

Uwagi Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji do projektu Strategii Cyfryzacji Polski do 2035r.

W związku z trwającymi konsultacjami projektu Strategii Cyfryzacji Polski do 2035 r. Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji przedstawia swoje stanowisko. Z uznaniem przyjmujemy podjęcie inicjatywy stworzenia międzysektorowej strategii dotyczącej cyfryzacji w sferze publicznej i prywatnej. Uważamy, że prace nad taką formułą powinny być kontynuowane z ujęciem szerokiego kontekstu i horyzontalnego wpływu cyfryzacji na wszystkie dziedziny życia.

1. Strategia powinna szerzej uwzględnić europejskie i globalne otoczenie konkurencyjne

Cyfryzacja jest jednym z silników wzrostu. Raport Mario Draghi wskazuje, że w ciągu najbliższych 10 lat 70% nowej wartości będzie oparte o cyfryzację. Oznacza to, że deficyty lub przewagi w tym zakresie będą współdecydować o pozycji kraju na arenie globalnej. Strategia powinna opierać się na analizie rozwiązań przyjmowanych w innych krajach w celu wspierania sektora cyfrowego. Należy też uzupełnić ją o odniesienie do potencjału Polski do budowy silnej gospodarki w oparciu o cyfryzację i silne firmy z tego obszaru. Powinno to być związane z określeniem jasnych kierunków wsparcia także w obszarze innowacyjności. Również raport Draghiego przywołuje w tym zakresie, że przespanie ery dynamicznego rozwoju nowoczesnych technologii, cyfryzacji i innowacji skutkowało utratą konkurencyjności na arenie globalnej. Skutki są jednoznaczne. Tylko 4 z 50 największych firm technologicznych to podmioty europejskie (Draghi ASML (USD 391 mld), SAP (USD 222 mld), Siemens (USD 154 mld), Schneider Electric (USD 127 mld)), a w ostatnich 50 latach nie powstała żadna nowa europejska firma o kapitalizacji ponad 100 mld EUR, podczas gdy w Stanach powstało 6 firm o kapitalizacji ponad 1 biliona. W Europie 3 największych inwestorów R&D to wciąż automotive. USA porzuciły ten kierunek w latach 2-tysięcznych i teraz najwięksi inwestorzy R&D to firmy technologiczne. Patrząc na innowacje warto zauważyć, że wsparcie publiczne jest porównywalne do tego w USA. Różnica polega na tym, że w USA niemal całość pochodzi z budżetu centralnego (131 mld EUR), a w UE ze 108 mld, aż 100 jest na poziomie krajowym. To powoduje, że brakuje skali, spójności i jasnych celów nastawionych na przełomowe technologie.

W naszej ocenie Strategia jest miejscem, w którym należy zaproponować odważne działania w tym zakresie.

2. Horyzontalna Strategia Cyfryzacji powinna być kluczową wizją budowy konkurencyjnej gospodarki i administracji służącej obywatelom.

Zauważamy, że obecnie niejasny jest charakter konsultowanego dokumentu. Przede wszystkim koncentruje się on na kontynuacji Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (PZIP), który w strukturze dokumentów strategicznych był stricte dedykowany realizacji celów w zakresie informatyzacji administracji publicznej. Większość wskaźników odnosi się do tego obszaru. Część jednak treści odnosi się do sektora przedsiębiorstw, w tym prywatnych. Dotyczy to zarówno diagnoz, SWOT, jak i działań i wskaźników. W naszej ocenie należy dokonać jasnych rozstrzygnięć w tym zakresie. Uważamy, że dokument powinien dotyczyć przede wszystkim zadań instytucji publicznych, ponieważ jak zakładamy będzie ostatecznie przyjmowany przez Radę Ministrów.

W zakresie podmiotów prywatnych, których dotyczy obszar cyfryzacji strategia powinna natomiast formułować diagnozy oraz wyznaczać cele, przy założeniu określenia środków realizacji i narzędzi wsparcia. Jednocześnie obszary strategii odnoszące się do instytucji państwa oraz sektora przedsiębiorstw powinny zostać odpowiednio rozdzielone i nazwane. Takie podejście zakłada także, że odniesienie do sektora prywatnego powinno wskazywać ambicje kierunkowe, a rola Państwa i administracji w tym zakresie powinna być wspierająca i promująca – bez twardych obowiązków dla sektora prywatnego – wręcz przeciwnie z narzędziami w postaci istotnych zachęt i ograniczania obciążeń.

W obszarze szeroko rozumianej „gospodarki cyfrowej” celem dokumentu powinno być określenie konkretnej strategii działania, która by wspomogła i zachęciła polskie przedsiębiorstwa (zarówno te duże, jak i z segmentu MŚP) do większego inwestowania w zastosowania i rozwój technologii cyfrowych, w tym tych przełomowych.

Zauważamy również, że Projekt Strategii już we wstępie wskazuje, że dokument będzie pierwszą w historii Polski kompleksową strategią cyfryzacji kraju. Uwzględniając, że cyfryzacja jest obecna we wszystkich obszarach sfery publicznej i prywatnej, w naszej ocenie trudno obecnie uznać dokument za faktycznie kompleksowy. Koncentruje się bowiem na celach ogólnych na poziomie administracji centralnej oraz wybranych sektorach gospodarki. Przykładowo obszar rolnictwa, które również podlega procesom cyfryzacyjnym, nie jest w dokumencie adresowany, choć uwzględnia go np. studium SMART opracowanym przez GRAI, publikowanym przez MC w październiku 2024. Tym samym, w naszej ocenie Strategia stanowi w aktualnej formie rozszerzoną formę dotychczasowego PZIP. Przyjęcie założenia szerokiej implementacji strategii, wpływającej na wszystkie sektory gospodarki, wymaga wyznaczenia ambicji dla tych sektorów oraz rekomendacji co do implementacji, a także utrzymania spójności z celami strategicznymi tych sektorów.

3. Wyznaczenie obszarów krajowej specjalizacji w dziedzinach eksportowych gospodarki cyfrowej oraz plan działań dotyczący ich wsparcia

Projekt strategii zawiera listę uznanych za kluczowe obszarów, działań i wskaźników. Celem głównym jest poprawa jakości życia dzięki cyfryzacji. W naszej ocenie brakuje w dokumencie wyraźnego wskazania cyfrowych ambicji Polski w kontekście konkurencji na globalnych rynkach. Postulujemy podjęcie prac diagnostycznych mogących wyłonić krótką listę specjalizacji, które w perspektywie realizacji strategii staną się wysokiej wartości produktem eksportowym. Jest to niezbędne, aby tworzyć silny rynek krajowy, który będzie zapewniał gospodarce nowe – nie tylko konsumpcyjne – silnik wzrostu.

Szczególnie jeśli realnym, a nie tylko deklaracyjnym celem jest realizacji tezy wyrażonej na zakończenie wstępu do strategii: Polska cyfryzacja ma wiele obszarów, z których możemy być dumni, ale nie jesteśmy jeszcze liderem Europy ani tym bardziej świata. Uspójnienie wizji, realizacja przewidzianych w niej działań i znaczne zwiększenie przeznaczanych na cyfryzację środków pozwoli zmienić ten stan rzeczy. Za dziesięć lat Polska będzie prawdziwym cyfrowym liderem.

4. Struktura i system wdrażania Strategii muszą wspierać jej wdrażanie w strukturze Rady Ministrów oraz otoczeniu innych dokumentów strategicznych.

Z powyższymi sugestiami dot. charakteru dokumentu wiąże się też niejasność co do podstawy prawnej jego przyjęcia oraz realizacji przez Radę Ministrów. Według dotychczas przekazanych informacji ma to być znowelizowana ustawa o informatyzacji, która dotyczy jednak zasadniczo sfery publicznej.

Alternatywą wydaje się, że mogłaby być **ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**. Ona mogłaby dawać szerszą podstawę do objęcia strategią całej sfery cyfrowej. Niezależnie od ostatecznego rozstrzygnięcia tej kwestii formalnej uważamy, że właściwy jest kierunek dający szerokie podstawy działania, nie tylko w obszarze stricte „informatyzacyjnym”.

Spójność systemu planowania strategicznego w sferze cyfrowej

W naszej ocenie krajowa strategia cyfryzacji powinna być maksymalnie uproszczona oraz precyzyjna. Tymczasem już obecnie zaczyna to nastroczać pewnych problemów. Z jednej strony opublikowany został plan działań na rzecz cyfrowej dekady, który częściowo obejmuje te same obszary co Strategia Cyfryzacji. Obowiązuje także Narodowy Plan Szerokopasmowy, który podobnie jak dwa powyższe dokumenty wyznacza cele dot. telekomunikacji. Ponadto cele w zakresie telekomunikacji wyznaczają np. decyzje rezerwacyjne Prezesa UKE. W ten sposób wobec przykładowego sektora telekomunikacji obowiązywało będzie kilka dokumentów publicznych określających cele rozwoju. Dla cyberbezpieczeństwa na aktualizację oczekuje również dedykowana Strategia Cyberbezpieczeństwa RP.

W naszej ocenie należy rozważyć większą precyzję w formułowaniu Strategii np. poprzez określenie jasnego systemu odwołań do innych, bardziej operacyjnych dokumentów strategicznych. Aktualne ogólne odwołania do innych dokumentów z tego obszaru są w naszej ocenie niewystarczające. W innym przypadku orientacja w gąszczu dokumentów programowych będzie możliwa jedynie dla wąskiego grona ekspertów w tych dziedzinach.

Dlatego postulujemy jasne określenie miejsca Strategii w otoczeniu innych dokumentów strategicznych i programowych.

Finansowanie

Odnotowujemy, że projekt strategii ogranicza się do wskazania różnych, potencjalnie możliwych do wykorzystania źródeł finansowania. Nie zawiera jednak określenia całościowego budżetu, podziału budżetu na zadania, czy konkretnego planu finansowego nawet w ogólnym zarysie. To rzutuje na brak możliwości określenia czy działania oraz wskaźniki określone w strategii są możliwe do wykonania oraz jaki będzie ich koszt. Przykładowo ambicje w zakresie krajowego systemu satelitarnego mogą okazać się przedsięwzięciem bardzo kosztownym, co przed ich przyjęciem do dokumentu wymagałoby wskazania kosztów i oceny ich proporcjonalności.

Postulujemy wprowadzenie do Strategii możliwie skonkretyzowanego planu finansowego. Powinien on zawierać także podział na działania skierowane do podmiotów publicznych oraz przedsiębiorstw i innych podmiotów prywatnych.

Finansowanie to także szczególna dbałość o inwestycje sektora prywatnego, które realizowane w sposób efektywny i nastawione na innowacyjność, nowe technologie oraz cyfryzację, z założeniem minimalizacji nadmiernych obciążeń administracyjnych i ograniczających rozwój przestarzałych rozwiązań legislacyjno-regulacyjnych.

Bardziej szczegółowe uwagi, w tym przykłady z innych krajów wskazujemy w części szczegółowej odnoszącej się do rozdziału „Finansowanie”.

Konkretyzacja

Zauważamy, że w przypadku opisu planowanych do podjęcia działań brakuje przypisania im konkretnego terminu/etapów realizacji oraz wskazania odpowiedzialnego resortu. To niezbędne, aby zapewnić wykonalność i rozliczalność strategii.

Postulujemy również przeformułowanie treści dokumentu pod kątem ograniczenia w nim zwrotów mało konkluzywnych, które wskazują na potencjalny kierunek, ale nie określają czy będzie on realizowany czy nie. Przykładami tego typu sformułowań są:

- Polska powinna rozważyć dostosowanie do celów UE poziomu ambicji celów dotyczących liczby specjalistów ICT oraz wykorzystania sztucznej inteligencji i analizy danych przez przedsiębiorstwa.
- W zakresie interoperacyjności transgranicznej Polska powinna poprawić wyniki we wskaźnikach związanych ze zintegrowanym zarządzaniem usługami publicznymi

W to miejsce dokument powinien odważnie wyznaczać jasne i proste kierunki unikając otwartych tez.

Wskaźniki i działania

Odnotowujemy, że istotna część wskazanych w Strategii działań nie ma pokrycia we wskaźnikach realizacji. W naszej ocenie obniża to rangę oraz możliwość monitorowania realizacji poszczególnych zadań. Byłoby to natomiast szczególnie istotne w związku z długą perspektywą realizacji Strategii – do 2035 r. oraz wpływem na właściwie wszystkie sektory gospodarki i relacje międzynarodowe.

Sugerujemy zebranie działań i wskaźników w tabelach, przypisanie im konkretnych identyfikatorów oraz przypisanie planu wdrożeniowego, terminu i odpowiedzialności. Przykładowo, w PZIP dotyczy tego załącznik nr 2.

5. Wzmocnienie obszarów warunkujących realizację strategii, ze szczególnym uwzględnieniem odporności i ciągłości działania sektorów energii elektrycznej oraz komunikacji elektronicznej.

Projekt Strategii odnosi się do szeregu wyzwań warunkujących jej realizację. Telekomunikacja oraz cyberbezpieczeństwo zostały do nich zaliczone. Jest to trafna diagnoza. W naszej ocenie należy ją jednak wzmocnić i uzupełnić o szersze warunki podstawowe dla wszelkich działań w sferze cyfrowej. Dotyczą one przede wszystkim **odporności i ciągłości działania kluczowej infrastruktury energetycznej oraz telekomunikacyjnej. Wszystkie usługi cyfrowe są wprost zależne od niezakłóconego funkcjonowania tych obszarów.** Jednocześnie jednak obserwowana jest zmiana krajobrazu zagrożeń w tym zakresie. Dotyczy ona wyzwań geopolitycznych, hybrydowych, militarnych, dezinformacyjnych, a także klimatycznych. Mogą one skutkować nadzwyczajnymi zdarzeniami zagrażającymi takiej infrastrukturze, a więc także ciągłości działania usług cyfrowych dla administracji, biznesu i obywateli. Ostatnie przypadki przerwania ciągłości działania w związku z powodziami, a także wyjaśnianymi obecnie zdarzeniami dot. przerwania kabli podmorskich, ale także i lądowych mogą w przyszłości się nasilać.

Operatorzy, zarówno energetyczni, jak i telekomunikacyjni rozpoznają te zagrożenia, ale posiadają ograniczone możliwości działania, które wpisywałyby się w normalne funkcjonowanie przedsiębiorstw rynkowych. Stąd możliwe jest osiągnięcie ścieżkami komercyjnymi pewnego poziomu odporności, który jednak dla rynku masowego może nie odpowiadać rozwiązaniom stosowanym dla szczególnego rodzaju chronionych usług oraz krytycznych zasobów. Tymczasem wydaje się zasadnym wniosek o konieczności przygotowania na wszelkie, także najgorsze scenariusze. W obszarze telekomunikacji możemy wskazać na przykłady w postaci podejmowanych w Australii programów wsparcia przedsiębiorstw w zakresie wzmocnienia odporności na występujące lokalnie zagrożenia. Odwołujemy się do nich w części szczegółowej.

Z tych względów uważamy za absolutnie niezbędne uzupełnienie części diagnostycznej o wskazanie na ten obszar jako poważne zagrożenie realizacji i utrzymania celów Strategii. W zakresie działań

postulowanym byłoby przede wszystkim dążenie do **stworzenia na poziomie nowego budżetu wieloletniego UE mechanizmu dedykowanego zwiększaniu odporności kluczowych infrastruktur, w tym cyfrowych**. Uważamy, że może to być także częścią zapowiedzianego już celu dot. stworzenia europejskiego funduszu odporności. Cele tego obszaru powinny być skupione na fizycznej warstwie sieci, w tym m.in. niezawodności zasilania podstawowego, uzupełniania zasilania awaryjnego, redundancji połączeń z wykorzystaniem różnych przebiegów sieci, niezawodności wzorców czasu czy też wspierania silnej interoperacyjności.

6. Diagnoza sektora infrastruktury komunikacji elektronicznej nieadekwatnie adresuje wyzwania branży.

Odnosząc się do diagnozy dotyczącej komunikacji elektronicznej podkreślamy, że wymaga ona w naszej ocenie dogłębnej modyfikacji. W szczególności podkreślenia wymaga, że sektor telekomunikacyjny od lat mierzy się z faktycznym istotnym spadkiem wartości rynku. Mimo tego wciąż utrzymują się niskie ceny oraz wysoka jakość usług. Warto też zwrócić uwagę na wysoki poziom reinwestycji – przy wartości rynku na poziomie ok 40 mld zł corocznie inwestowane jest ok 10 mld zł, oznacza to stopę inwestycji na poziomie 25% wartości sektora, podczas gdy wartość inwestycji w całej gospodarce podlega trendom spadkowym i w ostatnich latach osiąga poziom 16-17% GDP. Fakt ten nie jest w żaden sposób zauważony w strategii, a tym bardziej poziom prywatnych inwestycji w obszarze telekomunikacji nie podlega szczególnej ochronie i zachętom ze strony administracji.

Z drugiej strony niewystarczająco zaadresowano wyzwania związane z wciąż rosnącym ruchem w sieciach, który sam w sobie nie wiąże się z istotnym wzrostem przychodów, a generuje istotny wzrost kosztów nie tylko w postaci wydatków na ciągły rozwój infrastruktury, ale także obciążeń administracyjnych.

Zdecydowana krytyka konsolidacji rynkowej jest w naszej ocenie zupełnie nieuprawniona. Głównym powodem jest bardzo wysoki poziom kontroli tego typu transakcji przez organy regulacyjne. Drugim, jest pominięcie wyraźnie zauważanego w ostatnich raportach Mario Draghi oraz Enrico Letty braku skali europejskich telekomów, które w porównaniu z potężnymi graczami w USA i Chinach obsługują średnio wielokrotnie mniej klientów, osiągając wielokrotnie niższe ARPU (jednocześnie ARPU osiągane przez firmy telekomunikacyjne w Polsce jest dwukrotnie niższe niż średnie EU). Trend oddzielania infrastruktury od usług jest raczej próbą reakcji na tę trudną sytuację niż szansą dla sektora. Stąd też strategia powinna uwzględniać miejsce i rolę w sektorze zarówno dużych graczy, jak i firm MŚP – gdyż każdy z tych elementów sektora ma swoje silne strony i może budować przewagi wzmacniając rynek polski i europejski. Warto także zauważyć, iż rynek operatorów telekomunikacyjnych charakteryzuje się dużą lokalnością (infrastruktura, jej obsługa, inwestycje są realizowane krajowo i lokalnie), jednocześnie pozostałe elementy łańcucha komunikacji elektronicznej mogą działać wielkoskalowo, bez przywiązania do rynków lokalnych. Stąd rolą konsolidacji jest dążenie do wyrównywania poziomów konkurencyjności poszczególnych elementów łańcucha.

Diagnoza zawarta w strategii powinna też szerzej uwzględnić bardzo wysoki poziom przeregulowania sektora, który sam w sobie ogranicza pole możliwego działania oraz generuje nieefektywności i wysokie koszty.

Także wskazanie na niską innowacyjność uważamy za nieodpowiednie. Operatorzy w zakresie świadczonych podstawowych usług wykorzystują najnowocześniejsze dostępne technologie, co przekłada się na wysoką dostępność i jakość usług. W obliczu sytuacji rynkowej firmy tego sektora szeroko wchodzą także w nowe obszary, w szczególności związane z cyberbezpieczeństwem,

teleinformatyką, IoT itp. Część potencjalnych działań jest jednak ograniczana wyżej wspomnianym już bardzo ciasnym gorsetem regulacyjnym.

Przedstawiając powyższe uznajemy za bardzo istotne właściwe zdiagnozowanie aktualnego stanu i wyzwań rynku. Tylko to bowiem może służyć właściwemu zaprojektowaniu mechanizmów wsparcia ze strony administracji publicznej. Te są zaś konieczne, gdyż tak Polska, jak i pozostałe kraje UE potrzebują silnego sektora telekomunikacyjnego, który będzie w stanie sprostać wyzwaniom związanym z ciągłą potrzebą inwestowania, wdrażania nowych generacji sieci oraz zachowaniem wystarczającego poziomu bezpieczeństwa i odporności.

7. Ponowne konsultacje drugiej wersji Strategii Cyfryzacji Polski do 2035 r.

Biorąc pod uwagę zakres modyfikacji projektu, jakie uznajemy za zasadne, a także głosy innych organizacji przedstawiane w toku dotychczasowych spotkań konsultacyjnych, uważamy, że konsultowany dokument jest dobrą podstawą do przygotowania nowej, udoskonalonej wersji. Wobec niej również słusznym byłoby przeprowadzenie konsultacji. Deklarujemy pełne zaangażowanie w prace w tym zakresie, w formule i terminach wskazanych przez Ministerstwo Cyfryzacji.