



KRAJOWA IZBA KOMUNIKACJI ETHERNETOWEJ

ul. Lindleya 16

02-013 Warszawa

Tel. + 48 22 29 28 700, Fax +48 22 29 28 701

e-mail: biuro@kike.pl, grap@kike.pl, <http://www.kike.pl>

KRS 0000316678, REGON: 141637224, NIP 9512270210

Warszawa, dnia 2 listopada 2015

ID KIKE: GRAP-700/15

**Szanowna Pani
Joanna Boćkowska
Dyrektor Centrum Projektów Polska Cyfrowa**

**Szanowna Pani
Maria Wasiak
Minister Infrastruktury i Rozwoju**

**Szanowny Pan
Andrzej Halicki
Minister Administracji i Cyfryzacji**

**STANOWISKO KIKE WS. ZAŁOŻEŃ
I NABORU WNIOSKÓW PO POLSKA CYFROWA**

Szanowni Państwo,

W związku z ogłoszeniem 30 września 2015 roku przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa I naboru wniosków o dofinansowanie Działania 1.1 „*Wylimitowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach*” Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, pragniemy przedstawić nasze stanowisko w kwestii zasad i warunków ustalonych dla konkursu.

Przede wszystkim chcielibyśmy wskazać, iż zdaniem KIKE zarówno ilość, charakterystyka, jak i dobór obszarów inwestycyjnych nie są zadowalające z punktu widzenia środowiska małych i średnich operatorów, jak i – szerzej – interesu publicznego w zakresie zwiększania zasięgu szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Łącznie wyznaczono 230 obszarów konkursowych o bardzo różnych parametrach. Maksymalna kwota dofinansowania zawiera się w widełkach od 2,57 mln do 5,26 mln zł przy maksymalnej intensywności wsparcia pomiędzy 55% a 69%. Liczba HP w zasięgu obszarów wynosi od 1326 do 4711. Jeśli chodzi o kluczowy wskaźnik rezultatu, czyli minimalną liczbę HP (homes passed), jakie muszą zostać objęte projektem, to waha się ona od 16,15% do 75,41%. Ponadto obszary są nierównomiernie rozłożone w kraju: całe woj. małopolskie posiada ich zaledwie cztery, podczas gdy kilka powiatów ma 5-6 obszarów konkursowych.

Podstawowe zastrzeżenie KIKE dotyczy liczby obszarów, która naszym zdaniem jest niewystarczająca dla wykorzystania faktycznego potencjału branży ISP. Co więcej, nierównomierny ich rozkład w skali kraju i bardzo duże różnice między nimi sprawiają, że wielu operatorów nie będzie miało szansy skorzystania z dofinansowań, pomimo posiadanych i gotowych i użycia zasobów osobowych i technicznych. Przełoży się to naszym zdaniem na pogłębienie nierówności w dostępie do szerokopasmowego Internetu pomiędzy regionami. Przy tak dużych różnicach między obszarami, niejasny jest również klucz wyboru obszarów konkursowych. Bliższa ich analiza wskazuje ponadto m.in. na:

- występujące w części z nich duże rozproszenie nieruchomości (przekraczające dyskusowany na GRSS próg kwadratu o boku 250 m);
- włączenie w obszary adresów z zabudową letniskową – nieefektywną biznesowo;
- przerwy w ciągach adresowych wykluczające z niewiadomych powodów część nieruchomości położonych np. wzdłuż jedynej drogi przechodzącej przez wsie;
- brak informacji o możliwych punktach dowiązań do światłowodowych węzłów hurtowych w rejonie wyznaczonych obszarów.

Lista uwag oraz pytań jest dłuższa i jest na bieżąco przekazywana do Państwa instytucji (oraz UKE) zarówno przez Izbę, jak i PT.

W ocenie Izby wśród ogłoszonych obszarów konkursowych część nie spełnia kryteriów opłacalności lub generuje wiele wątpliwości o celowość inwestowania w ramach POPC. W ocenie Izby właściwym jest pozostawienie przestrzeni wyboru i weryfikacji obszarów przez potencjalnych beneficjentów, co pomoże w wykluczeniu obszarów inwestycyjnie najsłabszych zarówno na etapie analiz i przygotowywania wniosków przez rynek, jak i później – przez CPPC na etapie oceny projektów. Dlatego też **wnosimy o zwiększenie liczby obszarów konkursowych do wstępnie planowanych 600 (ew. 400)**, co pozwoli ponadto:

- Efektywniej odsiać obszary najmniej atrakcyjne inwestycyjnie przez PT. Mając wybór przedsiębiorcy pominą w swoich planach obszary o parametrach uniemożliwiających dopięcie finansowe projektu z uwagi na rozproszenie PA lub włączenie obszarów lotniskowych. KIKE zaznacza, iż w poprzedniej perspektywie to PT wyznaczali z powodzeniem obszary swoich inwestycji na terenach białych robiąc to efektywnie. Przyjmując koncepcję narzucenia obszarów w obecnej perspektywie pamiętać jednak należy, iż obszary te wyznaczane są w oparciu o algorytmy, a więc bez weryfikacji wyboru w terenie. To jednak na PT leży konieczność weryfikacji wyznaczonych obszarów. Przedsiębiorcy powinni mieć więc możliwość wyboru innych obszarów inwestycyjnych w miejsce słabych. MŚP inwestują co do zasady w pobliżu obszaru swojego działania. Taka metoda jest najefektywniejsza. Zauważyć jednak należy, iż obecny zestaw ledwie 230 obszarów bardzo często nie pozostawia przestrzeni wyboru, co przy słabości części obszarów musi skutkować albo słabymi wnioskami, albo bakiem wniosków (i potencjalnie zagrożeniem dla realizacji krzywej wydatkowania przy niższej od zakładanej alokacji).
- Zmniejszyć efekt „przetargowy” konkursu – tzn. obniżyć średni popyt na pojedynczy obszar ze strony operatorów, którzy celem otrzymania dotacji mogą proponować we wnioskach nierealistyczne parametry inwestycji. Problem ten może być dodatkowo pogłębiony przyjętą formułą kryteriów merytorycznych punktowych, w których nie podano punktu odniesienia. Innymi słowy przy obecnym kształcie kryteriów możemy mieć do czynienia ze swoistym wyścigiem i dumpingiem cenowym ze strony operatorów, zwłaszcza w zakresie kryterium obniżenia wkładu publicznego. Zwiększenie ilości pozwoliłoby nieco rozładować popyt i rozłożyć go bardziej równomiernie pomiędzy obszary, także w ujęciu terytorialnym.
- Wyrównać szanse pomiędzy segmentem MSP, a dużymi operatorami. Jak wspomnieliśmy, udostępnione obszary mają bardzo różnorodną charakterystykę, także w zakresie warunków fizycznych i ludnościowych. Wiele obszarów, zwłaszcza w Polsce północnej i wschodniej, to tereny nieatrakcyjne inwestycyjnie, rzadko zaludnione, gdzie znaczna część wskazanych „białych plam” to gospodarstwa domowe rozsiane w lasach, na polach i w innych trudno dostępnych miejscach, które są nieosiągalne w przypadku budowy sieci FTTH

(czyli dominującej wśród małych ISP technologii). Tymczasem zgodnie z pojawiającymi się coraz częściej informacjami, istnieje prawdopodobieństwo przekazania do kolejnego, dużego konkursu 3 mld środków z POPC. W dużych konkursach sektor MŚP nie będzie mógł startować, a alokacja w zasadzie wszystkich pozostałych w budżecie środków spowodować może, że nie pozostaną już środki na żaden kolejny „mały” konkurs. Przy słabej jakości części z obecnie ogłoszonych 230 obszarów możliwe jest więc, że sektor MŚP w bardzo małym zakresie będzie miał dostęp do środków z POPC zaburzając konkurencję na rynkach lokalnych.

- Lepiej wykorzystać posiadane zasoby przedsiębiorstw telekomunikacyjnych, przez co w optymalniejszy sposób możliwa będzie realizacja celów dokumentów strategicznych, takich jak: Europejska Agenda Cyfrowa, Narodowy Plan Szerokopasmowy czy samego Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Przypomnijmy, że celem nadrzędnym PO PC jest „uzyskanie pełnego pokrycia terytorium kraju zasięgiem Internetu szerokopasmowego” (Program Operacyjny Polska Cyfrowa, s. 16). Obecne rozproszenie i zróżnicowanie obszarów w praktyce wyklucza znaczną część terytorium kraju z możliwości realizacji tego celu przez lokalnych ISP, którzy – co wykazaliśmy m.in. w *Suplemencie do Raportu KIKE* - najlepiej realizują cele interwencji publicznej w zakresie zapewnienia dostępu do sieci na obszarach peryferyjnych.
- Uzyskać lepszą alokację zasobów prywatnych i publicznych – brak obszarów interwencji na znacznych połaciach kraju sprawić może, iż niektórzy operatorzy zmuszeni zostaną do ekspansji terytorialnej na tereny oddalone od ich siedzib, co generować może niepotrzebne koszty (w postaci konieczności utrzymania biura, pracowników, obsługi klienta itp.) i w sztuczny sposób zaostrzyć może konkurencję między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. Ponadto, dostępny obecnie wykaz obszarów powoduje sytuację nierównego traktowania wnioskodawców, z których część postawiona została w uprzywilejowanej sytuacji z powodu bliskości „białych plam”.

Podkreślamy też, iż zarówno dla samej Izby, jak i jej poszczególnych członków niezrozumiałą jest zarówno wykonany proces grupowania, a następnie doboru obszarów, jak i jego finalny efekt, w postaci puli 230 udostępnionych obszarów interwencji. Z uzyskanych przez KIKE informacji wynika, iż całkowitą liczbę ok. 19000 lokalizacji z całej Polski pogrupowano bowiem właśnie w 1299 obszarów, z których następnie wybrano i udostępniono

w konkursie jedynie 230. Pomimo, iż proces przygotowania I konkursu PO PC trwał od 2014 roku, to niestety w ramach toczących się w jego trakcie konsultacji partnerzy społeczni, w tym KIKE, nie mieli wglądu w założenia i kryteria grupowania i doboru obszarów. Pytanie, które zdecydowanie należy postawić brzmi – dlaczego nie zostały upublicznione kryteria wyznaczania pierwotnych 1299 obszarów, a następnie wyboru do konkursu 230 z nich (i dlaczego akurat tylu) nie zostały upublicznione – prosimy o odpowiedź dlaczego tak się stało? Warto też dopytać o to, jakimi założeniami modelu kosztowo-przychodowego posłużono się, aby wyliczyć lukę finansową i poszczególne wartości dofinansowania? I jakie jest przeznaczenie pozostałych 1069 obszarów?

Z uwagi na dużą liczbę niewykorzystanych w ramach naboru I obszarów, KIKE stoi na stanowisku, iż tym bardziej możliwe jest zwiększenie udostępnionej puli, bo lista obszarów jest gotowa. **Alternatywnie popieramy pojawiające się w dyskusjach stanowisko, iż zamiast zwiększać liczbę obszarów w obecnym naborze, należy rozważyć ogłoszenie wczesną wiosną kolejnego „małego” naboru** z zasadami podobnymi do obecnych i dorobkiem pytań i odpowiedzi obecnie wypracowywanych. **W ocenie KIKE należy jednak stwierdzić, iż jedynie analiza kryteriów wyznaczania obszarów konkursowych może dać merytoryczną odpowiedź na pytanie co jest lepszym rozwiązaniem: zwiększenie liczby obszarów w obecnym naborze, czy też ogłoszenie kolejnego małego naboru przed ogłoszeniem „dużych” konkursów?** Bez danych obejmujących kryteria wyboru wskazanie takie wydaje się niemożliwe.

Równocześnie zwracamy uwagę na problem niemożności uzyskania maksymalnej punktacji za kryterium merytoryczne wagowe nr 3 dla obszarów, gdzie parametr Mmin (min. liczba gospodarstw domowych, którym zapewniono dostęp do sieci) wynosi powyżej 50%. Przykładowo, dla obszaru oznaczonego jako POPC01_020383 (woj. dolnośląskie, pow. strzeliński), gdzie znajduje się 2112 gospodarstw domowych, z których należy podłączyć min. 1546 (tj. 73,20%) możliwe jest uzyskanie maksymalnie zaledwie 105 punktów na 200 możliwych w kryterium 2.

W efekcie aż 179 obszarów o Mmin > 50% stoi na gorszej pozycji niż pozostałych 51, gdyż potencjalnie uzyskać może mniej punktów w ramach tego samego konkursu. W chwili obecnej zsumowana maksymalna kwota dofinansowania dla wszystkich 230 obszarów interwencji wynosi ponad 862 mln zł, przy alokacji 600 mln zł. Oznacza to, iż – hipotetycznie – w sytuacji złożenia wniosków na wszystkie obszary dla ok. ¼ z nich zabraknąć może

środków, co może wymusić szeregowanie ich na „tradycyjnej” liście rankingowej.

Problem ten może nabrać większego znaczenia w przypadku zwiększenia ilości obszarów inwestycyjnych, dlatego też proponujemy opcjonalnie

- Zwiększenie alokacji w konkursie,
- Wprowadzenie parametru wyrównującego szanse wnioskodawców na obszarach o $M_{min} > 50\%$.

Z uwagi na restrykcyjne wymogi w zakresie planowania sieci na etapie składania wniosku, sugerujemy udostępnienie wnioskodawcom narzędzi (nie tylko danych), opartych na statystyce publicznej, umożliwiających lepsze przygotowanie projektów inwestycyjnych. Jesteśmy już w trakcie naboru, do zakończenia którego pozostały niespełna 2 miesiące. Na tym etapie niezmiernie trudno jest zaplanować przygotowanie własnych narzędzi do analizy danych, które na dziś nie są nawet dostępne.

W zakresie danych chodzi np. o zagregowanie baz danych w zakresie faktycznego zamieszkania (i ewentualnego popytu) w punktach adresowych, wskazanych jako białe plamy. Powszechne są bowiem obserwacje przedsiębiorców, iż opublikowane mapy i wykazy nie odzwierciedlają faktycznego zaludnienia na niektórych obszarach – jest wśród nich wiele domostw niezamieszanych lub zamieszanych sezonowo (domki letniskowe, działki). Przydatne byłyby też zapewne rejestry Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii i Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie przebiegu istniejącej infrastruktury (nie tylko telekomunikacyjnej), wykazu węzłów hurtowych itp.

Opracowanie na podstawie publicznych baz danych pomocniczych arkuszy dla przedsiębiorców pomogłoby z pewnością lepszej i bardziej efektywnej ekonomicznie alokacji środków europejskich.

Na koniec proponujemy rozważenie przedłużenia konkursu poza zaplanowany w chwili obecnej termin 30 grudnia 2015. Otrzymujemy z rynku szereg sygnałów, iż opublikowana dokumentacja dla naboru I działania 1.1 PO PC jest niejasna, budzi wiele kontrowersji, jest też niekompletna i ma luki, choćby w zakresie technicznych możliwości skorzystania z opracowanych arkuszy kalkulacyjnych (brak działających łączy, mało klarowne instrukcje wypełnienia). Pytań jest wiele. Odpowiedzi na część z nich warunkują efektywne rozpoczęcie prac nad wnioskami konkursowymi. Tymczasem Centrum Projektów Polska Cyfrowa planuje 3 szkolenia dla beneficjentów dopiero na drugą połowę listopada br. Większa liczba odpowiedzi na pytania kierowane do CPPC pojawiła się na stronie tej instytucji dopiero w ostatnim tygodniu października. Oznacza to, iż w ciągu 1-1,5 miesiąca od dnia ogłoszenia

konkursu beneficjenci nie uzyskali wyjaśnień i interpretacji w kluczowych kwestiach, związanych z przygotowaniem aplikacji. Podkreślić należy, iż w zdecydowanej większości pytania PT dotyczą nowych zagadnień, do rozwiązania których nie można skorzystać z doświadczeń poprzedniej perspektywy.

Krajowa Izba Komunikacji Ethernetowej czuje się upoważniona do udziału w publicznej dyskusji w temacie PO PC, ponieważ od samego początku prac nad Programem w różnych gremiach, m.in. na forum Komitetu Monitorującego PO PC oraz Grupy Roboczej ds. Sieci Szerokopasmowych przy Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, współuczestniczyliśmy w kształtowaniu reguł konkursowych perspektywy 2014-2020 opierając nasze propozycje na doświadczeniach MŚP w zakresie już realizowanych projektów szerokopasmowych, które – jak sądzymy – pomogły w nadaniu PO PC form najlepiej odpowiadających wyzwaniom współczesności i wnioskom z realizacji projektów w poprzedniej perspektywie.

Rekomendacje Izby odnośnie zasad konkursowych PO PC zawarliśmy m.in. w dwóch obszernych opracowaniach analitycznych z 2014 i 2015 roku – *„Raportcie KIKE: Projekty szerokopasmowe z dofinansowaniem UE. Doświadczenia perspektywy 2007-2013 i rekomendacje do PO PC”* oraz jego *„Suplemencie”*. Były to – i do dziś pozostają – jedyne opracowania podsumowujące efekty wdrażania projektów dofinansowanych z budżetu UE 2007-2013. Z przykrością stwierdzamy, iż administracja publiczna nie pokusiła się o wydanie własnej ewaluacji działań 8.4 PO IG lub II.1 PO RPW, co z całą pewnością pomogłoby oprzeć zasady konkursowe Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa o wnioski wyciągnięte z przejrzystej i ogólnodostępnej statystyki.

Z poważaniem

Piotr Marciniak

V-ce Prezes KIKE

Grupa Robocza

ds. Administracji Publicznej KIKE

Piotr Wiąckiewicz

Ekspert

Grupa Robocza

ds. Administracji Publicznej KIKE