

Piotr Gutowski, Monika Tomczyk

Rola samorządu w tworzeniu technicznych możliwości szerokopasmowego dostępu do Internetu : modele współpracy i możliwości finansowania

Ekonomiczne Problemy Usług nr 48, 211-217

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PIOTR GUTOWSKI

MONIKA TOMCZYK

Uniwersytet Szczeciński

ROLA SAMORZĄDU W TWORZENIU TECHNICZNYCH MOŻLIWOŚCI SZEROKOPASMOWEGO DOSTĘPU DO INTERNETU, MODELE WSPÓŁPRACY I MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA

Wprowadzenie

Wejście Polski do Unii Europejskiej otworzyło możliwości korzystania z funduszy strukturalnych, które mają wspomóc rozwój kraju i poszczególnych regionów. Aby zapewnić stały wzrost konkurencyjności w Strategii Rozwoju Kraju¹ na lata 2007–2015 pojawił się zapis o tym, że rozwój Polski nie jest możliwy bez nowoczesnych technologii informatycznych i szerokopasmowych usług sektora publicznego i biznesowego. Wspierane zatem będą przedsięwzięcia rozwijające różne modele komunikacji oraz szybkiego i bezpiecznego dostępu do Internetu (zwłaszcza szerokopasmowego) a także budowa punktów dostępu i zwiększenie pokrycia siecią łączności. Zapis o strategicznym znaczeniu rozwoju usług teleinformatycznych znajduje się również w Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego.

1. Rola samorządu w tworzeniu i dystrybuowaniu usług szerokopasmowych

Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Europie z punktu widzenia liczby nowoczesnych łączy szerokopasmowych. Taka sytuacja zwiększa ryzyko wykluczenia cyfrowego pewnej części społeczeństwa. Budowa infrastruktury teleinformatycznej jest procesem złożonym i bardzo kosztownym. Samorządy powinny przemyśleć, czy optymalne jest dla nich podejmowanie takich

¹ Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 jest podstawowym dokumentem strategicznym określającym cele i priorytety w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić.

działań samodzielnie. Jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość tworzenia infrastruktury sieci szerokopasmowej, by zaspokoić swoje własne potrzeby (e-administracja), a pozostałe niewykorzystane środki przeznaczyć do obsługi mieszkańców. W tym przypadku elementy aktywne i pasywne są własnością JST. Jednostki samorządu terytorialnego mogą również przyjąć inny model i zostać operatorem infrastruktury. W tym przypadku jednostka samorządowa buduje i utrzymuje infrastrukturę szkieletową i dostępową, czyli elementy pasywne są własnością JST, natomiast sama nie świadczy usług. Samorząd udostępnia jedynie infrastrukturę dostawcom. W takim modelu samorząd powinien być neutralny w stosunku do dostawców, prowadzić zasadę równości dostępu i żadnemu operatorowi nie bronić dostępu do infrastruktury.

Z punktu widzenia projektów możliwych jest jeszcze kilka wariantów tworzenia infrastruktury:

- przy współpracy z operatorami telekomunikacyjnymi,
- przy współpracy z ISP,
- partnerstwa publiczno-prywatne²,
- operator usługowy (JST jako operator operatorów),
- agregator popytu i/lub agregator ruchu (tak zwane grupowanie zamówień przez JST),
- model mieszany.

W tabeli 1 przedstawiono możliwe formy współpracy przy budowie infrastruktury teleinformatycznej.

Tabela 1. Wybrane modele współpracy przy budowie infrastruktury sieciowej

MODEL SIECI KOMUNALNEJ		
Użytkownik	Inwestycje w aktywne elementy sieci	Treści, usługi, aplikacje, obsługa klienta
Operator – dostawca usług		Sieci szerokopasmowe (technologie)
Operator – dostawca infrastruktury	Inwestycje w pasywne elementy sieci	Kanalizacja, maszty, punkty kolokacyjne, ciemne włókna, pasywne elementy sieci

² Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest to świadczenie usług pożytku publicznego przez podmioty prywatne. Jest usankcjonowaną prawnie formą współpracy przedsiębiorczości prywatnej wspartej prywatnym kapitałem, z sektorem publicznym na wszystkich szczeblach. Taka kooperacja ma służyć realizacji zadania publicznego, wykonywanego przez podmiot prywatny przy udziale lub na rzecz instytucji publicznej. Komisja Europejska podaje następującą definicję: „Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest formą współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Uznaje się, iż w PPP obie strony osiągają pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie konkretnie wskazanych zadań. Ideą przewodnią PPP jest umożliwienie każdemu z uczestniczących w przedsięwzięciu sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, a dzięki temu publiczne usługi oraz budowa danej infrastruktury, w tym na przykład infrastruktury teleinformatycznej, są realizowane w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. Głównym celem tak rozumianego PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków pomiędzy stronami, aby dany typ ryzyka ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować”.

Tabela 1. Wybrane modele współpracy przy budowie infrastruktury sieciowej (cd.)

MODEL OPERATORA INFRASTRUKTURY PASYWNEJ			
	Użytkownik	Urządzenia końcowe	
Podmiot zewnętrzny	Operator – dostawca usług	Inwestycje w aktywne elementy sieci	Treść, usługi, aplikacje, obsługa klienta
		Inwestycje w aktywne elementy sieci	Siec i szerokopasmowe (technologie)
Samorząd	Operator – dostawca infrastruktury	Inwestycje w pasywne elementy sieci	Kanalizacja, maszty, punkty kolokacyjne, ciemne włókna, pasywne elementy sieci
MODEL OPERATORA USŁUGOWEGO			
	Użytkownik	Urządzenia końcowe	
Podmiot zewnętrzny	Operator – dostawca usług końcowych	Inwestycja w aktywne elementy sieci	Treść, usługi, aplikacje, obsługa klienta
Samorząd	Operator – dostawca usług zagregowanych	Inwestycje w aktywne elementy sieci	Sieci szerokopasmowe (technologie)
	Operator – dostawca infrastruktury	Inwestycje w pasywne elementy sieci	Kanalizacja, maszty, punkty kolokacyjne, ciemne włókna, pasywne elementy sieci
MODEL AGREGATORA POPYTU			
Samorząd	Użytkownik	RYNEK – instytucje samorządowe – agregacja popytu (Urząd Gminy, Gminny Ośrodek Kultury, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej itp.)	
			Urządzenia końcowe
Podmiot zewnętrzny	Operator – dostawca usług	Inwestycje w aktywne elementy sieci	Treść, usługi, aplikacje, obsługa klienta
			Sieci szerokopasmowe (technologie)
Podmiot zewnętrzny	Operator – dostawca infrastruktury	Inwestycje w pasywne elementy sieci	Kanalizacja, maszty, punkty kolokacyjne, ciemne włókna, pasywne elementy sieci

Źródło: K. Buczkowski, *Sieć komputerowa w gminie. Wybrane problemy organizacji i zarządzania*, Fundacja Wspomagania Wsi, 2007 r., s. 27., 31, 33 i 36, podręcznik dostępny również w Internecie pod adresem: http://www.witrynawiejska.org.pl/images/19233_Sieci_calosc_opt.pdf, (online, dostęp: 26 październik 2009 r.).

2. Przegląd programów pomocowych mogących wspierać rozwijanie szerokopasmowej infrastruktury

W perspektywie finansowej 2007–2009 funkcjonują cztery programy operacyjne umożliwiające finansowanie infrastruktury szerokopasmowej:

- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka,
- 16 regionalnych programów operacyjnych,
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej,
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

2.1. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka

Program ten w największym stopniu wpisuje się w realizację Strategii Lizbońskiej, ponieważ aż 90 procent funduszy przeznaczonych jest na działania badania + rozwój (B+R), innowacje, technologie informacyjne i komunikacyjne. W ramach PO IG projekty realizować mogą przedsiębiorstwa, w tym małe i średnie, instytucje otoczenia biznesu oraz ich sieci, wysoko specjalistyczne ośrodki innowacyjności, jednostki naukowo-badawcze oraz jednostki administracji centralnej.

Za pieniądze pozyskane w ramach osi priorytetowej 8. Społeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki, podziałania 8.1 „Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej”, mikro- i mali przedsiębiorcy mogą realizować indywidualne projekty prowadzące do rozwoju gospodarki elektronicznej przez świadczenia usług drogą elektroniczną.

Rezultatem wdrożonych projektów mogą być również produkty cyfrowe, niezbędne do świadczenia e-usług, oraz zapewnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu. Na cel ten przewidziano ok. 1,416 mln euro (ze środków europejskich i krajowych). W ramach działania 8.3 „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – eInclusion” wspierane będą zadania, które zapewnią dostęp do Internetu osobom zagrożonym wykluczeniem cyfrowym z powodu trudnej sytuacji materialnej lub niepełnosprawności. Penetracja szerokopasmowego Internetu w Polsce jest znacznie niższa od średniej europejskiej (szczególnie niekorzystnie sytuacja wygląda na obszarach wiejskich oraz wśród osób o najniższych dochodach).

W perspektywie długoterminowej spodziewany jest pozytywny wpływ działania na rozwój ekonomiczny regionów i grup obecnie zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez stworzenie możliwości aktywnego udziału w nowoczesnym życiu gospodarczym. Działanie będzie miało charakter dotacji przekazywanej jednostkom samorządu terytorialnego (JST) lub konsorcjom JST i organizacji pozarządowych, które będą odpowiedzialne za kompleksową realizację działań związanych z udzieleniem wsparcia uprawnionym gospodarstwom domowym na terenie danej gminy.

Grupami docelowymi projektu mogą być:

- mieszkańcy gminy spełniający warunki dochodowe do udzielenia pomocy,
 - dzieci i młodzież ucząca się pochodząca z rodzin o trudnej sytuacji finansowej,
 - osoby niepełnosprawne.
- Wsparciem mogą zostać objęte następujące działania:
- całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów dostępu do Internetu,
 - pokrycie kosztów zakupu, instalacji i serwisowania sprzętu komputerowego i/lub niezbędnego oprogramowania,
 - zakupu usługi przeprowadzenia szkoleń z zakresu obsługi komputera oraz Internetu.

Na ten cel przeznaczono ze środków krajowych i europejskich 54 611 765 euro.

Działanie 8.4 „Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie ostatniej mili” ma na celu stworzenie możliwości bezpośredniego dostarczania usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu na etapie tzw. ostatniej mili dla grupy docelowej (dostarczanie Internetu bezpośrednio do użytkownika) poprzez wsparcie mikro-, małych i średnich przedsiębiorców zamierzających dostarczać tę usługę na obszarach, na których prowadzenie tej działalności na zasadach rynkowych jest nieopłacalne finansowo. Działanie to przyczyni się do wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki poprzez zwiększanie innowacyjności lokalnie działających (lub nowo tworzonych) firm dostarczających usługę dostępu do Internetu na rynkach lokalnych oraz zapewnienie możliwości prowadzenia działalności za pośrednictwem Internetu przedsiębiorcom na terenie całego kraju. W ramach tego działania mogą być dofinansowywane projekty polegające na budowie i utrzymaniu infrastruktury teleinformatycznej stworzonej pomiędzy najbliższymi lub najbardziej efektywnymi punktami dystrybucji Internetu a grupami docelowymi. Grupami docelowymi są:

- społeczności lokalne, w tym w szczególności 50% udziału przedstawicieli grup: dzieci i młodzieży uczącej się pochodzących z rodzin o trudnej sytuacji materialnej,
- osoby bezrobotne,
- osoby niepełnosprawne.

Kwota przeznaczona na to działanie to 200 mln euro³.

2.2 Regionalne programy operacyjne

Środki na budowę społeczeństwa informacyjnego znajdują się również w 16 regionalnych programach operacyjnych (RPO). Ogólna kwota to 1,28 mld euro, z czego 579,0 mln może być przeznaczony na infrastrukturę, w tym na budowę sieci szerokopasmowych. Zachodniopomorskie przeznaczyło 5% całej alokacji – czyli około 42 000 000 zł, na rozwój społeczeństwa informacyjnego. Województwo zachodniopomorskie jest regionem, w którym występują znaczne opóźnienia w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego i duże zróżnicowanie rozwojowe w tym zakresie w układzie przestrzennym. Według badań

³ Na podstawie: Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 *Narodowe Strategiczne Ramy. Odniesienia na lata 2007–2013*.

e-Government Polska z lipca 2004 r., przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Nauki i Informatyzacji, dostępność witryn www jednostek administracji publicznej w województwie zachodniopomorskim wyniosła 93% (średnia dla Polski – 95%)⁴. Środki pozostające w dyspozycji marszałka przeznaczone są na:

- budowę szkieletowych lokalnych i regionalnych sieci szerokopasmowych,
- publiczne punkty dostępu do Internetu,
- platformy elektroniczne na poziomie lokalnym i regionalnym,
- działania, które umożliwią budowę, rozbudowę oraz wdrożenie publicznych usług elektronicznych (e-zdrowie, e-praca, e-edukacja) wraz z niezbędną infrastrukturą,
- rozwój zasobów informacyjnych.

Ze środków 3 osi priorytetowej z działania 3.1. „Infrastruktura Społeczeństwa Informacyjnego”, oraz działania 3.2. „Rozwój Systemów Informatycznych E-usługi”, korzystać mogą:

- jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia,
- jednostki organizacyjne JST posiadające osobowość prawną,
- szkoły wyższe,
- jednostki naukowe,
- organizacje pozarządowe.

2.3. Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Program Operacyjny Kapitał Ludzki koncentruje swoje działania wokół zatrudnienia, edukacji, integracji społecznej, rozwoju potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw, ale również na zagadnieniach związanych z budową sprawnej i skutecznej administracji publicznej na wszystkich szczeblach⁵. Zakres wsparcia PO Kapitał Ludzki jest komplementarny ze wsparciem przewidzianym w PO Innowacyjna Gospodarka, PO Rozwój Polski Wschodniej oraz z 16 regionalnymi programami operacyjnymi.

Podsumowanie

Budowanie nowoczesnych sieci światłowodowych jest nieuniknione. Wymusza to popyt na nowoczesne usługi oraz wprowadzanie nowych usług przez same samorządy. Efektywne wykorzystanie funduszy unijnych w perspektywie 2007–2013 przyczynić się może do pozytywnych zmian w tworzeniu społeczeństwa informacyjnego i zapewnienia „białych plam” na mapie Polski w dostępie do szerokopasmowego Internetu. Napływ unijnych funduszy nie spowoduje jednak wyrównania poziomów w rozwoju polskich regionów, ale pozwoli zmniejszyć dystans między regionami zapóźnionymi a rozwiniętymi.

⁴ Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013.

⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

Dodatkowym kołem napędowym rozwoju Internetu w Polsce ma być wejście w życie megaustawy. To dokument, który znosi dotychczasowe bariery prawne i administracyjne blokujące inwestycje w nowe łącza. Ustawa nakłada m.in. na firmy energetyczne czy wodociągowe obowiązek udostępniania operatorom słupów energetycznych czy kanalizacji, poza tym nakłada na zarządców dróg obowiązek budowy kanalizacji technologicznej wzdłuż nowych ulic⁶.

Literatura

Buczkowski K., *Sieć komputerowa w gminie. Wybrane problemy organizacji i zarządzania*, Fundacja Wspomagania Wsi, 2007 r.
Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015.
Szczegółowy Opis Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
Opis Regionalnych Programów Operacyjnych.
Opis Programu Innowacyjna Gospodarka.
Opis Programu Polska Wschodnia.
www.uke.gov.pl.

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN CREATING THE TECHNICAL CAPACITY OF BROADBAND INTERNET ACCESS. MODELS OF COOPERATION AND FUNDING OPPORTUNITIES.

Summary

They introduce the role of the local government in the process of creation the access to the broadband network and the possibility of founding them from the European funds.

Translated by Piotr Gutowski

⁶ http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=168&news_id=5399&layout=3&page=text.