

Warszawa, 16 października 2018 r.
KL/364/169/AM/2018

Pan
Marek Zagórski
Minister Cyfryzacji

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do trwających obecnie w Ministerstwie Cyfryzacji konsultacji publicznych projektu aktualizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego, Konfederacja Lewiatan przedkłada w załączeniu uwagi do projektu.

Z poważaniem,



Henryka Bochniarz
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik:

Stanowisko Konfederacji Lewiatan wobec projektu aktualizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego

member of  **BUSINESSEUROPE**



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 3
00-727 Warszawa

tel.(+48) 22 55 99 900
fax (+48) 22 55 99 910
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m.st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy KRS



Stanowisko Konfederacji Lewiatan wobec projektu aktualizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego

Konfederacja Lewiatan od lat wspiera inicjatywy Ministerstwa Cyfryzacji i całej Rady Ministrów, które mogą służyć przyspieszeniu, poprawie jakości dostępu do szerokopasmowego internetu i wspieraniu nowych inwestycji ze strony operatorów telekomunikacyjnych działających w Polsce. Z jednej strony postrzegamy to, jako szansę na rozwój przedsiębiorczości w ujęciu ogólnym, a także poprawę kondycji gospodarczej kraju, a z drugiej szansę na poprawę warunków działalności dla sektora telekomunikacyjnego, który w praktyce odpowiadał będzie za faktyczne wdrożenie nowych celów polityki publicznej.

W tym kontekście, jako szczególnie istotne postrzegamy nadanie nowemu NPS rangi projektu strategicznego na poziomie **Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**, która jasno wskazuje, że *„Wykorzystanie technologii cyfrowych, a w szczególności łączności za pośrednictwem szybkich sieci telekomunikacyjnych, będzie warunkiem poprawy sytuacji w każdym obszarze Strategii.”*, a *„Szerokopasmowy dostęp do Internetu, podobnie jak inne techniki informacyjno-komunikacyjne (ICT), stanowi katalizator wzrostu gospodarczego, zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. Poprawa dostępu do sieci nie wszędzie jednak wiąże się z jednakowym poziomem wzrostu produktywności.”*. Biorąc pod uwagę tak szeroki potencjalny zakres oddziaływania sieci szerokopasmowych, a także zdiagnozowany już szeroki wpływ rozwoju sieci na kluczowe dla każdej gospodarki wskaźniki tj. PKB, innowacyjność, efektywność pracy¹, a także nowe obszary jak gospodarka oparta na danych² szybkie i kompleksowe wsparcie rozwoju sieci powinno być realnym priorytetem całego rządu.

W pierwszej kolejności postulujemy jak najszybsze wdrożenie już przewidzianych w NPS zadań.

Powinny one objąć swoim zakresem jak najszerszy zakres inwestycji przyczyniając się do maksymalizacji ich efektów rozumianych, jako liczba gospodarstw domowych i przedsiębiorstw objętych szybką siecią, również na obszarach małych miasteczek i wsi. **Każde opóźnienie w tym zakresie będzie w naszej ocenie można rozpatrywać w kategorii utraconych szans rozwojowych.** Skoro, bowiem diagnozuje się, że cyfryzacja jest siłą napędową nowoczesnych gospodarek, a „dane są nową ropą” nie można liczyć, że inne kraje będą zwlekać ze stworzeniem warunków dla faktycznie powszechnej cyfryzacji opartej na szybkim internecie.

Jednocześnie w swojej aktualnej wersji, **projekt NPS jest dokumentem o charakterze bardzo technicznym**, który sprowadzić można do wskazania potrzeby rozwoju sieci, kalkulacji skali potrzeb, analizy technologii oraz przedstawienia listy koniecznych zmian prawnych służących poprawie warunków realizacji procesu budowlanego - **pozbawionym jednak podstawowych elementów operacyjnych, jak harmonogram, podział zadań czy system ewaluacji.** Równolegle, w naszej ocenie

¹ Technologie mobilne w nowoczesnej Polsce – odpowiedzialny rozwój i równe szanse, PwC, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji Cyfrowa przyszłość Polski. Fundamenty rozwoju konkurencyjnego gospodarki w dobie globalizacji” Deloitte, Amarach Research; FTTH Business Guide, FTTH Council, str. 16; Raport końcowy z badania dotyczącego wpływu rozwoju Internetu szerokopasmowego na społeczeństwo i gospodarkę w Polsce w ramach Projektu systemowego – działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu, 2015 r

² PRZEMYSŁ + Gospodarka oparta o dane, Ministerstwo Cyfryzacji



kluczowa strategia rządu dot. rozwoju sieci powinna odnosić się również do szerszego kontekstu rozwoju gospodarczego kraju w jego aktualnej sytuacji makroekonomicznej oraz geopolitycznej.

W celu realizacji Planu niezwykle istotne są również:

- uzupełnienie NPS o podstawowe elementy operacyjne, tj. harmonogram, podział zadań, system ewaluacji, w tym szczegółowe kryteria oceny realizacji celów;
- przedstawienie znaczenia rozwoju internetu w powiązaniu z aktualnymi priorytetowymi projektami rządu, w tym wynikającymi z SOR (aktualnie niejasny jest cel Załącznika 1, który ma znaczenie niemal wyłącznie informacyjne);
- estymacja korzyści z wdrożenia NPS
- estymacja ryzyka utraty potencjału rozwojowego w przypadku opóźnienia lub zaniechania wdrożenia
- wytyczne dla regulatora zakładające proinwestycyjne podejście do polityki regulacyjnej wobec rynku telekomunikacyjnego.

Odnosząc się do poszczególnych założeń projektu NPS:

1. Diagnoza potwierdza ogromną skalę wyzwań inwestycyjnych

Mimo przedstawionych w opracowaniu postępów w rozwoju sieci szerokopasmowych **Polska wciąż jest daleka od osiągnięcia celu wynikającego z obecnego NPS, polegającego na zapewnieniu powszechnego dostępu do Internetu o przepustowości łącza co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 roku.** Co więcej, cel ten może pozostać niezrealizowany ze względu na fakt, iż wiele białych obszarów, najtrudniejszych z punktu widzenia inwestycyjnego (ze względu na brak lub bardzo długi okres zwrotu z inwestycji) pozostało poza interwencją publiczną w ramach dotychczas przeprowadzonych konkursów POPC i nie należy tam oczekiwać szczególnego zainteresowania inwestycjami wyłącznie prywatnymi. Natomiast przedstawiony do konsultacji NPS nie daje wyraźnej odpowiedzi, w jaki sposób Polska zamierza ten cel zrealizować.

Przeprowadzone na potrzeby NPS analizy kosztów wdrożenia dla różnych wariantów przewidują **konieczność podjęcia wielomiliardowych inwestycji.** W celu zachęcenia do ich realizacji przewidziano szereg szczegółowych rozwiązań, które w naszej ocenie mogą przyczynić się do przyspieszenia realizacji niektórych inwestycji, a w przypadku sieci 5G w ogóle do umożliwienia jej wdrożenia. Chcielibyśmy jednak zwrócić uwagę na **ogólne warunki prowadzenia działalności w sektorze telekomunikacyjnym, wynikające z silnego reżimu regulacyjnego jak i licznych obowiązków, jakie poza zakresem swojej podstawowej działalności wykonywać muszą przedsiębiorcy telekomunikacyjni, w tym nowe, kosztochłonne obowiązki nakładane w drodze zmiany obowiązujących przepisów prawnych.** Uwzględniając aktualny stan tego silnie konkurencyjnego rynku wszelkie nowe koszty muszą wpływać na potencjał do realizacji celów określonych w NPS. Wobec powyższego **postulujemy wskazanie wprost w NPS, że ograniczane powinny być tego typu nowe obowiązki, a w przypadku ich wprowadzania powinny być jasno zwymiarowane w uzasadnieniu i OSR projektowanych przepisów.** W ten sposób możliwa będzie ocena wpływu nowych rozwiązań prawnych dotyczących sektora telekomunikacyjnego na możliwość realizacji celów NPS, w tym zdolność do realizacji własnych inwestycji oraz udziału w projektach współfinansowanych ze środków unijnych.



W NPS słusznie wskazuje się na bariery w postaci dostępu do infrastruktury komunalnej, w celu instalacji urządzeń radiowych małej mocy i doprowadzenia linii transmisyjnej. Innowacyjność i rozwój nowoczesnych rozwiązań muszą występować w zgodzie z zasadami uczciwej konkurencji i prawem telekomunikacyjnym.

Jednocześnie pragniemy zwrócić uwagę, iż diagnoza przeprowadzona w NPS powinna zostać uzupełniona o wpływ już wprowadzonych oraz planowanych regulacji na potencjał inwestycyjny operatorów w ostatnim czasie i w przyszłości. Bez prawidłowej diagnozy stanu faktycznego, wprowadzone środki zaradcze mogą okazać się nieprawidłowe i nieadekwatne.

2. Wyważona polityka regulacyjna kluczem do zachowania trendu inwestycyjnego

NPS wymaga wsparcia ze strony operatorów, dlatego też stworzenie przyjaznego środowiska regulacyjnego, przy docelowo zwiększeniu jakości usług korzyści dostępnych dla konsumentów, jest warunkiem kluczowym dla realnego włączenia się Polski w europejską inicjatywę stworzenia społeczeństwa gigabitowego. Z tego punktu widzenia niezwykle istotna jest właściwie prowadzona polityka regulatora rynku i nieobarczanie przedsiębiorców kolejnymi obowiązkami regulacyjnymi stawiającymi pod znakiem zapytania utrzymanie trendów inwestycyjnych, kluczowych w kontekście realizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego.

Polska pozostaje jednym z najbardziej regulowanych rynków telekomunikacyjnych w Europie. Mimo to rynki właściwe zostały do tej pory poddane jedynie dwóm cyklom regulacyjnym, co oznacza w praktyce odnoszenie się regulacji do stanu rynku sprzed kilku lat. Konieczne jest zatem włączenie w filozofię realizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego działań wszystkich regulatorów rynku telekomunikacyjnego i korelacja prac w oparciu o aktualne analizy rynkowe i cele przyświecające NPS. Konkurencyjność infrastrukturalna jest jedyną drogą do nadrobienia dystansu dzielącego Polskę od czołówki UE na drodze do zbudowania infrastruktury gigabitowej.

3. Dostęp do Internetu o wysokich przepływnościach i parametrach jakościowych jest potrzebny nie tylko przedsiębiorcom intensywnie obecnym w internecie

Jak trafnie zdiagnozowano w części opisowej samego NPS, dostęp szerokopasmowy może mieć znaczenie dla przedsiębiorców wszystkich sektorów, również w modelach jeszcze nie w pełni rozwiniętych. Proponujemy więc, aby w NPS szeroko zaadresować możliwości zapewnienia dostępu (stacjonarnego i mobilnego) dla przedsiębiorczości, szczególnie, że w założeniach nowej polityki spójności, zakłada się szersze niż dotychczas zaadresowanie środków na rozwój sieci także dla odbiorców biznesowych

4. Sieć 5G – NPS nie powinien przesądzać o modelu wdrażania

Odnosząc się do wdrożenia sieci 5G w Polsce NPS przedstawia możliwe zastosowania i ich znaczenie dla rozwoju kraju, diagnozuje koszty oraz przedstawia alternatywne modele wdrożenia, tj. model jednej sieci publicznej, jednej sieci współdzielonej, oraz organicznego rozwoju odrębnych sieci 5G. Wyraźnie wskazano przy tym, że *„Przyjmując cele technologiczne rozwoju 5G w ramach NPS oraz dedykując temu zagadnieniu odrębny dokument - Plan dla 5G w Polsce, Rząd RP podkreśla rolę sieci*



5G w dokonującej się obecnie rewolucji technologicznej.” oraz, że „Plan dla 5G w Polsce przedstawia sumę działań koniecznych do podjęcia na różnych szczeblach administracji państwowej, samorządowej i przedsiębiorców, które mają doprowadzić do osiągnięcia celu, jakim jest szybkie wdrożenie w pełnym wymiarze sieci 5G w Polsce. Rolą NPS jest natomiast osadzenie tych planów w kontekście wszystkich zamierzeń Rządu RP dotyczących rozwoju sieci szerokopasmowych w kraju.”.

Należałoby więc przypuszczać, że szczegółowe założenia dla wdrożenia sieci 5G zostaną określone na poziomie dedykowanego temu zagadnieniu dokumentu, tj. „Planu dla 5G w Polsce”, a NPS skupi się na niekonkluzywnych zagadnieniach ogólnych, jednocześnie określając możliwe koszty wdrożenia dla przyjętych założeń. Tymczasem, w projekcie NPS znajdują się już wyraźne sugestie dotyczące modelu wdrożenia sieci 5G w Polsce, które uzasadniać mają przedstawione analizy kosztów budowy sieci oraz zakładanego potencjału inwestycyjnego operatorów. Na str. 29 wskazano kategorycznie, że: *„Jak widać z powyższego wykresu, operatorzy są w stanie pokryć środkami własnymi koszty budowy sieci 5G wyłącznie w modelu współdzielenia i przy ziszczeniu się scenariusza pozytywnego – ale tylko w latach 2020 – 2022. W każdym pozostałym przypadku koszty budowy sieci 5G przewyższają finansowy potencjał operatorów.”.* Wnioskiem z tego zapisu jest, że niemożliwy do zrealizowania jest wariant budowy sieci 5G odrębnie przez poszczególnych operatorów. Tymczasem postulowanym przez część z kluczowych przedsiębiorców telekomunikacyjnych jest właśnie taki model organicznego rozwoju własnych sieci od standardu 3/4G do sieci 5G, podobnie jak ma to miejsce w zakresie modernizacji sieci miedzianych do sieci światłowodowych. Z drugiej strony w samym NPS trudno doszukać się konkretnych założeń dla przyjętych estymacji, pozwalających na rzetelne odniesienie się do nich. Po stronie potencjału w szczególności pominięto możliwości dostosowania strategii finansowych operatorów do wyzwań związanych z wdrożeniem sieci 5G, a także możliwości wykorzystania środków unijnych perspektywy 2021-2027. Natomiast ze strony kosztów nie przedstawiono istotnych wyjściowych danych dla przyjętych wyliczeń, przyjmując do wyliczeń np. miasto Łódź, podczas gdy realnie mogą to być inne lokalizacje, a w zakresie wdrożenia celów na rok 2025 wskazując jedynie we wskaźnikach liczbę miast (69) jakie miały zostać pokryte siecią 5G. Jednocześnie nie przedstawiono założeń dla estymacji kosztów niedostępnych jeszcze powszechnie urządzeń sieci 5G.

Tym samym, w naszej ocenie, co najmniej przedwczesne jest formułowanie w NPS wniosków, które w zbyt daleko idący sposób zdają się wskazywać na model wdrożenia sieci 5G. Wnosimy o ich usunięcie z NPS.

5. Wsparcie popytu sektora przedsiębiorstw oraz samorządów, równie ważne jak gospodarstw domowych

Mimo ogólnego odwołania w projekcie NPS do szans generowanych przez rozwój sieci szerokopasmowych dla przedsiębiorstw różnych branż, a także znaczenia internetu dla całej gospodarki, w działaniach służących budowie popytu skupiono się na wsparciu osób fizycznych w trudnej sytuacji materialnej lub osobistej. To oczywiście niezwykle ważny cel, który wpisuje się

w naszej ocenie m.in. w założenia rządowego programu „Dostępność+” i którego realizację popieramy.

Równie istotne w naszej ocenie byłoby jednak rozważenie wprowadzenia systemowych rozwiązań wspierających także sektor przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, a także samorządy w zakresach tj.:

- promocja zastosowania internetu i cyfryzacji w przedsiębiorczości/realizacji zadań samorządu;
- informacja w zakresie możliwości ochrony przed cyberzagrożeniami;
- możliwość uzyskania wsparcia technicznego, organizacyjnego oraz ewentualnie finansowego potencjału wykorzystania internetu, w tym w zakresie cyfryzacji przedsiębiorstwa/samorządu.

6. Proponowane rozwiązania w zakresie stymulowania rozwoju infrastruktury powinny opierać się na mechanizmach niewymagających nieuzasadnionych transferów wewnątrz-sektorowych

Jakiegokolwiek działania państwa w zakresie stymulowania rozwoju infrastruktury powinny w pierwszej kolejności koncentrować się na usunięciu barier (rozumianych szerzej niż w NPS, tj. obejmujących wszelkie regulacje wpływające negatywnie na przychody, zyski lub koszty przedsiębiorców) oraz przeciwdziałaniu powstawaniu nowych barier tego rodzaju. Ponadto, zamiast utrzymywać daniny publiczne (np. opłaty za częstotliwości radiowe) na obecnym poziomie, które następnie miałyby w części zasilać fundusze celowe na rozwój infrastruktury (np. fundusz szerokopasmowy), należałoby przewidzieć mechanizmy pozwalające na ograniczenie tych danin. Transfery środków dokonywane przez państwo powinny być ostatecznością i powinny być stosowane, tylko jeśli inne wskazane powyżej mechanizmy nie zadziałały i w sposób, który nie powoduje subsydiowania jednych technologii kosztem innych.

7. Nie wszystkie zdiagnozowane słabe strony i zagrożenia zostały zaadresowane w formie zadań, a sama analiza SWOT nie uwzględnia wszystkich istotnych słabych stron i zagrożeń mających bezpośredni wpływ na przyszłe inwestycje

W przedstawionej analizie SWOT dot. infrastruktury telekomunikacyjnej i rynku usług szerokopasmowych zdiagnozowano niektóre z istniejących ryzyk związanych z rozwojem sieci szerokopasmowych.

Chcielibyśmy zwrócić uwagę, że niektóre z nich nie mają bezpośredniego przełożenia na planowane w NPS działania, podczas gdy to na nich dokument powinien skupiać swoją uwagę. Wśród takich wymienić można:

- *Niejednorodna praktyka organów administracji publicznej uczestniczących w procesie inwestycyjnym.*

W projekcie NPS nie przewidziano działania adresującego tą problematykę. Proponujemy doprecyzowanie planu o działania służące poprawie w tym zakresie, w szczególności poprzez dokonanie analizy i usunięcie/modyfikację przepisów, które są stosowane w sposób rozbieżny, działania szkoleniowe i informacyjne służące ujednoczeniu wykładni, przedstawianie przez odpowiednie resorty wyjaśnień/komentarzy do budzących rozbieżności przepisów.

- *Słaby popyt na wyższe przepustowości w firmach - braki kompetencyjne, niska świadomość i inne trudności we wdrażaniu rozwiązań wymagających wyższych przepustowości.*



LEWIATAN

W projekcie NPS, na str. 40 wskazano jedynie, że „Rząd RP powinien wspierać narzędzia umożliwiające agregację i ujawnianie zapotrzebowania gospodarstw domowych i firm na dostęp do internetu o wysokich przepustowościach”. W dalszej części dokumentu nie przedstawiono jednak żadnych konkretnych propozycji w tym zakresie. Proponowane są jedynie rozwiązania w zakresie gospodarstw domowych.

- *Słabe przygotowanie polskich firm, zwłaszcza MŚP, do funkcjonowania w Przemysle 4.0. Brak innowacyjności może spowodować, że Polska stanie się rynkiem zbytu dla zagranicznych technologii.*

W projekcie NPS nie przewidziano wprost działań w tym zakresie, ani nie odniesiono się do innych działań mogących adresować to zagrożenie.

- *Niedostatek siły roboczej i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia wielu równoległych inwestycji.*

W projekcie NPS nie przewidziano wprost działań w tym zakresie, podczas gdy staje się to jednym z kluczowych problemów inwestorów nie tylko branży telekomunikacyjnej.

- *Podobnie nie zaproponowano istotnych rozwiązań dotyczących zagrożeń tj.:*
 - *Brak mechanizmów pozwalających na obniżenie kosztów utrzymania sieci na terenach wykluczonych.*

Jednocześnie, niektóre z istotnych słabych stron i/lub zagrożeń w ogóle nie zostały zidentyfikowane w analizie SWOT zawartej w NPS. Naszym zdaniem NPS powinien zostać o nie uzupełniony, w szczególności ze względu na ich ogromny wpływ na ogólny klimat dla inwestycji prywatnych oraz możliwości inwestycyjnych operatorów telekomunikacyjnych. Są to:

- *Spadające przychody z usług dostępu do Internetu i wynikający z tego spadek wartości tego rynku*
- *Przyjmowane regulacje wpływające na obniżenie przychodów, zysków lub wzrost kosztów po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych*

Obydwa wskazane czynniki mają istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia przyszłych inwestycji prywatnych, ale również z punktu widzenia ewentualnego wsparcia ze środków publicznych i luki inwestycyjnej. Im mniejsze możliwości inwestycyjne oraz im słabsze perspektywy rozwoju rynku wymagającego kapitałochłonnych inwestycji, tym mniejsze zainteresowanie inwestycjami ze strony przedsiębiorców prywatnych. Zmniejszenie inwestycji prywatnych powoduje zatem zwiększenie potrzeb finansowania ze środków publicznych lub wzrost luki inwestycyjnej.

Konfederacja Lewiatan, KL/364/169/AM/2018

member of **BUSINESSEUROPE**



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 3
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900
fax (+48) 22 55 99 910
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m.st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy KRS

