

Piotr Gutowski, Ewelina Burzec-Burzyńska

Możliwości wsparcia dla nowych podmiotów telekomunikacyjnych ze środków unijnych w ramach działań 8.3 i 8.4 POiG

Ekonomiczne Problemy Usług nr 67, 440-448

2011

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, EWELINA BURZEC-BURZYŃSKA

Uniwersytet Szczeciński

**MOŻLIWOŚCI WSPARCIA DLA NOWYCH PODMIOTÓW TELEKOMUNIKACYJNYCH
ZE ŚRODKÓW UNIJNYCH W RAMACH DZIAŁAŃ 8.3 I 8.4 POIG**

Wprowadzenie

W Polsce od wieku lat mówi się o budowie społeczeństwa informacyjnego, zwanego również społeczeństwem opartym na wiedzy. W związku z dużym zapotrzebowaniem związanym z rozwojem infrastruktury teleinformatycznej powstają strategie informatyzacji oraz możliwości ich finansowania poprzez programy unijne. Dzieje się tak, ponieważ korelacja pomiędzy społeczeństwem informacyjnym a unowocześnianiem i rozbudową sieci telekomunikacyjnych jest faktem. Umiejętności informatyczne i informacyjne oraz swobodny dostęp do Internetu bezpośrednio stymulują wzrost gospodarczy, niwelują bezrobocie oraz zmniejszają ryzyko wystąpienia wykluczenia cyfrowego niektórych społeczności małych miast czy wsi. Możliwość dofinansowania mają zarówno przedsiębiorcy, jak i jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym aktywność samorządów powinna koncentrować się na działaniach prowadzących do rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej i usług oferowanych lokalnym społecznościom.

Polska ma duże potrzeby związane z rozbudową istniejącej infrastruktury teleinformatycznej, jednakże posiada ograniczone środki na ich realizację. Powinno to zachęcać do ubiegania się o dofinansowanie w celu realizacji inwestycji poprawiających i wyrównujących poziom życia wszystkich jej obywateli.

1. Polityka aktywizacji samorządowców w celu likwidowania „wykluczenia cyfrowego”¹

Rynek dostawców Internetu w Polsce wciąż skupia się wokół klasycznych operatorów telekomunikacyjnych. Dobre praktyki zachodnie, współpraca podmiotów telekomunikacyjnych z przedsiębiorstwami komunalnymi lub jednostkami samorządowymi² nie są w Polsce praktykowane i nie zanoszą się, aby w najbliższym czasie sytuacja ta zmieniła się. Należy jednak oddać sprawiedliwość Urzędowi Komunikacji Elektronicznej, który we współpracy z Fundacją Wspomagania Wsi upublicznił trzyczęściowy podręcznik dla samorządowców w zakresie budowy i eksploatacji sieci szerokopasmowych na terenach wiejskich.

W pierwszej części, zatytułowanej *Budowa sieci Szerokopasmowych. Planowanie i przygotowanie koncepcji*, autorzy skupili się głównie na procesie inwestycyjnym. W poradniku zaprezentowano wzory i przykłady licznych dokumentów, np. wzór umowy z wykonawcą, przedstawiono modele współpracy między podmiotami zainteresowanymi budową szerokopasmowej sieci teleinformatycznej, wytypowano rozwiązania technologiczne oraz wskazano, jakie czynniki, poza dominującą rolą kosztów, powinny decydować o wyborze takiej lub innej technologii³.

Część druga: *Budowa sieci szerokopasmowych. Projekt techniczny, budowa i eksploatacja sieci*, jest do pewnego stopnia uaktualnieniem części pierwszej. Pomimo powielenia i rozbudowania niektórych tematów porusza również całkowicie nowe kwestie. W części drugiej występują liczne przykłady i odniesienia do podmiotów już eksploatujących infrastrukturę teleinformatyczną. Dokładnie opisany został proces budowy. Szczególny nacisk położono na omówienie warunków formalnoprawnych i dokumentacji niezbędnej do inicjacji procesu projektowego, budowlanego oraz eksploatacyjnego. Poruszono również inne kwestie: dofinansowa-

¹ Głównie w odniesieniu do zapewnienia dostępu do szerokopasmowego Internetu.

² Dobre praktyki – głównie w aspekcie projektów municypalnych realizowanych w krajach skandynawskich lub np. w USA. W grę wchodzi również inne formy współpracy lub daleko idącej konwergencji. Autorzy mają na myśli np. przejmowanie roli operatorów telekomunikacyjnych przez dostawców energii elektrycznej, gazu itp., którzy z racji posiadania infrastruktury w łatwy sposób mogą poszerzać swoją działalność, przy okazji modernizując i unowocześniając swoje bazowe usługi, np. poprzez zdalne odczytywanie liczników. Innym przykładem przyjmowania roli operatora telekomunikacyjnego przez podmiot pozornie niepowiązany z telekomunikacją jest rosnąca liczba deweloperów oferujących w pakiecie z mieszkaniem zestaw multimedialnych usług, często w technologii FTTH (*Fibre To The Home* – doprowadzenie końcówki światłowodowej do mieszkania), przy czym deweloper albo współpracuje z firmą telekomunikacyjną albo stawia stację czołową, wykupuje prawa od stacji telewizyjnej na pakiet kanałów oraz na dostarczanie Internetu i sam dostarcza usługę mieszkańcom.

³ W.E. Grzebyk, D. Iłowska, J.M. Janiszewski, G. Puszczyk: *Poradnik dla samorządowców. Budowa sieci szerokopasmowych. Planowanie i przygotowanie koncepcji*, cz. 1, podręcznik opracowany na zlecenie i przy współpracy Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Fundacji Wspomagania Wsi, Warszawa 2008, publikacja występująca w wersji drukowanej, jak również powszechnie i bezpłatnie w Internecie.

nie z Unii Europejskiej, zmiany prawne (które nastąpiły po wydaniu pierwszej części podręcznika), rola otoczenia (konkurencyjne otoczenie bliskie i dalekie), obowiązki uczestników procesu inwestycyjnego oraz sporządzenie specyfikacji istotnych warunków zamówienia na prowadzenie prac projektowych i wykonawczych⁴.

Tematyka zawarta w części trzeciej: *Ostatnia mila. Budowa i eksploatacja teleinformatycznej sieci dostępowej*, rozwija marginalnie poruszane w częściach poprzednich zagadnienia eksploatacji sieci, takie jak: organizacja systemu obsługi klienta, strategie i działania marketingowe, kanały dystrybucyjne, organizacja sprzedaży, logistyka, planowanie i magazynowanie sprzętu i materiałów budowlanych, ekonomiczne modelowanie działalności operatorskiej oraz zarządzanie bezpieczeństwem⁵.

Informacje przedstawione w podręczniku są fachowo oraz przejrzysto opracowane i stanowią dobry materiał bazowy, nawet dla ludzi niebędących fachowcami w dziedzinie wdrożeń i inwestycji teleinformatycznych. W podręczniku udało się dokonać bardzo trudnej syntezy wiedzy technicznej, ekonomicznej i prawniczej. Podnoszenie tematów budowy infrastruktury teleinformatycznej, zwłaszcza z udziałem jednostek samorządowych, stanowi złożony i interdyscyplinarny problem. Aby skutecznie realizować cele ekonomiczne w tym zakresie, potrzebna jest minimalna podstawowa wiedza techniczna z zakresu telekomunikacji i informatyki. Można ją znaleźć w zaprezentowanym podręczniku.

2. Unijne finansowe wsparcie budowy gospodarki cyfrowej poprzez rozwój i rozbudowę sieci szerokopasmowych

Przyjęta 19 grudnia 2006 roku strategia rozwoju Polski zapisana w dokumencie: *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013* (POIG) zakłada, że największą akcelerację i dynamikę rozwoju polska gospodarka uzyskać może tylko poprzez rozwój i wdrażanie innowacji, budowę szeroko rozumianej konkurencyjności oraz wspieranie sektorów naukowo-badawczo-rozwojowych. Zapisy bezpośrednio dotyczące rozwoju sieci i infrastruktury teleinformatycznej w celu stymulowa-

⁴ E.W. Gaca, K.J. Heller, P.M. Marchelek: *Poradnik dla samorządowców. Budowa sieci szerokopasmowych. Projekt techniczny, budowa i eksploatacja sieci*, cz. 2, podręcznik opracowany na zlecenie i przy współpracy Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Fundacji Wspomagania Wsi, Warszawa 2009, publikacja występująca w wersji drukowanej, jak również powszechnie i bezpłatnie w Internecie.

⁵ W. Baług, J. Józik, R. Mierzwiński, J. Oko, A. Sobczak, *Poradnik dla operatorów i samorządowców. Ostatnia mila. Budowa i eksploatacja teleinformatycznej sieci dostępowej*, cz. 3, podręcznik opracowany na zlecenie i przy współpracy Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Fundacji Wspomagania Wsi, Warszawa 2010, publikacja występująca w wersji drukowanej, jak również powszechnie i bezpłatnie w Internecie.

nia gospodarki zawarte są w osi priorytetowej 8 (Oś priorytetowa 8. – Społeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki)⁶.

Spośród czterech działań osi 8 największy wpływ na tworzenie fizycznych warunków dostępu do Internetu mają działania 8.3 i 8.4:

- 8.3: Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – e-Inclusion,
- 8.4: Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”.

Działanie 8.3, którego budżet wynosi 364 411 765 euro, kierowane jest do: jednostek samorządu terytorialnego, konsorcjów jednostek samorządu terytorialnego oraz konsorcjów jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi.

Głównym celem działania jest sfinansowanie i zapewnić osobom zagrożonym wykluczeniem cyfrowym lub niepełnosprawnym dostęp do szerokopasmowego Internetu. Spodziewanym efektem (w okresie długoterminowym) będzie aktywizacja tych osób w nowoczesnym życiu gospodarczym⁷.

Działanie 8.4 zapewnia dostęp do funduszy unijnych mikro-, małym i średnim firmom oraz operatorom telekomunikacyjnym, którzy chcą budować infrastrukturę teleinformatyczną. Warunkiem jest, aby ta infrastruktura powstała na terenach zmonopolizowanych przez jednego operatora lub na obszarach, gdzie nie działa żaden dostawca Internetu szerokopasmowego. Budżet przeznaczony na to działanie to 200 mln euro.

Potencjalni beneficjenci mogą w ten sposób uzyskać szansę na pokonanie bariery wejścia na rynek telekomunikacyjny. Dofinansowanie umożliwia tworzenie sieci w miejscach, w których jej budowa na zasadach rynkowych byłaby nieopłacalna finansowo. Dofinansowanie może osiągnąć aż 70% kosztów budowy i utrzymania infrastruktury (wysokość dofinansowania zależy od „wielkości” beneficjenta oraz od województwa, w którym inwestycja jest planowana)⁸.

⁶ *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa, 1 października 2007 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, program operacyjny w wersji zatwierdzonej przez Radę Ministrów 30 października 2007 r., s. 128, materiały dostępne powszechnie w Internecie, np. pod adresem: <http://www.poig.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty.aspx>, (online; 27 lutego 2011).

⁷ *Vademecum beneficjenta Działań 8.3 i 8.4 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, broszura szkoleniowa wydana na zamówienie Władzy Wdrażającej Programy Europejskie, w ramach pomocy technicznej POIG, s. 1.

⁸ *Ibidem*, s. 5–6.

3. Ocena skuteczności pozyskiwania i wykorzystania funduszy unijnych w zakresie działań 8.3 i 8.4 POIG⁹

Jak wynika z raportu Urzędu Komunikacji Elektronicznej, wykorzystanie środków unijnych przez polskich przedsiębiorców i samorządowców utrzymuje się na niskim poziomie. Z danych statystycznych oraz badań ankietowych wywnioskować można, że największą przeszkodą nie jest brak aktywności i zainteresowania możliwością dofinansowania, lecz zbyt długotrwałe i zawile procedury aplikacyjne oraz biurokracja i opieszałości urzędnicze¹⁰.

Dane przedstawione w tabeli 1 dowodzą, że skuteczność pozyskiwania dofinansowania projektów w ramach Działania 8.3, w aspekcie wysokości środków i całego budżetu, utrzymuje się na poziomie prawie 54%.

Tabela 1

Konkursy przeprowadzone w ramach Działania 8.3

Nabór	Budżet naboru (zł)	Udział w całkowitym budżecie Działania (%)	Całkowita wartość przyznanego dofinansowania (zł)*	Udział przyznanego dofinansowania w budżecie Działania (%)
16.06.2008 – 30.01.2009	119 979 227	8,58	41 531 182	2,97
I runda 2009	165 879 457	11,86	85 437 489	6,11
II runda 2009	165 879 457	11,86	169 096 937	12,09
I runda 2010	164 464 981	11,76	125 106 399	8,94
II runda 2010	164 464 981	11,76	b.d.	n.d.
ŁĄCZNIE	780 668 101	55,82	421 172 007	30,11

* Wnioski rekomendowane do wsparcia przez WWPE.

Źródło: *Realizacja projektów związanych z dostępem odbiorców..., op. cit., s. 14.*

Z danych zamieszczonych w tabeli 1 wynika, że podczas naboru ciągłego i w czterech kolejnych rundach złożono wnioski na dofinansowanie projektów na łączną sumę prawie 781 mln zł, z czego do realizacji przyjęto wnioski o łącznej wartości dofinansowania – niewiele ponad 421 mln zł. Pomimo że zainteresowanie Działaniem 8.3 nie jest rewelacyjne (tylko w II rundzie 2009 roku całkowita kwota wnioskowanego dofinansowania przekroczyła budżet naboru), to wartości te można było-

⁹ Rozdział został oparty na raporcie UKE i materiałach pochodzących z prezentacji tego raportu: *Realizacja projektów związanych z dostępem odbiorców końcowych oraz osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym do szerokopasmowego Internetu – analiza stanu obecnego oraz barier w wykorzystaniu dostępnych środków unijnych* – badania przeprowadzone na zlecenie UKE, luty 2011, materiały dostępne w Internecie na stronach UKE pod adresem: <http://www.forumszerokopasmowe.pl/download.php?id=202>, (online, 27 lutego 2011).

¹⁰ 53,941% – aplikowano o dofinansowania wynoszące niemal 56% wysokości budżetu działania, a uzyskano niewiele ponad 30% wysokości środków.

by uznać za umiarkowanie zadowalające, jeżeli przyznanie dofinansowania byłoby równoznaczne z podpisaniem umowy, lecz tak nie jest. Wartość kontraktacji środków w ramach pierwszych czterech konkursów wyniosła zaledwie 277 174 361 zł (tabela 2).

Tabela 2
Kontraktacja środków w ramach czterech pierwszych konkursów dla Działania 8.3

Nabór	Budżet naboru (zł)	Wartość podpisanych umów o dofinansowanie (zł)
16.06.2008 – 30.01.2009	119 979 227	41 408 300
I runda 2009	165 879 457	80 130 968
II runda 2009	165 879 457	151 358 899
I runda 2010	164 464 981	4 276 194
ŁĄCZNIE	616 203 121	277 174 361

Źródło: *Realizacja projektów związanych z dostępem odbiorców..., op. cit., s. 17.*

W takim zestawieniu skuteczność faktycznie pozyskanych środków znacząco maleje. Okazuje się, że w czterech pierwszych konkursach pozyskano zaledwie (niespełne) 20% z całości budżetu na Działanie 8.3.

Nieco odmiennie sytuacja przedstawia się względem Działania 8.4. Jeżeli chodzi o zainteresowanie potencjalnych beneficjentów, to jest ono obecnie bardzo duże (tabela 3) i można mówić o jego skokowym przyroście (od nieco ponad 1,5 mln dofinansowania do niemalże 230 mln w czwartym konkursie).

Niestety, statystyka zakontraktowanego wsparcia finansowego nie osiąga już tak zadowalającego pułapu. Wynosi ona zaledwie 129 877 175,94 zł, co stanowi niecałe 19 % alokacji całkowitego budżetu Działania 8.4.

Tabela 3
Konkursy przeprowadzone w ramach Działania 8.4

Nabór	Budżet naboru [zł]	Wnioskowane dofinansowanie [zł]
05.12.2008 – 30.01.2009	65 815 205,60	1 548 383,62
I runda 2009	91 035 207,06	5 114 835,44
II runda 2009	91 035 207,06	37 572 466,37
I runda 2010	90 318 312,20	228 306 001,91
ŁĄCZNIE	338 203 931,92	272 541 687,34

Źródło: *Realizacja projektów związanych z dostępem odbiorców..., op. cit., s. 21.*

Tak słaba efektywność wynika z co najmniej kilkadziesiątu różnych powodów. Najważniejsze z nich i mające największy wpływ na nieskuteczność systemu alokacji środków unijnych w aspekcie Działania 8.3 i 8.4 to:

- konieczność prezentowania przez beneficjentów bardzo szczegółowych dokumentacji zarówno przy składaniu, jak i rozliczaniu projektu (oraz problemy z pozyskiwaniem dokumentów);
- brak wystarczającej wiedzy beneficjentów oraz wsparcia szkoleniowo-informacyjnego ze strony organów rozdysponowujących;
- obawa i zniechęcenie spowodowane skomplikowanymi i niezrozumiałymi procedurami podczas realizacji projektu;
- nieskuteczny system administracyjny rozliczania projektu;
- uzależnienie od twardo narzuconych ram czasowych (zarówno w odniesieniu do rozpoczęcia, jak i skończenia prac), mocno kolidujących z trudnymi realiami rynkowymi;
- zbyt sformalizowane rozliczanie kosztów;
- zbyt długie procedury blokujące czynności i działania inwestycyjne.

Podsumowanie

Polska uzyskała z UE środki finansowe, które mają się przyczynić do wyrównania dysproporcji między społecznościami w dostępie do informacji, a w szczególności do rozwoju mniej zaawansowanych regionów Polski. Jedną z dziedzin, które wymagają istotnego wsparcia, jest sektor telekomunikacyjny. Sektor ten został uznany za szczególnie ważny w strategii rozwoju kraju 2007–2015 (w której przewidziano m.in. działania zmierzające do sfinansowania budowy i rozwoju infrastruktury teleinformatycznej). Zgodnie z tą strategią, ze szczególną mocą wspierane będą przedsięwzięcia zmierzające do rozbudowy szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Biorąc pod uwagę, że w grudniu 2010 roku tylko 61,5%¹¹ gospodarstw domowych deklarowało, że posiada komputer, a 86,1%¹² osób posiadających komputer ma w domu dostęp do sieci internetowej, należy podjąć zdecydowane kroki i zintensyfikować starania w celu poprawy tej statystyki. Przeciwdziałanie barierom proceduralno-systemowym, które stanowią największą przeszkodę w pozyskiwaniu środków unijnych, wymaga zdecydowanych działań tj.: zdywersyfikowania obowiązków związanych z wdrażaniem oraz weryfikacją zasad realizacji Działan 8.3 i 8.4 POIG oraz uruchomienia cyklicznych warsztatów informacyjnych organizowanych w poszczególnych województwach (co przyczyni się do zwiększenia liczby podmiotów otrzymujących dofinansowanie, a tym samym doprowadzi do poprawy jakości życia i wyrównania dysproporcji społecznych występujących w Polsce).

¹¹ Dane z raportu *Rynek telekomunikacyjny w Polsce w 2010 roku. Klienci indywidualni*, wykonanego dla Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez PBS DGA sp. z o.o., CBM INDICATOR sp. z o.o., Sopot, grudzień 2010, s. 10.

¹² *Ibidem*, s. 10.

Literatura

1. Baług W., Józik J., Mierzwiński R., Oko J., Sobczak A.: *Poradnik dla operatorów i samorządowców. Ostatnia mila. Budowa i eksploatacja teleinformatycznej sieci dostępowej*, cz. 3, podręcznik opracowany na zlecenie i przy współpracy Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Fundacji Wspomagania Wsi, Warszawa 2010.
2. Gaca E.W., Heller K.J., Marchelek P.M.: *Poradnik dla samorządowców. Budowa sieci szerokopasmowych. Projekt techniczny, budowa i eksploatacja sieci*, cz. 2, podręcznik opracowany na zlecenie i przy współpracy Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Fundacji Wspomagania Wsi, Warszawa 2009.
3. Grzebyk W.E., Howska D., Janiszewski J.M., Puszczczyk G.: *Poradnik dla samorządowców. Budowa sieci szerokopasmowych. Planowanie i przygotowanie koncepcji*, cz. 1, podręcznik opracowany na zlecenie i przy współpracy Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Fundacji Wspomagania Wsi, Warszawa 2008.
4. *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa, 1 października 2007 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, program operacyjny w wersji zatwierdzonej przez Radę Ministrów 30 października 2007 r., materiały dostępne powszechnie w Internecie.
5. *Vademecum beneficjenta Działań 8.3 i 8.4 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, broszura szkoleniowa wydana na zamówienie Władzy Wdrażającej Programy Europejskie, w ramach pomocy technicznej POIG.
6. Raport: *Rynek telekomunikacyjny w Polsce w 2010 roku. Klienci indywidualni*, przeprowadzony dla Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez PBS DGA sp. z o.o., CBM INDICATOR sp. z o.o., Sopot, grudzień 2010.
7. Raport: *Realizacja projektów związanych z dostępem odbiorców końcowych oraz osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym do szerokopasmowego Internetu – analiza stanu obecnego oraz barier w wykorzystaniu dostępnych środków unijnych*, badania przeprowadzone na zlecenie UKE, luty 2011.

THE POSSIBILITIES OF SUPPORT FOR THE NEW TELECOMMUNICATION ENTITIES FROM UNION FUNDS IN RANGE OF POIG ACTIVITIES POINT 8.3 AND 8.4

Summary

The article consist of three parts. The first part presents the elicitation policy of the self-governments in order to liquidation the “digital exclusion”. In second one the UE financial support for the aim of the digital economy building by development and

enlargement of the broadband networks. In third one the rating of gaining and using efficiency of union funds in range of POIG activities point 8.3 and 8.4, based on UKE report “Realization of the projects related with access of the final consumer and people at risk of digital exclusion, to the broadband network – the analysis of the present condition and limits in using of the available union funds” carried out in February 2011.

Translated by Ewelina Burzec-Burzyńska