ponad pół roku (kwiecień–wrzesień 2014).

- budowa infrastruktury szerokopasmowej na rzecz sieci tzw. sieci dostępowej nowej generacji (NGA – *next generation access*) oraz podstawowego dostępu do Internetu,
- szkolenie osób zagrożonych „wykluczeniem cyfrowym” (jako uzupełnienie działania) do 10% kosztów kwalifikowanych.

Głównym celem projektu jest zwiększenie dostępu do Internetu szerokopasmowego w Polsce Wschodniej i usunięcie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku w zakresie sieci NGA oraz podstawowej infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu. Regionalne sieci mają umożliwić podmiotom komercyjnym budowę własnych sieci, na terenach dotychczas dla nich nieatrakcyjnych inwestycyjnie. Docelowo SSPW składać się będzie z elementów lokalnych sieci szkieletowych (*backhaul, middle mile*) łączących krajową sieć szkieletową z sieciami dostępowymi – abonenckimi (*last mile*). SSPW będzie otwarta dla wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców dostarczających usługi szerokopasmowe bezpośrednio użytkownikom końcowym, tj. 90% gospodarstw domowych oraz 100% podmiotom publicznym i gospodarczym z Polski Wschodniej [www.polska.wschodnia].

Założenia niewątpliwie adekwatne do potrzeb, niestety, rewolucja cyfrowa zaczęła się w Polsce wprawdzie z wielkim rozmachem, jednak głównie w wymiarze planistycznym i wyraźnie ten styl informatyzacji dominuje nadal. Pierwsze sygnały o poważnych nieprawidłowościach w zakresie budowy SSPW pojawiły się w raporcie Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w roku 2011. W dokumencie wskazano na opóźnienia, które wystąpiły na etapie: przeprowadzania inwentaryzacji budowanej infrastruktury teleinformatycznej (półtoraroczne opóźnienie wynikało z trudności w uzyskaniu danych od operatorów telekomunikacyjnych i z długotrwałego procesu przygotowania przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) postępowania o udzielenie wykonawcy inwentaryzacji zamówienia publicznego) i opracowania studium wykonalności projektu (ponad półtoraroczne opóźnienie w stosunku do terminu określonego w umowie wynikało z licznych wad i braków w kolejnych wersjach studium przedkładanych przez wykonawcę). Ostatecznie pierwszy etap studium wykonalności MRR odebrało od wykonawcy 167, a drugi etap 288 dni po terminie [Informacja..., 2011, s. 21].

Kolejne problemy w realizacji projektu SSPW zostały wskazane w ekspertyzie naukowej opracowanej w ramach konkursu dotacji MRR „Fundusze Europejskie na poziomie NSS” – edycja 2011 [Jegorow (red.), 2011, s. 191–208]. Przedstawione w opracowaniu kalendarium realizacji projektu precyzyjnie zilustrowało występujące opóźnienia w jego wykonaniu. Wskazano wówczas na wyraźną bezczynność w zakresie podejmowania kluczowych działań, podłożem czego były m.in. spory krajowe, zarzewiem których były konflikty na poziomie organów władzy publicznej. Publikowane przez MRR informacje na temat postępów w realizacji projektu dotyczyły wówczas głównie informacji na temat zrealizowanych konferencji i debat. SSPW już wówczas potrzebowała dookreślenia konkretnych

usystematyzowanych działań prowadzących do określenia jednoznacznych wymiernych rezultatów wpisanych w ściśle określone ramy czasowe.

Powyższe problemy potwierdza kolejny raport NIK z 2012 roku. Izba stwierdziła wówczas, że z uwagi na niski poziom zaawansowania prac w ramach projektu SSPW założone cele mogą nie zostać zrealizowane. W konsekwencji może to doprowadzić do konieczności zwrotu zakontraktowanych dotacji w ramach funduszy europejskich do budżetu UE. NIK wprost wskazała, że w przypadku nieterminowej realizacji projektu SSPW istnieje realne zagrożenie braku możliwości wykorzystania ponad 1 mld euro.

Kontrola wykazała, że większość zaplanowanych inwestycji związanych z budową SSPW dopiero została rozpoczęta, albo zatrzymała się na etapie przygotowań. NIK oceniła negatywnie fakt, że do końca 2011 r. w żadnym z województw nie wybrano inżyniera kontraktu i nie rozpoczęto realizacji drugiej fazy projektu obejmującej prace inwestycyjne. NIK dokonując analizy czasowej projektu SSPW, w tym opóźnień ustaliła, że istniejące rezerwy czasowe w tym projekcie zostały już wyczerpane, głównie z powodu zbyt długiego czasu przeznaczonego na wykonanie inwentaryzacji stanu infrastruktury telekomunikacyjnej kraju, opracowanie studiów wykonalności oraz proces uzyskania notyfikacji pomocy publicznej. Oznaczało to już wówczas brak możliwości kolejnych przesunięć w przyjętym harmonogramie realizacji projektu [Informacja, 2012, s. 5, 10, 17, 25]. Należy w tym miejscu podkreślić, że mowa o połowie roku 2012. MRR odpierając zarzuty wskazane w raporcie NIK przyznało, że wdrażanie tego projektu „okazało się skomplikowane i znacząco się opóźnia” [Batorski, 2012, s. 126].

Trudno jednak uznać powyższe uzasadnienie za merytoryczne. Doświadczenia międzynarodowe w realizacji projektów informatycznych dowodzą, że nawet w zdecydowanie trudniejszych warunkach udaje się sprawnie i efektywnie wdrażać rozwiązania teleinformatyczne, czego przykładem są chociażby plemiona Amazonii – odcięte od świata przez brak infrastruktury drogowej, ale posiadające dostęp do darmowego Internetu⁴.

Termin zakończenia realizacji projektu SSPW został przełożony już dwukrotnie: początkowo zakładano koniec 2013 r., potem był to już rok 2014 i teraz jest to koniec roku 2015. Termin ten w żaden sposób nie może zostać przekroczony, co wynika wprost z przyjętych zasad finansowania projektów z budżetu UE w ramach perspektywy finansowej 2007–2013, tj. zakładających bezwzględną ko-

⁴ W 2007 roku Brazylia zapowiedziała rozpoczęcie projektu informatycznego polegającego na doprowadzeniu darmowego Internetu do Amazonii poprzez łącza satelitarne. Celem projektu było zapewnienie mieszkającym w Amazonii plemionom wykorzystywania komunikacji elektronicznej do bezzwłocznego informowania odpowiednich organów o przypadkach nielegalnego wyrębu drzew w lasach deszczowych. Docelowo chodziło o podjęcie walki z nielegalnym wyrębem lasów równinowych. Rządowy plan zakładał dostarczenie Internetu do 150 niewielkich społeczności z Amazonii odciętych od świata m.in. z powodu braku podstawowej infrastruktury, w tym dróg, za: [Plemiona, 2007].

nieczność zakończenia przedsięwzięcia i jego rozliczenia w maksymalnym okresie dwóch lat od zakończenia okresu programowania. Realizacja tak poważnych przedsięwzięć, jakim jest projekt SSPW powinna korzystać z dorobku nauki i praktyki w zakresie wypracowanych metodologii realizacji projektów, w tym metodyk ich monitoringu. Niewykorzystanie chociażby metody ścieżki krytycznej (*Critical Path Method* – CPM) jest w tym przypadku poważnym błędem.

BARIERY SYSTEMOWE I FUNKCJONALNE INFORMATYZACJI POLSKI

Dekadę temu prof. Antoni Kukliński zauważył, że problemem Polski jest rozbudowa systemów informatycznych, która jawi się bardziej jako „sztuka dla sztuki”, a nie jest to tworzenie rozwiązań konstruowanych i wdrażanych z punktu widzenia wygody końcowego użytkownika i optymalizacji rezultatów ekonomicznych [Matuszewska, 2005, s. 6]. Biorąc pod uwagę ogół aktualnych problemów związanych chociażby z opóźnieniami we wdrażaniu i ograniczoną funkcjonalnością Elektronicznej Platformy Usług Publicznych (ePUAP) [<http://epuap>], brakiem powszechności jej wykorzystania przez podmioty publiczne, dublowaniem e-usług w ramach funkcjonalnie i ekonomicznie nieuzasadnionych projektów lokalnych lub regionalnych nie ulega wątpliwości, że zidentyfikowane dekadę temu problemy są wciąż aktualne. W przypadku platformy ePUAP ewidentnym dowodem na jej niską użyteczność jest niewielka liczba użytkowników posiadających tzw. zaufany profil będący odpowiednikiem podpisu elektronicznego nieprzekraczająca⁵ 300 tys. Nieznajdujące uzasadnienia w racjonalnym gospodarowaniu jest to, że jednostki samorządu terytorialnego tworzą równoległe alternatywne rozwiązania informatyczne do platformy ePUAP np. uruchamiając lokalne centra certyfikacji. Rozwiązania te wpisane są w realizowane lub zrealizowane w perspektywie finansowej 2007–2013 projekty, a ich funkcjonalność zazwyczaj kończy się wraz z ustaniem finansowania wpisanego w harmonogram realizacji projektu.

Powyższy problem ma charakter ogólnopolski, tym samym nie omija Polski Wschodniej. Realizacja projektów funkcjonalnie zbliżonych do ePUAP nie jest jednak w całości bezzasadna. Wynika to z ograniczonej funkcjonalności tej platformy do której należą m.in. występujące dość często ograniczenia w dostępie do jej zasobów o podłożu błędów systemowych. Firmy informatyczne na zlecenie władz samorządowych tworzą zarówno bliźniacze rozwiązania do platformy ePUAP, jak również rozwiązania z nią zintegrowane. Tworzenie rozwiązań *a priori* nieprzydatnych z różnych względów dla ostatecznego odbiorcy Internetu nie pozostaje wyłącznie w gestii autora aplikacji, ale przede wszystkim podmiotu zlecającego jej utworzenie. Sytuacja ta jest efektem braku całościowej koordyna-

⁵ Wg stanu na dzień 17 września 2014 r.

cji działań związanych z informatyzacją Polski. Funkcjonalność platformy ePUAP rozmija się z założeniami konstrukcyjnymi leżącymi u podłoża jej budowy, w tym m.in. ewidentnego braku integracji systemów teleinformatycznych oraz braku możliwości udostępnienia w jednym miejscu usług e-administracji. ePUAP wbrew założeniom nie stanowi istotnej części architektury korporacyjnej państwa, tym samym nie realizuje zadania z zakresu całościowego zarządzania administracją publiczną.

Wśród wyzwań stojących przed funkcjonalnością i architekturą ePUAP wskazuje się m.in. na konieczność utworzenia i zapewnienia sprawnego funkcjonowania ponadresortowej struktury zarządzania budową systemu informacyjnego państwa, zapewnienie pełnej funkcjonalnej integracji platformy ePUAP z systemami informatycznymi administracji publicznej każdego szczebla oraz zbudowanie platformy integracyjnej rejestrów publicznych [*Diagnoza...*, 2013, s. 15]. Należy w tym miejscu zadać pytanie, czy nie popełniono fundamentalnego błędu etapie konstrukcji platformy ePUAP – „najpierw budowa, a potem określanie zastosowania”. Czy właściwe jest tworzenie kolejnych platform integrujących istniejące na zasadzie ponadsystemów uzyskując niepożądany rezultat fatware – czyli software przeładowany funkcjonalnościami wbrew zasadzie „dążenia do prostoty”? Sytuacja ta może prowadzić do zgubnego efektu: w trosce o zwiększenie kontroli użytkownika gubi się jego poczucie kontroli.

Brak wdrożenia w praktykę platformy ePUAP potwierdzają statystyki, z których wynika, że w 2012 r. zaledwie 1% całej korespondencji napływającej do urzędów administracji rządowej wpłynęło drogą elektroniczną, a 2% korespondencji wychodzącej wysłano elektronicznie. Analogiczne dane w przypadku administracji samorządowej wyniosły 8% i 6%. Podstawowym problemem jest w tym przypadku niska świadomość decydentów co do roli nowych technologii w rozwoju cywilizacyjnym [*Diagnoza...*, 2013, s. 29–30].

Poważne problemy w informatyzacji Polski potwierdzają kolejne ustalenia NIK w zakresie Programu Informatyzacji Ochrony Zdrowia (PIOZ). Wyniki kontroli świadczą nie tylko o nierzetelnym przygotowaniu administracji państwowej do realizacji PIOZ, ale także o istnieniu ryzyka nieefektywnego wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE [Informacja..., 2013, s. 9], w konsekwencji realnego niebezpieczeństwa konieczności zwrotu przyznanej dotacji. Fakt, że realizacja PIOZ odbywała się bez uwzględnienia stanu informatyzacji świadczeniodawców oraz oszacowania kosztów ich dostosowania do wymogów ustawy o systemie informacji [Informacja..., 2013, s. 9] wskazuje na bardzo poważny problem systemowy prowadzący do niegospodarnego rozporządzania środkami publicznymi.

W przypadku POIZ, analogicznie do ePUAP poważnym problemem stało się rozdrobnienie systemów, powielanie rozwiązań i brak koordynacji. NIK oceniło, że skutki braku współpracy w obszarze e-administracji mogą mieć negatywny wpływ na wdrażanie projektów w ramach PIOZ, a w szczególności mogą prowa-

dzić do tego, iż zbudowane rozwiązania będą dla płatnika nieużyteczne, nieefektywne lub nawet niepotrzebne [Informacja..., 2013, s. 39].

Brak kompleksowego i strategicznego podejścia do rozwoju elektronicznej administracji tworzy bardzo duże ryzyko budowy silosowych, niewspółpracujących ze sobą systemów, realizujących wąskie, wyspecjalizowane potrzeby poszczególnych instytucji i dublowania podejmowanych działań w ramach różnych projektów [Diagnoza..., 2013, s. 31]. Problem o tożsamym charakterze dotyczy również infrastruktury teleinformatycznej budowanej w ramach przeróżnych przedsięwzięć podległych wzajemnie niezależnym instytucjom zaangażowanym w proces wdrażania projektów europejskich. Istotę sprawy potęguje fakt, że jakościowa ocena *ex post* efektów projektów informatycznych zrealizowanych w minionej dekadzie nie jest pozytywna. Z przeprowadzonych badań wynika, że brakło kompleksowych przedsięwzięć zapewniających zarówno dostęp do infrastruktury teleinformatycznej, jak również umożliwiających nabycie kompetencji ich praktycznego wykorzystania [Batorski, 2012, s. 83–84]. Fakt, że powyższe rekomendacje nie straciły nadal na aktualności świadczy o wyraźnym niedostosowaniu formy realizowanych projektów informatycznych do rzeczywistych potrzeb prorozwojowych.

PERSPEKTYWY INFORMATYZACJI POLSKI WSCHODNIEJ

Wskazując na sukces informatyzacji nie można w żadnym razie ograniczyć się do podania rozmiarów i funkcjonalności infrastruktury teleinformatycznej. Chodzi bowiem nie o jej posiadanie, ale przede wszystkim o jej wykorzystanie. Niezależnie zatem od efektów działań podejmowanych w zakresie informatyzacji Polski Wschodniej, nie można utożsamiać wysokich transferów finansowych skierowanych na inwestycje infrastrukturalne z przyspieszeniem rozwoju gospodarczego tego regionu. Niestety, w tym przypadku należy wskazać na fałszywe i systematycznie utrwalane założenia polityki spójności, u podłoża których leży przekonanie, że kierowanie środków do słabiej rozwiniętych regionów samo z siebie przyspieszy ich rozwój gospodarczy. W przypadku informatyzacji należy oczywiście rozbudowywać infrastrukturę, ale we właściwej kolejności i proporcjach. Należy najpierw zadbać o kapitał społeczny świadomy korzyści wynikających z nowych technologii teleinformatycznych i kompetentnych w zakresie ich obsługi. Grzegorz Gorzelak zaznacza, że „nie są to żadne odkrywcze sugestie – tylko jakoś trudno nam idzie wcielanie ich w życie”. Nie ma bowiem bezpośredniej zależności między dostarczaniem do mniej rozwiniętego regionu środków z zewnątrz a dynamizacją jego rozwoju. Region dopiero wtedy przyspieszy gospodarczo, jeśli będzie zewnętrzny popyt na jego zasoby [Gorzelak, 2014].

Problem jest jednak w tym, że Polska Wschodnia charakteryzuje się m.in. jednym z najniższych w kraju wskaźnikiem dostępu do sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej, niskim stopniem rozwoju oczyszczalni ścieków [Piszczyk, 2013, s. 238, 243, 247], wyraźnie ograniczoną i niezintegrowaną infrastrukturą komunikacyjną [Stefaniak, 2014] oraz wieloma innymi czynnikami istotnie obniżającymi jakość życia zwłaszcza na terenach wiejskich. Biorąc pod uwagę fakt, że znaczny stopień wykluczenia cyfrowego jest również relatywnie najwyższy w Polsce Wschodniej [Bieńkuńska i in., 2013, s. 85] trudno jest jednoznacznie wskazać priorytetowe obszary interwencji publicznej.

Dynamiczny rozwój sektora IT (*information technology*), światowe osiągnięcia w tym zakresie, ścisły związek sektora z rozwojem gospodarczym i społecznym nie pozostawiają jednak wątpliwości co do realnej potrzeby podejmowania działań w zakresie informatyzacji. Zapóźnienia rozwojowe Polski Wschodniej to jedno, jednak opieszałość w realizacji kluczowych inicjatyw prorozwojowych to poważny i nader aktualny problem o randze narodowej. Wiele zidentyfikowanych przyczyn w realizacji projektu SSPW ma charakter instytucjonalny, organizacyjny i prawny.

Podobnie jest w przypadku funkcjonalności wdrażanych w ramach projektów systemowych rozwiązań teleinformatycznych. Bariery w informatyzacji Polski Wschodniej są zatem w większości od niej niezależne. Są jednak również i obszary zaniedbane wyłącznie z winy tego regionu. Poważnym problemem jest niska aktywność w realizacji przedsięwzięć teleinformatycznych współfinansowanych ze środków europejskich zarówno przez podmioty z sektora publicznego, jak i prywatnego.

BIBLIOGRAFIA

- Batorski D., Płoszaj A., 2012, *Diagnoza i rekomendacje w obszarze kompetencji cyfrowych społeczeństwa i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu w kontekście zaprogramowania wsparcia w latach 2014–2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Bieńkuńska A. i in., 2013, *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Łodzi, Warszawa.
- Czapiński J., Panek T., 2013, *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Diagnoza dla Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020*, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- epuap.gov.pl.
- Gorzela G., 2014, *Polska metropoliami stoi. Czy opłaca się inwestować w Polskę Wschodnią?*, art. z dnia 28 czerwca 2014 r, <http://wyborcza.biz>.

- Gorzelak G., 2008, *Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej* [w:] *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli realizacji wybranych elementów Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, 2011, nr ewid.: 156/2010/P09124/LBI, LBI-410-028-00/2009, Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Białymstoku, Białystok.
- Informacja o wynikach kontroli. Działania organów administracji publicznej podejmowane w celu zapewnienia dostępu do sieci i usług telekomunikacyjnych, 2012, nr ewid. 31/2012/P/11/169/LWA, LWA-4101-16-00/2011, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli. Informatyzacja szpitali, KZD-4101-05/2012, 2013, nr ewid.: 20/2013/P/12125/KZD, Najwyższa Izba Kontroli. Warszawa.
- Jęgorow D. (red.), 2011, *Krajowe polityki publiczne a polityka spójności – kluczowe bariery rozwoju polski*, Chelmskie Stowarzyszenie Rozwoju Społeczno-Gospodarczego CIVIS, Chelms.
- Matuszewska B., Piech K., 2005, *Perspektywy rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w Polsce*, „E-mentor” nr 3(10), SGH, Warszawa, <http://dx.doi.org/10.15219/em>.
- Piszczyk S., 2013, *Zróżnicowanie przestrzenne wybranych elementów infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich polski ze szczególnym uwzględnieniem województwa kujawsko-pomorskiego*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica 13, 2013, Łódź.
- Plemiona Amazonii dostaną internet i komputery, wyborcza.pl, art. z dnia 30 marca 2007 r., <http://wyborcza.pl/1,75477,4025592.html>.
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, 2011, Wersja dokumentu po zmianach zaakceptowanych uchwałą nr 94/2011 Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Rosińska M., 2007, *Kapitał ludzki podstawą budowania przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw* [w:] *Uwarunkowania budowania konkurencyjności przedsiębiorstw w otoczeniu globalnym*, red. J. Bogdanienko, M. Kuzel, I. Sobczak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2009-2013, 2013, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa.
- Stefaniak P., 2014, *Rozwój bazy transportowej wyzwaniem dla wschodnich województw*, www.wnp.pl, art. z dnia 2 września 2014 r., http://logistyka.wnp.pl/rozwoj-bazy-transportowej-wyzwaniem-dla-wschodnich-wojewodztw,233110_1_0_0.html.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Aktualizacja, 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Warunki i jakość życia Polaków. Raport. Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2013.
- Wosiek M., 2010, *Strukturalne uwarunkowania konkurencyjności regionów Polski Wschodniej w przestrzeni krajowej i europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, red. M.G. Woźniak, z. 16, Wydawnictwo UR, Rzeszów.
- www.polskawschodnia.gov.pl.

Streszczenie

Na łamach niniejszego artykułu dokonano identyfikacji barier informatyzacji Polski Wschodniej, tj. pięciu województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Wyodrębniony obszar nie jest przypadkowy, a związany jest z realizacją jednego z największych projektów informatycznych wpisanych w perspektywę finansową 2007–2013 „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej”.

Budowa infrastruktury technicznej w zakresie dostępu do Internetu, a w szczególności budowa sieci szerokopasmowej nie jest jedynym poważnym problemem informatyzacji Polski Wschodniej. Zaprezentowana na łamach artykułu analiza wskazuje na występowanie dysonansu pomiędzy realnymi potrzebami technicznymi i organizacyjnymi w przedmiotowym zakresie. Okazuje się bowiem, że w ramach ogółu działań związanych z informatyzacją dochodzi zarówno do powielania wdrażanych rozwiązań technicznych, czyniąc je tym samym docelowo bezużytecznymi, jak również tworzenia usług elektronicznych niskiej jakości.

Odrębną kwestią w identyfikacji barier procesu informatyzacji jest wymiar społecznych kompetencji teleinformatycznych, który winien być kompatybilny z budowaną infrastrukturą. Wykorzystanie kapitału społecznego w tworzeniu innowacyjnej gospodarki wymaga jednak w pierwszej kolejności dostępu do nowoczesnych narzędzi pracy wpiętych w systemy teleinformatyczne i do tego wymiaru zawężona została zaprezentowana na łamach niniejszego artykułu analiza. Wyniki zrealizowanych badań wskazały na istnienie szeregu barier, z których większość ma jednak charakter systemowy wykraczający poza granice Polski Wschodniej.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, technologie informacyjne, Polska Wschodnia, e-usługi

Barriers to Computerization of Polish Eastern*Summary*

This paper identifies barriers to the computerization of Eastern Polish. The research topic is related to the implementation of one of the largest projects undertaken within the EU financial perspective 2007–2013 „Polish Broadband network in Eastern Europe”.

The construction of technical infrastructure in terms of access to the Internet, and in particular the construction of a broadband network is not the only major issue in the computerization of Eastern Poland. The analysis presented in the article indicates the presence of dissonance between the real technical and organizational needs in the given period. It turns out that within the framework of general activities related to computerization, both a duplication of the implemented technical solutions, as well as the creation of low quality electronic services occurred, thus making them ultimately useless.

A separate issue in the identification of barriers to the computerization process is the social dimension of ICT competence, which should be compatible with the infrastructure created. The use of social capital in the creation of an innovative economy requires firstly, access to modern tools incorporated into the teleinformation network. The analysis presented in the pages of this article is restricted to the identification of barriers in the development of ICT infrastructure and e-services. The results of these studies indicate the existence of a number of barriers, most of which, however, have a systemic character beyond borders of Eastern Poland.

Keywords: European funds, information technology, Eastern Poland, e-services

JEL: C190, D630, D730, L860, O380