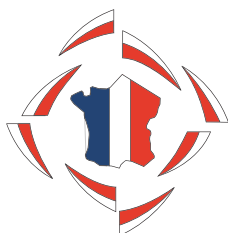




AHK
Deutsch-Polnische
Industrie- und Handelskammer
Polsko-Niemiecka Izba
Przemysłowo-Handlowa



CCIFP

Francuska Izba Przemysłowo – Handlowa w Polsce
Chambre de Commerce et d'Industrie Française en Pologne



SIEĆ NOWYCH SZANS

Raport o stanie

infrastruktury telekomunikacyjnej

w Polsce

Polityka telekomunikacyjna – Inwestycje – Konkurencja



Warszawa, listopad 2008

Niniejszy raport został przygotowany przez **KPMG Advisory Sp. z Ograniczoną Odpowiedzialnością spółka komandytowa** i **MDI Sp. z o.o.** na zlecenie **Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Francuskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Polsce, oraz Polsko-Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej.**

Informacje zawarte w niniejszym raporcie mają charakter ogólny, są oparte na danych dostępnych publicznie oraz danych i opiniach udostępnionych przez członków izb gospodarczych finansujących opracowanie raportu. Informacje te nie odnoszą się do sytuacji konkretnej firmy, lecz służą tylko do ilustracji sytuacji na rynku komunikacji elektronicznej w Polsce.

Prace nad stworzeniem raportu realizowane były w okresie od sierpnia do września 2008 r. Ze względu na szybkość zmian zachodzących w Polsce, prosimy o upewnienie się w dniu zapoznania się z niniejszym raportem, czy informacje w nim zawarte są wciąż aktualne.

Raport o stanie infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce

Motto - cytaty z exposé premiera Donalda Tuska z dnia 23 listopada 2007

Internet to jeden z kluczowych czynników sukcesu gospodarczego i cywilizacyjnego...

Mój rząd będzie szczególną wagę przywiązywał do zapewnienia powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu dla wszystkich Polaków...

To także wymóg nowoczesnego patriotyzmu. Globalna sieć to nie zagrożenie, a jej mądre wykorzystanie daje dostęp do informacji, wiedzy, edukacji i kultury...

Powszechny dostęp do Internetu to wielka szansa wyzwolenia milionów Polaków od biurokratycznych ograniczeń w dostępie do kultury, informacji, wiedzy, a Internet to praktyczna realizacja hasła "taniego państwa".

Spis treści

Streszczenie	4
1 Imperatyw rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej	6
2 W jaki sposób polityka telekomunikacyjna Państwa doprowadziła do obecnej sytuacji	9
3 Pozycja rynkowa kluczowych graczy w polskim sektorze telekomunikacyjnym	13
4 Infrastruktura telekomunikacyjna w Polsce - identyfikacja obecnej luki rozwojowej	17
5 Konkurencyjność polskiego rynku telekomunikacyjnego w świetle polityki regulacyjnej	22
6 Wymagania dotyczące nakładów inwestycyjnych na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej	26
7 Wykorzystanie funduszy europejskich do rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej	33
8. Proponowane rozwiązania wspierające rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej	37

Streszczenie

Polska od lat przegrywa w technologicznym wyścigu z innymi krajami Unii Europejskiej. Dzisiaj najważniejszym wyzwaniem jest więc zmniejszenie dystansu, jaki dzieli nas od reszty Europy, w zakresie rozwoju nowoczesnych technologii telekomunikacyjnych. Analizy rynkowe wskazują, że dystans między Polską a krajami Europy Zachodniej w obszarze dostępu użytkowników do nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej systematycznie rośnie. Z 13. Raportu Implementacyjnego wynika, że polski rynek jest najsłabiej, obok Bułgarii, rozwinięty pod względem dostępu szerokopasmowego do Internetu. Tymczasem Internet i dostęp szerokopasmowy stanowią infrastrukturę krytyczną dla rozwoju gospodarczego i społecznego XXI wieku. Polska zgodnie z priorytetami polityki unijnej, powinna budować społeczeństwo informacyjne, w którym każdy obywatel ma dostęp do nowoczesnych technologii.

Oczywiste jest, że **warunkiem niezbędnym dla budowy społeczeństwa informacyjnego są inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną w tym w sieci następnej generacji (NGN - Next Generation Networks), bazujące zarówno na technologii stacjonarnej, jak i radiowej.**

Głównym wyzwaniem dla Polski jest zapobieganie wszelkim formom wykluczenia społecznego. Analiza polskiego rynku wskazuje na pojawianie się bardzo istotnego problemu, jakim jest zjawisko tzw. wykluczenia cyfrowego. **Brak dostępu do technologii cyfrowych dotyka głównie społeczności terenów wiejskich i słabiej zurbanizowanych. Walka z tym zjawiskiem powinna być jednym z priorytetów polskiego rządu.**

Biorąc pod uwagę dzisiejszy stan infrastruktury telekomunikacyjnej, nie ulega wątpliwości, że tempo jej rozwoju musi nabrać rozpędu, w przeciwnym wypadku Polska nie tylko nie zmniejszy dystansu do innych krajów Unii, ale także nie będzie w stanie utrzymać konkurencyjności swojej gospodarki.

Aby sprostać dynamicznie rosnącemu zapotrzebowaniu na usługi telekomunikacyjne, a także wyzwaniom, jakie postawiła przed nami Unia, niezbędne jest przyjęcie przez decydentów konkretnych rozwiązań w zakresie polityki proinwestycyjnej w sektorze telekomunikacyjnym. Rozwiązania te byłyby naturalnym bodźcem do budowy nowoczesnej infrastruktury. Analizy wykonane przez Instytut Łączności wskazują, że **kwota potrzebnych nakładów inwestycyjnych związanych z samą modernizacją infrastruktury telekomunikacyjnej (budową sieci NGN) sięga blisko 26 mld złotych.** Ze względu na skalę inwestycji niemożliwe jest ich sfinansowanie samodzielnie ani z budżetu państwa, ani z funduszy unijnych. Najbardziej realnym źródłem finansowania pozostaje więc sektor prywatny, a w szczególności wiodący operatorzy telekomunikacyjni. To oni, także wykorzystując rozwiązania partnerstwa publiczno-prywatnego, mogą ponieść konieczne nakłady na rozbudowę i modernizację infrastruktury telekomunikacyjnej.

Warunkiem koniecznym dla powodzenia projektów inwestycyjnych jest jednak uzyskanie wsparcia ze strony rządu i regulatora.

Do zadań rządu należy sformułowanie konkretnego *Planu telekomunikacyjnego dla Polski*, w którym w sposób jasny i czytelny zostaną określone założenia polityki państwa, cele polityki regulacyjnej UKE oraz narzędzia do ich realizacji. W zgodnej opinii uczestników rynku, działania Rządu i regulatora powinny się wzajemnie uzupełniać i wspierać efektywny rozwój całego

rynku. **Celem Rządu powinno być stworzenie otoczenia prawnego i klimatu inwestycyjnego, który ułatwiłby uczestnikom rynku opracowanie polityki inwestycyjnej w perspektywie długoletniej. Niezwykle istotna jest tu kwestia stabilności otoczenia regulacyjno-prawnego i wprowadzanie przepisów, które niwelują bariery inwestycyjne, a nie przyczyniają się do powstawania nowych.** Ważną kwestią dla branży telekomunikacyjnej, w kontekście trwających obecnie prac nowelizacyjnych, jest również uproszczenie skomplikowanych procedur administracyjnych z zakresu: ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego czy prawa budowlanego. W trybie pilnym należy także dostosować przepisy z zakresu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w kierunku umożliwienia dofinansowania inwestycji ze środków unijnych oraz uelastycznienia jego form.

W kontekście ogromnych potrzeb inwestycyjnych niezbędna staje się aktywizacja samorządów i ukierunkowanie ich działań na rozbudowę infrastruktury. Warto byłoby więc określić mechanizmy finansowania inwestycji czy propagowanie rozwiązań zachęcających do współpracy z przedsiębiorstwami prywatnymi.

Inwestorzy wskazują, że polityka regulatora powinna być skorelowana z działaniami wykonawczymi rządu, a jej celem powinien być rozwój całego rynku. UKE w swej polityce powinien kłaść nacisk na spójność i przejrzystość swoich działań, a także kwestie ekonomicznej racjonalności podejmowanych decyzji. **Do tej pory polityka regulatora skupiała się głównie na rozwoju konkurencji usługowej, traktując kwestie konkurencji infrastrukturalnej jako drugorzędne. Dobrym rozwiązaniem byłoby więc opracowanie w drodze konsultacji z uczestnikami rynku założeń polityki regulacyjnej w kierunku realnego rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce.**

Wspólnym celem UKE i inwestorów powinno być także efektywne wykorzystanie zasobów radiowych i przyjęcie stabilnej, nakierowanej na szybki rozwój infrastruktury polityki w zakresie zarządzania zasobami częstotliwości.

Szczególną uwagę należy zwrócić także na kwestie niewystarczającego wykorzystania w ostatnich latach funduszy unijnych i koniecznych zmian zasad ich wydatkowania. W ramach tylko dwóch Programów Operacyjnych - Innowacyjna Gospodarka oraz Rozwój Polski Wschodniej - Polska ma do dyspozycji ponad 11,9 mld euro - z których część może zostać przekazana na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w kraju.

Polska z całą pewnością ma szansę na zbliżenie się w dziedzinie nowoczesnych technologii do innych krajów europejskich. **W stabilnym i przewidywalnym otoczeniu prawnym i regulacyjnym inwestorzy bez wątplenia wezmą udział w budowie nowoczesnej infrastruktury.** Przyjęcie długoterminowej strategii inwestycyjnej i regulacyjnej, która powstałaby w drodze analizy potrzeb i dialogu z uczestnikami rynku, byłoby dobrym punktem wyjścia do realizacji tego projektu.

Aby Polska była postrzegana jako kraj atrakcyjny dla inwestorów, musi dysponować nowoczesną infrastrukturą telekomunikacyjną. Niekwestionowaną szansą dla promocji wizerunku Polski, jako kraju nowoczesnego, jest Euro 2012. Sukces tego ogromnego przedsięwzięcia zależy będzie także od przygotowania odpowiedniej infrastruktury telekomunikacyjnej. Nie ulega wątpliwości, że bez przeprowadzenia inwestycji infrastrukturalnych Polska nie udźwignie organizacyjnego ciężaru tego wydarzenia. **Zbliżające się wielkimi krokami Euro 2012 może okazać się jednak dobrym bodźcem do zainicjowania debaty publicznej na temat stanu infrastruktury telekomunikacyjnej i zdefiniowania na nowo polityki telekomunikacyjnej państwa w tym obszarze.**

1 Imperatyw rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej

Kraje Unii Europejskiej uznały za jeden z najważniejszych priorytetów budowę społeczeństwa informacyjnego, w którym każdy obywatel ma mieć zapewniony równy dostęp do nowoczesnych technologii komunikowania się. Jest to podstawowy czynnik, który ma zapobiec wykluczeniu jakichkolwiek grup społecznych z rozwoju. Technologie te tworzą w UE około 25% całkowitego PKB, zaś nakłady zainwestowane w infrastrukturę szerokopasmowego dostępu do Internetu zwracają się wielokrotnie.

W ramach realizacji tego celu oraz niwelowania wykluczenia ze społeczeństwa informacyjnego kraje UE podjęły szereg inicjatyw zmierzających do zwiększenia aktywności administracji rządowych w promowaniu nowoczesnych form komunikacji pomiędzy państwem a obywatelem. W Polsce również podjęte zostały rządowe inicjatywy w tym zakresie. Trzeba jednak stwierdzić, że nie przedstawiają one dostatecznie realnej wizji, w jaki sposób postawione cele mają zostać osiągnięte.

Rozwój społeczeństwa informacyjnego wymaga stworzenia sprzyjających warunków dla budowy infrastruktury telekomunikacyjnej, zdolnej sprostać rosnącym wymaganiom w zakresie innowacyjnych usług komunikacji elektronicznej. Z tego punktu widzenia infrastruktura telekomunikacyjna staje się strategicznym zasobem, warunkującym możliwości rozwoju gospodarczego i społecznego Europy XXI wieku.

Rola infrastruktury telekomunikacyjnej w rozwoju gospodarczym Europy XXI wieku

Technologie informacyjne i telekomunikacyjne (ang. ICT *Information and Communication Technology*) stanowią obecnie główny czynnik rozwoju gospodarczego w Europie. Technologie te tworzą około 25% całkowitego Produktu Krajowego Brutto (tzw. PKB) krajów Unii Europejskiej. Rozwój sektora ICT uznawany za główny nośnik zrównoważonego wzrostu Europy ma znaczący wpływ na całą gospodarkę umożliwia przedsiębiorstwom i administracji publicznej radykalną poprawę efektywności działania i wspiera innowacyjne rozwiązania organizacyjne.

Internet i dostęp szerokopasmowy zostały uznane przez Unię Europejską za krytyczną infrastrukturę dla rozwoju gospodarczego w XXI wieku. Internet jest kluczowym medium, które zmienia sposób prowadzenia działalności gospodarczej oraz wzorce zachowań społecznych. Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej przyczynia się do poprawy poziomu życia ludzi, oferując im nowe możliwości dostępu do wiedzy, informacji i rozrywki. Umożliwia również naukę czy pracę na odległość (platformy typu e-edukacja czy e-praca).

Jedno euro zainwestowane w infrastrukturę szerokopasmowego dostępu do Internetu zwraca się wielokrotnie gospodarce narodowej, przyczyniając się również do rozwoju społecznego. OECD szacuje, że takie inwestycje przynoszą kilkukrotny zwrot dla całej gospodarki w perspektywie pięciu lat.

Z raportów UE wynika, że technologie teleinformatyczne odpowiadają za 40% wzrostu produktywności całej Unii Europejskiej.

Efekt wykluczenia ze społeczeństwa informacyjnego

Nierównomierny rozwój gospodarczy i społeczny, będący wynikiem rozwoju technologii cyfrowych, może wpływać na dyskryminację grup społecznych i jednostek, które nie korzystają z Internetu i innych cywilizacyjnych „zdobyczy” bazujących na technologii ICT. Celem Unii Europejskiej jest zapobieganie takim formom wykluczenia społecznego.

PODZIAŁ CYFROWY (ang. digital divide) - znaczące różnice w dostępie do technologii informacyjno-telekomunikacyjnych oraz w korzystaniu z Internetu pomiędzy jednostkami, gospodarstwami domowymi, a także przedsiębiorstwami oraz obszarami geograficznymi na różnych płaszczyznach socjoekonomicznych. Długotrwałe utrzymywanie się takich różnic może prowadzić do wykluczenia ze społeczeństwa informacyjnego.

WYKLUCZENIE ZE SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO - pozbawienie jednostek lub całych grup społecznych możliwości korzystania z korzyści postępu technicznego i organizacyjnego, związanego z przejściem z ery przemysłowej do informacyjnej. Podobnie jak w przypadku ogólniejszego zjawiska wykluczenia społecznego, szczególnie narażone na wykluczenie ze społeczeństwa informacyjnego są osoby ubogie, słabiej wykształcone, bezrobotne, niepełnosprawne oraz ludzie w podeszłym wieku.

Implikacje wynikające z przyjęcia Strategii Lizbońskiej przez UE

Budowa społeczeństwa informacyjnego dla każdego Europejczyka jest celem strategicznym Unii Europejskiej w XXI wieku, którego realizacja ma umożliwić rozwój gospodarczy i społeczny krajów Europy i tworzenie miejsc pracy dla Europejczyków. W 2000 r. Rada Europy w ramach tzw. Agendy Lizbońskiej uznała, że konieczna jest zmiana polityki rozwoju całej Unii Europejskiej. Jako pierwszy priorytet uznano tzw. e-Europę, czyli *de facto* szybkie zbudowanie tzw. społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich Europejczyków. W późniejszym okresie cele i narzędzia rewolucji informacyjnej UE zostały również zawarte w Inicjatywie i2010 (*A European Society for Growth and Employment*), która zastąpiła plan działania e-Europe 2005, jak również w *e-Government Action Plan*.

Celem programu e-Europa jest między innymi zapewnienie, aby administracja centralna i samorządowa krajów Unii była w stanie obsłużyć każdą sprawę obywateli czy przedsiębiorstw poprzez Internet. Internet jest kluczową infrastrukturą rozwoju społecznego i gospodarczego i dlatego narodowe programy reform powinny koncentrować się na rozwoju szerokopasmowej infrastruktury telekomunikacyjnej i zapewnieniu powszechności dostępu do niej.

Dzięki wdrożeniu obecnej strategii i2010, stanowiącej nowy etap realizacji Strategii Lizbońskiej, Europa ma się stać bardziej atrakcyjnym miejscem do inwestycji i innowacji w dziedzinie produktów i usług opartych na wiedzy. Strategia i2010 zakłada intensyfikację prac badawczo-rozwojowych oraz inwestycji w technologie teleinformatyczne. Głównym celem jest zachęcenie przedsiębiorstw, władz państwowych oraz obywateli do jak najszerszego stosowania produktów ICT.

Komisja Europejska dopuszcza możliwość, a w niektórych przypadkach konieczność, wpływania przez państwo na rozwój infrastruktury teleinformatycznej. Dotyczy to zwłaszcza terenów nieurbanizowanych. Szczegółowe wytyczne nowych działań miały zostać określone przez poszczególne kraje w programach operacyjnych bądź dokumentach strategicznych. Zwrócono przy tym uwagę na rolę unijnych funduszy strukturalnych w tym procesie.

e-Polska cele i założenia

Priorytet budowy społeczeństwa informacyjnego i konieczności zapewnienia dostępu szerokopasmowego do Internetu dla każdego Polaka stanowi też imperatyw dla narodowego programu e-Polska. Swoje plany Państwo próbuje odzwierciedlić w dokumentach, takich jak „Plan informatyzacji Państwa na lata 2007-2010” czy „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”. Podejście Polski ilustruje też ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z 17 lutego 2005 roku.

Głównym celem działań podejmowanych przez państwo jest „upowszechnienie dostępu do usług społeczeństwa informacyjnego w drodze poprawy poziomu szerokopasmowego dostępu do tych usług do wartości reprezentującej średni poziom dostępności w Unii Europejskiej, z jednoczesnym ograniczeniem zjawiska wykluczenia cyfrowego”¹.

Rozwój ten ma następować równomiernie na terenie całego kraju, tak by zmniejszyć różnice regionalne, a także różnice między penetracją w miastach i na terenach wiejskich. Plan zakłada szereg działań, m.in. eliminację prawnych barier inwestycyjnych i regulacyjnych, poszukiwanie źródeł finansowania rozbudowy infrastruktury (m.in. w budżecie państwa, funduszach unijnych czy w formule partnerstwa publiczno-prywatnego). Dokument ten podkreśla rolę rządu w eliminacji barier, takich jak niskie tempo rozbudowy infrastruktury (m.in. na skutek aktualnego stanu prawnego, związanego z przepisami budowlanymi, dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego oraz ochrony środowiska). Wskazuje przy tym na możliwości interwencji władz państwowych, zwłaszcza w sferze finansowej (np. w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, ulg podatkowych dla użytkowników lub ulg finansowych dla inwestorów).

Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 z kwietnia 2007 roku określa m.in. priorytety i cele informatyzacji państwa. Jednym z efektów wdrożenia Planu ma być zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski. Plan zawiera ponadto wykaz projektów związanych z wdrażaniem systemów informatycznych, który zawiera szacunki kosztów ich implementacji, zestawienie możliwych źródeł finansowania oraz wskazuje osoby odpowiedzialne za ich wdrożenie. Definiuje zadania publiczne, które mają być realizowane drogą elektroniczną (usługi priorytetowe na rzecz obywateli i przedsiębiorstw).

Plan Informatyzacji Państwa zakłada także koniecznie zapobiegania „wykluczeniu cyfrowemu” obywateli Polski. Pociąga to za sobą nie tylko konieczność rozbudowy infrastruktury, ale także konieczność edukacji społeczeństwa w zakresie korzystania z możliwości, jakie dają technologie informacyjne i telekomunikacyjne.

W dokumentach prezentujących politykę Państwa odnośnie rozwoju społeczeństwa cyfrowego w Polsce brakuje jednak realnej wizji, w jaki sposób w perspektywie najbliższych lat zostaną osiągnięte stawiane cele (w tym powszechność Internetu). W konsekwencji nadal nie obserwujemy ani radykalnego wzrostu liczby użytkowników Internetu, ani przyspieszenia informatyzacji administracji. Przykładowo działania objęte nowym Planem informatyzacji realizowane są z dużym opóźnieniem – w lutym 2008 roku tylko dwa (e-Deklaracje i e-PUAP) z zaplanowanych 16 projektów zostały zrealizowane (choć też niekompletnie). W wyniku opóźnień niektóre działania mogą stracić źródło finansowania (np. projekt PESEL 2 już utracił znaczną część unijnych dotacji).

¹ Źródło: Projekt „Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013”

2 W jaki sposób polityka telekomunikacyjna Państwa doprowadziła do obecnej sytuacji

Polityka telekomunikacyjna państwa realizowana w Polsce w latach 1990-2007 przeszła zasadniczą przemianę od próby budowy modelu opartego na zasadach konkurencji rynkowej, poprzez etap wspierania pozycji monopolistycznej operatora dominującego, aż do obecnego etapu, charakteryzującego się intensywną aktywnością regulatora rynku kierującego się zasadą rozwoju konkurencji usługowej.

Z perspektywy reform gospodarczych w Polsce i podążających za nimi zmian w sektorze telekomunikacyjnym można ocenić, że niezadowolający stan infrastruktury telekomunikacyjnej jest w dużej mierze wynikiem działań politycznych, a w zasadzie braku wizji politycznej rozwoju telekomunikacji.

Na obecny kształt funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego bardzo istotny wpływ ma instytucja regulatora rynku Prezesa UKE. To on swoją polityką regulacyjną może kreować zasadnicze zmiany na rynku, odgrywając w praktyce znacznie większe znaczenie niż instytucja Ministerstwa Infrastruktury. W opinii uczestników rynku telekomunikacyjnego działania i decyzje podejmowane przez regulatora mają pośredni wpływ na prowadzoną przez nich politykę inwestycyjną i wielokrotnie są oceniane negatywnie.

Negatywny wpływ na możliwość realizacji inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną mają jednak nie tylko przepisy i regulacje z zakresu telekomunikacji, ale także inne powszechnie obowiązujące regulacje formalnoprawne, a także decyzje i działania organów administracji państwowej i samorządowej różnego szczebla.

Ewolucja polityki i prawa telekomunikacyjnego w Polsce

Wyrazem dążenia do dynamicznego rozwoju telekomunikacji była Ustawa o łączności z 1990 roku, która jako bardzo liberalna dopuszczała konkurencję we wszystkich obszarach za wyjątkiem łączności międzynarodowej. W momencie rozpoczęcia procesu transformacji w 1989 roku, Polska z 3,4 mln abonentów stacjonarnej sieci telefonicznej miała najmniej rozwiniętą infrastrukturę telekomunikacyjną w całej Europie (za wyjątkiem Albanii). W tym czasie w Europie jedynie Wielka Brytania promowała demonopolizację w sektorze. Nowa Ustawa i jej zapisy przyciągnęła wówczas wielu inwestorów do sektora telekomunikacyjnego.

Inwestorzy po pewnym czasie zorientowali się, że Ustawa z zapisami, w których współpraca między różnymi partnerami ma być zawarta jako umowa handlowa na bazie kodeksu handlowego, jest nieskuteczna brakowało de facto ram regulacyjnych, które zaadresowałyby specyficzne problemy właściwe dla działania i umożliwiające przede wszystkim poprawną współpracę operatorów telekomunikacyjnych. Zbiegło się to też z tzw. „korporatyzacją” Telekomunikacji Polskiej SA (TP), która została wydzielona z Polskiego Przedsiębiorstwa Polska Poczta, Telegraf i Telefon w 1992 roku. Na dodatek po wyborach w 1993 roku została de facto zmieniona polityka telekomunikacyjna. Nastąpiło już praktyczne odejście od pierwotnego założenia, że do rozwoju sektora telekomunikacji przyczyni się konkurencja, a rozwój Telekomunikacji Polskiej będzie wynikać z intensywnych inwestycji w obszary najbardziej rentowne (łączność międzynarodowa i międzymiastowa) oraz radykalnej poprawy efektywności jej działania.

Nowelizacja Ustawy o łączności w 1995 roku nie przyniosła żadnych istotnych zmian poza doprecyzowaniem niektórych zapisów. Sprawa połączeń między sieciami różnych operatorów nadal była głównym hamulcem rozwoju konkurencji.

Uchwalony w 1996 roku przez Radę Ministrów dokument „Polityka rozwoju telekomunikacji” po raz pierwszy w sposób formalny prezentował założenia demonopolizacji, w której pierwszym etapem rozwoju konkurencji miało być otwarcie rynku połączeń lokalnych, po którym następnie zaplanowano wprowadzenie konkurencji w usługach międzystrefowych. W latach 1997-1998 uruchomiono przetargi koncesyjne, w celu wyłonienia drugiego, alternatywnego dla TP dostawcy usług telefonicznych dla każdego województwa w Polsce. Koncesje były udzielane tylko na świadczenie usług lokalnych, które w sytuacji zasad rozliczeń, jakie panowały wówczas na polskim rynku, były najmniej rentownym obszarem usług.

Przyjęte podejście było bardzo zaskakujące dla inwestorów zagranicznych i w rezultacie jedynie szwedzki operator telekomunikacyjny Telia zdecydował się wówczas na inwestycje w sektor telefonii stacjonarnej w Polsce. Inwestorzy byli przyzwyczajeni do sytuacji odmiennej, tzn. jeśli rząd danego kraju chciał naprawdę stymulować konkurencję, to wpuszczał „nowych” graczy w najbardziej rentowne obszary rynku (przede wszystkim telefonia międzynarodowa), tak żeby osiągnęli oni szybko zwrot na inwestycji uzasadniający kapitałochłonne wejście do danego kraju. Stąd też poza Telia, która zainwestowała wówczas w Netię, żaden inny znaczący inwestor zagraniczny nie wziął udziału w tych przetargach. Ówczesni konkurenci TP: Elnet, Netia, Telefonia Dialog i inni zobowiązali się do zapłacenia na rzecz Skarbu Państwa w sumie 659 mln euro za nabyte koncesje.

Następnie głównym celem stała się prywatyzacja TP, a z punktu widzenia Ministerstwa Skarbu Państwa najważniejszą kwestią była maksymalizacja wartości operatora w momencie transakcji, co w istocie prowadziło do dalszego zachowania pozycji rynkowej TP. Wybory w 1997 r. i związana z nimi zmiana Rządu RP przyniosły względną zmianę polityki telekomunikacyjnej Państwa. Zmiany nastąpiły dopiero po zakończeniu drugiego etapu prywatyzacji Telekomunikacji Polskiej, w wyniku którego strategicznym inwestorem został France Telecom, jeden z największych operatorów telekomunikacyjnych w Europie.

Nowe Prawo telekomunikacyjne z lipca 2000 roku powołało wymaganą przez dyrektywę Unii Europejskiej instytucję niezależnego regulatora sektora w postaci Urzędu Regulacji Telekomunikacji. Prezes URT, jako organ administracji rządowej, łączył funkcje administracyjne z funkcjami quasi-sądowymi, ale nie był on wyposażony w funkcje legislacyjne, które należały do kompetencji ministra właściwego do spraw łączności. W kwietniu 2002 roku Urząd Regulacji Telekomunikacji został przekształcony w Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTIP), posiadający de facto bardzo podobne kompetencje, co URT.

W międzyczasie Rząd RP kontynuował realizację polityki zasilania budżetu Państwa z tytułu opłat koncesyjnych. W 2001 roku w wyniku postępowania przetargowego trzej operatorzy komórkowi (Polkomtel, PTC i PTK Centertel) zadeklarowali zapłacenie po 650 mln euro z tytułu opłat za rezerwację częstotliwości UMTS. Wcześniej trzech operatorów alternatywnych zadeklarowało opłaty w wysokości w sumie 74 mln euro za koncesje na świadczenie usług międzystrefowych. Jednak pomimo posiadanych koncesji nadal napotykali przeszkody w uzgodnieniu z TP zasad świadczenia usług. Niezależny regulator nie potrafił szybko i skutecznie znaleźć rozwiązania, które umożliwiłyby rozwój konkurencji na rynku.

Na początku 2006 roku został też powołany nowy Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Zmiana Rządu w 2005 roku przyniosła kolejną zmianę organizacji regulatora, który został przekształcony w Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE). Od tego momentu UKE podjęło całą serię działań zorientowanych na promocję konkurencji usługowej, pomijając jednak aktywne wspieranie rozwoju konkurencji infrastrukturalnej. W ciągu 2,5 roku Prezes UKE wydał 36 decyzji w sprawie nałożenia kar pieniężnych, w konsekwencji których łączne kary nałożone na operatorów telekomunikacyjnych (głównie na TP) wynosiły ponad 520 mln zł.

Z perspektywy blisko 20 lat reform gospodarczych w Polsce można ocenić, że niezadowolający stan sieci telekomunikacyjnej jest także wynikiem działań politycznych, a w zasadzie braku wizji politycznej rozwoju telekomunikacji.

Podstawowe błędy w polityce sektorowej:

- Po pierwsze źle dobrano sekwencję „otwierania” dla konkurencji kolejnych rynków w Polsce (usługi lokalne, międzymiastowe, międzynarodowe).
- Nie uwzględniono skali zapóźnienia rozwoju infrastruktury w Polsce, jaką odziedziczono z okresu sprzed 1989 roku.
- Na dodatek „wprowadzenie” rzeczywistej konkurencji zbiegło się w czasie z radykalną obniżką marż w telekomunikacji, co ma istotny wpływ na rzeczywiste warunki konkurencji w sektorze, który jest nadal bardzo kapitałochłonny.
- Negatywny wpływ miało także opóźnienie prywatyzacji Telekomunikacji Polskiej, gdyż przyczyniło się także do opóźnienia procesu demonopolizacji.
- Nadal też brakuje wizji politycznej, jak zbudować sieć szerokopasmową, która w XXI wieku jest podstawową infrastrukturą, tak jak kiedyś była nią kolej czy elektryczność.

Jeśli chodzi o działania regulacyjne, to obserwując działania UKE, można odnieść wrażenie, że w ciągu 2-3 lat próbuje się „nadrobić stracony czas” w procesie rozwoju sektora i promocji konkurencji, wynikający z błędnych decyzji politycznych oraz regulacyjnych w latach 90., jak i zapóźnień datujących się na okres sprzed 1989 roku.

W ciągu ostatnich lat Prezes UKE podjął szereg działań, mających na celu przyspieszenie rozwoju konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych, jednak skoncentrował się głównie na konkurencji usługowej. Do najważniejszych środków regulacyjnych zastosowanych przez Prezesa UKE należą:

- dla rynku telefonii stacjonarnej wprowadzenie usługi WLR² przez TP, znaczące zmiany zasad współpracy międzyoperatorskiej (obniżka stawek rozliczeń międzyoperatorskich tzw. interkonektowych, wprowadzenie płaskiej stawki interkonektowej oraz udoskonalenie oferty ramowej RIO³);
- dla rynku dostępu do Internetu wprowadzenie usługi Bitstream Access przez TP, ostatnio też uwolnienie pętli lokalnych TP (tzw. LLU)⁴;
- dla rynku telefonii komórkowej obniżenie stawek rozliczeń międzyoperatorskich (tzw. MTR), wprowadzenie na rynek kilku nowych podmiotów.

Dotychczasowe działania Prezesa UKE dają już pierwsze rezultaty. Uległa zwiększeniu liczba podmiotów funkcjonujących na rynku, co należy odczytywać na plus, jednakże brak jest długookresowej stabilności regulacyjnej i wynikająca z tego niepewność dla wszystkich uczestników rynku. Przyjęta przez regulatora zasada konkurencji usługowej nie była niestety w pełni oparta o koncepcję tzw. „drabiny inwestycyjnej”, która jest normą w innych krajach UE. W skrócie polega ona na tym, że regulacje ułatwiają wejście na rynek nowym graczom w oparciu o infrastrukturę operatora zasiedziałego. Następnie gracze ci powinni przesuwać się po „drabini inwestycyjnej” do coraz bardziej zaawansowanych mechanizmów (np. LLU), aby ostatecznie inwestować we własną infrastrukturę. Niestety, błędne jej stosowanie doprowadziło do zbudowania wśród nowych graczy przekonania, że bardziej opłaca się kupować, niż budować własną. Jako jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy wskazywana jest m.in. obecna relacja cenowa pomiędzy kosztami dostępu do usług LLU, WLR i BSA.

² patrz rozdział 5

³ Reference Interconnection Offer

⁴ patrz rozdział 5

Wpływ innych regulacji formalnoprawnych na rynek telekomunikacyjny

Na możliwość realizacji inwestycji w sektorze telekomunikacyjnym wpływają jednak nie tylko przepisy i regulacje z zakresu telekomunikacji. Istotne znaczenie mają także inne przepisy, a także decyzje i działania organów administracji państwowej i samorządowej różnego szczebla. W rezultacie proces inwestycyjny w sektorze telekomunikacyjnym napotyka na szereg utrudnień o charakterze proceduralno-administracyjnym. Wynikają one m.in. z przepisów o ochronie środowiska, przepisów budowlanych oraz dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Jako przejawy tego zjawiska można podać:

- Konieczność uzyskania pozwoleń oraz możliwość łatwego oprotestowania inwestycji sprawiająca, że procesy inwestycyjne ulegają niekontrolowanemu przedłużeniu;
- Obowiązujące przepisy pozostawiające organom decyzyjnym dużą dowolność podejmowanych rozstrzygnięć;
- Niską jakością stanowionego prawa, stwarzającą możliwości rozbieżnej interpretacji przepisów.

W rezultacie rozbudowane i skomplikowane procedury administracyjne powodują nieuzasadniony wzrost kosztów realizowanych projektów.

Problemy te dotyczą każdego z operatorów inwestujących w rozbudowę infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce. W środowisku operatorów telekomunikacyjnych wymieniany jest przykład firmy Clearwire, która planowała budowę radiowej sieci telekomunikacyjnej w naszym kraju. W trakcie dwóch lat działalności firma zdołała pozyskać niespełna 1% potrzebnych zezwoleń budowlanych, potrzebnych do wybudowania masztów radiowych – co było jedną z przyczyn rezygnacji z planów inwestycyjnych w Polsce. Z podobnymi problemami na co dzień zmagają się operatorzy sieci komórkowych, dla których procedura migracji 2G (GSM) do 3G (UMTS/HSPA) jest żmudna i długotrwała.

Występujące bariery administracyjne negatywnie wpływają na wielkość i dynamikę inwestycji, a tym samym na zdolność Polski do długotrwałego, zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Dodatkowo, bariery hamujące inwestycje w infrastrukturę pogłębiają nierówności między regionami. W sprawie części tych barier Ministerstwo Infrastruktury podjęło inicjatywę legislacyjną, jednak pozostałe przepisy, stwarzające bariery dla prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych, nadal czekają na zmianę.

W trakcie prowadzonych wywiadów operatorzy sieci komórkowych dodatkowo zwracali uwagę na wyraźnie zauważalną ich zdaniem dyskryminację długoletnich inwestorów telekomunikacyjnych podczas organizowanych przetargów na zasoby częstotliwości, które są im niezbędne przy planowaniu rozwoju sieci ruchomych. W ciągu ostatniego roku został zorganizowany przetarg na 1800MHz (2007 rok), obecnie trwa przetarg na 900MHz. Warunki przetargowe w obu przypadkach zdaniem operatorów były dyskryminujące wobec obecnych na rynku polskim wieloletnich inwestorów (operatorów komórkowych), przytaczali oni następujące przykłady:

- Aby osiągnąć satysfakcjonujący rezultat przetargu, obecni operatorzy muszą deklarować kwotę kilku do kilkunastokrotnie wyższą od kwoty, którą deklaruje nowy podmiot (nowo wchodzący na rynek operator);
- Ocena wiarygodności finansowej jest zmarginalizowana do minimum;
- Wyjaśnienia UKE dotyczące dokumentacji przetargowej często wzajemnie się wykluczają, pozostawiając wiele możliwości interpretacyjnych;
- Szeroki zakres żądanych informacji dotyczący udziałowców i rynków, na których działają operatorzy należący do międzynarodowych grup telekomunikacyjnych, jest całkowicie niezrozumiały i nieadekwatny pod kątem oceny działań operatorów na rynku polskim.

3 Pozycja rynkowa kluczowych graczy w polskim sektorze telekomunikacyjnym

Na rynku telefonii stacjonarnej dominującą pozycję utrzymuje Telekomunikacja Polska SA, przy rosnących udziałach operatorów alternatywnych. Jednocześnie od kilku lat obserwuje się spadek liczby linii oraz abonentów w tym sektorze rynku.

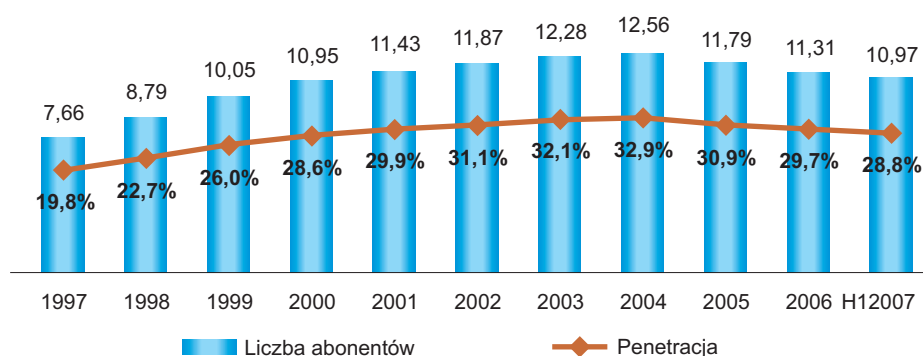
Na rynku telefonii komórkowej utrzymuje się dominacja trzech wiodących operatorów, posiadających własną infrastrukturę sieciową. Jak dotychczas nie zmieniło tego ani wejście czwartego operatora infrastrukturalnego P4, ani pojawienie się na rynku kolejnych dwóch operatorów infrastrukturalnych (nieposiadających jak dotychczas jeszcze własnej sieci), ani tzw. operatorów wirtualnych.

Największa konkurencja pod względem liczby podmiotów z liczącym się udziałem w rynku występuje w zakresie usług stałego dostępu do Internetu. Nabywcy mogą wybierać pomiędzy ofertami operatorów stacjonarnych (wykorzystujących sieci przewodowe i radiowe), komórkowych, a także operatorów sieci telewizji kablowej.

Telefonia stacjonarna

Polski rynek telefonii stacjonarnej charakteryzuje się stosunkowo niską penetracją na 100 mieszkańców przypada ok. 27 stacjonarnych linii telefonicznych. Od przełomu 2004 roku tempo spadku liczby linii stacjonarnych uległo przyspieszeniu. Zdecydowaną większość z linii (ok. 87%) obsługuje Telekomunikacja Polska SA. Wszyscy pozostali operatorzy w tym sektorze (tzw. operatorzy alternatywni) dostarczają łącznie ok. 13% linii abonenckich. Wśród nich najważniejszymi graczami są Netia SA i Telefonia Dialog, które posiadają własne sieci telekomunikacyjne oraz dodatkowo świadczą usługi, wykorzystując infrastrukturę TP SA. Liczącym się podmiotem na tym rynku jest operator Tele2 Polska, który w ostatnim czasie został przejęty przez Netię. Tele2 ma znaczący udział w całości przychodów z rynku telefonii stacjonarnej, jednak świadczy usługi wyłącznie w oparciu o sieć TP SA.

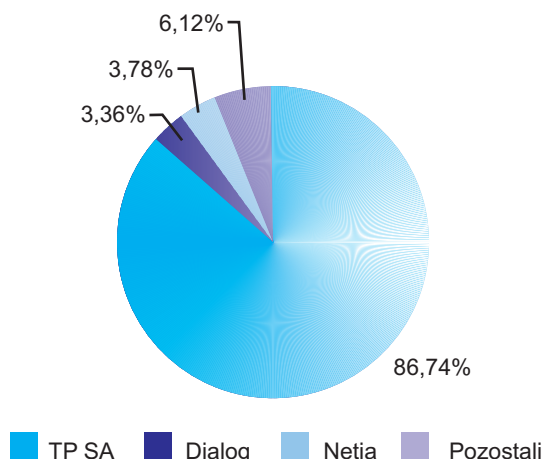
Liczba abonentów (w mln) oraz penetracja (w %) w latach 1997-2007 (za PMR)



Usługę telefonii stacjonarnej oferują także niektórzy operatorzy telewizji kablowej (czterech największych operatorów kablowych ma łącznie 395 tys. abonentów⁵), a także operatorzy wykorzystujący infrastrukturę radiową. Łączny udział wszystkich operatorów świadczących tę usługę w ogólnej liczbie łączy abonenckich w Polsce to ok. 6%.

⁵ www.pike.org.pl

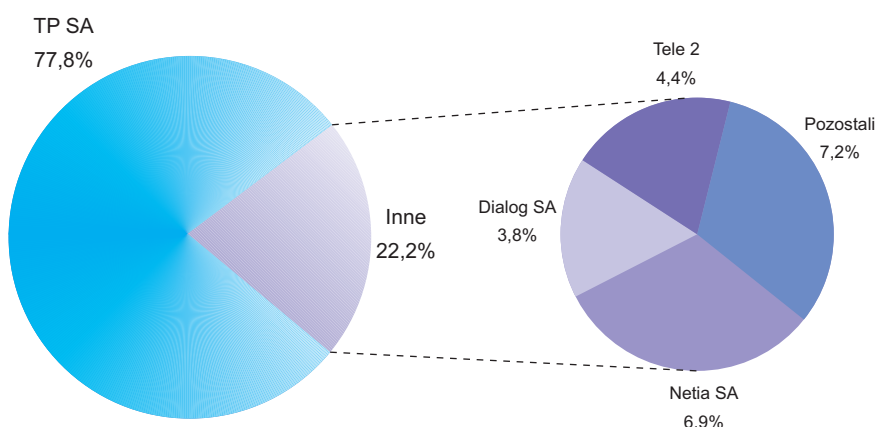
Udział przedsiębiorców telekomunikacyjnych pod względem liczby łączy abonenckich (łącznie: 10 396 000) w 2007 roku



Źródło: UKE, "Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego 2007", na podstawie danych nadesłanych przez operatorów

Również pod względem przychodów z usług stacjonarnej telefonii dominującą pozycję wśród operatorów stacjonarnych posiada Telekomunikacja Polska SA. Szacunkowo ok. 22% przychodów z tego rynku należy do operatorów alternatywnych.

Przychody z usług telefonii stacjonarnej w ujęciu procentowym w 2007 roku



Źródło: UKE, "Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego 2007", na podstawie danych nadesłanych przez operatorów

Pomimo niskiej liczby łączy telefonii stacjonarnej, w ostatnich latach obserwuje się spadek zarówno liczby linii, jak i liczby abonentów. Jest to skutkiem ogólnych przemian zachodzących na rynku telekomunikacyjnym nie tylko w Polsce, w tym np. zjawiska zastępowania telefonii stacjonarnej przez komórkową oraz przyjmowania rozwiązań bazujących na technologii internetowej (VoIP).

Telefonia komórkowa

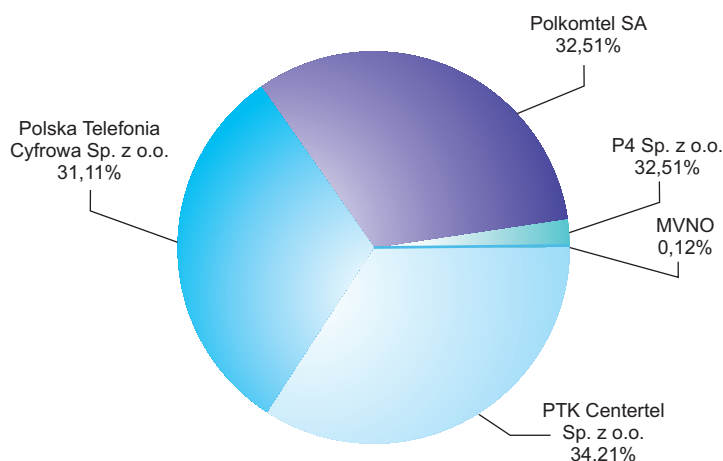
Segment telefonii komórkowej na rynku telekomunikacyjnym w przeciwieństwie do telefonii stacjonarnej cechuje dynamiczny wzrost liczby abonentów. Dodatkowo operatorzy działający na tym rynku stali się istotnymi graczami na rynku infrastruktury telekomunikacyjnej. Do 2007 roku rynek telefonii komórkowej w Polsce opierał się na konkurencji trzech firm, posiadających własną infrastrukturę:

- Polkomtel SA (m.in. marka Plus, ponad 13,5 mln abonentów⁶)
- Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o. (m.in. marka ERA; ponad 13 mln abonentów)
- Polska Telefonia Komórkowa Centertel Sp. z o.o. (m.in. marka Orange; ponad 14,2 mln abonentów).

⁶ Dane GUS IV kwartał 2007

Nowym operatorem infrastrukturalnym, działającym na rynku od marca 2007 roku, jest P4 Sp. z o.o. (marka PLAY). Operator ten rozpoczął świadczenie usług telefonii komórkowej w ramach roamingu krajowego w sieci Polkomtel SA, a równolegle inwestuje w budowę własnej sieci komórkowej. Urząd Komunikacji Elektronicznej przyznał prawo wykorzystania częstotliwości dla telefonii komórkowej także dwóm innym operatorom (Centernet oraz Mobyland), jednak dotychczas nie zaczęli oni świadczyć usług ani budować własnej sieci. Rynek telefonii ruchomej jest umiarkowanie regulowany regulacje dotyczą głównie stawek rozliczeń międzyoperatorskich (tzw. MTR).

Udział w rynku operatorów sieci komórkowych pod względem liczby użytkowników (2007)



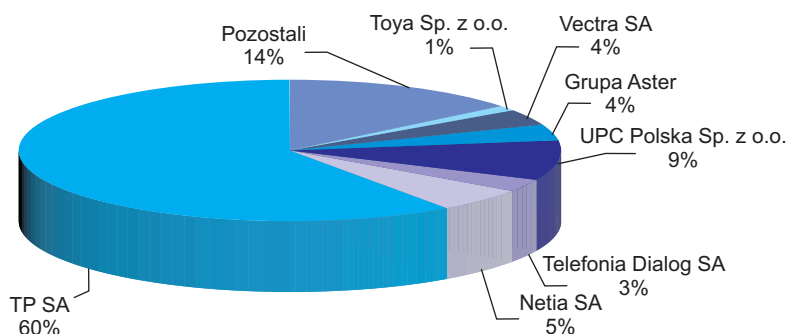
Źródło: UKE, "Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego 2007", na podstawie danych nadesłanych przez operatorów

Na rynku funkcjonuje jeszcze kilku operatorów wirtualnych (ang. MVNO) którzy działają w kooperacji z PTK Centertel, PTC oraz Polkomtelem. Są to głównie podmioty spoza sektora telekomunikacyjnego, dla których nie jest on głównym obszarem działalności. Świadczą oni usługi w oparciu o infrastrukturę sieciową trzech wiodących operatorów i nie prowadzą inwestycji w tym zakresie. W 2007 roku łączny udział operatorów typu MVNO w ogólnej liczbie użytkowników telefonii komórkowej wyniósł poniżej 1%.

Internet

Dostęp do szerokopasmowego Internetu jest kluczową kwestią dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Stąd istotne znaczenie ma kształt oraz funkcjonowanie rynku dostawców tych usług w Polsce. Obecnie operatorzy mogą świadczyć usługi dostępu do Internetu na bazie własnej infrastruktury bądź przy pomocy infrastruktury TP SA w ramach umów ramowych BSA bądź LLU. Rynek usług stałego dostępu do Internetu jest jednak najmniej regulowanym segmentem rynku telekomunikacyjnego.

Udział w rynku operatorów pod względem liczby użytkowników stałego dostępu do Internetu



Źródło: UKE, "Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego 2007", na podstawie danych nadesłanych przez operatorów

Z danych UKE wynika, że w 2007 roku było ok. 13 mln użytkowników Internetu w Polsce (w tym ponad 5 mln posiadaczy telefonów komórkowych z dostępem do Internetu w technologii EDGE), z czego tylko ok. 3,5 mln korzystało ze stałego dostępu do tej usługi. 40% rynku (pod względem liczby użytkowników) obsługują alternatywni operatorzy, spośród których 5 ma ponad 1% udziałów w rynku. Znaczną grupę stanowią najwięksi operatorzy telewizji kablowej: UPC, Aster, Vectra oraz Toya. Łącznie ponad 850 tys. użytkowników ma dostęp do Internetu za pośrednictwem modemu telewizji kablowej. Z kolei niektórzy operatorzy komórkowi deklarowali w II kwartale 2008 roku posiadanie ok. 300 tys. klientów usług szerokopasmowych korzystających z infrastruktury sieci komórkowej. Dla porównania, w 2007 roku ok. 9 tys. użytkowników korzystało z dostępu stacjonarnego w bezprzewodowej technologii WiMax.

Użytkownicy Internetu w Polsce

	Liczba użytkowników		Penetracja		Dynamika zmian
	2006	2007	2006	2007	
Ogółem	10 469 623	12 901 390	27,44%	33,81%	23,22%
Dostęp stały	2 813 538	3 442 828	7,37%	9,02%	22,36%

Źródło: UKE, "Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego 2007", na podstawie danych nadesłanych przez operatorów

4 Infrastruktura telekomunikacyjna w Polsce identyfikacja obecnej luki rozwojowej

Operatorzy telekomunikacyjni w Polsce dokonali wielomiliardowych nakładów inwestycyjnych, związanych z rozbudową i unowocześnieniem sieci telekomunikacyjnych. Pomimo tego wciąż utrzymują się dysproporcje w rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej pomiędzy Polską a innymi krajami Unii Europejskiej. Dotyczy to przede wszystkim liczby stacjonarnych linii telefonicznych, dostępu do Internetu, a także sektora telefonii komórkowej choć w tym ostatnim przypadku sytuacja wygląda znacznie lepiej.

Dla zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego Polski konieczne jest zapewnienie dostępności infrastruktury i usług telekomunikacyjnych we wszystkich regionach kraju. Tymczasem pomiędzy poszczególnymi województwami czy też obszarami miejskimi i wiejskimi są widoczne wyraźne, niepokojące dysproporcje. W miastach użytkownicy mogą wybierać pomiędzy ofertami konkurujących dostawców. Na obszarach wiejskich dostępność usług jest nieporównywalnie mniejsza, co wynika m.in. z braku infrastruktury. Skutkuje to ryzykiem wystąpienia zjawiska wykluczenia cyfrowego dla znaczącej części społeczeństwa.

Wynika to w dużej mierze z braku dostatecznych zachęt dla operatorów do ponoszenia dalszych nakładów inwestycyjnych, szczególnie na terenach mało zurbanizowanych, gdzie trudne jest uzyskanie oczekiwanej stopy zwrotu z inwestycji. W połączeniu z ograniczonym dostępem operatorów alternatywnych do finansowania oraz regulacjami dążącymi do ułatwienia dostępu do infrastruktury TP SA może to w przyszłości skutkować niewystarczającym poziomem inwestycji infrastrukturalnych w sektorze. Likwidacja różnic w poziomie rozwoju wymaga podjęcia działań ze strony państwa, ukierunkowanych na zapewnienie rozwoju i wsparcie inwestycji w rozwój infrastruktury.

Analiza obecnej infrastruktury i dostępności usług w odniesieniu do innych krajów Unii Europejskiej

Polscy operatorzy telekomunikacyjni co roku dokonują wielomiliardowych nakładów inwestycyjnych, związanych z rozbudową infrastruktury sieci telekomunikacyjnych. Dotyczy to głównie rozbudowy infrastruktury szkieletowej (konieczność zaspokojenia zapotrzebowania na przesył danych) oraz infrastruktury dostępowej z wykorzystaniem technologii światłowodowych oraz sieci komórkowych. Poziom ponoszonych nakładów sprawia, że operatorzy telekomunikacyjni są jednymi z największych inwestorów w polskiej gospodarce.

Wydatki na inwestycje - ogółem (wszyscy przedsiębiorcy telekomunikacyjni)

Rok	Wydatki ogółem (mld PLN)	W tym na infrastrukturę telefonii ruchomej (mld PLN)	Udział wydatków na infrastrukturę telefonii ruchomej	W tym na infrastrukturę telefonii stacjonarnej (mld PLN)	Udział wydatków na infrastrukturę telefonii stacjonarnej
2007	8,1	3,1	38%	5,0	62%
2006	7,6	2,8	37%	4,9	63%
2005	6,0	2,6	43%	3,4	57%

Źródło: Dane pochodzą z formularza informacyjnego, przesłanego do UKE przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych do dnia 30.07.2008 roku.

Mimo ogromnego wzrostu poziomu wykorzystania usług telefonii komórkowej, z danych UKE wynika, że nadal większość nakładów związanych z budową infrastruktury ponoszona była przez operatorów sieci stacjonarnych, przy znaczącym udziale

operatorów sieci ruchomych. W latach 2005-2007 nakłady na sieci stacjonarne stanowiły ponad 60% całkowitych wydatków inwestycyjnych w sektorze telekomunikacyjnym. W zakresie telefonii stacjonarnej największym dostawcą infrastruktury jest Telekomunikacja Polska SA, posiadająca ponad 86% całkowitej liczby łączy abonenckich (wg danych UKE za 2007 rok). Z danych Komisji Europejskiej wynika, że tylko ok. 10% użytkowników telefonii stacjonarnej w naszym kraju korzysta z usług innych dostawców, którzy posiadają własną infrastrukturę sieciową (średnia dla krajów UE 27 wynosi ponad 12%, najwyższy poziom osiągnęła Portugalia 25%).

Polska należy do grupy krajów UE z największym odsetkiem gospodarstw domowych, które w ogóle nie korzystają z usług telekomunikacyjnych.

Operatorzy telefonii komórkowej stali się bardzo istotnymi graczami na rynku infrastruktury telekomunikacyjnej.

Największymi dostawcami infrastruktury telefonii komórkowej są trzej wiodący operatorzy, tzn. Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o., Polkomtel SA oraz PTK Centertel Sp. z o.o. W ciągu ostatnich trzech lat operatorzy komórkowi przeznaczyli łącznie na inwestycje w infrastrukturę sieci ruchomej ok. 8,5 mld zł.

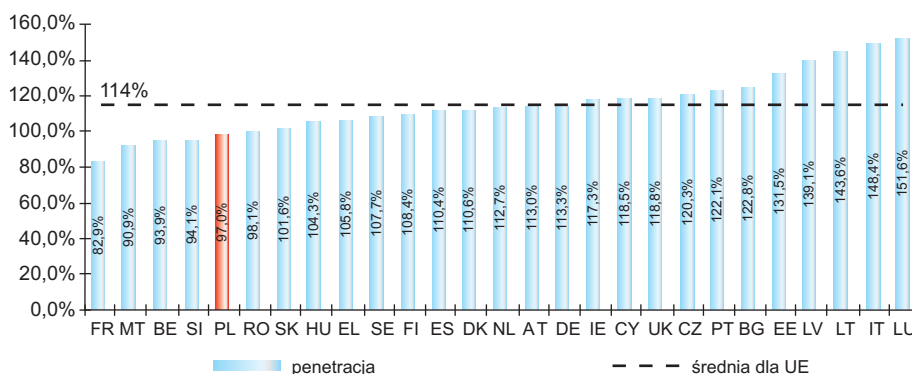
Nakłady inwestycyjne ponoszone przez operatorów w Polsce nie pozwoliły na zredukowanie różnic w rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w stosunku do innych krajów Unii Europejskiej. Polska wypada gorzej niż większość państw UE, szczególnie w zakresie liczby stacjonarnych linii telefonicznych i szerokopasmowego dostępu do Internetu. Również poziom penetracji telefonii komórkowej jest w Polsce nieznacznie niższy niż w innych krajach UE.

W Polsce przypada tylko ok. 27 stacjonarnych linii telefonicznych na 100 mieszkańców, podczas gdy średnia dla UE wynosi ok. 50 linii. Mimo tak niskiej penetracji liczba fizycznych linii, jak i liczba użytkujących je abonentów w ostatnich latach spada. Wynika to częściowo ze wzrostu powszechności telefonów komórkowych, wielokrotnie zastępujących telefony stacjonarne (tzw. zjawisko substytucji stacjonarno-komórkowej), a także z rozwoju telefonii opartej na Internecie (ang. VoIP Voice over IP).

Polska wypada gorzej niż większość państw UE szczególnie w zakresie liczby stacjonarnych linii telefonicznych i szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Mimo powszechności telefonii komórkowej w Polsce (prawie czterokrotnie większa penetracja niż w telefonii stacjonarnej) penetracja jest jednak niższa od penetracji w innych krajach UE. Dane GUS za II kwartał 2008 roku mówią o ponad 41,7 mln kart SIM, co daje penetrację na poziomie 109,5%, czyli prawie o 10% więcej usług niż mieszkańców kraju. Mimo wysokiej wartości tego wskaźnika, w 2007 roku Polska zajmowała 23. miejsce na 27 państw UE pod względem rzeczywistej penetracji telefonii mobilnej⁷ (97% wobec średniego poziomu dla UE 27 wynoszącego 114%).

Penetracja rynku w krajach Unii Europejskiej wg stanu na 01.10.2007 r.

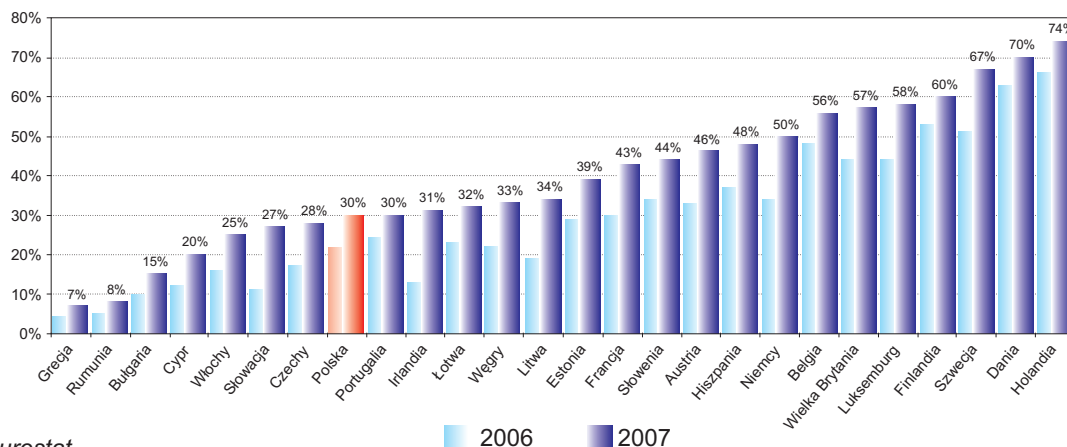


Źródło: 13. Raport Implementacyjny Komisji Europejskiej

⁷ 13. Raport Implementacyjny Komisji Europejskiej. Ze względu na różnice metodologiczne dane dotyczące penetracji rynku pochodzące z różnych źródeł nie są w pełni porównywalne

Badania potwierdzają, że pod względem wykorzystania usług telekomunikacyjnych polskie gospodarstwa domowe wypadają słabiej niż w większości krajów UE. Przykładowo, Polska należy do grupy krajów UE z największym odsetkiem gospodarstw domowych, które w ogóle nie korzystają z usług telekomunikacyjnych (7% w 2007 roku⁸). Polska pozostaje w tyle za krajami UE 25 również pod względem wykorzystania szerokopasmowego dostępu do Internetu. Statystyki Eurostatu i GUS pokazują, że w 2007 roku 41% polskich gospodarstw miało dostęp do Internetu, a tylko 30% dysponowało połączeniami szerokopasmowymi (średnia w UE to odpowiednio 54% i 42%⁹, a niektóre kraje osiągają ponad 70%).

Penetracja dostępu szerokopasmowego w gospodarstwach domowych w krajach UE w latach 2006-2007



Źródło: Eurostat

Pod względem wykorzystania dostępu do Internetu także polskie firmy odstają od europejskiej czołówki. Większość z nich posiada dostęp do Internetu, jednak pod względem wykorzystania szerokopasmowego dostępu zajmowały one jeszcze niedawno ostatnie miejsce wśród 25 państw Unii Europejskiej. Jednocześnie tylko 6% polskich firm zatrudniało pracowników w systemie telepracy (podstawowy warunek to wykorzystanie nowoczesnych technologii teleinformatycznych), a właśnie telepraca jest postrzegana jako jeden z czynników, które mogą przyczynić się do aktywizacji zawodowej w regionach, a także grupach społecznych, szczególnie zagrożonych bezrobociem.

Polska A a Polska B stan infrastruktury telekomunikacyjnej. Czy znaczącej grupie społeczeństwa grozi wykluczenie cyfrowe (ang. „digital divide”)?

W statystykach GUS widoczna jest dysproporcja w dostępie do usług telekomunikacyjnych pomiędzy różnymi regionami naszego kraju. Widać także dysproporcję pomiędzy obszarami wiejskimi i miastami. W skali kraju liczba abonentów telefonii stacjonarnej w 2007 roku wynosiła ok. 24 osób na 100 mieszkańców. Na terenach wiejskich było to jedynie ok. 13 osób, gdy w miastach ponad 30. W przypadku niektórych województw gęstość telefoniczna¹⁰ wynosi zaledwie 9,3 na 100 mieszkańców. Problemem jest nadal niewystarczająco rozwinięta sieć dostępową, w szczególności na obszarach wiejskich.

W skali kraju liczba abonentów telefonii stacjonarnej w 2007 roku wynosiła ok. 24 osób na 100 mieszkańców. Na terenach wiejskich było to jedynie ok. 13, gdy w miastach ponad 30.

Krytycznym problemem jest bardzo niska dostępność Internetu w obszarach wiejskich. Jedynie 25% gospodarstw domowych na wsi miało dostęp do Internetu (w miastach 46%). Co więcej, dysproporcja w liczbie internautów¹¹ między miastem a wsią w ostatnich latach powiększyła się!

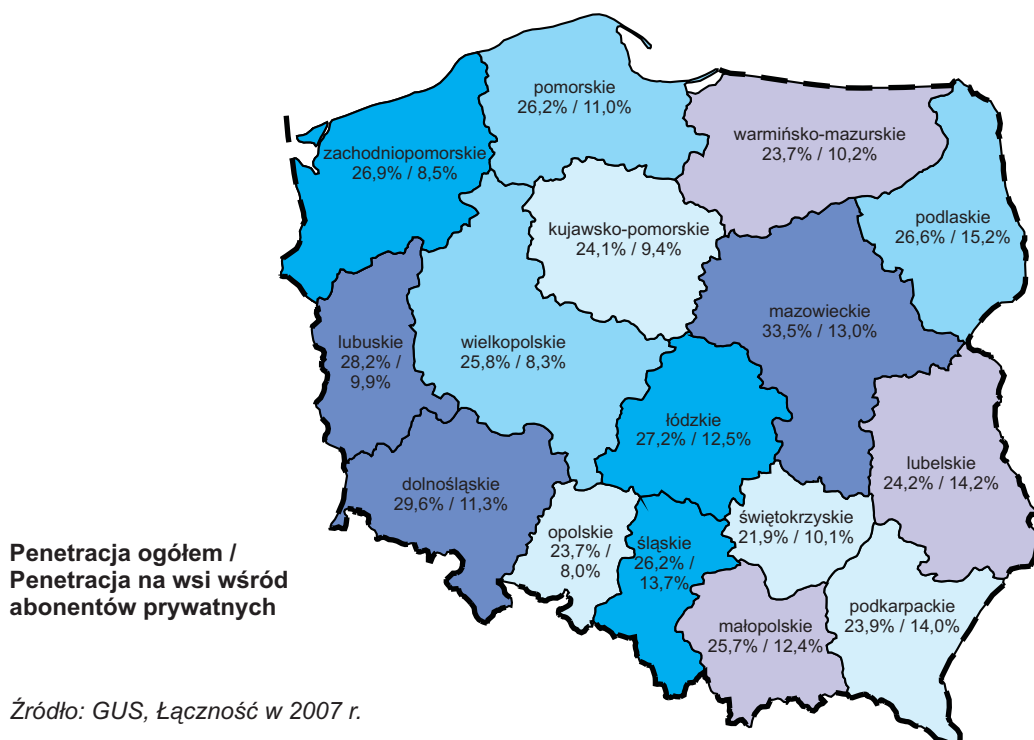
⁸ Komisja Europejska cyklicznie realizuje badania stanu rozwoju społeczeństwa informacyjnego wśród krajów członkowskich UE tzw. „E-Communication Household Survey”

⁹ PUBL_Spoleczenstwo_informacyjne_UE(1).pdf

¹⁰ Termin oznaczający liczbę łączy głównych na 100 mieszkańców

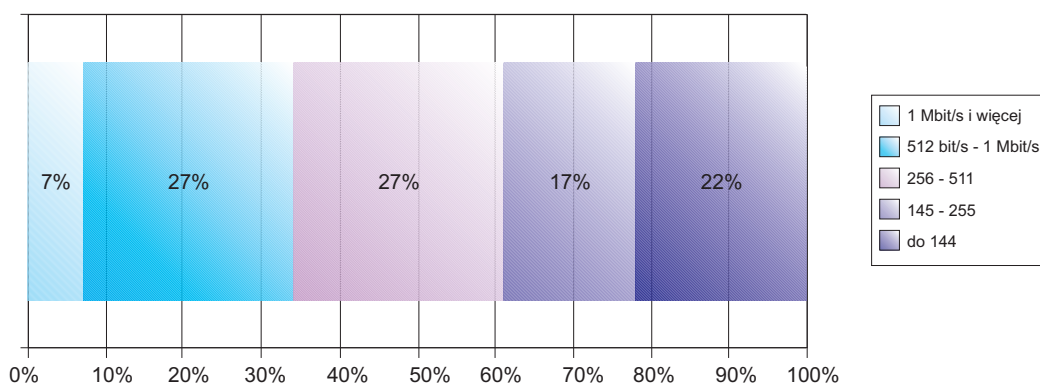
¹¹ Odsetek osób co najmniej raz w tygodniu korzystających z Internetu

Porównanie gęstości sieci stacjonarnej w poszczególnych obszarach Polski



Podstawowe znaczenie dla zwiększenia zasięgu szerokopasmowego dostępu do Internetu mają ograniczenia wynikające z jakości infrastruktury technicznej. Na podstawie analiz PMR w przypadku dwóch trzecich obecnych łączy stacjonarnych nie jest możliwe dostarczenie dostępu do Internetu o przepustowości powyżej 512 bit/s. Przepustowość 1 Mbit/s i więcej jest możliwa jedynie na 7% łączy. Problem ten jest silnie powiązany z długością łączy, więc szczególnie dotyczy terenów wiejskich. W 2007 jedynie ok. 5% stacjonarnej sieci telefonii miejscowej w Polsce stanowiła sieć światłowodowa, umożliwiającą m.in. dostarczenie usług szerokopasmowego Internetu o wysokiej przepustowości czy usług, takich jak telewizja cyfrowa wysokiej rozdzielczości.

Możliwości wykorzystania istniejących w Polsce łączy do szybkiego dostępu do Internetu



Źródło: PMR

Przy obecnym stanie rozwoju infrastruktury w przypadku szerokopasmowego dostępu do Internetu telefonia komórkowa staje się alternatywą dla dostępu stacjonarnego, ale tylko w miastach. Mieszkańcy miast mają większe możliwości wyboru dostawców usług szerokopasmowych mogą korzystać z ofert operatorów stacjonarnych, komórkowych, sieci telewizji kablowych, a także lokalnych sieci komputerowych. Według deklaracji operatorów, usługi mobilnej

transmisji danych dostępne są na większości terytorium kraju. Jednak Polkomtel, PTK Centertel oraz PTC określają zasięg usług szerokopasmowych w swoich sieciach na ok. 35-45% ludności Polski¹².

Dysproporcje w dostępie do usług telekomunikacyjnych stwarzają zagrożenie zjawiskiem wykluczenia ze społeczeństwa informacyjnego. Zjawisko tzw. luki cyfrowej wyraźnie widoczne jest pomiędzy obszarami wiejskimi a miejskimi. Jeżeli będzie się ono utrzymywać w dłuższym czasie, może prowadzić do pogłębiania się różnic społecznych, kulturowych i ekonomicznych, a w konsekwencji doprowadzić do tzw. wykluczenia ze społeczeństwa informacyjnego znacznej części mieszkańców naszego kraju.

Zjawisko tzw. luki cyfrowej wyraźnie widoczne jest pomiędzy obszarami wiejskimi a miejskimi. Jeżeli będzie się utrzymywać w dłuższym czasie, może prowadzić do pogłębiania się różnic społecznych, kulturowych i ekonomicznych.

Istotnym kryterium wpływającym na występowanie luki cyfrowej jest także poziom dochodów. W 2006 roku dostęp do Internetu miało 73% gospodarstw domowych o najwyższych dochodach i tylko 17% gospodarstw o najniższych dochodach.

Bariery rozwoju usług dostępu do szerokopasmowego Internetu w Polsce

Wyniki badań potwierdzają, że brak dostępu do stacjonarnej sieci telekomunikacyjnej lub złe parametry techniczne tej sieci to istotne bariery dla rozwoju Internetu w Polsce. Badanie GUS z 2007 roku pokazało, że odsetek gospodarstw domowych, które nie korzystają z Internetu ze względu na brak możliwości technicznych, wyniósł prawie 10%. W 21% przypadków gospodarstwa korzystają z dostępu wąskopasmowego, ponieważ warunki techniczne uniemożliwiają dostęp szerokopasmowy.

Skala i lokalizacja obszarów „białych plam” dostępu do Internetu w Polsce nie jest znana. Brakuje precyzyjnych informacji, które pozwoliłyby określić obszary, gdzie usługi te są niedostępne. UAE niedawno podjęła działania zmierzające do stworzenia dokładnej mapy dostępności usług, co ma posłużyć wspomaganie procesów inwestycyjnych. Bariery dla zwiększania zasięgu sieci jest bowiem niska opłacalność inwestycji na obszarach o małej gęstości zaludnienia.

Ważnym czynnikiem ograniczającym korzystanie z Internetu jest mała dostępność komputerów osobistych. W 2007 roku jedynie 54% gospodarstw domowych posiadało na wyposażeniu komputer. Wyraźnie widać duże zróżnicowanie pod tym względem pomiędzy miastem (60%) a wsią (46%).

Według danych GUS ponad 20% gospodarstw posiadających komputer jest zdania, że Internet nie jest im potrzebny. Nadal istnieje zatem bariera świadomości odnośnie przydatności Internetu, która hamuje jego upowszechnienie.

Cena usług dostępu do Internetu jest kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na jego powszechność. Badania GUS pokazują, że zbyt wysokie koszty są przyczyną rezygnacji z zakupu tej usługi przez ponad 30% gospodarstw domowych, które nie korzystają z Internetu. Dla 27% gospodarstw, które mają dostęp wąskopasmowy, zbyt wysokie koszty były przyczyną rezygnacji z dostępu szerokopasmowego.

W rezultacie tempo wzrostu dostępności Internetu w Polsce jest zbyt wolne. Dane Komisji Europejskiej pokazują, że Polska odnotowuje nie tylko jeden z najniższych wskaźników penetracji szerokopasmowego dostępu do Internetu w UE. Także tempo wzrostu będące poniżej średniej dla UE 27 jest niewystarczające, aby nadrobić dystans dzielący Polskę od innych krajów Unii Europejskiej.

Tempo wzrostu – będące poniżej średniej dla UE 27 – jest niewystarczające, aby nadrobić dystans dzielący Polskę od innych krajów Unii Europejskiej.

¹² W technologii UMTS / HSDPA

5 Konkurencyjność polskiego rynku telekomunikacyjnego w świetle polityki regulacyjnej

Polityka regulacyjna dążąca do obniżenia cen i tym samym rozpowszechniania dostępu do usług telekomunikacyjnych (telefonacja stacjonarna i komórkowa, Internet) przyniosła zamierzony efekt w postaci rosnącej liczby użytkowników i większej konkurencji cenowej.

Równocześnie w zgodnej opinii uczestników rynku polityka ta nie uwzględniała problematyki rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, co więcej - wiele z działań regulatora może stanowić istotną barierę dla nowych przedsięwzięć inwestycyjnych zarówno operatora dominującego, jak i operatorów alternatywnych.

Z punktu widzenia inwestorów (operatorów telekomunikacyjnych) decyzje regulacyjne podejmowane przez regulatora rynku powinny przede wszystkim zapewniać odpowiedni poziom zwrotu z zainwestowanego kapitału. Brak spełnienia tego kryterium będzie w istotny sposób blokował inwestycję w modernizację i budowę nowej infrastruktury telekomunikacyjnej.

W dotychczasowej polityce regulacyjnej realizowanej przez Prezesa UKE aspekty związane z kwestią rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej nie miały wystarczającego priorytetu. Dokument wyznaczający priorytety działań regulatora – „Strategia Regulacyjna na lata 2008-2010” zawiera jako jeden z celów „wzrost fizycznej dostępności usług poprzez stymulowanie inwestycji w infrastrukturę”, ale w zakresie wskazania planu działań zawiera wyłącznie ogólne stwierdzenia i hasło o sprzyjających warunkach dla inwestorów: „Prezes UKE będzie również dążył do stworzenia sprzyjających warunków dla inwestorów. Bezpośrednie działania Prezesa UKE w obszarze stymulowania inwestycji są ograniczone ze względu na uwarunkowania prawne, stąd też Prezes UKE będzie w tym obszarze koncentrować się na działaniach pośrednich”, oraz przenosi odpowiedzialność na inne organy administracyjne: „[...] aby skutecznie stymulować rozwój infrastruktury, konieczne jest wsparcie ze strony różnych agend i instytucji państwowych lub funduszy unijnych, zwłaszcza na obszarach o niższym stopniu zurbanizowania”.¹³

Główne cele regulatora w najbliższych trzech latach w dużej mierze realizowane są przede wszystkim poprzez promowanie rozwoju usług opartych na dostępie do sieci operatora dominującego oraz zmianę zasad rozliczeń operatorów na rynku telefonii ruchomej, dążąc do dalszej redukcji cen za usługi telekomunikacyjne. Poprzez termin operator dominujący należy rozumieć Telekomunikację Polską SA, która w świetle analiz wykonanych przez regulatora posiada tzw. dominującą pozycję rynkową. Przyjęte priorytety polityki UKE z pewnością przyniosą dalsze obniżenie cen, lecz w świetle opinii wielu uczestników sektora telekomunikacyjnego prawdopodobnie w małym stopniu przyczynią się do rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej. Nacisk na obniżenie cen przez operatorów przy istniejących barierach inwestycyjnych może spowodować dalsze wstrzymanie rozwoju infrastruktury. Istnieje ryzyko, że kierując się rachunkiem ekonomicznym i względami praktycznymi (np. czas realizacji inwestycji) operatorzy alternatywni będą wybierać rozwiązania Third Party Access¹⁴ (TPA – rozwiązania oparte o świadczenie usług na infrastrukturze operatora zasiedziałego), zamiast rozbudowywać własną infrastrukturę.

W przypadku rynku dostępu do Internetu, podobnie jak na rynku telefonii komórkowej, regulator zamierza wprowadzić model „Service Provider” Cytując UKE: „[Model SP pozwala] w łatwy i szybki sposób rozpocząć świadczenie usługi dostępu do Internetu lub telefonii stacjonarnej, minimalizując koszty rozpoczęcia działalności. Podmioty działające w modelu SP nie muszą budować własnej infrastruktury. Taki operator zajmuje się jedynie sprzedażą usługi ze swoim logiem w oparciu o własną sieć

¹³ Strategia Regulacyjna Prezesa UKE. 2008-2010”

¹⁴ Zasada polegająca na udostępnieniu przez właściciela bądź operatora infrastruktury sieciowej stronom trzecim w celu dostarczenia towarów/usług klientom strony trzeciej (dotyczyć to może przesyłu energii elektrycznej, usług telekomunikacyjnych czy usług kolejowych)

dystrybucji. Podmiot, który chce pełnić rolę wirtualnego operatora, kupuje jedynie bezpośredni dostęp do Internetu, a cały ruch do klienta końcowego jest kierowany po sieci operatora dominującego”. Potencjalne zagrożenie dla rozwoju infrastruktury, jakie niesie to rozwiązanie, dostrzega również regulator: „Model ten [...] wymaga starannego opracowania warunków finansowych funkcjonowania, tak aby zachować priorytety regulacyjne szczególnie po stronie usługi w większym stopniu wspierającej budowę infrastruktury”.

Ryzyko wstrzymania znaczących inwestycji w rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej zgłaszany jest natomiast przez operatora zasiedziałego, czyli Telekomunikację Polską SA.

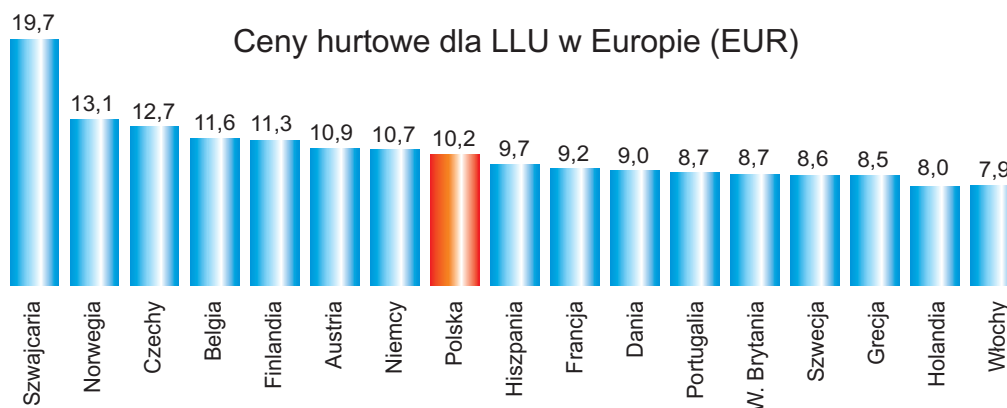
Operatorowi stawia się pytanie o warunki dokonania niezbędnej rozbudowy i modernizacji infrastruktury operatora dominującego, na której de facto opiera się strategia UKE. Poruszane kwestie to m.in.: aspekty ekonomiczne dotyczące zapewnienia otrzymania odpowiedniego zwrotu z inwestycji zachęcającego operatora do inwestycji w infrastrukturę, która będzie wykorzystywana przez konkurencję do świadczenia usług w tzw. modelu TPA (Third Party Access). Stawiane jest również pytanie, czy prowadzona polityka regulacyjna przyczyni się tylko do zwiększenia liczby operatorów, bez przyspieszenia modernizacji oraz rozbudowy infrastruktury.

Zgodnie ze współczesnym unijnym podejściem do liberalizacji rynków rozwój nowej infrastruktury konkurencyjnych graczy jest niezbędny do tworzenia faktycznej konkurencji na rynku usług. Pojawienie się nowych graczy tworzących infrastrukturę stymuluje również inwestycje u operatorów zasiedziałych.¹⁵

Biorąc pod uwagę przewlekłe spory między operatorami alternatywnymi, operatorem zasiedziałym a UKE, często pojawiają się opinie, że rozwiązania typu TPA obniżają koszty połączeń telekomunikacyjnych, mają jednak znikomy wpływ na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej. Wynika to głównie z braku bezpośrednich inicjatyw dla rozbudowy infrastruktury. Ilustracją obecnej sytuacji panującej w Polsce są opisane w tym rozdziale skutki regulacji w trzech obszarach: LLU, BSA oraz WLR.

Dostęp do lokalnej pętli abonenckiej (LLU – Local Loop Unbundling) polega na przejęciu przez innego operatora łącza (tzw. „ostatniej mili”), dzięki czemu w zależności od wybranego wariantu uwolnienia operator może świadczyć dowolne usługi, w tym między innymi usługi głosowe oraz usługi dostępu do Internetu dla klienta na bazie infrastruktury TP.

Udostępnianie lokalnej pętli abonenckiej postępowano powoli: do końca 2007 roku w Polsce uwolniono jedynie pięć lokalnych pętli abonenckich¹⁶. Netia jest głównym operatorem wykorzystującym uwolnienie pętli lokalnej. Według TP SA do końca 2008 roku gotowych do uwolnienia ma być ponad 2 mln linii, co stanowi ok. 20 proc. wszystkich łączy obsługiwanych przez spółkę. Operator alternatywny zainwestował do tej pory 30 mln złotych w rozwój „ostatniej mili” i przewiduje uwolnienie ponad 500 węzłów, co stworzy możliwość dotarcia do ponad 3,5 miliona klientów TP¹⁷. Ze strony operatora TP koszt inwestycji wyniósł 25 mln zł i szacuje, że kolejne 37 mln zł zostanie przeznaczony na rozwój technologii LLU do końca 2008 roku¹⁸. Operatorzy alternatywni zwracają uwagę na zbyt wysoki koszt dostępu do LLU w stosunku do dostępu BSA/WLR (omawiane w dalszej części rozdziału). Wedle Telekomunikacji Polskiej, sytuacja ta wynika z faktu, iż ceny WLR są zaniżone i nie bazują na rzeczywistych kosztach.



Źródło: Dane w wykresie za Merrill Lynch Research (z raportu Netia SA, sierpień 2008)

¹⁵ Raport KIGEIT, 2006

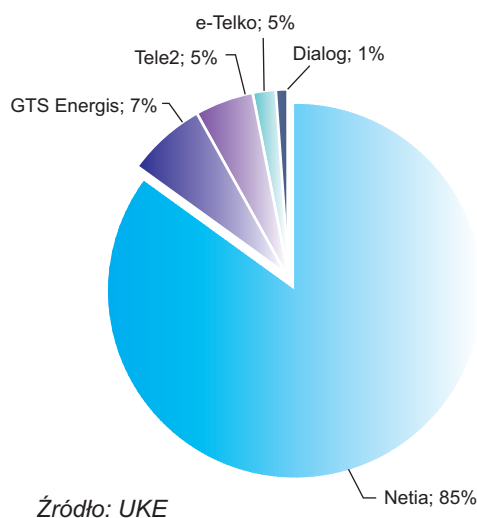
¹⁶ 13. Raport implementacyjny

¹⁷ Komunikat prasowy Netia SA (www.netia.pl)

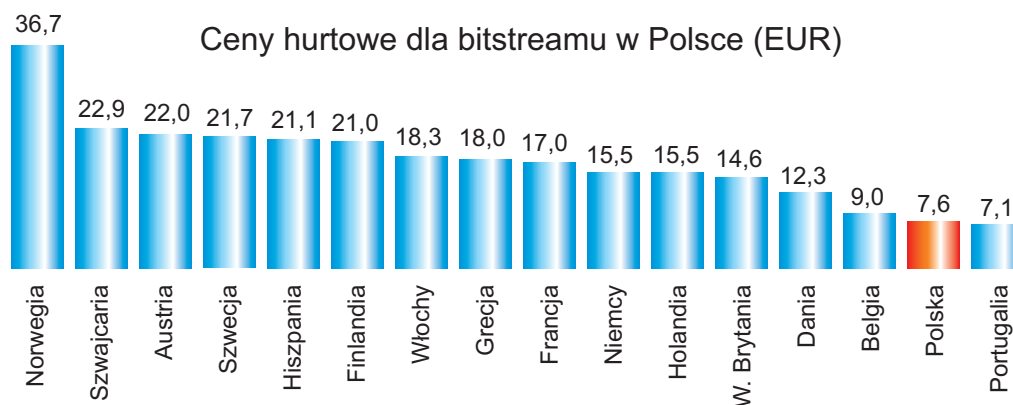
¹⁸ Komunikat prasowy TP SA i Netii z dnia 16 lipca 2008

Bitstream Access (BSA) to dostęp innego operatora do lokalnej pętli abonenckiej oparty na infrastrukturze TP SA, wykorzystywany przez tego operatora na potrzeby sprzedaży usług szerokopasmowej transmisji danych. Dostęp do sieci zapewniany jest operatorom na podstawie oferty ramowej TP SA (zgodnie z decyzją prezesa UKE z października 2006 roku). Wedle informacji UKE, do końca 2007 roku umowy BSA podpisało 16 podmiotów, ale zaledwie kilka oferuje usługi dostępu do szerokopasmowego Internetu klientom indywidualnym, a dominującym w tym zakresie podmiotem jest Netia posiadająca ok. 85% udziału w rynku usług świadczonych na bazie BSA. Na podstawie udostępnionych danych operator ten obsługuje ok. 150 tys. klientów w oparciu o BSA, podczas gdy około 141 tys. klientów Netii korzysta z szerokopasmowego dostępu do Internetu i wykorzystuje jej własną infrastrukturę sieciową¹⁹.

Udział w całości użytkowników korzystających z usługi BSA (pod koniec 2007)



W świetle analiz porównawczych wartość ustalonej przez regulatora ceny hurtowej odsprzedaży przez TP dostępu do łącza (BSA) dla innych operatorów w Polsce jest na jednym z najniższych poziomów w stosunku do stawek obowiązujących w Europie.



Źródło: Dane w wykresie za Merrill Lynch Research (z raportu Netia SA, sierpień 2008)

Hurtowa sprzedaż abonamentu (WLR - Wholesale Line Rental) została wprowadzona już w 2006 roku decyzją UKE. Decyzja UKE dotyczyła wyłącznie umowy między Tele2 Polska a TP SA. Następnie UKE wydało podobne decyzje dla czternastu innych operatorów. Spór prawny, jaki wyniknął między operatorem dominującym a Tele2, wynikający z wdrożenia WLR, pokazał, że przy istniejącym prawie oraz systemie regulacyjnym wdrożenie nowych usług na bazie regulacji może stanowić poważny problem. Podobnie jak w przypadku BSA, jeden operator (Tele2 Polska) uzyskał blisko 80-procentowy udział w rynku usług świadczonych na bazie WLR.

¹⁹ Dane spółki z 30 czerwca 2008

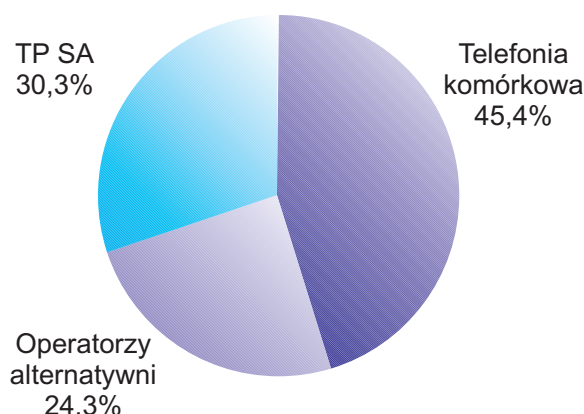
Komisja Europejska wskazywała, że „Decyzje [UKE dot. WLR] oparte były na środkach przejściowych i szerokiej interpretacji reżimu ONP [Open Network Provision zasady otwartego dostępu do sieci] a nie na wynikach właściwych analiz rynków [...]”. Obecnie dla operatorów nie ma oferty ramowej na WLR, a wszystkie wnioski są rozpatrywane indywidualnie. Głównym problemem w WLR jest kwestia ustalenia stawek za dostęp do infrastruktury TP SA. Jak stwierdzono w 13. raporcie implementacyjnym: „[...] większość obowiązków regulacyjnych obecnie obowiązujących opartych jest na benchmarkach metodologii *cena detaliczna minus*. Niektórzy operatorzy obawiają się, że stawki nie są oparte na kosztach. Według operatora zasiedziałego niektóre stawki zostały ustalone na poziomie znacznie niższym od kosztów, a operatorzy niezależni mogą być niezadowoleni z podniesienia owych stawek w przyszłości, jako efekt zrównania ich z kosztami”²⁰.

„Stosunkowa łatwość w dostępie do zasobów TP SA wymuszona przez działania UKE, przy spadających cenach dla klienta końcowego powoduje ogólny zastój rynku”.

Przedstawiciel operatora alternatywnego, cytując z odpowiedzi ankietowych

W sektorze rynku telekomunikacyjnego najbardziej regulowanym jest rynek telefonii stacjonarnej. W segmencie tym realizacja polityki regulacyjnej opiera się w znacznej mierze na wykorzystaniu infrastruktury operatora dominującego i nie stanowi silnej motywacji do inwestycji w infrastrukturę telefonii stacjonarnej. Przykładem może być WLR, opierający się na wykorzystaniu sieci TP nie przedstawia żadnej zachęty do rozbudowy sieci przez innych operatorów co sami przyznają niektórzy operatorzy niezależni w nadesłanych do autorów raportu odpowiedziach. W świetle różnych danych inwestycje operatorów alternatywnych stanowią ok. 17-24% wszystkich inwestycji operatorów funkcjonujących na polskim rynku telekomunikacyjnym.

Inwestycje telekomunikacyjne w Polsce 2007



Źródło: 13 raport KE

Operatorzy alternatywni, korzystający z dostępu do infrastruktury operatora dominującego, nie mają wystarczających zachęt do rozbudowy własnej infrastruktury.

Przykładem takiego działania może być Tele2 Polska, który z założenia opierał swój model biznesowy na istniejącym systemie regulacyjnym promującym rozwiązania typu TPA. Tele2 Polska przez kilka lat swojej działalności na rynku zbudował tylko infrastrukturę niezbędną do zapewnienia współpracy z siecią telekomunikacyjną innych operatorów. Spółka opierała swoją działalność na rozwiązaniach bazujących głównie na infrastrukturze TP SA. Obecnie spółka została przejęta przez Netia SA.

Regulacje prawne oparte na zasadach wolnego rynku oraz własności prywatnej są najlepszym gwarantem rozwoju infrastruktury. Dlatego dobrym sposobem do pobudzenia budowy infrastruktury telekomunikacyjnej i wzmocnienia konkurencji między operatorami byłoby również rozważenie na nowo kwestii prywatyzacji przedsiębiorstw telekomunikacyjnych pozostających pod kontrolą Skarbu Państwa. Tym bardziej, że są to firmy, dysponujące już własną infrastrukturą telekomunikacyjną i posiadające wystarczający know-how do dalszego jej rozwoju.

²⁰ 13. Raport implementacyjny

6 Wymagania dotyczące nakładów inwestycyjnych na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej

Rozwój technologiczny oraz wzrastające potrzeby i oczekiwania klientów wymagają od polskich operatorów poniesienia dalszych nakładów na rozbudowę infrastruktury telekomunikacyjnej. Inwestycje niezbędne są zarówno w telekomunikacji stacjonarnej, jak i mobilnej – współistnienie i rozwój obu tych obszarów jest warunkiem pełnego zaspokojenia rosnących potrzeb użytkowników i czynnikiem, który umożliwi rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Wartość koniecznych nakładów szacowana jest na kilkadziesiąt miliardów złotych. Ponieważ sektor telekomunikacyjny jest rozdrobniony, operatorzy nie są jednak w stanie przeprowadzić inwestycji o skali ogólnokrajowej. Pomocniczą rolę w tym zakresie może spełnić państwo.

Operatorzy telekomunikacyjni oczekują: stabilizacji długookresowej wizji polityki regulacyjnej, która powinna bazować na konkurencji „opartej na infrastrukturze”, strategii zarządzania zasobami częstotliwości, zapewniającej ich efektywny przydział, wykorzystanie, alokację odpowiednich pasm częstotliwości (w tym m.in. tzw. „dywidendy cyfrowej”) w celu przeciwdziałania zjawiskom wykluczenia cyfrowego. Oczekują także aktywnego zaangażowania administracji publicznej w rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej.

Silnym impulsem wspomagającym wzrost zapotrzebowania na rozbudowę infrastruktury może być cyfryzacja administracji publicznej, prowadząca m.in. do zwiększenia świadomości społecznej co do możliwości wykorzystania nowoczesnych usług telekomunikacyjnych. Wymaga to jednak większej koncentracji i konsekwencji w realizacji działań przewidzianych w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, tak aby zapewnić pełną realizację postawionych celów i pozyskać dostępne na ten cel środki z funduszy UE.

Rola infrastruktury telekomunikacyjnej odgrywa też kluczowe znaczenie w takich przedsięwzięciach, jak wdrożenie cyfrowej telewizji czy organizacja Euro 2012 w Polsce. Oba te przedsięwzięcia bez odpowiedniego zaangażowania i inwestycji infrastrukturalnych, poniesionych przez operatorów telekomunikacyjnych, nie mają szans na odniesienie oczekiwanego sukcesu.

Wybrane kierunki modernizacji infrastruktury operatorów telekomunikacyjnych

Wzrost liczby użytkowników i zmiana sposobu wykorzystania dostępu do Internetu stwarzają konieczność ciągłej modernizacji i rozbudowy sieci telekomunikacyjnych.

Użytkownicy oczekują coraz większych przepływności, aby móc korzystać z innowacyjnych usług zarówno w sieciach stacjonarnych, jak i mobilnych. Sieci te zaspokajają potrzeby użytkowników w odmienny sposób, co uzasadnia potrzebę inwestycji w rozwój obu rodzajów infrastruktury.

Rosnące wymagania mogą być spełnione przez wdrażane obecnie w niektórych krajach sieci „All IP”, zwane również sieciami NGN (ang. Next Generation Network). Wraz z infrastrukturą światłowodową umożliwiają one zwiększenie ilości przesyłanych informacji oraz stanowią wspólne medium transmisyjne dla różnego typu treści (np.: głos, tekst, obraz, wideo). Stanowiąc mają również wspólną platformę wymiany informacji dla różnego rodzaju operatorów (np. stacjonarnych, komórkowych, sieci TV kablowych). Od wszystkich operatorów wymagają jednak modernizacji infrastruktury telekomunikacyjnej.

Modernizacja sieci telekomunikacyjnych oznacza konieczność poniesienia przez operatorów olbrzymich nakładów. Przejście do rozwiązań typu IP będzie wymagało od nich głównie wymiany urządzeń oraz rozbudowy lub modernizacji sieci światłowodowej. W okresie

transformacji operatorzy będą ponosić dodatkowe koszty operacyjne ze względu na konieczność równoległego utrzymywania nowo budowanej oraz dotychczasowej infrastruktury sieciowej.

Jednak docelowo transformacja do sieci IP jest szansą na zwiększenie efektywności działania dzięki oszczędnościom w kosztach utrzymania sieci (wg analiz Ovum mogą one wynieść ok. 30-40%).

Konieczna jest także modernizacja sieci dostępowych (ang. NGA ang. Next Generation Access), które aktualnie stanowią „wąskie gardło”, ograniczające możliwości rozwijania oferty usługowej. Sieć dostępową umożliwiającą korzystanie z szerokopasmowego Internetu, usług telefonii oraz telewizji powinna umożliwiać transmisję do abonenta o przepływności rzędu 20-30 MBit/s. Wymóg poniesienia nakładów na sieci dostępowe dotyczy praktycznie wszystkich typów sieci i operatorów. Różni się tylko ich skala ze względu na różnorodność stosowanych obecnie rozwiązań technicznych.

Szacunki dotyczące kosztów modernizacji stacjonarnej sieci dostępowej i szkieletowej w Polsce mówią o nakładach przekraczających nawet 25 mld zł. Instytut Łączności oszacował nakłady inwestycyjne na budowę stacjonarnej sieci NGN, na poziomie od 18,3 mld do 25,7 mld zł. Są to kwoty orientacyjne, a do ich obliczenia przyjęto szereg założeń, które dopiero będą mogły zostać zweryfikowane w trakcie prac modernizacyjnych, co oznacza, że koszty mogą być jeszcze większe. Doświadczenia operatorów telekomunikacyjnych z innych krajów wskazują, że koszty tego typu przedsięwzięć mogą wynieść od kilku do kilkunastu miliardów euro.

Instytut Łączności oszacował wielkość nakładów inwestycyjnych na budowę sieci NGN (...). Koszty modernizacji sieci będą wynosić od 18,3 mld do 25,7 mld zł.

Poziom wydatków inwestycyjnych na budowę nowej infrastruktury telekomunikacyjnej (NGN / NGA)

Operator telekomunikacyjny	Szacowana skala nakładów inwestycyjnych	Zakres inwestycji w NGN / NGA
British Telecom (Wielka Brytania)	20 mld €	Wymiana infrastruktury sieci dostępowej
Telecom Italia (Włochy)	6,5 mld €	Inwestycje w NGN i NGA
Deutsche Telecom (Niemcy)	Okolo 3 mld €	Budowa nakładkowej dostępowej sieci optycznej w 50 największych miastach
France Telecom (Francja)	Okolo 3-4,5 mld €	Modernizacja sieci TDM, budowa sieci dostępowej w technologii FTTH
KPN (Holandia)	1-2 mld €	Wdrożenie sieci NGN

Źródło: analizy własne na podstawie informacji prasowych

Operatorzy komórkowi również są zmuszeni do modernizacji swoich sieci, aby świadczyć usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz korzystać z możliwości, które oferuje sieć NGN. Sieć GSM jeszcze kilka lat temu umożliwiała użytkownikowi korzystanie z transmisji GPRS, co było zbliżone do standardów stacjonarnej, wąskopasmowego dostępu do Internetu. W ciągu ostatnich lat operatorzy komórkowi modernizowali swoje sieci radiowe, umożliwiając w ten sposób dostęp do szerokopasmowego Internetu. Modernizacja w dużej części oznaczała inwestycje w sieci 3G (UMTS), operatorzy ponieśli również koszty związane z rezerwacją częstotliwości UMTS (każdy z operatorów po 650 milionów euro). W najbliższym czasie wymagane będą jednak dalsze znaczące inwestycje operatorów, dotyczące zarówno rozbudowy sieci 3G, jak też innych elementów infrastruktury.

Walka ze zjawiskiem wykluczenia cyfrowego (ang. „digital divide”) – rozwój infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu

Zapewnienie szybkiego, stacjonarnego dostępu do Internetu gospodarstwom domowym w Polsce będzie przedsięwzięciem nie tylko kapitałochłonnym, ale też bardzo czasochłonnym. Przyłączenie dużej liczby gospodarstw domowych wymaga znacznych nakładów inwestycyjnych. Szacunkowe koszty inwestycji w sieć dostępową dla wyeliminowania obszarów tzw. „wykluczenia cyfrowego” (czyli braku dostępu do Internetu) będą wynosić około 2 mld euro. Rozbudowa sieci stacjonarnej wymaga też czasu na przygotowanie i wykonanie prac inwestycyjnych.

Rozbudowa sieci dostępowej poprzez wykorzystanie technologii radiowej umożliwiłaby obniżenie nakładów i skrócenie czasu niezbędnego do zapewnienia dostępu do Internetu na terenach zagrożonych „wykluczeniem cyfrowym”. W tym celu można wykorzystać np. technologię CDMA (ang. Code Division Multiple Access), która jest sprawdzonym w innych krajach rozwiązaniem radiowym. Technologia ta najczęściej jest wykorzystywana w paśmie 450MHz, które wcześniej było wykorzystywane przez technologię NMT. Sieć CDMA umożliwia świadczenie usług szerokopasmowego dostępu do Internetu i innych usług z szybkością transmisji do 2,4 Mb/s. Częstotliwości przeznaczone dla sieci CDMA posiada PTK Centertel, który deklaruje zamiar pokrycia dostępem szerokopasmowym w tej technologii prawie 100% powierzchni kraju w przeciągu kilku lat.

Inną technologią radiową, która może być zastosowana do świadczenia usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu, jest WiMax. Aktualnie w Polsce kilku operatorów dysponuje rezerwacją częstotliwości, która umożliwia budowę sieci w tym standardzie. Pasma częstotliwości wykorzystywane przez WiMax nie pozwala jednak na zapewnienie zasięgu w tak efektywny sposób jak w przypadku sieci CDMA. Jednocześnie WiMax nie umożliwi dostarczenia użytkownikowi końcowemu usług szerokopasmowych takich jak w sieci kablowej – ze względu na ograniczoną przepływność, którą można zaoferować pojedynczemu odbiorcy.

Skala inwestycji jest tak ogromna, że ich realizacja bez wsparcia ze strony organów państwa może nie być możliwa. Jak zauważył Prezes UKE, „inwestor z sektora prywatnego nie jest w stanie sam przeprowadzić inwestycji o skali ogólnokrajowej”²¹. Operatorzy przy podejmowaniu decyzji o inwestycjach w sieć kierują się analizą ekonomiczną w celu oszacowania opłacalności inwestycji. W efekcie okazuje się, że tereny słabo zurbanizowane są najmniej interesujące dla operatorów telekomunikacyjnych. Istotną rolę powinny odegrać organy państwowe, które poprzez gospodarkę częstotliwościami oraz regulacje, jak również zaangażowanie w ten proces jednostek administracyjnych mogą wspierać rozwój sieci telekomunikacyjnych.

Strategia zarządzania zasobami częstotliwości będzie miała bardzo istotny wpływ na możliwość dostarczenia usług na terenach słabo zurbanizowanych. Większość z

obecnie użytkowanych systemów radiowych nie posiada możliwości zapewnienia usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu i dlatego operatorzy będą musieli korzystać z nowych rozwiązań technicznych. Niezbędnym warunkiem rozbudowy radiowych sieci dostępowych jest posiadanie rezerwacji częstotliwości radiowych. I tu znaczącą rolę powinien odgrywać organ regulacyjny poprzez odpowiednie kształtowanie zasad alokacji odpowiednich pasm częstotliwości, przetargów na częstotliwości, opłat za nie i ocenę możliwości operatora do budowy takiego rozwiązania. Należy zauważyć, że na terenach słabo zurbanizowanych opłacalność inwestycji w sieci radiowe bezpośrednio zależy od pasm częstotliwości posiadanych przez operatora. Możliwość prowadzenia działalności jedynie przy użytkowaniu wysokich pasm częstotliwości może oznaczać brak możliwości uzyskania odpowiedniego zwrotu z inwestycji.

Istotną rolę powinny odegrać organy państwowe, które poprzez gospodarkę częstotliwościową oraz regulacje, jak również zaangażowanie finansowe jednostek administracyjnych mogą wspierać rozwój sieci.

²¹ Strategia regulacyjna Prezesa UKE na lata 2008-2010

Zmieniające się środowisko regulacyjne i wynikające z tego faktu obawy operatorów są kluczowymi czynnikami zwiększającymi ryzyko inwestycyjne. Większość inwestycji będzie realizowana przez operatorów, którzy zgodnie z obowiązującymi regulacjami posiadają znaczącą pozycję rynkową (ang. SMP – Significant Market Position). Zobowiązuje on do udostępniania sieci operatorom alternatywnym, co w istotny sposób może wpływać na zrealizowanie planowanych zwrotów z inwestycji. W efekcie brak jednoznacznej wiedzy o kształcie tych regulacji w przyszłości działa jako czynnik hamujący rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej. Niemiecki operator Deutsche Telecom (DT), planując rozbudowę swojej sieci szkieletowej i dostępowej (NGN/NGA – planowane położenie ok. 10 tys. kilometrów światłowodów), argumentował, że zasadne jest wyłączenie nowej infrastruktury, szczególnie dostępowej, spod regulacji tak, aby możliwe było zagwarantowanie zwrotu poniesionych nakładów. Rząd Niemiec przychylił się do tej propozycji, jednak sprzeciw został zgłoszony przez Komisję Europejską.

W rozpowszechnianiu dostępu szerokopasmowego aktywny udział może odegrać państwo, poprzez zaangażowanie środków budżetowych w rozwój infrastruktury. W takich krajach jak Wielka Brytania czy Włochy bezpośrednie zaangażowanie środków z budżetu państwa pozwoliło na zwiększenie penetracji usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu. Ponadto możliwe jest również zaangażowanie samorządów lokalnych w rozbudowę sieci telekomunikacyjnych.

Kraj	Sposób zaangażowania w rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej
Francja	Państwowe banki udzielają podmiotom chcącym inwestować w infrastrukturę telekomunikacyjną preferencyjnych kredytów
Wielka Brytania	W 2001 roku utworzono specjalny fundusz mający na celu współfinansowanie inicjatyw dotyczących budowy szerokopasmowego dostępu do Internetu
Irlandia	Rząd wprowadził program umożliwiający inwestorom do 55% zwrotu z inwestycji w łącza szerokopasmowe dla małych społeczności
Włochy	Rząd wydał 300 mln euro na poprawę dostępności usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu na południu Włoch

Na terenach słabo zurbanizowanych jednostki administracji publicznej mogłyby odegrać istotną rolę w budowie sieci telekomunikacyjnej poprzez wykorzystanie funduszy europejskich. Programy europejskie na lata 2007-2013 umożliwiają pozyskanie przez jednostki samorządu terytorialnego dofinansowania budowy sieci szerokopasmowej. Niewątpliwie rozwój sieci przez poszczególne samorzady szczególnie na terenach słabo zurbanizowanych przyczyniłby się do zwiększenia zainteresowania nowoczesnymi usługami telekomunikacyjnymi, budząc w ten sposób popyt na nie i czyniąc te tereny bardziej atrakcyjnymi dla operatorów. Czynnikiem blokującym pozyskiwanie tych środków są jednak opóźnienia w realizacji programów pomocowych.

E-Society a rozwój infrastruktury potencjalny czynnik budujący świadomość społeczeństwa i kreujący zainteresowanie praktycznym zastosowaniem Internetu

Cyfryzacja administracji jest silnym impulsem, powodującym wzrost zapotrzebowania na usługi szerokopasmowe oraz edukację w zakresie wykorzystania Internetu. Przyczynia się ona do wzrostu zainteresowania nowoczesnymi technologiami. Strategie rozwoju społeczeństwa informacyjnego na szczeblu unijnym podkreślają znaczenie nie tylko rozwoju technologii teleinformatycznych, ale również kształcenia społeczeństwa w zakresie uczestniczenia w korzyściach przynoszonych przez te technologie.

W Polsce, w przypadku przedsiębiorstw, wskaźnik dostępności do usług publicznych drogą elektroniczną jest oceniany dobrze. Jednak wskaźnik dla obywateli znacząco odbiega od wyników UE. Zaledwie 4% Polaków wypełnia i wysyła dokumenty do instytucji publicznych drogą elektroniczną, a korzystanie przez nich z platform e-administracji jest dwukrotnie

mniej powszechne niż w UE 27 (15% obywateli Polski korzysta z tych rozwiązań wobec 30% dla całej UE). Adaptacja rozwiązań ICT w zakresie administracji publicznej przez przedsiębiorstwa jest na poziomie unijnym, a w przypadku wypełniania i nadsyłania różnego typu formularzy przez Internet polskie przedsiębiorstwa nawet wyprzedzają średni poziom dla UE 27 (odsetek przedsiębiorstw wynosi dla Polski 56% wobec 45% dla całej UE).

Zaledwie 4% Polaków wypełnia i nadsyła dokumenty do instytucji publicznych drogą elektroniczną.

Istnieje duże prawdopodobieństwo, że część z projektów w Planie Informatyzacji Państwa będzie realizowana z opóźnieniem ze względu na kłopoty z pozyskiwaniem środków finansowych oraz problemy proceduralne. Tabela prezentuje główne działania przewidziane w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010.

Nazwa projektu	Szacunkowy koszt	Czas realizacji
e-PUAP	35 mln zł	2006-2008
e-PUAP 2	184 mln zł	2008-2013
pl. ID	400 mln zł	2008-2013
Cepik	52 mln zł	2006-2007
e-Deklaracje	75 mln zł	2006-2008
e-Deklaracje II	100 mln zł	2007-2009
PESEL 2	166 mln zł	2006-2008
Informatyzacja Ksiąg Wieczystych	116 mln zł	2007-2010
Budowa dziedzicznej platformy Ministerstwa Sprawiedliwości	24 mln zł	2009-2010
Budowa portalu informacyjnego notariuszy, radców prawnych, komorników, adwokatów	26 mln zł	2009-2011
Zintegrowany System Zarządzania Zadaniowym Budżetem Państwa	44 mln zł	2007-2010
Dostosowanie systemów informatycznych resortu finansów do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie niektórych innych ustaw	53 mln zł	2008-2009
Platforma udostępniania online przedsiębiorcom usług i zasobów cyfrowych rejestrów medycznych	66 mln zł	2007-2013
Elektroniczna platforma gromadzenia, analizy i udostępniania zasobów cyfrowych o zdarzeniach medycznych	877 mln zł	2007-2013
Budowa platformy komunikacji MSP i osób z obszaru wsparcia społecznego	94 mln zł	2007-2013
SYRIUSZ – Zintegrowany System Obsługi Rynku Pracy i Zabezpieczenia Społecznego	110 mln zł	2007-2009
SPPP – System Prognozowania Podaży i Popytu na Pracę	44 mln zł	2007-2010
e-Podatki	197 mln zł	2008-2012
Ikonka	2 mln zł	2007
Budowa systemu katastralnego	190 mln zł	2007-2010
TERYT 2 – Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju	45 mln zł	2007-2010
Budowa georeferencyjnej bazy danych obiektów topograficznych	190 mln zł	2007-2011
System informacyjny statystyki publicznej	160 mln zł	2007-2013
Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych	165 mln zł	2007-2013
Centralna Informacja Działalności Gospodarczej	32 mln zł	2007-2008
Prezentacja i udostępnianie zasobów archiwalnych audio i wideo	97 mln zł	2007-2010
SUMA	3 544 mln zł	

Budowa społeczeństwa informacyjnego uznawana jest za jeden z priorytetów Strategii Lizbońskiej, państwa członkowskie UE dobrowolnie zobowiązały się do uczestniczenia w tym procesie. W celu zniwelowania różnic między poszczególnymi krajami w zakresie rozwoju komunikacji szerokopasmowej do dyspozycji poszczególnych państw pozostają środki pochodzące z funduszy unijnych. Mają one wspomóc finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, licząc się z ich ogromną skalą. I tak na przykład polski Plan Informatyzacji Państwa przewiduje, iż większość projektów z zakresu informatyzacji administracji publicznej będzie w dużej mierze finansowana ze źródeł wspólnotowych, np. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (w niektórych przypadkach nawet do 85% wartości projektu).

Konwergencja telekomunikacji i mediów – rola operatorów telekomunikacyjnych w rozwoju cyfrowych mediów w Polsce

Gwałtowny rozwój technologii sprawia, że coraz bardziej zacierają się granice między światem telekomunikacji a światem mediów, a podmioty z tych dwóch sektorów w coraz większym stopniu uzależniają się od siebie. Jeszcze kilkanaście lat temu operator telekomunikacyjny był tylko dostawcą usługi połączeń głosowych. Rozwój technologii, rozwój Internetu, a wraz z nim intensywny rozwój treści cyfrowych w Internecie opartych na treściach wideo sprawia, że ustalony w przeszłości podział ról na rynku mediów i telekomunikacji zaczyna nie odpowiadać nowemu kształtowi otoczenia biznesowego.

Oferowanie usług telewizji cyfrowej jest dobrym przykładem przenikania się światów telekomunikacji i mediów, gdzie inwestycje w infrastrukturę operatorów telekomunikacyjnych są kluczowe dla efektywnego rozwoju usług. Telewizja cyfrowa może być dostarczana na wiele sposobów, np.: internetowa telewizja cyfrowa (IPTV), naziemna telewizja cyfrowa (DVB-T), mobilna telewizja cyfrowa (DVB-H). Uruchomienie telewizji cyfrowej otwiera dyskusję w obszarach, które w przypadku telewizji analogowej były jasno określone i przypisane do danej grupy przedsiębiorców. W przypadku telewizji cyfrowej dyskusji podlegają zarówno zagadnienia dotyczące właściciela/operatora infrastruktury, twórcy/agregatora treści (np. operatora multipleksu), jak i dostawców usług dodatkowych. Okazuje się, że operatorzy telekomunikacyjni mogą odegrać znaczącą rolę w każdym z tych elementów, zaś trudno sobie wyobrazić brak ich kluczowej roli w obszarze zapewnienia wymaganej infrastruktury.

Dobrym przykładem stopnia konwergencji sektora telekomunikacji i mediów jest telewizja cyfrowa, która może podlegać potencjalnie odmiennym interpretacjom prawnym. Mobilna telewizja cyfrowa (DVB-H) może być interpretowana jako multimedialna usługa telekomunikacyjna i podlegać regulacjom UKE lub jako emisja sygnału telewizyjnego i być regulowana przez KRRiT.

W przypadku IPTV we wszystkich z wymienionych funkcji wiodącą rolę najczęściej pełni operator telekomunikacyjny i to on musi ponieść nakłady na infrastrukturę konieczną dla świadczenia tej usługi. To operator jest właścicielem infrastruktury, czyli sieci transmisyjnej oraz dostępowej do abonentów. Ponadto jest on agregatorem treści, odpowiada za dobór nadawanych programów, choć obecnie w praktyce jego działanie ogranicza się głównie do transmisji kanałów telewizyjnych. Również operator jest dla użytkownika końcowego dostawcą usługi, który zarządza relacją z klientem (pobiera opłaty, obsługuje kontakty z klientem, reaguje w przypadku awarii etc.).

Budowa sieci nadawczej na potrzeby cyfrowej telewizji naziemnej i mobilnej wymaga poniesienia istotnych nakładów inwestycyjnych przy wciąż bardzo trudnych do określenia założeniach modelu przychodowego. W przypadku obu form nadawania telewizji aktualnie trwają prace nad docelowym modelem biznesowym realizacji tych usług. W tym przypadku role właściciela infrastruktury, agregatora treści oraz dostawcy usługi mogą pełnić trzy niezależne podmioty rynkowe. Kluczowym wyzwaniem przy budowie sieci nadawczej jest konieczność poniesienia dużych nakładów inwestycyjnych. Wstępne szacunki i doświadczenia z innych rynków wskazują na nakłady rzędu setek milionów euro.

Euro 2012 jako wyzwanie i szansa dla rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce

W procesie przygotowań do organizacji przez Polskę Euro 2012 nagłaśniane są bardzo aspekty infrastruktury komunikacyjnej i stadionowej, przy pominięciu aspektów związanych z infrastrukturą telekomunikacyjną. W roku 2012 Polska będzie współgospodarzem mistrzostw Europy w piłce nożnej. Wymagania techniczne w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej czynią z mistrzostw nie tylko ogromne wydarzenie sportowe, ale również ogromne wydarzenie telekomunikacyjne. Choć oficjalne wymagania stawiane organizatorowi wydają się być ograniczone, to w praktyce każdy stadion musi posiadać infrastrukturę z zakresu telekomunikacji, telewizji i bezpieczeństwa, uzależnioną od infrastruktury sieciowej operatorów telekomunikacyjnych.

Ponadto musi być zapewniona łączność pomiędzy wszystkimi miejscami, w których będą się odbywać mecze, oraz gdzie zorganizowane będą sztaby wspierające mistrzostwa. Zwykle jest to kilkanaście lokalizacji, połączonych dedykowaną siecią transmisji danych, w tym przypadku o zasięgu międzynarodowym. Oznacza to zapewnienie setek kilometrów światłowodów.

Infrastruktura ta nie ogranicza się do okablowania. Wymagane jest dostarczenie niezbędnych urządzeń końcowych oraz aplikacji do zarządzania infrastrukturą oraz ochrony udostępnionych zasobów sieci. Ponadto na stadionie należy również zapewnić usługę wsparcia IT dla użytkowników usług telekomunikacyjnych.

Gospodarz mistrzostw, a raczej operatorzy telekomunikacyjni w kraju gospodarza, muszą również ponieść nakłady w celu zapewnienia infrastruktury telekomunikacyjnej, która w odpowiedni sposób zaspokoi potrzeby przybywających gości. Oznacza to zapewnienie dostępu do usług telekomunikacyjnych na stadionie, jak i poza nim. Na stadionie ogranicza się to głównie do zapewnienia odpowiedniej pojemności sieci komórkowych. Poza stadionem najistotniejsze jest zapewnienie bezprzewodowego dostępu do Internetu w miejscach użyteczności publicznej, najczęściej odwiedzanych przez turystów (lotniska, hotele, restauracje). W miastach, gdzie rozgrywane będą mecze, wymagane będą nakłady m.in. na systemy wspierające zarządzanie komunikacją, monitoring miejski, systemy dla służb ratunkowych czy zwiększenie dostępności usług finansowych.

W trakcie trwania mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2004 roku w Portugalii **Vodafone w stosunkowo krótkim czasie zarejestrował w swej sieci około 680 tys. zagranicznych turystów, którzy wykonali kilka milionów połączeń i wysłali również kilka milionów SMS-ów.** W dniu meczu finałowego operator telefonii komórkowej zarejestrował ruch głosowy w sieci zwiększony o około 600% i zwiększoną liczbę przesyłanych wiadomości tekstowych o około 1500%.

Wydarzenie tej rangi wymaga zapewnienia specjalnej infrastruktury, która w przyszłości może już nigdy nie generować przychodów. Biorąc pod uwagę wszystkie wyżej wymienione inwestycje, które niewątpliwie nie tworzą pełnej listy, ale oddają skalę tego przedsięwzięcia, należy zauważyć, że część z tych inwestycji będzie mogła być nadal użytkowana po mistrzostwach. Jednak część będą stanowić inwestycje „utopione”, czyli takie, które będą wykorzystane tylko w czasie mistrzostw, a po mistrzostwach będą używane tylko w ograniczonym zakresie, ale demontaż ich jest ekonomicznie nieuzasadniony lub niemożliwy.

Szeroki zakres inwestycji wymaga zaangażowania odpowiednich środków finansowych, które pozwolą zrealizować przedsięwzięcie na czas. Wszystkie wyżej omówione inwestycje stanowią ogromne wyzwanie, gdyż czas przeznaczony na ich realizację został już określony przez federację UEFA i jakiegokolwiek opóźnienie nie może mieć miejsca. Większość z infrastruktury będzie musiała zostać stworzona od początku, stadiony dopiero są w trakcie budowy. Zapewnienie infrastruktury poza stadionami też będzie wymagało zaangażowania dużych nakładów inwestycyjnych, które w większości będą musiały zostać poniesione przez operatorów telekomunikacyjnych lub lokalne samorządy. Według prognoz wykonanych przez Telekomunikację Polską SA, zapewnienie infrastruktury IT na pojedynczym stadionie to wydatek rządu 40 mln złotych. Natomiast łączny koszt uwzględniający infrastrukturę poza stadionami (m.in. światłowody, centra zarządzania kryzysowego) to w sumie kwota bliska 500 mln złotych.

7 Wykorzystanie funduszy europejskich do rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej

Dotychczasowe wykorzystanie funduszy europejskich do rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce można określić jako daleko niewystarczające. Głównym powodem takiego stanu były wytyczne samych programów pomocowych na lata 2004-2006, których priorytety de facto nie pozwalały na pozyskanie środków dla inwestycji infrastrukturalnych w telekomunikacji.

Nowa perspektywa finansowa na lata 2007-2013 przewiduje znacznie większe środki finansowe, niż były dostępne dotychczas. W ramach tylko dwóch Programów Operacyjnych Innowacyjna Gospodarka oraz Rozwój Polski Wschodniej Polska ma do dyspozycji ponad 11,9 mld euro z których część może zostać przekazana na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w kraju.

Niestety, część barier dla efektywnego pozyskania środków unijnych w ramach wsparcia inwestycji infrastrukturalnych w telekomunikacji jest wciąż obecna w konstrukcji istniejących programów operacyjnych, co może znacznie utrudnić pozyskanie tych środków.

Potencjalne obszary i możliwości wykorzystania środków unijnych dostępnych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013

Dla wspierania rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 największe znaczenie mają unijne fundusze strukturalne. Jednym z czterech takich funduszy jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Beneficjentami środków finansowych pochodzących z tego Funduszu są przede wszystkim przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, instytucje pozarządowe, administracja rządowa oraz samorządy terytorialne, instytucje i jednostki badawczo-rozwojowe.

Priorytety i obszary wykorzystania poszczególnych funduszy unijnych określa **Narodowa Strategia Spójności (NSS)** (urzędowa nazwa: **Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia – NSRO**). Dwa główne programy operacyjne realizowane ze środków EFRR, w ramach których można uzyskać wsparcie na rzecz rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, to: Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka 2007-2013” i Program Operacyjny „Rozwój Polski Wschodniej”²².

1. Program „Innowacyjna Gospodarka 2007-2013”

Kluczową rolą Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka jest wsparcie rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw oraz konkurencyjności polskiej gospodarki. Program ma zachęcić firmy do prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej, transferu rozwiązań z sektora nauki do biznesu oraz wdrażania wyników prac badawczo-rozwojowych.

Łączna wielkość publicznych środków finansowych zaangażowanych w realizację PO IG w latach 2007-2013 wyniesie około 9,7 mld euro, z czego ze środków Unii Europejskiej będzie pochodziło ok. 8,3 mld euro. Planowane procentowe wsparcie Beneficjentów Programu kształtuje się następująco:

- Przedsiębiorcy, w tym MSP (45,80%)
- Jednostki naukowo-badawcze (23,05%)
- Jednostki administracji centralnej i obywatele (16,96%)
- Instytucje Otoczenia Biznesu i ich sieci (10,8%)

²² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, <http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne%202007-2013/Innowacyjna%20Gospodarka/Strony/poig2007-2013.aspx>

Przykładem wykorzystania środków z EFRR jest Kujawsko-Pomorska Sieć Informacyjna – pierwszy w Polsce projekt ICT o charakterze regionalnym, powstały we współpracy środowisk akademickich (ATR, UMK) oraz władz województwa, który stawia przede wszystkim na zapewnienie powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu jako bazy do realizacji warstwy aplikacji i usług: e-government, e-learning oraz e-health. Wartość dofinansowania z EFRR to ponad 45 mln zł.

2. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej

Głównym celem Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej (tj. województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego).

W ramach inwestycji telekomunikacyjnych inwestorzy mogą składać wnioski o dofinansowanie w ramach Priorytetu nowocześnie gospodarstwo. Celem tego priorytetu jest stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy w następującym zakresie:

- infrastruktura uczelni
- infrastruktura społeczeństwa informacyjnego
- wspieranie innowacji
- promocja i współpraca

Pula środków przeznaczonych na ten cel to ok. 2,27 mld euro, w tym ok. 992 mln euro specjalnych środków, przeznaczonych, decyzją Rady Europejskiej, dla pięciu regionów Unii Europejskiej o najniższym poziomie PKB na mieszkańca, wyznaczonych na podstawie danych Eurostatu z 2002 roku – tj. 120 euro. Pozostała kwota, tj. ok. 1,21 mld euro z EFRR stanowi dodatkowe środki wyasygnowane przez Rząd RP z puli funduszy strukturalnych przyznanych Polsce²³.

Jednym z kluczowych przedsięwzięć realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 jest rozbudowa infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu w ramach projektu „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej”, którego szacowana wartość to 300 mln euro (w tym ok. 225 mln euro pochodzić będzie z EFRR). Stosowne porozumienia zostały już podpisane pomiędzy Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, marszałkami pięciu województw Polski Wschodniej oraz 10 operatorami telekomunikacyjnymi (Telekomunikacja Polska SA, Netia SA, Exatel, Telekomunikacja Kolejowa, GTS Energis, Multimedia Polska SA, Nordisk Polska, Telekomunikacja Dialog, Spółdzielnia Telekomunikacyjna WIST, MNI Telecom Spółka z o.o.).

3. Regionalne Programy Operacyjne

W ramach częściowej decentralizacji polityki rozwoju w Polsce stworzono 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (po jednym w każdym województwie) w ramach systemu wdrażania NSRO. Zarządzanie RPO (a więc zarówno przygotowanie, jak i wdrażanie) zostało powierzone zarządom poszczególnych województw – w odróżnieniu od programów krajowych (m.in. PO IG, PO KL, PO IŚ), które są zarządzane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Stanowi to istotną zmianę w stosunku do wdrażanego w latach 2004-2006 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, który choć z nazwy był programem regionalnym, zarządzany był przez ministerstwo.

Na realizację 16 RPO przeznaczono 16,6 mld euro z całkowitej puli 67,3 mld euro przeznaczonych na realizację NSRO, co stanowi 24,7% całości środków.

²³ Ibidem

Analiza stanu obecnego – kwestia niewykorzystania funduszy europejskich

Najszerszą grupą beneficjentów środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych są samorządy lokalne. Jednak pomimo deklarowanej chęci rozbudowy własnej infrastruktury telekomunikacyjnej stopień absorpcji unijnych środków na ten cel jest znikomy. Niestety w przeważającej mierze samorządowcy nie wiedzą, w jaki sposób przeprowadzić proces inwestycyjny i za jakie środki. Nie mając uprzednio zarezerwowanych środków na tę inwestycję, uzależniają jej rozpoczęcie od otrzymania dotacji z UE, w sytuacji kiedy samodzielnie – w większości przypadków – nie posiadają wewnętrznych kompetencji ani potencjału do obsłużenia skomplikowanych procedur związanych z ubieganiem się i uzyskaniem środków z UE, a następnie rozliczeniem inwestycji według obowiązujących procedur.

Dostęp do szerokopasmowego Internetu w naturalny sposób jest inwestycją wtórną dla samorządów wobec innych potrzeb, co sprawia, że tego typu inwestycje są odkładane na dalszy okres rozwoju gospodarczego danego regionu. Dodatkowo sprawę utrudnia fakt priorytetów polityki samorządowej – czyli w pierwszym rzędzie realizacji inwestycji w infrastrukturę drogową i komunikacyjną oraz ogólnie rozumianą infrastrukturę komunalną (wodociągi, oczyszczalnie, kanalizacje) czy w infrastrukturę o znaczeniu społecznym (hale sportowe, boiska, obiekty naukowe itp.).

Dodatkowo w ramach programów pomocowych o wsparcie mogli ubiegać się także duży, średni oraz mali przedsiębiorcy z różnych sektorów gospodarki, w tym z sektora telekomunikacyjnego. Problemem jednak był fakt, iż bardzo mała ilość środków unijnych związanych z budową społeczeństwa informacyjnego skierowana została do dużych przedsiębiorstw. Jeśli nawet wśród beneficjentów poszczególnych działań i programów figurują duże przedsiębiorstwa, są one dyskryminowane przy pozyskiwaniu środków, uzyskując 20 punktów mniej w czasie oceny merytorycznej tylko z tego powodu, że nie należą do sektora małych i średnich przedsiębiorstw²⁴.

Niestety, dotychczasowe programy pomocowe na lata 2004-2006 zawierały wiele regulacji, które utrudniały uzyskanie wsparcia firmom chcącym inwestować w budowę infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce.

Programy pomocowe na lata 2004-2006 zawierały szereg regulacji, które w dużej mierze utrudniały ubieganie się o wsparcie dla przedsiębiorstw z sektora nowoczesnych technologii budujących infrastrukturę telekomunikacyjną. Bariery formalne uniemożliwiały pełną realizację celów – zarówno na etapie samego procesu dystrybucji i rozliczania środków, jak i na etapie realizacji inwestycji. Przykładem takich barier są kryteria udzielania wsparcia w ramach działania 2.2.1 Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw” (SPO WKP) „Bezpośrednie Wsparcie Przedsiębiorstw dokonujących nowych inwestycji”. Ze względu na wysokie wartości inwestycji w sektorze telekomunikacyjnym i jednocześnie wysoką wartość przyznawanej pomocy był to program najbardziej odpowiadający potrzebom przedsiębiorstw z sektora telekomunikacyjnego. Generalnie budżet działania 2.2.1 SPO WKP wynosił około 400 mln PLN rocznie, jednakże kryteria udzielania wsparcia były tak skonstruowane, iż wysoko innowacyjne projekty telekomunikacyjne nie miały de facto szans na wsparcie²⁵.

Dodatkowe trudności/przeszkody w pozyskiwaniu funduszy unijnych, na które wskazują sami operatorzy:

- Konieczność współpracy z partnerami zewnętrznymi (np. podmiotami publicznymi) przy projektach, w których przedsiębiorca nie może być bezpośrednim beneficjentem;
- Ograniczona wiedza, mobilność i ograniczone możliwości finansowe ze strony podmiotów publicznych, z którymi współpracowano przy projektach;
- Skomplikowane procedury rozliczania projektów współfinansowanych ze środków UE;
- Konieczność dokładnego oszacowania kosztów projektu, podanie dokładnego harmonogramu, a następnie ograniczone możliwości wprowadzania zmian do projektów/business planów itp.;
- W przypadku dużych projektów międzynarodowych – duża kompleksowość i konieczność precyzyjnej koordynacji wymusza intensyfikację kontaktów, co generuje dodatkowe koszty.

²⁴ red. Mirosław Fereńc, Uwarunkowania prawne i regulacyjne rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce, Warszawa kwiecień 2008 rok

²⁵ Ibidem

Wyzwania wymagające rozwiązania – co powinno zrobić Państwo

Niestety ciągle jeszcze jedną z głównych przeszkód w wykorzystaniu funduszy unijnych jest zarówno brak powszechnej wiedzy, jak i samej świadomości – jakie środki, na jakie cele i w jaki sposób można pozyskać na wdrożenie inwestycji telekomunikacyjnych.

Jedną z podstawowych barier w pozyskaniu środków pomocowych na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej są kryteria ubiegania się o wsparcie, gdzie innowacyjność wprowadzanych technologii często nie jest wystarczająca, aby zrekompensować niespełnianie przez projekt innych kryteriów, np. bezpośredniego pozytywnego wpływu na stan środowiska.

Pozytywnym rozwiązaniem byłoby utworzenie dodatkowych programów znacznie bardziej zorientowanych na wsparcie dla rozwiązań telekomunikacyjnych (PO Innowacyjna Gospodarka ma tutaj wiele mankamentów, bowiem określone reguły wsparcia dla najszybciej rozwijającego się sektora gospodarki, jakim jest telekomunikacja, są wysoce nieprecyzyjne).

Ważnym zadaniem Państwa jest stworzenie przyjaznych ram Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Model ten pozwala na połączenia zasobów oraz wiedzy i kompetencji operatorów, jak i samorządów (czy władz centralnych). Daje szansę w szczególności na rozbudowę sieci na obszarach nieurbanizowanych. Obecna ustawa o PPP nie daje jednak realnych możliwości działania i efektywnie hamuje rozwój tego rodzaju inicjatyw. Korzystnym byłoby, gdyby Rząd zrealizował modelowy projekt PPP w obszarze telekomunikacji, tak aby skłonić samorzady lokalne do stosowania tej formuły.

Samorzady a budowa infrastruktury telekomunikacyjnej – lekcja z lat 90.

W 1990 roku w ramach projektu „Rozwój telekomunikacji wiejskiej w Polsce” pomocowego finansowanego z funduszy PHARE podjęto inicjatywę zbudowania pilotowych niezależnych operatorów telekomunikacyjnych w małych miejscowościach, które obejmowały przede wszystkim obszary wiejskie. Założeniem tego projektu była budowa sieci telefonicznej i następnie świadczenie za pomocą tej sieci usług na rzecz społeczeństwa lokalnego przez spółki, których istotnym udziałowcem miały być lokalne władze oraz mieszkańcy danych regionów. Do realizacji projektu wybrano dwa obszary (Opalenicę koło Poznania oraz Sokołów Podlaski). W efekcie stworzono spółki lokalne, w których samorząd był de facto największym udziałowcem każdej ze spółek. Obie spółki przeszły przez pełen cykl budowy operatora telekomunikacyjnego. Pieniądze pomocowe z funduszu PHARE były wykorzystane dla sfinansowania większości wydatków inwestycyjnych.

Dzisiaj spółki nadal funkcjonują, ale ich większościowym udziałowcem jest od kilku lat Telekomunikacja Polska SA. W rezultacie obie sieci uruchomiono w latach 1993 i 1994. Niestety cały projekt zakończył się na tych dwóch projektach pilotażowych. Nie udało się zmobilizować kolejnych samorządów, żeby skopiowały ten koncept rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej.

Jakie były przyczyny niepowodzenia tego podejścia do zaangażowania samorządów w budowę i operowania infrastrukturą telekomunikacyjną? Po pierwsze okazało się, że inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną są naprawdę kapitałochłonne, długo trawa budowa infrastruktury, a zwrot na inwestycji nie następuje w perspektywie 4-5 lat. To wszystko szybko zniechęciło lokalnych przedsiębiorców do angażowania swoich pieniędzy w takie przedsięwzięcia. Na dodatek okazało się, że istotnym „spowalniaczem” są problemy prawne działania spółki, której udziałowcami były samorzady lokalne, lokalne przedsiębiorstwa i osoby prywatne.

Ważną przyczyną niepowodzenia były problemy w przyłączeniu budowanych sieci do infrastruktury telekomunikacyjnej Telekomunikacji Polskiej SA. Połączenie między tymi sieciami okazało się być złożonym problemem technicznym, organizacyjnym, ekonomicznym i prawnym, co miało wpływ na znaczne opóźnienia w realizacji inwestycji.

8 Proponowane rozwiązania wspierające rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej

I. Rozwój społeczeństwa informacyjnego wsparty rozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej powinien być priorytetowym celem Polski

Polska jako członek Unii Europejskiej musi brać udział w realizacji ogólnoeuropejskiej inicjatywy, której celem jest zbudowanie społeczeństwa informacyjnego. Osiągnięcie tego celu jest dziś krytycznym etapem rozwoju cywilizacyjnego, który pozwoli Europie utrzymać wiodącą rolę w świecie. Także z punktu widzenia Polski postawienie na rozwój nowoczesnych technologii oraz udostępnienie ich wszystkim obywatelom jest warunkiem koniecznym, aby sprostać globalnej konkurencji.

W przeszłości rozwój cywilizacyjny Europy oraz innych regionów świata następował dzięki specyficznym „nośnikom rozwoju”, takim jak budowa kolei czy powszechna elektryfikacja. Na początku XXI wieku taką rolę ma infrastruktura telekomunikacyjna a w szczególności infrastruktura umożliwiająca szerokopasmowy dostęp do Internetu.

W wygłoszonym przed około rokiem exposé, premier Donald Tusk zwrócił uwagę na fakt, że Internet jest jednym z kluczowych czynników sukcesu gospodarczego i cywilizacyjnego, a mądre wykorzystanie globalnej sieci daje dostęp do informacji, wiedzy, edukacji i kultury. Dzięki nowoczesnej infrastrukturze Polska ma też szansę transformacji w kierunku nowoczesnie zarządzanego państwa, realizując jednocześnie postulat „taniego państwa”.

II. Skuteczna realizacja wizji Polski jako kraju atrakcyjnego w XXI wieku dla mieszkańców oraz inwestorów wymaga podjęcia bezzwłocznych działań przez rząd RP

Przy obecnym stanie infrastruktury telekomunikacyjnej realizacja wizji Polski XXI wieku wymaga stworzenia warunków stymulujących rozbudowę infrastruktury dostępu szerokopasmowego do Internetu. Rząd i instytucje administracji państwowej powinny podjąć pilne działania dla zbudowania ogólnonarodowej strategii rozbudowy infrastruktury szerokopasmowej.

Budowa wymaganej infrastruktury szerokopasmowej wymaga poniesienia olbrzymich nakładów finansowych na rozbudowę i modernizację sieci telekomunikacyjnych. Środki te mogą pochodzić m.in.:

- od inwestorów prywatnych (przedsiębiorców telekomunikacyjnych),
- z funduszy pomocowych Unii Europejskiej, oraz
- ze środków publicznych (Skarbu Państwa, budżety samorządowe).

W sytuacji ekonomiczno-społecznej Polski nie można raczej oczekiwać, że budżet państwa będzie mógł udzielić wystarczającego i znaczącego wsparcia dla projektów telekomunikacyjnych. **Jeśli chodzi o fundusze UE, to są one przede wszystkim przeznaczone dla samorządów oraz małych i średnich przedsiębiorstw, które raczej nie mają odpowiedniego potencjału, kompetencji i doświadczeń, aby realizować duże przedsięwzięcia dotyczące**

infrastruktury telekomunikacyjnej. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku podjęto pilotowe projekty pomocowe (fundusz PHARE), których celem było zbudowanie i operowanie lokalnymi sieciami telekomunikacyjnymi przez spółki, których głównymi udziałowcami miały być samorządy lokalne. Niestety ten model nie sprawdził się – doświadczenie pokazało, że inwestycyjne w projekty telekomunikacyjne wymagają specjalistycznej wiedzy i umiejętności, wykraczających poza kompetencje administracji samorządowej. Jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, również coraz bardziej popularna formuła partnerstwa publiczno-prywatnego nie sprawdziła się do tej pory w Polsce głównie ze względu na brak klimatu sprzyjającego podejmowaniu decyzji o wspólnych przedsięwzięciach administracji publicznej i podmiotów prywatnych.

Spośród potencjalnych źródeł finansowania pozostaje zatem sektor prywatny, a biorąc pod uwagę skalę wymaganych inwestycji istotnymi inwestorami mogą być przede wszystkim wiodący operatorzy telekomunikacyjni. Inwestorzy komercyjni, aby zrealizować tego typu przedsięwzięcia, muszą mieć perspektywę uzyskania określonego zwrotu z inwestycji. Poziom zwrotu musi przekraczać koszt pozyskania kapitału zaangażowanego w przedsięwzięcie. Inwestorzy oczekują też stabilnych warunków działalności na rynku telekomunikacyjnym, w tym również w obszarze regulacji, pozwalających im w racjonalny sposób planować działalność oraz oszacować przychody z planowanej inwestycji.

Rolą Państwa jest stworzenie czytelnych i stabilnych zasad kształtowania i realizacji polityki rozwoju komunikacji elektronicznej w Polsce, promujących inwestycje w rozwój infrastruktury szerokopasmowej. Konieczne jest podjęcie przez rząd działań zmierzających do możliwie szybkiego usunięcia istniejących barier dla rozbudowy sieci telekomunikacyjnej. Z kolei ze strony regulatora oczekiwane jest stworzenie warunków dla realizacji polityki rządowej, poprzez wprowadzanie stosownych regulacji, w szczególności ukierunkowanych na promocję inwestycji w infrastrukturę.

III. Konieczne jest skoncentrowanie się przez rząd RP na kilku priorytetowych działaniach dla stymulowania inwestycji w budowę infrastruktury szerokopasmowej

- 1. Krytyczne znaczenie ma opracowanie i przyjęcie przez rząd strategii rozwoju sektora telekomunikacyjnego w Polsce.** Strategia ta i jej realizacja będzie stanowić z punktu widzenia obecnych operatorów telekomunikacyjnych i nowych inwestorów wytyczne w zakresie kierunku rozwoju rynku, konieczne do oceny otoczenia, oszacowania ekonomicznego przedsięwzięcia i ryzyka inwestycyjnego.
- 2. Potrzebne jest także zidentyfikowanie dodatkowych bodźców możliwych do zaoferowania inwestorom, w szczególności tym, którzy podejmą się budowy sieci w obszarach wiejskich, biorąc pod uwagę istniejące uwarunkowania prawne.** System zachęt może znacząco „zwiększyć” przychylność inwestorów dla inwestycji w infrastrukturę i umożliwić im pozyskanie znacznie tańszego finansowania projektów inwestycyjnych. Marże w telekomunikacji są coraz niższe i każdy dodatkowy czynnik poprawiający rentowność przedsięwzięcia wpływa na lepszą ocenę przez osoby odpowiedzialne za podejmowanie decyzji inwestycyjnych.
- 3. Rozwój infrastruktury jest utrudniony przez szereg barier formalnoprawnych ich usunięcie wymaga szybkiego podjęcia aktywnych działań przez stronę rządową.** Chodzi np. o niezbędne zmiany w zakresie prawa budowlanego czy ochrony środowiska, zmierzające do kompleksowego traktowania tego rodzaju inwestycji i minimalizacji zakresu uzależnienia od interpretacji przepisów przez organy administracji państwowej (kwestie te zostały poruszone m.in. w raporcie Komitetu Stałego Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności z 2007 roku). Wszystkie takie bariery można zidentyfikować, powołując np. mieszaną komisję z udziałem przedstawicieli właściwych ministerstw oraz przedstawicieli inwestorów sektora telekomunikacyjnego (via izby gospodarcze typu KIGEiT, PIIIiT i PIKE).

4. Dla lepszego wykorzystania budowanej sieci szerokopasmowej (a tym samym zwiększenia skali korzyści społecznych i poprawy przychodów ze świadczonych za pomocą tej sieci usług) potrzebna jest priorytetyzacja zadań i wdrożenie mechanizmów zapewniających poprawę realizacji programu informatyzacji państwa.

Program ten, wymaga jednak dalszego uszczegółowienia i wprowadzenia lepszej koordynacji między poszczególnymi zadaniami. Rząd powinien też podjąć zdecydowane działania ukierunkowane na zwiększenie świadomości społecznej w zakresie możliwości powszechnego wykorzystania nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych.

5. Niezbędne jest stworzenie mechanizmów wspomagających działania samorządów, ukierunkowanych na rozbudowę infrastruktury telekomunikacyjnej.

Chodzi przede wszystkim o określenie mechanizmów finansowania tego rodzaju inwestycji, ustanowienie szczególnego trybu udzielania zamówień i realizacji inwestycji (tak jak miało to miejsce w kontekście działań związanych z przygotowaniem do Euro 2012) czy stworzenie rozwiązań stymulujących do współpracy z przedsiębiorcami prywatnymi.

6. Istotną kwestią jest dostosowanie mechanizmów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego do wymogów inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną.

Ze strony rządu potrzebna jest inicjatywa ustawodawcza, zmierzająca m.in. do umożliwienia dofinansowania takich działań ze środków unijnych oraz uelastycznienia form partnerstwa publiczno-privatnego.

7. Konieczne jest także sformułowanie programu umożliwiającego optymalne wykorzystanie finansowania opartego na środkach unijnych dla rozbudowy istniejącej w Polsce infrastruktury telekomunikacyjnej.

Elementami tego programu powinny być m.in. propozycje ograniczenia barier stawianych przed inwestorami prywatnymi, jak również zwiększenie świadomości i gotowości jednostek samorządowych do realizacji inwestycji w tym zakresie.

IV. UKE, jako niezależny regulator sektora komunikacji elektronicznej, powinien w swoich działaniach dążyć do wspierania realizacji polityki rządu RP.

1. Działania UKE należy skorelować z działaniami wykonawczymi rządu, zachowując zagwarantowaną prawnie niezależność regulatora rynku. Ich celem powinno być wsparcie rozwoju całego sektora, a w szczególności wsparcie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej.

2. Spójna, przejrzysta polityka regulacyjna spełnia m.in. następujące kryteria:

- zgodność z przepisami wspólnotowymi;
- spójność przepisów prawa i decyzji administracyjnych;
- ograniczona dowolności interpretacji prawa i decyzji;
- racjonalność ekonomiczna rozwiązań, uwzględniająca skalę kosztów wdrożenia i przewidywanych efektów;
- promocja konkurencyjności rynku powiązana z zapewnieniem warunków odpowiedniego rozwoju wymaganej infrastruktury.

Realizacja takiej polityki przyczyni się w istotny sposób do ograniczenia ryzyka działalności inwestycyjnej operatorów telekomunikacyjnych i wzrostu inwestycji w budowę sieci szerokopasmowych.

- 3. Niezbędne jest opracowanie przez UKE, w drodze konsultacji z zainteresowanymi podmiotami, długoterminowej strategii regulacyjnej w kontekście promowania inwestycji w rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce.** Strategia ta powinna być naturalnym uzupełnieniem celów obecnej „Strategii regulacyjnej Prezesa UKE na lata 2008-2010”, tworzącym jednak jasny sygnał dla inwestorów, że przedsięwzięcia ukierunkowane na rozwój infrastruktury są promowane przez regulatora rynku.

- 4. Wspólnym celem UKE oraz inwestorów w sektorze telekomunikacyjnym powinno być efektywne wykorzystanie ograniczonych zasobów (np. częstotliwości radiowych) i kształtowanie środowiska zapewniającego zachowanie zasad konkurencyjności rynkowej.** Częścią tej strategii powinno być określenie polityki w zakresie zarządzania zasobami częstotliwości, w sposób dający inwestorom poczucie długotrwałej pewności warunków otoczenia regulacyjno-politycznego i swobody konkurencyjnego rozwoju działalności.

Raport o stanie infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce analizuje konsekwencje polityki Państwa od początku lat dziewięćdziesiątych dla rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej oraz wpływ realizowanej polityki regulacyjnej na konkurencję rynkową. Omówione są zagrożenia dla gospodarki i społeczeństwa związane z narastającym zjawiskiem tzw. wykluczenia cyfrowego oraz trudnościami w realizacji inwestycji infrastrukturalnych w telekomunikacji. Wielomiliardowe wymagania inwestycyjne w tej dziedzinie częściowo mogą zostać pokryte przez fundusze unijne. *Raport* przedstawia sugestie zmian w strategii telekomunikacyjnej Państwa oraz polityce regulacyjnej, które powinny ułatwić przedsiębiorcom rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce.