

Kamila Kloc-Evison, UOKiK
Wojciech Szymczak, UOKiK

Stymulowanie rozwoju GOW w Polsce poprzez promowanie konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym

1. Znaczenie ICT (ang. information and communication technologies) dla rozwoju GOW (Gospodarki Opartej na Wiedzy)

W ostatnich dekadach w najbardziej rozwiniętych państwach świata mamy do czynienia z powstawaniem zupełnie nowego modelu gospodarki opartej na wiedzy. Specyfika GOW polega na tym, iż wiedza jest głównym czynnikiem produktywności i wzrostu gospodarczego. W gospodarce tego typu na znaczeniu tracą tradycyjne czynniki rozwoju, czyli praca, kapitał oraz surowce i energia. Pierwzoplanowe znaczenie wytwarzania, dystrybucji oraz wykorzystywania wiedzy i informacji nadaje podobną rangę działalności wszystkich podmiotów życia społecznego i gospodarczego odpowiedzialnym za możliwie największą efektywność tych procesów. Dlatego w gospodarce opartej na wiedzy pierwzoplanowe znaczenie zyskują: szeroko rozumiane jednostki badawczo-rozwojowe („wytwarzanie” wiedzy), przemysł wysokich technologii (wykorzystywanie wiedzy do celów gospodarczych) oraz sektor ICT – odpowiedzialny za przekaz informacji¹.

Jeśli założymy, że wiedza istotnie stała się najistotniejszym z zasobów, to dostęp do niej i jej dystrybucja stały się kluczowymi kwestiami dla osiągnięcia efektywności przez przedsiębiorstwa i całe gospodarki. Przewaga konkurencyjna, jaką pozwalają osiągnąć odpowiednio rozwinięte technologie teleinformatyczne, jest zdeterminowana w dużej mierze również przez istotę samej wiedzy jako zasobu. Nie liczy się bowiem sam fakt pozyskania określonej wiedzy lub informacji, ale czas dostępu do niej. Informacja jest dobrem niezwykle szybko tracącym na wartości.

Jedną z podstawowych przyczyn opisanych zmian jest nadanie konkurencji wymiaru globalnego. Globalizacja, które to pojęcie jest obecnie powszechnie używane w odniesieniu do niemalże wszystkich dziedzin życia, powoduje, że dzięki szybkiemu dostępowi do informacji oraz ich przesyłowi konkurują ze sobą podmioty odległe geograficznie zarówno od siebie nawzajem, jak i od swoich rynków zbytu.

Z punktu widzenia produkcji rezultatem szybkiego i szerokiego dostępu do wiedzy i informacji jest lepsza jakość, obniżony koszt, lepsze dostosowanie do potrzeb konsumenta oraz powstanie całkowicie nowych produktów.

2. Analiza porównawcza obecnego stanu

W Polsce rozwój gospodarki opartej na wiedzy napotyka na różnorakie bariery. Dwie, jak się wydaje podstawowe, to niedofinansowanie i/lub niewłaściwa struktura finansowania ośrodków badawczo rozwojowych oraz niedorozwój sektora ICT.

¹ Niezwykle znaczenie ICT dla rozwoju współczesnej gospodarki potwierdza również coraz bardziej znaczący udział wydatków na inwestycje w tym sektorze w PKB poszczególnych krajów. Już w 1997 roku wydatki te w krajach OECD osiągnęły średnio poziom 7% PKB.

Głównymi przyczynami niedorozwoju sektora ICT w Polsce są: z jednej strony bardzo duże opróżnienie w jego rozwoju pozostałe w spadku po gospodarce centralnie planowanej, a z drugiej strony problemy z rozwojem prawdziwej konkurencji w tym sektorze w latach 90.

Nedorozwój polskiego systemu telekomunikacyjnego na początku procesu transformacji jest faktem powszechnie znanym. Najlepiej stan ten charakteryzuje wskaźnik penetracji, który wynosił zaledwie 8,22 w 1989 roku². Wystarczy tylko dla porównania podać, że w 2002 roku jego wartość osiągnęła poziom 31,1, co oznacza, że liczba linii telefonicznych w Polsce, w latach 1989-2002, zwiększyła się o 250%, a pomimo to nadal należy do najniższych w Europie³.

Podstawą rozwoju usług telekomunikacyjnych, takich jak transmisja głosu lub transmisja danych, w dalszym ciągu jest korzystanie z naziemnej sieci telekomunikacyjnej. Coraz większe znaczenie odgrywa przesył danych bez korzystania z sieci stacjonarnej (czego przykładem jest bardzo dynamiczny rozwój sieci komórkowej), niemniej wciąż jeszcze nie możemy powiedzieć, że uzyskał on kluczowe znaczenie, w szczególności jeśli mamy na myśli sektor przedsiębiorstw.

Problem z użytkowaniem naziemnej sieci telekomunikacyjnej wynika przede wszystkim z tego, że jest ona prawie w całości własnością jednego tylko przedsiębiorstwa, a mianowicie Telekomunikacji Polskiej S.A. Sytuacja dominacji dawnego operatora zasiedziałego występuje w większości krajów Europy. Wiąże się to z podobnym modelem rozwoju telekomunikacji jako monopolu państwowego oraz z nieopłacalnością budowania kilku równoległych sieci stacjonarnych.

Kluczem do szybkiego i prawidłowego rozwoju konkurencji jest sprawna liberalizacja świadczenia wszystkich usług w sektorze telekomunikacyjnym. W Polsce proces ten był powolny a jego przebieg był diametralnie różnił się od podobnych przedsięwzięć w większości krajów Europy – najpierw dokonano liberalizacji rynku połączeń lokalnych a dopiero na końcu rynku połączeń międzynarodowych. Od stycznia 2003 roku TP S.A. formalnie nie ma wyłączności na świadczenie jakichkolwiek usług, pomimo to stan sektora, z jakim mamy do czynienia w chwili obecnej, daleki jest od prawdziwej konkurencji.

Na koniec 2002 roku 90,76% abonentów posiadających stacjonarną linię telefoniczną to abonenci TP S.A. Biorąc pod uwagę, że w Polsce wciąż jeszcze nie nastąpiło tzw. uwolnienie pętli lokalnej, taki właśnie odsetek korzystających z połączeń lokalnych wykonuje je wyłącznie za pośrednictwem TP S.A. Pomimo że w Polsce aż 145 operatorów ma zezwolenie na eksploatację sieci stacjonarnej, znaczących jest zaledwie kilku, do których należy zaliczyć przede wszystkim firmy: Netia, Dialog i Szeptel. Trzeba jeszcze dodać, że wszyscy konkurenci TP S.A. (również ci wymienieni) działają tylko na rynkach lokalnych – trudno więc chociażby z tego względu porównywać ich do byłego monopolisty.

Dominacja TP S.A. jest jeszcze bardziej wyraźna, jeśli chodzi o połączenia międzystrefowe. Na koniec 2002 roku TP S.A. miała około 95,53% udziałów w tym rynku. Pozostali trzej działający operatorzy międzystrefowi – Netia 1, NOM i Energis – dzielili pomiędzy siebie zaledwie 4,47% rynku⁴.

² Wskaźnik penetracji mówi, ile linii telefonicznych przypadało w danym okresie na 100 mieszkańców kraju.

³ Dane Ministerstwa Infrastruktury.

⁴ Perspektywy polskiego rynku telekomunikacyjnego (Liberalizacja, regulacja technologicznej), IBnGR, Gdańsk-Warszawa 2003, s. 26.

Jeśli chodzi o połączenia międzynarodowe, to okres, jaki minął od uwolnienia tego rynku, jest tak krótki, że trudno jest mówić o jakiegokolwiek silnej konkurencji. Pewien niewielki udział w rynku uzyskały firmy świadczące usługi z użyciem protokołu VoIP. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że spór, czy usługi te należy traktować jako podłączania głosowe, czy jako transmisję danych, nie zostało tej pory rozstrzygnięty.

Telekomunikacja Polska S.A. zajmuje zatem w dalszym ciągu niekwestionowaną pozycję dominującą na rynku telefonii stacjonarnej. Samo posiadanie pozycji dominującej nie jest jednak niezgodne z prawem. Prawo antymonopolowe zabrania tylko nadużywania takiej pozycji. Problem polega jednak na tym, że TP S.A. wielokrotnie zarzucano ten proceder. W latach 1991-2002 polski organ antymonopolowy (najpierw Prezes Urzędu Antymonopolowego, a od 1996 Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) prowadził ponad sto postępowań antymonopolowych, w których stawiano TP S.A. zarzuty dotyczące łamania przepisów ustawy antymonopolowej. Zarzuty te bardzo często dotyczyły blokowania przez TP S.A. innym podmiotom dostępu do rynku. Chodziło tutaj nie tylko o operatorów telefonii stacjonarnej świadczących usługi głosowe, ale również o przedsiębiorstwa wykorzystujące sieć telekomunikacyjną do innych celów, m.in. do świadczenia usług związanych z przesyłem danych, zapewnianiem dostępu do Internetu, etc. TP S.A. m.in. innymi odmawiała podpisywania porozumień o dostępie do sieci bądź uchylała się od tego, przeciągała negocjacje na ten temat, narzucała wygórowane ceny.

TP S.A. wpływa również na sytuację na szybko rozwijającym się sektorze telefonii komórkowej. Operatorzy komórkowi wielokrotnie zarzucali tej firmie utrudnianie dostępu do sieci stacjonarnej oraz stosowanie zbyt wysokich opłat za połączenia międzyoperatorskie.

Wyciągając wnioski z powyższych danych, należy stwierdzić, że sama liberalizacja rynku, jakkolwiek niezbędna do rozwoju konkurencji, nie jest w sektorze telekomunikacji wystarczająca. Posiadanie przez jedną tylko firmę dostępu do strategicznego zasobu daje byłemu monopolistcie, w naszym przypadku TP S.A., znaczną przewagę nad konkurentami i wymaga prowadzenia działań regulacyjnych ze strony państwa. Państwo, a w jego imieniu regulatorzy rynku telekomunikacyjnego, nie mają jednak administracyjnie zarządzać sektorem telekomunikacji, jak to miało miejsce w gospodarce nakazowo-rozdzielczej, ale zapewnić równy dostęp wszystkim operatorów do sieci i przez to umożliwić rozwój konkurencji. Niezwykle ważne są również prokonkurencyjne rozwiązania prawne, w tym regulacja dostępu do sieci oraz rozwiązania służące upowszechnieniu dostępności tych usług.

Obecnie obowiązujące regulacje zawarte są w Prawie telekomunikacyjnym z 2000 roku. Do nowelizacji z maja 2003 roku brakowało jednak w nich regulacji dotyczących zapewnienia możliwości zachowania dotychczasowego numeru telefonu przy zmianie operatora, selekcji i preselekcji operatora oraz uwolnienia pętli lokalnej. Ponadto definicja usługi powszechnej oraz warunki jej świadczenia były nieprecyzyjne a przepisy jej dotyczące nie miały praktycznego zastosowania w związku z tym, że proces równoważenia taryf oraz opracowania modeli kosztowych nie jest zakończony a termin ich realizacji zaplanowany jest dopiero na 1 stycznia 2004 roku. W nowelizacji Prawa telekomunikacyjnego z maja 2003 roku, która weszła w życie 1 października 2003 roku, nadrobiono te podstawowe zaległości w stosunku do unijnych wymogów odpowiadających systemowi regulacji z 1998 roku. Z punktu widzenia tematyki raportu najważniejsze zmiany dotyczyły uwolnienia dostępu do pętli lokalnej i doprecyzowania definicji usług powszechnych. Uwolnienie dostępu do pętli lokalnej ma na celu doprowadzenie do spadku cen usług dostępu do Internetu oraz

upowszechnienia usług szerokopasmowych, ale może również powodować zmniejszenie inwestycji w rozbudowę infrastruktury. Ponadto nowelizacja doprecyzowała zakres usług powszechnych, jednak nie określała sposobu ich finansowania poza dopłatą z tytułu deficytu dostępu lokalnego.

Podsumowując, warto dodać, że dopiero od 2001 roku mamy w miarę nowoczesne Prawo telekomunikacyjne. Praktyczne stosowanie zawartych w nim regulacji było jednak hamowane brakiem rozporządzeń i słabością organu regulacyjnego. W rezultacie ze słabo rozwiniętą infrastrukturą telekomunikacyjną, dominującą pozycją zintegrowanego pionowo dawnego monopolisty i słabymi konkurentami pozostaliśmy daleko w tyle za krajami UE.

3. Zmiany mające na celu pobudzenie konkurencji w sektorze

Niewątpliwie do rozwoju tego sektora przyczynią się zmiany wywołane realizacją Strategii Lizbońskiej w UE. W celu osiągnięcia pełnej liberalizacji w sektorze telekomunikacji, mediów i teleinformatyki i objęcia go jednolitą regulacją w 2002 roku UE przyjęła pakiet dyrektyw komunikacji elektronicznej⁵. Polska, podobnie jak i inne kraje przystępujące do UE w maju 2004 roku, musi do tego czasu przystosować polskie ustawodawstwo do nowych regulacji unijnych. Zmiany są na tyle duże, że konieczne będzie wprowadzenie nowego ustawodawstwa dotyczącego całego obszaru komunikacji elektronicznej.

Przyjęcie nowych przepisów oznacza wprowadzenie konwergencji w sektorach telekomunikacji, mediów i technologii informatycznych, gdyż pod pojęciem łączności (komunikacji) elektronicznej rozumie się zarówno wszelkie usługi telekomunikacyjne i transmisyjne, jak i sieci łącznościowe (stacjonarne, ruchome, satelitarne, telewizji kablowej oraz wszelkie inne sieci służące do przekazu telewizyjnego lub radiowego).

Oznacza to również reorientację z rynków krajowych w kierunku wspólnego rynku wewnętrznego oraz jego wzmocnienie dzięki silnemu mechanizmowi regulacji na poziomie europejskim oraz harmonizację stosowania ustawodawstwa europejskiego. Regulacja ma na celu zapewnienie powszechnego i na podobnych zasadach dostępu do usług. Aby zapewnić jednorodność stosowanej regulacji, Komisja Europejska będzie miała rolę koordynacyjną i kontrolną nad działaniami krajowych organów regulacyjnych.

W pakiecie zakłada się również elastyczność w stosowaniu regulacji w zmieniających się warunkach rynkowych poprzez prowadzenie regularnych przeglądów rynków regulowanych oraz nakładanie obciążeń regulacyjnych na podmioty o pozycji kwalifikowanej. Zgodnie z intencją zawartą w dyrektywach podstawowym zadaniem regulacji jest doprowadzenie do stworzenia warunków dla rozwoju konkurencji i w momencie, gdy ten cel zostanie osiągnięty, zastąpienie regulacji prawem konkurencji. W rezultacie, regulując sektor łączności, oprócz instrumentów regulacyjnych zakłada się stosowanie również instrumentów prawa konkurencji (np. przy wyznaczaniu rynków właściwych i przy ocenianiu pozycji operatora).

Interesujące z punktu widzenia rozwoju GOW i sektora ICT są te regulacje szczegółowe zawarte w pakiecie, które dotyczą zasad dostępu do sieci oraz dostępności usług

⁵ W skład jego wchodzi następujące dyrektywy:

Dyrektywa o dostępie do sieci z 7 marca 2002 r. (2002/19/WE),

Dyrektywa o zezwoleniach z 7 marca 2002 r. (2002/20/WE),

Dyrektywa o usługach powszechnych z 7 marca 2002 r. (2002/22/EC),

Dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej z 12 lipca 2002 r. (2002/58/WE).

powszechnych. Dotyczą one wszystkich operatorów sieci i dostawców usług łącznościowych. Zgodnie z Dyrektywą o dostępie do sieci⁶ prawo i obowiązek negocjowania warunków współpracy międzyoperatorskiej lub dostępu przysługuje każdemu podmiotowi. Reguły dostępowe są więc jednolite i mają zastosowanie do wszystkich rodzajów sieci użytku publicznego, w tym służących do przesyłu usług głosowych, faksowych, transmisji danych i obrazów, czyli zarówno sieci telekomunikacji ruchomej i stałej, jak i sieci telewizji kablowej, sieci wykorzystywanej do audycji naziemnych, sieci satelitarnych oraz sieci korzystających z protokołu internetowego (IP).⁷ Jednak krajowe organy regulacyjne mogą nałożyć dodatkowe obowiązki, wykraczające poza te uniwersalne zasady, mające na celu zapewnienie dostępu do sieci operatora o znaczącej pozycji rynkowej na rynku właściwym.⁸ Do tych regulacji należą: zapewnienie jawności zasad i warunków dostępu do sieci i wzajemnych połączeń, zapewnienie niedyskryminowania konkurentów, zwłaszcza w przypadku pionowo zintegrowanych operatorów, nakaz prowadzenia oddzielnej księgowości dla różnych kategorii działalności, wprowadzenie obowiązkowego dostępu do określonych części infrastruktury oraz cenowa kontrola warunków dostępu i połączeń międzysieciowych. Natomiast zgodnie z Dyrektywą o usługach powszechnych⁹ krajowe organa regulacyjne mają prawo kontrolować dostępność usług powszechnych poprzez kontrolę taryf, minimalnego zestawu linii dzierżawionych oraz możliwość selekcji i preselekcji operatora na rynkach uznanych za niewystarczająco konkurencyjne. Dyrektywa ta dodatkowo wprowadza zasadę neutralnego sposobu rozliczenia systemu usług powszechnych, który nie powinien mieć wpływu na warunki konkurencyjne.

Wydaje się, że wprowadzenie zasad zawartych w dyrektywach unijnych pozwoli na ustabilizowanie otoczenia regulacyjnego i zmniejszenie ryzyka regulacyjnego w Polsce. Jednak wprowadzenie pakietu nie rozwiąże wszystkich problemów związanych z opóźnieniem Polski w stosunku do krajów UE w rozwoju infrastruktury teleinformatycznej.¹⁰ Regulacje zawarte w pakiecie są bowiem przygotowane pod kątem rozwiniętych pod względem infrastruktury i dość już konkurencyjnych rynków telekomunikacyjnych w obecnych krajach członkowskich. Natomiast w Polsce konieczne są działania mające na celu rozbudowę infrastruktury i zwiększenie telegęstości. Te działania nie mogą być w pełni sfinansowane z funduszu usługi powszechnej ze względu na możliwość zniekształcenia konkurencji przy tak dużej skali inwestycji.¹¹ Poza tym głównym celem funduszu nie jest finansowanie zwiększania telegęstości, tylko zapewnienie dostępu do sieci tym abonentom, którzy nie są dla operatora rentowni ze względu na ich lokalizację geograficzną lub z przyczyn socjalnych. Ze względu na te wymienione wyżej problemy, związane z finansowaniem przez fundusz usługi powszechnej rozwoju infrastruktury, rozwiązaniem w tym zakresie będą fundusze strukturalne UE.¹²

⁶ Dyrektywa o dostępie do sieci z 7 marca 2002 r. (2002/19/WE).

⁷ Kencler, J.: "Jak to jest uregulowane w Unii Europejskiej?", Biuletyn Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, grudzień 2002, s. 80.

⁸ Streżyńska, A.: "Nowe dyrektywy telekomunikacyjne UE – wnioski dla Polski".

⁹ Dyrektywa o usługach powszechnych z 7 marca 2002 r. (2002/22/EC).

¹⁰ Szerzej na ten temat, w: Streżyńska, A.: Wpływ akcesji do UE na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce.

¹¹ Streżyńska, A.: Wpływ akcesji do UE na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce.

¹² Za: Streżyńska, A.: Wpływ akcesji do UE na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce.