

OBWIESZCZENIE PREZESA RADY MINISTRÓW

z dnia 1 września 2006 r.

w sprawie Strategii Regulacyjnej 2006—2007 na rynku telekomunikacyjnym

Na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (Dz. U. Nr 132, poz. 1108 i Nr 267, poz. 2258) ogłasza się w załączniku do niniejszego obwieszczenia „Strategię Regulacyjną

2006—2007. Jak przyspieszyć rozwój polskiego rynku telekomunikacyjnego, obniżyć koszty usług dla Polaków i zwiększyć dostępność nowoczesnych rozwiązań?”.

Prezes Rady Ministrów: *J. Kaczyński*

Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 września 2006 r. (poz. 674)

STRATEGIA REGULACYJNA 2006—2007

Jak przyspieszyć rozwój polskiego rynku telekomunikacyjnego, obniżyć koszty usług dla Polaków i zwiększyć dostępność nowoczesnych rozwiązań?

Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 lipca 2006 r.

WSTĘP

Celem niniejszego dokumentu jest przedstawienie celów, jakie powinny stać przed Rządem i organami regulacyjnymi, a przede wszystkim Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE)¹⁾ w zakresie stymu-

lowania rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego. W szczególności dokument określa, jakie działania powinny zostać podjęte, aby zwiększyć stopień korzystania z nowoczesnych usług telekomunikacyjnych przez Polaków, poważnie obniżyć koszty tych usług i spowodować, że nowoczesne rozwiązania, jak szerokopasmowy dostęp do Internetu, staną się powszechnie dostępne.

¹⁾ Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 267, poz. 2258 oraz z 2006 r. Nr 51, poz. 377) zniósł centralny organ administracji rządowej Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, tworząc centralny organ administracji rządowej Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Zawiera on syntetyczny opis stanu rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego, szczególnie z punktu widzenia konsumentów, i podsumowanie barier ograniczających powszechną dostępność do usług telekomunikacyjnych. Wskazuje też na działania

konieczne dla zwiększenia stopnia konkurencyjności polskiego rynku poprzez wyeliminowanie barier wynikających z nierównoprawnej pozycji operatorów działających na tym rynku. Przedstawia 4 podstawowe cele dotyczące rozwoju tego rynku na kolejne 3 lata oraz prezentuje konkretną strategię regulacyjną, która te cele pozwoli osiągnąć. Dokument ten zawiera również listę szczegółowych rozwiązań, które powinny być priorytetami w pierwszych 100 dniach procesu wdrażania tej strategii.

Stąd też dokument ten kolejno przedstawia:

1. Podsumowanie obecnego stanu rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce i roli organu regulacyjnego — Prezesa UKE;
2. Określenie celów strategicznych rynku i regulatora oraz priorytetowe inicjatywy regulacyjne, jakie Prezes UKE powinien wdrożyć, aby te cele osiągnąć;
3. Szczegółową listę najważniejszych działań i rozwiązań regulacyjnych w ramach każdej z tych priorytetowych inicjatyw, które tworzą swoisty Plan na pierwsze 100 dni.

Rynek telekomunikacyjny w Polsce przeżywa bardzo szybki rozwój, ale wciąż stoi przed fundamentalnymi wyzwaniami: jak obniżyć koszty oraz zwiększyć penetrację i dostępność usług dla każdego obywatela:

- **Na rynku telefonii stacjonarnej** wysokie koszty są największą barierą ograniczającą codzienny dostęp do usług telekomunikacyjnych. Telekomunikacja Polska wciąż zachowuje swoją monopolistyczną (lub prawie monopolistyczną) pozycję, korzystając z renty monopolowej²⁾ sięgającej 4 miliardów PLN. Równocześnie, już nawet ograniczona deregulacja pozwoliła Polakom oszczędzić ponad miliard złotych rocznie na kosztach połączeń telefonicznych. Dobrze przeprowadzona dalsza deregulacja może przynieść kolejne oszczędności przekraczające kolejne 1—1,5 miliarda złotych rocznie.
- **Powszechny dostęp do Internetu** jest priorytetem dla rozwoju polskiego społeczeństwa informacyjnego. Pomimo wysiłków TP podejmowanych w dużej mierze w obliczu zagrożenia faktycznego uwolnienia konkurencji na tym rynku, obecnie penetracja dostępu szerokopasmowego w Polsce należy do najniższych w Europie. Jednakże przy stworzeniu warunków do funkcjonowania małych lokalnych usługodawców oraz dalszej redukcji cen

i rozwoju usług, kolejne 3—4 miliony Polaków mogą skorzystać z dostępu do Internetu, już w przeciągu najbliższych 3 lat.

- Pomimo dynamicznego rozwoju, poziom penetracji **telefonii komórkowej** w Polsce, stopień korzystania z usług oraz dostęp do nowoczesnych, zaawansowanych usług wciąż jest niezadowolający. Przetłamanie oligopolu kontrolującego rynek może obniżyć koszty telefonii komórkowej o 2 miliardy złotych i doprowadzić do ponad 90 % penetracji już w najbliższych latach.
- Były **Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTIP)**, powołany do regulacji i wspierania rozwoju tego rynku, niestety tej misji nie realizował. Szereg fundamentalnych zaniedbań oraz błędnych decyzji Prezesa URTiP doprowadziło do poważnego spowolnienia rozwoju rynku telekomunikacyjnego i wystąpienia barier w dostępności społeczeństwa do nowoczesnych i konkurencyjnych usług telekomunikacyjnych.
- Potrzebne jest dalsze doskonalenie i uzupełnianie **regulacji prawnych i instytucjonalnych**, w tym utworzenie zintegrowanego organu regulacyjnego, łączącego w sobie od strony przedmiotowej media i telekomunikację, sieci, usługi, a w przyszłości także treści, ochronę konsumentów i konkurencji, zaś od strony sposobu regulowania — regulację ex ante i docelowo także elementy regulacji ex post.

Celem działania Państwa powinna być redukcja kosztów telefonii stacjonarnej dla użytkowników, wspieranie rozwoju dostępu do Internetu oraz dalsze stymulowanie tempa wzrostu oraz dostępności telefonii komórkowej. Równocześnie niezbędne jest stworzenie skutecznego regulatora, który swoimi działaniami będzie efektywnie wspierał rozwój konkurencji oraz redukcję kosztów dla użytkowników, a także stymulował powszechną dostępność usług.

Cele te przekładać się powinny na bardzo wymierne aspiracje, jakie postawić należy przed każdym z trzech podstawowych segmentów polskiego rynku telekomunikacyjnego. Aspiracje te to **obniżenie kosztów usług telekomunikacyjnych dla konsumentów o 2—4 miliardy złotych oraz poważne zwiększenie penetracji nowoczesnych usług internetowych i komórkowych**. W szczególności:

- **Telefonia stacjonarna:** Obniżenie kosztów usług telefonicznych dla konsumentów o 1—1,5 miliarda złotych rocznie, osiągnięte w ciągu trzech lat oraz pełne uwolnienie wszystkich segmentów tego rynku;
- **Dostęp do Internetu:** Kilukrotne zwiększenie penetracji i liczby Polaków korzystających z dostępu szerokopasmowego do Internetu — 3—4 miliony Polaków w ciągu trzech lat; obniżenie kosztów usług;

²⁾ Renta monopolowa to dodatkowy poziom zysku, jaki monopolista (operator dominujący) uzyskuje dzięki temu, że zachowuje pozycję monopolistyczną, w porównaniu do analogicznych rynków, na których występuje pełna lub bardziej rozwinięta konkurencja. Poziom renty monopolowej dla TP został oszacowany przez ekspertów Centrum im. Adama Smitha w raporcie *Rola hurtowej odsprzedaży abonamentu telefonicznego w urynkowieniu sektora telekomunikacyjnego*.

- **Telefonia komórkowa:** Obniżenie kosztów usług komórkowych o 2 miliardy złotych, przy równoczesnym wzroście penetracji do ponad 90 % i wprowadzeniu nowoczesnych usług, w szczególności usług świadczonych w technologii UMTS.

Poważna redukcja kosztów usług telekomunikacyjnych dla obywateli, istotne zwiększenie dostępności nowoczesnych usług, w szczególności dostępu szerokopasmowego do Internetu oraz dalszy wzrost penetracji i użytkowania telefonii komórkowej są możliwe tylko pod warunkiem konsekwentnie wdrażanej, spójnej Strategii Regulacyjnej.

Spśród szerokiego wachlarza działań, jakie należałoby podjąć, sześć priorytetów ma podstawowe znaczenie dla szybkiej realizacji tych celów. Są to:

1. **Otwarcie rynku dostępu wąskopasmowego, czyli abonamentu telefonicznego,** poprzez szybkie wprowadzenie usługi Hurtowego Dostępu do Sieci (tzw. WLR);
2. **Dalsze stymulowanie rozwoju konkurencji na rynku usług rozmów telefonicznych,** poprzez ułatwienie dostępu do rynku w wyniku zmian w Ofercie Ramowej RIO, dokonanie rzetelnej weryfikacji rachunkowości regulacyjnej i wprowadzenie skutecznej kontroli regulatora nad cenami detalicznymi TP S.A.;
3. **Wprowadzenie realnej konkurencji na rynku dostępu szerokopasmowego ADSL,** poprzez wprowadzenie właściwej Oferty Ramowej dotyczącej Hurtowej Odsprzedaży ADSL (Bitstream Access) oraz zmianę warunków Oferty Ramowej dotyczącej uwolnienia pętli lokalnej;
4. **Zwiększenie dostępności usług poprzez wprowadzenie instrumentów regulacyjnych obecnie nie stosowanych w telefonii komórkowej,** w tym zakończenie procesu przetargowego dla częstotliwości GSM, doprowadzenie do wejścia na rynek operatorów wirtualnych MVNO, wprowadzenie — jeżeli okaże się to konieczne — roamingu krajowego i korzystania z infrastruktury oraz obniżenie stawek rozliczeniowych i realne wprowadzenie przenośności numerów;
5. **Wprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych dotyczących Prezesa UKE i procedur regulacyjnych³⁾;**
6. **Wprowadzenie zmian w organizacji i procesach w UKE oraz koncentracja zasobów na krytycz-**

³⁾ Zob. ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 267, poz. 2258 oraz z 2006 r. Nr 51, poz. 377) oraz ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy — Prawo telekomunikacyjne oraz ustawy — Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 66).

nych obszarach, poprzez szybkie zakończenie analiz rynków i narzucenie obowiązków regulacyjnych, wprowadzenie zmian organizacyjnych i procesowych w Urzędzie oraz zmianę alokacji zasobów ludzkich.

Priorytety te nie zamykają listy pilnych i koniecznych działań Ustawodawcy i Regulatora.

Realizacja wyżej wymienionych priorytetów wymagać będzie wdrożenia bardzo konkretnych rozwiązań prawnych oraz narzędzi regulacyjnych. Poszczególne rozwiązania zostały przedstawione w ostatnim rozdziale tego dokumentu.

ROZDZIAŁ 1. PODSUMOWANIE OBECNEGO STANU ROZWOJU RYNKU

Rynek telekomunikacyjny w Polsce przeżywa bardzo szybki rozwój, ale wciąż stoi przed fundamentalnymi wyzwaniami — jak obniżyć koszty i zwiększyć penetrację oraz dostępność usług dla każdego obywatela

Tradycyjny, ale wciąż wymagający uwagi Ustawodawcy i Regulatora, rynek telekomunikacyjny podzielić można na trzy główne segmenty. Są to:

- 1) telefonia stacjonarna,
- 2) dostęp do Internetu (przede wszystkim szerokopasmowy) oraz
- 3) telefonia komórkowa.

Każdy z tych rynków jest inny, a jego stan rozwoju w Polsce, oczekiwania konsumentów i wyzwania konkurencyjne i technologiczne są bardzo odmienne. Stąd też analiza stanu rynku telekomunikacyjnego i głównych problemów wymagających wprowadzenia szybkich zmian przedstawiona została w podziale na każdy z tych rynków.

Dodatkowo, oceniając polski rynek telekomunikacyjny, nie można zapomnieć o roli urzędu regulacyjnego, czyli Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezesa UKE). Zgodnie z Prawem telekomunikacyjnym i rozwiązaniami europejskimi Prezes UKE ma ogromne kompetencje i możliwości oddziaływania na ten rynek. Wynikające z faktu braku skutecznej konkurencji na tych rynkach będącej wynikiem monopolu naturalnego, jaki przez wiele lat utrzymywał się w telekomunikacji, tempo i kierunki rozwoju w dużej mierze zależą od rozwiązań regulacyjnych, których wprowadzenie jest w chwili obecnej jedynie w rękach Prezesa UKE. Ponieważ bariery, które obecnie blokują dalszy rozwój tego rynku oraz ograniczają dostęp Polaków do tańszych usług, mają przede wszystkim charakter regulacyjny, stąd też analiza całego rynku została wzbogacona o oddzielną analizę sposobu funkcjonowania i skuteczności byłego Prezesa URTiP.

ROZDZIAŁ 1.1. TELEFONIA STACJONARNA

Wysokie koszty są wciąż dla Polaków największą barierą ograniczającą codzienny dostęp do usług telekomunikacyjnych. Telekomunikacja Polska wciąż zachowuje swoją monopolistyczną (lub prawie monopolistyczną) pozycję, korzystając z renty monopolowej sięgającej 4 miliardów PLN. Równocześnie, już nawet ograniczona deregulacja pozwoliła Polakom oszczędzić ponad miliard złotych rocznie na kosztach połączeń telefonicznych. Dobrze przeprowadzona dalsza deregulacja może przynieść kolejne oszczędności przekraczające kolejne 1—1,5 miliarda złotych rocznie w stosunkowo krótkim czasie.

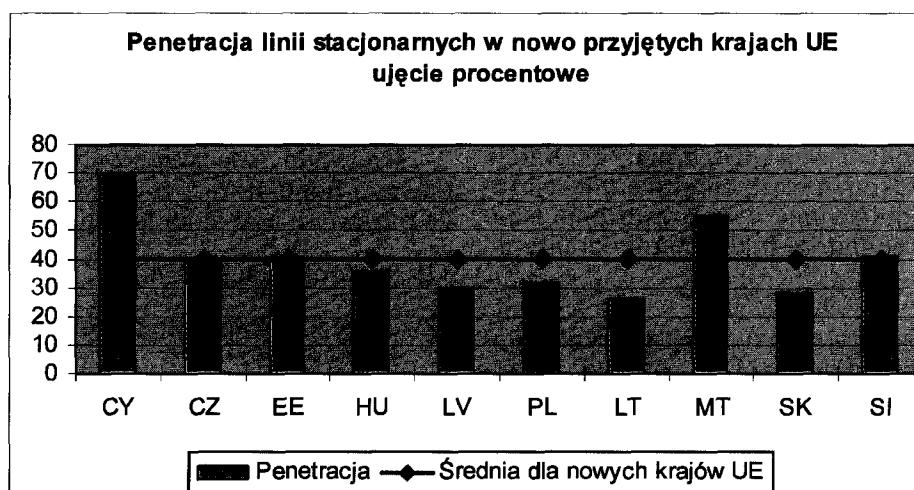
Telefonia stacjonarna jest jednym z trzech kluczowych rynków telekomunikacyjnych w Polsce. Pomimo szybkiego wzrostu telefonii komórkowej oraz rozwijającego się rynku dostępu do Internetu, dla większości Polaków telefon stacjonarny pozostaje

bardzo ważnym narzędziem kontaktu z otoczeniem. W 2004 r. 70 % połączeń telefonicznych było połączeniami wykonanymi z telefonów stacjonarnych. Kluczową barierą dostępu abonentów do usług stacjonarnych są wciąż wysokie ceny, szczególnie w porównaniu z wysokością średnich zarobków, oraz istotne ograniczenia w dostępie do innych niż TP, najczęściej bardziej atrakcyjnych ofert (operatorów alternatywnych).

Telefonia stacjonarna jest rynkiem o niskim stopniu penetracji i braku jego istotnego wzrostu

Poziom penetracji telefonii stacjonarnej w Polsce, czyli liczba linii telefonicznych przypadających na 100 Polaków, od wielu lat praktycznie pozostaje bez zmian.

Rysunek 1: Poziom penetracji telefonii stacjonarnej w Polsce w porównaniu z innymi nowymi krajami przyjętymi do UE w maju 2005 r.



Źródło: Projekt postanowienia Prezesa URTiP w sprawie stwierdzenia, iż na krajowym rynku świadczenia usług przyłączenia do (i utrzymania) stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej i utrzymania w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych dla konsumentów nie występuje skuteczna konkurencja — dane na 30.06.2005 r. (www.uke.gov.pl)

Niespełna 33 % penetracja powoduje, że wciąż część Polaków nie ma dostępu do usług telefonicznych. Oznacza to, iż poziom penetracji w Polsce jest dużo niższy nie tylko w stosunku do rozwiniętych krajów europejskich, ale nawet do większości nowych członków UE.

Penetracja telefonii stacjonarnej w Polsce jest niższa nawet od średniej krajów, które przystąpiły do UE. Równocześnie nie ma przyrostu linii telefonicznych. W przeciągu ostatnich 2 lat liczba linii telefonicznych praktycznie nie wzrosła. We wrześniu 2005 r. TP miała 11,243 tysiące linii, czyli o 1,4 % mniej niż przed rokiem. Jednocześnie należy pamiętać, iż przeważająca część spośród tych linii została wybudowana w okresie monopolu TP lub w okresie realizowania koncepcji duopolu.

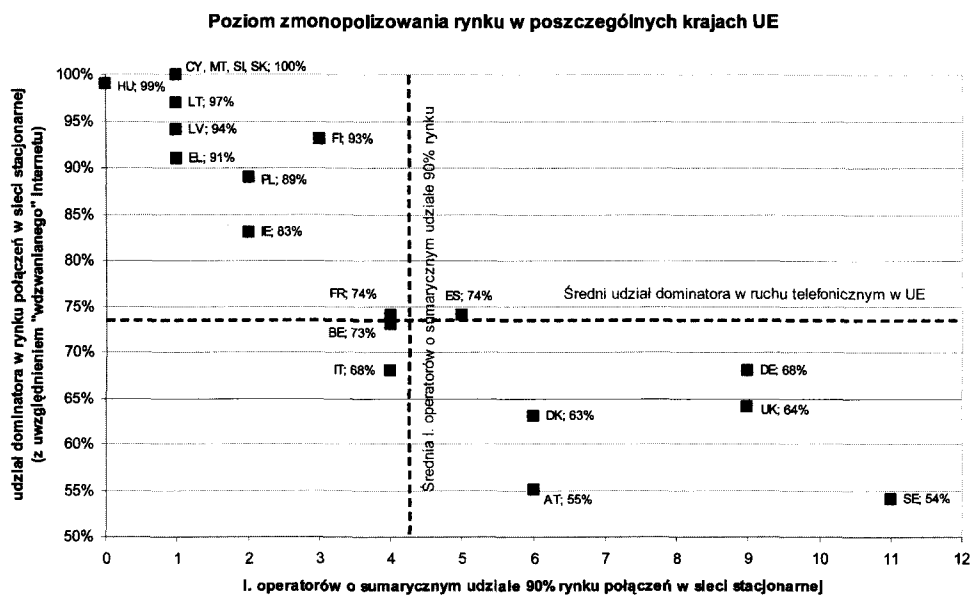
Główne przyczyny braku wzrostu liczby linii są związane przede wszystkim z wysokimi kosztami instalacji, a następnie użytkowania linii przez klientów. Dodatkowo, rosnąca penetracja usług telefonii komór-

kowej i stopniowe obniżanie jej kosztów dla wielu Polaków powoli tworzy alternatywę dla telefonu stacjonarnego.

Deregulacja tego rynku postępuje, ale jest powolna i opóźniona w porównaniu do innych krajów europejskich, a TP wciąż zachowuje swoją monopolistyczną pozycję na ponad połowie rynku.

Proces deregulacji polskiego rynku telekomunikacyjnego teoretycznie rozpoczął się już w latach 90., kiedy to rozdysponowane zostały licencje na budowę lokalnych i regionalnych sieci telekomunikacyjnych. Niestety, z powodu złych rozwiązań regulacyjnych eksperyment ten zakończył się fiaskiem — większość z nowych operatorów po bardzo poważnych problemach finansowych, konieczności istotnych zmian w opłatach licencyjnych i fali konsolidacji, na przestrzeni 10 lat zdołała zdobyć zaledwie 10 % rynku dostępowego w sieci stacjonarnej. Obecnie poziom monopolizacji polskiego rynku telekomunikacyjnego wciąż należy do najwyższych w Europie.

Rysunek 2: Poziom monopolizacji rynku w Polsce i krajach UE



Źródło: Raport CAS *Rola hurtowej odsprzedaży abonamentu telefonicznego w urynkowaniu sektora telekomunikacyjnego*

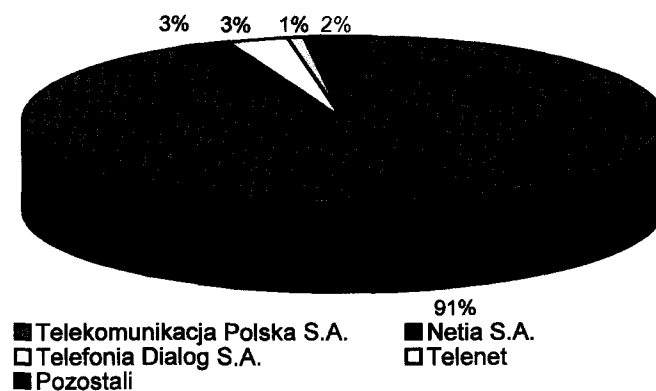
Na przestrzeni ostatnich kilku lat TP zachowała swoją monopolistyczną pozycję na rynku abonamentu. TP wciąż ma około 90 % tego rynku, a w ciągu ostatnich trzech lat jej udział obniżył się tylko o 10 %.

połączeń. Jedynymi rynkami, na których od kilku lat obserwować można wpływ konkurencji, są rynki połączeń międzymiastowych, międzynarodowych i na telefony komórkowe.

Podobny obraz występuje na rynku połączeń lokalnych, które stanowią 70 % wszystkich wykonywanych

Rysunek 3: Porównanie udziału w rynku TP i operatorów alternatywnych na rynku dostępu

Procentowy udział przedsiębiorców telekomunikacyjnych w rynku linii dostępu w 2004 r.



Źródło: Raport Prezesa URTiP za 2004 r.

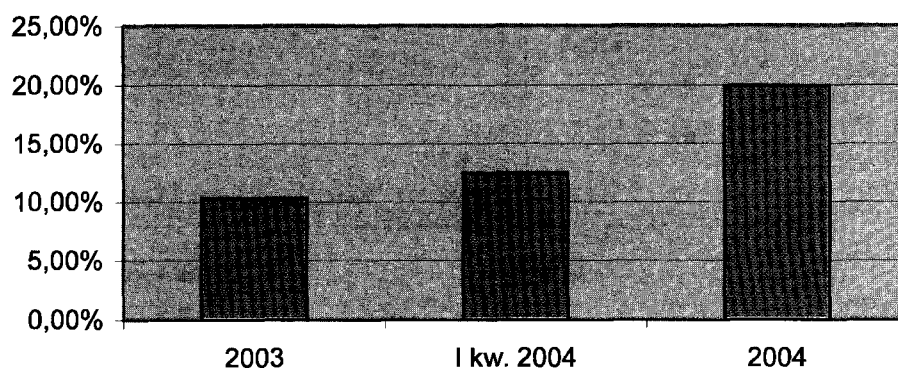
W praktyce TP wciąż zachowuje pozycję monopolistyczną na rynku abonamentu i połączeń lokalnych, które stanowią w sumie prawie 2/3 całego rynku pod względem przychodów. Oznacza to, że Polacy są skazani na monopol TP i konieczność ponoszenia wysokich kosztów bez możliwości wyboru innej opcji — w zakresie abonamentu, który dla przeciętnego konsumenta stanowi ponad połowę miesięcznego rachunku, oraz w zakresie połączeń lokalnych, których wykonuje 3 razy więcej niż wszystkich innych razem wziętych.

Telekomunikacja Polska skutecznie wykorzystuje tę sytuację. Znajduje to swój wyraz w wysokości renty monopolowej, jaką TP jest w stanie uzyskać, korzystając ze swojej dominującej pozycji. Analizy ekspertów wskazują, że w maju 2005 r. **renta monopolowa⁴⁾ TP przewyższała poziom 28,9 %, co oznacza roczną wartość około 3,9 miliarda złotych** (według analiz Centrum im. Adama Smitha, w raporcie *Rola hurtowej odsprzedaży abonamentu telefonicznego w urynkowaniu sektora telekomunikacyjnego*).

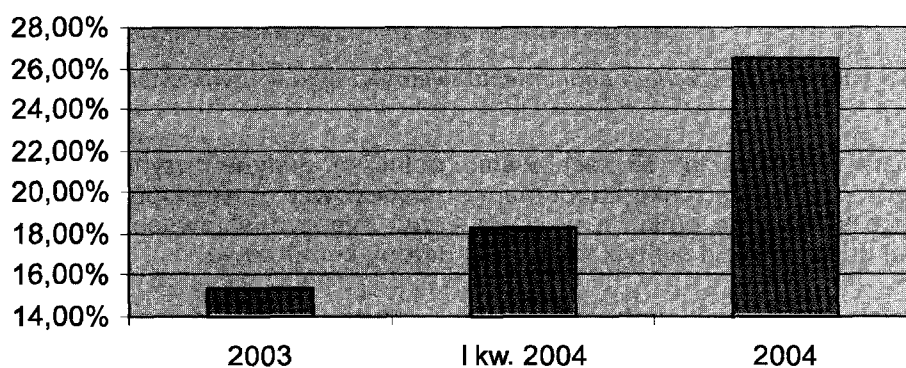
⁴⁾ Zob. 2.

Rysunek 4: Porównanie udziału w rynku TP i operatorów alternatywnych na poszczególnych rynkach rozmów telefonicznych

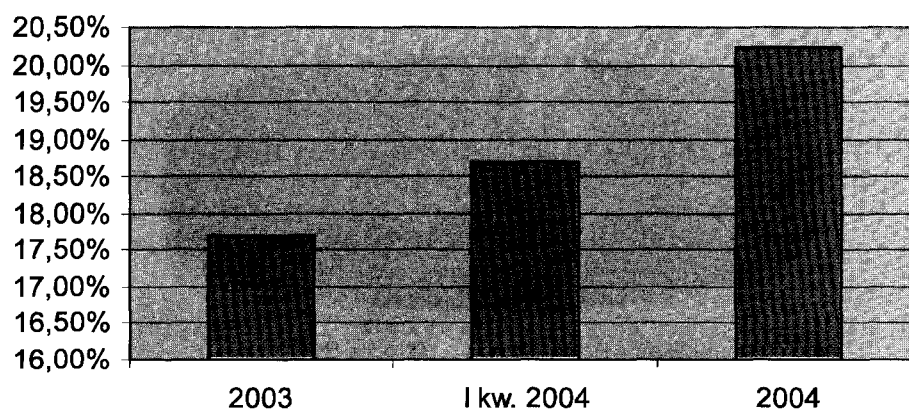
Udział operatorów alternatywnych w czasie połączeń do sieci ruchomych



Udział operatorów alternatywnych na rynku połączeń międzynarodowych



Udział operatorów alternatywnych na rynku połączeń międzystrefowych



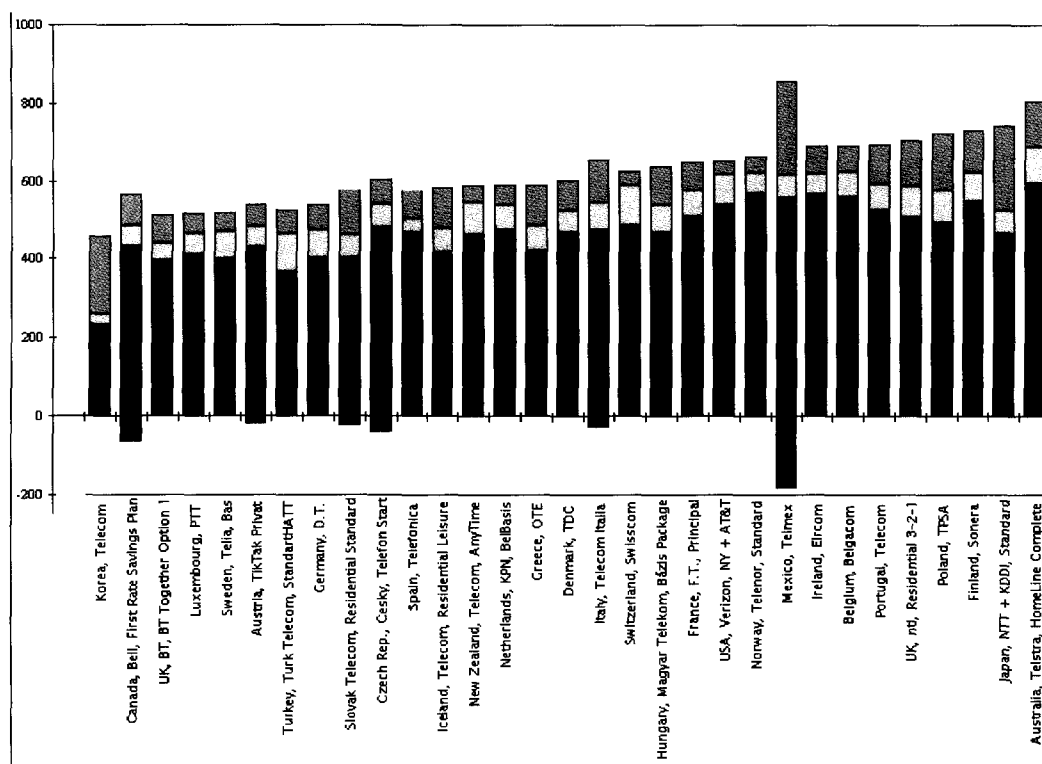
Źródło: Raport Prezesa URTiP za 2004 r.

Konsekwencją utrzymywania monopolu Telekomunikacji Polskiej są wciąż wysokie ceny i niski poziom użytkowania usług przez Polaków

Podstawowym czynnikiem wpływającym na stopień korzystania z usług telekomunikacyjnych, szczególnie w raczej średnio zamożnym kraju, jakim jest Polska, są koszty tych usług. Niestety, w Polsce koszty te są wciąż bardzo wysokie, szczególnie, jeśli się je obliczy dla całego koszyka usług i skonfrontuje z poziomem zarobków w Polsce.

Według raportu Prezesa URTiP ceny w Polsce w 2004 r. kształtowały się na poziomie średniej europejskiej, a dokładniej rzecz biorąc średniej 15 „starych” krajów UE. Niestety, w raporcie tym Prezes nie bierze pod uwagę kilkukrotnej różnicy w zamożności i średnich zarobkach Polaków w stosunku do mieszkańców tych krajów. Uwzględnienie siły nabywczej powoduje, że ceny w Polsce stają się jednymi z wyższych w Europie, szczególnie w porównaniu do bardziej rozwiniętych krajów.

Rysunek 5: Porównanie nominalnego kosztu typowego koszyka usług telefonicznych w USD

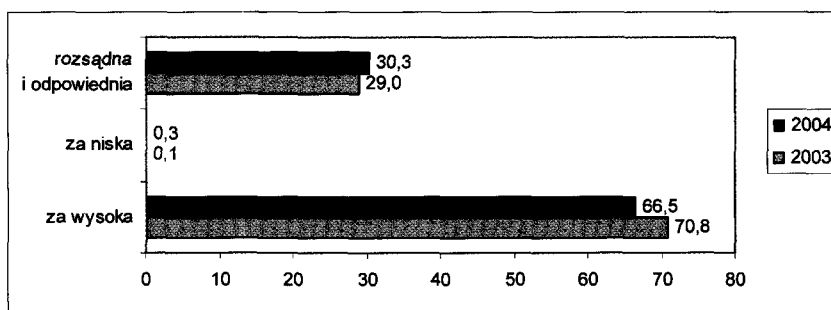


Źródło: Raport CAS Rola hurtowej odsprzedaży abonamentu telefonicznego w urynkowaniu sektora telekomunikacyjnego

Obraz ten jednoznacznie potwierdza się w przedstawionych poniżej wynikach badań przeprowadzonych wśród abonentów. Według 2/3 Polaków wysokość rachunku telefonicznego i koszty usług telekomunikacyjnych, szczególnie w porównaniu

z ich zarobkami, są zdecydowanie zbyt wysokie.

Rysunek 6: Ocena średniej wysokości rachunku telefonicznego u głównego dostawcy usług w relacji do dochodów abonentów



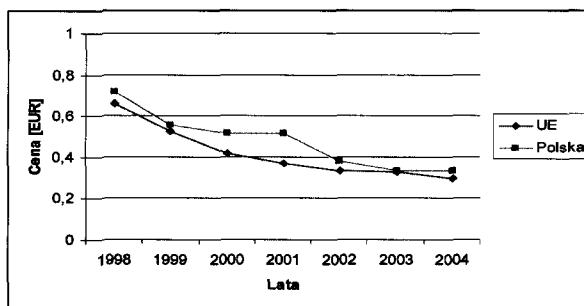
Źródło: Raport Prezesa URTiP za 2004 r.

W konsekwencji, poziom korzystania z usług telefonicznych w Polsce jest zdecydowanie niższy niż w wielu krajach europejskich.

W rezultacie, polscy konsumenci tylko częściowo odczuli pozytywne efekty konkurencji w telekomunikacji. Tam, gdzie ona nastąpiła, ceny spadły, a konsumenci oszczędzają ponad miliard złotych rocznie.

Deregulacja objęta dotychczas jedynie część polskiego rynku telefonii stacjonarnej. Jednakże, pomi-

mo że rynek ten został otwarty dla konkurentów TP zaledwie w ciągu ostatnich 2—3 lat, polscy konsumenci już mogli odczuć ogromny, pozytywny wpływ tego procesu. Na każdym rynku, na którym pojawiła się konkurencja, nastąpiła znaczna redukcja cen. A tym samym w sposób bardzo poważny obniżeniu uległy koszty korzystania z telekomunikacji dla abonentów. W okresie 2001—2004 ceny połączeń międzymiastowych spadły o 35 %, połączeń międzynarodowych o ponad 50 %, a połączeń na telefony komórkowe o 30 %.

Rysunek 7: Zmiana średniej ceny połączeń międzymiastowych, 1998—2004

Źródło: Raport ITTI *Analiza zasadności wdrożenia WLR w Polsce*

Ta gwałtowna redukcja cen wynikała bezpośrednio z rozwoju konkurencji. Nowi gracze na rynku, oferując ceny istotnie niższe niż TP, nie tylko stworzyli atrakcyjną alternatywę dla konsumentów, ale również zmusili samą Telekomunikację Polską do poważnej redukcji własnych cen. **Dzięki tej redukcji cen Polacy**

rocznie oszczędzają ponad miliard złotych na niższych kosztach tych połączeń.

Tabela 1: Szacunkowa analiza oszczędności dla konsumentów w skali rocznej osiągniętych w wyniku deregulacji rynku połączeń

Segment połączeń	Średnia cena za minutę, PLN*			Roczna wielkość ruchu, mln minut**	Szacunkowa roczna oszczędność dla klientów***	
	2001	2004	Zmiana		2005	mln PLN
Międzynarodowe	2,60	1,30	-50%	259	-337	-50%
Międzymiastowe	0,40	0,29	-28%	4 089	-450	-28%
Na telefony komórkowe	1,19	0,97	-18%	1 454	-320	-18%
Suma					-1 106	-27%

* W oparciu o raport Prezesa URTiP za 2004 r.; raport ITTI *Analiza zasadności wdrożenia WLR w Polsce*; ceny międzynarodowe określone w oparciu o ceny dla kluczowych kierunków - USA, Niemcy

** Wielkość ruchu w 3 kwartale 2005 r., ekstrapolowane na cały rok (ruch w 3 kwartale wg danych TP - r. międzynarodowe: 194 mln minut; r. międzymiastowe: 3067 mln; na tel. komórkowe: 1091 mln)

*** Roczna oszczędność pomiędzy szacunkowym kosztem w 2001 i 2004 r., przyjmując stałą bazę wielkości ruchu w oparciu o rok 2005; dla oszacowania kosztów w 2001 i 2004 r. użyto odpowiednich średnich cen za 2001 i 2004 r., odniesionych do szacunkowego ruchu na 2005 r.

Źródło: Analiza w oparciu o Raport Prezesa URTiP za 2004 r.; Projekt postanowienia Prezesa URTiP dotyczącego rynku usług przyłączenia do (i utrzymania) stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej; Raport ITTI *Analiza zasadności wdrożenia WLR w Polsce*

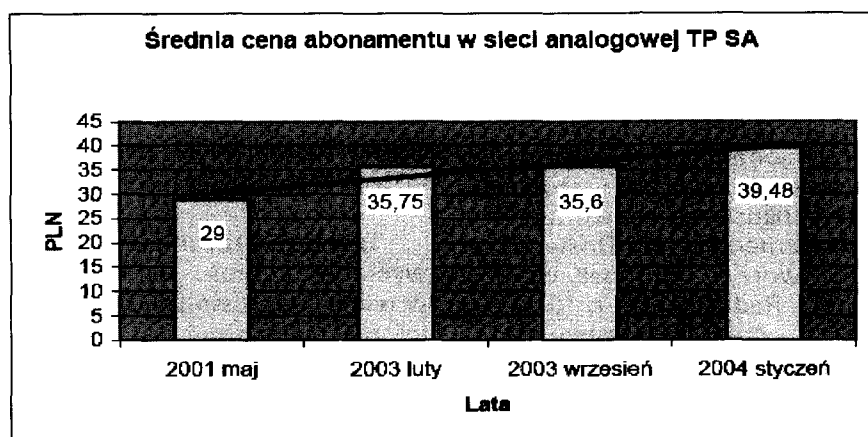
Brak realnego otwarcia na konkurencję rynku dostępu, czyli abonamentu, jest kluczową barierą dla dalszej redukcji kosztów dla konsumentów i zwiększenia poziomu korzystania z usług. Monopol na tym rynku spowodował wzrost kosztów dla abonentów o 1—1,5 miliarda złotych, w praktyce niwelując oszczędności, jakie Polacy uzyskali dzięki konkurencji na rynkach połączeń.

Otwarcie na konkurencję zaledwie 1/3 polskiego rynku telekomunikacyjnego już przyniosło Polakom ponad miliardowe oszczędności. Niestety, większość rynku wciąż pozostaje monopolem TP. Monopol ten przekłada się na bardzo konkretne, rosnące koszty dla konsumentów. Od 1998 r. ceny połączeń lokalnych wzrosły o 30 % (w roku 2002 były wyższe nawet o połowę, aby następnie ulec pewnej redukcji). Dopiero w tym roku rozpoczęło się otwieranie na konkurencję rynku połączeń lokalnych. W ciągu niespełna roku prawie 10 % połączeń jest wykonywanych nie po-

zez sieć TP, ale przez operatorów alternatywnych. To szybkie tempo przejmowania rynku przez innych graczy pokazuje, jak duże jest zapotrzebowanie Polaków na inne możliwości wyboru.

Na rynku abonamentu telefonicznego, który stanowi prawie 50 % całości rynku, a dla przeciętnego klienta indywidualnego ponad połowę jego miesięcznego rachunku, TP nadal pozostaje monopoli- stą. Ma to swoje bezpośrednie, negatywne przełożenie na koszty, jakie ponoszą konsumenci. W okresie kilku lat średnie ceny abonamentu w Polsce wzrosły o prawie 90 % (do roku 2001). W ostatnich 2 latach cena abonamentu standardowego nie zmieniła się, ale od I połowy 2005 r. plan ten został zamknięty, a klienci mogą korzystać tylko z nowych planów o wyższych cenach. W rezultacie konsumenci nie tylko nie odczuli pozytywnych efektów, ale wręcz ich rachunki wzrosły.

Rysunek 8: Ewolucja cen abonamentu w Polsce w latach 2001—2004



Źródło: Cenniki Krajowych Usług Telekomunikacyjnych TP S.A.

Źródło: Projekt postanowienia Prezesa URTiP w sprawie stwierdzenia, iż na krajowym rynku świadczenia usług przyłączenia do (i utrzymania) stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej i utrzymania w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych dla konsumentów nie występuje skuteczna konkurencja — dane na 30.06.2005 r. (www.uke.gov.pl)

Jeżeli porówna się średnie ceny z 2004 r. do cen z końca lat 90., to roczne koszty korzystania z abonamentu oraz połączeń lokalnych w ciągu ostatnich lat wzrosły o 1—1,5 miliarda złotych. Oznacza to, że brak deregulacji na rynku połączeń lokalnych, a przede wszystkim abonamentu, w praktyce zniwelował oszczędności, jakie Polacy uzyskali dzięki konkurencji na rynkach połączeń międzynarodowych, międzystrefowych i na telefony komórkowe. Zatem konieczne

staje się przeprowadzenie działań regulacyjnych mających na celu stworzenie operatorom alternatywnym możliwości oferowania klientom abonamentu telefonicznego.

Tabela 2: Szacunkowa analiza wzrostu kosztów dla konsumentów w skali rocznej w wyniku utrzymania monopolu TP na rynku abonamentu i połączeń lokalnych

	Średnia cena trzyminutowego połączenia, EUR*			Roczna wielkość ruchu, mln minut**	Szacunkowy wzrost kosztu rocznie dla klientów***	
	1998	2004	Zmiana	2005	mln PLN	Procentowo
Lokalne	0,06	0,08	33%	16 404	328	33%
	Średnia cena abonamentu, PLN*			Liczba linii TP, tys**	Szacunkowy roczny koszt rocznie dla klientów***	
	2001	2004	Zmiana	2005	mln PLN	Procentowo
Abonament	29,00	39,48	36%	11 243	1 414	36%
Suma					1 742	36%

* W oparciu o projekt postanowienia URTiP dotyczącego rynku opłat instalacyjnych i abonamentowych (dane prezentowane tylko od 2001 r.) oraz raport ITTI *Analiza zasadności wdrożenia WLR w Polsce*

** Wielkość ruchu w 3 kwartale 2005 r., ekstrapolowane na cały rok (ruch w 3 kwartale 2005 r. wg danych TP, r. lokalne: 12 303 mln minut); liczba linii wg raportu TP za 3 kwartał 2005 r.

*** Rozmowy lokalne: wzrost kosztów w skali rocznej, jako różnica pomiędzy szacunkowym kosztem w 1998 r. i 2004 r., przyjmując stałą bazę wielkości ruchu w oparciu o rok 2005; dla oszacowania kosztów w 1998 i 2004 r. użyto odpowiednich średnich cen za 1998 i 2004 r., odniesionych do szacunkowego ruchu na 2005 r.; Abonament: różnica pomiędzy szacunkowym kosztem w roku 2001 a 2004; przyjmując średnią cenę odpowiednio dla 2001 i 2004 r., przy stałej liczbie linii, traktując rok 2005 jako bazę

Źródło: Analiza w oparciu o Raport Prezesa URTiP za 2004 r.; Projekt postanowienia Prezesa URTiP dotyczącego rynku usług przyłączenia do (i utrzymania) stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej; Raport ITTI *Analiza zasadności wdrożenia WLR w Polsce*

Dodatkowo, monopolistyczna pozycja na rynku abonamentu pozwala TP na nieuczciwe konkurowanie na tych rynkach, gdzie konkurencja występuje. Przykładem takich działań jest wprowadzanie na rynek pakietów cenowych, gdzie TP oferuje niskie ceny lub

wręcz darmowe połączenia dla usług, gdzie jest silna konkurencja, jak rozmowy międzynarodowe, a kompensuje to sobie w postaci wyższych cen abonamentu, czego operator alternatywny zrobić nie może, nie mogąc oferować tej usługi.

Otwarcie na konkurencję rynku abonamentu i wprowadzenie zmian regulacyjnych pozwalających na uczciwą konkurencję na rynkach połączeń może przynieść konsumentom dodatkowe oszczędności rzędu 1—1,5 miliarda złotych rocznie.

Abonament to obecnie prawie 50 % wszystkich przychodów w telefonii stacjonarnej, a dla klientów indywidualnych ponad połowa typowego rachunku. Otwarcie tego rynku na konkurencję spowoduje presję na poziom opłat abonamentowych. Doświadczenia krajów UE, które już otworzyły ten rynek, wskazują, że ceny szybko spadają. Redukcja cen o 10 % jest bardzo prawdopodobna, a w średnim terminie można

oczekiwać obniżki nawet o 20 %. Druga fala redukcji cen występuje w sytuacji, w której rozwijać zaczyna się oferta konkurentów dotychczasowego monopolisty, oparta na pełnym uwolnieniu pętli lokalnej — w takiej sytuacji operatorzy alternatywni mogą zaproponować klientom całkowitą rezygnację z usług operatora dominującego (jak na przykład w takich krajach jak Austria, Francja czy Belgia).

Tabela 3: Szacunkowa analiza potencjału dodatkowych oszczędności dla konsumentów w skali rocznej w wyniku wprowadzenia dalszej deregulacji rynku telefonii stacjonarnej

Segment połączeń	Średnia cena za minutę (lub klienta), PLN*			Roczna wielkość ruchu, mln minut**	Szacunkowa roczna oszczędność dla klientów***	
	2004	2007	Zmiana		mln PLN	Procentowo
Lokalne	0,12	0,10	-17%	16 404	-328	-17%
Międzynarodowe	1,30	1,00	-23%	259	-78	-23%
Międzymiastowe	0,29	0,26	-10%	4 089	-123	-10%
Na telefony komórkowe	0,97	0,80	-18%	1 454	-247	-18%
Abonament	39,48	33,50	-15%	11 243	-807	-15%
Suma					-1 582	-15%

* W oparciu o raport Prezesa URTiP za 2004 r.; oraz projekt postanowienia URTiP dotyczącego rynku opłat instalacyjnych i abonamentowych; raport ITTI *Analiza zasadności wdrożenia WLR w Polsce*; prognoza na rok 2006 w oparciu o doświadczenia zachodnioeuropejskie, zakładając pełne otwarcie rynku abonamentu oraz obniżenie poziomu stawek międzyoperatorskich średnio o 20% (w tym zapewnienie dostępu do LPSS1 dla wszystkich abonentów); dla abonamentu oczekiwana procentowa zmiana ceny przełożona na cenę w PLN przy założeniu braku zmiany struktury rynku

** Wielkość ruchu w 3 kwartały 2005 r., ekstrapolowane na cały rok (ruch w 3 kwartały 2005 r. wg danych TP - r. międzynarodowe: 194 mln minut; r. międzymiastowe: 3067 mln; r. na tel. komórkowe: 1091 mln; r. lokalne: 12303 mln); liczba linii wg raportu TP za 3 kwartały 2005 r.

*** Roczna oszczędność pomiędzy szacunkowym kosztem w 2004 r. i oczekiwanym w 2007 r., przyjmując stałą bazę wielkości ruchu w oparciu o rok 2005; dla oszacowania kosztów w 2004 i 2007 r. użyto odpowiednich średnich cen za 2004 r. i prognozy dla 2007 r., odniesionych do szacunkowego ruchu na 2005 r.; Roczna oszczędność dla abonamentu, zakładając stałą liczbę linii wg szacunku na 2005 r. oraz oczekiwany spadek średniej ceny (w stosunku do struktury opłat abonamentowych na 2004; wobec wprowadzenia nowych planów abonamentowych i wzrostu udziału planów o wyższej opłacie w 2004 i 2005 r., przy takiej samej oczekiwanej redukcji procentowej ceny, spowoduje jeszcze większą roczną oszczędność)

Źródło: Analiza w oparciu o Raport Prezesa URTiP za 2004 r.; Projekt postanowienia Prezesa URTiP dotyczącego rynku usług przyłączenia do (i utrzymania) stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej; Raport ITTI *Analiza zasadności wdrożenia WLR w Polsce*

Równocześnie analizy ekspertów wskazują, że wciąż istnieje duży potencjał redukcji kosztów połączeń telefonicznych. Aby to się mogło stać, regulator powinien podjąć bardziej zdecydowane działania prowadzące do w pełni uczciwych warunków konkurencji z operatorem dominującym. Doświadczenia zagraniczne oraz analiza polskiego stanu rozwiązań regulacyjnych pokazują, że poprzez odpowiednie, prokonkurencyjne i od dawna postulowane zmiany w zasadach współpracy międzyoperatorskiej, stawkach rozliczeniowych i kosztach dostępu do infrastruktury, możliwa jest dalsza redukcja cen połączeń, co najmniej o 10—20 %, zależnie od typu.

Podsumowując, wprowadzenie konkurencji na rynek abonamentu oraz stworzenie klientom możliwości wyboru dostawcy tej usługi przyniesie im oszczęd-

ności rzędu 800 milionów złotych rocznie. To, w połączeniu z dodatkowymi oszczędnościami na połączeniach, szczególnie lokalnych, które w praktyce zostały otwarte na konkurencję dopiero w tym roku, **przyniesie może konsumentom oszczędności przekraczające 1—1,5 miliarda złotych rocznie.**

ROZDZIAŁ 1.2. DOSTĘP DO INTERNETU

Powszechny dostęp do Internetu jest priorytetem dla rozwoju polskiego społeczeństwa. Pomimo wysiłków TP obecnie penetracja dostępu szerokopasmowego w Polsce należy do najniższych w Europie. Jednakże przy stworzeniu warunków do dalszej redukcji cen i rozwoju usług kolejne 3—4 miliony Polaków będą korzystały z dostępu do Internetu, w przeciągu najbliższych 3 lat.

Propagowanie dostępu do Internetu, szczególnie dostępu szerokopasmowego, jest fundamentem strategii tworzenia społeczeństwa informacyjnego w Polsce, a tym samym podnoszenia poziomu edukacji i umiejętności obywateli, oraz stworzenia właściwych możliwości rozwoju dla nowego pokolenia. Stąd też „zapewnienie wszystkim obywatelom i przedsiębiorcom dostępu do usług drogą elektroniczną” jest jednym z priorytetów polskiego Rządu.

Niestety, pomimo dotychczasowych deklaracji o strategicznej roli dostępu do Internetu dla rozwoju Polski (Strategia Informatyzacji), penetracja dostępu do Internetu wciąż znacznie odstaje od tych deklaracji. Identyfikować tu można szereg różnych przyczyn, jak chociażby ogólny niski poziom „komputeryzacji” społeczeństwa, wyrażany chociażby w niskiej penetracji komputerów osobistych. Niemniej, istnieje szereg innych przyczyn, bezpośrednio dotyczących tego jak funkcjonuje rynek telekomunikacyjny w Polsce.

Penetracja dostępu szerokopasmowego do Internetu w Polsce wciąż należy do najniższych w Europie i jest 3-krotnie niższa od średniej dla całej UE.

Pomimo politycznych deklaracji, poziom penetracji w Polsce jest 3 razy niższy od średniej dla wszystkich krajów UE. Wiodące kraje w Europie, jak Holandia, Belgia czy kraje skandynawskie, wykazują penetrację nawet 6-krotnie wyższą niż w Polsce. Pomimo, że TP intensywnie inwestuje w pozyskiwanie nowych klientów i notuje duży wzrost, to wciąż jednak efekty nie są wystarczające.

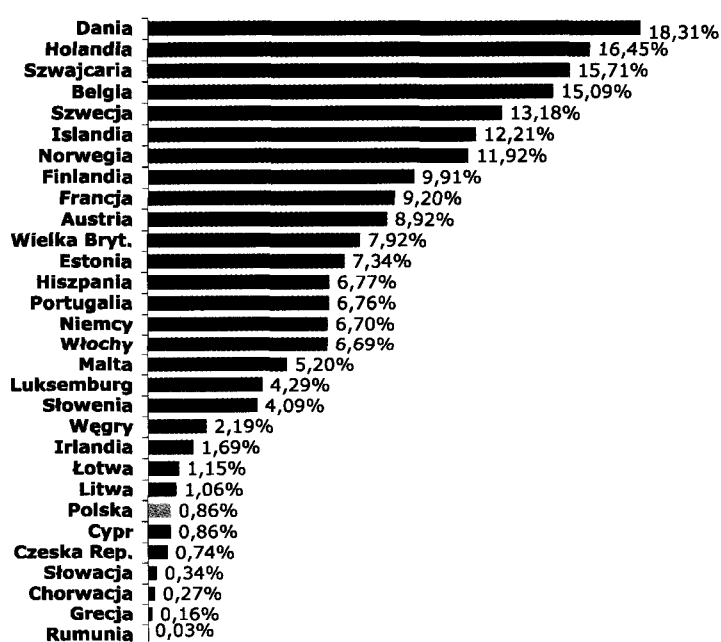
Oprócz ilości, czyli liczby klientów korzystających z dostępu, ważna jest również jego jakość. Poważnym wyzwaniem w Polsce jest to, że wciąż ponad 60 % klientów korzysta z najniższej prędkości oferowanej

przez TP: 128 kbps. Jest to prędkość, która w praktyce nie oferuje możliwości, jakie powinien zapewnić prawdziwy dostęp szerokopasmowy, co ma swój wyraz w tym, że w Europie Zachodniej nie jest on wręcz uznawany za dostęp szerokopasmowy (minimalna prędkość to 144 kbps). Dopiero w ostatnich miesiącach Telekomunikacja Polska rozpoczęła intensywną promocję Neostrady 512 kbps — a należy pamiętać, że w większości rozwiniętych krajów powszechną ofertą są obecnie prędkości na poziomie 1—2 Mbps lub większe.

Dodatkowo, bardzo powoli rozwijają się nowe usługi, powiązane z samym dostępem do Internetu. W innych krajach europejskich powszechnymi ofertami są rozwiązania, które w jednej opłacie miesięcznej łączą nielimitowany szybki dostęp do Internetu oraz tanie lub wręcz bezpłatne krajowe połączenia telefoniczne. Coraz bardziej powszechna jest oferta łącząca dostęp do Internetu, telefonię oraz dostęp do telewizji (tzw. triple play). W innych krajach europejskich, jak na przykład we Francji, takie pakietowe rozwiązania oferują nie tylko operatorzy sieci kablowych, ale również telekomunikacyjni, a oferty takie są adresowane nie tylko do najbardziej zamożnych klientów, lecz również do klientów masowych. Ażeby mogły one w pełni zaistnieć także w Polsce, potrzebne jest stworzenie odpowiednich warunków regulacyjnych, zapewniających równoprawne warunki działania dla TP i operatorów konkurencyjnych.

Niestety, w Polsce takie oferty wiążące usługi głosowe, internetowe i telewizyjne wciąż są w fazie początkowej. Obok 2—3 operatorów telewizji kablowych, operatorzy telekomunikacyjni jeszcze nie oferują tego typu rozwiązań.

Rysunek 9: Porównanie penetracji dostępu szerokopasmowego (ADSL) w Europie, 2004



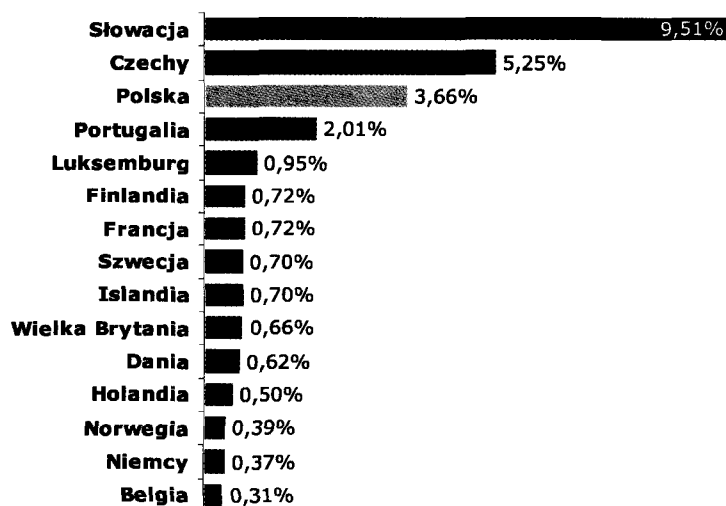
Podstawową barierą dla szybkiego rozwoju dostępu szerokopasmowego są wysokie ceny.

Cena jest kluczową barierą ograniczającą dostępność i masowość dostępu szerokopasmowego do Internetu. Według analiz Prezesa URTiP, ceny w stosunku do zarobków w Polsce należą do 3—4 najwyższych w Europie.

Doświadczenia zachodnioeuropejskie pokazują, że obniżenie cen uwalnia popyt na te usługi. Dalszy ich wzrost zależy od jakości rozwiązań oraz dostępnej oferty merytorycznej.

Jednakże bez redukcji cen nie nastąpi szybkie rozpowszechnienie tej usługi. Wskazują na to również doświadczenia samej TP. Sprzedaż dostępu szerokopasmowego Neostrada zaczęła szybko rosnąć dopiero wtedy, gdy TP bardzo poważnie obniżyła ceny na początku 2004 r. Kolejne promocje cenowe, w tym najnowsze oferty dotyczące Neostrady 512 potwierdzają, że kwestia ceny usług jest kluczowa dla stymulowania powszechnego szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Rysunek 10: Porównanie relacji pomiędzy cenami ADSL a zarobkami



Źródło: Raport Prezesa URTiP za 2004 r.

Na niski poziom dostępu użytkowników do usług internetowych wpływają także wadliwie ukształtowane stosunki międzyoperatorskie, szczególnie związane z brakiem uregulowań dotyczących *peeringu* oraz brakiem oferty TP dotyczącej połączenia sieci IP z sieciami innych operatorów. Rozwiązaniem powszechnie stosowanym w całej Europie jest wymiana ruchu międzyoperatorskiego pomiędzy sieciami IP na zasadzie wzajemnych opłat, częściowo kompensujących się, w zależności od poziomu wymienianego ruchu. Dodatkowo, funkcjonowanie węzłów wymiany ruchu nie tylko upraszcza rozliczenia międzyoperatorskie, ale i umożliwia dostęp małych, lokalnych dostawców do innych dostawców oraz do konkurencyjnych wobec operatora zasiedzialego dróg wyjścia do Internetu globalnego.

W Polsce wielokrotnie podnoszony był problem *peeringu*, jednakże oprócz prób podejmowanych przez Prezesa UOKiK kwestia ta nie została w żaden sposób uregulowana. W chwili obecnej praktyki rynkowe TP stwarzają realne ryzyko znacznej monopolizacji rynku (szczególnie w zakresie przyłączania do sieci dostawców treści). Dzieje się tak na skutek działań TP, która wymusza na współpracujących Operatorach płatności za dostęp do jej sieci, odmawiając jednocześnie wzajemnego rozliczania ruchu od jej abonentów do zasobów operatorów konkurencyjnych.

Również usługi tranzytu IP, świadczone przez TP, są wielokrotnie droższe niż ceny innych operatorów, w tym operatorów zagranicznych. Próby skorzystania z ofert operatorów zagranicznych są udaremniane przez TP poprzez utrudnianie polskim operatorom dostępu do zasobów w sieci TP w tych wypadkach, kiedy ruch ten kierowany jest poprzez zagranicznego operatora (tzw. „przycinanie pakietów”). W tej sytuacji budowa węzłów wymiany ruchu jest jedynym opłacalnym sposobem połączenia sieci z konkurencyjnymi operatorami. W ramach tych węzłów, wobec odmowy współpracy TP, wymieniane jest jednak jedynie około 15 % ruchu. Dlatego też w ramach podejmowanych działań niezbędne jest uregulowanie zasad współpracy z operatorem znaczącym z tytułu wymiany ruchu IP.

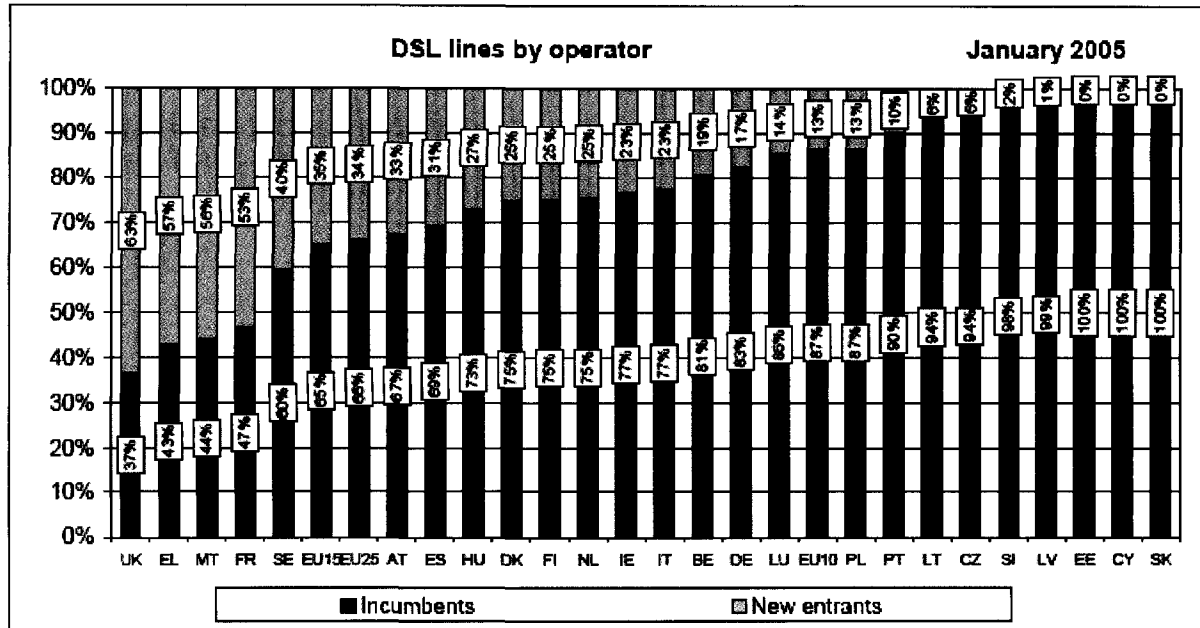
Równocześnie brak jest efektywnej konkurencji, a TP pozostaje w praktyce monopolistą, pomimo doświadczeń innych krajów, które jasno wskazują, że wzrost konkurencji zdecydowanie stymuluje wzrost penetracji dostępu szerokopasmowego, obniża ceny i stymuluje innowacje ofertowe.

Rynek dostępu szerokopasmowego, pomimo swojego wzrostu i perspektywicznego znaczenia, w praktyce wciąż pozostaje zamknięty dla konkurencji. I w tym prawdopodobnie tkwi jedna z podstawowych przyczyn niskiej penetracji i słabej jakości usług. W ca-

fości rynku dostępu, który uwzględni również dostęp oferowany przez operatorów sieci telewizji kablowej, TP jest podmiotem dominującym, kontrolującym 70 % rynku. Natomiast na samym rynku telekomunikacyjnym, w zakresie dostępu w technologii ADSL, TP od

dłuższego czasu utrzymuje swoją monopolistyczną pozycję, kontrolując około 90 % rynku.

Rysunek 11: Porównanie udziałów rynkowych operatorów dominujących i alternatywnych w Europie



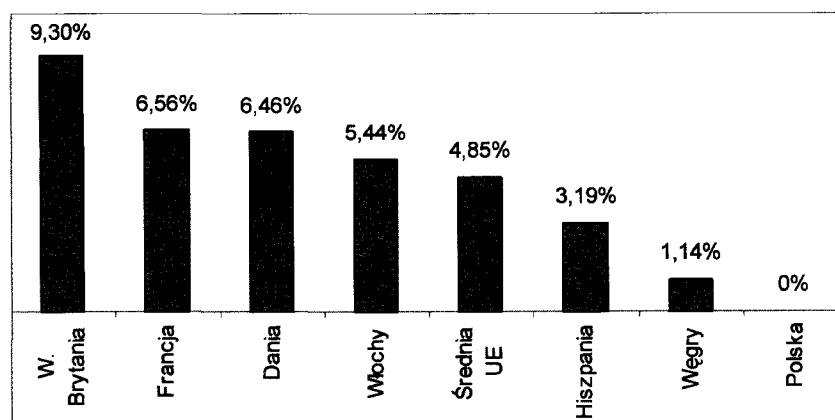
Źródło: Dokument roboczy Komisji Europejskiej *Broadband access in the EU: situation at 1 January 2005*

Prezes URTiP, z 3-letnim opóźnieniem wobec innych krajów UE i dopiero pod wpływem postępowania przeciwko Polsce, jakie wszczęła Komisja Europejska, w lutym 2005 r. ogłosił rozwiązanie regulacyjne (tzw. Ofertę Ramową RUO), które miało otworzyć ten rynek. Niestety, rozwiązanie to zawierało tak poważne braki oraz złe rozwiązania, szczególnie ekonomiczne, że do 2006 r. żaden operator alternatywny nie podpisał odpowiedniej umowy z TP i nie zaczął oferować konkurencyjnych usług. Do dzisiaj w Polsce żadna linia nie została uwolniona, czyli iż żaden operator nie

zaczął skutecznie konkurować z TP. W Europie, obok Polski, jedynie na Słowacji i na Cyprze nie uwolniono żadnej linii.

Ten brak działań zmierzających do tworzenia warunków dla swobodnej konkurencji oznaczał, że nie były tworzone mechanizmy, które pozwoliłyby obniżyć bariery, niepozwalające milionom Polaków korzystać z Internetu.

Rysunek 12: Procent uwolnionych linii abonenckich w Polsce i w wybranych krajach UE



Źródło: European Electronic Communications Regulation and Markets 2004 (10th Report)

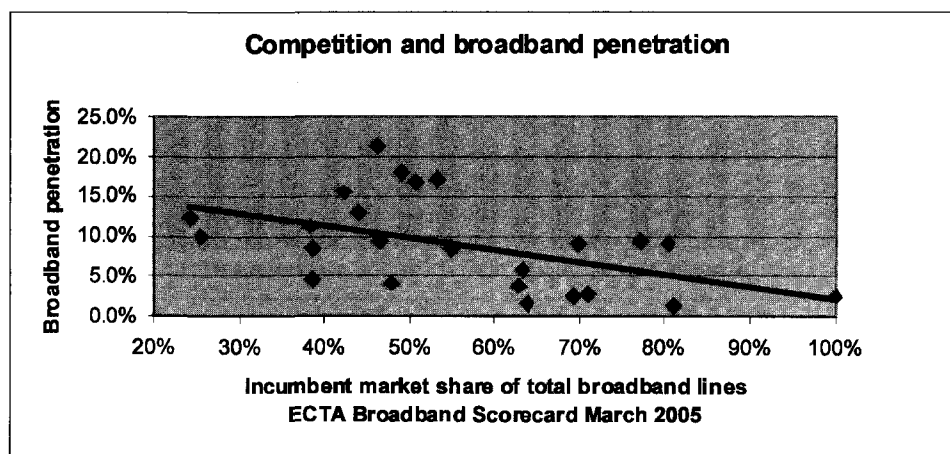
Jak na to wskazują analizy ekspertów, umiejętne stymulowanie konkurencji ma kilka bardzo ważnych efektów dla rynku dostępu szerokopasmowego do Internetu:

1. Po pierwsze, prowadzi do bardzo poważnej redukcji cen. We Francji ceny dostępu do Internetu w ciągu 2 lat od deregulacji spadły o ponad 50 %. Równocześnie ze spadkiem cen rośnie poważnie jakość świadczonych usług. W przytoczonym przykładzie Francji, równoległe do spadku cen nastąpił bardzo poważny wzrost prędkości, jakie są oferowane przeciętnemu klientowi. Obecnie dominującymi usługami są prędkości rzędu 2—5 Mbps, w porów-

naniu z 128 kbps w Polsce. Oferty wiązane, pakiety telewizyjne itd. są standardową ofertą.

2. Po drugie, następuje szybszy rozwój infrastruktury. W pierwszej fazie rozwoju rynku operatorzy alternatywni przede wszystkim korzystają z oferty hurtowej dotychczasowego monopolisty. Ale szybko rozpoczynają własne inwestycje w infrastrukturę, która pozwala świadczyć dostęp poprzez tradycyjne kable miedziane.

Rysunek 13: Zależność pomiędzy stopniem konkurencji na rynku a poziomem penetracji dostępu szerokopasmowego ADSL



Źródło: ECTA

W rezultacie następuje bardzo szybki wzrost penetracji wysokiej jakości dostępu szerokopasmowego. Wzrost ten przede wszystkim zapewniają operatorzy alternatywni, ale nowych klientów zdobywa również dotychczasowy monopolista, zmuszony przez konkurentów do zmian w ofercie i sposobach sprzedaży.

Doświadczenia innych krajów europejskich, w szczególności silna korelacja pomiędzy poziomem deregulacji a tempem wzrostu penetracji, wskazują na potencjał wzrostu penetracji dostępu szerokopasmowego do Internetu w Polsce. ECTA w najnowszej analizie rozwoju rynku szerokopasmowego w Europie (Leading broadband countries benefit from competition, October 2005) jednoznacznie wskazuje na kraje, w których tempo i poziom penetracji rośnie, porównu-

jąc je z krajami, w których w wyniku braku odpowiednich rozwiązań regulacyjnych następuje stagnacja. W trzech krajach o najwyższym poziomie penetracji, Holandii, Danii i Finlandii, ponad połowa linii jest dostarczana przez operatorów alternatywnych. Z drugiej strony, kraje o najniższej penetracji spośród EU15, Grecja, Irlandia i Niemcy, wciąż są zdominowane przez dotychczasowego monopolistę. Kraje, które zanotowały poważny wzrost penetracji, jak Francja czy Wielka Brytania, osiągnęły to przede wszystkim w wyniku działań regulacyjnych w zakresie dostępu Bitstream oraz uwolnienia pętli lokalnej. Z kolei na przykład wolniejszy rozwój w Austrii między innymi wynika z braku właściwego uregulowania Bitstream Access oraz 2-letniego opóźnienia w analizie rynku dostępu szerokopasmowego.

Tabela 4: Ranking krajów EU15 pod względem poziomu penetracji ADSL

Ranking	02 2003	02 2004	02 2005
1	Denmark	Netherlands	↑ Netherlands
2	Belgium	Denmark	→ Denmark
3	Netherlands	Belgium	↑ Finland
4	Sweden	Sweden	↓ Belgium
5	Austria	Finland	→ Sweden
6	Finland	Austria	↑ France
7	Germany	France	↑ UK
8	Spain	UK	↓ Austria
9	France	Germany	↑ Luxemburg
10	UK	Italy	→ Portugal
11	Portugal	Spain	→ Italy
12	Italy	Portugal	↓ Spain
13	Luxemburg	Luxemburg	↓ Germany
14	Ireland	Ireland	→ Ireland
15	Greece	Greece	→ Greece

Źródło: ECTA *Leading broadband countries benefit from competition, October 2005*

Wsparcie procesu wchodzenia konkurencji na rynek usług telekomunikacyjnych będzie sprzyjało rozwojowi konkurencyjnych ofert także na terenach wiejskich. Minister właściwy do spraw łączności podjął i podejmuje wiele inicjatyw służących poprawie stanu telekomunikacji na obszarach wiejskich, m.in.:

- 1) realizowany jest *Program upowszechnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu na lata 2004—2006*,
- 2) wprowadzony został przepis art. 100 w Prawie telekomunikacyjnym umożliwiający sfinansowanie usługi przyłączenia do sieci w celu zapewnienia korzystania z usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu szkołom wyższym, bibliotekom i innym placówkom oświatowo-wychowawczym,
- 3) rozpoczęte zostały prace związane z przeznaczeniem wpływów z tytułu opłat za UMTS na inwestycje na obszarach wiejskich.

Powyższe programy dedykowane są dla wsi, a MRiRW pomaga społecznościom wiejskim w ab-

sorpcji środków przeznaczonych na cele poprawy sytuacji w dziedzinie telekomunikacji na obszarach wiejskich. Stosowne inicjatywy podejmowane były także przez MRR i MEiN.

Jeżeli założy się, iż w 2006 r. nastąpi realne otwarcie tego rynku na konkurencję (w oparciu o konkretne rozwiązania regulacyjne, przedstawione w rozdziale 3), to w przeciągu najbliższych 3 lat nastąpić powinno bardzo istotne zwiększenie poziomu penetracji. Analizując tempo wzrostu penetracji w wiodących krajach europejskich (na przykład wprowadzenie realnej konkurencji na rynku francuskim spowodowało potrojenie poziomu penetracji w ciągu 2 lat oraz wzrost liczby linii ADSL o 3 miliony w samym 2004 r.), oczekiwać można, co najmniej, potrojenia poziomu penetracji w Polsce.

Oznaczałoby to zwiększenie liczby klientów korzystających z dostępu szerokopasmowego w technologii ADSL z obecnego około miliona do 3—4 milionów w roku 2008.

ROZDZIAŁ 1.3. TELEFONIA KOMÓRKOWA

Pomimo dynamicznego rozwoju poziom penetracji w Polsce, stopień korzystania z usług oraz dostęp do nowoczesnych, zaawansowanych usług wciąż jest niezadowolający. Przetamianie oligopolu kontrolującego rynek może obniżyć koszty telefonii komórkowej o 2 miliardy złotych i doprowadzić do znacznego zwiększenia penetracji już w najbliższych latach.

Telefonia komórkowa należy do najszybciej rozwijających się sektorów rynku telekomunikacyjnego, również w Polsce. Telefonia komórkowa jest uważana, obok telefonii internetowej (VoIP) za przyszłość dla usług głosowych, jak również mobilnych usług transmisji danych. W Polsce, pomimo szybkiego rozwoju, penetracja telefonii komórkowej wciąż jest niższa niż w większości krajów europejskich, a bardziej zaawansowane technologie, jak UMTS, wciąż w praktyce jeszcze nie zostały wdrożone. Równocześnie Polacy wciąż w niewielkim stopniu korzystają z telefonów komórkowych. Ten stan rzeczy w dużej mierze wynika z oligopolu trzech operatorów komórkowych, którzy kontrolują rynek dostępu do sieci oraz poprzez swe działania uniemożliwiają innym dostawcom usług świadczenia usług na tym rynku, skutecznie blokują działania, które mogą poważnie obniżyć koszty korzystania z usług i ich dostępność dla przeciętnego Polaka.

Penetracja telefonii komórkowej w Polsce wciąż należy do najniższych w Europie, Polacy rzadziej korzystają z telefonów komórkowych, a nowoczesne technologie, jak UMTS, w praktyce wciąż nie zostały wdrożone.

Liczba użytkowników telefonii komórkowej w Polsce szybko rośnie. Jednakże, porównując to tempo, a szczególnie poziom penetracji w stosunku do innych krajów, zauważamy, że Polska pozostaje w tyle wobec innych krajów europejskich. Pod względem poziomu penetracji Polska w 2004 r. miała najniższą penetrację wśród krajów UE. Nie zmienia tego faktu znaczący wzrost penetracji w ostatnim czasie. URTiP w Raporcie o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2004 r. wskazywał, iż na koniec roku 2004 penetracja wynosiła 60,4 %, co i tak pozostawało wartością rażąco niższą od penetracji w takich krajach jak Czechy czy Węgry, czyli krajach z regionu Europy środkowowschodniej, które przeszły transformację ustrojową i gospodarczą w tym samym czasie co Polska. Na koniec 2005 r. penetracja telefonii komórkowej w Polsce wynosiła ok. 76 %.

Równocześnie należy pamiętać, iż według analiz eksperckich poziom liczby użytkowników telefonii komórkowej w Polsce, a dokładniej rzecz biorąc kart SIM, raportowany przez operatorów, jest zawyżony. Wynika to z faktu, iż operatorzy podają w swoich zestawieniach także tych użytkowników, którzy posiadają aktywne karty SIM w systemie pre-paid, ale w rzeczywistości z nich nie korzystają i nie doładowują swo-

jego konta przez okres wielu miesięcy, czy też wielu abonentów posiada telefon prywatny i służbowy. Wskazują na to między innymi badania TNS OBOP, które pokazują, że realny poziom penetracji jest o ok. 10 % niższy w stosunku do penetracji raportowanej przez operatorów.

Poziom korzystania z podstawowych usług telefonii komórkowej pozostaje więc istotnie w tyle wobec innych krajów. Obszarem, który rozwija się w Polsce bardzo powoli, jest również rynek zaawansowanych usług dostarczanych w oparciu o nowe technologie 3 generacji, przede wszystkim UMTS.

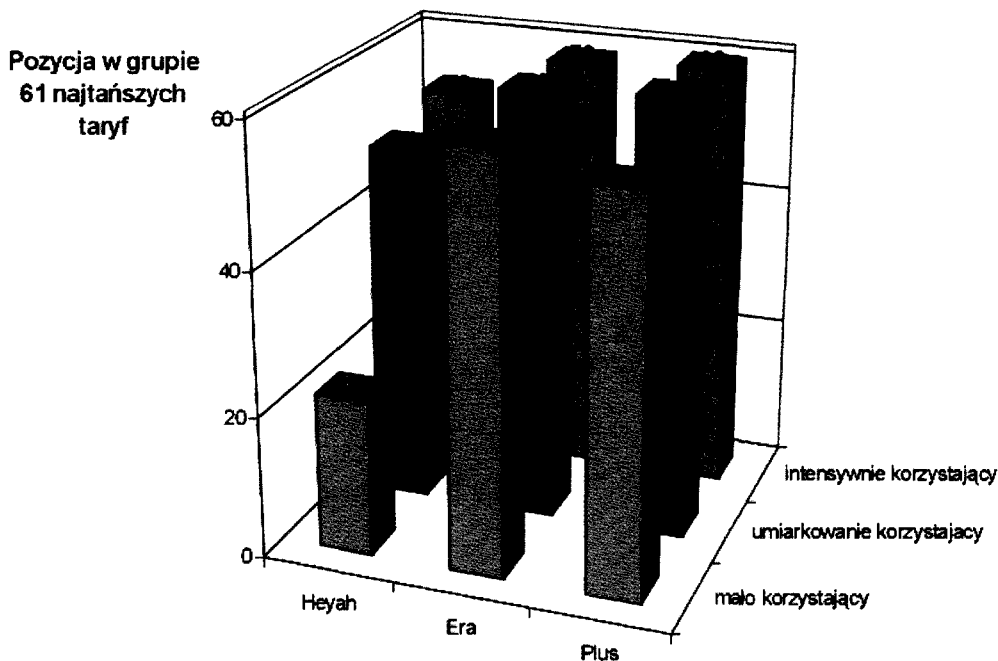
W Polsce do dzisiaj żaden z trzech operatorów komórkowych nie dokonał istotnych inwestycji w infrastrukturę UMTS, do których zostali zobowiązani w ramach licencji UMTS, otrzymanych w 2000 r. Zgodnie z tymi zobowiązaniami, do 2004 r. każdy z operatorów miał rozbudować sieć UMTS tak, aby objęła ona swoim zasięgiem 20 % populacji. Wymagania te nie zostały zrealizowane. Dopiero w 2005 r., 5 lat od uzyskania licencji, poszczególni operatorzy rozpoczęli budowę sieci UMTS. W wyniku tych opóźnień użytkownicy telefonii komórkowej nie mają realnego dostępu do nowoczesnych usług. Promowane przez poszczególnych operatorów usługi dostępu do Internetu w praktyce są oferowane w oparciu o technologię GPRS i EDGE, a jakość tych usług, jak na przykład realne prędkości, jakie klienci mogą uzyskiwać, są kilkukrotnie niższe od tych, które powinny być dostępne.

Zadanie budowy sieci UMTS zostało określone w koncesjach operatorów i ich obowiązkiem jest je zrealizować zgodnie z harmonogramami ujętymi w tych koncesjach. Administracja musi się ograniczyć do wyegzekwowania tych obowiązków od operatorów. Ponadto wprowadzenie czwartego operatora na rynek również podziała stymulująco na rozwój infrastruktury.

Wysokie koszty są główną barierą ograniczającą możliwości korzystania z usług komórkowych. Średni koszt dla polskiego klienta jest wyższy od kosztów w innych krajach, a średnie rachunki, jakie płaci, w praktyce nie zmniejszyły się.

Jedną z podstawowych barier, jakie leżą u podstaw niskiej penetracji i niewielkiego stopnia korzystania z usług telefonii komórkowej, są jej koszty, szczególnie w porównaniu do zarobków. Według przytoczonego już wcześniej raportu CAS, w 2004 r. usługi telefonii komórkowej w Polsce, uwzględniając siłę nabywczą, należały do najdroższych w Europie. Dotyczyło to w szczególności usług abonamentowych, które według analiz URTiP (Raport Prezesa URTiP za rok 2004) w praktyce nie uległy od 2002 r. zmianie, zarówno pod względem opłat abonamentowych, jak i ceny za minutę połączenia. Znaczące zmiany cenowe nastąpiły w 2005 r., jednakże głównie w stosunku do abonentów pre-paid.

Rysunek 14: Porównanie cen/kosztów z uwzględnieniem siły nabywczej (pozycja operatorów działających w Polsce na tle 61 najtańszych taryf)



Źródło: Raport CAS Analiza możliwości rozwoju cyfrowej telekomunikacji komórkowej w Polsce na tle innych krajów Europy

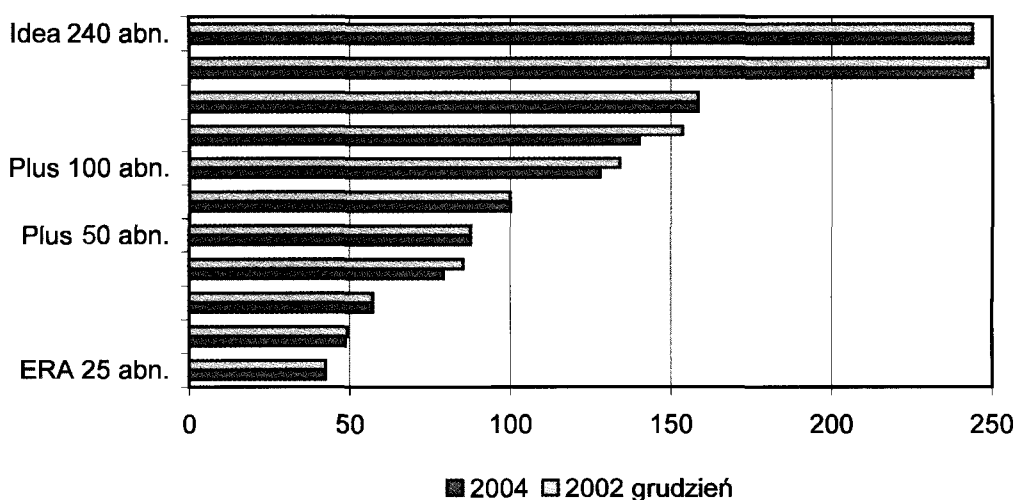
Na wagę ceny i kosztu usług dla poziomu korzystania z usług komórkowych wskazują również konkretne doświadczenia rynkowe. Sukces rynkowy marki Heyah w 2004 r. między innymi opierał się na oferowaniu klientom przejrzystej, prostej i, aczkolwiek w ograniczonym stopniu, tańszej oferty.

2005 r., wskazuje się, że poziom cen na rynku wciąż jest bardzo wysoki, pomimo, iż poszczególni operatorzy głoszą, że na przestrzeni ostatnich miesięcy bardzo poważnie obniżyli ceny usług. Nie przekłada się to jednak na obniżenie przychodów, które uzyskują.

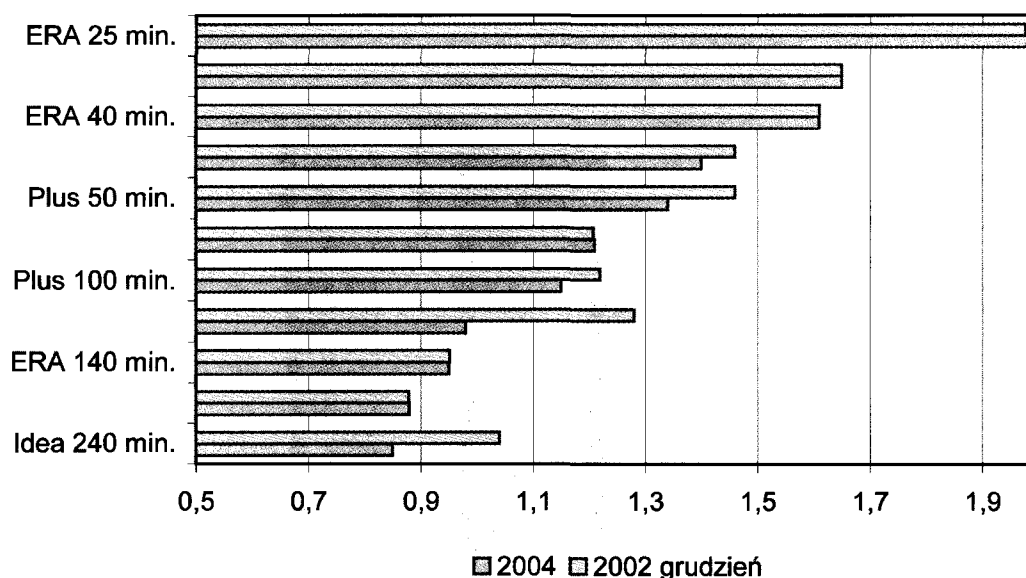
W najnowszej analizie rynku komórkowego, jaka została przeprowadzona przez URTiP we wrześniu

Rysunek 15: Porównanie cen abonamentu oraz cen za minutę połączenia w telefonii ruchomej

Zmiany cen abonamentów w telefonii ruchomej (w PLN)



Zmiany ceny minuty połączenia w telefonii ruchomej (w PLN)



Źródło: Raport Prezesa URTIP za 2004 r.

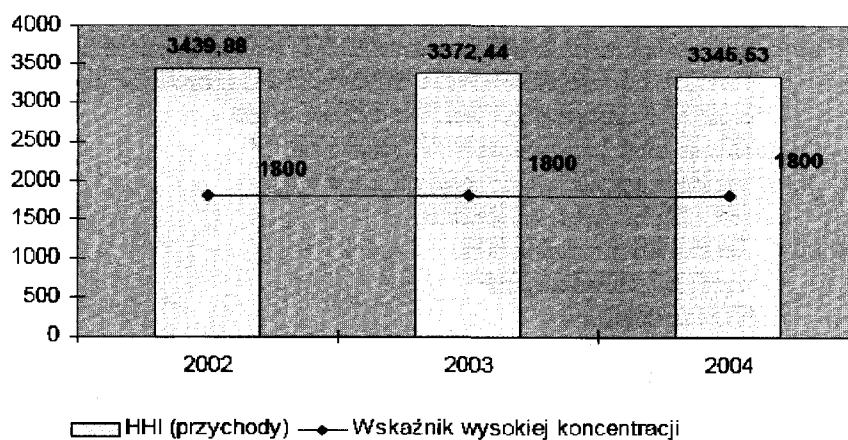
Przełamanie obecnego oligopolu na rynku może doprowadzić do obniżenia kosztów usług komórkowych o ok. 2 miliardy złotych rocznie, zapewnić szybszy wzrost penetracji i szybkie rozpowszechnienie nowoczesnych technologii.

Rynek komórkowy w Polsce jest obecnie kontrolowany przez trzech operatorów komórkowych, z których każdy, z małymi różnicami, kontroluje 1/3 rynku.

Analizy ośrodków eksperckich wskazują, że podstawową przyczyną niezadowalającego poziomu penetracji i użytkowania, relatywnie wysokich cen oraz powolnego rozwoju nowych technologii może być oligopolistyczna struktura rynku. W przypadku potwierdzenia się tej diagnozy w dokonywanych analizach rynku, powinny zostać podjęte niezbędne działania regulacyjne.

Rysunek 16: Wskaźnik koncentracji rynku HHI

Wskaźnik koncentracji rynku (HHI)



Źródło: Decyzja Prezesa URTIP dotycząca analizy rynku dostępu i rozpoczynania połączeń w telefonii komórkowej

Poważną barierą dla rozwoju konkurencji, a tym samym większej innowacyjności w zakresie usług oraz redukcji cen, jest to, iż do dzisiaj nie rozpoczęła działalności żaden operator wirtualny MVNO. Jeżeli dalsze analizy doprowadzą do stwierdzenia, że przyczyną braku MVNO są działania dotychczasowych operatorów, niezbędne będzie podjęcie zdecydowanych i natychmiastowych działań regulacyjnych.

Weryfikacja stanu konkurencji na rynku nastąpić może zarówno przy okazji wejścia na rynek MVNO, jak i przy oczekiwanym wejściu na rynek nowego czwartego i piątego gracza.

W Polsce doszło w 2000 r. do fiaska pierwszego przetargu na częstotliwości UMTS. W wyniku tego na rynku nie pojawili się nowi operatorzy, a dotychczasowi rozdzielili te częstotliwości między siebie. Fakt ten doprowadził do dwóch negatywnych efektów. Po pierwsze, bezpośrednio doprowadził do praktycznego „zamrożenia” inwestycji w sieci trzeciej generacji, w wyniku czego operatorzy nie spełnili ciężących na nich obowiązków dotyczących rozbudowy sieci, a odpowiednie inwestycje zostały rozpoczęte dopiero w 2005 r., 5 lat po przydziale częstotliwości, co zostało wskazane w poprzednim rozdziale. Po drugie, doprowadziło to do ugruntowania oligopolistycznej struktury rynkowej, która pozwoliła trzem operatorom na utrzymanie wysokiego poziomu cen oraz marż przez kolejne 4—5 lat.

Regulator nie wyciągnął wniosków z fiaska przetargu z 2000 r. W 2005 r., w wyniku źle przygotowanych warunków kolejnego przetargu, URTiP nie był w stanie przyciągnąć do Polski poważnych międzynarodowych operatorów komórkowych. Jedynym, który wziął udział w przetargu, był Hutchinson, który ostatecznie przegrał na rzecz operatora nieposiadającego doświadczenia na rynku telefonii komórkowej. Chęć uzyskania wysokiej opłaty za częstotliwości wygrała z konkurencją i rozwojem infrastruktury, obniżaniem kosztów dla konsumentów i dążeniem do rozwoju rynku. Warunki przetargu, wbrew ostrzeżeniom wielu operatorów, zostały ustalone w ten sposób, iż głównym czynnikiem wpływającym na ocenę ofert była cena. W efekcie szereg liczących się graczy europejskich nie przystąpiło do przetargu. Równocześnie do dzisiaj Netia Mobile (P4), zwycięzca przetargu w zakresie UMTS, nie wynegocjował z żadnym z operatorów porozumienia w zakresie roamingu krajowego czy też możliwości korzystania z infrastruktury. Ewentualna skarga nowego operatora do Regulatora pozwoli ocenić przyczyny braku porozumienia i podjąć konieczne środki naprawcze.

Równocześnie operatorzy podejmują działania opóźniające konkurencję pomiędzy nimi. Przykładem takich praktyk jest opóźnianie przez nich momentu wdrażania przenoszenia numerów. Skala zwłoki była już tak duża, że Komisja Europejska kilkakrotnie upominała Polskę jako jeden z kilku krajów w Europie, który przenoszenia nie wdrożył.

Według analiz ekspertów, przełamanie oligopolistycznej struktury rynku może doprowadzić do dyna-

micznego rozwoju rynku oraz większej dostępności usług dla przeciętnych obywateli. Szacunki te wskazują, iż poziom rozwiniętych krajów europejskich, czyli penetracji ponad 97 %, mógłby zostać osiągnięty już w 2010 r. Dla przypomnienia, według optymistycznych analiz URTiP w 2007 r. zostanie osiągnięty poziom 80 %, ale eksperci Centrum im. Adama Smitha w 2004 r. szacowali, iż przy utrzymaniu obecnej, oligopolistycznej struktury, Polska przekroczy 80 % dopiero po roku 2010.

Wprowadzenie konkurencji powinno przyczynić się do istotnej redukcji cen, a tym samym kosztów dla użytkowników. Doświadczenia innych krajów pokazują, iż wprowadzenia na rynek 4 czy 5 gracza oraz mogących skutecznie konkurować operatorów MVNO, powoduje często bardzo poważną redukcję cen. **W Polsce przełamanie oligopolu może przynieść oszczędności dla abonentów rzędu 2 miliardów złotych rocznie.** Takie oszczędności są możliwe już przy bardzo konserwatywnych założeniach dotyczących realnej redukcji cen jedynie o 10 %, przy wielkości rynku na poziomie około 20 miliardów złotych (w 2004 r. według URTiP rynek telefonii komórkowej pod względem przychodów osiągnął 15,79 miliardów złotych).

Równocześnie nastąpić powinien szybszy rozwój technologii 3 generacji UMTS. Dobrym przykładem pozytywnego wpływu konkurencji na rozwój nowoczesnych technologii jest firma Hutchinson, która w szeregu krajów europejskich (m.in. Wielka Brytania, Skandynawia, Austria) wchodzi na rynek jako kolejny, często 4 lub 5 gracz, koncentrując się tylko na rozwoju usług UMTS. Poprzez agresywną politykę cenową i promocję wpływa na szybką popularyzację tej technologii wśród masowych klientów, również zmuszając dotychczasowych graczy do reakcji i podobnych inwestycji. O tym, czy podobny scenariusz wydarzy się w Polsce z udziałem P4 (Netia Mobile), będzie w dużym stopniu decydowało otoczenie regulacyjne, które stworzy temu operatorowi możliwości skutecznego konkurowania.

Ważnym elementem porządkowania rynku komórkowego jest przywrócenie właściwych relacji między cenami hurtowymi i detalicznymi w sieci komórkowej w celu zapewnienia równowagi konkurencyjnej między sektorem komórkowym a stacjonarnym.

Rynek stacjonarny i komórkowy konkurują ze sobą o użytkowników. Następuje coraz większa substytucja telefonii stacjonarnej przez telefonię komórkową, szczególnie w połączeniach do sieci komórkowej. Dzieje się tak dzięki znacznej obniżce cen połączeń w sieciach komórkowych dla niektórych grup abonentów i w niektórych planach taryfowych. Usługi międzyoperatorские są w sieci komórkowej wyceniane wielokrotnie niżej niż te same usługi przeznaczone dla operatorów stacjonarnych. Powoduje to, że znaczny segment rynku połączeń został przejęty przez operatorów komórkowych z powodu stosowania nieuczciwych warunków rozliczeń. Praktyka ta od lat nie spotyka się z reakcją Regulatora. Konieczna jest natychmiastowa reakcja regulacyjna.

ROZDZIAŁ 1.4. FUNKCJONOWANIE URTiP (OBECNIE UKE)

Szereg fundamentalnych zaniechań oraz błędnych decyzji byłego Prezesa URTiP doprowadziło do poważnego spowolnienia rozwoju rynku telekomunikacyjnego i wystąpienia barier w dostępności do usług dla społeczeństwa.

Rynek telekomunikacyjny jest jednym z tych sektorów gospodarki, w którym warunki regulacyjne, czyli ramy prawne definiujące warunki konkurencji pomiędzy dotychczasowym monopolistą a nowymi graczami, mają kluczowe znaczenie dla jego funkcjonowania. Stąd też dla zapewnienia właściwego procesu deregulacji tego rynku powołany został dedykowany urząd regulacyjny — Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty, kierowany przez Prezesa URTiP (jako centralny organ administracji rządowej). Jego celem miało być stymulowanie uczciwej konkurencji oraz stymulowanie rozwoju rynku i dostępności usług dla społeczeństwa.

Niestety, podsumowanie działalności URTiP na przestrzeni ostatnich 2—3 lat pokazuje, że Urząd ten nie spełniał roli, do której został powołany. Fakt ten nie wpływa jednak na proces deregulacji, który posuwa się do przodu, aczkolwiek, jak zostało to wykazane w poprzednich rozdziałach, jest to proces bardzo powolny i w wielu aspektach nieskuteczny. W szeregu przypadków decyzje Prezesa URTiP nie tylko nie przyspieszyły, ale wręcz wstrzymały proces deregulacji. W rezultacie szeregu zaniechań ze strony URTiP, ogromnych opóźnień w wydawaniu decyzji, oraz braku kontroli i egzekwowania własnych decyzji, bariery ograniczające dostęp do tanich i powszechnych usług nie zostały zlikwidowane.

Bariery ograniczające redukcję kosztów w telefonii stacjonarnej, wzrost penetracji dostępu szerokopasmowego oraz dostępność usług komórkowych wynikają z szeregu zaniechań, opóźnień, a często błędnych decyzji URTiP.

Tempo deregulacji rynku i redukcji barier dla użytkowników w dużej mierze zależały od szybkich i trafnych decyzji Prezesa URTiP. Niestety, występujące zapóźnienia w dużej mierze wynikają z braku takich decyzji lub z błędnych decyzji Urzędu.

Problemy występujące na rynku telefonii stacjonarnej, szczególnie w zakresie segmentów połączeń telefonicznych, wynikają w dużej mierze z tego, że URTiP zaakceptował bardzo niekorzystną i niekompletną Ofertę Ramową (RIO) dotyczącą łączenia sieci, regulującą zasady współpracy pomiędzy operatorami alternatywnymi a TP. Oferta ta narzuca wysokie stawki rozliczeń międzyoperatorskich, które są istotnie wyższe od stawek w krajach, które odniosły sukces w deregulacji rynku i obniżaniu kosztów usług dla abonentów, co jest wynikiem braku wprowadzenia wymogów rachunkowości regulacyjnej, które pozwoliłyby oszacować koszty rzeczywiście ponoszone przez TP i na tej podstawie ustalić właściwe stawki z tytułu współpracy. Równocześnie oferta ta ogranicza powszechny dostęp do najniższych stawek, ponieważ

stawki na najniższym poziomie dostępu do sieci (LPSS-1), które są o 40—50 % niższe od innych stawek, są obecnie dostępne dla ruchu generowanego przez zaledwie 30 % abonentów w Polsce. Dodatkowo, stworzone zostały poważne bariery dla możliwości korzystania z infrastruktury TP oraz szybkiego i efektywnego budowania punktów styku z dotychczasowym monopolistą. Oferta ta, wbrew wymogom prawa, nie zawiera także żadnych rozwiązań dotyczących przenoszenia numerów, fakturowania i windykacji usług innych operatorów przez TP.

Wymienione powyżej problemy są jedynie częścią z długiej listy błędnych rozwiązań zaakceptowanych przez Prezesa URTiP. W rezultacie, w lipcu 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał za bezprawną decyzję URTiP o zatwierdzeniu tej Oferty Ramowej. Dodatkowym potwierdzeniem antykonkurencyjnego charakteru tej oferty jest fakt, iż po jej wprowadzeniu proces liberalizacji nie uległ przyspieszeniu, a w niektórych wypadkach TP odzyskała nawet część utraconego rynku.

Innym przykładem rażących zaniedbań jest świadome opóźnianie przez Prezesa URTiP liberalizacji rynku abonamentu, czyli stworzenia Polakom możliwości swobodnego wyboru dostawcy abonamentu oraz obniżenia jego kosztów. W szeregu krajów europejskich lokalni regulatorzy doprowadzili do deregulacji tego rynku poprzez wdrożenie usługi Hurtowego Dostępu do Abonamentu. Niestety, w Polsce postępowanie w sprawie wprowadzenia tej usługi toczy się już ponad rok i URTiP nie zdecydował się na wydanie decyzji wprowadzającej tę usługę. Urząd przez długi czas uważał, iż nie ma możliwości wprowadzenia tej usługi w ramach obecnych przepisów przejściowych do nowego Prawa telekomunikacyjnego. Jednakże wszyscy uczestnicy przeprowadzonych przez URTiP konsultacji, eksperci telekomunikacyjni oraz Minister Infrastruktury jednoznacznie wskazali, że nie ma takich barier. Oznacza to, że otwarcie tego rynku zależy obecnie tylko i wyłącznie od woli podjęcia takiej decyzji przez Prezesa UKE. Wprowadzenie takiej usługi jest niezwykle ważne wobec faktu, iż Prezes URTiP zezwolił na wycofanie planu standardowego oraz na wprowadzenie przez TP pakietów cenowych, czego efektem jest konieczność opłacania przez abonentów TP połączeń w sieci TP (zawartych w cenie abonamentu), nawet w tych wypadkach, gdy korzystają oni z usług operatorów alternatywnych i nie wykorzystują tej puli połączeń. Dlatego też dopiero wprowadzenie usługi Hurtowego Dostępu do Abonamentu stwarza operatorom alternatywnym szansę na oferowanie pakietów porównywalnych do ofert TP S.A., a tym samym równoprawne konkurowanie na rynku.

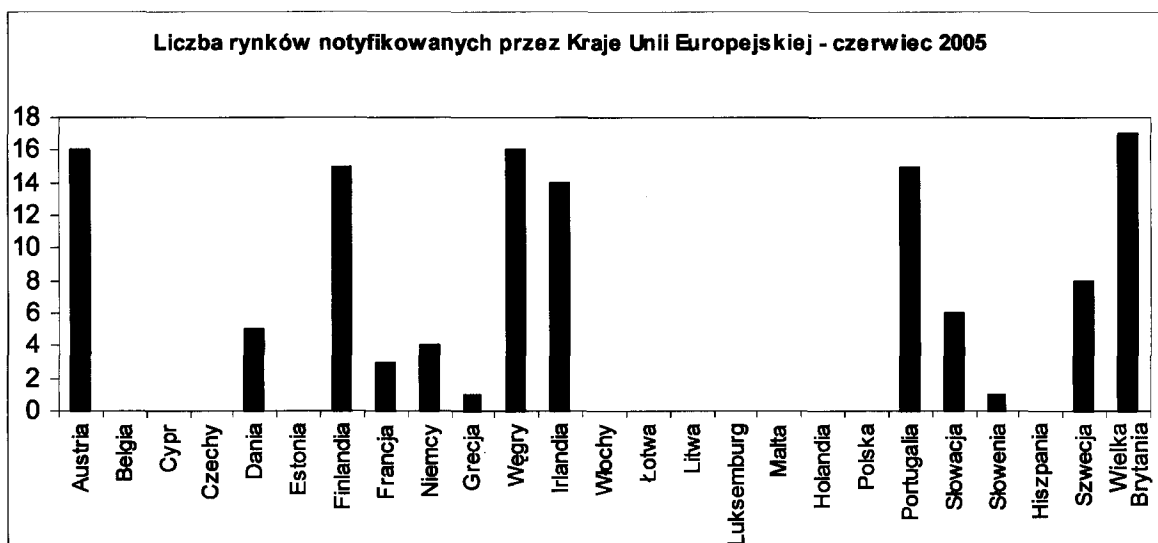
Kolejnym negatywnym przykładem błędnych decyzji URTiP i opóźnień jest rynek dostępu szerokopasmowego do Internetu oraz uwolnienia pętli lokalnej. Uwolnienie pętli lokalnej, które pozwala operatorom alternatywnym na świadczenie usług dostępu do sieci, w krajach UE rozpoczęło się już w 2003 r. W Polsce sama Oferta Ramowa regulująca zasady tego procesu (RUO) została ogłoszona i wprowadzona przez URTiP (wobec niemożności wyegzekwowania tej oferty od

TP) dopiero na początku 2005 r., zresztą pod presją Komisji Europejskiej, która wszczęła w tej sprawie postępowanie przeciw Polsce. Niestety, liberalizacja tego rynku pozostała tylko na papierze i jak się zdaje, miała służyć wyłącznie spełnieniu wymogów Komisji Europejskiej.

Jednym z najpoważniejszych zaniechań URTiP był brak przeprowadzenia analiz poszczególnych rynków telekomunikacyjnych, które są niezbędne dla skutecznego narzucenia obowiązków regulacyjnych w ramach Prawa telekomunikacyjnego. URTiP zakończył tylko analizę jednego spośród 18 rynków, co także sta-

nowi dopiero połowę drogi niezbędnej do nałożenia obowiązków regulacyjnych na podmioty o znaczącej pozycji rynkowej na danym rynku właściwym. Co więcej, rynki, na których są największe problemy wynikające z monopolistycznej struktury, czyli w telefonii stacjonarnej i dostępie do Internetu, a których analiza jest najprostsza, nie zostały przez Urząd przeanalizowane. Skala tych opóźnień była tak duża, że Komisja Europejska zagroziła uruchomieniem procedury nałożenia na Polskę kary.

Rysunek 17: Porównanie stanu zaawansowania krajów UE w zakresie analiz rynków właściwych



Źródło: Michał Piątkowski, *Porównanie europejskich rynków telekomunikacyjnych*, Biuletyn URTiP Nr 8(23)/2005

Równocześnie Urząd nie wykorzystał szeregu możliwości, jakie dały mu uprawnienia przyznane przez przepisy prawa. Słabej kontroli Prezesa URTiP podlegały zmiany w ofercie abonamentowej czy cenach usług. Przykładowo, Prezes URTiP zaakceptował bez kontroli skutków konkurencyjnych i uzasadnienia biznesowego warunki Planu Socjalnego, które ponad 2 milionom abonentów uniemożliwiły korzystanie z usług operatorów alternatywnych, wbrew ich ustawowemu uprawnieniu do swobodnego wyboru dostawcy usług. Działania takie byłyby usprawiedliwione jedynie w wyniku wykazania, że Plan Socjalny świadczony jest poniżej kosztów TP. Regulator zaakceptował wycofanie ze sprzedaży przez TP podstawowych, tańszych planów taryfowych, jak Plan Standardowy, co spowodowało, iż obecnie TP oferuje wyłącznie plany połączone z darmowymi połączeniami, których nie może skutecznie zaoferować konkurencja. Jedynie pod wpływem zdecydowanych protestów innych operatorów Urząd wstrzymał wprowadzenie nowego planu taryfowego TP z opłatą ryczałtową i wszystkimi bezpłatnymi połączeniami krajowymi lokalnymi i międzystrefowymi do czasu, kiedy TP wprowadzi podobne rozwiązanie do swojej oferty hurtowej. Prezes URTiP nie podjął również żadnych działań

zmierzających do wstrzymania planowanej przez TP podwyżki cen usług 0—708, których celem było wyeliminowanie dużej części konkurencji na rynku połączeń międzynarodowych.

Fakt, iż w wielu z tych spraw postępowania wszczął UOKiK, pomimo że posiada on mniejsze kompetencje w tym zakresie od byłego URTiP, wskazuje, że mamy tu do czynienia z brakiem woli podejmowania odpowiednich działań i/lub odpowiednich kompetencji w urzędzie regulacyjnym.

Działania Prezesa URTiP były nieskuteczne — postępowania trwały bardzo długo, przekraczając wszelkie uznawane normy postępowań administracyjnych, wiele jego decyzji nie było realizowanych, a Urząd nie podejmował realnych działań zmierzających do ich egzekwowania.

Jednym z istotnych problemów, które mają duży wpływ na funkcjonowanie rynku, była bardzo mała efektywność i skuteczność działania byłego URTiP. Znajduje to swój wyraz w przedłużających się postępowaniach oraz w tym, że kiedy odpowiednie decyzje zostały już podjęte, najczęściej nie były respektowane

lub w pełni wdrażane. Równocześnie Urząd nie podejmował skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania realizacji tych decyzji.

Postępowania prowadzone przez Urząd trwały bardzo długo. Według Kodeksu postępowania administracyjnego powinny one nie trwać dłużej niż dwa miesiące, a zgodnie z Prawem telekomunikacyjnym (Pt) — 90 dni w sprawach arbitrażowych. W praktyce większość postępowań, szczególnie tych mających duży wpływ na rynek i poszczególnych operatorów, trwała kilkanaście miesięcy. Na kwestię przewlekłości postępowań wskazywał sam Prezes URTiP w raporcie za rok 2004, deklarując, iż w 2005 r. ten problem zostanie rozwiązany. Niestety, pozostało to jedynie w sferze deklaracji. Przykładów takich opóźnień jest bardzo dużo. Już wcześniej przytoczono opóźnienia w zakresie ogłoszenia Oferty Ramowej dla uwolnienia pętli lokalnej. Wraz z tą ofertą miały być określone warunki Hurtowej Sprzedaży Usług ADSL (tzw. Bitstream Access), który jest podstawowym narzędziem do deregulacji rynku dostępu szerokopasmowego. Tak się nie stało, a według ówczesnych zapewnień Urzędu odpowiednia Oferta miała się pojawić w maju 2005 r.

Przewlekłość postępowania była także przedmiotem zarzutów Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, który w wynikach kontroli („Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań przez administrację rządową w zakresie regulacji rynku usług telekomunikacyjnych”, kwiecień 2004 r.) stwierdził: „Wnioski operatorów telekomunikacyjnych o wydanie przez Prezesa URT/URTIP decyzji lub postanowień określających warunki połączenia sieci telekomunikacyjnych oraz rozliczeń z tytułu wzajemnego korzystania z tych sieci lub współkorzystania z infrastruktury telekomunikacyjnej, rozpatrywane były w sposób bezzasadnie przewlekły. Spośród 49 zakończonych postępowań administracyjnych tylko 2 trwały krócej niż 60 dni, średnio trwały 303 dni, a najdłuższe postępowanie trwało 1 368 dni. Spośród 50 postępowań jeszcze niezakończonych, 43 wnioski operatorów były rozpatrywane już ponad 60 dni — najdłużej 1 002 dni.” Większość wspomnianych wniosków (bez 7) dotyczyła określenia warunków współpracy z Telekomunikacją Polską S.A., więc czas ich rozpatrywania przez Regulatora odbijał się niekorzystnie na pozycji rynkowej operatorów mogących stwarzać konkurencję dla Telekomunikacji Polskiej S.A.

Przykładem opieszałości Prezesa URTiP były opóźnienia z wyegzekwowaniem od TP ofert ramowych, które powinny być złożone przez TP do Prezesa URTiP najpóźniej do dnia 1 stycznia 2004 r. W rzeczywistości TP nie zrealizowała tego obowiązku do dnia dzisiejszego (poza ofertą dotyczącą połączenia sieci), a Prezes URTiP, nawet działając z urzędu, nie wprowadził tak ważnych ofert, jak oferta dotycząca Hurtowego Dostępu do ADSL (z ang. Bitstream Access, BA) czy oferta dotycząca wykorzystania infrastruktury TP. Przykładem przewlekłości jest także trwające rok postępowanie w sprawie otwarcia rynku abonamentu (wprowadzenia usługi WLR), w której to sprawie Minister Infrastruktury zajął w październiku 2005 r. stanowisko. Tak długie postępowania, kilkakrotnie przekraczające terminy z Pt czy k.p.a. powodują, iż rola i wpływ regu-

latora jako organu zdolnego do rozwiązywania sporów i problemów na rynku była znikoma.

Równocześnie Urząd nie był w stanie skutecznie egzekwować realizacji własnych decyzji. W raporcie o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2004 r. Prezes URTiP przyznał, iż miał ogromne problemy z egzekwowaniem podjętych decyzji. Sytuacja ta niestety dotyczy również decyzji o strategicznym znaczeniu dla rozwoju rynku telekomunikacyjnego. Dla przykładu, decyzja Prezesa URTiP o uwolnieniu rynku połączeń do sieci ruchomych (na telefony komórkowe) nie była wykonywana przez TP przez ponad pół roku. Kontrola wykonywania tej decyzji przez Prezesa URTiP, pomimo wielokrotnych monitów zainteresowanych operatorów, została wszczęta dopiero 9 miesięcy po wydaniu tej decyzji, czyli wówczas, gdy w końcu TP ją wdrożyła.

Niestety, podobnie jak w przypadku przewlekłości postępowań, ta konstatacja nie doprowadziła do poprawy funkcjonowania Urzędu w 2005 r., i to pomimo zobowiązania Prezesa w cytowanym wcześniej raporcie do sprawniejszej egzekucji swoich decyzji. Na przykład kontrolę w sprawie niewykonywania przez TP decyzji dotyczącej otwarcia rynku połączeń lokalnych URTiP wszczął 5 miesięcy od daty tej decyzji, mimo tego, iż TP od początku jedynie w części tę decyzję realizowała. URTiP nie podjął żadnych realnych działań, które zmusiłyby TP do respektowania decyzji Prezesa URTiP o harmonogramie wymiany central analogowych na cyfrowe. Harmonogram ten nie był wykonywany, co pozbawiło około milion klientów dostępu do nowoczesnych usług telefonicznych i możliwości korzystania z usług alternatywnych operatorów telekomunikacyjnych (kwestia zawieszenia uprawnień abonentów TP była także jednym z zarzutów NIK). Innym przykładem jest kwestia przenoszenia numerów w telefonii komórkowej. Termin wprowadzania tej usługi był kilkakrotnie przesuwany, a Komisja Europejska upominała Polskę jako jeden z niewielu krajów, które tego nie wprowadziły. Mimo że usługa przez operatorów została wprowadzona jedynie w formie rozwiązań testowych, Urząd nie podjął żadnych — poza postępowaniem kontrolnym — realnych działań dyscyplinujących.

Jednym z powodów nieskuteczności Urzędu, obok braku woli ze strony najwyższego kierownictwa do podejmowania zdecydowanych działań, była niewłaściwa alokacja zasobów. Urząd zatrudniał ponad 640 pracowników. Jednakże w komórkach, których decyzje miały wpływ na kształt całego rynku, pracowało zaledwie około 60 pracowników. Oznacza to, że Prezes Urzędu alokował znaczną część zasobów ludzkich URTiP do działań, które wpływały w znikomym stopniu na kształt tego rynku i dostępność usług dla obywateli.

ROZDZIAŁ 2. CELE I PRIORYTETY STRATEGII REGULACYJNEJ

Celem działania Państwa powinna być redukcja kosztów telefonii stacjonarnej dla użytkowników, wspieranie rozwoju dostępu do Internetu oraz dalsze stymulowanie tempa wzrostu oraz dostępności telefonii komórkowej.

Biorąc pod uwagę stan rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego oraz wyzwania, jakie przed nim stawiają oczekiwania i potrzeby polskich użytkowników, a równocześnie potrzeby rozwojowe polskiej gospodarki, niezbędne jest podjęcie całościowych i bardziej zdecydowanych działań w zakresie polityki regulacyjnej.

Działania te powinny być elementem spójnej strategii rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego, która powinna doprowadzić do realizacji następujących celów:

- **Wsparcie rozwoju gospodarczego i społecznego kraju poprzez wzrost poziomu korzystania z usług telefonicznych, osiągnięty poprzez zwiększenie dostępności, możliwości wyboru oraz poprawę jakości i redukcję cen usług;**
- **Eliminacja zapóźnienia cywilizacyjnego Polski poprzez stworzenie warunków dla szybszego rozwoju dostępu do Internetu oraz zwiększenie użytkowania poprzez redukcję kosztów oraz wzrost jakości i różnorodności usług;**
- **Zapewnienie pełnego dostępu do podstawowych oraz zaawansowanych usług komórkowych dla całego społeczeństwa.**

Te cele przekładać się powinny na bardzo wymierne aspiracje, jakie postawić należy przed każdym z trzech podstawowych segmentów polskiego rynku telekomunikacyjnego. Aspiracje te to **obniżenie kosztów usług telekomunikacyjnych dla konsumentów o 2—4 miliardy złotych oraz poważne zwiększenie penetracji nowoczesnych usług internetowych i komórkowych** (w oparciu o analizy przedstawione w rozdziale 1):

- **Telefonia stacjonarna: Obniżenie kosztów** usług telefonicznych dla konsumentów o 1—1,5 miliarda złotych rocznie, osiągnięte w ciągu 3 lat;
- **Dostęp do Internetu:** Kilkukrotne zwiększenie penetracji i liczby Polaków korzystających z dostępu szerokopasmowego do Internetu — **3—4 miliony Polaków** w ciągu 3 lat;
- **Telefonia komórkowa: Obniżenie kosztów** usług komórkowych o **2 miliardy złotych**, przy równoczesnym **wzroście penetracji do ponad 90 %** i wprowadzeniu nowoczesnych usług.

Równocześnie konieczne jest zapewnienie prawdziwej skuteczności regulatora (Urzędu Komunikacji Elektronicznej).

URTIP odgrywał kluczową rolę w kształtowaniu kierunków rozwoju rynku telekomunikacyjnego. Niestety, URTIP, zamiast poprzez przemyślaną i spójną strategię stymulować jego rozwój, poprzez zaniechania i błędne decyzje doprowadził do umocnienia monopolu TP S.A. w kluczowych rynkach oraz zamiast stymulować, stworzyło bariery dla rozwoju tak ważnych segmentów jak dostęp szerokopasmowy do Internetu.

Stąd też czwartym celem jest stworzenie skutecznego regulatora (obecnie UKE), który swoimi działaniami będzie efektywnie wspierał rozwój konkurencji, redukcję kosztów dla użytkowników i stymulował dostępność usług.

Przedstawione powyżej cele stanowić powinny fundament nowej **Strategii Regulacyjnej** dla polskiego sektora telekomunikacyjnego. Strategia ta, poprzez opracowanie i konsekwentne wdrożenie spójnego pakietu rozwiązań prawnych, stworzyć powinna warunki niezbędne dla osiągnięcia tych celów.

Realizacja tych celów wymaga konsekwentnego wdrożenia spójnej strategii regulacyjnej rynku telekomunikacyjnego.

Rolą Państwa w zakresie stymulowania właściwego rozwoju rynku telekomunikacyjnego jest właściwe kształtowanie warunków regulacyjnych tak, aby pozostawiając przedsiębiorcom możliwość swobodnego kształtowania ich decyzji gospodarczych, równocześnie tworzyć odpowiednie ramy prawne wspierające realizację wyznaczonych celów. Rynek telekomunikacyjny jest jedną z kilku branż, w których otoczenie regulacyjne ma szczególnie istotny wpływ, czego wyrazem między innymi jest waga, jaką do kwestii regulacji telekomunikacyjnych przykładają UE.

Dotychczas brak było jasno określonej, spójnej i konsekwentnie wdrażanej Strategii Regulacyjnej. Aby osiągnąć cele postawione powyżej, konieczne jest wprowadzenie priorytetowych inicjatyw i zmian, opisanych poniżej.

Telefonia stacjonarna:

Telefonia stacjonarna, pomimo szybkiego wzrostu rynku telefonii komórkowej, pozostaje w Polsce podstawowym narzędziem komunikacji — 70 % połączeń jest wykonywana z telefonów stacjonarnych. Równocześnie, jak zostało to już wykazane w pierwszej części tego raportu, poziom użytkowania tych usług i ich dostępność (koszt) dla przeciętnego obywatela wciąż są ograniczone.

Biorąc to pod uwagę, Strategia Regulacyjna w zakresie rynku telefonii stacjonarnej powinna doprowadzić do osiągnięcia dwóch priorytetowych efektów w przeciągu najbliższych 2 lat:

- **Priorytet 1: Otwarcie rynku dostępu wąskopasmowego, czyli abonamentu telefonicznego**, w celu stworzenia klientom możliwości wyboru, obniżenia cen oraz zapewnienia operatorom alternatywnym takich samych możliwości ofertowych, jakie posiada operator dominujący;
- **Priorytet 2: Dalsze stymulowanie rozwoju konkurencji na rynku rozmów telefonicznych**, w celu utrzymania obecnego, pozytywnego trendu w zakresie redukcji kosztów dla abonentów, wzrostu użytkowania oraz rosnącej innowacyjności i jakości usług.

Dostęp do Internetu:

Budowa społeczeństwa informacyjnego jest jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Polską. Bez osiągnięcia istotnej poprawy w tym obszarze trudno będzie mówić o trwałej redukcji bezrobocia, stymulowaniu rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw czy też stworzeniu możliwości rozwoju i zatrudnienia dla nowego pokolenia. Podstawowym warunkiem dla osiągnięcia tego celu jest zapewnienie powszechnego, taniego dostępu szerokopasmowego do Internetu.

Ponieważ w Polsce Telekomunikacja Polska wciąż zachowuje w tym obszarze faktyczny monopol, kontrolując ponad 90 % rynku, w przeciągu najbliższych 2 lat Strategia Regulacyjna powinna doprowadzić do osiągnięcia następującego efektu:

- **Priorytet 3: Wprowadzenie realnej konkurencji na rynku dostępu szerokopasmowego ADSL**, w celu stymulacji tempa rozwoju infrastruktury, zwiększenia dostępności dla klientów, a tym samym wzrostu penetracji.

Telefonia komórkowa:

Telefonia komórkowa, obok dostępu do Internetu, jest najszybciej rozwijającym się segmentem rynku telekomunikacyjnego. Jednakże pomimo dynamicznego wzrostu na rynku tym występują bariery, które ograniczają potencjał rozwoju tego rynku. W szczególności dotyczy to zwiększenia tempa wzrostu penetracji usług wśród klientów indywidualnych oraz poziomu użytkowania tych usług, szczególnie bardziej zaawansowanych, których rozwój w Polsce jest istotnie opóźniony.

Strategia Regulacyjna powinna doprowadzić do:

- **Priorytet 4: Zwiększenia dostępności usług oraz wzrostu penetracji telefonii komórkowej.**
- **Priorytet 5: Zapewnienia uczciwych warunków konkurowania operatorów komórkowych z operatorami stacjonarnymi.**

Skuteczność regulatora:

Na każdym rynku, na którym występuje naturalny monopol, jak jest to w przypadku rynku telekomunikacyjnego, kluczową rolę odgrywa urząd regulacyjny. Od skuteczności działań regulatora zależy, czy rynek ten pozostanie monopolem, czy też nastąpi realna deregulacja, a klienci końcowi odczują jej pozytywne efekty.

Aby Strategia Regulacyjna została wdrożona i osiągnęła wyznaczone cele, konieczne jest podjęcie działań poważnie zwiększających skuteczność i efektywność działania UKE. W związku z tym w najbliższych miesiącach konieczne będzie osiągnięcie następujących efektów:

- **Priorytet 5: Wprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych dotyczących UKE i procedur regula-**

cyjnych, w pełni wyposażających regulatora w narzędzia do kształtowania i skutecznej kontroli funkcjonowania rynku.

- **Priorytet 6: Wprowadzenie zmian w organizacji i procesach w UKE oraz koncentracja zasobów na krytycznych obszarach**, w celu zwiększenia skuteczności i szybkości działania regulatora.

Podsumowanie:

Poważna redukcja kosztów usług telekomunikacyjnych dla obywateli, istotne zwiększenie dostępności nowoczesnych usług, w szczególności dostępu szerokopasmowego do Internetu oraz dalszy wzrost penetracji i użytkowania telefonii komórkowej są możliwe tylko pod warunkiem konsekwentnie wdrażanej, spójnej Strategii Regulacyjnej.

Strategia ta powinna przede wszystkim doprowadzić do realizacji 6 Priorytetów, które szerzej zostały opisane powyżej:

1. **Otwarcie rynku dostępu wąskopasmowego, czyli abonamentu telefonicznego.**
2. **Dalsze stymulowanie rozwoju konkurencji na rynku rozmów telefonicznych.**
3. **Wprowadzenie realnej konkurencji na rynku dostępu szerokopasmowego ADSL.**
4. **Zwiększenie dostępności usług oraz penetracji telefonii komórkowej, a także komórkowych usług dodatkowych przy zachowaniu równowagi konkurencyjnej między segmentem komórkowym a stacjonarnym.**
5. **Wprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych dotyczących UKE i procedur regulacyjnych.**
6. **Wprowadzenie zmian w organizacji i procesach w UKE oraz koncentracja zasobów na krytycznych obszarach.**

Ich realizacja wymagać będzie wdrożenia bardzo konkretnych rozwiązań prawnych oraz narzędzi regulacyjnych. W kolejnym rozdziale przedstawione zostaną najważniejsze z nich.

ROZDZIAŁ 3. PLAN PRIORYTETOWYCH DZIAŁAŃ

Aby osiągnąć wyznaczone cele i wdrożyć przedstawioną powyżej strategię, regulator powinien szybko wprowadzić w życie kilka priorytetowych zmian.

Przedstawiona powyżej Strategia Regulacyjna prowadząca do szybszego rozwoju rynku telekomunikacyjnego będzie zrealizowana tylko wtedy, gdy za każdym z tych priorytetowych inicjatyw stać będą zdecydowane działania regulatora i/lub konkretne inicjatywy legislacyjne bądź rozporządzenia wykonawcze. Poniżej przedstawiona została lista takich działań. Z pewnością nie jest to lista kompletna, nie mniej jednak pokrywa ona większość niezbędnych rozwiązań, a ich wdrożenie pozwoli zrealizować przedstawione wyżej priorytety i osiągnąć wyznaczone cele.

ROZDZIAŁ 3.1. REALIZACJA PRIORYTETÓW W ZAKRESIE TELEFONII STACJONARNEJ

Aby skutecznie doprowadzić do wsparcia rozwoju gospodarczego i społecznego kraju w wyniku wzrostu poziomu korzystania z usług telefonicznych telefonii stacjonarnej, poprzez zwiększenie dostępności, możliwości wyboru oraz poprawę jakości i redukcję cen usług, konieczne jest zrealizowanie co najmniej dwóch priorytetowych inicjatyw:

1. **Otwarcie rynku dostępu wąskopasmowego, czyli abonamentu telefonicznego;**
2. **Dalsze stymulowanie rozwoju konkurencji na rynku rozmów telefonicznych.**

Priorytet 1: Otwarcie rynku dostępu wąskopasmowego, czyli abonamentu telefonicznego

Jak to zostało wskazane w rozdziale 1, otwarcie rynku abonamentu ma fundamentalne znaczenie dla poważnego obniżenia kosztów usług telekomunikacyjnych i może przynieść dla abonentów roczne oszczędności rzędu 800 milionów złotych.

Szybkie i skuteczne otwarcie tego rynku może nastąpić poprzez wprowadzenie przez UKE usługi Hurtowego Dostępu do Sieci (z ang. WLR). Usługa ta pozwala operatorom alternatywnym na zakup usługi abonamentu od TP po cenie hurtowej w celu realizacji własnej usługi abonamentu w sieci stacjonarnej na rzecz dotychczasowego klienta TP. Równocześnie operator alternatywny przejmuje na siebie całość procesu obsługi klienta końcowego oraz związane z tym koszty. Oznacza to, iż operator alternatywny przejmuje na siebie koszty sprzedaży, obsługi klienta, obsługi reklamacji, kwestii rozliczeń i fakturowania oraz ryzyko złych długów, a TP koszty te przestaje ponosić. Z punktu widzenia klienta rozwiązanie to ma kilka ważnych korzyści. Po pierwsze, stwarza możliwość swobodnego wyboru dostawcy abonamentu. Po drugie, proces wyboru operatora i jego zmiany jest bardzo prosty, podobny do wyboru operatora dla usług połączeń poprzez zlecenie preselekcji. Po trzecie, klient, który chce korzystać z operatora alternatywnego, będzie otrzymywał już tylko jeden rachunek, na całość jego połączeń i abonament. Dotychczas musi on radzić sobie z 2 rachunkami, ponieważ zawsze musi opłacać abonament w TP, co stanowi dla wielu klientów istotny problem. Po czwarte, klient będzie miał tylko jeden punkt kontaktu z jednym operatorem, podczas gdy obecnie, na przykład przy reklamacji, często jest zmuszony do kontaktowania się zarówno z TP, jak i operatorem alternatywnym.

Otwarcie rynku abonamentu poprzez narzucenie usługi WLR jest rekomendowane przez Komisję Europejską i już zostało wdrożone w 6 krajach Unii Europejskiej, a Europejska Rada Regulatorów (ERG), którego członkiem jest UKE, rekomenduje wdrożenie WLR.

Aby otwarcie rynku przyniosło oczekiwane efekty, w szczególności tak poważne oszczędności dla klientów, niezbędne jest zapewnienie właściwego modelu funkcjonowania usługi WLR. Raporty dwóch ośro-

ków eksperckich (CAS i ITTI) szczegółowo definiują główne elementy, jakie powinny się znaleźć w odpowiedniej decyzji Prezesa UKE. Są to przede wszystkim:

- Wdrożenie modelu cenowego „retail minus”, z ceną odniesienia równą obecnemu abonamentowi standardowemu i upustem cenowym rzędu 50 %. Jest to nie tylko zgodne z rekomendacjami ekspertów⁵⁾, ale również zgodne z opracowanym przez URTIP projektem regulacji podobnej usługi dla dostępu szerokopasmowego, gdzie również zaproponowano model „retail minus” z upustem 53 %;
- Objęcie usługą zarówno „czystego abonamentu”, jak i usług dodanych, przy dopuszczeniu oferty tylko abonamentowej dla uniknięcia opóźnienia we wprowadzeniu usługi;
- Jasne określenie procesu obsługi klientów, aby zredukować ewentualne bariery proceduralne i aby zapewnić taki sam poziom obsługi klientów jak w przypadku abonentów TP.

Analiza struktury przychodów TP z telefonii stacjonarnej i brak efektywnej konkurencji na rynku abonamentu, a tym samym niemożność konsumowania efektów deregulacji rynku przez konsumentów wskazuje, że usługa WLR powinna zostać jak najszybciej wprowadzona w życie.

Priorytet 2: Dalsze stymulowanie rozwoju konkurencji na rynku rozmów telefonicznych

Aby skutecznie wspierać dalszy rozwój konkurencji na rynku rozmów telefonicznych, a tym samym dalszą redukcję ich kosztów i zwiększenie poziomu użytkowania przez abonentów, niezbędne jest wprowadzenie przynajmniej 3 grup działań. Po pierwsze, konieczna jest modyfikacja Oferty Ramowej (tzw. RIO), która reguluje zasady współpracy pomiędzy operatorami alternatywnymi a TP, a w szczególności poziom stawek rozliczeniowych oraz cen infrastruktury połączenia sieci, których wysokość bezpośrednio przekłada się na wysokość cen detalicznych. Po drugie, konieczna jest dalsza rzetelna weryfikacja rachunkowości regulacyjnej (audyt kosztowy), gdyż określenie poziomu uzasadnionych kosztów wpływa istotnie na poziom stawek hurtowych. Do czasu wyraźnej akceptacji przez audytora rachunkowości regulacyjnej i modeli kosztowych TP powinny być stosowane prokonkurencyjne benchmarki. Po trzecie, UKE musi w sposób bardziej aktywny i zdecydowany sprawować kontrolę nad cenami detalicznymi TP, aby w ten sposób skutecznie chronić interesy konsumentów i blokować działania wstrzymujące deregulację rynku.

Pierwszym krokiem powinno być wprowadzenie zweryfikowanej Oferty Ramowej (tzw. RIO), usuwającej obecne błędy i wprowadzającej rozwiązania stymulujące realną konkurencję. Jak zostało już to wska-

⁵⁾ ITTI rekomenduje wprowadzić upust na poziomie około 20 %, ale jest on liczony od ceny abonamentu socjalnego. Cena ta jest obecnie o ponad 30 % niższa od ceny abonamentu standardowego, co w praktyce oznacza upust ponad 50 % od ceny abonamentu standardowego.

zane w rozdziale 1, obecne RIO zawiera fundamentalne błędy oraz rozwiązania ograniczające konkurencję. Dodatkowo oferta ta została uznana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny za wadliwą pod względem prawnym.

W związku z tym konieczne jest szybkie wprowadzenie nowej Umowy Ramowej. Umowa ta powinna wprowadzić szereg zmian.

Do najważniejszych należą:

- Dalsza redukcja poziomu stawek rozliczeń międzyoperatorskich, do poziomu tych krajów europejskich, które osiągnęły sukces w deregulacji rynku i obniżyły istotnie ceny dla klientów końcowych;
- Zapewnienie pełnego dostępu do abonentów na najniższym poziomie rozliczeń międzyoperatorskich (tzw. LPSS-1) oraz wprowadzenie ryczałtowej stawki rozliczeń (na klienta). Pozwoli to operatorom alternatywnym na wprowadzenie na rynek w pełni ryczałtowych ofert detalicznych podobnych do ofert wprowadzanych przez TP;
- Zapewnienie przenoszenia numeru na atrakcyjnych ekonomicznie warunkach;
- Jednoznaczne zdefiniowanie cen i zasad dostępu do infrastruktury (w tym kolokacji);
- Wprowadzenie przejrzystej procedury zawierania i realizacji umów i zamówień.

Drugim krokiem jest dalsze prowadzenie przez UKE **weryfikacji rachunkowości regulacyjnej**. Proces ten powinien być udoskonalony od strony prawnej (dopracowania wymagają regulacje ustawy i rozporządzenia). Były URTiP nie przeprowadził pełnej analizy „odgórnej” (tzw. „top down”), która pozwala na zweryfikowanie, na ile koszty wynikające ze szczegółowych kalkulacji mają ogólny sens ekonomiczny. Do czasu zaakceptowania przez audytora rachunkowości regulacyjnej i modeli kosztowych TP niezbędne jest stosowanie benchmarków.

Trzecim krokiem jest wprowadzenie **realnej kontroli UKE nad rozwiązaniami cenowymi wprowadzanymi przez TP S.A.** Celem tej kontroli jest po pierwsze obrona interesów konsumentów przed niekorzystnymi dla nich zmianami w ofercie TP. Po drugie, ochrona konkurencji przed posunięciami TP, które wykorzystują dominującą pozycję dotychczasowego monopolisty i powodują, że korzyści konsumenckie wynikające z nowych propozycji TP mogą być krótkoterminowe. Do przykładowych działań Urzędu w tym zakresie należy:

- Weryfikacja rozwiązań ograniczających klientom możliwość wyboru operatorów alternatywnych w tzw. Planie Socjalnym. Obecnie około 2 miliony abonentów korzysta z tego planu, ale jest przez to pozbawiona możliwości korzystania z usług innych operatorów poprzez preselekcję lub prefix;

- Weryfikacja rozwiązań, w których TP może nadużyć pozycji dominującej, łącząc produkty, w których TP posiada monopol, z tymi, w których ma konkurencję, jak pakiety produktowe typu Darmowe Wieczory i Weekendy, lub upewnienie się, iż podobne rozwiązania są oferowane przez TP w jej ofercie hurtowej. Obecnie UOKiK prowadzi postępowanie w tym zakresie, co wskazuje, iż konieczność aktywnego działania regulatora jest tu ważna;

- Uniemożliwienie świadczenia usług detalicznych poniżej cen hurtowych lub też określenie minimalnej różnicy pomiędzy cenami hurtowymi a detalicznymi (jak np.: w Holandii).

Wdrożenie przedstawionych powyżej inicjatyw pozwoli na otwarcie całego rynku telefonii stacjonarnej na konkurencję. Powinno to doprowadzić do dalszej redukcji cen w obszarze usług połączeń telefonicznych oraz obniżyć ceny abonamentu. Wdrożenie tych zmian może doprowadzić do obniżenia kosztów usług telefonicznych, jakie ponoszą Polacy, o 1—1,5 miliarda złotych rocznie.

ROZDZIAŁ 3.2. REALIZACJA PRIORYTETÓW W ZAKRESIE DOSTĘPU DO INTERNETU

Aby skutecznie doprowadzić do eliminacji zapóźnienia cywilizacyjnego Polski poprzez stworzenie warunków dla szybszego rozwoju infrastruktury dostępu szerokopasmowego, oraz stymulowanie użytkowania poprzez stymulowanie redukcji kosztów oraz wzrostu jakości i różnorodności usług, szczególnie tworzonych w kraju, konieczne jest:

3. *Wprowadzenie realnej konkurencji na rynku dostępu szerokopasmowego do Internetu w ramach technologii ADSL.*

Priorytet 3: Wprowadzenie realnej konkurencji na rynku dostępu szerokopasmowego ADSL

W rozdziale 1 wykazany został pozytywny wpływ konkurencji na dostęp do Internetu. Następuje poważna redukcja cen. Równocześnie ma miejsce szybka migracja oferty w kierunku wyższych prędkości. Oznacza to, że możliwe staje się oferowanie dodatkowych, zaawansowanych usług, jak VoIP czy telewizja cyfrowa. W wyniku tego procesu następują dodatkowe inwestycje w infrastrukturę, a wzrost penetracji dostępu szerokopasmowego jest zdecydowanie szybszy.

W Unii Europejskiej poszczególne kraje wprowadzają konkurencję na tym rynku, korzystając z dwóch narzędzi regulacyjnych. Żaden z nich do dzisiaj nie funkcjonuje w Polsce. Pierwszym rozwiązaniem jest wprowadzenie BA. Rozwiązanie to pozwala operatorom alternatywnym na kupowanie od TP usług dostępu szerokopasmowego ADSL po określonych cenach hurtowych. TP jest zobowiązana do zapewnienia takiego samego poziomu jakości i obsługi jak dla własnych klientów. Z kolei operatorzy alternatywni przejmują na siebie całość kosztów obsługi klientów. Pod tym względem jest to rozwiązanie podobne do wcześniej omawianego Hurtowego Dostępu do Sieci WLR.

Rozwiązanie Bitstream Access pozwala na szybkie wprowadzenie ofert konkurencyjnych na rynek i danie klientom możliwości wyboru. Obecnie w Europie ponad 50 % klientów, którzy korzystają z usług ADSL u operatorów alternatywnych, ma tę usługę dostarczoną właśnie poprzez BA.

Drugim rozwiązaniem jest wprowadzenie uwolnienia pętli lokalnej (z ang. Local Loop Unbundling, LLU). Jest to rozwiązanie, w którym operator alternatywny uzyskuje dostęp do pętli lokalnej i ma możliwości za instalowania własnych urządzeń umożliwiających świadczenie usług dostępu szerokopasmowego (w wersji LLU pełnego — również dostępu wąskopasmowego, czyli do usług głosowych). To rozwiązanie, w porównaniu do BA, pozwala operatorom alternatywnym na poważną redukcję kosztów oraz na uniezależnienie się od operatora dominującego w zakresie parametrów technicznych, jakości i konfiguracji usługi. W krajach, które osiągnęły największy sukces w zakresie rozwoju dostępu szerokopasmowego do Internetu, operatorzy najpierw budowali bazę klientów za pomocą Bitstream Access, a następnie inwestowali w infrastrukturę przez LLU w celu redukcji kosztów i zróżnicowania oferty.

Obecnie podstawowym priorytetem UKE powinno być **Wprowadzenie Oferty Ramowej w zakresie dostępu Bitstream**, w kształcie zapewniającym szybki wzrost konkurencji, wykorzystując najlepsze praktyki z tych krajów UE, w których dostęp w tej formie był sukcesem. Obecnie UKE pracuje nad taką ofertą i konieczne jest upewnienie się, iż będzie ona miała realny wpływ na deregulację tego rynku i nie powtórzy błędów dotychczasowej Oferty Ramowej na LLU, która w praktyce zablokowała otwarcie tego rynku.

Stąd też istotne jest, aby Oferta ta spełniła kilka kluczowych czynników sukcesu. Należą do nich:

- Wprowadzenie modelu cenowego „retail minus”, przy upuście w wielkości 50—55 %. W projekcie Oferty Ramowej, jaką były URTiP rozestał do konsultacji, upust został określony na poziomie 53 %. Równocześnie należy się upewnić, iż upust ten będzie liczony od najniższej ceny detalicznej, jaką TP oferuje w ramach danej prędkości. Inaczej cały ten mechanizm, bez względu na wysokość upustu, zostanie wypaczony;
- Wyznaczenie odpowiedniej ilości punktów dostępu niezbędnych do świadczenia usługi w całym kraju, na zróżnicowanych warunkach finansowych w zależności od poziomu, na którym ten dostęp będzie świadczony. Wyeliminuje to poważne bariery dostępu do świadczenia usług i pozwoli wielu operatorom na szybki start z konkurencyjnymi ofertami;
- Wprowadzenie z góry określonego procesu, terminów i formatu zawierania umów z TP, oraz gwarancji zapewnienia tego samego poziomu usług dla klientów końcowych. Dla przykładu dotyczy to procesu i tempa włączania usługi dla klientów po-

zyskanych przez operatora alternatywnego. Jeżeli TP dla swoich klientów indywidualnych zapewnia obecnie aktywację usługi w 2—4 dni od złożenia zamówienia, to taki sam poziom usługi powinien być zapewniony dla klientów operatorów alternatywnych.

Równocześnie powinny trwać prace nad **zmianą obecnej Oferty Ramowej w zakresie uwolnienia pętli lokalnej (RUO LLU)** tak, aby zapewniała ona realne możliwości rozwoju konkurencji. Do dzisiaj żaden operator nie podpisał umowy z TP i żadna linia nie została uwolniona.

W tym wypadku zmian należałoby dokonać w wielu obszarach tej Oferty. Do tych, które mają największe znaczenie dla otwarcia dostępu, których wprowadzenie zapewni szybką rozbudowę infrastruktury i pojawienie się na rynku nowych, atrakcyjnych dla konsumentów ofert, należą:

- Istotne obniżenie wysokości opłat instalacyjnych i miesięcznych za dostęp pełny i dzielony. Analizy ekspertów wskazują, iż opłaty te powinny zostać obniżone o 30—50 %. Tylko wtedy będą one na poziomie pozwalającym operatorom alternatywnym na uzyskanie bardzo umiarkowanej marży zysku, niezbędnej do osiągnięcia pozytywnego zwrotu z poważnych inwestycji infrastrukturalnych, jakie w przypadku LLU będą musieli ponieść. Równocześnie będą to stawki porównywalne do stawek, jakie funkcjonują w krajach, które osiągnęły największy sukces w deregulacji tego rynku.
- Wyznaczenie wysokości opłat za korzystanie z infrastruktury, zbliżonych do cen rynkowych. Obecnie koszt korzystania z infrastruktury TP, szczególnie kolokacji, nie jest narzucony. TP ma prawo określać te koszty każdorazowo „według kosztorysu”. Oznacza to występowanie dwóch patologii — poważnego opóźniania momentu uruchomienia każdej lokalizacji oraz ustawiania arbitralnie wysokich cen, co w praktyce blokuje dostęp operatorom alternatywnym. UKE powinien z góry narzucić średnie ceny za poszczególne elementy, opierając je na dostępnych cenach rynkowych za takie usługi.
- Wprowadzenie z góry określonego procesu, terminów i formatu zawierania umów z TP oraz gwarancji zapewnienia tego samego poziomu usług dla klientów końcowych. Jest to problem, który został już naświetlony w przypadku Bitstream Access.

Rozwój dostępu szerokopasmowego do Internetu jest jednym ze strategicznych wyzwań, jakie stoją przed Polską. Wprowadzenie właściwych Ofert Ramowych dla Bitstream Access oraz LLU doprowadzi do szybkiego otwarcia tego rynku na konkurencję, a tym samym spadku cen i większej różnorodności ofert. A to wpłynie na większą dostępność i powszechność korzystania. I realnie stanie się zapewnienie 3—4 milionom Polaków szybkiego i taniego dostępu do Internetu.

ROZDZIAŁ 3.3. REALIZACJA PRIORYTETÓW W ZAKRESIE TELEFONII KOMÓRKOWEJ

Rynek telefonii komórkowej rozwija się bardzo dynamicznie. Jednakże, pomimo tego, jego stan, a w szczególności poziom dostępności zarówno podstawowych, jak i zaawansowanych usług komórkowych dla przeciętnego obywatela pozostaje niezadowalający. Stąd konieczne jest:

4. Zwiększenie dostępności usług oraz penetracji telefonii komórkowej.

5. Zapewnienie uczciwych warunków konkurencji operatorów komórkowych z operatorami stacjonarnymi.

Priorytet 4: Zwiększenie dostępności usług poprzez wprowadzenie rozwiązań regulacyjnych obecnie niestosowanych w telefonii komórkowej

Rynek telefonii komórkowej w Polsce, podobnie jak zresztą w innych krajach europejskich, jeszcze do niedawna pozostawał poza obszarem zainteresowania organów regulacyjnych. Jednakże od pewnego czasu oczywiste stało się, iż bez interwencji regulatora nie będzie możliwe zdecydowane obniżenie kosztów usług i zwiększenie ich dostępności.

Pierwszy, aczkolwiek tylko częściowy, krok w tym kierunku został podjęty wiosną 2005 r., kiedy to przeprowadzony został przetarg na częstotliwości UMTS i GSM. Niestety, w wyniku nie najlepiej przygotowanych warunków przetargu, wyłoniony został nowy operator tylko w zakresie UMTS.

W przypadku przetargu na częstotliwości GSM 1800, konieczne jest przedstawienie szczegółowej strategii dotyczącej oczekiwanej struktury rynku i liczby konkurentów infrastrukturalnych. Regulator, stymulując rozwój konkurencji, powinien wziąć pod uwagę to, iż wprowadzenie zbyt dużej liczby graczy budujących własną infrastrukturę może doprowadzić nie do stymulowania rozwoju rynku, ale wręcz do jego zapaści. Przy dokonywaniu tej analizy powinno wziąć się pod uwagę doświadczenia zachodnioeuropejskie wskazujące, iż przy pewnej liczbie takich operatorów nastąpić mogą niepożądane efekty wojny cenowej, która doprowadzi do zamrożenia inwestycji, co w dłuższym horyzoncie czasowym stworzy nowe ograniczenia dla konsumentów.

Aby nowy lub nowi gracze mogli skutecznie konkurować na rynku z trzema zasiedzającymi operatorami, konieczne jest stworzenie dla nich odpowiednich możliwości „równego startu”. Niezbędne jest zapewnienie im dostępu do roamingu krajowego oraz dostępu do infrastruktury wobec operatorów dominujących, wraz z odpowiednim poziomem stawek i warunków współpracy. Najlepszym rozwiązaniem byłoby, gdyby nowi gracze, jak P4 (Netia Mobile), osiągnęli komercyjne porozumienie z dotychczasowymi operatorami. Taka zawarta na komercyjnych warunkach umowa po-

winna zapewnić obu stronom korzyści. Jednakże może się okazać, iż bez presji ze strony regulatora takie porozumienie nie zostanie zawarte. Stąd też ważna rola UKE. W takim przypadku niezbędnym krokiem ze strony UKE powinno być określenie pożądanego modelu roamingu wewnętrznego oraz dostępu do infrastruktury. Model ten przede wszystkim powinien:

- Wyznaczać odpowiedni poziom stawek za usługę roamingu wewnętrznego. Stawki te, z pewnością istotnie niższe od obecnych stawek za rozliczenia międzyoperatorskie pomiędzy trzema operatorami komórkowymi, powinny zapewnić nowym graczom poziom marży wystarczający do konkurencji. Równocześnie jednak powinny zostać tak ustalone, aby stworzyć silne zachęty dla nowych graczy do rozbudowy infrastruktury, szczególnie dla pierwszych 50—60 % pokrycia populacji. Ważne jest też ustalenie odpowiednich relacji między roamingiem dla nowego 4 operatora a roamingiem dla MVNO;
- Zweryfikować na podstawie kalkulacji kosztów zasadność opłat pobieranych przez operatorów komórkowych za realizację połączeń w sieci komórkowej;
- Określić zakres dostępu do infrastruktury, wraz z jasno określonymi stawkami. Zachodzi tu sytuacja podobna do telefonii stacjonarnej, gdzie brak określenia stawek na przykład za kolokację istotnie blokuje działania konkurencji. Dodatkowo, niezbędne jest określenie procesu uzyskiwania tego dostępu, aby wyeliminować możliwości opóźnienia lub blokowania.

Taki model Urząd powinien propagować wśród operatorów, odgrywając rolę mediatora. Jeżeli operatorzy dojdą do porozumienia w oparciu o taki lub zbliżony model, wtedy nie będzie konieczne narzucanie odpowiednich obowiązków regulacyjnych. W innym przypadku konieczne będzie kontynuowanie procedury narzucenia takich obowiązków.

Obok wsparcia rozwoju nowych graczy infrastrukturalnych, priorytetowe dla rynku telefonii komórkowej jest doprowadzenie do wejścia na rynek operatorów wirtualnych, tzw. MVNO. Stąd też skuteczne wprowadzenie przez UKE na rynek operatorów MVNO, albo w formie mediacji pomiędzy MVNO a operatorami dominującymi, albo poprzez narzucenie tego obowiązku przez URTiP w formie decyzji administracyjnej i/lub w wyniku analizy rynków właściwych, powinno być drugim, równoległym priorytetem w zakresie regulowania tego rynku.

Również w przypadku MVNO UKE powinien zdefiniować pożądaną formę współpracy. Oczywiście nie powinno to blokować komercyjnie zawieranych umów opartych na innym schemacie działania, ale Urząd powinien dążyć do tego, aby rekomendowany model zaistniał. Celem takiego rozwiązania jest zapewnienie możliwości powstania stabilnych konkurentów wirtualnych, którzy nie będą tylko i wyłącznie odsprzedawcami usług dotychczasowych operatorów.

Pożądany model MVNO to taki, w którym operator wirtualny może w dużym zakresie kształtować swoją ofertę w zakresie cen, zakresu i parametrów usług. Tylko wtedy będzie mógł być poważnym konkurentem dla dotychczasowych graczy i stanowić prawdziwą wartość dodaną dla rynku i konkurentów.

Aby stworzyć warunki do funkcjonowania takich operatorów, konieczne jest:

- wprowadzenie pełnego modelu MVNO (obok formuły typu Service Provider). Jest to model, w którym operator wirtualny ma kontrolę nad rozliczeniami międzyoperatorskimi z innymi operatorami oraz posiada część własnej infrastruktury (jak centrale), co pozwala na większą swobodę w kształtowaniu usług;
- zapewnienie atrakcyjnego poziomu stawek za hosting, czyli korzystanie z sieci operatora-gospodarza. Równocześnie konieczne jest zagwarantowanie jasnego mechanizmu renegotjacji takiej stawki, szczególnie w sytuacji redukcji cen detalicznych;
- zagwarantowanie operatorom wirtualnym dostępu do pełnego spektrum usług, zarówno GSM, jak i UMTS.

Priorytet 5: Zapewnienie uczciwych warunków konkurencyjności operatorów komórkowych z operatorami stacjonarnymi

W związku ze stosowanymi przez operatorów komórkowych dyskryminującymi operatorów stacjonarnych stawkami rozliczeń za zakończenie połączenia w sieci stacjonarnej, w stosunku do stawek stosowanych w ramach sieci komórkowej, niezbędne jest natychmiastowe podjęcie zdecydowanych działań regulacyjnych, zmierzających do przywrócenia równowagi konkurencyjnej na tym rynku. Może to wymagać ścisłej i bardzo sprawnej współpracy Prezesa UKE i Prezesa UOKiK.

Do innych narzędzi należy również wprowadzenie rozwiązań prowadzących do **skutecznego obniżenia stawek rozliczeniowych** pomiędzy operatorami komórkowymi oraz w ramach roamingu międzynarodowego. Przełoży się to na istotne obniżenie cen detalicznych. UKE musi również doprowadzić do skutecznego **wprowadzenia w życie przenoszenia numerów**, bez dopuszczenia do dalszych opóźnień, oraz zapewniając bardzo sprawny proces przenoszenia numerów i niską opłatę za przeniesienie numeru.

ROZDZIAŁ 3.4. REALIZACJA PRIORYTETÓW W ZAKRESIE BUDOWY SKUTECZNEGO REGULATORA

Działania przedstawione w poprzednich rozdziałach zostaną wprowadzone w życie tylko i wyłącznie wtedy, gdy ich wdrażaniem będzie się zajmować skutecznie i sprawnie działający urząd regulacyjny. Były URTiP w swym kształcie, stosowanych procedurach i podejściu do kluczowych zagadnień regulacyjnych nie miał szans na spełnienie tej roli. Stąd też koniecz-

na była fundamentalna reforma sposobu funkcjonowania tego urzędu. Reforma ta rozpoczęła się od zmian ustawowych, jakie tworzą ramy dla funkcjonowania Regulatora. Wraz z tymi zmianami, konieczne są poważne zmiany w sposobie organizacji samego Urzędu, jego strukturach, zasobach, procedurach, a w szczególności w zakresie woli i chęci do realizowania misji, do której ten urząd został powołany. Doprowadzenie do tego, iż Regulator stanie się skutecznym organem regulacyjnym, wymagać będzie szeregu zmian. Do najważniejszych należą:

6. Wprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych dotyczących UKE i procedur regulacyjnych;

7. Wprowadzenie zmian w organizacji i procesach w UKE oraz koncentracja zasobów na krytycznych obszarach.

Priorytet 6: Wprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych dotyczących UKE i procedur regulacyjnych

A. Wprowadzone niezbędne zmiany legislacyjne⁶⁾:

Zakres podstawowych zmian legislacyjnych był ostatnio szeroko komentowany. W Sejmie uchwalono stosowne ustawy. Stąd też tutaj zostały jedynie krótko podsumowane najistotniejsze:

- Uchwalono nowelizację ustawy Prawo telekomunikacyjne w zakresie dotyczącym usprawnienia procedur określania rynków właściwych, podmiotów dominujących znaczących i narzucenia obowiązków regulacyjnych, ich egzekucji, jak również w zakresie wdrożenia zaleceń Komisji Europejskiej;
- Przeprowadzono zmiany ustawowe pozwalające na skupienie w nowym Urzędzie Komunikacji Elektronicznej dotychczasowych kompetencji URTiP oraz części kompetencji KRRiT w zakresie zarządzania częstotliwościami;
- Wprowadzono rozwiązania jasno narzucające na UKE terminy, w których określone postępowania powinny być zakończone i/lub postępowania kontrolne wszczęte i zakończone tak, aby terminy określone w k.p.a. były traktowane jako obowiązujące, a nie jedynie za instruktażowe.

B. Niezbędne zmiany legislacyjne:

- Dalszy, systematyczny i permanentny przegląd ustawy Prawo telekomunikacyjne i rozporządzeń pod kątem ich efektywności, spójności i adekwatności do zadań regulacyjnych. W ramach przygotowywanej nowelizacji Prawa telekomunikacyjnego MT przewiduje m.in. usprawnienie procesu mediacyjnego i działań sądów polubownych przy Prezesie UKE.

⁶⁾ Zob. 3.

Priorytet 7: Wprowadzenie zmian w organizacji i procesach w UKE oraz koncentracja zasobów na krytycznych obszarach

Przekształcenie URTiP z wysoce biurokratycznego, słabo funkcjonującego urzędu w światowej klasy organ regulacyjny z pewnością będzie zadaniem na kilka lat. Wymagać będzie kompleksowych zmian we wszystkich obszarach jego funkcjonowania. Dotyczyć one będą musiały wewnętrznej struktury organizacyjnej i podziału odpowiedzialności. Odpowiednio określone będą musiały być cele i kryteria oceny skuteczności poszczególnych komórek organizacyjnych. Konieczny będzie przegląd kadr, realokacja zasobów i proces szkoleniowy, który pozwoli rozbudować dużą grupę wysokiej klasy specjalistów. Zmianie będą musiały ulec wewnętrzne procedury. Wszystkie te działania wymagać będą bardzo szczegółowego planu zmian.

Niemniej, w pierwszym okresie czasu wydaje się, że do priorytetowych działań należeć będzie szybkie **przeprowadzenie postępowań określających rynki właściwe**, szczególnie w zakresie telefonii stacjonarnej oraz **narzucenie na wyznaczony podmiot dominujący odpowiednich obowiązków regulacyjnych**. Analiza rynków właściwych jest podstawowym narzędziem dla organu regulacyjnego, który otwiera realne możliwości wpływu na rynek i działania operatora dominującego w ramach nowego Prawa telekomunikacyjnego. Skala opóźnienia w tym zakresie w Polsce jest ogromna. Stąd też konieczne będzie skupienie uwagi Urzędu, w razie konieczności przy wsparciu zewnętrznych ekspertów, na tym obszarze. Aspiracją powinno być zakończenie analiz kilku najważniejszych rynków w telefonii stacjonarnej w przeciągu kilku najbliższych miesięcy.

Równocześnie rozpocząć się powinno wprowadzenie **zmian w organizacji, procesach oraz zasobach ludzkich UKE zmierzających do zapewnienia większej skuteczności**. Jak to już zostało wspomniane wyżej, lista tych działań będzie musiała być bardzo złożona, niemniej już obecnie można określić 3 priorytety:

- Alokacja środków i zasobów ludzkich na obszary o najważniejszym znaczeniu. Cały byłby Departament Rynku Telekomunikacyjnego, który w praktyce był odpowiedzialny za całość funkcjonowania i regulacji rynku telekomunikacyjnego w Polsce, liczył sobie niewiele ponad 60 osób — zaledwie 10 % całego stanu osobowego Urzędu.
- Usprawnienie wewnętrznych procedur i procesów w celu eliminacji ogromnych opóźnień i zaniechań w działaniach URTiP. Przewlekłość postępowań w URTiP w praktyce czyniła ten Urząd nieskutecznym. Operatorom dominującym bardziej się opłacało naruszać prawo, gdyż wiedzieli, że potencjalna interwencja nastąpi z ogromnym opóźnieniem, a często będzie nieskuteczna, gdyż UTRiP nie wyegzekwowałby jej wykonania.
- Biorąc pod uwagę ograniczone zasoby i kompetencje Urzędu w tych najważniejszych obszarach, a z drugiej strony skalę skomplikowania oraz

ogromną rynkową wartość poszczególnych spraw, rozważyć należy zapewnienie odpowiedniego budżetu UKE pozwalającego na skuteczne korzystanie z pomocy zewnętrznych ekspertów. Właściwe wykorzystanie ekspertów zewnętrznych — oczywiście w oparciu o przejrzyste procedury i jasno uzasadnione potrzeby — może pomóc Urzędowi w szybkim zwiększeniu jego skuteczności. Eksperti zewnętrzni powinni stać się dla pracowników Urzędu dodatkową dźwignią, pozwalającą efektywniej pracować.

Podjęcie poważnej reformy urzędu regulacyjnego jest jednym z najważniejszych działań, jakie powinny zostać zainicjowane w nadchodzących miesiącach.

ROZDZIAŁ 3.5. DZIAŁANIA PODJĘTE W 2006 R. PRZEZ PREZESA URZĘDU KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

Prace merytoryczne w Urzędzie uległy w 2006 r. ogromnemu przyspieszeniu, m.in. w kierunkach będących przedmiotem szczególnego zainteresowania Komisji Europejskiej (analizy rynkowe umożliwiające nałożenie obowiązków).

Działania podjęte w UKE:

1. Obniżka cen Internetu szerokopasmowego poprzez wprowadzenie oferty hurtowej TP w zakresie szerokopasmowego Internetu (Bitstream Access).

W dniu 10 maja 2006 r. podpisana została przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej decyzja administracyjna wprowadzająca do stosowania przez Telekomunikację Polską S.A. ofertę ramową określającą warunki dostępu do lokalnej pętli abonenckiej poprzez dostęp do węzłów sieci telekomunikacyjnej na potrzeby usług szerokopasmowej transmisji danych.

Decyzja ta jest odpowiedzią Prezesa UKE na wysokie ceny dostępu szerokopasmowego do Internetu. Zapewni także uwolnienie rynku usług szerokopasmowej transmisji danych i umożliwi innym operatorom oferowanie tego typu usług (odpowiednik Neostrady TP) abonentom TP S.A. W konsekwencji należy oczekiwać pojawienia się na rynku szerszej gamy produktów dostępu szerokopasmowego oraz obniżenia cen usług świadczonych klientom detalicznym, a także zwiększenia dostępności użytkowników do usług szerokopasmowych, w tym: Internet, telefonia VoIP, TV.

Sposób ustalania opłat dla operatorów alternatywnych opiera się na metodzie „cena detaliczna minus”. W wyniku tego różnica pomiędzy ceną oferowaną przez TP S.A. swoim abonentom a ceną za usługę dla operatorów w celu umożliwienia tworzenia ofert konkurencyjnych wynosi 51 %, a dla ofert obejmujących promocje dla abonentów TP S.A. — 41 %.

Przewiduje się, iż dzięki zastosowanemu upustowi nastąpi znaczny spadek cen i jednocześnie poprawi się jakość oferowanych usług.

Należy podkreślić, że oferta przygotowana przez Prezesa UKE sprzyja szybszemu pojawieniu się konku-

rencji dla usług TP S.A., ponieważ umożliwiła operatorom alternatywnym wykorzystanie już istniejącej infrastruktury. Temu samemu mają służyć przejrzyste procedury pozwalające na sprawne nawiązywanie współpracy między TP S.A. i operatorami alternatywnymi.

2. Obniżka cen łączy dzierżawionych

W dniu 10 maja 2006 r. Prezes UKE podpisał decyzję wprowadzającą z urzędu ramową ofertę określającą

warunki zawierania przez TP S.A. z innymi operatorami umów dzierżawy łączy telekomunikacyjnych (RLLO).

Ustalenie w tej decyzji opłat za dzierżawę łączy w oparciu o ceny obowiązujące za tego typu usługi w 15 Krajach Członkowskich „starej” Unii Europejskiej spowodowało obniżenie ich wysokości o kilkanaście, a w przypadku łączy 2 Mbit/s nawet o ponad 20 % w stosunku do opłat ustalonych w poprzedniej decyzji Regulatora z dnia 9 sierpnia 2005 r.

Łącza od 0 do 20 km	Opłata miesięczna za łącze 64 kbit/s (PLN)	Opłata miesięczna za łącze 2 Mbit/s (PLN)	Stała opłata miesięczna za łącze 34 Mbit/s (PLN)
RLLO z sierpnia 2005 r.	338,1	1 224,7	5 676,5
Decyzja RLLO z maja 2006 r.	292,0	953,8	4 687,8
Odchylenie (%)	13,9	22,1	17,4

Zmiany te pozwalają na utrzymanie spadkowego trendu cen usług telekomunikacyjnych, a przejrzyste procedury zapewnią szybsze nawiązywanie współpracy między TP S.A. i operatorami alternatywnymi. Decyzja ta jest ważna dla przedsiębiorców, prowadzi do obniżki cen za łącza dzierżawione i w konsekwencji spadku cen detalicznych.

3. Kalkulacja kosztów i rachunkowość regulacyjna

Również 10 maja 2006 r. Prezes UKE podpisał decyzję nakładającą na TP S.A. obowiązek opublikowania opisu kalkulacji kosztów za rok 2005, wraz z decyzją nakładającą na TP S.A. obowiązek opublikowania instrukcji z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej za rok 2004.

Celem obu decyzji jest zapewnienie realizacji zasady przejrzystości w odniesieniu do sposobu kalkulowania opłat, tak by wyeliminowane zostały takie zjawiska jak subsydiowanie skrośne między usługami, czy wielokrotne odzyskiwanie ponoszonych kosztów, z opłat za usługi świadczone innym operatorom, jak i abonentom.

Ponadto w dniu 10 maja 2006 r. Prezes UKE podpisał umowę o audyt kosztów TP S.A. przez biegłego rewidenta — spółkę Ernst & Young. Wcześniej została podpisana decyzja w sprawie zatwierdzenia modelu kalkulacji kosztów oraz rachunkowości regulacyjnej. Trwają obecnie przygotowania do niezależnego audytu dokumentacji TP S.A. Umożliwi to weryfikację kosztów TP S.A.

4. Obniżka cen abonamentu telefonicznego poprzez ustalenie warunków hurtowego zakupu abonamentu TP S.A. (WLR)

Obecnie UKE prowadzi postępowanie konsultacyjne w zakresie zmiany umowy pomiędzy Tele 2 Sp. z o.o. a TP S.A. — WLR (Wholesale Line Rental). Dzięki ustalonemu upustowi w wysokości prawie 47 % przewiduje się rozwój usług abonamentu z wliczonymi darmowymi impulsami i/lub spadek cen abonamentu.

5. Obniżka cen usług komórkowych oraz połączeń z sieci stacjonarnej do komórkowej

Zakończono analizę rynku dostępu do sieci ruchomych oraz rynku zakańczania połączeń w sieciach ruchomych i przygotowano stosowne projekty decyzji (są obecnie konsultowane), których brak zarzuca nam Komisja Europejska. Rozstrzygnięcia te umożliwią wejście na polski rynek wirtualnych operatorów komórkowych MVNO z konkurencyjnymi usługami oraz spadek cen połączeń z sieci stacjonarnej do komórkowej.

6. Obniżka cen usług stacjonarnych, szczególnie w połączeniach lokalnych

Zakończono analizy niektórych rynków telefonii stacjonarnej i przygotowano decyzje, których brak zarzuca nam Komisja Europejska. Decyzje te umożliwią spadek cen połączeń w sieci stacjonarnej, w tym także połączeń realizowanych przez abonentów TP S.A.

za pośrednictwem konkurencyjnych operatorów osiągniętych za pomocą numeru dostępu do sieci.

7. Zapewnienie powszechności usług na obszarze całego kraju po przystępnej cenie i z należytą jakością

W dniu 5 maja 2006 r. została podpisana decyzja w sprawie wyznaczenia operatora (jest nim TP S.A.) zobowiązanego do zapewnienia na obszarze całego kraju świadczenia usługi powszechnej (czyli zestawu usług świadczonych z należytą jakością i po przystępnej cenie). Działania te prowadzą do zapewnienia powszechności dostępu do usług.

8. Zakończone przetargi na rezerwację częstotliwości:

- 1) Przetarg na częstotliwości GSM 1800 MHz — umożliwia wejście kolejnego operatora GSM.
- 2) Sieć dyspozytorska 410—430 MHz — umożliwia wejście operatora ruchomej cyfrowej sieci transmisji danych, konkurencyjnej wobec operatorów komórkowych; przetarg wygrały Polskie Sieci Dyspozytorskie Sp. z o.o.
- 3) 317 przetargów powiatowych na częstotliwości 3600—3800 MHz (np. dla usług WiMax) — wszczęto postępowania w sprawie wszechstronnego wyjaśnienia wątpliwości, czy zostały one przeprowadzone z rażąco naruszeniami praw uczestników, są sprzeczne z ich celem, i powinny zostać unieważnione. Naruszenia te są ściśle związane z wa-

dliwą koncepcją przetargów przyjętą przez Prezesa URTiP.

9. Przenośność numerów pre-paid

W dniu 10 maja 2006 r. zostały również podpisane przez Prezesa UKE decyzje w sprawie odmowy odroczenia obowiązków przenośności numerów pre-paid w sieciach telefonii komórkowej.

10. Inne najważniejsze działania (prokonsumenckie) podjęte podczas ostatnich trzech miesięcy:

- 1) Akcja antydialerowa. W akcji wykorzystane zostaną media, w tym prasa, oraz ulotki dołączane do rachunków telefonicznych.
- 2) Stanowisko w sprawie zawyżonych opłat za przeniesienie numeru — Prezes UKE wydał dnia 28 marca 2006 r. stanowisko, iż stosowanie jednorazowych opłat za przeniesienie przydzielonego numeru przy zmianie operatora w wysokości wyższej niż 50 zł (stosowane są opłaty 120 zł) zniechęca użytkownika do korzystania z uprawnienia, co uznaje się za realizację uprawnienia niezgodnie z przepisami art. 71 ust. 3 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Takie działanie podlega karom, o których mowa w art. 209 i 210 ww. ustawy. W związku z powyższym w dniu 10 maja 2006 r. **Prezes UKE rozpoczął postępowania w sprawie ukarania operatorów za stosowanie zawyżonych opłat za przeniesienie przydzielonego numeru przy zmianie operatora.**