

OPINIA

Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji [PIIT]

w ramach roboczych konsultacji projektu Narodowego Planu Szerokopasmowego

Dziękujemy za przekazanie do roboczych konsultacji wstępnego projektu Narodowego Planu Szerokopasmowego (NPS).

Opublikowany materiał niewątpliwie stanowi **istotny zbiór postulatów od lat przedstawianych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych zrzeszonych w Polskiej Izbie Informatyki i Telekomunikacji oraz innych organizacjach branżowych**. Może też być traktowany, jako punkt wyjścia do stworzenia faktycznie kompleksowego planu **urzeczywistniającego założenia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**, w której sieci szerokopasmowe są osią ekosystemu cyfrowego oddziałującego na pozostałe obszary Strategii i warunkują wykorzystanie ich pełnego potencjału rozwojowego.

Tym samym konsultowany **dokument odczytujemy, jako wartościową deklarację nadania rozwojowi sieci szerokopasmowych rzeczywistego i zoperacjonalizowanego priorytetu na poziomie całej Rady Ministrów**.

Zauważamy jednak, że **na poziomie ogólnym takie podejście było już sygnalizowane także w poprzedniej wersji NPS i innych strategiach, a ostatnio w sposób bardzo wyraźny potwierdzone w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**. Niestety jedynie częściowo przełożyło się to na **faktyczne ułatwienia w prowadzeniu działalności w sektorze telekomunikacyjnym**. Przysłać trzeba pozytywne efekty niektórych punktowych zmian w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci szerokopasmowych, a także skuteczne uruchomienie wsparcia w ramach 1. Osi Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa.

Myśląc jednak o realnym wsparciu inwestycji w sektorze telekomunikacyjnym i pozytywnym sygnale zachęcającym rynek do zaangażowania własnych środków na realizację kolejnych wyzwań związanych z wdrażaniem sieci gigabitowych oraz sieci 5G **należy mieć świadomość, że możliwości inwestycyjne sektora nie są determinowane wyłącznie przez pryzmat barier inwestycyjnych, ale również przez pozostałe warunki prowadzenia działalności, jako podmiot gospodarczy oraz jako dostawca usług telekomunikacyjnych**. **Możliwe do zaangażowania w inwestycje środki są wypadkową wielu składników**, wśród których wymienić można m.in: (1) możliwe do uzyskania przychody z działalności, uzależnione od (2) kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, (3) kosztów inwestycyjnych silnie zależnych m.in. o czasochłonności i skomplikowania procedur administracyjnych, (4) kosztów utrzymania sieci, w tym związanych z różnego rodzaju opłatami publicznoprawnymi i ich przewidywalnością oraz (5) cen usług, ale również czynniki takie jak (5) polityka regulacyjna Prezesa UKE, czy (6) nowe generujące koszty obowiązki nakładane w drodze zmiany obowiązujących przepisów prawa. **Usunięcie barier inwestycyjnych można traktować jako jedną z zachęt inwestycyjnych, jednak nie jest to podejście, które kompleksowo adresuje dzisiejsze potrzeby przedsiębiorców telekomunikacyjnych**.

Odnosząc się do aktualnej sytuacji polskiego sektora telekomunikacyjnego **należy potwierdzić trafnie zdiagnozowane w projekcie ustalenia dot. wciąż spadającego poziomu ARPU oraz bardzo niskich cen usług telekomunikacyjnych**, nawet tych o wysokich parametrach jakościowych. **Czynnikami wpływającymi na te wyniki są również rozszerzane obowiązki jakie „on top” swojej podstawowej działalności przedsiębiorcy muszą wykonywać.** Dotyczy to zarówno różnego rodzaju sprawozdawczości, udziału w procesie blokowania witryn internetowych, systemie cyberbezpieczeństwa, obowiązków dot. obronności i bezpieczeństwa, czy tych generujących bardzo istotne koszty wdrożenia jak chociażby regulacje roamingowe, a także planowane regulacje dot. połączeń międzynarodowych. Równolegle polityka regulacyjna Prezesa UKE zamiast faktycznie skupić się na promowaniu rozwoju sieci o parametrach wymaganych w NPS, zbyt ni nacisk kładzie na regulacje usług schyłkowych, czego przykładem jest planowane dalsze ograniczenie rynku połączeń głosowych w stałej lokalizacji wynikające z opracowywanej regulacji FTR oraz brak dalszej faktycznej deregulacji rynków konkurencyjnych. Nie prowadząc na poziomie wstępnej opinii do NPS szerszej polemiki dot. tych zagadnień, warto jedynie zwrócić uwagę, że w sektorze telekomunikacyjnym każdy dodatkowy obowiązek i każde narzucone działanie musi być przez przedsiębiorców pokryte w ramach dotychczasowego budżetu i co do zasady nie ma bezpośredniego przełożenia na ceny usług dla konsumentów. **To zasadniczo różni rynek telekomunikacyjny, od chociażby rynku energetycznego, w którym ewentualne dodatkowe koszty działalności mogą skutkować wzrostem cen**, czego zresztą jesteśmy obecnie świadkami.

W tym kontekście, trudno również nie zaznaczyć wątku operatorów usług cyfrowych, tzw. OTT's. Nie kwestionując ich ogromnego wkładu w rozwój internetu, jako takiego, tak rozważając kwestie wsparcia sieci szerokopasmowych, nie można pominąć faktu, że pozostają oni zasadniczo poza reżimem regulacyjnym w UE i w Polsce, mimo, że część usług posiada bardzo zbliżone cechy do tradycyjnych usług telekomunikacyjnych. Jednocześnie nie ponoszą kosztów związanych z potrzebą ciągłej rozbudowy sieci i jej utrzymania – to spoczywa na przedsiębiorcach telekomunikacyjnych, którzy zresztą w myśl wymogu zachowania neutralności sieci mają bardzo ograniczone możliwości rekompensaty ponoszonych kosztów. Tym samym uważamy, że zagadnienia łańcucha wartości w internecie, dotychczas poruszone w NPS, nie powinny być w toku jego aktualizacji całkowicie pominięte.

Powyższe rozważania sprowadzają się do konstatacji, że **sektor telekomunikacyjny bez wyraźnego wsparcia ze strony administracji publicznej, również tej na poziomie samorządowym, może mieć w obecnej sytuacji trudności z pełną realizacją założeń nowej polityki szerokopasmowej.** Utrzymanie lub opóźnione zaadresowanie kwestii związanych z barierami inwestycyjnymi, a także innymi obszarami wpływającymi na możliwości inwestycyjne będzie negatywnie oddziaływać na realizację celów w perspektywie do 2025 r. Bezpośrednio **można to rozważać w kategoriach utraconych potencjałów inwestycyjnych sektora**, rozumianych, jako brak możliwości maksymalizacji faktycznych wydatków na sieć, w obliczu konieczności uwzględnienia szeregu innych obowiązków i kosztów, w tym ryzyka związanego z potencjalnym nałożeniem nowych obowiązków. W praktyce będzie się to wyrażać w mniejszej niż byłaby możliwa liczbie gospodarstw domowych, jakie zostaną objęte zasięgiem szybkich nowoczesnych sieci światłowodowych i bezprzewodowych. Tylko na przykładzie wdrażania 1. Osi POPC widać, że gdyby niektóre ze znanych przed uruchomieniem

programu, a dopiero teraz ujętych w strategii rządu barier usunięto wcześniej, efektywność jego wdrożenia mogłaby być jeszcze wyższa. Podobnie części problemów mogłyby unikać projekty regionalnych sieci szerokopasmowych.

Temu zjawisku **może zapobiec jedynie niezwłoczne, faktyczne i zorientowane na osiągnięcie celów NPS działanie całego rządu i samorządów wdrożenie rozwiązań kompleksowo adresujących wyzwania stawiane przez rynek telekomunikacyjny**. PIIT, występując jako przedstawiciel kluczowych podmiotów tego rynku deklaruje pełne wsparcie w tym procesie.

Wstępne uwagi i propozycje szczegółowe

Odnosząc się bezpośrednio do treści projektu NPS, jakkolwiek **wymaga on dalszych prac zarówno w warstwie merytorycznej, jak i redakcyjnej, tak jako propozycja wyjściowa w swojej znaczącej części zasługuje na zdecydowane poparcie**.

W szczególności za istotne postrzegamy:

- wyrażne **zobowiązanie z poziomu całej Rady Ministrów dotyczące konieczności intensywnego wsparcia rozwoju sieci szerokopasmowych**;
- trafną **identyfikację znaczenia sieci szerokopasmowych dla rozwoju różnych sektorów gospodarki**, a w efekcie dla konkurencyjności całej gospodarki narodowej;
- skupienie na **realizacji celów długoterminowych**, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności rozwoju sieci stacjonarnych i bezprzewodowych o najwyższych parametrach, w szczególności **sieci światłowodowych i 5G**;
- niemal kompletną **identyfikację najistotniejszych barier w zakresie rozwoju sieci stacjonarnych i bezprzewodowych i zapowiedź ich usunięcia**;
- zapowiedź **kontynuacji wsparcia finansowego rozwoju sieci z wykorzystaniem funduszy unijnych**;
- zaadresowanie **problematyki budowy popytu na usługi szerokopasmowe wysokiej jakości**;
- zdiagnozowanie **problemu spadającej wartości rynku, w tym coraz niższego średniego miesięcznego ARPU i wpływu tych faktów na skłonność polskich operatorów do zakrojonych na szeroką skalę inwestycji**, szczególnie na obszarach o wyższym ryzyku inwestycyjnym.

Dostrzegamy oczywiście, że **istotna część planowanych do realizacji zadań określona jest na bardzo ogólnym poziomie** i pozwala na ustalenie ich faktycznej treści jedynie na poziomie kierunkowym, tak na tym etapie prac można uznać to za zabieg znajdujący uzasadnienie w konieczności zapewnienia wystarczającej elastyczności na etapie wdrożeniowym. Jednocześnie **zakładamy, że na etapie przygotowań do wdrażania poszczególnych zadań określonych w projekcie NPS będą one poddawane szczegółowym konsultacjom** tak aby ich ostateczny kształt uwzględniał aktualny stan rozwoju rynku, jego potrzeby, a w efekcie był maksymalnie efektywny.

Jednocześnie z uwagi na planowaną aktualizację diagnozy oraz przedstawionych wyników modelu szacowania kosztów inwestycji niezbędnych do osiągnięcia celów NPS, **na tym etapie nie odnosimy się do szczegółowych wyliczeń** w nich przedstawionych. Warto jednak podkreślić, że przedstawione

wyniki wykazują wciąż bardzo wysokie zapotrzebowanie na inwestycje szerokopasmowe, co tym bardziej uzasadnia szybkie wdrożenie przewidzianych w NPS zadań, a także uzupełnienie dokumentu o inne kluczowe zagadnienia.

Uwzględniając roboczy charakter konsultacji zastrzegamy możliwość przedstawienia szerszego stanowiska w toku oficjalnego procesu konsultacyjnego.

1. Dotyczy pkt 3.2. „Zapewnienie dostępu do sieci 5G dla lepszej łączności bezprzewodowej i nowych rozwiązań technologicznych”

W przedmiotowym rozdziale **ujęto potencjał sieci 5G do rozwoju szeregu branż, które dotychczas nie zawsze uwarunkowane były możliwościami sieci telekomunikacyjnych**. Odniesiono się również do znaczenia sieci dla rozwoju gospodarczego kraju.

Rozwiązania służące wdrażaniu sieci 5G w zakresie warunków realizacji inwestycji oraz potencjalne rozwiązania dot. finansowania zostały już w NPS zaznaczone. W naszej ocenie **warto również poruszyć głębiej kwestie potrzeby wsparcia budowy świadomości potencjału oferowanego przez sieci 5G, a tym samym wsparcia budowy popytu na usługi w nich świadczone**. Powinno to być traktowane, jako zachęta inwestycyjna dla operatorów komercyjnych do szybkiego i możliwie szerokiego wdrożenia nowej techniki komunikacji bezprzewodowej. W tym kontekście, **szczególnie istotne mogą być zagadnienia związane z szeroko rozumianym IoT**. Wobec tego **proponujemy uzupełnienie NPS o założenie realizacji następujących zadań:**

- wdrożenie rekomendacji wypracowanych i przyjętych w ramach powołanych w Ministerstwie Cyfryzacji grup roboczych, w szczególności Grupy ds. internetu rzeczy, a częściowo również Grupy ds. AI oraz Grupy ds. cyberbezpieczeństwa;
- wykorzystanie potencjału sektora zamówień publicznych - wdrożenie narzędzi promujących wykorzystanie rozwiązań IoT w projektach realizowanych w formule zamówień publicznych, w tym partnerstwa publiczno-prywatnego przez samorzady i inne podmioty publiczne, np. w szerokim obszarze smart city czy pojawiającym się obszarze smart rural;
- promowanie wdrażania innowacyjnych rozwiązań, w tym w sferze fiskalnej;
- identyfikacja i usunięcie barier prawnych związanych z wdrażaniem nowoczesnych rozwiązań IoT w sektorze telekomunikacyjnym, samorządach i przemyśle;
- promowanie otwartych standardów komunikacji umożliwiających współdzielenie i pozyskiwanie danych z różnych systemów różnych producentów.

2. Dotyczy pkt 5.1. Likwidacja barier inwestycyjnych – str. 32

We wstępie trafnie zauważono, że kluczową barierą inwestycyjną jest opłacalność ekonomiczna, a właściwie jej brak występujący na niektórych obszarach. Mimo tej konstatacji w dalszej części, w zakresie wylistowania barier nie uwzględniono wprost kwestii ekonomicznych, skupiając się na ograniczeniach dotyczących realizacji inwestycji. Wobec powyższego wnosimy **o uzupełnienie listy na str. 32 (3 punkty) o kwestie dotyczące ograniczeń wynikających z braku wystarczająco pobudzonego popytu**. Równolegle w pkt 6 dotyczącym w szerszym zakresie popytu należy

uwzględnić nie tylko popyt na poziomie gospodarstw domowych, ale również popyt z poziomu sektora publicznego i biznesu.

Dodatkowo punkty a-d na stronach 32-33 proponujemy przeredagować, ponieważ w aktualnym brzmieniu nie tyle określają grupy barier, ale przyczyny, dla których bariery nie zostały dotychczas usunięte. W pkt d sugerujemy jednocześnie zmianę sformułowania „bariery egzekucyjne” zwrótem „bariery wykonawcze”.

Jednocześnie w pkt d na str. 34 proponujemy doprecyzowanie, że **działania regulacyjne i egzekucyjne Prezesa UKE powinny być nakierowane na wsparcie rozwoju nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych.**

3. Dotyczy pkt 5.2. Środki polityki spójności Perspektywa finansowa 2021-2027 – str. 36

Rozumiejąc **jedynie ogólne zaznaczenie zagadnień przyszłej perspektywy finansowej**, proponujemy dodanie odniesienia nie tylko do przyszłych funduszy przeznaczonych bezpośrednio na sieci. Pewne **znaczenie mogą mieć również programy centralne Komisji Europejskiej**, takie jak zrewidowany CEF, Invest EU oraz Digital Europe. Zaznaczyć można również liczne odwołania do potrzeby cyfryzacji obszarów wiejskich w proponowanej przez Komisję **nowej wspólnej polityce rolnej, które wyrażają się w idei wdrażania rozwiązań SMART nie tylko w miastach i przemyśle, ale również na wsi.**

4. Dotyczy pkt 5.3 Środki krajowe Fundusz szerokopasmowy – str. 36 i nast.

W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga sposób wskazania średniorocznego dochodu budżetu państwa z tytułu opłat wnoszonych do Prezesa UKE przez podmioty rynku telekomunikacyjnego. Określono go **na poziomie 700 mln zł, przy czym zdaje się to odnosić jedynie do 2017 r. Dochód uzyskany jedynie w zeszłym roku trudno uznać za średnią, szczególnie, że w poprzednim roku budżet został zasilony kwotą ok 9,2 mld zł z tytułu aukcji 800 MHz.** W naszej ocenie w oszacowaniu średnich dochodów należy uwzględnić również te kwoty jako istotną kontrybucję do budżetu państwa.

5. Dotyczy pkt 6.2. Działania wspierające popyt

Wnioskujemy o **uzupełnienie opisu działań wspierających popyt także o znaczenie wdrażania i popularyzacji rozwiązań e-administracji oraz e-zdrowia.**

6. Dotyczy pkt 7 JAK BĘDZIE MONITOROWANA REALIZACJA NARODOWEGO PLANU SZEROKOPASMOWEGO?

Aktualny NPS zawiera informacje o planowanym terminie i podmiotach odpowiedzialnych za wdrożenie poszczególnych zadań. **Sugerujemy wprowadzenie takiego harmonogramu do konsultowanego projektu NPS.** W innym przypadku znacząco utrudnione będzie monitorowanie realizacji NPS.

7. Dotyczy Załącznik 4. Zidentyfikowane kluczowe bariery prawne

W warstwie redakcyjnej sugerujemy zastąpienie zwrotów tj. „w naszej ocenie”, „podkreślamy”, „jak się wydaje”, „proponujemy rozważyć” itp. właściwe dla opracowań eksperckich, sformułowaniami odpowiadającymi charakterowi dokumentu jako strategii rządu RP.

7.1. Bariera – wysokość opłat za umieszczenie urządzeń w pasie drogowym – str. 87

PIIT od lat sygnalizuje **problematykę wysokości, zróżnicowania i niestabilności w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego dróg samorządowych** szczególnie w porównaniu do stawek obowiązujących dla dróg zarządzanych przez GDDKiA. Popierając zidentyfikowaną barierę oraz wskazany sposób jej usunięcia postulujemy uzupełnienie opisu o nawiązanie do obowiązującego przepisu art. 40f ustawy o drogach publicznych wskazującego na konieczność aktualizacji wysokości opłat, określonych w obowiązujących już decyzjach do poziomu wynikającego ze stawek planowanych do wprowadzenia w przyszłej propozycji legislacyjnej.

7.2. Bariera – dostęp do budynków

Proponujemy uzupełnienie o **wprowadzenie rozwiązań umożliwiających efektywne wyposażenie istniejących budynków w instalacje telekomunikacyjne** zgodne z wymaganiami dla nowych budynków lub zbliżone do nich.

7.3. Barierę dotyczącą wykorzystania słupów energetycznych

W zawartej na str. 98-99 liście proponujemy **uzupełnienie o wymaganie dotyczące prowadzenia prac w technologii prac pod napięciem oraz uzyskania związanych z tym certyfikatów**. Zagadnienie to było szczegółowo omówione w stanowisku PIIT przedstawionym w toku pilotowanych przez Prezesa UKE prac nad ofertą wypracowaną przez Polskie Towarzystwo Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej. W naszej ocenie wymaganie to jest **zupełnie bezzasadne w przypadku instalacji linii telekomunikacyjnych na podbudowie słupowej**, prowadzonych w bezpiecznych, określonych w przepisach BHP odległościach od linii elektroenergetycznych.

Dodatkowo proponujemy **wprowadzenie, w ramach postępowań przed Prezesem UKE, wymogu analizy dostępności infrastruktury telekomunikacyjnej, w tym zrealizowanej w ramach funduszy unijnych, która mogłaby służyć alternatywnie do dostępu do słupów OSD realizacji szybkiej sieci szerokopasmowej**. Istnienie dostępnej technicznie i ekonomicznie infrastruktury telekomunikacyjnej, podobnie jak w postępowaniach na gruncie art. 30 megaustawy, mogłoby uzasadniać odmowę wydania decyzji o dostępie do słupów. W naszej ocenie przede wszystkim promowane powinno być wykorzystanie dostępnych zasobów sieci szerokopasmowych.

7.4. Cyfryzacja map i procesu inwestycyjnego

W zakresie barier inwestycyjnych należy wskazać również istniejące ograniczenia wynikające z braku powszechnej dostępności map wektorowych dopuszczalnych do stosowania w toku procesu inwestycyjnego. Równoległe należy dążyć do cyfryzacji wszystkich procedur realizowanych w toku procesu inwestycyjnego.

7.5. Dodatkowe bariery inwestycyjne

Ponadto zaznaczamy, że w stanowisku PIIT z kwietnia br. dotyczącego opinii w sprawie aktualizacji NPS sygnalizowane były następujące bariery, które nie znalazły w naszym odczuciu odzwierciedlenia w przedstawionym do konsultacji tekście NPS:

- a. Zapewnienie przewidywalności otoczenia prawno-regulacyjnego; organy administracji państwowej powinny podejmować aktywne działania na rzecz niepogarszania warunków, w jakich inwestorzy decydowali się na podejmowanie inwestycji – zarówno ze środków prywatnych jak i przy wsparciu środków publicznych.
- b. Wprowadzenie obligatoryjnych terminów podejmowania decyzji/udzielania odpowiedzi przez wszystkich interesariuszy w procesie inwestycyjnym w celu ograniczenia czasu uzyskiwania zgód inwestycyjnych. Dalsze skrócenie terminów wydania decyzji, zgód, czy pozwoleń w toku realizacji inwestycji. Wskazanie 1 punktu decyzyjnego dla wszystkich interesariuszy.
- a. W maksymalnym zakresie należy wprowadzić procedury realizacji inwestycji w trybie zgłoszeniowym lub zrezygnować z tego trybu dla najprostszych inwestycji. Integracja zgód inwestycyjnych, opinii, uzgodnień do jednego zgłoszenia. Maksymalizacja wykorzystania przez organy posiadanych już przez nie danych i informacji.
- b. Pełna cyfryzacja map.
- c. Przyspieszenie i standaryzacja postępowań dot. dostępu do budynków. Termin wydania decyzji na dostęp do nieruchomości przewidziany Megaustawą (60 dni) jest nieegzekwowalny. Zwiększenie wiedzy dot. obowiązków zarządców i właścicieli nieruchomości poprzez organizację przez Urząd Komunikacji Elektronicznej cyklu dedykowanych warsztatów dla przedstawicieli tego środowiska.
- d. Wprowadzenie mechanizmów umożliwiających wydawanie wiążących interpretacji dot. przepisów regulujących proces inwestycyjny.
- e. Wprowadzenie do OSR oceny wpływu projektów aktów prawnych na obszar cyfryzacji i telekomunikacji.
- f. Praktyczne wykorzystanie przepisów dot. ofert ramowych na dostęp do infrastruktury technicznej, a także większych (powyżej 10 budynków) zarządców budynków, lasów państwowych, terenów zamkniętych (art. 35a).
- g. Wprowadzenie rozwiązań ograniczających występowanie nadużyć na rynkach telekomunikacyjnych, które negatywnie odbijają się na interesach konsumentów oraz przedsiębiorców, w których sieci nadużycia są dokonywane.
- h. Brak wprowadzania nowych obciążeń i obowiązków realizowanych na rzecz państwa i luźno związanych z prowadzeniem podstawowej działalności telekomunikacyjnej oraz generujących konieczność ponoszenia dodatkowych środków, które tym samym nie mogą być alokowane na inwestycje.
- i. Wyrównanie (level playing field) praw i obowiązków między podmiotami działającymi na substytucyjnych rynkach w tym w zakresie cyfryzacji relacji z konsumentami, a także możliwości szerszego wykorzystania danych.

- j. Optymalizacja obowiązków regulacyjnych, w szczególności skupienie polityki wyłącznie na obszarach realnie wymagających interwencji Prezesa UKE i mających wpływ na zwiększenie wartości rynku.
- k. Wprowadzenie możliwości pełnej cyfryzacji relacji przedsiębiorców z użytkownikami usług telekomunikacyjnych.