



Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o.

Warszawa, dn. 26 lutego 2010 r.
DG-1700/132/BSR/2010

**Pani
Magdalena Gaj
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa**

W nawiązaniu do „Konsultacji społecznych w sprawie przyszłości usługi powszechnej” ogłoszonych przez Ministerstwo Infrastruktury na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury http://www.mi.gov.pl/2-482be1a920074-1792229-p_1.htm Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o. uprzejmie przedstawia stanowisko w przedmiotowych konsultacjach.

Za PTC – Pełnomocnik

Stanowisko PTC w zakresie konsultacji społecznych Ministerstwa Infrastruktury w sprawie przyszłości usługi powszechnej

Podsumowanie stanowiska PTC

I. Zakres Usługi powszechnej

Zdaniem PTC włączenie łączności mobilnej oraz usług dostępu do szerokopasmowego Internetu do zakresu usługi powszechnej może jedynie wpłynąć negatywnie na rozwój tych segmentów rynku i poważnie osłabić występujące na nich bodźce konkurencyjne. Jednocześnie w przypadku żadnej z tych usług nie są spełnione kryteria określone w Załączniku V do Dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dalej „dyrektywa o usłudze powszechnej”), dotyczące rozszerzania zakresu Usługi powszechnej.

II. Transparentność procesu weryfikacji wniosków o dopłatę do kosztu netto

Zdaniem PTC dotychczasowe doświadczenia uzasadniają wprowadzenie zmian do procedury oceny wniosku o dopłatę składanego przez przedsiębiorcę wyznaczonego. Z uwagi na potencjalnie bardzo duże obciążenie finansowe przedsiębiorców zobowiązanych do dopłaty konieczne jest umożliwienie im zapoznania się z pełną treścią wniosku. Jednocześnie zdaniem PTC to w interesie przedsiębiorcy wyznaczonego powinno być zapewnienie pełnej transparentności w procesie rozpatrywania wniosku o dopłatę, który zgodnie z definicją kosztu netto powinien dotyczyć wyłącznie kosztów, których przedsiębiorca wyznaczony nie poniósłby gdyby nie został na niego nałożony obowiązek w zakresie świadczenia Usługi powszechnej.

III. Zmiana modelu finansowania przez przedsiębiorców usługi powszechnej

Zdaniem PTC analiza stanu rynku telekomunikacyjnego w Polsce uzasadnia zmianę modelu finansowania usługi powszechnej, co najmniej w zakresie ograniczenia usług wchodzących do zestawu usługi powszechnej, które mogą zostać objęte wnioskiem o dopłatę. Analiza stanu rynku wskazuje, iż wnioski składane przez przedsiębiorcę wyznaczonego mogą stanowić narzędzie zakłócające walkę konkurencyjną. Obecna konstrukcja modelu finansowania usługi powszechnej w sposób istotny zatrzymuje również strumień pieniędzy, które mogłyby zostać przeznaczone na inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną. Dodatkowo kumulacja dopłat powoduje, iż dopłata do Usługi powszechnej jest oraz będzie jednym z największych wyzwań dla polskiego regulatora rynku.

IV. Określenie minimalnej liczby aparatów publicznych (w tym aparatów przystosowanych dla osób niepełnosprawnych)

Zdaniem PTC regulacja obowiązku dotyczącego administracyjnego ustalania liczby aparatów publicznych powinna być oparta na analizie popytu na tą usługę. Jednocześnie analizy Prezesa UKE w tym zakresie uzasadniają stopniowe ograniczanie zakresu tego obowiązku oparte na szczegółowych danych przekazywanych przez przedsiębiorcę wyznaczonego.

SZCZEGÓŁOWE UZASADNIENIE STANOWISKA PTC

I. Zakres Usługi powszechnej

Ministerstwo Infrastruktury poddało pod konsultacje kwestie możliwości modyfikacji obecnego katalogu usług wchodzących w skład usługi powszechnej, polegającej na ewentualnym włączeniu do jej zakresu:

- łączności mobilnej
- dostępu szerokopasmowego

W ocenie PTC propozycja Ministerstwa Infrastruktury polegająca na rozszerzaniu usługi powszechnej o usługi oferowane na rynkach dotychczas nieregulowanych, które rozwijają się dynamicznie dzięki intensywnej konkurencji, tj. rynek usług komórkowych i rynek usług szerokopasmowych, nie jest w żaden sposób uzasadnione. Po pierwsze, w przypadku żadnej z tych usług nie są spełnione kryteria określone w Załączniku V do Dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dalej „dyrektywa o usłudze powszechnej”). Ponadto, z dotychczasowego doświadczenia wynika, iż instytucja usługi powszechnej, w modelu obowiązującym w Polsce, jest całkowicie nieefektywna, stanowi nieuzasadnione obciążenie dla innych podmiotów i wpływa niekorzystnie na rozwój konkurencji oraz inwestycje (koszt netto usługi powszechnej w latach 2006–2008 został przez TP skalkulowany na poziomie około 568 mln PLN). Dlatego podstawową kwestią rozpatrywaną przez Ministerstwo Infrastruktury nie powinno być dalsze rozszerzanie tej nieefektywnej instytucji na inne usługi, ale poważna debata nad jej istnieniem w dotychczasowym kształcie w ogóle lub przynajmniej nad zmianą jej modelu finansowania oraz jej ograniczeniem do tych usług, które nie są obecnie i prawdopodobnie nie będą w krótkiej i średniej perspektywie dostarczane przez rynek w wyniku sił rynkowych.

Według 14 Raportu Implementacyjnego, rynek mobilny oraz dostęp do Internetu, są najbardziej dynamicznymi elementami sektora łączności elektronicznej zarówno w Europie jak i w Polsce. Wzrasta wolumen połączeń, coraz powszechniejsze stają się ruchome usługi szerokopasmowe. Telefonii komórkowa jest powszechnie dostępna (zarówno, jeśli chodzi o dostęp do infrastruktury jak i ceny) dla obywateli UE i Polski. Dane publikowane przez KE wyraźnie wskazują, iż łącza szerokopasmowe stają się coraz bardziej dostępne dla coraz większej liczby ludności dzięki siłom rynkowym. Jest wielce prawdopodobnym, iż łącza szerokopasmowe, w tym szerokopasmowa łączność ruchoma może osiągnąć, za pomocą sił rynkowych, w średniej perspektywie czasu, taki sam status powszechności jak telefonii komórkowa. Włączenie tych usług w zakres usługi powszechnej może jedynie wpłynąć negatywnie na rozwój tych segmentów rynku i poważnie osłabić występujące na nich bodźce konkurencyjne.

1. Koncepcja usługi powszechnej w pakiecie dyrektyw łączności elektronicznej

W UE usługa powszechna w łączności elektronicznej oznacza zapewnienie przez rynek albo – w przypadku zawodności rynku – w drodze interwencji publicznej, że wszyscy wnioskodawcy będą mogli korzystać z usług, które są już dostępne dla większości obywateli i są niezbędne do brania udziału w życiu społecznym.

Artykuł 2 lit. j) Dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dalej „dyrektywa ramowa”) definiuje „usługę powszechną” jako minimalny zestaw usług, określonych w dyrektywie 2002/22/WE (dyrektywie o usłudze powszechnej), o oznaczonej jakości, dostępnych dla wszystkich użytkowników, niezależnie od ich usytuowania geograficznego, oraz o przystępnych, jak na warunki panujące w danym państwie, cenach.

W chwili obecnej dyrektywa o usłudze powszechnej określa cztery szczególne elementy w odniesieniu do zakresu usługi powszechnej¹:

- zapewnienie dostępu stacjonarnego umożliwiającego komunikację głosową (inicjowanie i odbieranie połączeń krajowych i międzynarodowych), komunikację faksową oraz przesyłanie danych z szybkościami pozwalającymi na funkcjonalny dostęp do Internetu;
- dostępność co najmniej jednego pełnego spisu abonentów telefonicznych oraz jednego pełnozakresowego biura numerów, obejmujących wszystkich abonentów telefonii stacjonarnej i komórkowej, którzy chcą podać swoje nazwiska;
- dostępność publicznych automatów telefonicznych lub innych publicznych punktów dostępowych telefonii głosowej;
- szczególne środki zapewniające dostęp do i przystępność cenową publicznie dostępnych usług telefonicznych dla użytkowników niepełnosprawnych albo o specjalnych potrzebach, a także tych z niskimi dochodami.

Jakkolwiek, usługa powszechna nie wyklucza technologii bezprzewodowych do świadczenia dostępu w stałej lokalizacji, to należy zwrócić uwagę, iż nie obejmuje ona usługi „prywatnej mobilności”.

Komisja ma obowiązek dokonywania co trzy lata przeglądu zakresu usługi powszechnej, z uwzględnieniem zmian społecznych, ekonomicznych i technologicznych, biorąc w szczególności pod uwagę mobilność i szybkość przesyłania danych w świetle dominujących technologii, z których korzysta większość abonentów.

Komisja Europejska odniosła się do kwestii przyszłości usługi powszechnej (oraz ewentualnego włączenia łączności szerokopasmowej oraz mobilnej do jej zakresu) w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie drugiego przeglądu okresowego zakresu usługi powszechnej w sieciach i usługach łączności elektronicznej, zgodnie z art. 15 dyrektywy 2002/22/WE z dnia 25 września 2008 r. KOM(2008) 572 (dalej Komunikat Komisji). W Komunikacie tym Komisja Europejska stwierdziła, iż nie spełnione zostały przesłanki uzasadniające włączenie zarówno szerokopasmowego dostępu do Internetu jak i telefonii komórkowej do zakresu usługi powszechnej.

Komunikat zawierał również rozważania dotyczące tego, czy usługa powszechna jest w ogóle odpowiednim narzędziem do przyspieszenia rozwoju łączności szerokopasmowych, czy też zadanie to powinno być realizowane w ramach innych instrumentów polityki UE albo za pomocą środków krajowych. Komunikat ten miał stanowić podstawę do dyskusji dotyczącej szeregu istotnych kwestii w celu otwarcia poważnej debaty europejskiej, która pozwoliłaby wszystkim zainteresowanym stronom na wyrażenie ich opinii i przedyskutowanie alternatywnych opcji. Na podstawie tej debaty, Komisja ma w 2010 r. wydać komunikat,

¹ Rozdział II dyrektywy o usłudze powszechnej

w którym dokona jej podsumowania oraz (jeżeli będzie to potrzebne w celu aktualizacji dyrektywy o usłudze powszechnej) może przygotować konkretne wnioski.

Kryteria, które muszą zostać spełnione, aby usługa powszechna mogła zostać rozszerzona o konkretną usługę określa Załącznik V do dyrektywy o usłudze powszechnej „*Proces oceny zakresu usługi powszechnej zgodnie z art. 15.*”.

Zgodnie z zasadami określonymi w Załączniku V rozważając, czy należy zmienić, czy też określić na nowo zakres obowiązku świadczenia usługi powszechnej, Komisja ma wziąć pod uwagę następujące elementy:

- czy konkretne usługi są dostępne dla większości konsumentów i czy brak dostępności lub nieskorzystanie z nich przez mniejszość konsumentów skutkuje społecznym wykluczeniem, oraz
- czy dostępność i korzystanie z określonych usług obdarza wszystkich konsumentów ogólnymi korzyściami netto, takimi, że uzasadniają publiczną interwencję w sytuacji, gdy określone usługi nie są świadczone na rzecz ogółu w normalnych warunkach komercyjnych.

Zmiana zakresu usługi powszechnej jest uzasadniona tylko i wyłącznie, gdy spełnione zostały powyżej wskazane kryteria.

Z kolei, punkt 25 Preambuły Dyrektywy o usłudze powszechnej stanowi, iż „w przypadku jakiegokolwiek zmiany zakresu obowiązku świadczenia usługi powszechnej należy zadbać, aby jedne wybory technologiczne nie były promowane kosztem innych, aby nie nakładano nieproporcjonalnych obciążeń finansowych na przedsiębiorstwa sektorowe (w ten sposób stwarzając zagrożenie dla rozwoju rynku i innowacji) oraz aby nie obarczać konsumentów o niższych dochodach niesprawiedliwymi obciążeniami finansowymi.

Ponadto, Państwom Członkowskim nie wolno nakładać na uczestników rynku kontrybucji finansowych dotyczących środków, które nie są częścią obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Państwom Członkowskim wolno podejmować szczególne kroki (poza zakresem obowiązku świadczenia usługi powszechnej) i finansować je zgodnie z prawem Wspólnoty, ale nie w drodze udziałów wnoszonych przez uczestników rynku.

2. Telefonia mobilna

Charakterystyka rynku telefonii komórkowej i jej dostępności

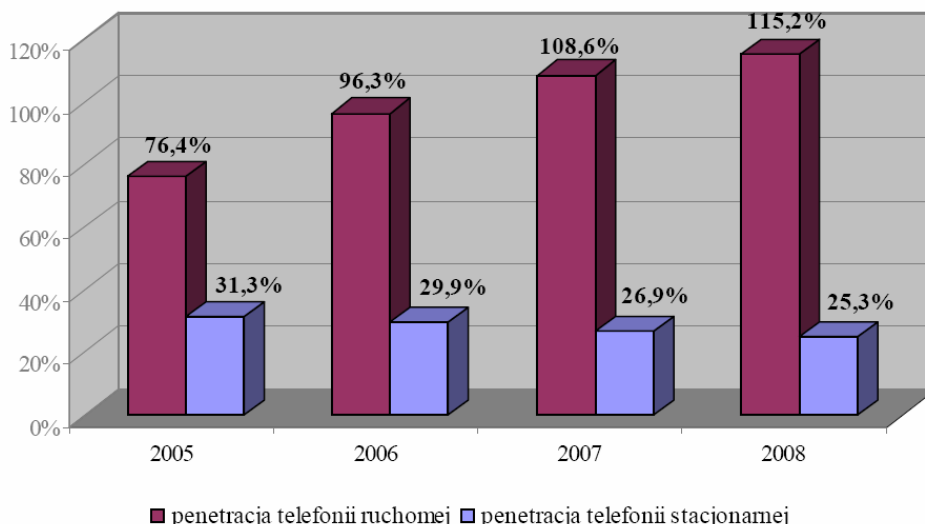
Polski rynek telefonii komórkowej charakteryzuje się bardzo intensywną walką konkurencyjną. W chwili obecnej na tym rynku działa komercyjnie 7 operatorów posiadających częstotliwości i budujących własną infrastrukturę, ok. 12 MVNO (w tym także w modelu tzw. „full-MVNO”).

Telefonia mobilna jest obecnie powszechnie dostępna (pod względem infrastruktury na terenie całego kraju. Terytorium polski jest pokryte trzema ogólnopolskimi, konkurencyjnymi sieciami mobilnymi, które zapewniają pokrycie niemalże całego terytorium kraju i ludności. PTC obejmuje zasięgiem swojej sieci niemal 100% powierzchni i mieszkańców kraju. Pozostałych czterech operatorów infrastrukturalnych w różnym stopniu także rozbudowuje swoją infrastrukturę.

Powyższe wyraźnie wskazuje, iż telefonia mobilna jest powszechnie dostępna pod względem infrastruktury umożliwiającej skorzystanie z usług telefonicznych.

Według danych Urzędu Komunikacji Elektronicznej² na koniec 2008 r., statystycznie każdy Polak posiadał przynajmniej jeden telefon komórkowy, gdyż nominalna penetracja na 100 mieszkańców wynosiła 115%, a rzeczywista (tj. nominalna pomniejszona o liczbę użytkowników, pre-paid, którzy nie zrealizowali usług w IV kwartale 2008 r.) ponad 97%.

Wykres 1 Penetracja telefonii ruchomej oraz telefonii stacjonarnej na przestrzeni lat 2005 – 2008



Źródło: Urząd Komunikacji Elektronicznej, „Analiza substytucji usług głosowych”

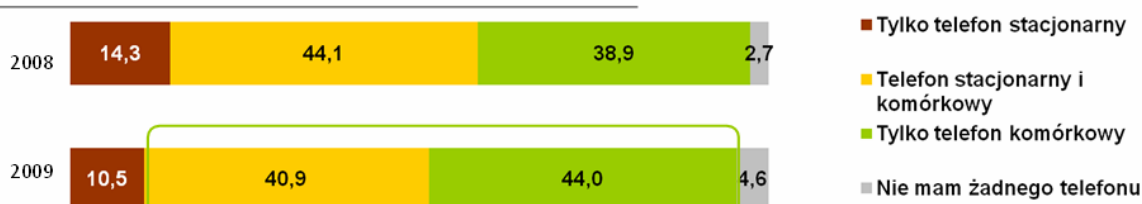
Ceny usług telefonii komórkowej w Polsce spadają, a ich obecny poziom jest jednym z najniższych w Europie. Zgodnie z Komunikatem Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawozdanie okresowe na temat jednolitego europejskiego rynku łączności elektronicznej w 2008 r. (Sprawozdanie nr 14) SEK (2009) 376 (dalej „14 Raport Implementacyjny”) pod względem cen usług mobilnych za minutę połączenia głosowego, Polska zajmowała w 2008 r. 6 miejsce w Europie (10 Eurocentów/min, podczas gdy średnia dla UE wynosiła 15 Eurocentów/min). Niższe ceny występowały jedynie na Cyprze, w Bułgarii, Litwie, Austrii i Rumunii. Średnia wartość ARPU (średni przychód na użytkownika) na rynku mobilnym w Europie w 2007 r. wynosiła 282.49 Euro/rok, w Polsce 170 Euro/rok (6 miejsce). Niższe ARPU osiągnęli operatorzy tylko w Bułgarii, na Litwie, w Rumunii, na Łotwie i w Czechach. Także analiza koszyków cen usług mobilnych wskazuje, iż ceny usług mobilnych w Polsce są jednymi z najniższych w Europie. Zdaniem Komisji Europejskiej, w przypadku Polski, gwałtowny wzrost penetracji wskazuje, iż cena nie jest już barierą dla konsumentów.

Zgodnie z wynikami badania konsumenckiego przeprowadzonego na zlecenie UKE przez firmę PBS DGA Sp. z o.o.³ rośnie także liczba osób, które posiadają dostęp do podstawowych usług telefonicznych tylko za pomocą telefonii komórkowej. Ponadto, aż 84,9% ankietowanych osób wskazało, iż posiada telefon komórkowy.

² http://www.uke.gov.pl/_gAllery/16/72/16726/Analiza_substytucji_uslug_glosowych.pdf

³ http://www.uke.gov.pl/_gAllery/25/89/25897/Rynek_telekomunikacyjny_w_Polsce_2009_KI.pdf

Posiadanie telefonii ruchomej



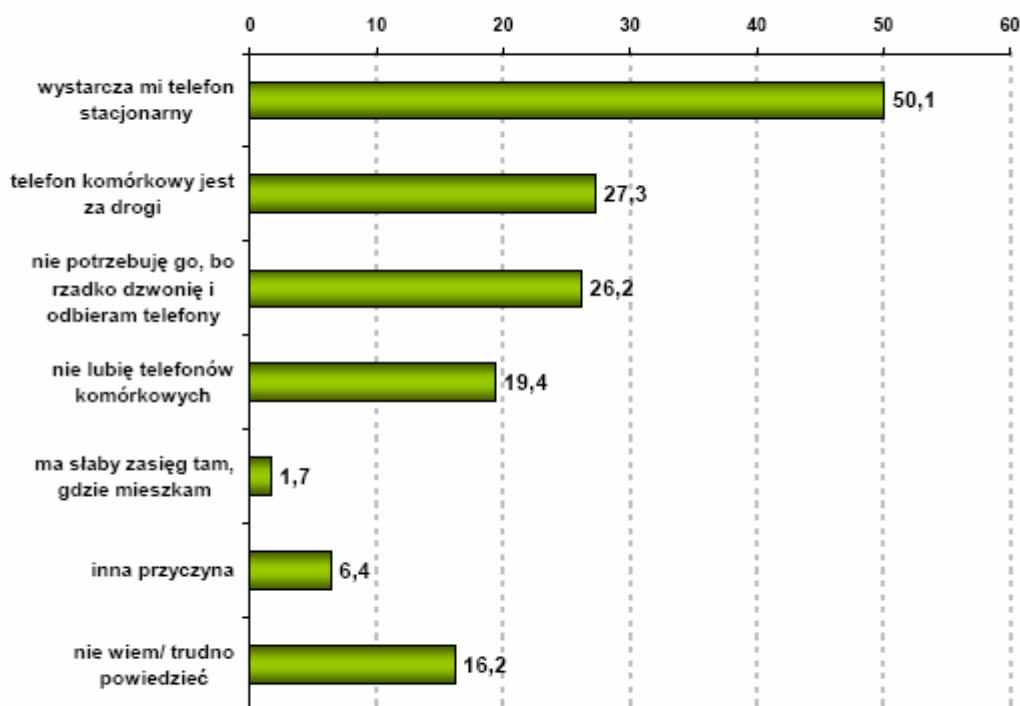
Próba: wszyscy badani (n=1600)

84,9 %

Źródło: Urząd Komunikacji Elektronicznej, „Rynek telekomunikacyjny w Polsce w 2009 r. Klienci indywidualni”

Odpowiedzi uzyskane od respondentów⁴ (którzy nie posiadają telefonu komórkowego), wskazują także, iż główną przyczyną nieposiadania telefonu komórkowego (wskazaną przez 50,1% respondentów) jest zaspokojenie zapotrzebowania na usługi telefoniczne przez telefon stacjonarny. Tylko 1,7% respondentów wskazało, iż ma słaby zasięg tam, gdzie mieszkają, a zaledwie dla 27,3% z tych, którzy go nie posiadają, wskazało, że telefon komórkowy jest za drogi.

Wykres 78. Przyczyny nie posiadania telefonu komórkowego (w %, n=232)*.



* Wyniki nie sumują się do 100,0 %, ponieważ respondenci mieli możliwość udzielenia kilku odpowiedzi

Źródło: Urząd Komunikacji Elektronicznej, „Rynek telekomunikacyjny w Polsce w 2009 r. Klienci indywidualni”

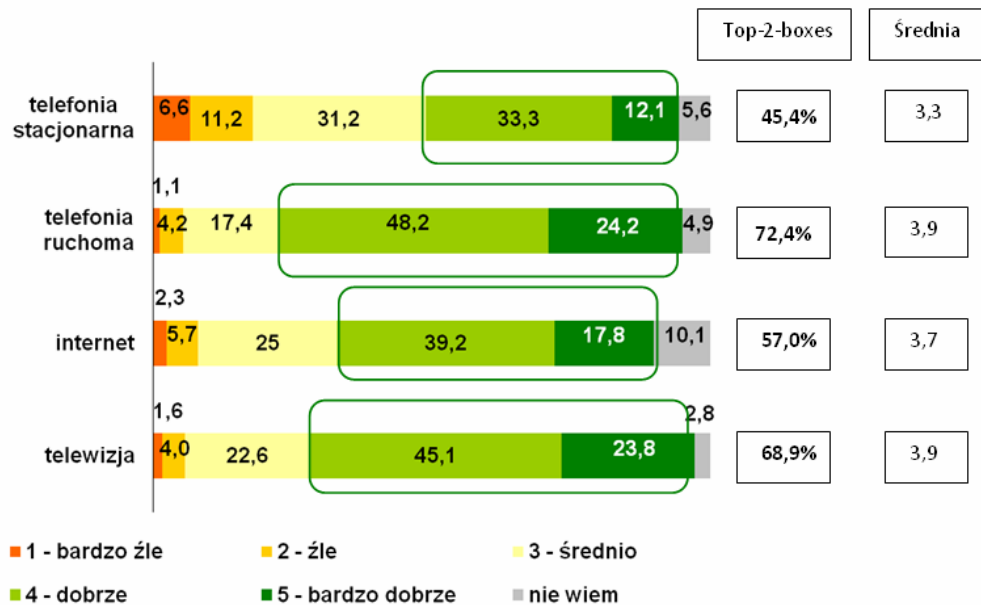
Z tych samych badań⁵ wynika również, iż rynek telefonii komórkowej jest najlepiej ocenianym przez konsumentów rynkiem. Aż 72,4% respondentów oceniło ten rynek bardzo dobrze lub dobrze, podczas gdy telefonię stacjonarną oceniło w taki sposób tylko 45,4%, rynek dostępu do Internetu 57%, a rynek telewizyjny 68,9%. Rynek telefonii komórkowej otrzymał także

⁴ http://www.uke.gov.pl/_gALLERY/25/89/25897/Rynek_telekomunikacyjny_w_Polsce_2009_KI.pdf

⁵ http://www.uke.gov.pl/_gALLERY/25/89/25897/Rynek_telekomunikacyjny_w_Polsce_2009_KI.pdf

najmniej negatywnych ocen. Tylko 5,3% oceniło ten rynek jako złe lub bardzo złe. Z kolei, rynek telefonii stacjonarnej otrzymał aż 17,8% takich ocen.

Ocena rynku usług telekomunikacyjnych



Źródło: Urząd Komunikacji Elektronicznej, „Rynek telekomunikacyjny w Polsce w 2009 r. Klienci indywidualni”

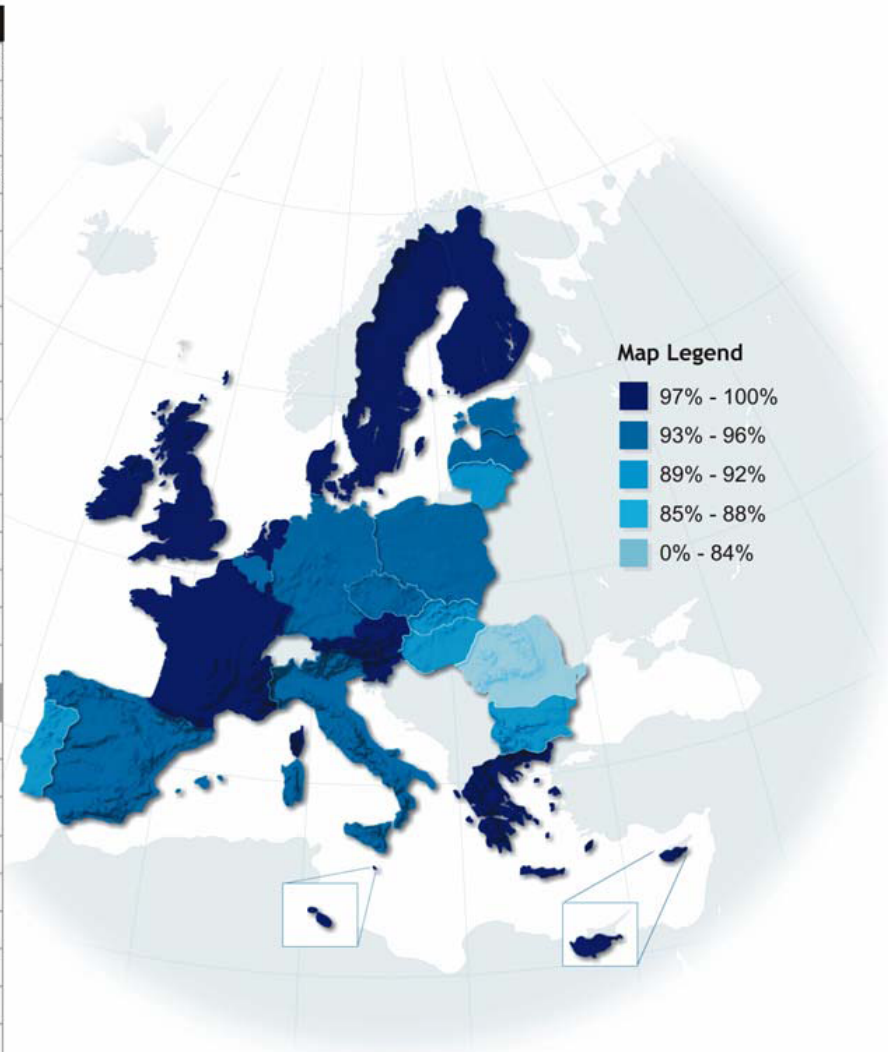
A zatem, kombinacja usług mobilnych i stacjonarnych spowodowała, iż usługi telefoniczne są w chwili obecnej dostępne dla większości mieszkańców Polski. Potwierdzają to także wyniki badania konsumenckiego przeprowadzonego przez Komisję Europejską „Special EUROBAROMETER 293 “E-Communications Household Survey”⁶. Wynika z niego, że w 2007 r. 95% gospodarstw domowych w Polsce posiadało dostęp do usług telefonicznych, zaś 78% gospodarstw domowych było wyposażonych, w co najmniej jeden telefon komórkowy.

⁶ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/ext_studies/household_07/5407infoecommsum_en.pdf

Question: Q1. For each of the following, please tell me how many of them are available in your household.

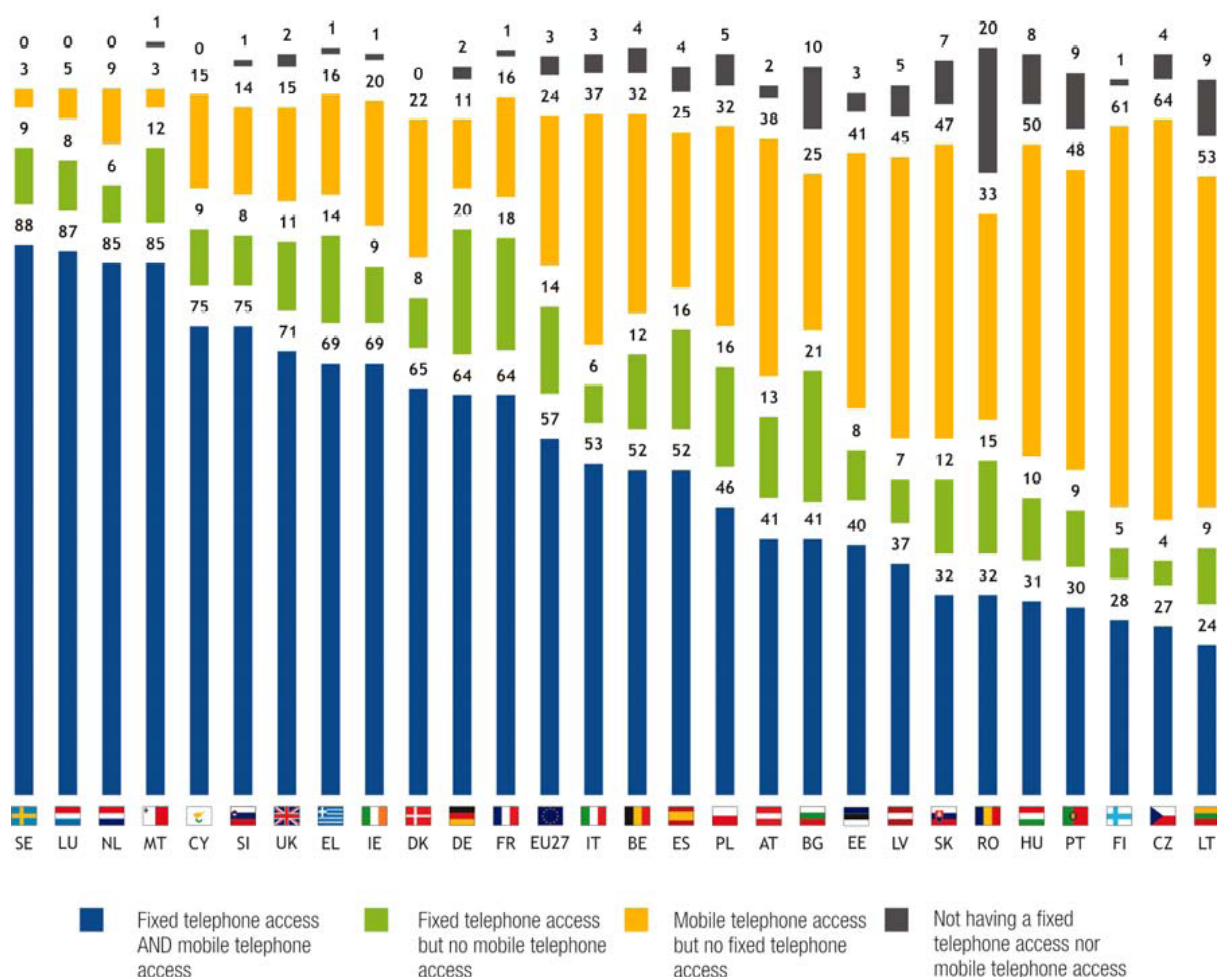
Answers: At least one telephone access

Country Results		
	Luxembourg	100%
	The Netherlands	100%
	Sweden	100%
	Cyprus	100%
	Denmark	99%
	Greece	99%
	Ireland	99%
	Malta	99%
	France	98%
	Finland	98%
	Slovenia	98%
	Austria	97%
	United Kingdom	97%
	Belgium	96%
	Italy	96%
	Czech Republic	96%
	Estonia	96%
	European Union (27)	95%
	Germany	95%
	Poland	95%
	Latvia	94%
	Spain	93%
	Slovakia	92%
	Hungary	91%
	Portugal	90%
	Lithuania	90%
	Bulgaria	89%
	Romania	80%



Question: QD.1 For each of the following, please tell me how many of them are available in your household.

Option: Household with...



data=%

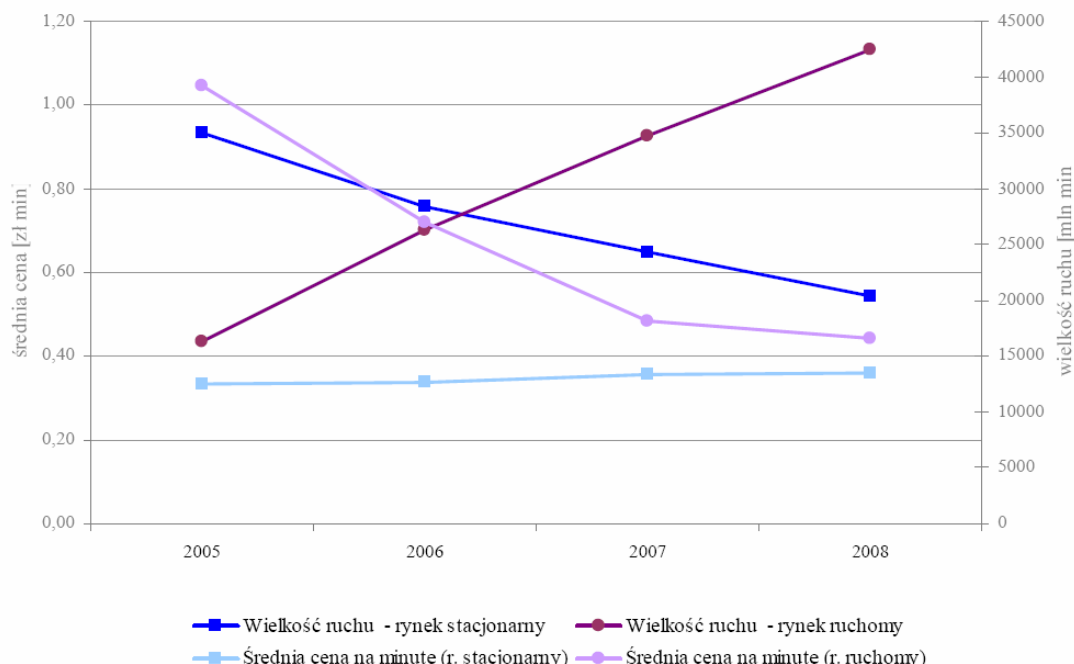
Powyższe dane potwierdzają także trendy zaobserwowane w badaniu przeprowadzonym przez PBS DGA, iż w przypadku korzystania z jednego rodzaju dostępu do usług telefonicznych, więcej gospodarstw domowych korzysta wyłącznie z telefonii komórkowej (32 %), podczas gdy zaledwie 13% gospodarstw domowych korzysta wyłącznie z telefonii stacjonarnej.

Należy także zauważyć, iż liczba użytkowników, którzy rezygnują z telefonii stacjonarnej na rzecz telefonii komórkowej⁷ rośnie. Ponadto, poziom penetracji telefonii stacjonarnej zmniejsza się od 2005 r. (31,3%) średnio o 2 % rocznie i na koniec 2008 r. osiągnął 25,3%.

Z analizy przeprowadzonej przez Prezesa UKE wynika, iż spadek cen na rynku telefonii ruchomej powodował spadek wielkości ruchu na rynku telefonii stacjonarnej, co świadczy o występowaniu zjawiska substytucji pomiędzy tymi usługami.

⁷ http://www.uke.gov.pl/_gAllery/16/72/16726/Analiza_substytucji_uslug_glosowych.pdf

Wykres 2 Wielkość ruchu (mln min) oraz średnie ceny połączeń (zł/min) na rynku telefonii stacjonarnej oraz ruchomej na przestrzeni lat 2005 – 2008



Brak uzasadnienia do włączenia telefonii mobilnej do zakresu usługi powszechnej

Biorąc pod uwagę sukces rynku mobilnego oraz powszechną dostępność usług telefonicznych (pod względem infrastruktury oraz ceny) realizowanych przez operatorów sieci ruchomych nie ma żadnego uzasadnienia do rozszerzania zakresu usługi powszechnej na usługi telefonii mobilnej. Komisja Europejska potwierdziła także w swoim Komunikacie, iż „konkurencja w świadczeniu usług łączności komórkowej w UE przyniosła już konsumentom powszechny i przystępny cenowo dostęp do tego typu łączności. Dlatego też warunki włączenia łączności komórkowej w zakres usługi powszechnej (określone w załączniku V do dyrektywy) nie są spełnione”.

Co więcej, w kontekście powszechności podstawowych usług telefonicznych dostarczanych za pomocą sił rynkowych, rozważenia wręcz wymaga, czy istnieje nadal potrzeba interwencji publicznej w zakresie tych podstawowych usług telefonicznych, polegającej na utrzymaniu bardzo kosztownego modelu, premiującej jedną technologię, tj. telefonię stacjonarną.

Jakkolwiek dyrektywa o usłudze powszechnej nie wyklucza żadnej technologii (w tym technologii bezprzewodowych) do świadczenia usług telefonicznych w stałej lokalizacji, to jednak usług „prywatnej mobilności” nie wchodzi w zakres usługi powszechnej. Rozszerzenie zakresu usługi powszechnej o „prywatną mobilność” byłoby zatem sprzeczne z dyrektywą o usłudze powszechnej oraz wymagałoby ustanowienia innego mechanizmu finansowania.

Dyrektywa zakazuje finansowania takich usług w drodze udziałów wnoszonych przez uczestników rynku.

Usługi mobilne przyczyniły się w ogromnym stopniu do rozpowszechnienia dostępu do usług komunikacji elektronicznej, w szczególności dla użytkowników z niższym dochodem. Z wyżej wspomnianych badań wynika, iż zdecydowana większość osób, które w chwili obecnej nie korzystają z usług telefonii komórkowej, po prostu nie ma takiej potrzeby (50,1% wystarcza

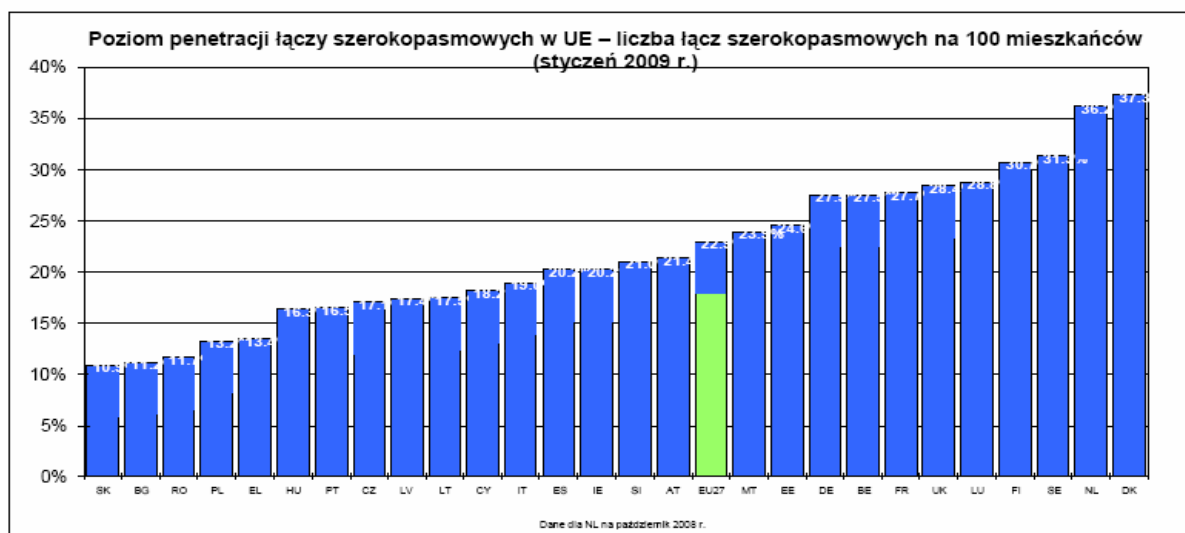
telefon stacjonarny, a 26,2% nie potrzebuje go bo rzadko wykonuje lub odbiera połączenia). Tylko 1,7% respondentów odpowiedziało, iż nie ma zasięgu w miejscu gdzie mieszka, a jedynie dla ok. 27% telefon komórkowy jest za drogi.

W tym przypadku interwencja państwa powinna się ograniczać jedynie do takich działań, które mogłyby się przyczynić do zmniejszenia kosztów dostarczania usług komórkowych, dalszego zwiększenia pokrycia siecią oraz niższych cen, tj. usprawnienia procesu inwestycyjnego, usuwania kosztochłonnych procedur administracyjnych, odpowiedniej polityki zagospodarowania widmem itp.

3. Szerokopasmowy dostęp do Internetu

Charakterystyka rynku dostępu do Internetu

Rynek szerokopasmowego dostępu do Internetu, to drugi obok telefonii komórkowej rynek, który cechował się zarówno w UE, jak i w Polsce w ostatnim czasie dynamicznym rozwojem i wzrostem. Zgodnie z 14 Raportem Implementacyjnym wskaźnik penetracji rynku w przypadku stacjonarnych usług szerokopasmowych w UE wzrastał intensywnie – w 2008 r. pojawiło się 14 milionów nowych łączy. Według danych na styczeń 2009 r. średni wskaźnik penetracji usług szerokopasmowych dla UE osiągnął poziom 22,9 %. W Polsce jednak penetracja w tym zakresie wynosiła zaledwie 13,2%. Pod tym względem Polska zajmowała jedno z ostatnich (24) miejsc w Unii Europejskiej. Gorsze od Polski w tym względzie były jedynie takie kraje jak Słowacja, Bułgaria oraz Rumunia.



Źródło: 14 Raport Implementacyjny Komisji Europejskiej

Komisja Europejska zwróciła jednak uwagę, iż ceny abonamentów szerokopasmowych również są coraz niższe. W Polsce zdecydowanie przeważa jednak udział łączy o najniższych prędkościach od 144 Kbps do 2 Mbps (83,1%), podczas gdy w UE stanowią one średnio 25,1%.

Według danych UKE⁸ w czerwcu 2009 r. penetracja stacjonarnych szerokopasmowych łączy dostępowych w Polsce wynosiła 12,8%, co oznacza 36,7% penetracji gospodarstw domowych.

Penetracja ruchomych łączy szerokopasmowych wykorzystujących wyłącznie dedykowane karty/modemy/klucze (wg danych za styczeń 2009 r.) w Polsce wynosiła 2,8 %. Na tym samym poziomie (2,8%) utrzymywała się także średnia UE w tym samym zakresie. Komisja zwracała uwagę, iż operatorzy mobilni inwestowali mocno w modernizację swoich sieci i poprawę pokrycia siecią 3G oraz innowacyjne usługi. Zdaniem KE abonamenty na ruchomy dostęp szerokopasmowy stają się opłacalną alternatywą dla stałych łączy szerokopasmowych, mimo iż technologie ruchome generalnie nie umożliwiają tak dużych szybkości transmisji jak technologie łączy stałych.

Coraz większe znaczenie mobilnego dostępu do Internetu i rosnące zainteresowanie ze strony użytkowników tą formą dostępu potwierdza także polski regulator rynku komunikacji elektronicznej – Prezes UKE – w opublikowanym w połowie września 2009 r. raporcie na temat szacowanego wzrostu popytu na usługi szerokopasmowe w Polsce w latach 2010-2012. Według danych UKE⁹ penetracja Internetu mobilnego wzrosła z 2,8% w styczniu 2009 do poziomu 4,7% w czerwcu 2009 r. UKE szacuje, że całkowity wzrost popytu na stacjonarne usługi szerokopasmowe w latach 2010 – 2012 wyniesie od 1,1 miliona do 1,5 milionaostępów, a popyt na usługi mobilnego dostępu szerokopasmowego może spowodować wzrost tego segmentu rynku o kolejny 1 milionostępów.

Z Raportu UKE wynika także, że udziały dostępu mobilnego gwałtownie rosną, co jest wynikiem między innymi agresywnej polityki marketingowej, coraz częstszego postrzegania przez klientów Internetu mobilnego jako równorzędnego stacjonarnemu, wzrostu sprzedaży komputerów przenośnych oraz mody na mobilność, szczególnie wśród młodych ludzi. A zatem, rynek dostępu szerokopasmowego w Polsce, jak i w Europie rozwija się bardzo dynamicznie, dzięki występowaniu konkurencji pomiędzy równoległymi infrastrukturami w połączeniu z regulacją dostępu ex ante. Wszystko to przyczynia się do ciągłego upowszechniania coraz bardziej przystępnego cenowo dostępu szerokopasmowego.

Trzeba jednak pamiętać, iż inne czynniki takie jak dostęp do komputerów osobistych, (które są najbardziej rozpowszechnionymi terminalami dostępu do Internetu i usług szerokopasmowych dla użytkowników) oraz czynniki językowe i kulturowe mają także duże znaczenie w wykorzystywaniu tych usług. Według danych¹⁰ za 2008 r. 58,9 % gospodarstw domowych jest wyposażonych w komputer. Z kolei, z wspomnianych już wcześniej badań konsumenckich wykonanych przez PBS DGA¹¹ wynika, iż 89,1% gospodarstw domowych, które ma w domu komputer posiada także dostęp do Internetu.

Ponadto, z wyników badania przeprowadzonego przez GUS, którego celem było określenie powodów nieposiadania przez Polaków dostępu do Internetu w domu, jednoznacznie wynika, iż głównymi czynnikami tego stanu są następujące czynniki: brak potrzeby (45%), zbyt wysokie koszty sprzętu (29%) oraz brak odpowiednich umiejętności (23%). Brak technicznych możliwości podłączenia został wskazany, jako przyczyna nieposiadania dostępu do Internetu w domu, jedynie przez 7% respondentów. Z kolei, zbyt wysokie koszty dostępu zostały wskazane przez 26% respondentów.

⁸ http://www.uke.gov.pl/_gAllery/24/11/24116/Analiza_tehnologii_dotepu_do_Internetu.pdf

⁹ http://www.uke.gov.pl/_gAllery/24/11/24116/Analiza_tehnologii_dotepu_do_Internetu.pdf

¹⁰ http://www.uke.gov.pl/_gAllery/20/25/20259/Tempo_wzrostu_popytu_uslugi_szerokopasmowe.pdf

¹¹ http://www.uke.gov.pl/_gAllery/25/89/25897/Rynek_telekomunikacyjny_w_Polsce_2009_KI.pdf

Powody nieposiadania dostępu do internetu w domu
(w % wśród ogółu gospodarstw domowych bez dostępu do internetu)



Źródło danych:
GUS, IV 2008r.; badani w wieku 16-74
Odsetki nie sumują się do 100% - możliwość więcej niż 1 odpowiedzi

id 10109

www.InternetStats.pl

Optymalne sposoby wspierania rozwoju „szerokopasmowego dostępu do Internetu dla wszystkich”

Nie budzi wątpliwości, iż rozwój szerokopasmowego dostępu do Internetu ma kluczowe znaczenie dla budowy społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Jest on potrzebny nie tylko dla konkurencyjności i wzrostu gospodarczego, ale staje się także głównym celem dobrobytu konsumentów.

Konkurencja na tym rynku przyczynia się do coraz bardziej przystępnego cenowo dostępu do usług łączności szerokopasmowej. Jednak nawet przy tak wysokim poziomie wzrostu, jaki cechuje obecnie rynek dostępu szerokopasmowego, należy przyznać, iż mogą nadal istnieć obszary geograficzne, w których rynek nie będzie w stanie zapewnić świadczenia usług w odpowiedniej perspektywie czasowej. Niwelowanie różnic w zakresie dostępu do technologii cyfrowych i korzystania z nich powinno być priorytetem w zakresie polityki państwa.

Pragniemy jednak zauważyć, iż w polskich warunkach powszechnego dostępu do Internetu nie da się zapewnić przez instytucję usługi powszechnej. Doskonale dowodzą tego dotychczasowe doświadczenia z usługą powszechną w zakresie podstawowych usług telefonicznych.

Włączenie do zakresu usługi powszechnej łączności szerokopasmowej, zwłaszcza w warunkach polskich, może osiągnąć skutek odwrotny od zamierzonego. Rozszerzenie zakresu usługi powszechnej o łącza szerokopasmowe, bez poważnej zmiany całego modelu usługi powszechnej, w szczególności modelu jej finansowania, nie przyczyni się do realizacji polityki mającej na celu zapewnienie „dostępu szerokopasmowego dla wszystkich”. Negatywnym zaś skutkiem takiego działania może być poważne osłabienie bodźców konkurencyjnych na tym rynku.

W naszej ocenie występują poważne powody, dla których zakres usługi powszechnej nie powinien zostać rozszerzony o usługę szerokopasmowego dostępu do Internetu:

- usługa szerokopasmowego dostępu do Internetu nie jest w chwili obecnej dostępna i wykorzystywana przez większość użytkowników;
- brak szerokopasmowego dostępu do Internetu, na tym etapie rynku, nie oznacza także wykluczenia społecznego;
- rynek sam w sobie zdążył do silnego wzrostu w zakresie przyłączeń sieci, a zatem subsydia mogłyby być zmarnowane na klientów, którzy i tak kupiliby dostęp szerokopasmowy;
- przy obecnej penetracji dostępu szerokopasmowego (13,2%) usługa powszechna w tym zakresie byłaby instrumentem niesłychanie kosztownym, a w konsekwencji mogłaby też przyczynić się do wzrostu pozostałych usług telefonicznych – w zasadzie mniejszość korzystająca finansowałaby zapewnienie dostępu dla większości niekorzystającej;
- subsydia, zwłaszcza w przypadku preferowania jednej technologii, mogą przyczynić się do zakłóceń rynkowych.

Istnieją inne formy zwiększania dostępności łączności szerokopasmowych, takie jak wspieranie konkurencji infrastrukturalnej i usługowej, odpowiednia polityka gospodarowania widmem, budowa infrastruktury z wykorzystaniem funduszy strukturalnych na tych terenach, gdzie jest to ekonomicznie nieopłacalne, eliminowanie barier związanych z dostępnością Internetu po stronie popytowej, m.in. związane z brakiem odpowiednich umiejętności, brakiem potrzeby korzystania z dostępu do Internetu, brakiem komputera itp.

W szczególności niezbędne jest:

- ***Stymulacja popytu na usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu przez administrację rządową.*** Niezbędne jest podejmowanie przez administrację działań zmierzających do upowszechnienia się Internetu szerokopasmowego, ale nakierowanych na stronę popytową. W opublikowanym na początku 2009 r. przez UKE dokumencie „Diagnoza rynku szerokopasmowego w Polsce – zasadność i zakres interwencji publicznej” wskazane zostały czynniki wpływające na słaby rozwój Internetu w Polsce. Konsumenci za najbardziej istotny czynnik wskazali - "brak potrzeby" (45%) w połączeniu z "brakiem odpowiednich umiejętności" (23%) i "niechęcią do Internetu" (5%). Dowodzi to, że dla zwiększenia penetracji Internetu w Polsce najważniejsza jest kwestia stymulacji popytu m.in. poprzez kompleksowe działania edukacyjne, które powinny być zaprojektowane i wdrożone przez administrację rządową.
- ***Wspieranie konkurencji infrastrukturalnej.*** Niezbędne jest stworzenie sprzyjającego klimatu dla budowy nowej infrastruktury szerokopasmowej (mobilnej oraz stacjonarnej), np. poprzez wprowadzenie większej pewności prawnej, wdrożenie do ram regulacyjnych koncepcji „podziału ryzyka” oraz efektywną politykę gospodarowania

widmem) – ułatwianie podejmowania decyzji inwestycyjnych oraz unikanie zakłóceń rachunku ekonomicznego potencjalnego inwestora.

- ***Odpowiednie wykorzystanie środków unijnych na rozwój sieci szerokopasmowych na tych obszarach, gdzie nie jest to ekonomicznie opłacalne, przy zapewnieniu zasad otwartej sieci.*** Istnieje znaczne wsparcie Unii Europejskiej dla tego typu działań, które odbywa się w ramach realizacji programów operacyjnych, do których zaliczamy między innymi Regionalne Programy Operacyjne, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, a także Program Operacyjny Rozwój Obszarów Wiejskich. W ramach tych Programów przewiduje się wsparcie z EFRR na poziomie przekraczającym 1,2 mld EURO. Celem VIII osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka jest wspieranie działań na rzecz kształtowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce, przy czym działanie 8.3 PO IG nakierowane jest na dostarczenie urządzeń końcowych oraz budzenie świadomości, co do potrzeb oraz możliwości związanych z szerokopasmowym dostępem do Internetu, i rozwijanie umiejętności informatycznych osób wykluczonych cyfrowo. W ramach tego działania może być ponadto budowana infrastruktura, o ile w danym przypadku jest to niezbędne do eliminacji wykluczenia. Głównym celem działania 8. 4 PO IG jest z kolei budowa infrastruktury „ostatniej mili”, a więc łączy pomiędzy użytkownikiem i punktem dostępu do sieci. Niezwykle ważne jest, by środki pochodzące z Unii Europejskiej:
 - środki były skierowane na te obszary inwestycyjne, których wsparcie przyniesie najlepsze efekty dla społeczeństwa i gospodarki,
 - środki były dostępne w znacznej części na projekty realizowane przez przedsiębiorców,
 - projekty realizowane przez podmioty publiczne powinny skupiać się na infrastrukturze pasywnej, otwartej dla wszystkich przedsiębiorców, nie powinny zakłócać konkurencji na rynku oraz powinny być preferowane różne modele współpracy z podmiotów publicznych z przedsiębiorcami

- ***Traktowanie szerokopasmowej infrastruktury mobilnej jako alternatywy dla infrastruktury stacjonarnej.*** Rozwój szerokopasmowej infrastruktury mobilnej, (której budowa może być szybsza oraz ekonomicznie bardziej opłacalna) powinien zostać potraktowany jako korzystna alternatywa dla rozwoju stacjonarnych sieci szerokopasmowych w Polsce, zwłaszcza na terenach słabo zurbanizowanych oraz na obszarach wiejskich, ponieważ może ona doprowadzić do szybszego zmniejszenia „przepaści cyfrowej” pomiędzy Polską a innymi krajami UE. W tym celu niezbędne jest:
 - ***Przeznaczenie części dywidendy cyfrowej na potrzeby mobilnych sieci szerokopasmowych.*** Niezbędne jest odpowiednie zagospodarowanie częstotliwości uwolnionych w ramach przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe (tzw. „dywidendy cyfrowej”). Jednym z najkorzystniejszych sposobów wykorzystania tych częstotliwości, które charakteryzują się wyjątkowymi właściwościami z technologicznego punktu widzenia, jest ich uczciwy podział pomiędzy przedsiębiorców telekomunikacyjnych (na cele związane z budową szerokopasmowych sieci mobilnych) oraz nadawców telewizyjnych. Odpowiednie wykorzystanie tych częstotliwości może przyczynić się do likwidacji przepaści pomiędzy Polską a pozostałymi krajami europejskimi w zakresie penetracji dostępu szerokopasmowego. Dostępność infrastruktury telekomunikacyjnej dla małych i średnich firm z kolei wpływać będzie

korzystnie na rozwój zatrudnienia oraz produktywność na obszarach wiejskich i słabo zaludnionych. Jest to również jedno ze średniookresowych rozwiązań przyczyniających się do zaoferowania Internetu dla klientów z niższym dochodem.

- *Wsparcie w budowie zaufania społecznego w kwestiach bezpieczeństwa infrastruktury mobilnej.* Ochrona publiczna powinna być oparta na naukowej ocenie ryzyka zdrowotnego oraz wyważonej współpracy wszystkich interesariuszy. Obecnie obowiązujące w Europie standardy oparte są o międzynarodowe standardy ICNIRP rekomendowane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). Ich bezpieczeństwo jest stale poddawane ocenie poprzez krajowe i zagraniczne niezależne naukowe grona eksperckie, takie jak Europejski Komitet Naukowy ds. pojawiających się i nowo rozpoznanych zagrożeń dla zdrowia (SCENIHR). W 2007 r. SCENIHR potwierdziło, iż nie ma ustalonych negatywnych efektów dla zdrowia w ramach rekomendowanych przez UE limitów. Występujące w Polsce zakazy lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej w strefie A w uzdrowiskach nie tylko nie przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa, ale mogą spowodować kompletne wyeliminowanie komunikacji komórkowej w niektórych obszarach miejskich ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami. Pragniemy zauważyć, iż obowiązujące w Polsce limity w zakresie ochrony ludności przed oddziaływaniem promieniowania elektromagnetycznego są jednymi z najostrzejszych nie tylko w Europie, ale i na świecie.
- *Usuwanie barier inwestycyjnych* (w zakresie wydawania pozwoleń na budowę, planów zagospodarowania przestrzennego, przepisami w zakresie ochrony środowiska). Proces inwestycyjny w Polsce jest jednym z najdłuższych w Europie. Uzyskanie niezbędnych pozwoleń na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej może trwać nawet 40 miesięcy, a przeciętnie 18. Wpisanie w 2004 r. instalacji radiokomunikacyjnych na listę przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i wydłużenie procesu inwestycyjnego w infrastrukturę, według badań Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji oraz Uniwersytetu Łódzkiego, kosztuje polską gospodarkę ok. 10% PKB rocznie (10 mld złotych) w krótkim (do 3 lat) okresie i utratę około 100 tysięcy miejsc pracy¹².
- *Zrównoważone podejście do kwestii konsumenckich* – jakość świadczonych usług powinna być traktowana jako ważny czynnik konkurencyjny, większy nacisk powinien zostać położony na procesy samoregulacji oraz współ-regulacji.

II. Transparentność procesu weryfikacji wniosków o dopłatę do kosztu netto

PTC postuluje, aby zgodnie z przepisami Dyrektywy o Usłudze Powszechnej cały proces był jawny oraz przejrzysty. Państwa Członkowskie mogą ustanowić mechanizmy finansowania kosztów netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej w przypadku, kiedy dowiedzie się, że ten obowiązek może być spełniony jedynie ze stratą lub po kosztach netto, które nie

¹² Bariery dla rozwoju infrastruktury komunikacji bezprzewodowej. Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji, Warszawa 2006, s. 43

mieszczą się normalnych standardach handlowych. Ważne jest zapewnienie, aby koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej był właściwie obliczony oraz aby finansowanie podejmowano z jak najmniejszym uszczerbkiem dla rynku i przedsiębiorstw. Tak określone wymagania dla mechanizmu finansowania Usługi powszechnej powinny być maksymalnie przejrzyste oraz w maksymalnym stopniu uwzględniać udział przedsiębiorstw zobowiązanych do dopłaty.

PTC proponuje, zatem następujące zmiany w obowiązujących przepisach.

„Art. 96 ust 1. Przedsiębiorca wyznaczony może złożyć wniosek o dopłatę w terminie 6 miesięcy od zakończenia roku kalendarzowego, w którym, zdaniem tego przedsiębiorcy, wystąpił koszt netto. Do wniosku nie mają zastosowania przepisy art. 9 oraz art. 207”

Należy pamiętać, iż koszt netto świadczenia usługi powszechnej dotyczy tylko kosztów, których przedsiębiorca wyznaczony nie poniósłby, gdyby nie miał obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Zatem przedsiębiorca wyznaczony wskazuje w swoim wniosku tylko i wyłącznie koszt netto dodatkowych obciążeń, co w opinii PTC nie powinno stanowić tajemnicy przedsiębiorstwa.

Dodatkowo w przypadku braku szczegółowej wiedzy w zakresie treści wniosku przedsiębiorcy wyznaczonego, przedsiębiorcy zobowiązani do dopłaty nie będą mieli praktycznych możliwości merytorycznego odniesienia się do podstawy ustalenia swojej dopłaty.

W opinii PTC przedsiębiorca wyznaczony decydując się na złożenie wniosku na dopłatę powinien być przygotowany do pełnej jawności oraz transparentności swoich działań wpływających bezpośrednio na obowiązki innych przedsiębiorców.

Pragniemy podkreślić, iż zgodnie z definicją kosztu netto, koszt netto świadczenia usługi powszechnej dotyczy tylko kosztów, których przedsiębiorca wyznaczony nie poniósłby, gdyby nie miał obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

Zatem transparentność i przejrzystość oraz jawność wniosku przedsiębiorcy wyznaczonego dotyczyłaby wyłącznie kosztów świadczenia Usługi powszechnej, które miałyby być ponoszone przez uczestników rynku. Jawność nie dotyczyłaby innych kategorii usług świadczonych przez przedsiębiorcę wyznaczonego.

Jako przykład takiej jawności można podać uzasadnienie do rozporządzenia w sprawie ustalenia wskaźnika opłaty telekomunikacyjnej, w którym są przedstawione koszty na które składają się przedsiębiorcy telekomunikacyjni.

III. Zmiana modelu finansowania przez przedsiębiorców usługi powszechnej

1. Uwagi ogólne

Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej Państwa Członkowskie mogą ustanowić fundusz usługi powszechnej, jeżeli krajowy organ regulacyjny stwierdzi, że wyznaczony operator świadczący usługę powszechną podlega nadmiernym obciążeniom. Związane z tym koszty netto mogą być finansowane albo z funduszy publicznych na przejrzystych warunkach albo poprzez utworzenie szczególnego sektorowego funduszu, do którego wkład musiałyby wносить wszystkie przedsiębiorstwa działające na rynku. Obecnie fundusz usługi powszechnej

utworzono w pięciu państwach członkowskich, ale rekompensata jest wypłacana tylko we Francji, Włoszech i Rumunii.¹³

Model finansowania usługi powszechnej został określony w przepisach Dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej). Finansowanie jest możliwe wyłącznie w następujących warunkach:

- *Finansowanie kosztu netto może odbywać się wyłącznie tam gdzie to jest konieczne,*
- *Finansowanie podejmowane powinno być z jak najmniejszym uszczerbkiem dla rynku i przedsiębiorstw;*
- *Mechanizm finansowania powinien być sprawny;*
- *Państwa Członkowskie powinny być w stanie finansować koszty netto różnych składników usługi powszechnej za pomocą różnych mechanizmów lub finansować koszty netto niektórych lub wszystkich składników, używając jednego z dwóch lub kombinacji obu mechanizmów.*
- *Każdy z mechanizmów finansowania powinien zapewniać, że uczestnicy rynku mają wkład w finansowanie jedynie obowiązku świadczenia usługi powszechnej, a nie innych działań, które nie łączą się bezpośrednio z wypełnianiem obowiązku świadczenia usługi powszechnej.*
- *Państwa Członkowskie powinny zapewnić, aby mechanizmy wspólnego ponoszenia kosztów szanowały zasady przejrzystości, najmniejszego uszczerbku dla rynku, niedyskryminacji i proporcjonalności*

2. Uwagi szczegółowe – model finansowania Usługi powszechnej w ustawie – Prawo telekomunikacyjne

Obowiązujący obecnie model finansowania kosztu netto świadczenia Usługi powszechnej został określony na gruncie ustawy – Prawo telekomunikacyjne w przepisach art. 95 – 99.

W związku z powyższym ewentualne modyfikacje powinny dotyczyć tych przepisów. PTC wskaże poniżej na argumenty uzasadniające zmianę przedmiotowych regulacji oraz wskaże propozycje odpowiednich zapisów w tym zakresie.

Podkreślić należy, iż model finansowania określony we wskazanych powyżej przepisach jest *modelem sztywnym* tj. to przedsiębiorca wyznaczony do świadczenia usługi powszechnej decyduje o przedmiocie wniosku o dopłatę poprzez określenie kwoty wnioskowanej dopłaty. W tym modelu nie istnieje możliwość wstępnej prezentacji lub raczej wstępnego badania poniesionych kosztów, po którym przedsiębiorca wyznaczony mógłby złożyć wniosek po wstępnej akceptacji regulatora lub po wstępnych ustaleniach z zobowiązanymi przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. Taka konstrukcja powoduje, iż samo złożenie wniosku o dopłatę powoduje określone konsekwencje po stronie przedsiębiorców zobowiązanych do dopłaty tj. bez względu na zasadność wniosku przedsiębiorcy ci muszą kalkulować w swoich rezerwach finansowych zasoby przeznaczone na ewentualną dopłatę. Zatem obecna

¹³ Bruksela, dnia 25.9.2008 KOM(2008) 572 wersja ostateczna KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW w sprawie drugiego przeglądu okresowego zakresu usługi powszechnej w sieciach i usługach łączności elektronicznej, zgodnie z art. 15 dyrektywy 2002/22/WE

konstrukcja bez względu na wynik postępowania w sprawie dopłaty powoduje blokowanie środków finansowych przedsiębiorców zobowiązanych do dopłaty.

Ocena czy funkcjonujący model usługi jest uzasadniony oraz czy samo ponoszenie kosztów przez przedsiębiorcę wyznaczonego uzasadnia dopłacanie przez cały rynek do jego działalności sprowadza się do analizy poszczególnych składników usługi powszechnej i odpowiedzieć sobie na pytanie, do czego tak naprawdę w obecnej rzeczywistości ma dopłacać określona część uczestników rynku telekomunikacyjnego. Wyniki TP wskazują na tendencję spadkową w zakresie linii stacjonarnych, na co wskazują wyniki TP z ostatnich 3 lat (2007 – 9 542; 2008 – 8 900; 2009 I półrocze – 8 613 łączy stacjonarnych).

Istotne jest również podkreślenie, iż elementy usługi powszechnej tj.:

1. przyłączenie pojedynczego zakończenia sieci w głównej lokalizacji abonenta z wyłączeniem sieci cyfrowej z integracją usług, zwanej dalej „ISDN”;
2. utrzymanie łącza abonenckiego z zakończeniem sieci, o którym mowa w pkt 1, w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych;
3. połączenia telefoniczne krajowe i międzynarodowe, w tym do sieci ruchomych, obejmujące także zapewnienie transmisji dla faksu oraz transmisji danych, w tym połączenia do sieci Internet;
4. udzielanie informacji o numerach telefonicznych oraz udostępnianie spisów abonentów;
5. świadczenie usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych – usługę tą świadczą wybrani przedsiębiorcy;

są świadczone przez wszystkich przedsiębiorców świadczących usługi w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej.

Oznacza to w praktyce, iż nie ma obecnie różnicy między przedsiębiorcą wyznaczonym (poza świadczeniem udogodnień dla osób niepełnosprawnych) a innymi przedsiębiorcami konkurującymi z TP. Taka sytuacja powoduje, iż faktyczni konkurenci TP, których produkty są tożsame oraz tańsze od produktów TP mają finansować działalność swojego największego konkurenta w branży.

PTC nie zna dokładnej treści wniosków przedsiębiorcy wyznaczonego w przedmiocie dopłaty do kosztów świadczenia usługi powszechnej. Jednak trudno uwierzyć, iż kwoty wskazane przez TP (568 milionów za lata 2006-2008) odpowiadają definicji kosztu netto usługi powszechnej tj. są kosztami, których przedsiębiorca wyznaczony nie poniósłby, gdyby nie miał obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

PTC proponuje, zatem zmianę w przepisach ustawy – Prawo telekomunikacyjne w Dziale III, Rozdziale 2 „Świadczenie Usługi powszechnej”;

Art. 95 otrzymuje brzmienie

„Art. 95. 1. Przedsiębiorcy wyznaczonemu zgodnie z art. 82 i art. 83 przysługuje dopłata do kosztu świadczenia przez niego „udogodnień dla osób niepełnosprawnych oraz świadczenia usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych” zwana dalej “dopłatą”.

2. Dopłatę ustala Prezes UKE w wysokości kosztu netto świadczenia udogodnień dla osób niepełnosprawnych. Koszt netto świadczenia udogodnień dla osób niepełnosprawnych oraz świadczenia usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych" dotyczy tylko kosztów, których przedsiębiorca wyznaczony nie poniósłby, gdyby nie miał obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

3. Kalkulacja kosztu netto, o którym mowa w ust. 2, powinna uwzględniać:

- 1) koszty bezpośrednio związane ze świadczeniem udogodnień dla osób niepełnosprawnych oraz świadczeniem usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych";
- 2) przychody ze świadczenia usługi powszechnej;
- 3) korzyści pośrednie związane ze świadczeniem udogodnień dla osób niepełnosprawnych oraz świadczeniem usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych..

4. Minister właściwy do spraw łączności określi, w drodze rozporządzenia, sposób obliczania kosztu netto świadczenia udogodnień dla osób niepełnosprawnych oraz świadczenia usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych, kierując się obowiązującymi w tym zakresie przepisami Unii Europejskiej."

Uzasadnienie

Jak zostało powyżej wykazane praktyczna różnica między przedsiębiorcą wyznaczonym a innymi dostawcami usług w publicznej sieci telefonicznej polega na świadczeniu przez przedsiębiorcę wyznaczonego udogodnień dla osób niepełnosprawnych oraz świadczenia usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych. Według Izby w tym zakresie dopłata jest jak najbardziej uzasadniona. W związku z powyższym powyższa propozycja zakłada ograniczenie zakresu dopłaty wyłącznie do kosztu świadczenia udogodnień dla osób niepełnosprawnych oraz świadczenia usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych.

Powyższa propozycja odpowiada wskazanym na wstępie niniejszego punktu założeniom tj. analiza sytuacji na polskim rynku telekomunikacyjnym wskazuje, iż tylko i wyłącznie finansowanie tych dwóch usług wchodzących do zestawu usługi powszechnej może być konieczne. Reszta wskazanych powyżej usług jest dostępna u większości dostawców publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych.

Obecny status usługi powszechnej skłania do zadania pytania, jaki jest efekt obowiązywania modelu Usługi powszechnej w obecnym kształcie a co za tym idzie, za co tak naprawdę musieliby płacić przedsiębiorcy zobowiązani do dopłaty.

Efekty świadczenia przez TP Usługi powszechnej w zakresie poszczególnych technologii usług wchodzących w skład Usługi powszechnej można przedstawić w następujący sposób.

Do zestawu usług stanowiących usługę powszechną zalicza się:

1. przyłączenie pojedynczego zakończenia sieci w głównej lokalizacji abonenta z wyłączeniem sieci cyfrowej z integracją usług, zwanej dalej „ISDN”;

EFEKTY

Usługa przyłączenia jest pewnego rodzaju podstawą w kontekście świadczenia pozostałych składników Usługi powszechnej. W tym zakresie Abonenci nie wybierają TP jako swojego dostawcy usług, co powoduje, iż zainteresowanie przyłączenie ze strony przedsiębiorcy wyznaczonego nie odgrywa swojej zasadniczej roli.

2. utrzymanie łącza abonenckiego z zakończeniem sieci, o którym mowa w pkt 1, w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych;

EFEKTY

Przedmiotowa usługa dostępna jest w ofertach wszystkich działających przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczących Usługi w publicznej sieci telefonicznej.

3. połączenia telefoniczne krajowe i międzynarodowe, w tym do sieci ruchomych, obejmujące także zapewnienie transmisji dla faksu oraz transmisji danych, w tym połączenia do sieci Internet;

EFEKTY

Przedmiotowe rodzaje połączeń dostępne są w ofertach wszystkich działających przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczących Usługi w publicznej sieci telefonicznej.

4. udzielanie informacji o numerach telefonicznych oraz udostępnianie spisów abonentów;

EFEKTY

Usługa informacji o numerach telefonicznych oraz spisu abonentów:

- jest zasilana milionami rekordów od zobowiązanych przedsiębiorców za najniższą możliwą opłatą;
- z dużym prawdopodobieństwem zostanie dofinansowana w ramach dopłaty do kosztu świadczenia Usługi powszechnej;
- w zakresie połączeń do OBN zostanie uczyniona w pełni rentowną (w zależności od przyjętego rozwiązania) po stronie TP w wyniku wdrożenia modelu rozliczeń maksymalnie korzystnego dla TP.

Trudno, zatem dostrzec negatywne konsekwencje dla TP w tym zakresie.

5. świadczenie udogodnień dla osób niepełnosprawnych;

EFEKTY

Dane zawarte w jednym z raportów dotyczących Usługi powszechnej w zakresie udogodnień dla osób niepełnosprawnych wskazuje, iż TP realizuje swoje obowiązki oraz faktycznie świadczy udogodnienia dla osób niepełnosprawnych.

http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=188&news_id=2415&layout=3&page=text

Zatem w tym zakresie efekty obciążenia TP tymi obowiązkami przynosi określone efekty oraz korzyści dla osób niepełnosprawnych.

6. świadczenie usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych.

EFEKTY

Raport w zakresie zaspokojenia potrzeb konsumentów na usługi realizowane za pomocą aparatów publicznych wskazuje, iż TP realizuje nałożone obowiązki a realizacja obowiązku przynosi określone efekty.

http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=412&news_id=5000&layout=3&page=text

IV. Określenie minimalnej liczby aparatów publicznych (w tym aparatów przystosowanych dla osób niepełnosprawnych)

PTC jest zdania, iż określanie obowiązku dotyczącego liczby aparatów publicznych uwzględniało w jak największym stopniu stanowisko przedsiębiorcy wyznaczonego w zakresie zapotrzebowania na usługę aparatów publicznych oraz ich wykorzystania. Przedmiotowy obowiązek z uwagi na małe zainteresowanie usługą powinien być w sposób konstruktywny modyfikowany przez Prezesa UKE, aby nie stanowił nieuzasadnionego obciążenia dla przedsiębiorcy wyznaczonego.

V. Usług powszechna ver. Porozumieni TP – UKE

W dniu 22 października 2009 roku Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Telekomunikacja Polska S.A. („TP”) zawarły Porozumienie na mocy, którego zostały zmienione obowiązki regulacyjne TP, w tym zamrożone zostały opłaty wszystkich usług hurtowych poddanych regulacji na okres do końca 2012 roku. Zmiana obowiązków regulacyjnych w zakresie kontroli opłat odbyła się bez przeprowadzenia analizy uzasadniającej zmianę obowiązków, czy też zwyczajowej Oceny Skutków Regulacji. Uzasadnieniem dla tych decyzji wydaje się są zobowiązania inwestycyjne TP związane z budową/modernizacją sieci dostępowej. Jednakże znaczna część zamrożonych opłat usług hurtowych mają mały związek z prowadzonymi inwestycjami (np. usługi zakończenia połączenia głosowego). W ten sposób Regulator dofinansowuje kosztem innych operatorów Grupę Kapitałową TP. Jednocześnie zamrożenie opłat hurtowych nie mających związku z prowadzonymi przez TP inwestycjami przypomina sytuację z początku okresu liberalizacji rynku telekomunikacyjnego, gdy nowo-wchodzący operatorzy zobowiązani byli do płacenia TP tzw. „opłaty z tytułu deficytu dostępu”. Opłata ta miała pokryć TP koszty z tytułu prowadzenia/rozwijania usług w sieci dostępowej.

Podsumowując obecny stan regulacji sektora telekomunikacyjnego można dojść do następujących wniosków:

- przepisy związane ze świadczeniem usługi powszechnej nie funkcjonują prawidłowo, zaś obciążenia wynikające z niewykonywania przez TP obowiązków związanych ze

świadczeniem usługi powszechnej obciążają operatorów (w postaci dedykowania coraz większych środków finansowych na potencjalne dopłaty);

- Porozumienie TP – UKE zamraża stawki wszystkich usług hurtowych TP bez związku z prowadzonymi inwestycjami, co powoduje iż operatorzy ponoszą dodatkową opłatę, która może przypominać tzw. „opłatę z tytułu deficytu dostępu”;

W konsekwencji Telekomunikacja Polska S.A. uzyskuje zdecydowane wsparcie ze strony administracji państwowej przy jednoczesnym minimalnym poziomie realizacji obowiązków na niej ciążących. Wsparcie to odbywa się nie ze środków budżetowych Państwa ale środków finansowych operatorów telekomunikacyjnych. Oceniamy, iż ta sytuacja wymaga pilnej zmiany.