

# Opinia

o dokumencie pt.

"Strategia wsparcia rozwoju inwestycji  
kacyjnych w Polsce w latach 2008 -2011"



**Warszawa, 1 października 2008**

Andrzej J. Piotrowski

[www.spreadStrategies.biz](http://www.spreadStrategies.biz)

## Streszczenie

---

Przedmiotem niniejszej opinii jest firmowany przez Telekomunikację Polską tekst „**Strategia wsparcia rozwoju inwestycji telekomunikacyjnych w Polsce w latach 2008 – 2011**”. Został on umieszczony na stronach internetowych i dostarczony organom administracji. Użyte w tytule słowo „strategia” wskazuje na założenie, że dokument ma kształtować politykę państwa, szczególnie w sytuacji gdy przedkłada go jedna z największych grup kapitałowych w Polsce i największa w polskim sektorze telekomunikacyjnym. Struktura i poziom merytoryczny dokumentu nie uzasadnia jednak użycia terminu „strategia”. Tekst gromadzi wycinkowe oceny i przedstawia dziesięć postulatów, które nie spełniają kryteriów stawianych celom strategicznym. Publikacja nie prezentuje systemu zamkniętego w logiczną całość. Wybór przedstawionych zjawisk nie jest wynikiem systematycznego przeglądu, w rezultacie czego nie są one są miarodajne dla opisu stanu sektora telekomunikacyjnego w Polsce. Zamieszczone postulaty są pakietem niekoniecznie powiązanych ze sobą sugestii i nie wyczerpują całokształtu problematyki inwestycyjnej w sektorze.

Diagnozę sytuacji w sektorze oparto na pięciu kontrowersyjnych konstatacjach. W myśl pierwszej na słabe upowszechnienie Internetu w Polsce nie wpływają ceny, lecz słabo rozwinięta infrastruktura. Jest to pogląd odosobniony. W wielu publikacjach, choćby raporcie Komisji Europejskiej za 2007 rok<sup>1</sup>, wskazuje się na wysoki poziom cen usług telekomunikacyjnych w Polsce w odniesieniu do możliwości nabywczych ludności i słabo rozwiniętą infrastrukturę sieci dostępowej na terenach wiejskich. Natomiast w centrach dużych aglomeracji, gdzie świadczenie usług telekomunikacyjnych bardzo się opłaca, sieć TP S.A. jest najczęściej nieźle rozwinięta i stanem technicznym nie odbiega od sieci innych krajów europejskich.

Druga konstatacja dotyczy dotychczasowych inwestycji w sektorze, których główny ciężar miała ponosić TP SA. Jednak w stosunku do udziałów rynkowych TP SA inwestuje mniej niż operatorzy alternatywni. Dla podmiotów o przeszło rząd wielkości mniejszych, dysponujących mniejszą zdolnością kredytową i doświadczających utrudnień ze strony operato-

---

<sup>1</sup> Progress report on the single European electronic communications market 2007 (13th Report). Commission staff working document, volumes 1 & 2.

ra o znaczącej pozycji rynkowej ciężar ponoszonych inwestycji jest o wiele większy. Nastawienie TP SA można by raczej określić jako realizację zysków. Demagogiczne, a na dodatek sprzeczne z wcześniej zamieszczonymi w dokumencie informacjami, jest stwierdzenie: „...nie jest możliwe, przy aktualnej sytuacji regulacyjnej, oczekiwać, iż Grupa TP będzie w stanie dalej ponosić jako jedyna ciężar inwestycji i rozwoju rynku bez żadnej pomocy ze strony innych uczestników oraz administracji publicznej”.

Trzecia konstatacja dotyczy ocen praktyki regulacyjnej w sektorze. Zdaniem autorów w Polsce są bardzo liczne i rozległe obszary, na których funkcjonuje konkurencja. Do stwierdzenia stanu konkurencji na rynku wykorzystano unikalną, nie stosowaną nigdzie metodę polegającą na sprawdzaniu jedynie liczby firm oferujących usługę. W tej ocenie wykorzystano zarazem deklaracje operatorów mobilnych, co do obszarów dostępności usług UMTS. Dostęp w technice UMTS ani przez specjalistów ani nawet przez użytkowników nie jest kwalifikowany do podstawowych metod dostępu do Internetu, a jedynie do uzupełniających. W tej części tekstu od razu formułowany jest postulat realizowania polityki regulacyjnej „szytej na miarę”, co ma polegać na zlikwidowaniu w obszarach miejskich obowiązków nałożonych przez regulatora. Wytknięto zarazem regulatorowi wspieranie trendu substytucji telefonów stacjonarnych przez mobilne, podczas gdy obniżanie stawek za zakańczanie połączeń z sieci stacjonarnych do urządzeń mobilnych świadczy o czymś zgoła odmiennym. Błędem ze strony regulatora ma być też już samo rozważanie możliwości podziału TPSA. Zagrożenie podziałem ma uniemożliwiać TP SA podejmowanie inwestycji. Nie dostrzeżono, że np. po podziale brytyjskiego BT realizowane są ogromne inwestycje o wartości dziesiątków miliardów funtów w sieć następnej generacji – 21 CN. Nie uwzględniono nawet i tego, że w praktyce gospodarczej duże, trudne w efektywnym zarządzaniu przedsiębiorstwa czasem dzielą się same, gdyż zapewnia im to większe możliwości rynkowe.

Czwarta konstatacja jest stwierdzeniem, że obecny model partnerstwa publiczno-prywatnego jest w Polsce niedoskonały. Diagnozę powodów zawarto w jednym zdaniu: przepisy ustawy „okazały się zbyt rygorystyczne i trudne do spełnienia przez podmioty publiczne”. Wobec nie przedstawienia w tekście żadnych odniesień PPP do problemów sektora telekomunikacyjnego

analizowanie zaprezentowanych w opiniowanej pracy poglądów najlepiej przenieść na inne forum.

Piąta konstatacja jest lapidarna i wskazuje, że barierą w upowszechnianiu Internetu jest niewiedza „o możliwościach jakie daje wykorzystanie nowoczesnych technologii w życiu codziennym”. Nie jest jasne czy w dalszym toku rozważań autorzy przestrzegają przed niewykorzystaniem przez niewyedukowane społeczeństwo systemów eGovernment czy też ostrzegają, że jest „presja na wdrożenie systemów do elektronicznych form głosowania i składania petycji”.

W grupie dziesięciu postulatów początkowe trzy odnoszą się bezpośrednio do zagadnień związanych z rozluźnieniem instrumentów regulacyjnych promujących konkurencję. Postulat podwyższenia współczynnika WACC określającego kwalifikowany przez regulatora koszt kapitału w przypadku inwestycji o podwyższonym ryzyku jest niemożliwy w obecnym stanie prawnym, bowiem jako wynik uśredniony jest przypisany do konkretnego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, a nie do inwestycji. Przypadki w jakich WACC jest używany (wycena usług świadczonych dla operatorów alternatywnych) nie predestynują tego współczynnika do nowej roli, przeciwstawnej z dotychczas pełnionej. Postulat segmentacji geograficznej rynków regulowanych zmierza do przywrócenia nieskrępowanej dominacji TP S.A. na atrakcyjnych obszarach rynku. Znoszenie instrumentów regulacyjnych następuje w sytuacji, gdy stwierdzone zostanie działanie samoczynnych mechanizmów regulujących, a do wytworzenia takiej sytuacji jeszcze sporo brakuje. Postulat przestrzegania „rzeczywistych kosztów” przy ustalaniu stawek hurtowych jest oderwany od przesłanek dotyczących wyznaczania kosztów. Nie jest zadaniem regulatora przenoszenie na operatorów alternatywnych kosztów nieefektywności operatora o znaczącej pozycji rynkowej. Przyjęcie postulatu zneutralizowałoby instrumenty mające prowadzić do przywrócenia funkcjonowania mechanizmów rynkowych.

Czwarty postulat polegający na stworzeniu preferencyjnych stawek rozliczeniowych dla operatorów alternatywnych inwestujących w nowe sieci nie został wsparty wyliczeniami, które wskazywałyby potencjał takiego instrumentu. Jego wadą jest komplikowanie systemu rozliczeniowego oraz zakonserwowanie dotychczasowego modelu rozliczeń między operatorami, podczas gdy wyraźny jest trend przechodzenia na zryczałtowane opłaty od

użytkowników końcowych. Stary model jest najbardziej korzystny dla operatora o największym udziale w rynku, a jest to nadal TP S.A.

Postulat piąty dotyczy poprawy współpracy między operatorami przy zawieraniu umów. Problem polega jednak na tym, że choć jest wiele informacji medialnych<sup>2</sup> o utrudnieniach jakie powoduje TP S.A. to postulat dotyczy jedynie działań operatorów alternatywnych.

Postulat szósty dotyczący wykorzystania technik alternatywnych takich jak WiMAX nie zawiera diagnozy powodów słabego rozwoju tej techniki w Polsce. Sugestie dotyczące działania UKE są zgodne z obecną praktyką natomiast możliwość współpracy większych operatorów z samorządami nie została zarysowana w sposób mogący dawać nadzieję na wykorzystanie tej techniki adekwatnie do jej potencjału na przykład w połączeniu rozwiązań mobilnych i stacjonarnych, co dałoby operatorom dostęp do większych kwot przychodów i być może pozwoliło uzyskać rentowność na terenach wiejskich.

Postulat siódmy dotyczy wykorzystania funduszy UE na terenach poza dużymi miastami, gdzie wg dokumentu nie opłaca się inwestować w telekomunikację. Propozycje mają charakter utopii, gdyż przymierzając dane inwestycyjne z lokalizacji wskazanych jako wzorcowe<sup>3</sup> uzyskuje się kwotę inwestycji ok. 30 mld złotych co odpowiada 10% wszystkich funduszy na Narodową Strategię Spójności. Oznaczałoby to konieczność przesunięcia znaczących środków z budowy dróg, wodociągów, oczyszczalni itp. Przedstawiony sposób wykorzystania rodzi ponadto możliwość uznania, że takie środki okazałyby się niedozwoloną pomocą publiczną na rzecz TP S.A. i musiałyby zostać zwrócone na koszt podatnika.

Postulat ósmy jest przeniesieniem postulatów środowiska telekomunikacyjnego dotyczącego wykorzystania infrastruktury innych sektorów dla obniżenia kosztów inwestycyjnych. Zapisano go niepełnym zakresie pomijając niektóre sektory. Wdrożenie takiego postulatu mogłoby przynieść efekty ekonomiczne większe od sugerowanej w siódmym postulacie pomocy unijnej. Wystarczy zwrócić uwagę, że sieć teleenergetyczna, mogąca pełnić rolę bazy do podwieszenia światłowodów dochodzi praktycznie do każdego domu na wsi,

---

<sup>2</sup> Np. artykuł Jolanty Sobczyńskiej "TP SA blokuje Internet. Czy to odwet TP SA za zerwanie umowy?" opublikowany w POLSKA Dziennik Łódzki 26.09.2008

<sup>3</sup> Gminy Osiec I Żabia Wola w woj. mazowieckim

a jej użycie pozwoliłoby na zaoszczędzenie nawet do 30% nakładów przy równoczesnym skierowaniu opłat eksploatacyjnych na obniżenie kosztów dostawy energii elektrycznej.

Postulaty przyspieszonego wdrażania rozwiązań z grupy elektronicznej administracji, konsolidowania popytu oraz wykorzystania mechanizmów PPP są zarysowane powierzchownie i nie dają podstaw do oczekiwania, że mogłyby odegrać istotną rolę.

Na początku opiniowanego tekstu podano zasady, którym mają być podporządkowane proponowane rozwiązania. Przeprowadzona w niniejszej opinii analiza wskazuje, że żadna z tych zasad nie została spełniona, gdyż postulaty ani nie są nastawione na wspieranie mechanizmów rynkowych, ani nie rodzą nadziei na zwiększenie inwestycji natomiast łączą się ze skierowaniem środków publicznych na pomoc dla TP S.A., być może naruszając zasady dozwolonej pomocy publicznej. Duży poziom ogólności w prezentacji postulatów nie pozwala stwierdzić czy nie są oczekiwane szczególne gwarancje dla TP S.A. lub innego operatora, które mogłyby być niezgodne z prawem, ale podniesienie wśród zalet PPP kilkudziesięcioletniej gwarancji przychodów kłóci się z powszechnym poczuciem sprawiedliwości.

Za wyjątkiem ósmego i dziewiątego postulatu wszystkie pozostałe pośrednio lub bezpośrednio zwiększają obciążenia obywateli przy iluzorycznej możliwości zwiększenia korzyści. Przyjęcie postulatów w większości prowadziłoby do odbudowy dominującej pozycji TP S.A. niwecząc wyniki zastosowania mechanizmów regulacyjnych i można oczekiwać, że powrót do sytuacji mającej miejsce przez kilkanaście lat. Niestety utrzymało to polski sektor telekomunikacji na ostatnich pozycjach rynku europejskiego i powracanie do takich eksperymentów nie wydaje się działaniem ani korzystnym gospodarczo ani przynoszącym rozwiązanie problemów mieszkańców obszarów wiejskich.

## Spis treści

<b>Streszczenie .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Wprowadzenie.....</b>	<b>9</b>
1.1 Dokument przedmiotowy opinii .....	9
1.2 Dokumenty o charakterze strategicznym – uwagi metodyczne.....	9
1.3 Kwalifikacja ocenianego dokumentu .....	13
<b>2 Dyskusja zwartej w dokumencie diagnozy sytuacji .....</b>	<b>14</b>
2.1 Poziom cen detalicznych.....	14
2.2 Struktura inwestycji w sektorze.....	17
2.3 Aspekty polityki regulacyjnej .....	18
2.3.1 Lokalny kontekst instrumentów regulacyjnych.....	18
2.3.2 Trend zastępowania telefonii stacjonarnej mobilną.....	20
2.3.3 Możliwość wdrożenia podziału operatora, jako czynnik ryzyka hamujący inwestycje.....	22
2.4 Partnerstwo Publiczno Prywatne.....	23
2.5 Edukacja i eGov .....	24
<b>3 Dyskusja zawartych w dokumencie postulatów .....</b>	<b>25</b>
3.1 Regulowanie stopy zwrotu z ryzykownych inwestycji .....	25
3.2 Segmentacja geograficzna rynków regulowanych .....	27
3.3 Wprowadzenie obowiązku przestrzegania rzeczywistych kosztów świadczenia usług przy wyznaczaniu stawek hurtowych .....	28
3.4 Stworzenie zachęt do inwestycji poprzez premię za dostęp do nowo wybudowanej sieci .....	30
3.5 Kształtowanie ofert ramowych w celu maksymalizacji inwestycje operatorów ..	31
3.6 Intensyfikacja wykorzystania technik alternatywnych (WiMAX) .....	33
3.7 Intensyfikacja wykorzystania środków pomocowych UE jako element wsparcia rozwoju infrastruktury.....	34
3.8 Działania na rzecz maksymalizacji wykorzystania zasobów znajdujących się w gestii władz publicznych .....	36
3.9 Działania na rzecz stworzenia zachęt do podejmowania inwestycji oraz kreowania popytu na nowoczesną infrastrukturę .....	37

3.10	Dostosowanie ram prawnych Partnerstwa Publiczno-Prywatnego do wymogów inwestycji telekomunikacyjnych.....	38
3.11	Uwagi końcowe.....	39
<b>4</b>	<b>Podsumowanie .....</b>	<b>41</b>
4.1	Możliwe skutki proponowanych rozwiązań dla konkurencji i wolnego rynku .....	41
4.2	Możliwe skutki proponowanych rozwiązań dla równoprawnej pozycji operatorów telekomunikacyjnych.....	44
4.3	Możliwe skutki proponowanych rozwiązań w perspektywie interesu konsumentów i użytkowników końcowych.....	45
4.4	Możliwe skutki w aspekcie inwestycji w sektorze ICT w Polsce – po stronie Telekomunikacji Polskiej S.A., jak i pozostałych uczestników rynku telekomunikacyjnego .....	46
4.5	Możliwy wpływ proponowanych rozwiązań na strukturę rynku.....	47



# 1 Wprowadzenie

---

## 1.1 Dokument przedmiotowy opinii

---

W niniejszej opinii omówiony zostanie dokument zatytułowany „**Strategia wsparcia rozwoju inwestycji telekomunikacyjnych w Polsce w latach 2008 – 2011**”, opatrzony datą 28 sierpnia 2008 i umieszczony przez Telekomunikację Polską S.A. na swoich stronach w Internecie pod adresem:

<http://biuroprasowe.tp.pl/PressOffice/getFile.PressRelease.105930.po?oid=92064>.

Tekst opiniowanego dokumentu został przekazany organom Administracji Państwa i tym samym aspiruje on do roli materiału wskazującego przesłanki dla kształtowania całości kształtu polityki w zakresie inwestycji telekomunikacyjnych w trakcie obecnej kadencji Sejmu. Dokument został również przekazany Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, co jest spójne z treścią postulatów, które w istotnej części odnoszą się do zagadnień dotyczących polityki regulacyjnej sektora telekomunikacji w Polsce.

## 1.2 Dokumenty o charakterze strategicznym – uwagi metodyczne

---

Istnieje szereg dokumentów zawierających w tytule słowo „strategia”, które w treści odzwierciedlają jedynie pewne wybrane aspekty danego obszaru działalności organizacji lub państwa. Uproszczenie takie, choć czasem ułatwia zwrócenie uwagi na istotne dla autorów zagadnienia, rodzi niebezpieczeństwo wybiórczego ukierunkowania działań.

Profesjonalnie przygotowana strategia powinna być podporządkowana pewnym logicznym przesłankom dotyczącym sposobu dobierania:

- celów;
- działań, jakie mają do osiągnięcia tych celów doprowadzić;
- wskaźników umożliwiających stwierdzenie czy lub jakim zakresie dany cel został osiągnięty.

Istotną cechą strategii jest kompleksowość podejścia, nawet jeśli obszar, dla którego formułowana jest strategia, stanowi tylko pewien fragment możliwych aktywności. Oznacza to, że wydzielając obszar, który ma objąć strategia trzeba zadbać by możliwe było rozróż-

nienie mechanizmów wewnętrznych (endogenicznych) i zewnętrznych (egzogenicznych). Mechanizmy zewnętrzne pozostają poza zasięgiem celów strategicznych, np. żadne działania podejmowane w ramach sektora telekomunikacyjnego nie umożliwią utrzymania inflacji na określonym poziomie. Kompleksowość strategii polega na trafnym rozpoznaniu wszystkich mechanizmów wewnętrznych i takim wyznaczeniu celów by proponowane do ich osiągnięcia działania uwzględniały istotne cechy tych mechanizmów.

Strategia nie dotyczy zagadnień doraźnych, które są domeną przyjmowanych taktyk, lecz polityki długofalowej. W konsekwencji strategia jest wynikiem takiego dobrania celów by następowało odpowiednie zrównoważenie między rozbieżnymi interesami. W przypadku firm komercyjnych niezbędne jest np. wyśrodkowanie między zyskiem, a wizerunkiem firmy w oczach klientów i rozwojem przedsiębiorstwa. W przypadku strategii państwowych trzeba np. wyśrodkować między wpływami do budżetu, a korzyściami dla traktowanych podmiotowo indywidualnych obywateli. Wielowymiarowe, uwzględniające różne perspektywy, podejście do strategii upowszechniło się m. in. w wyniku prac Roberta Kaplana i Davida Nortona z 1996 roku<sup>4</sup>. O ile w przypadku przedsiębiorstw ugruntowała się praktyka dotycząca typowych perspektyw określających wymiary analizy o tyle w strategiach państwowych kierunki takie mogą być silnie uzależnione od analizowanego wycinkowego obszaru gospodarki lub życia społecznego.

Przy zestawianiu celów strategicznych dla obszaru dotyczącego inwestycji w sektorze telekomunikacyjnym z pozycji administracji państwowej logika podpowiada wybranie następujących perspektyw:

- A. zaspokojenie potrzeb jak najszerzej grupy usługobiorców (ceny i zakres oferty);
- B. wkład sektora w PKB i wpływy do budżetu z podatków (pośrednich i bezpośrednich) oraz opłat; przykładowo: wzrost całości rynku zwiększa przychody z VAT, wzrost efektywności operatorów zwiększa przychody z PIT itp.

---

<sup>4</sup> Kaplan R. S, Norton D.P., "The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action", 1996 Harvard Business School Press

- C. organizacja rynku telekomunikacyjnego i informatycznego zapewniająca efektywne wykorzystywanie zasobów, potencjału i w jak największym stopniu samoczynnie regulująca się<sup>5</sup>;
- D. tworzenie bazy do rozwijania coraz bardziej zaawansowanych usług niezbędnych w funkcjonowaniu społeczeństwa bazującego na wiedzy i informacji, usług w których efektywnie wykorzystywany jest rozwój technik i technologii elektronicznych.

Wymieniony jako przykład zbiór perspektyw ma sens porządkujący i może być zastąpiony innym zestawem. Jeśli jednak rysowane w strategii cele nie zostaną poddane pewnej logice uporządkowania pod względem perspektyw, według których oznaczane są wartości, to istnieje zagrożenie, że jej efektem będzie niezrównoważona, czyli inaczej chaotyczna polityka.

Kolejnym istotnym elementem profesjonalnej strategii jest unikanie błędu polegającego na określaniu celów jako działań. Działanie – jako proces – nie może być celem. Ponadto, zaślonięcie oczekiwanego celu przez podanie działania nie tylko uniemożliwia stwierdzenie czy cel został osiągnięty ale stwarza zagrożenie, że faktyczny cel będzie różnie rozumiany.

Nie jest konstruktywne stawianie za cel zmiany sposobu działania, metody lub reguły. Potrzeba takiej zmiany wynika z zainteresowania osiągnięciem określonego celu, a nie uwarunkowań. W efekcie postulowanie zmiany uwarunkowań – podobnie jak w przypadku stawiania działań za cel – zaciemnia rozpoznanie faktycznych celów. Chociaż może być tak, że sposób działania organu, czy nawet stosowana reguła, są błędne, to jednak działania prowadzące ich zmiany to zadanie dla organizacji ...lobbystycznych, a nie cel dla polityki na poziomie państwa.

Tabela 1 zestawia postulaty zawarte w „Strategii...”. Żaden z nich nie spełnia wymogów stawianych celom strategii. Postulaty 1 do 7 są sugestiami dotyczącymi zmian organizacyjnych lub mechanizmów stosowanych w systemie regulacyjnym. Postulaty 8 do 10 są

---

<sup>5</sup> Choć może to się na pierwszy rzut oka wydawać paradoksem – ingerencje podejmowane przez regulatora na rynku mają za zadanie w dłuższej perspektywie prowadzić do stworzenia sytuacji, w której odbywa się efektywna gra sił rynkowych.

propozycjami działań. W dokumencie nie wskazano też perspektyw określających bazowy system wartości dla przedstawionych postulatów. Próba przyporządkowania postulatów na podstawie deklarowanego przesłania<sup>6</sup> do przykładowego zestawu perspektyw wskazuje na dosyć przypadkowy dobór postulatów bez systematyki niezbędnej dla kompleksowej analizy wybranego obszaru.

**Tabela 1. Transpozycja określonych w „Strategii wsparcia rozwoju inwestycji telekomunikacyjnych...” postulatów na strategiczne perspektywy według deklarowanego rezultatu.**

Cel określony w „Strategii wsparcia rozwoju inwestycji telekomunikacyjnych...”	Perspektywa			
	A (klienta)	B (PKB i wpływy do budżetu)	C (organizacja rynku)	D (rozwój zaawansowanych technik)
1 Regulowanie stopy zwrotu z ryzykownych inwestycji	NIE	NIE	NIE	TAK
2 Wprowadzenie segmentacji geograficznej	NIE	NIE	TAK	NIE
3 Wprowadzenie obowiązku przestrzegania rzeczywistych kosztów świadczenia usług przy wyznaczaniu stawek hurtowych	NIE	NIE	TAK	NIE
4 Stworzenie zachęt do inwestycji poprzez premię za dostęp do nowo wybudowanej sieci	NIE	NIE	NIE	TAK
5 Optymalne kształtowanie oferty ramowych tak, aby maksymalizować inwestycje operatorów na rynku	NIE	NIE	TAK	TAK
6 Intensyfikacja wykorzystania technologii alternatywnych (WiMAX)	TAK	NIE	NIE	TAK
7 Intensyfikacja wykorzystania środków pomocowych UE jako element wsparcia rozwoju infrastruktury	TAK	NIE	NIE	TAK
8 Działania na rzecz maksymalizacji wykorzystania zasobów znajdujących się w gestii władz publicznych	NIE	NIE	NIE	TAK
9 Działania na rzecz stworzenia zachęt do podejmowania inwestycji oraz kreowania popytu na nowoczesną infrastrukturę	TAK	NIE	NIE	TAK
10 Dostosowanie ram prawnych Partnerstwa Publiczno-Prywatnego do wymogów inwestycji telekomunikacyjnych	NIE	NIE	TAK	TAK

<sup>6</sup> W dalszej części opinii przedyskutowane zostanie czy spełnienie postulatów może przynieść sugerowane w dokumencie rezultaty. W tym miejscu oceniana jest tylko kompleksowość deklarowanego podejścia.

### 1.3 Kwalifikacja ocenianego dokumentu

Mimo tytułu pozycjonującego opiniowany tekst w grupie dokumentów rangi strategicznej układ formalny, użyta metodyka i obejmowany zakres nie wskazuje na możliwość takiego traktowania. Oznacza to, że zawarte w opiniowanym tekście postulaty należy traktować jako nie tworzący kompletnego systemu<sup>7</sup> zbiór sugestii. Decyzja o przyjęciu lub odrzuceniu poszczególnych postulatów wymaga analizy w szerszym niż przedstawiono kontekście, w tym zbadania czy całość systemu regulacyjnego i polityki państwa w odniesieniu do sektora telekomunikacyjnego będzie tworzyć spójną całość. Przekracza to w oczywisty sposób zakres niniejszej opinii, która nie ma na celu stworzenia strategii, w odróżnieniu od intencji wyrażonych w tytule ocenianego dokumentu.

Jeśli jednak potraktować przedstawione w dokumencie postulaty jako pewien zbiór przy czynkowy, to w ich ocenie można się posłużyć doświadczeniem w regulacji i polityce inwestycyjnej sektora wyniesionym z rynku krajowego, europejskiego i innych systemów gospodarczych. W szczególności należy przyjąć, że polski system regulacji sektora jest integralną częścią systemu Unii Europejskiej, co odzwierciedlają przyjęte procedury. W tej sytuacji jego kształtowanie należy rozumieć jako kształtowanie systemu UE i dyskusja powinna odbywać się na poziomie międzynarodowym. Obecnie trwają właśnie konsultacje Komisji Unii Europejskiej związane ze stworzeniem przewidywalnego i jednolitego w podejściu dla wszystkich krajów członkowskich środowiska regulacyjnego dla inwestycji w sieci dostępne następnej generacji (ang. NGA – Next Generation Access).

W obszarach, w których krajowy regulator ma pozostawioną swobodę, choć przedstawianie różnych punktów widzenia i prowadzenie dyskusji jest jak najbardziej celowe, to jednak należy uznać niezależność organu jakim jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Tworzenie strategii i narzucanie UKE ograniczeń w kształtowaniu polityki regulacyjnej innych niż przewidziane Ustawą byłoby niebezpiecznym precedensem, naruszałoby wyznaczony regulacjami unijnymi status niezależnego regulatora i tym samym pozostaje poza sferą rozważań.

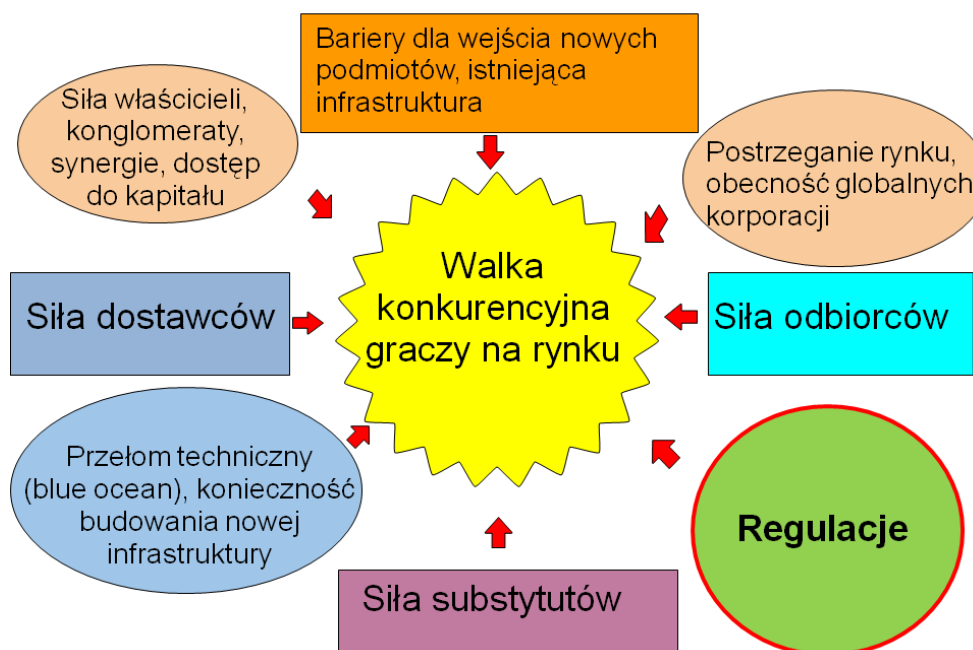
---

<sup>7</sup> Pojęcie systemu z definicji oznacza, że jest to zbiór tez i twierdzeń tworzący spójną całość. Określenie „kompletny” zostało tu użyte dla podkreślenia o jaką z cech systemu w tym przypadku chodzi.

## 2 Dyskusja zwartej w dokumencie diagnozy sytuacji

### 2.1 Poziom cen detalicznych

We wprowadzeniu do dokumentu słusznie stwierdzono, że zapleczem społeczeństwa bazującego na wiedzy jest rozwinięta pod względem jakości, nowoczesności i dostępności infrastruktura telekomunikacyjna. Trudno też było by nie zgodzić się z tezą, że niższe koszty korzystania z usług telekomunikacyjnych zwiększają potencjał gospodarczy nowoczesnych krajów. Jednak wskazywanie poziomu rozwoju infrastruktury jako elementu kluczowego dla obniżenia cen usług jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. W istocie, choć to właśnie jakość, nowoczesność i poziom dostępności infrastruktury tworzy w sektorze telekomunikacyjnym potencjał podaży to czynniki te są elementem koniecznym dla ustanowienia na rynku atrakcyjnej oferty, ale niewystarczającym. Próby uproszczenia opisu rynku – szczególnie przez uwypuklenie roli tylko jednego z czynników, muszą nieuchronnie prowadzić do złego diagnozowania procesów odbywających się w ramach sektora.



**Rysunek 1. Poszerzony zestaw oddziaływań rynkowych: pięć oddziaływań wg Michaela E. Portera i czynniki dodatkowe. Infrastruktura jest tylko jednym z czynników kształtujących rynek.**

O kształtowaniu się cen decyduje struktura oddziaływań na rynku, przedstawiana najczęściej jako układ pięciu sił Portera<sup>8</sup>. W koncepcji Michaela Portera, zgeneralizowanej dla różnych typów rynku, infrastruktura uwzględniana jest w oddziaływaniu związanym z barierą wejścia na rynek dla nowych podmiotów. W przypadku nowych usług, dla których infrastrukturę trzeba dopiero stworzyć zagadnienie to można by w zasadzie sprowadzić do kwestii wewnętrznej rynku rozgrywanej siłami konkurencji. Jednak nowa infrastruktura telekomunikacyjna bazuje na istotnych elementach starej, a więc jest jednak wśród czynników stanowiących barierę wejścia dla nowych podmiotów.

Na stronie piątej opiniowanego tekstu stwierdzono, że „coraz mniejszym hamulcem rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce jest poziom cen”. Argumentowane jest to przytoczoną za publikacją UKE obniżką w 2007 roku cen połączeń telefonicznych oraz własną oceną TP co do spadku cen za dostęp szerokopasmowy do Internetu, a następnie nie wspartym już danymi stwierdzeniem, że obecnie poziom cen osiągnął poziom zbliżony do równowagi. Na kolejnej stronie można przeczytać, iż „około 7% użytkowników posiada dostęp do Internetu na poziomie 1 Mb/s”, co tłumaczone jest barierami technicznymi, które uniemożliwiają świadczenie usługi o lepszych parametrach większej liczbie klientów.

Przedstawiona argumentacja powodu zdominowania rynku przez użytkowników usług o niewielkich przepływnościach pozostaje w sprzeczności z logiką określania bazowych czynników kształtujących zjawiska rynkowe. To czy ceny są hamulcem rozpowszechnienia usług nie zależy od dynamiki w zmianach cen, ale od relacji ceny do możliwości nabywczych. Oczywiście jest, że dla części potencjalnych klientów spadek cen będzie zachętą do korzystania, ale dla innej części będzie sygnałem, że warto jeszcze wstrzymać się z podpisywaniem terminowej umowy, gdyż niebawem ceny będą jeszcze atrakcyjniejsze. Tak więc dla trendu upowszechniania danej usługi nie jest to czynnik stanowiący.

Jednym z częściej poruszanych w mediach problemów polskiego sektora telekomunikacyjnego jest fakt, że od lat ceny usług telekomunikacyjnych, w tym dostępu do Internetu, odniesione do siły nabywczej kwalifikują rynek polski do grupy najdroższych w Unii Euro-

---

<sup>8</sup> Porter, M.E. (1979) "How competitive forces shape strategy", Harvard Business Review, March/April 1979



pejskiej. W raporcie Komisji Europejskiej za 2007 rok<sup>9</sup> wskazano, że mały poziom penetracji Internetu w Polsce wynika z małej gęstości sieci dostępowej na terenach wiejskich oraz mimo spadku cen w 2007 roku nadal wysokiej ceny usług w odniesieniu do możliwości nabywczych obywateli. Oznacza to, że statystyczny Polak musi być znacznie bardziej zdeteminowany aby podjąć decyzję o zakupie usług telekomunikacyjnych niż obywatele innych krajów. Taka determinacja nie musi być szczególnie silna u osób zamożnych jednak wraz ze spadkiem dochodów rodziny odgrywa coraz większą rolę. Logiczne jest więc, że skoro opcje usług o niższej przepływności są zauważalnie tańsze to najliczniejsza grupa klientów będzie się decydować właśnie na te usługi – jeśli w ogóle będzie mogła pozwolić sobie na dostęp do Internetu w domu. W efekcie oczywiste jest, że struktura cen za dostęp do Internetu odzwierciedlana jest w rozkładzie popytu na łącza o różnej przepływności. Silna dominacja ofert o mniejszych przepływnościach wskazuje jednak, że usługa jest dla znacznych kręgów społeczeństwa droga, a tym samym cena jest istotną barierą dla wzrostu popytu. Kolejną wskazówką, co roli ceny w kształtowaniu popytu jest niemal podwojenie w 2007 roku liczby usługobiorców dla Internetu w sieciach telewizji kablowych, które oferują Internet przy znacząco niższych od TP S.A. opłatach.

TP nie publikuje informacji dotyczących ograniczeń jakościowych swojej sieci. W raporcie rocznym grupy TP za 2007 rok znalazła się jedynie wzmianka o przygotowaniu 3 mln linii do oferowania dostępu do Internetu w technice ADSL<sup>10</sup>. Oznacza to potencjał ok. miliona linii gotowych do wykorzystania. Jeśli w sieci występują faktycznie znaczące utrudnienia w oferowaniu większych przepływności, czyli 2 i 6 Mb/s, to zapewne zacytowanie konkretnych danych umożliwiłoby poważne potraktowanie podanej informacji. Wobec jej braku należy zwrócić uwagę, że przeważająca część sieci dostępowej TP została wybudowana w nowych realiach polityczno-gospodarczych po roku 1990, sieć telefoniczna jest obsługiwana przez centrale cyfrowe, w których wbudowane mechanizmy diagnostyki powodują w przypadku złych parametrów pętli abonenckiej jej odłączenie. Należy więc przyjąć, że

---

<sup>9</sup> Towards a Single European Telecoms Market – 13th Progress Report (COM (2008(153))

<sup>10</sup> Wg raportu „Progress report on the single European electronic communications market 2007 (13th Report). Commission staff working document, volumes 1 & 2.” TP SA sama oferowała w styczniu 2008 usługi dostępu do Internetu na 1 820 443 liniach oraz udostępniała 109 472 swoje linie (BSA i LLU) alternatywnym operatorom.



sieć dostępową TP jest technicznie porównywalna do sieci operatorów w innych krajach UE i głównym jej niedostatkim jest mała liczba przyłączy w stosunku do liczby mieszkańców.

Podsumowując dyskusję o cenach i jakości technicznej sieci należy uznać, że wszelkie działania wpływające na obniżenie ceny dla użytkownika końcowego mają istotne znaczenie dla zwiększenia potencjału popytu. Stan techniczny sieci dostępowej nie powinien być traktowany jako przeszkoda dla oferowania przepływności, które należy dziś uznawać za standardowe dla rynku konsumenckiego (2 lub 6 Mb/s). Nie oznacza to jednak, że zagadnienie rozbudowy i modernizacji sieci dla zapewnienia większych przepływności (ok. 50 Mb/s) nie ma dziś ogromnego znaczenia. W dalszej części opinii zostanie to szczegółowo wyjaśnione.

## 2.2 Struktura inwestycji w sektorze

Według informacji zamieszczonych na stronie 6 dokumentu Grupa TP (TP SA i PTK CenterTel) w okresie pięcioletnim (2003-2007) zainwestowała w infrastrukturę telekomunikacyjną 16,7 mld zł, co w tym okresie miało odpowiadać przeszło połowie inwestycji na tym rynku. Oznacza to, że udział TP w inwestycjach sektora był zauważalnie mniejszy od udziału w rynku na koniec 2007 roku: 57,1% udziału w liczbie bezpośrednio obsługiwanych linii dostępu szerokopasmowego, 60,6% udziału w liczbie linii zapewniających dostęp do Internetu. Udział TP w generującym zdecydowanie większe zyski niż rynek usług internetowych rynku telefonicznym w 2007 roku wyniósł dla połączeń lokalnych 73,6%, dla połączeń międzystrefowych 68,7%, dla połączeń międzynarodowych 59,7% oraz dla połączeń na telefony komórkowe 69,1%. TP S.A. obsługiwało na koniec 2007 roku 80,5% z wszystkich użytkowników telefonii stacjonarnej. W poprzednich latach pięciolatki udziały te były większe. Należy również podkreślić, że w minionym roku sieci telewizji kablowych niemal podwoiły liczbę użytkowników Internetu osiągając prawie połowę liczby klientów Neostrady w TP S.A.

TP S.A. jako największy podmiot działający w polskim sektorze telekomunikacji, dodatkowo wzmocniony w wyniku zjawiska nazywanego „parenting” (w tym przypadku są to nieformalizowane korzyści wynikające z zależności od jednego z największych operatorów

europiejskich – France Telecom) i obecnością w grupie operatora telefonii komórkowej ma w stosunku do operatorów alternatywnych znacznie uproszczony i na lepszych warunkach dostęp do kapitałów inwestycyjnych. Sytuację tę można podsumować jako niewykorzystywanie w cytowanym w dokumencie pięcioleciu obecnego potencjału przez TP S.A. i przewagę nastawienia na realizację zysków nad rozwojem przedsiębiorstwa.

Zawarte w dokumencie na stronie 6 stwierdzenie, że Grupa TP ponosi „główny ciężar inwestycji w infrastrukturę” jest więc niewłaściwe. Obciążenie grupy operatorów alternatywnych jest większe w zestawieniu z ich potencjalnymi możliwościami i rozmiarem działalności. Stwierdzenie zawarte na początku strony 7 „...nie jest możliwe, przy aktualnej sytuacji regulacyjnej, oczekiwać, iż Grupa TP będzie w stanie dalej ponosić jako jedyna ciężar inwestycji i rozwoju rynku bez żadnej pomocy ze strony innych uczestników oraz administracji publicznej” nie znajduje uzasadnienia ani w przytoczonych w tym dokumencie wcześniej informacjach ani w stanie faktycznym i sposobem sformułowania odbiega od publikacji merytorycznych.

## 2.3 Aspekty polityki regulacyjnej

W punkcie dotyczącym polityki regulacyjnej w dokumencie zaprezentowano trzy zastrzeżenia:

- a) brak lokalnego (w sensie obszaru geograficznego) kontekstu w stosowaniu instrumentów regulacyjnych, regulacji „szytej na miarę”;
- b) przewidywany w strategii regulacyjnej na lata 2008-2010 trend w postaci zastępowania telefonii stacjonarnej telefonią komórkowymi, co ma utrudnić stworzenie w Polsce sieci następnej generacji;
- c) możliwość wdrożenia w Polsce podziału funkcjonalnego jako zagrożenia dla inwestycji.

### 2.3.1 Lokalny kontekst instrumentów regulacyjnych

W dokumencie nie wskazano, że w Polsce przez długi okres czasu praktycznie nie używano instrumentów regulacyjnych obniżających barierę wejścia na rynek dla nowych graczy. W efekcie największy operator telekomunikacyjny TP S.A. miał praktycznie na wszystkich

rynkach (za wyjątkiem usług mobilnych) pozycję hegemoną dysponującego kwotowymi i ilościowymi udziałami w rynku przekraczającymi 90%. Taka sytuacja miała miejsce zaledwie kilka lat temu. Obecnie udziały te zauważalnie zmniejszyły się (w większym stopniu nastąpił spadek udziałów ilościowych niż kwotowych) jednak nadal pozostają w granicach 60%-80%. Oznacza to, że alternatywni operatorzy muszą mierzyć się z przeciwnikiem o wielokrotnie większym potencjale. Przyjęcie, na tym etapie stymulowania mechanizmów rynkowych, zasad regulacji o dodatkowym rozróżnieniu geograficznym było by równoważne odstąpieniu od narzucania TP S.A. obowiązków regulacyjnych na obszarach uznawanych przez operatorów za atrakcyjne. Tym samym siła instrumentu regulacyjnego mającego ułatwić wejście nowego podmiotu na rynek zostałaby w znacznym stopniu – jeśli nie całkowicie – zmniejszona.

W rozdziale „Stan rozwoju rynku ...” (str. 11) zamieszczono rysunek obrazujący poziom konkurencji na poszczególnych obszarach w Polsce wg szacunków TP SA. Zestawiono w nim operatorów TVK, mobilnych 3G i stacjonarnych. Już na tym etapie dobór ten należy zakwestionować. Dostęp do Internetu poprzez sieci 3G nie jest ekwiwalentem dostępu stacjonarnego. Pojemność sieci umożliwia oferowanie klientom usług o dającej się tolerować jakości tylko pod warunkiem, że w danym momencie niewiele osób korzysta z tej sieci. A więc nadaje się ona do wykorzystywania okazjonalnie. Pominięcie operatorów komórkowych zmienia w bardzo istotny sposób zamieszczony rysunek. Przykładowo, w Starej Miłosnej, będącej częścią Warszawy i wskazywanej jako obszar, w którym działa trzech i więcej operatorów usługi dostępu do Internetu oferuje TP S.A. i mały lokalny ISP posługujący się siecią radiodostępu. Możliwość skorzystania z usług od innego niż wspomniany operator wynika jedynie z interwencji regulatora. Tezę o istnieniu rzeczywistej konkurencji należało by więc weryfikować niemal ulica po ulicy, co ma umiarkowany sens. Istotne jest jeszcze podkreślenie, że znaczna liczba uczestników rynku jest tylko jednym ze stosunkowo długiej listy czynników stanowiących o konkurencyjności rynku. Reguły te składają się na już dobrze ugruntowaną metodykę analizowania rynku i podejmowania decyzji o interwencji regulacyjnej w Unii Europejskiej. Pominięcie ich w opiniowanym dokumencie sprawia, że stawiane tezy wydają się być pozbawione podstaw.

Należy podkreślić, że w praktyce sektora telekomunikacyjnego na całym świecie przyjęto się, że wiele z usług kierowanych do masowego odbiorcy zawiera w sobie elementy wewnętrznych subsydiów. Oznacza to na przykład, że abonament za telefon stacjonarny jest płacony w tej samej wysokości przez mieszkańca bloku (gdzie jednostkowe koszty wybudowania infrastruktury i jej utrzymania są niewielkie ze względu na efekt skali) jak i mieszkańca domu na wsi oddalonego od innych zabudowań (wspomniane koszty są znacząco większe). Działanie takie nie gwarantuje maksymalnej sprawności rynkowej ale wobec masowego charakteru usług telekomunikacyjnych jest istotnym uproszczeniem i w wielu przypadkach okazuje się sprawniejszym mechanizmem niż tworzenie specjalnych instrumentów zapewniających osobom niezamożnym zamieszkujących odległe tereny dostęp do usług telekomunikacyjnych.

Przyjęcie „uśrednienia geograficznego” na tym etapie regulacji w Polsce nie odbiega od typowej praktyki regulacyjnej UE, gdzie za podstawę przyjmuje się określenie czy dany operator na rynku traktowanym jako zdefiniowana klasa usług ma pozycję znaczącą. Rozróżnienie geograficzne wprowadzono w np. w Zjednoczonym Królestwie ale należy pamiętać, że nastąpił tam podział funkcjonalny operatora zasiedziałego. Ponadto z British Telecom wydzielono w listopadzie 2001 przedsiębiorstwo zajmujące się telekomunikacją mobilną tworząc dwie firmy BT group i mmO2. Choć w 2001 roku rozdzielenie firm służyło redukcji ryzyka akcjonariuszy British Telecom to jednak wobec skali obrotów operatorów sieci GSM stan ten zmniejsza dysproporcje potencjału BT Group i jej konkurentów.

### **2.3.2 Trend zastępowania telefonii stacjonarnej mobilną**

Trend rezygnowania z usług telefonii stacjonarnej na rzecz telefonii mobilnej jest szczególnie wyrazisty w krajach biedniejszych – jak Polska – i wynika głównie z braku wystarczających środków finansowych na zakup obu usług. Większe walory użytkowe telefonii mobilnej nie ulegają wątpliwości. Efekt jest dodatkowo samoczynnie wzmacniany rosnącą liczbą osób, z którymi trzeba się kontaktować połączeniami na telefon komórkowy, co z sieci stacjonarnej jest droższe niż w przypadku użycia telefonu komórkowego.

Zjawisko zastępowania telefonii stacjonarnej komórkową (tzw. substytucji) istotnie ma negatywny wydźwięk, bo prowadzi do degradacji już istniejącej sieci stacjonarnej i prze-

kłada się na ograniczenie potencjału w zakresie oferty stacjonarnego Internetu. Jednak w przywoływanej „Strategii Regulacyjnej Prezesa UKE na lata 2008 – 2010” trendu tego nie oceniano, ani też nie stawiano za cel podejmowanie działań, które mogłyby ten trend umacniać. Przeciwnie, choć może nie zostało to uwypuklone w kontekście przeciwdziałania wspomnianym procesom, zadeklarowano obniżanie stawki za przyjmowanie połączeń do użytkowników sieci mobilnych. Proces obniżania stawek MTR powinien być zacząć się wiele lat temu, gdy sieci komórkowe przekroczyły poziom 15% faktycznej penetracji, a obecnie dla użytkownika końcowego połączenie z sieci stacjonarnej do komórkowej powinno być tańsze niż połączenie komórka-komórka. Jednak mające miejsce w zeszłym roku decyzje regulatora obniżające stawki MTR były „z ociąganiem” przenoszone przez operatorów stacjonarnych na zapisy w cennikach. Oznacza to, że operatorzy stacjonarni przedkładają doraźne zwiększenie wpływów nad współdziałanie z regulatorem w neutralizowaniu negatywnego trendu.

Wbrew tezie zawartej w opiniowanym dokumencie nie jest oczywiste czy zjawisko substytucji będzie miało negatywny wpływ na rozwój sieci następnej generacji. W zakresie sieci dostępowej są dwa warianty NGA:

- a) ze skróconą do kilkuset metrów pętlą abonencką, co umożliwi przepływności przekraczające 20 Mb/s; w tym przypadku degradacja obecnej sieci dostępowej istotnie utrudni tworzenie NGA;
- b) z siecią światłowodową do mieszkania użytkownika, co zapewni przepływności powyżej 50 Mb/s; niezbędne do równoczesnego oferowania kilku przekazów wideo; w tym przypadku miedziana sieć dostępowa w całości musi zostać wymieniona, a operator musi na nowo pozyskać utraconego klienta.

Wariant „a” wydaje się być lepszy dzięki możliwości rozłożenia inwestycji w czasie i stopniowego dojścia do wariantu „b”. Jednak z punktu widzenia użytkownika wariant „a” nie zapewni przełomowej zmiany, a z pewnością będzie droższy od obecnych ofert. W sumie może okazać się, że upowszechnia się wolniej niż wariant „b”.

Architektura sieci następnej generacji zakłada głębokie zmiany w sposobie organizacji sektora. Najprawdopodobniej użytkownik NGN nie będzie już rozróżniał usługi mobilnej i

stacjonarnej, bo będzie ona wynikała z kontekstu jego położenia i doraźnej potrzeby, a nie kontekstu formalno prawnego. Opis zjawisk i przewidywań w tym zakresie zdecydowanie przekracza zakres tej opinii, więc ten etap rozważań zakończony zostanie stwierdzeniem, że skoro trendu substytucji najprawdopodobniej już nie da się zatrzymać, to trzeba się z nim pogodzić.

### **2.3.3** **Możliwość wdrożenia podziału operatora, jako czynnik ryzyka hamujący inwestycje**

Podział operatora w Zjednoczonym Królestwie nastąpił w wyniku porozumienia zawartego między regulatorem, a kierownictwem firmy. Nie przeszkodziło to w realizowanym na ogromną skalę przedsięwzięciu budowy sieci następnej generacji nazwanym 21CN. Choć procesy na tak dużych organizmach gospodarczych nigdy nie przebiegają bez emocji i zatarć to wiele przemawia za skorzystaniem z brytyjskich doświadczeń. W dużych korporacjach proces wydzielenia funkcjonalnego przedsiębiorstwa, które obsługuje zarówno pozostałą z podziału część firmy jak i innych uczestników rynku jest jedną z technik zwiększania wydajności dużych i trudnych do efektywnego zarządzania firm. Należy podkreślić, że w ten sposób przedsiębiorstwo jest w stanie lepiej wykorzystać istniejący i wytworzony potencjał rynku oraz dyskontować korzyści skali, których by nie osiągnęło jeśli partnerzy tworzyli by własne struktury jako konkurenci.

W przypadku operatora, w stosunku do którego regulator zastosował instrumenty regulacyjne wynikające ze znaczącej pozycji na rynku, podział znosi szereg obciążeń. Prowadzący wyłącznie sprzedaż hurtową operator infrastruktury dostępowej jest w znacznie bardziej przewidywalnej sytuacji i zyskuje znacznie większą swobodę w kształtowaniu ofert ramowych, co zmniejsza ryzyko i tym samym obniża koszty środków inwestycyjnych.

Zintegrowane pionowo (wzdłuż łańcucha wartości) przedsiębiorstwa molochy to pozostałość czasów, w których wierzono w możliwość precyzyjnego sterowania procesami gospodarczymi. Dziś wiadomo, że koncepcja przedsiębiorstwa, które zaczyna od wydobycia rudy a kończy na dostarczeniu gotowego samochodu niewiele ma wspólnego z efektywnym wykorzystaniem zainwestowanego kapitału i podobnie jak centralnie planowana gospodarka prowadzi do kryzysu. Korzyścią jaką może osiągać przedsiębiorstwo z integracji

panionowej jest zmniejszenie potencjału przetargowego kontrahentów z sąsiedniego ogniw łańcucha wartości. Pozwala to oczekiwać efektu analogicznego jak sprzedaż po wyższej cenie i powinno prowadzić do zwiększenia zysków. Okazuje się jednak, że zamiast w zysk uzyskiwana nadwyżka lokowana jest w nieefektywność organizacji, gdyż nie działa ona już w tym zakresie pod presją konkurentów.

Rozdział funkcjonalny operatora infrastruktury i dostawców usług jest też naturalnym schematem organizacji sektora w przypadku sieci następnej generacji. W przypadku budowy sieci NGN jako „wewnętrznej” struktury tradycyjnego operatora można obawiać się, że wiele z cech nowego rozwiązania nie zostanie wykorzystanych. Reasumując, podział TP S.A. nie musi oznaczać negatywnych dla tego przedsiębiorstwa konsekwencji.

## 2.4 Partnerstwo Publiczno Prywatne

Na temat zalet, które mogą wynikać z PPP napisano już bardzo dużo. Mimo obowiązywania w Polsce specjalnej ustawy nie zostało jednak w tym trybie zrealizowane żadne przedsięwzięcie. W opiniowanym tekście nie podano diagnozy powodów dotychczasowego fiaska, a wskazania gdzie powstaje nowa wartość w stosunku do innych form umów są niezbyt konkretne.

Rozdział na temat PPP został zatytułowany został „Niedoskonałości modelu partnerstwa publiczno prywatnego”. Jednak za wyjątkiem ostatniego akapitu, w którym ogólnikowo wspomniano, że „...przepisy ustawy z 2005 roku okazały się zbyt rygorystyczne i trudne do spełnienia, co w konsekwencji ograniczyło realizację przedsięwzięć w formule PPP” reszta poświęcona jest propagowaniu zalet partnerstwa. Na liście czterech zalet dla partnerów prywatnych i czterech zalet dla podmiotów publicznych nie znalazło się nic, co w szczególny sposób odnosiłoby się do uwarunkowań sektora telekomunikacyjnego. Brak takiego odniesienia sprawił, że część tez ma wydźwięk utopii: „...wyeliminowanie zarzutów dotyczących korupcjogennych zjawisk”, kryterium wyboru nie jest cena ale m. in. ...sytuacja ekonomiczna partnera itp.). Są jednak i tezy, które odniesione do sektora telekomunikacyjnego mrożą krew w żyłach przyszłych użytkowników stworzonych w ten sposób usług telekomunikacyjnych: „niektóre z umów (...) zawierane będą nawet na kilkadziesiąt lat, co gwarantuje trwałość przychodów [podmiotu prywatnego]”.

## 2.5 Edukacja i eGov

---

W rozdziale „Bariery związane z niedostatkami edukacji” stwierdzono, że „(...)bez wzrostu świadomości obywateli o korzyściach jakie związane są z wykorzystaniem nowoczesnych form elektronicznego kontaktu z urzędami, trudno oczekiwać wzrostu zainteresowania pozyskaniem dostępu do Internetu w domu. W konsekwencji grozi to narastaniem problemu wykluczenia cyfrowego znacznych części polskiego społeczeństwa.” Teza, że nie-uświadomieni nie korzystają i ponoszą tego konsekwencje wydaje się prawdziwa, choć niezbyt odkrywcza. Programy z grupy eGovernment powstały właśnie po to by obywatel mógł dostrzec szersze korzyści z posługiwania się Internetem. W przedsięwzięciach realizowanych z wykorzystaniem funduszy UE są też przewidywane działania związane z popularyzacją tego typu rozwiązań. Dostyc często zagadnienia dotyczące różnych aspektów Społeczeństwa Informacyjnego dyskutowane są w popularnych mediach. W szkołach natomiast stworzono pracownie, gdzie dzieci poznają tajniki posługiwania się komputerem i praktycznego korzystania z zasobów sieci.

Zapewne wspomniane programy i działania można udoskonalić i poszerzyć. Tyle, że wcześniej warto przeprowadzić choćby elementarną analizę i dokonać jakiejś diagnozy, na bazie której można by postulować metody poprawienia stanu rzeczy. Tego niestety w opisanym tekście nie zrobiono, co uniemożliwia traktowanie wyrażonych sądów jako merytoryczne.



## 3 Dyskusja zawartych w dokumencie postulatów

---

### 3.1 Regulowanie stopy zwrotu z ryzykownych inwestycji

---

Przywołany w opiniowanym dokumencie współczynnik WACC (uśredniony, ważony koszt kapitału) jest jednym z czynników uwzględnianych w systemie regulacyjnym przy kalkulacji cen jakie zapłaci alternatywny operator za usługę dostępu do sieci w sytuacji, gdy niezbędna jest ingerencja regulatora. W przypadku, gdy umowa zostaje zawarta bez interwencji regulatora podmioty swobodnie kształtują warunki umowy i wartość przypisana do WACC nie ma zastosowania. W przypadku umowy zawieranej w wyniku interwencji skoro usługa zostaje sprzedana, to tym samym znika ryzyko fiaska inwestycji w takim zakresie w jakim zainwestowany kapitał przyczynił się do wytworzenia tak sprzedawanej usługi. Co do zasady współczynnik WACC uwzględnia więc czynniki ryzyka na poziomie sektorowym (np. prawdopodobieństwo niepowodzenia rynkowego operatora będącego nabywcą usługi) i czynniki ryzyka dla ogółu działalności danego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. W przypadku umów zawieranych w oparciu o ofertę ramową operator sprzedający dostęp do sieci przenosi ryzyko na operatora nabywającego. Dzieje się tak, gdyż strony zawierają umowę, w której na dany okres czasu (np. kwartał) kupowana jest określona ilość usług. Jeśli operator alternatywny nie zdoła uzyskać ustalonej liczby klientów, to i tak musi zapłacić za zakontraktowane usługi, a jeśli pozyska większą liczbę klientów niż zakontraktował usług to nie będzie miał jak świadczyć im usługę.

Poziom WACC wynika z szeregu czynników, które powodują, że w poszczególnych krajach przybiera on wartości w stosunkowo szerokim przedziale. Punktem wyjścia są oczywiście stopy procentowe Banku Narodowego w danym kraju, do których doliczana jest premia za ryzyko. Generalnie, im większy kraj (a za tym i rynek) i im większy operator tym niższy poziom ryzyka. Jest oczywiste, że w przypadku małego operatora budowa światłowodowej sieci osiedlowej jest ryzykiem na poziomie mogącym przesądzić o dalszym istnieniu przedsiębiorstwa, a o podobnym poziomie ryzyka dla TP S.A. można by mówić dopiero przy proporcjonalnym przeniesieniu skali: wartościach inwestycji kilkakrotnie przewyższających roczne przychody.

Zgodnie z Prawem telekomunikacyjnym (art. 53 ust.1) „Prezes UKE określi, w drodze decyzji, **dla przedsiębiorcy telekomunikacyjnego**, na którego nałożył obowiązek prowadzenia kalkulacji kosztów, wskaźnik zwrotu kosztu zaangażowanego kapitału”. WACC nie jest więc określony dla ryzykownych (lub mniej ryzykownych) inwestycji lecz dla przedsiębiorcy i może być użyty w odniesieniu do usług świadczonych na rynkach, na których dany operator uznany został za podmiot o znaczącej sile rynkowej (SMP). Na stronie 17 opiniowanej pracy zapisano, że podstawa ustawowa do uwzględnienia czynnika zwiększonego ryzyka jest obecnie wystarczająca w Prawie telekomunikacyjnym. Jeśli jednak zważony zostanie poziom inwestycji o podwyższonym ryzyku do całości zaangażowanego w przedsiębiorstwie kapitału uwzględnienie postulatu może przynieść zmianę w zakresie nie objętym cyframi znaczącymi podawanej stopy WACC.

Przyjęcie, że WACC jest instrumentem dla wspierania inwestycji o podwyższonym ryzyku wydaje się prowadzić do mieszania różnych celów w jednym instrumencie. Realizacja tych celów oznacza przeciwstawne nastawienie do poziomu WACC. W ten sposób zaburzona zostanie bardzo ważna przesłanka stanowienia procesu regulacyjnego: logika powiązania instrumentu z celem i tym samym przewidywalność. Oczywiście, jeśli operator rozpoczyna inwestycje ogromnej skali, tak jak np. w przypadku 21CN w Zjednoczonym Królestwie (10 miliardów funtów w okresie pięciu lat) i inwestycja ta stanowi 75% wszystkich nakładów kapitałowych w tym okresie, to związane z nią ryzyko jest transponowane do stawek WACC. Za zestawieniem na stronie 17 omawianego tekstu należy podkreślić, że odchylenie od stawki bazowej WACC w tym przypadku wyniosło 1,4 punktu procentowego. Ponadto w Zjednoczonym Królestwie operatorem sieci dostępowej jest funkcjonalnie wydzielone z BT przedsiębiorstwo Openreach zapewniająca równoprawny dostęp do sieci dla wszystkich operatorów, a w tym BT. Takie rozwiązanie organizacyjne sektora istotnie wpływa na kształt procesów regulacyjnych.

W przypadku sieci następnej generacji, szczególnie w zakresie światłowodowych sieci dostępowych, w Unii trwa dyskusja wokół stworzenia optymalnego otoczenia gospodarczego i regulacyjnego wobec konieczności zaangażowania znacznych środków kapitałowych. Trudno obecnie odnosić poszczególne głosy do możliwych wyników tej dyskusji ale praw-

dopodobne jest, że zwiększone zapotrzebowanie na kapitał podwyższy jego cenę i wówczas regulatorzy będą to uwzględniać w stopach WACC.

Reasumując należy stwierdzić, że umiejscowienie WACC w instrumentarium środków regulacyjnych nie przemawia, za wykorzystywaniem tego współczynnika do stymulacji inwestycji ze strony operatorów o znaczącej pozycji rynkowej. WACC powinien jednak odzwierciedlać istotne elementy środowiska rynkowego, w tym procesy inwestycyjne, które w znaczący sposób to środowisko kształtują.

### 3.2 Segmentacja geograficzna rynków regulowanych

W metodę pobudzenia inwestycji w sektorze telekomunikacyjnym w opiniowanym dokumencie zasugerowano zaniechanie stosowania interwencji regulacyjnej na obszarach wskazanych jako konkurencyjne<sup>11</sup>. Dotyczyłoby to dużych aglomeracji miejskich - obszarów zurbanizowanych. Natomiast obszary wiejskie jako mniej zurbanizowane zdaniem autorów nie są konkurencyjne, a więc nadal obowiązywały by tam regulacje. W szczególności chodzi o rynek oznaczony w procesach regulacyjnych numerem 12, który obejmuje m.in. hurtową sprzedaż usług dostępu do Internetu.

Przedstawione za zniesieniem interwencji regulacyjnej argumenty prezentują dosyć osobliwą logikę. W obszarach gdzie jest – zdaniem autorów tekstu – konkurencja, zniesienie regulacji spowoduje ...wdrożenie mechanizmu konkurencyjnego. Czym jest ten mechanizm i dlaczego pojawi się z chwilą zniesienia regulacji nie wyjaśniono. Mechanizm ten, w odróżnieniu od obecnej konkurencji, ma zapewnić zwiększenie poziomu inwestycji w oparciu o zasady wolnego rynku.

Najprawdopodobniej w tekście chciano przekazać, że zdjęcie lub ograniczenie interwencji regulacyjnej w miejscach atrakcyjnych biznesowo zwiększy zainteresowanie TP S.A. inwestycjami na tych właśnie obszarach. Jednak zazwyczaj w tych właśnie obszarach sieć TP S.A. jest całkiem niezłe rozwinięta, a inwestycje szczególnie by się przydały w innych miejscach. W odniesieniu do tych innych obszarów jednak zaznaczono, że rozwój powinien się

---

<sup>11</sup> W zamieszczonej wcześniej dyskusji oceny konkurencyjności rynku zwrócono uwagę, że poważnie odbiega ona od przyjętych w Unii Europejskiej metod oceny rynku.

dokonywać ze środków Unii Europejskiej i Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, z góry je dyskwalifikując.

Przedstawiona propozycja nie rozwiązuje żadnego z problemów inwestycyjnych polskiego sektora telekomunikacji. Przeciwnie, może spowodować ich zwiększenie, gdyż jest obliczona jedynie na zwiększenie atrakcyjności inwestowania wyłącznie dla jednego operatora. Sytuacja taka miała miejsce w Polskim sektorze telekomunikacyjnym przez blisko dwadzieścia lat i jej efektem jest jedna z najsłabiej rozwiniętych w Unii infrastruktura dla usług stacjonarnych.

Jak już wspomniano wcześniej osobne podejście do różnych obszarów rynku można by ewentualnie dyskutować tylko wtedy, gdyby części te były autonomiczne. W Polsce obowiązują jednolite taryfy dla wszystkich konsumentów na usługi publiczne – niezależnie od miejsca zamieszkiwania użytkownika końcowego. Takie podejście do rynku jest też odzwierciedlone w wyznaczaniu kosztów, gdyż uwzględniają one cały obszar działalności operatora. Odejście od tego mechanizmu spowodowałoby znaczącą podwyżkę dla osób zamieszkujących tereny wiejskie i wobec mniejszych możliwości nabywczych tej grupy klientów zwiększyłyby i tak już znaczne bariery w rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Przedstawione w opiniowanym dokumencie propozycje rozwiązania problemów terenów słabo zurbanizowanych poprzez fundusze pomocowe i PPP omówione zostały dalej.

### **3.3 Wprowadzenie obowiązku przestrzegania rzeczywistych kosztów świadczenia usług przy wyznaczaniu stawek hurtowych**

Nawołując do „przestrzegania rzeczywistych kosztów świadczenia usług przy wyznaczaniu stawek hurtowych” autorzy opiniowanego tekstu mylą instrumenty regulacji rynku z rozstrzygnięciem sporów między równoprawnymi podmiotami. Ingerencje regulatora mają na celu przywracanie równowagi rynkowej, co nie nastąpi bez mechanizmów dyscyplinowania kosztowego operatora, którego całokształt działań, w tym wykorzystywanie pozycji, zapewniły mu status „znaczącej pozycji rynkowej”. W regułach regulacji kosztowych dane z działalności operatora o znaczącej pozycji rynkowej są tylko przyczynkiem do wyznaczenia kosztów jakie ponosiłby efektywny operator, gdyby miał na nowo wytworzyć i utrzymywać infrastrukturę niezbędną do świadczenia rozważanej dodatkowo oferowanej usłu-

gi. Takie podejście pozwala odciąć się od zdarzeń historycznych, nie istotnych dla przyszłości i ocenić koszty w kategoriach niezbędnych nakładów wchodzącego na rynek operatora, gdyby miał zduplikować obecną infrastrukturę i ją utrzymać. Istotą tej koncepcji jest zaradzenie sytuacji, gdy duplikowanie przez konkurenta infrastruktury nie ma sensu ekonomicznego lub jest niemożliwe. Celem takiego podejścia nie jest więc odzwierciedlanie kosztów operatora, od którego regulowana usługa jest nabywana bowiem zawierają one nieefektywności będące konsekwencją wykorzystywanej przez niego pozycji rynkowej. Aby jednak nie zaburzać rynku w sytuacji, gdy zbliża się on do warunków konkurencji operator sprzedający usługę otrzymuje wyrównanie w zakresie w jakim koszty te poniósłby działający na konkurencyjnym rynku (i w związku z tym efektywny) operator. W ten sposób zyskują oba podmioty. Operator sprzedający regulowaną usługę nadal uzyskuje wpływy z wybudowanej niegdyś infrastruktury, natomiast gdyby została ona zduplikowana w tym zakresie całkowicie utraciłby wpływy, i dodatkowo osiąga korzyści skali wynikające z usług dla klientów, którzy pozostali nadal jego klientami. Operator alternatywny zyskuje poprzez możliwości działania przy mniejszym zaangażowaniu kapitału (jest to tym samym obniżenie barier wejścia na rynek) i skróceniem czasu, w jakim może rozpocząć świadczenie usług.

Obowiązujące w Polsce przepisy istotnie niezbyt precyzyjnie odwzorowują fundamentalną dla omówionej powyżej regulacji kosztowej metodę FL-LRIC (odnoszone do przyszłości długofalowe koszty przyrostowe). Warto zwrócić tu uwagę na fakt, że koszty uznawane za niezbędne przez audytora wyspecjalizowanego w audycie w myśl zasad rachunkowości wcale nie są tożsame z pozycjami i wielkością kosztów uznawanych dla efektywnego operatora w myśl zasad regulacyjnych. Trudności z zastosowaniem FL-LRIC w praktyce sprawiają, że często stosowane jest też rozwiązanie przejściowe polegające na odniesieniu się do cen z innych bardziej konkurencyjnych rynków.

Chociaż celem regulacji jest ułatwienie wejścia na rynek i w ten sposób pobudzenie konkurencji to docelowo konkurencja oparta wyłącznie na usługach, bez konkurencji opartej o zasoby infrastruktury, nie będzie stabilna. Brak konkurencji w infrastrukturze zmniejszy nakłady na modernizację i rozbudowę. Zaradzić temu ma koncepcja tzw. drabiny inwestycyjnej, polegająca na takiej gradacji poszczególnych instrumentów aby rozwijający się

operator alternatywny stopniowo wraz ze wzrostem swojego potencjału inwestycyjnego widział rosnące korzyści z inwestowania w infrastrukturę. Koncepcja jest nieco wyidealizowana, ponieważ indywidualne uwarunkowania wchodzącego na rynek operatora spowodują różną opłacalność dla poszczególnych etapów. Błędne jest też stwierdzenie, że odniesienie cen hurtowych do struktury kosztów TP S.A. jest metodą na optymalne rozłożenie progów mechanizmu drabiny. Nie ma bowiem żadnej przesłanki by zakładać, że nieefektywność operatora o znaczącej pozycji rynkowej rozkłada się równomiernie w stosunku do poziomu zaangażowania inwestycyjnego w sieć.

Kierunek inwestycji wynikający z mechanizmu drabiny inwestycyjnej nie jest też optymalną odpowiedzią na niedostatki infrastruktury w Polsce. Choć „drabina” jest mechanizmem promującym wzrost potencjału alternatywnych operatorów, to koncentruje się on na różnych segmentach sieci szkieletowej. W Polsce funkcjonuje już szereg sieci szkieletowych, o różnym stopniu pokrycia geograficznego i jakości usług. Problemem są natomiast sieci dostępne, które w znacznej części są zbyt słabo rozbudowane aby zapewnić dostęp do Internetu na poziomie wiodących krajów Unii. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że obecna infrastruktura dostępowa tylko w części będzie mogła być wykorzystana do budowy NGA i w przypadku nowych inwestycji rozwijanie dotychczasowych technik może nie mieć sensu ekonomicznego.

### **3.4 Stworzenie zachęt do inwestycji poprzez premię za dostęp do nowo wybudowanej sieci**

Stwierdzenie, że stawki za zakańczanie w sieci połączeń telefonicznych powinny zostać ujednocnione jest słuszne. Mechanizm ten kompensował lokalnym operatorom brak dostępu do subsydiów, które wynikały ze struktury taryf w zakresie połączeń międzystrefowych i międzynarodowych. Obecnie, gdy bardzo duża część przychodów od statystycznego abonenta mieści się w opłatach stałych i opłatach za połączenia lokalne tego typu kompensaty tracą rację bytu.

Nieco inaczej można spojrzeć na subsydiowanie poprzez opłaty za zakańczanie połączeń inwestycji w sieci dostępne. Subsidia na początku rozwoju sieci GSM skierowane w myśl podobnego mechanizmu były istotnym impulsem rozwojowym. Jednak w przepro-

wadzonej w opiniowanym dokumencie symulacji zabrakło bardzo istotnej cechy: czy uzyskane w ten sposób dodatkowe wpływy będą na tyle znaczące by mogły stanowić przesłankę w procesie decyzyjnym. Warto pamiętać, że sugerowane szczegółowe kontrole rodzą dodatkowe koszty nie tylko po stronie regulatora ale też są dodatkowym obciążeniem dla operatora. Propozycja ta jest zarazem tworzeniem dla operatorów motywacji do powstrzymywania trendu polegającego na przechodzeniu na opłaty zryczałtowane. Tego typu „efekt uboczny” trudno uznać za neutralny dla rynku, szczególnie, że na utrzymywaniu taryfikacji za czas połączeń najwięcej zyskuje podmiot obsługujący największą liczbę abonentów telefonii. W dyskusji nad otoczeniem regulacyjnym dla sieci NGN/NGA pojawiły się głosy by przywrócić rangę systemowi rozliczeń „bill and keep”, gdyż zapewnia on swobodę w kształtowaniu takich metod rozliczeń. Staje się już coraz bardziej klarowne, że w przypadku sieci następnej generacji wpływy za usługi głosowe przestaną stanowić dominującą pozycję wpływów od użytkowników. Operator infrastruktury dostępowej aby sprostać wymogom rentowności będzie dostawcą zespolej usługi, w skład której wejdą przynajmniej czterech z obecnych usług: dostęp do Internetu, telewizja, oraz telefonia konwergentna czyli połączenie telefonii stacjonarnej z mobilną. W tej sytuacji próba finansowania rozwoju tego typu sieci z opłat pobieranych według starego modelu funkcjonowania nie wydaje się trafnym rozwiązaniem.

### **3.5 Kształtowanie ofert ramowych w celu maksymalizacji inwestycji operatorów**

Dostosowanie działań inwestycyjnych TP SA związanych z dostępem do jej sieci przez alternatywnych operatorów do faktycznych potrzeb tych operatorów zdaje się być postulatem w pełni słusznym. Jednak trzeba wziąć tu pod uwagę dwa dodatkowe aspekty. Pierwszy to wyeliminowanie obstrukcji jakie TPSA na różnych etapach i poziomach oraz z różną intensywnością w stosunku do różnych operatorów stosuje w odniesieniu do sprzedaży usług regulowanych. Straty jakie ponoszą w ich wyniku operatorzy alternatywni są w proporcji do potencjału równie dotkliwe jak przedstawiane w opiniowanym dokumencie straty TP S.A.



Trzeba też podkreślić, że w niektórych działaniach podejmowanych przez TP S.A. brakuje, uznawanej za normalną w działalności gospodarczej, dynamicznej reakcji na sytuację rynkową. Użyty w opiniowanym dokumencie jako przykład niski poziom wykorzystania LLU można było stosunkowo wcześniej przewidzieć – aby z tego mechanizmu skorzystać operatorzy alternatywni muszą dotrzeć ze swoją siecią do tzw. MDF, do których przyłączone są pętle abonenckie. Wymaga to uzgodnień, nakładów i czasu na realizację. Brak aktywności w tym zakresie ze strony alternatywnych operatorów mógł być sygnałem dla TP SA, że należy zweryfikować zapotrzebowanie. Z drugiej strony, czas w jakim TP S.A. realizuje potrzebne do współpracy inwestycje, jest na tyle wydłużony, że trudno zakładać realistyczne prognozy ze strony operatorów alternatywnych.

Drugi aspekt to kwestia czy na wchodzącego na rynek operatora należy, jak chcą autorzy opiniowanego dokumentu, przenieść całość ryzyka. Pozyskanie klientów na początku działalności alternatywnego operatora jest procesem o znacznym poziomie przypadkowości. Im mniejszy operator tym trudniej jest mu przewidzieć zapotrzebowanie – mała skala działalności powoduje, że przypadkowe fluktuacje mogą okazać się kluczowe dla dalszego bytu przedsiębiorstwa. Logiczne wydaje się więc, że podział ryzyka powinien być proporcjonalny do potencjału współpracujących się stron jeśli instrument ma spełnić swoją rolę. Warto też podkreślić, że wyprzedzenie jakiego żąda TP SA w prognozowaniu ze strony operatorów alternatywnych sprawia iż szacunki odbywają się w okresie, gdy stopień zaawansowania przygotowań jest jeszcze niewielki. Opóźnienia oraz zmiany koncepcji są na tym etapie są bardzo częste. Rozwiązaniem problemu może więc być skrócenie przez TP SA wyprzedzenia w prognozowaniu poprzez zwiększenie dynamiki w realizowanych projektach inwestycyjnych.

Z chwilą zawierania umowy TP SA narzuca operatorowi konieczność precyzyjnego zamówienia usług. Zamówienie nadmiarowe oznaczać będzie konieczność zapłacenia za niesprzedane usługi. Niedoszacowanie popytu oznaczać będzie konieczność odprawienia jakiejś części klientów „z kwitkiem”. Poziom tych restrykcyjnych zobowiązań niekoniecznie jest odzwierciedleniem kosztów TP SA.

Reasumując, proces dostosowywania współpracy między operatorami jest obszarem, gdzie obie strony muszą być nastawione na kooperację w każdej fazie procesu. Ingerencja



regulatora w tym obszarze przeważnie dotyczy jednak umożliwienia stronie słabszej zrealizowania swoich praw.

### 3.6 Intensyfikacja wykorzystania technik alternatywnych (WiMAX)

Propozycje zawarte w opiniowanym dokumencie odnoszą się do jednej z dostępnych na rynku, a nieupowszechnionych jeszcze w szerszym zakresie w Polsce technik: WiMAX. Technice WiMAX warto poświęcić uwagę, gdyż z pośród dostępnych obecnie rynkowo rozwiązań sprzętowych umożliwia najefektywniejsze wykorzystanie pasma częstotliwości. Autorzy dokumentu stwierdzają, że nie powstała dotąd w Polsce żadna sieć w tej technice o zasięgu ogólnopolskim. Jest to prawda. Nie podano jednak żadnej diagnozy tej sytuacji tylko stwierdzono, że „na dodatek UKE zmieniło w 2006 roku zasady przyznawania pozwoleń na częstotliwości, tak aby promowane były w szczególności podmioty samorządowe”. Można się zgodzić z zawartą w dokumencie oceną, że samorządy mimo znacznego w początkowym okresie zainteresowania nie zdyskontowały tej możliwości. W tym przypadku jako powody podano brak kompetencji i środków finansowych. Jest to bardzo uproszczona ocena, nie uwzględniająca rozwoju sytuacji na rynku dostawców infrastruktury WiMAX od 2006 roku, dostępnego w lokalnych przetargach pasma i zakresów oraz wreszcie efektywnych architektur dla sieci WiMAX, które przypominają sieci komórkowe<sup>12</sup>. Partnerstwo publiczno prywatne tych problemów nie rozwiąże.

Propozycje zawarte w opracowaniu sprowadzają się do sugestii zmian w zasadach przetargowych i udostępniania częstotliwości podmiotom komercyjnym. Tak się w istocie obecnie dzieje – z przetargów nie są wykluczane żadne podmioty, natomiast kryteria wyboru są następujące:

- 1) wysokość kwoty zadeklarowanej przez Uczestnika przetargu,
- 2) zachowanie warunków konkurencji przez Uczestnika przetargu,
- 3) wiarygodność finansowa Uczestnika przetargu,
- 4) zobowiązania podjęte przez Uczestnika przetargu w ramach przetargu.

---

<sup>12</sup> Przetargi ogłaszane są na wykorzystanie częstotliwości do budowy sieci o architekturze punkt-wiele-punktów. Jeśli liczba oferowanych kanałów nie jest większa od trzech, sieci o architekturze komórkowej nie da się wybudować.

Najistotniejszym kryterium oceny ofert w obecnie ogłaszanych przetargach jest kryterium zachowania warunków konkurencji.

Obecne zasady przydziału częstotliwości nie wykluczają modelu PPP, ale też nie tworzą szczególnych preferencji w tym zakresie. Wydaje się jednak, że zmiany w tym podejściu będą do rozważenia dopiero po nowelizacji ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Technika WiMAX zasługuje na rzetelną analizę pod kątem możliwości wykorzystania w rozwiązywaniu problemów polskiego sektora telekomunikacyjnego i rekomendowania polityki sektorowej w tym zakresie. Przeanalizowane powinny zostać wszystkie cechy techniki WiMAX, w tym także w opcji mobilnej. Oznacza to, że np. nie będą pomijane aspekty takie jak np. łatwe zintegrowanie usług stacjonarnych i mobilnych zwiększające przychody od statystycznego klienta tylko dlatego, że może to naruszyć interes podmiotu już działającego na polskim rynku. Warto podkreślić, że na terenach wiejskich pozbawionych stacjonarnej telefonii w rodzinach wielodzietnych można spotkać się z użytkowaniem nawet kilku telefonów na kartę. Sytuacja ta pokazuje, że standardowe myślenie o problemie w kategoriach z minionego wieku może co najwyżej zintensyfikować kontynuację działań, które nie rozwiązały problemów.

W opiniowanym opracowaniu technika WiMAX została potraktowana instrumentalnie, jako ewentualny mechanizm do zapewnienia niewielkim kosztem minimalistycznego zestawu usług dla obszarów o małym potencjale nabywczym i dużym rozproszeniu mieszkańców. Podejście takie ma jedną zasadniczą wadę: wyklucza zawężanie obszarów wymagających interwencji publicznej i hamuje poszukiwanie efektywnych rozwiązań opartych o mechanizm rynkowy.

### **3.7 Intensyfikacja wykorzystania środków pomocowych UE jako element wsparcia rozwoju infrastruktury**

Propozycje kompleksowego sfinansowania rozwoju infrastruktury na terenach nieatrakcyjnych biznesowo z funduszy Unii Europejskiej należy uznać za utopię. Na terenach wiejskich i w małych miastach zamieszkuje prawie połowa ludności Polski. Oznacza to, że wielkość kapitału jaki należy zaangażować wymagałaby przeznaczenia na ten cel zdecydowanie większej części środków unijnych przy zmniejszeniu nakładów na drogi, wodo-

ciągi, oczyszczalnie – obszary, które nie są domeną działalności gospodarczej. W podanego w dokumencie przykładu gmin Osieck i Żabia Wola, gdzie zamieszkuje łącznie ok. 9,5 tys. osób, wynika że zainwestowano ok. 2 tys. złotych na osobę. Jeśli pod uwagę wziąć tylko ludność na terenach wiejskich (14,8 mln) to naśladowując proponowane rozwiązanie należy wydać 29,6 mld złotych, a więc przeszło 10% wszystkich środków (UE i krajowych ) przeznaczonych na Narodową Strategię Spójności w latach 2007-2013.

Podany przykład wskazuje jedynie, że powstała infrastruktura zapewniająca dostęp do Internetu. Nie napisano, czy uzyskiwane wpływy za sprzedaży usług umożliwiają bieżące utrzymanie sieci i czy możliwe zapewni środki na jej modernizowanie tak by za kilka lat nie okazało się, że gminy te ponownie stały się obszarem zapóźnionym. Szybki rozwój technik telekomunikacyjnych sprawia, że zbudowana infrastruktura, jeśli nie stanie się normalnym elementem samofinansującego się obrotu gospodarczego wymaga za pewien czas dalszych dotacji na modernizację. Warunki udzielania pomocy unijnej wykluczają jednak finansowanie rozwiązań, które nie będą się następnie w stanie same utrzymać.

Z perspektywy Państwa strategia prowadząca do rozwoju poziomu usług telekomunikacyjnych nie może ograniczać się jedynie do pobudzenia inwestycji lecz musi uwzględniać takie instrumenty by przychody operatora na terenach wiejskich zapewniły utrzymanie i odtwarzanie (modernizację) infrastruktury. Jest to równoznaczne ze stworzeniem sytuacji, w której inwestycje telekomunikacyjne będą na terenach wiejskich opłacalne dzięki:

- a) wykreowaniu zwiększonego popytu poprzez stymulowanie wzrostu gospodarczego regionów wiejskich, co zwiększy potencjał nabywczy klientów
- b) wykreowaniu zwiększonego popytu poprzez zmianę struktury koszyka wydatków ludności wiejskiej, w taki sposób, że wydatki na usługi telekomunikacyjne zostaną zrekompensowane wyeliminowaniem niektórych innych wydatków oraz osiągnięciem dodatkowych korzyści przynoszących osobom fizycznym wymierne skutki finansowe
- c) zwiększeniu podaży poprzez obniżenie kosztów inwestycyjnych i operacyjnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Do czynników grupy „c” przyczynić się mogą m. in. działania interwencyjne, w wyniku których powstanie sieć umożliwiająca np. uzyskiwanie korzyści skali. Jest to jednak tylko jeden z instrumentów i traktowanie go jako głównego środka rozwiązywania problemów jest nieporozumieniem.

Zaprezentowana bardzo skrótowo na stronach 32-33 koncepcja „Broadband Partnership” wydaje się wyjątkowo kontrowersyjna. Nie wykazano, że w wyniku tak skierowanej interwencji publicznej budowanie sieci dostępowej i świadczenie usług stanie się opłacalne. Sam fakt, że TP zainwestuje drugie tyle środków jest mało przekonujący, bowiem inwestycja może ułatwiać dostęp do TP do pewnych atrakcyjnych, choć kapitałochłonnych nisz rynku. Rezultatem może być więc dostarczenie przez TP usług, które nie zostały skierowane do rozproszonej geograficznie ludności wiejskiej lecz do generujących duże przychody instytucji zlokalizowanych na terenach poza dużymi miastami na bazie inwestycji w połowie opłaconej przez podatników europejskich, w tym polskich.

Spolaryzowanie projektu wokół konkretnego operatora, który w wyniku analiz przeprowadzonych według zasad określonych w prawodawstwie unijnym ma znaczącą pozycję rynkową oznacza umocnienie tej pozycji i najprawdopodobniej wyeliminuje inne inicjatywy i działania mogące służyć rozwiązywaniu problemów. Ogromne zagrożenie rodzi ponadto fakt, że skoro podjęte działanie narusza warunki konkurencji (a w przypadku sektora telekomunikacyjnego, gdzie wszystkie sieci publiczne są połączone, a operatorzy sprzedają swoje usługi w różnych krajach, trudno byłoby dowodzić, że nie dotyczy to rynku wspólnotowego) to zostanie uznane za niedozwoloną pomoc publiczną. Oznacza to, że mimo zrealizowania inwestycji Polska zobowiązana będzie do zwrotu poniesionych nakładów.

### **3.8 Działania na rzecz maksymalizacji wykorzystania zasobów znajdujących się w gestii władz publicznych**

Zawarte w tym punkcie trzy postulaty należą do obszernego pakietu zagadnień podnoszonych przez przedstawicieli środowiska telekomunikacyjnego na różnych forach i mimo deklarowanego poparcia ze strony władz nie przekładających się na konkretne działania. Dostęp do infrastruktury tworzonej w innych sektorach (kanalizacja sanitarna, wodociągi,

sieci gazowe, elektroenergetyka, drogownictwo i kolej) jest ogromną szansą na obniżenie kosztów telekomunikacyjnych i równocześnie może zasilić te sektory finansowo obniżając koszty świadczonych usług. Problem we współpracy z tymi sektorami wynika z tego, że są one jeszcze ciągle ostojami monopolu i nie są zainteresowane tego typu wpływami, bo użytkownik i tak będzie płacił ceny jakie wynikają z kalkulacji. Regulatorzy w tych sektorach nie mają narzędzi formalnych do dyscyplinowania za nieskorzystanie z szansy pozyskania wpływów obniżających koszty eksploatacji.

Kluczem do zmiany stanu rzeczy, czyli stworzenie dostępu do innych infrastruktur, według autorów ocenianego dokumentu jest państwowa własność. Zmiana prawa jaka miała by wspierać tę koncepcję nie została przybliżona. Niestety ten kierunek nie wydaje się obiecujący gdyż wpływanie przez właściciela na działalność operacyjną, szczególnie w przypadku podmiotów państwowych nie jest dobrą praktyką. Co więcej, prywatyzacja tych przedsiębiorstw stworzyłaby zbędne komplikacje.

W podsumowaniu tego postulatu należy stwierdzić, że niepotrzebnie został zawężony (np. nie wspomniano o sieciach elektroenergetycznych, które dochodzą do każdej wioski w Polsce) i niestety nie wskazano konstruktywnej drogi do osiągnięcia celu.

### **3.9 Działania na rzecz stworzenia zachęt do podejmowania inwestycji oraz kreowania popytu na nowoczesną infrastrukturę**

Punkt ten zawiera dwa ogólnikowe postulaty dotyczące przyspieszenia wdrożenia projektów z grupy e-Government i przejęcia przez instytucje samorządowe roli „integratora<sup>13</sup>” potrzeb telekomunikacyjnych. Jest zapewne próbą wskazania, że motywacją do inwestycji w infrastrukturę może być też wykształcony popyt. Zaprezentowane podejście jest bardzo uproszczone.

Nie ulega wątpliwości, że rozwiązania związane z elektroniczną obsługą petentów mogą wpływać na zwiększenie popytu. W opiniowanym dokumencie nie przedstawiono analizy

---

<sup>13</sup> Słowo integrator nie jest tu najlepiej dobrane, chodzi o zsynchronizowanie potrzeb i instytucji w danej okolicy tak by możliwe było zaplanowanie sieci zaspakajającej gro potrzeb.

mających miejsce procesów, a więc i sformułowany postulat jest w takim samym stopniu słuszny jak żądanie by wreszcie było lepiej.

Sens spełniania przez samorzady roli organizatorów i koordynatorów przedsięwzięć dotyczących zaspokajania potrzeb większości mieszkańców jest oczywisty. Typowo, jeśli określony sposób działania przynosi dobre rezultaty to kolejne samorzady powielają takie podejście. Istnieje szereg mechanizmów ułatwiających upowszechnianie dobrych wzorców. Natomiast ogólnikowe postulowanie bliżej niesprecyzowanego trybu działania jest niezbyt konstruktywne.

Aktywność organizacyjna samorządów dotyczy najczęściej obszarów obsługiwanych przez przedsiębiorstwa, które są na danym terenie monopolistami. W przypadku wodociągów, kanalizacji itp. przedsiębiorstwa te są następnie kontrolowane przez samorzady. W przypadku telekomunikacji stworzona infrastruktura najczęściej będzie poza zasięgiem kontroli samorządu, co rodzi określone zagrożenia. Przy dopracowaniu wzorców postępowania samorzady mogą jednak przeprowadzać konkurs wśród zainteresowanych przedsiębiorców. Mógłby on łączyć się z narzuceniem pewnych zasad postępowania ograniczających skutki monopolu ale nie eliminujących opłacalności takiego przedsięwzięcia z punktu widzenia operatora. W opiniowanym dokumencie nie poruszono tej kwestii, co może oznaczać, że w założeniach nie dopuszczano możliwości współpracy samorządu z innym operatorem niż TP S.A.

### **3.10 Dostosowanie ram prawnych Partnerstwa Publiczno-Prywatnego do wymogów inwestycji telekomunikacyjnych**

W ocenianej pracy postulat ten sprowadza się do dwóch elementów:

- a) poparcia projektu nowelizacji ustawy o PPP opracowanej przez Ministerstwo Gospodarki;
- b) zajęcia się przez Rząd „przełamywaniem barier mentalnych wśród urzędników, zwłaszcza szczebla samorządowego”.

Postulat (a) jest stosunkowo łatwo spełnić, bo najczęściej Rząd popiera to co robi. Jednak wbrew tytułowej zapowiedzi nie sformułowano żadnego postulatu, który w szczególności

sposób dotyczyłby sektora telekomunikacyjnego. Możliwość realizowania w ramach PPP projektów ze środków unijnych dotyczy szeregu sektorów, nie tylko telekomunikacji.

Postulat przełamywania przez Rząd barier mentalnych u urzędników samorządowych – choć brzmi w takim sformułowaniu nieco humorystycznie – zwraca uwagę na istotny problem związany z popularyzacją nowych rozwiązań. Dobrze przygotowane rozwiązanie pilotażowe, umożliwiające przyjrzenie się wszystkim aspektom: przepływowi finansowemu, zmianom potencjału popytu, rozwojowi gospodarczemu itd. może istotnie przyspieszyć efekty nowelizacji. Dla sektora telekomunikacyjnego z pewnością interesujące będzie gdy takim przykładem faktycznie byłaby inwestycja telekomunikacyjna. Aby pilotaż taki miał szerszy sens niż rozwiązanie problemu jednej gminy trzeba jednak dokładniej przyrzeć się w jakich aranżacjach i w jakich sytuacjach PPP może przysparzać szczególne wartości inaczej nieosiągalne. Parametry te powinny być kwantyfikowalne. W ocenianej pracy zagadnień tych nie rozwinęto. Podany przykład z Kornwalii jest o tyle ciekawy, że intensywnie promowane przez agendy Komisji Europejskiej przedsięwzięcie z 2002 roku obecnie, zaledwie sześć lat później, wydaje się być archaiczne. Centrale telefoniczne zainstalowane przez BT zapewne jeszcze przez kilka lat będą funkcjonować ale docelowo w sieciach następnej generacji będą zanikać. Tymczasem w BT realizuje z wielkim rozmachem i przy znacznych nakładach ogólnokrajowe przedsięwzięcie budowy sieci następnej generacji pod nazwą „Sieć 21 Wieku” (21 CN). Obecnie bardzo ważne jest więc sprawdzenie czy projekt z 2002 roku na tyle zmienił realia gospodarcze w Kornwalii, że budowa 21CN przez BT odbędzie się już na normalnych komercyjnych zasadach i czy paradoksalnie niedawna inicjatywa nie będzie musiała się najpierw zamortyzować...

### 3.11 Uwagi końcowe

Opiniowany dokument ma niezbyt przejrzysty układ. W części dedykowanej ocenie sytuacji formułowane są postulaty. W części dotyczącej postulatów znaleźć można oceny, które nigdzie nie zostały uzasadnione. Dominującym przekazem jest nigdzie nieuzasadniona teza, sugerująca, że ograniczenie instrumentów regulacyjnych pobudza konkurencję. Teza ta stoi w sprzeczności z przesłankami i dorobkiem europejskiego systemu regulacji sektora telekomunikacyjnego i ogólnoświatowym doświadczeniem w tym zakresie. Jakość przesłania merytorycznego tego postulatu można by porównać do wzywania do zniesie-

nia racjonowania wody przy wysychającym zbiorniku, bo wtedy każdy będzie mógł napić się do woli.

Dokument sprawia wrażenie napisanego pośpiesznie i bez wnikania w szczegóły, a pod szumnymi tytułami prezentowane są przyczynkowe stwierdzenia, słabo lub w ogóle nie uzasadnione. Tam gdzie prezentowane są uzasadnienia ich jakość bywa żenująca i odbiega od stanu wiedzy o ekonomii, mechanizmach rządzących sektorem telekomunikacyjnym i przyjętym w Unii Europejskiej systemie prawnym w zakresie regulacji sektora telekomunikacyjnego. Wielokrotne powtarzanie nieprawdziwych tez sprawia, że dokument nabrał cech broszury propagandowej. Przy formułowaniu postulatów rzadko przejmowano się ich osadzeniem w obecnych realiach lub wskazaniem zmian. Tak jest na przykład z postulatem powołania Rady Rozwoju Telekomunikacji. Sugestia zgromadzenia w niej „przedstawicieli wszystkich zainteresowanych stron”, a zwłaszcza głównych operatorów, Ministerstwa Infrastruktury, UKE i instytucji naukowych nie daje żadnych wskazówek, co do kompetencji tego ciała, natomiast sugerowana jako cel lepsza koordynacja, która ma służyć eliminacji ryzyk i barier pozwala sądzić, że chodzi o elitarny klub dyskusyjny. W innym miejscu dokumentu znajduje się sugestia, że Rada stanowiłaby platformę do wypracowania wspólnych rozwiązań prawnych, co w obecnym porządku prawnym mogłoby skończyć się dla uczestników Rady ze strony administracji publicznej przesłuchaniami przed komisjami sejmowymi i postępowaniami prokuratury.

Podana w zakończeniu informacja, że możliwe jest osiągnięcie do roku 2011 (w trzy lata) poziomu penetracji na poziomie 20%, czyli niemal potrojenie obecnego współczynnika, wobec enigmatycznego odwołania się do bliżej nieokreślonych wyliczeń jest niepoważne.



## 4 Podsumowanie

---

### 4.1 Możliwe skutki proponowanych rozwiązań dla konkurencji i wolnego rynku

---

We wprowadzeniu do ocenianego dokumentu wśród zasad jakie miały być zastosowane przy jego przygotowaniu na pierwszym miejscu wymienione jest „wspieranie funkcjonowania mechanizmów konkurencji na rynku telekomunikacyjnym”. Autorzy dokumentu nie podają swojej definicji konkurencji i konkurencyjnego rynku jednak treść pracy wskazuje, że odbiega ona od przyjętej w piśmiennictwie na temat rynku.

Postulat (1) regulowania stopy zwrotu z ryzykownych inwestycji w istocie dotyczy manipulacji jednym ze składników używanych do wyznaczania cen w rozliczeniach. W obecnym stanie prawnym jest on wyznaczany dla całego przedsiębiorstwa i zwiększanie go w celu stymulacji w podejmowaniu ryzykowniejszych inwestycji tworzyłoby szczególną preferencję dla podmiotu o znaczącej sile rynkowej. Tym samym osłabiałoby konkurentów i spowalniało przywracanie mechanizmów rynkowych. W przypadku zrealizowania znaczących inwestycji od zwiększonym poziomie ryzyka możliwe jest jednak uznanie przez operatora, że współczynnik ten należy podwyższyć. Decyzja po fakcie odzwierciedla zaistniałą sytuację nie stanowi więc zaburzenia rynku, bo operator inwestując „w ciemno” ponosił ryzyko.

Postulat (2) wprowadzenia segmentacji geograficznej w zasięgu instrumentów regulacyjnych, opiera się o obserwację, w myśl której w Polsce występują znaczne obszary gdzie funkcjonuje konkurencyjny rynek. Jediną przesłanką oceny jest tu liczba operatorów, w której uwzględniani są dostawcy usług innej kategorii.

Ani wydzielenie obszarów rynku ani twierdzenie o konkurencyjności nie są uzasadnione. Aby można było mówić o rynku właściwym musi on mieć wystarczające cechy autonomii – np. nie mogą występować mechanizmy subsydiów między dwoma autonomicznymi rynkami, bo nie są one wówczas autonomiczne. Również stwierdzenie o konkurencyjności jest przedwczesne także dla obszarów dużych miast. Przykładowo, operator o znaczącej

pozycji rynkowej nadal ma możliwość kształtowania cen i wpływania na zachowania swoich konkurentów. Nadal też obserwowane są bardzo wysokie poziomy koncentracji rynku.

W tej sytuacji zniesienie, choćby tylko na niektórych obszarach instrumentów regulacyjnych promujących konkurencję na bazie usług zniweczy znajdujący się jeszcze w bardzo wczesnej postaci element budujący konkurencję.

Postulat (3) stosowania w regulacji stawek według rzeczywistych kosztów operatora sprzedającego usługę neguje podstawę, dla której dąży się do odblokowania mechanizmów rynkowych: czynnika regulującego efektywność i tym samym ustalającego optymalne ceny. Jeśli dla zawarcie umowy między operatorami niezbędna jest interwencja regulatora w ceny transakcyjne to operator kupujący hurtowo dostęp powinien pokrywać jedynie koszty jakie poniósłby efektywny operator. W innym przypadku proces taki nie będzie stymulował równowagi rynkowej. Tym samym postulat ten służy ograniczeniu konkurencji i jego przyjęcie spowolniłoby lub wręcz zatrzymało proces przywracania mechanizmów rynkowych.

Postulat (4) zachęcania do inwestycji poprzez większe ceny za zakańczanie połączeń telefonicznych w sieci jest zaburzeniem rynku, które we wczesnych fazach rozwoju nowych technik bywa dopuszczane w celu przyspieszenia ich upowszechnienia. W dłuższej perspektywie nie powinien być tolerowany. Podstawową wadą tego postulatu jest jednak to, że mając za cel rozwój sieci następnej generacji zakłada utrzymanie schematu rozliczeń, który powinien zanikać. W tej sytuacji należy go odrzucić, gdyż utrzymanie starego modelu jest stworzeniem preferencji dla operatora o znaczącej pozycji rynkowej.

Postulat (5) oznaczający lepszą współpracę operatorów jest słuszny jednak musi być osiągnięty w wyniku naturalnych porozumień między zainteresowanymi. Usprawnienie współpracy pozytywnie wpłynie na rozwój konkurencji i mechanizmów rynkowych.

Postulat (6) dotyczący wykorzystanie techniki WiMAX nie jest klarowny w takiej formie w jakiej został przedstawiony. Co do zasady wprowadzanie na rynek nowych, efektywniejszych technik zwiększa konkurencyjność o ile techniki te zostaną efektywnie wykorzystane, a ewentualne zasoby rzadkie, takie jak pasmo radiowe, nie zostaną zablokowane przez podmiot mający znaczącą pozycję rynkową.

Postulat (7) dotyczący przeznaczenia środków pomocowych UE na inwestycje w telekomunikację jest interwencją, która może obniżyć koszty inwestowania na terenach obecnie nieopłacalnych. Jeśli zostanie bardzo starannie dopracowany w aspekcie neutralności gospodarczej i efektywnie wdrożony może otworzyć nowe obszary dla konkurencyjnego rynku. W postaci w jakiej został zaprezentowany stanowi jednak potencjalnie formę nie- dozwolonej pomocy publicznej i blokuje możliwość powstania alternatywnych inicjatyw.

Postulat (8) dotyczący dodatkowego wykorzystania infrastruktury innych sektorów na potrzeby telekomunikacji poprzez bardzo znaczne obniżenie nakładów inwestycyjnych może odegrać ogromną rolę w stymulowaniu konkurencji na bazie zasobów. W ocenianej pracy zaskakująco zawężono jednak rodzaje infrastruktur i zasugerowano podejście od strony praw właścicielskich, które nie są efektywnym instrumentem do tego celu. Jeśli postulat (8) zostanie właściwie sformułowany i skutecznie wdrożony może wykreować gigantyczne inwestycje zarówno ze strony TP S.A. jak i alternatywnych operatorów. Otworzy się bowiem „dziewiczy” teren, na którym zajęcie pozycji lidera może przynieść w przyszłości lepszą pozycję. Bardzo znacząco obniżona bariera inwestycyjna spowoduje silną konkurencję.

Postulat (9) zawierający w istocie propozycje nie pokrywające się z tytułem dotyczy stymulowania strony popytowej poprzez rozwiązania stosowane w administracji i działanie organizacyjne samorządów. W pierwszym zakresie jest stymulujący dla rozwoju rynku, gdyż zwiększając potencjał nabywcy sprzyja wzrostowi zainteresowania rynkiem przez różnych przedsiębiorców. Działanie organizacyjne samorządu może prowadzić do powstawania enklaw, w których aktywny jest tylko jeden operator. Oznaczać to będzie konieczność stosowania instrumentów promujących konkurencję na bazie usług. Jeśli sposób działania samorządów będzie opierał się na dobrze przemyślanych procedurach w skali kraju może to prowadzić tworzenia pewnej równowagi. Nie jest to proces prowadzący do wprowadzenia mechanizmów rynkowych w krótkiej perspektywie ale ze względu na sytuację ekonomiczną może być tolerowany.

Postulat (10) dotyczący Partnerstwa Publiczno Prywatnego nie zawiera, wbrew tytułowi, żadnych szczególnych uwarunkowań związanych z telekomunikacją. Rozwiązanie takie podobnie jak w przypadku postulatu (9) może rozwiązywać problem niedoboru oferty

usługowej jednak ugruntowuje pozycję określonego operatora na danym obszarze. I w tym przypadku rozwiązania takie są tolerowane ze względu na sytuację ekonomiczną.

## 4.2 Możliwe skutki proponowanych rozwiązań dla równoprawnej pozycji operatorów telekomunikacyjnych

Oceny zawarte w poprzednim punkcie wskazywały, że dla większości z postulatów ich realizacja sprzyjałaby dalszemu ograniczaniu w funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych. Ze względu na to, że obecnie w polskim sektorze telekomunikacyjnym na większości obszarów nie funkcjonują jeszcze mechanizmy rynkowe ingerencja regulatora powoduje, że pozycja operatorów przestaje być równoprawna. W wyniku przeprowadzonego postępowania stwierdzono, którzy operatorzy i na jakich rynkach zajmują znaczącą pozycję. W związku z tym nałożono na nich określone w systemie prawnym Unii Europejskiej rygory, które dzięki temu, że ich pozycja przestała być równoprawna umożliwiają częściowe wyrównanie szans rynkowych. Zdejmowanie tych rygorów, czyli przywracanie równoprawnej pozycji operatorów uznanych za dysponujących znaczącą siłą rynkową (SMP) następuje po ocenie sytuacji na rynku i stwierdzeniu, że nastąpiło przywrócenie efektywnej konkurencji.

Postulaty (1), (2) i (3) mają na celu przywrócenie dla TP S.A. równoprawności mimo, że nie osiągnięto celu regulacyjnego. Postulat (4) tworzy preferencję dla realizujących inwestycje operatorów z wyjątkiem operatora SMP. W efekcie tworzy sytuację nierównoprawną, preferującą operatorów alternatywnych, choć niekoniecznie dla nich korzystną. Postulat (5) i (6) jest neutralny. Postulat (7) w sposób bezpośredni nie odnosi się do innych operatorów, a więc formalnie nie ogranicza ich praw w zakresie tego postulatu. Jednak sposób w jaki opisane zostało rozwiązanie sugeruje, że partnerem w tym rozwiązaniu będzie TP S.A., co może oznaczać, że na poziomie szczegółów rozwiązanie nie będzie równoprawne dla wszystkich uczestników rynku. Postulat (8) jest neutralny natomiast postulaty (9) i (10) formalnie nie ograniczają równoprawności, może ona jednak zależeć od szczegółów.

### 4.3 Możliwe skutki proponowanych rozwiązań w perspektywie interesu konsumentów i użytkowników końcowych

Zrealizowanie postulatów (1), (2) i (3) spowoduje załamanie mechanizmu promującego konkurencję na bazie usług i tym samym operator o znaczącej sile rynkowej będzie mógł przywrócić wysokie ceny. Jedynym ograniczeniem będzie tu wówczas potencjał nabywcy rynku, a ponieważ nie jest on wysoki to rezygnacja zbyt dużej liczby klientów spowodowałaby, że zasoby w wytworzenie, których już zainwestowano pozostałyby na znaczną skalę niewykorzystywane. W tej sytuacji można spodziewać się umiarkowanej podwyżki cen. Nadmiarowość posiadanych przyłączy w stosunku do popytu spowodowałaby inwestycje, co oznacza efekt odwrotny od sugerowanego w dokumencie. Inwestycje ze strony alternatywnych operatorów na powrót koncentrowałyby się wokół klientów korporacyjnych, gdyż wejście na rynek masowego klienta z inwestycjami w sieci dostępne wymaga potencjału jakiego jeszcze nie osiągnięto. Można jednak by spodziewać się wzmożonego zainteresowania wypełnianiem niektórych luk, np. ofertą przez sieci radiowe dla obszarów podmiejskich i dzielnic domków jednorodzinnych. W konkurencji na bazie zasobów aktywne mogą być jeszcze sieci telewizji kablowych ale z chwilą wyczerpywania się potencjału wynikającego z posiadania klientów, którzy dotąd korzystali wyłącznie z telewizji kablowej proces ten straci na dynamice.

Postulat (4) ma na celu promowanie inwestycji w sieci następnej generacji więc mógłby oznaczać rozwój nowej oferty, a więc przysparzać wartości w perspektywie konsumenta i użytkownika końcowego. Jednak zachowanie obecnego systemu rozliczeń za czas, nie jest w interesie użytkownika.

Postulat (5) może w efekcie przynieść sprawniejszą obsługę procesu zmiany operatora. Tak się jednak stanie tylko w przypadku, gdy TP SA przyjmie, że jest to postulat bardziej adresowany do jej własnego personelu niż do administracji państwowej.

Postulaty (6) do (10) mogą poprawić ofertę usług na terenach słabo zurbanizowanych, jednak w przypadku (6), (7), (9) i (10) propozycje te nie muszą prowadzić do optymalnych rozwiązań. Postulat (7) może okazać się na dodatek wyjątkowo niefortunny dla finansów

państwa, co przełoży się na naruszenie interesu konsumenta ale nie w opłatach a w podatkach.

#### **4.4 Możliwe skutki w aspekcie inwestycji w sektorze ICT w Polsce – po stronie Telekomunikacji Polskiej S.A., jak i pozostałych uczestników rynku telekomunikacyjnego**

Realizacja postulatu (1) może w pewnym zakresie sprawić, że TP S.A. rozpocznie budowę sieci następnej generacji. Jednak tak się może stać tylko jeśli równocześnie odrzucony zostanie postulat (2), gdyż jego przyjęcie spowoduje znikome znaczenie współczynnika WACC. Przyjęcie postulatu (2) ma małe szanse na zaowocowanie inwestycjami. W obszarach o dużym potencjale nabywczym budowanie sieci o tradycyjnej architekturze wydaje się nieuzasadnione ekonomicznie. Z kolei budowanie sieci następnej generacji będzie podporządkowane regułom regulacyjnym, które właśnie są przedmiotem konsultacji na forum europejskim. Tym razem planowane jest przez Komisję wdrożenie jednolitego systemu i podejścia we wszystkich krajach członkowskich. Oznacza to, że Polska podporządkuje się ustaleniom, a dyskusję w tym zakresie należy prowadzić na forum europejskim. W tej sytuacji trudno oczekiwać, że cel deklarowany i faktyczny w przypadku postulatu (2) są zbieżne. Wprowadzenie postulatu (3) nie zwiększy w zauważalny sposób inwestycji TPS.A., gdyż nadal nie zapewni powrotu do sytuacji, w której możliwe było przejście całości nadwyżki konsumenckiej. Każdy z postulatów (1), (2) i (3) w istotny sposób wpływa na obniżenie potencjału operatorów alternatywnych więc ich efektem będzie spadek inwestycji ze strony tych uczestników rynku.

Postulat (4) ma na celu promowanie inwestycji w sieci następnej generacji ze strony alternatywnych operatorów jednak nie oceniono jego skali i wytwarzana w tym mechanizmie kwota może okazać się zbyt mała by odegrać istotną rolę.

Postulat (5) poprawiając przewidywalność procesu dla obu stron zwiększy jego efektywność i tym samym może wpłynąć na zwiększenie inwestycji.

Postulat (6) w sformułowanej w opiniowanym dokumencie treści nie wnosi nic, co nie byłoby już możliwe do realizacji. Natomiast zakładając, że postulat zostanie przeformułowany: celowość inwestowania przez operatora SMP w zapewnienie minimalistycznych usług

w oparciu o technikę WiMAX jest wątpliwy. Z drugiej strony usunięcie ograniczeń dla SMP z warunków przetargu z pewnością nie zwiększy zainteresowania alternatywnych operatorów.

Postulaty (7), (9) i (10) są silnie spolaryzowane pod TP S.A. Jeśli pominie się problem niedozwolonej pomocy publicznej dla operatora mogą nakłonić TPSA do znacznych inwestycji. Inwestycje te dotyczą obszarów, gdzie obecnie zainteresowanie ze strony operatorów alternatywnych jest niewielkie. Jednak stworzenie tego typu aranżacji dodatkowo osłabi możliwość rozwinięcia konkurencji na bazie zasobów dla tych obszarów, co oznacza, że przyjmując taką drogę utrwalimy problem braku opłacalności świadczenia usług na tych terenach.

Postulat (8) jeśli zostanie właściwie sformułowany i skutecznie wdrożony może wykreować gigantyczne inwestycje zarówno ze strony TP S.A. jak i alternatywnych operatorów. Otworzy się bowiem „dziewiczy” teren, na którym zajęcie pozycji lidera może przynieść w przyszłości lepszą pozycję. Bardzo znacząco obniżona bariera inwestycyjna spowoduje silną konkurencję.

#### **4.5** **Możliwy wpływ proponowanych rozwiązań na strukturę rynku**

Największy wpływ na zmiany struktury rynku może mieć realizacja właściwie sformułowanego postulatu (8), gdyż może wywołać silny impuls do zajmowania nowych pozycji w zakresie budowy sieci dostępowych następnej generacji. W tym przypadku dużą rolę odegra umiejętność efektywnej realizacji projektów i szybkie rozpoznanie rysujących się szans. Ponieważ różnice cenowe dla różnych przepływności są niewielkie można oczekiwać, że użytkownicy uzyskają przepływności na poziomie 100 mb/s i bardzo obszerny zestaw usług by wpływy zapewniły rentowność. Oznaczać to jednak będzie silne parcie ze strony użytkowników na przejście do nowej kategorii usług, co często będzie związane ze zmianą dotychczasowego operatora. Należy więc oczekiwać znacznego przetasowania rynku w krótkim okresie.

Pozostałe postulaty prowadzą w mniejszym lub większym stopniu do odbudowy nieco naruszonej pozycji dominującej TPSA. Postulaty (1), (2) i (3) mogą do tego doprowadzić poprzez osłabienie stosowanych od niedawna siły instrumentów regulacyjnych natomiast po-

stulaty (6), (7), (9) i (10) mają służyć do zajęcia nowych obszarów rynku, wprowadzie na trudnych biznesowo obszarach ale z dużą pomocą ze strony funduszy publicznych. W tym samym kierunku może też kierować rynek realizacja postulatu (5) jeśli będzie on interpretowany jako narzucenie dodatkowych obowiązków operatorom alternatywnym. Postulat (9) w części odnoszącej się do wdrażania elektronicznych usług administracji jest neutralny dla struktury rynku.