

Streszczenie Raportu Końcowego „Ocena ex-ante instrumentów finansowych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa”.

Logika badania

Art. 37 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 wskazuje na konieczność przeprowadzenia oceny ex-ante instrumentów finansowych planowanych do zastosowania w programach operacyjnych na lata 2014-2020.

W Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 rozważono wykorzystanie instrumentów finansowych w ramach Działania 1.1 *Wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach*. Działanie obejmuje wyłącznie wsparcie projektów inwestycyjnych, które mogą być co do zasady rentowne. Świadczy to o możliwości zastosowania instrumentów finansowych.

Aby zapewnić efektywne wykorzystanie instrumentów finansowych w ramach programu operacyjnego muszą one stanowić odpowiedź na zidentyfikowane niedoskonałości rynku oraz inne bariery w zakresie finansowania infrastruktury szerokopasmowej przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Celem głównym badania była ocena zasadności i zakresu zastosowania instrumentów finansowych w PO PC 2014-2020. Badanie stanowi podstawę do określenia w jakim zakresie występuje zawodność mechanizmów rynkowych lub nieoptymalny poziom inwestycji, a także wskazuje szacunkowy poziom i zakres zapotrzebowania na inwestycje publiczne, w tym typy instrumentów finansowych, które mają uzyskać wsparcie w ramach PO PC 2014-2020.

Zastosowanie instrumentów finansowych musi odwoływać się do aktualnej sytuacji przedsiębiorców i rynku telekomunikacyjnego. Istotna zmiana tej sytuacji może prowadzić do konieczności aktualizacji oceny ex ante.

Ocenie ex ante poddano zatwierdzoną przez Komisję Europejską wersję Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa z grudnia 2014 r.

Metody badawcze

Ocena ex ante dla instrumentów finansowych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa wykorzystuje, oprócz analizy danych zastanych, szereg technik badań terenowych. Wykonano badanie ankietowe (metodą CATI/CAWI) z przedstawicielami strony popytowej, którymi byli przedsiębiorcy (operatorzy) telekomunikacyjni. Realizują oni inwestycje szerokopasmowe i dotychczas mogli być beneficjentami wsparcia bezzwrotnego na te cele. Będą również ostatecznymi odbiorcami wsparcia finansowego. Z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi przeprowadzono również telefoniczne wywiady pogłębione.

Z przedstawicielami strony podaźowej, którymi są potencjalni pośrednicy finansowy, przeprowadzono z kolei indywidualne wywiady pogłębione. Opisywana technika badawcza objęła także reprezentantów zbiorowości przedsiębiorstw telekomunikacyjnych oraz ekspertów ds. infrastruktury szerokopasmowej.

Ważny element badania stanowiły również warsztaty i spotkania robocze z przedstawicielami Zamawiającego, Ministerstwa Cyfryzacji, Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Centrum Projektów Polska Cyfrowa, Banku Gospodarstwa Krajowego, Instytutu Łączności oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta. Osobną czynność badawczą stanowiło sporządzenie zagranicznych studiów przypadku.

W ocenie ex ante dokonano szacunku luki finansowej w dwojaki sposób. Po pierwsze, wykorzystano wyniki Modelu Kosztowo-Popytowego wykorzystywanego w obszarze prowadzonej polityki szerokopasmowej. Model ten zmodyfikowano zgodnie z rekomendacjami Wykonawcy, co było podstawą wniosku o wielkości i charakterystykach luki finansowania inwestycji szerokopasmowych w białych obszarach (pozbawionych dostępu NGA powyżej 30 Mb/s). Po drugie, dokonano niezależnie oceny luki finansowej na podstawie danych dostarczonych w ramach badania ilościowego.

Ocena ex ante składa się z pięciu części: diagnozy, oceny doświadczeń w finansowaniu inwestycji szerokopasmowych za pomocą instrumentów finansowych, rozważań dotyczących pomocy publicznej we wspieraniu inwestycji szerokopasmowych, propozycji strategii wykorzystania instrumentów finansowych, opisu zasad aktualizacji oceny ex ante.

Diagnoza

W badaniu ankietowym wzięło udział 406 przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Charakterystyki strukturalne badanej grupy operatorów (ze względu na wielkość) były zbliżone do tych określonych dla całej populacji przedsiębiorców telekomunikacyjnych wg danych UKE. Ankietowani pochodzili ze wszystkich polskich województw.

Wyniki badania ankietowego wskazują, że 63,8% przedsiębiorstw telekomunikacyjnych realizowało - w latach 2010-2015 - inwestycje polegające na budowie szerokopasmowych sieci dostępowych. Większość inwestycji miała małą skalę. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni inwestowali najczęściej w przedziale od 100 tys. zł do 0,5 mln zł (35,1% z nich).

Co trzeci operator inwestował wyłącznie na obszarach pozbawionych infrastruktury szerokopasmowej (białych). Większość (55%) dokonywała inwestycji zarówno na obszarach białych, jak i szarych lub czarnych (z istniejącą infrastrukturą szerokopasmową). Inwestowanie na obszarach białych wiązało się z większymi nakładanymi inwestycyjnymi, niż w planach dla szarych lub czarnych punktów adresowych.

Podstawowym źródłem finansowania inwestycji były środki własne operatorów (dla 92,7% z nich). Następnie kredyt lub pożyczka z sektora bankowego (30,1%). Finansowały one przede wszystkim mniejsze projekty inwestycyjne. Dotacje były źródłem finansowania inwestycji szerokopasmowych dla niewielkiej części przedsiębiorstw telekomunikacyjnych. Przyczyny nieubiegania się o wsparcie bezzwrotne stanowiły bardzo często trudności w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie oraz obawy dotyczące rozliczania projektu. W efekcie, zdecydowaną większość inwestycji szerokopasmowych realizowano bez udziału interwencji publicznej. Wkład inwestora prywatnego stanowił marginalne źródła finansowania tego rodzaju inwestycji. Inwestycja szerokopasmowa zwraca się z reguły w okresie 10 lat od jej zakończenia.

Co trzeci badany operator nie podejmował inwestycji szerokopasmowych. Najważniejszym powodem rezygnacji był brak wystarczających środków finansowych 22,2% podmiotów nieposiadających wystarczających zasobów finansowych próbowało pozyskać kredyt lub pożyczkę. Zwraca uwagę wysoki odsetek decyzji odmownych ze strony banków. Ten problem dotknął 52% operatorów, którzy ubiegali się o kredyt.

Większość operatorów telekomunikacyjnych (60,8%) zamierza inwestować w ciągu kolejnych trzech lat. W tej grupie ponad 80% operatorów zamierza przeznaczyć na inwestycje pomiędzy 50 tys. zł a 10 mln zł. Średnio operatorzy zainwestują 2,4 mln zł. Mediana planowanych nakładów inwestycyjnych jest znacznie niższa i kształtuje się na poziomie 400 tys. zł. Głównym źródłem finansowania planowanych inwestycji, oprócz środków własnych, mają być dotacje z funduszy strukturalnych, a dalej źródła bankowe. Mimo deklaracji wyraźnej preferencji dla finansowania się dotacją, w ostatnich dwóch latach aż 2/3 respondentów nie otrzymało wnioskowanego wsparcia bezzwrotnego.

Znacznie więcej operatorów korzystało z cudzej szerokopasmowej infrastruktury dostępowej niż udostępniało swoją (52,6% wobec 21,5% respondentów). Dla 68,2% ankietowanych udostępnianie własnej infrastruktury szerokopasmowej było opłacalne, choć dla większości udostępniających (52%) wiązało się ze spadkiem przychodów na użytkownika.

Dokonano oszacowania luki finansowania inwestycji w obszarach białych za pomocą Modelu Kosztowo-Popytowego. Uwzględniono dwa warianty dla technologii optymalnej, jak i najtańszej. W zależności od zastosowanej technologii, wielkość zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne mieści się w przedziale od 457 mln do 2 662 mln zł. Natomiast estymacji ogólnej luki finansowania dokonano w oparciu o wyniki badania ankietowego. Szacunek objął także obszary szare i czarne (niepozabawione sieci szerokopasmowej). Dla finansowania dłużnego luka finansowania w okresie 6 lat wyniosła od 1,77 mld zł do 2,44 mld zł, a dla kapitałowego – 200,7 mln zł.

Dotychczasowe doświadczenia

W Polsce realizowano wyłącznie dotacyjne programy wsparcia infrastruktury szerokopasmowej. Łącznie sfinansowano – w latach 2007-2015 – nakłady inwestycyjne w wysokości ok. 1,99 mld zł, przy dofinansowaniu Unii Europejskiej na poziomie 51%. Dotychczas nie funkcjonował instrument finansowy wspierający inwestycje szerokopasmowe operatorów telekomunikacyjnych. W niewielkim zakresie, operatorzy telekomunikacyjni korzystali z ogólnych środków wsparcia na rzecz przedsiębiorstw z sektora MŚP. Były to w zasadzie pożyczki o stosunkowo niskiej wartości z funduszy pożyczkowych, kredyty poręczane w programach gwarancji *de minimis*, a bardzo rzadko – przez fundusze poręczeniowe. Jeden operator telekomunikacyjny uzyskał wsparcie w programie KFK. W trakcie badania nie zidentyfikowano podmiotu, który specjalizowałaby się w finansowaniu inwestycji operatorów szerokopasmowych.

Projekty szerokopasmowe finansowano na świecie w bardzo różny sposób. Najpowszechniejszą formą finansowania jest – podobnie jak w Polsce – wykorzystywanie w tym celu środków własnych przez operatorów telekomunikacyjnych. Natomiast zewnętrzne źródła finansowania inwestycji szerokopasmowych mogą być bardzo różne, zarówno prywatne, jak i publiczne. Na obszarach zurbanizowanych i konkurencyjnych dominują w zasadzie pierwsze z wymienionych. Budowa sieci szerokopasmowych na obszarach wiejskich wymaga natomiast najczęściej subsydiowania.

Istnieją dobre praktyki wykorzystania instrumentów finansowych/zwrotnych w inwestycjach szerokopasmowych. Sposób finansowania zwrotnego inwestycji szerokopasmowych powinien być odpowiednio dostosowany i zależeć od specyfiki obszaru, na którym realizuje się przedsięwzięcie z zakresu budowy lub modernizacji tego rodzaju infrastruktury.

Pomoc publiczna

Szereg argumentów przemawia za rozszerzeniem form interwencji także na instrumenty finansowe. Służyłoby to zwiększeniu aktywności inwestycyjnej na obszarach białych NGA. Uzasadnia to m. in. rentowność inwestycji w części tych obszarów jak również duże zainteresowanie nimi ze strony

operatorów telekomunikacyjnych. Dalej znaczenie posiada elastyczność instrumentów finansowych, uproszczenie procesu inwestycyjnego i rozwój sieci szkieletowo-dystrybucyjnych w polskich regionach.

Zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne dotyczy także inwestycji w szarych i czarnych punktach adresowych. Problem luki finansowej, zwłaszcza w odniesieniu do mikro- i małych operatorów telekomunikacyjnych, pozostaje poważny i nierozwiązany. Wsparcie finansowe przyczyni się również do bardziej równomiernego rozwoju infrastruktury szerokopasmowej na terenie całego kraju. Ze względu na ograniczenia dotyczące preferencji w ramach pomocy *de minimis*, finansowanie będzie musiało – w szerszym zakresie – być udzielane na zasadach rynkowych. Interwencja pomocowa na obszarach szarych i ewentualnie czarnych wymaga jednak notyfikacji takiego projektu programu na podstawie art. 107 ust. 3 lit c. TFUE.

Strategia interwencji przy użyciu analizowanego instrumentu mieszanego

Proponujemy wyodrębnienie osobnego instrumentarium służącego wsparciu budowy lub modernizacji infrastruktury szerokopasmowej w postaci pożyczki szerokopasmowej. Uzupełni ona lukę w dotychczasowym systemie wspierania przedsiębiorstw za pomocą instrumentów finansowych. Zapewni wsparcie dostosowane do specyficznych potrzeb przedsiębiorstw telekomunikacyjnych oraz realizowanych przez nie inwestycji.

Instrument pożyczki szerokopasmowej będzie stanowić pierwszy w Polsce zwrotny mechanizm wsparcia na rzecz budowy szerokopasmowej infrastruktury dostępowej. Służyć będzie finansowaniu rentownych projektów inwestycyjnych. Zwiększy dostęp telekomunikacyjnych MŚP do finansowania dłużnego. Choć możliwe będzie również finansowania dużych operatorów, firmy z sektora MŚP powinny być preferowane.

Instrument pożyczki szerokopasmowej jest odpowiedzią na specyficzne potrzeby sektora telekomunikacyjnego. Mogą z niego korzystać wyłącznie podmioty znajdujące się w Rejestrze Przedsiębiorstw Telekomunikacyjnych prowadzonym przez UKE.

Instrument pożyczki szerokopasmowej powinien objąć swym zasięgiem zarówno obszary białe, pozbawione dostępu NGA o przepustowości powyżej 30 Mb/s, jak i obszary szare i czarne tym problemem niedotknięte.

Instrument pożyczki szerokopasmowej jest spójny z pozostałymi formami interwencji PO PC. Niekonkurencyjność wynika z przyjęcia czterech kryteriów demarkacyjnych w postaci rentowności białych obszarów inwestycyjnych, na których wsparcie dotacyjne powinno co do zasady być wyłączone. Nie przewiduje się realizacji analogicznych typów projektów w innych programach operacyjnych. Instrument nie będzie również negatywnie oddziaływał na ofertę komercyjnego finansowania inwestycji, gdyż ogólnie jest ona niedostępna dla operatorów telekomunikacyjnych.

Proponuje się ogólną alokację na instrument pożyczki szerokopasmowej na poziomie 1 mld zł (250 mln euro). Zaleca się z kolei przeznaczyć na komponent szkoleniowo-doradczy kwotę 20 mln zł (5 mln euro). Kapitał na pożyczki z programu powinien ogólnie osiągnąć poziom 850 mln zł. Instrument pozwoli na udzielanie przynajmniej 60 pożyczek rocznie oraz 360 – do końca 2023 r.

W celu zwiększenia skuteczności interwencji zalecono elastyczność w zakresie udzielania pożyczek, w tym możliwość preferencyjnego oprocentowania oraz zmian harmonogramu spłaty w pierwszych czterech latach. Pożyczka szerokopasmowa finansuje inwestycje w infrastrukturę dostępową na obszarach białych, szarych lub czarnych. Wartość wsparcia powinna mieścić się w przedziale od 20 tys. zł do 10 mln zł. Okres karencji w spłacie może sięgać 30 miesięcy.

Instrument zapewnia środki finansowe na realizowanie dużych i kapitałochłonnych projektów inwestycyjnych. Dostarcza tym samym długookresowego finansowania dla ryzykownych projektów z zakresu szerokopasmowej infrastruktury dostępowej. Można oczekiwać niewielkiego efektu mnożnikowego netto tego instrumentu. Wkład pośrednika finansowego do programu pożyczkowego powinien wynieść przynajmniej 5% alokowanych środków publicznych. Należy założyć wysoki poziom strat funduszu pożyczkowego, przynajmniej w odniesieniu do pożyczek udzielanych mikro- i małym operatorom telekomunikacyjnym.

Z wdrażaniem instrumentu wiąże się kilka ryzyk, w tym niedostatecznego popytu oraz zabezpieczeń. Negatywny wpływ mogą również mieć zmiany systemu podatków lokalnych. Z drugiej strony, ograniczenie niektórych ciężarów podatkowych może pozytywnie wpłynąć na skłonność operatorów do inwestowania, a tym samym korzystania z instrumentu pożyczki szerokopasmowej.

Aktualizacja oceny ex ante

Zaleca się przeprowadzenie przynajmniej dwóch aktualizacji oceny ex ante (do końca 2017 r. oraz po kolejnych trzech latach). Aktualizację uzasadniać będą w szczególności zmiany popytu inwestycyjnego, sytuacji na rynku telekomunikacyjnym lub ogólnych wskaźników gospodarczych. Inwestycje w infrastrukturę szerokopasmową są szczególnie wrażliwe na zmiany w systemie podatkowym. Ponadto, popyt na instrumenty finansowe może okazać się niedostateczny i wymagać modyfikacji programu wsparcia.