

Implikacje wdrożenia dyrektywy UE o usłudze powszechnej i prawach abonentów dla sektora telefonii komórkowej w Polsce

Wstęp. Regulacje prokonkurencyjne

Wraz z wejściem do Unii Europejskiej Polska będzie musiała rozpocząć proces implementacji szeregu dyrektyw składających się na obowiązujący obecnie pakiet regulacyjny Unii Europejskiej dla telekomunikacji. Filozofia regulacyjna tego pakietu polega na promowaniu konkurencyjności na różnych rynkach telekomunikacyjnych i wzmocnieniu pozycji abonentów wobec dostawców usług. Cele te w pierwszej kolejności realizowane są poprzez likwidację wszystkich barier wejścia na rynki dla podmiotów chcących świadczyć usługi telekomunikacyjne oraz poprzez zapewnianie nowym operatorom możliwości dostępu do już istniejących abonentów. Wprowadzanie poszczególnych dyrektyw w Polsce musi się wiązać z przyjęciem podobnego punktu widzenia na zasadnicze cele regulacji i będzie poważnym wyzwaniem dla Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty z powodu konieczności skutecznego wdrażania nowych regulacji. Pełna implementacja wspólnotowego pakietu regulacyjnego stanowi także wyzwanie dla uczestników rynku telekomunikacyjnego, ponieważ doprowadzi do szeregu zmian, które będą zaostrzały konkurencję między dostawcami usług. Będzie to z pewnością jakościowa zmiana dla całego sektora, który do tej pory przeszedł jedynie stopniową liberalizację zmonopolizowanego rynku połączeń stacjonarnych.

Przenoszenie numeru w sieciach komórkowych jako przykład prokonkurencyjnej regulacji w telekomunikacji

Przykładem nowego prokonkurencyjnego podejścia jest Dyrektywa 2002/22/EC z 7 marca 2002 roku o Usłudze Powszechnej i Prawach Użytkowników (ang. Universal Service and Users' Rights), która zobowiązała operatorów sieci komórkowych we wszystkich krajach członkowskich do pełnego wdrożenia reguły przenaszalności numeru (MNP, ang. mobile number portability,) zgodnie z ustalonym standardem do 25 lipca 2003 roku. Choć do 2003 roku w prawie Unii Europejskiej zapewnienie MNP nie było obowiązkowe, to do tego momentu usługa ta była już oferowana w 10 krajach członkowskich. Przenaszalność numeru najwcześniej wprowadziła Wielka Brytania w styczniu 1999 roku. Następne były: Hiszpania (październik 2000), Holandia (styczeń 2001), Dania i Portugalia (lipiec 2001), Szwecja (wrzesień 2001), Włochy (kwiecień 2002), Belgia (październik 2002) oraz Irlandia i Niemcy (listopad 2002).¹ Obowiązek wdrożenia MNP w Polsce został zapisany dopiero w ostatniej nowelizacji prawa telekomunikacyjnego z października 2003 roku i

¹ Spośród pozostałych krajów UE Grecja i Francja wprowadziły MNP w lipcu, a Finlandia w sierpniu 2003 roku. Luksemburg zapowiedział wdrożenie MNP do końca 2003 roku.

to na wyraźny sygnał ze strony Komisji Europejskiej, która słusznie zwróciła uwagę, że poprzednia nowelizacja z marca 2003 roku dostosowująca prawo telekomunikacyjne do standardów UE była w tej mierze niewystarczająca. Zgodnie z zapisami ustawy szczegółowe postanowienia techniczne jak również termin wdrożenia tej regulacji mają być określone w rozporządzeniu ministra infrastruktury.

Sprawa nie jest wcale błaha, gdyż brak możliwości zachowania numeru przy zmianie operatora sieci jest od dawna powszechnie uznawany za jedną z największych przeszkód dla trwałego rozwoju konkurencji na rynkach połączeń stacjonarnych i mobilnych. Kwestia ta była poruszana wielokrotnie przez niezależnych ekspertów, krajowe instytucje regulacyjne oraz w raportach organizacji międzynarodowych (zarówno OECD, jak i branżowej ITU – International Telecommunication Union) również w kontekście wyzwań dla rynków telekomunikacyjnych nowych członków UE, w tym Polski.²

MNP jako redukcja kosztów zmiany dostawcy

W jaki sposób MNP oddziałuje na konkurencję między operatorami? Brak możliwości przeniesienia numeru między operatorami generuje dla użytkownika istotny koszt zmiany operatora, który jest związany z konsekwencjami utraty dawnego numeru telefonicznego.³ Ten fakt daje operatorowi znaczącą przewagę nad obecnymi abonentami, gdyż migracja w kierunku tańszej oferty na rynku jest często nieopłacalna. Daje to firmom siłę rynkową wobec zdobytych wcześniej segmentów rynku i pozwala na osiągnięcie renty monopolistycznej. Na rynkach z wysokimi kosztami zmiany dostawcy klienci, którzy raz zdecydowali się na kupowanie usług od danej firmy, są poniekąd „schwytni w pułapkę”. Z punktu widzenia dostawcy usług kluczowe jest wówczas zdobycie jak najszybciej możliwie dużego udziału w rynku, gdyż przynosi to większe zyski w przyszłości. Z tego powodu firmy starają się niskimi cenami przyciągnąć jak najwięcej nowych klientów, którzy w kolejnych okresach ponownie będą dokonywali od nich zakupu po wyższych cenach. W przypadku rynku telefonii komórkowej działania te przybierają postać specjalnych (czasowo ograniczonych) promocji, z których mogą skorzystać tylko nowi abonenci. Za te kosztowne działania promocyjne płacą inni abonenci, dla których ceny pozostają na wyższym poziomie. Z kolei na rynkach bez kosztów zmiany

² W raporcie OECD na temat rozwoju sektora telekomunikacyjnego w Polsce stwierdzono, że konkurencja cenowa na rynku telefonii komórkowej jest zbyt słaba. Za jedną z istotnych wad otoczenia regulacyjnego uznano brak przenaszalności numeru, a jej wprowadzenie uznano za podstawową rekomendację dla polityki regulacyjnej wobec sektora telekomunikacyjnego. Ten sam raport zawiera także benchmark cen podstawowych usług telekomunikacyjnych, w którym Polska wypada bardzo niekorzystnie na tle większości krajów OECD. Zob. OECD (2002), „OECD Reviews of Regulatory Reform in Poland from Transition to New Regulatory Challenges”, s. 41-49.

³ Jako przykład oszacowania tych kosztów może posłużyć Wielka Brytania. W wypadku osób fizycznych, jest to: koszt powiadomienia znajomych (1,5 £); koszt zmiany wizytówek i innych materiałów adresowych (7 £). W wypadku firm: koszt informowania klientów o zmianie numeru (27 £); koszt zmiany reklam, wizytówek, przemalowania samochodów (174 £); koszt utraty części klientów i ich zastąpienia. Utratę biznesu oszacowano przeciętnie na 10% klientów, a koszt zastąpienia jednego klienta na 39 £. Korzyści z wdrożenia MNP odnoszą także abonenci nie zamierzający zmieniać operatora (korzystają z niższych cen), jak również osoby dzwoniące na przeniesione numery (unikają konieczności zmiany książek adresowych i dotarcia do nowych numerów, jeśli nie zostali o nich powiadomieni, etc). Dla abonentów indywidualnych korzyści te oszacowano na 1,5 £, a dla firm na 13 £. Zob. Raport dla OFTEL przygotowany przez firmę Ovum (1997), „Economic Evaluation of Number Portability in the UK Mobile Telephony Market”.

dostawcy nie istnieją klienci „schwytni w pułapkę” i konkurencja toczy się o względy wszystkich klientów, szybko prowadząc do odzwierciedlenia w cenach usług faktycznych kosztów krańcowych dostawców.

Implementacja przenaszalności numeru w telefonii komórkowej oznacza zatem likwidację istotnych barier mobilności abonentów między operatorami. Z ekonomicznego punktu widzenia rynek z mobilnymi abonentami znacznie różni się pod względem struktury konkurencji od rynku z barierami przejścia między operatorami. Teoria ekonomii jednoznacznie wskazuje, że na rynkach mobilnych relacje między operatorami prowadzą do zaostrzenia konkurencji cenowej i w efekcie dochodzi do znacznie szybszego spadku cen połączeń nawet przy niezmienionej liczbie dostawców usług.

Wprowadzenie w Polsce przenaszalności numeru miałooby szczególne uzasadnienie ze względu na bardzo wysokie poziomy cen połączeń, które utrzymują się na rynku. Wyniki porównań międzynarodowych wskazują, że ceny usług telefonii komórkowej w Polsce są najwyższe wśród krajów UE i wyższe niż w większości krajów OECD zarówno w wymiarze nominalnym, jak i po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej. Jest oczywiste, że taka dysproporcja cenowa na niekorzyść abonentów w Polsce nie ma uzasadnienia ani w poziomie dochodu na głowę, ani w konieczności sfinansowania rozbudowy infrastruktury, gdyż od kilku lat operatorzy komórkowi dysponują ogólnokrajowym zasięgiem swoich sieci. Bez wątplenia niekorzystne warunki cenowe, na jakich odbywa się przekaz informacji, utrudniają rozwój gospodarki i budowanie społeczeństwa informacyjnego. Powyższe argumenty przemawiają za jak najszybszym wdrożeniem regulacji zaostrzających konkurencję w sektorze komórkowym w Polsce, mimo że sam sektor nie zauważa tych problemów z racji zadowalającej liczby operatorów oraz szybko rosnącej penetracji.

Doświadczenia praktyczne z wdrażaniem MNP

Odpowiadając na pytanie, jakich zmian należy się spodziewać po wprowadzeniu MNP w Polsce, najlepiej jest przywołać przypadek Wielkiej Brytanii, gdzie rozwiązanie to wprowadzono najwcześniej. Choć bezpośrednie oddziaływanie MNP w kategoriach względnej liczby przeniesionych numerów okazało się niewielkie,⁴ to pośredni, długoterminowy wpływ na konkurencyjność rynku okazał się bardzo znaczący. Zgodnie z przewidywaniami teoretycznymi wzrosło tempo spadku cen i nastąpił gwałtowny wzrost penetracji rynku. Ceny za minutę połączenia spadały w tempie ponad 20 % z kwartału na kwartał za minutę połączenia przy rosnącym tempie wyrównywania różnic w cenach usług poszczególnych operatorów. Zmiany w strukturze konkurencji między operatorami uwidoczniły się poprzez symptomy wojny cenowej. Operatorzy wprowadzili konfrontacyjne kampanie reklamowe. Zachęcały one abonentów konkurencyjnych operatorów do zmiany sieci

⁴ Liczba przeniesionych numerów przyrastała w stałym tempie, ale zjawisko to przybrało relatywnie bardzo małe rozmiary. Po półtora roku obowiązywania MNP udział abonentów z przeniesionymi numerami wśród wszystkich abonentów wyniósł tylko 1,3%.

i wyboru najlepszej oferty cenowej, w efekcie przyspieszeniu uległo także tempo spadku przeciętnych przychodów z abonenta.⁵

Wnioski

Przesłanki teoretyczne jak również doświadczenie innych krajów pokazują, że wprowadzenie przenaszalności numeru zwiększa presję konkurencyjną między operatorami i prowadzi do szybszego wzrostu penetracji rynku. W relacjach między operatorami pojawia się mechanizm wiarygodnej groźby, który w obliczu możliwości odpływu własnych abonentów skłania ich do bardziej agresywnych zachowań cenowych wobec wszystkich dotychczasowych klientów.

Jak najszybsze wdrożenie usługi MNP w Polsce wydaje się zasadne z racji bardzo wysokich cen i relatywnie niskiej penetracji rynku. Aby to rozwiązanie skutecznie poprawiło konkurencyjność rynku telefonii komórkowej, należy opracować taki sposób alokowania kosztów przeniesienia numeru, który w minimalnym stopniu obciążałby abonenta decydującego się na zmianę operatora.

⁵ Koszty wprowadzenia MNP ponoszą głównie operatorzy, ze względu na konieczność zbudowania odpowiedniej infrastruktury zarządzającej przeniesionymi numerami. MNP umożliwia klientom migrowanie między sieciami w kierunku tańszych alternatyw i przez to obniża zyski operatorów. Dla Wielkiej Brytanii oszacowano, że roczna strata zysków operatorskich z jednego abonenta wyniesie 29 £, z czego 17 £ zyska abonent, a 12 straci sektor komórkowy. Jednak w dłuższym okresie strata ta powinna zmaleć na skutek wyrównywania się cen i efektu dochodowego, który generuje większy ruch w sieci. Zob. Raport dla OFTEL przygotowany przez firmę Ovum (1997), „Economic Evaluation of Number Portability in the UK Mobile Telephony Market”.