

Franciszek Kamiński

Komunikacja szerokopasmowa w planach naprawy gospodarczej Unii Europejskiej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 67, 449-456

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

FRANCISZEK KAMIŃSKI

Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy

KOMUNIKACJA SZEROKOPASMOWA W PLANACH NAPRAWY GOSPODARCZEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

W wyniku kryzysu gospodarczego w latach 2008–2009 gospodarka Unii Europejskiej doznała poważnego załamania. Sytuacja kryzysowa ujawniła słabe strony dotychczasowej polityki na rzecz ukształtowania społeczeństwa informacyjnego w UE, a w szczególności niewystarczające wykorzystanie technik informacyjno-komunikacyjnych¹. W dokumentach UE dotyczących naprawy gospodarczej podkreślono konieczność zwracania większej uwagi na efekty pośrednie telekomunikacji w gospodarce i życiu społecznym Wspólnoty².

W referacie omówiono szczególną pozycję komunikacji szerokopasmowej w naprawie gospodarki Wspólnoty i nadania jej nowych impulsów rozwojowych w procesie kształtowania społeczeństwa informacyjnego. Podkreślono znaczenie aktywnej polityki państwa w realizacji planów upowszechnienia dostępu do usług komunikacji szerokopasmowej.

¹ Komunikat Komisji *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna, Bruksela, 3.03.2010.

² Kamiński F., *Regulacja sektorowa ex ante a efekty pośrednie telekomunikacji*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 597, Ekonomiczne Problemy Usług nr 57, Szczecin 2010, s. 753–761.

1. Komunikacja szerokopasmowa jako instrument naprawy gospodarczej

Rada Europejska w konkluzjach z posiedzenia w dniach 19–20.03.2009 roku³ podkreśliła kluczową rolę rozwoju telekomunikacji i szerokopasmowego Internetu dla gospodarki UE, a tym samym konieczność podjęcia wysiłku inwestycyjnego w sektorze komunikacji elektronicznej (pkt 17):

Rada Europejska przypominała o kluczowej roli rozwoju telekomunikacji i szerokopasmowego Internetu w kontekście europejskich inwestycji, tworzenia miejsc pracy oraz ogólnej naprawy gospodarczej. Uwzględniając ryzyko podejmowane przez inwestujące przedsiębiorstwa, należy promować efektywne inwestycje i innowacje w zakresie nowej i wzmocnionej infrastruktury. W tym celu należy umożliwiać powstawanie różnych form współpracy między inwestorami a podmiotami ubiegającymi się o dostęp do środków, aby zdywersyfikować ryzyko związane z inwestowaniem; jednocześnie należy zapewnić utrzymanie konkurencyjnej struktury całego rynku oraz przestrzeganie zasady niedyskryminacji.

Rozwój społeczeństwa informacyjnego w powiązaniu z naprawą gospodarczą wymaga powszechnego udostępnienia nowoczesnych technik informacyjno-komunikacyjnych. Ten aspekt został uwypuklony w komunikacie Komisji⁴:

Jednym z najważniejszych narzędzi współczesnej gospodarki są łącza szerokopasmowe. [...] Nie wszyscy mogą jednak korzystać z tych dobrodziejstw – istnieją społeczności, którym rynek nie zapewnił do nich dostępu ze względu na rozproszenie ludności i wysokie koszty. Istnieją również obszary, na których konieczna jest modernizacja łączy szerokopasmowych wczesnej generacji, by szybkość Internetu odpowiadała dzisiejszym oczekiwaniom. Dlatego też w europejskim planie naprawy gospodarczej wyznaczono cel zakładający rozwój sieci szerokopasmowych i objęcie ich zasięgiem 100 procent terytorium do 2010 roku.

W celu przezwyciężenia skutków kryzysu w latach 2008–2009 i zapewnienia dalszego rozwoju gospodarczego i społecznego UE opracowano strategię *Europa 2020*⁵, w której wymieniono jako środek naprawy komunikację szerokopasmową dla wszystkich, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich. Jednym z siedmiu projektów przewodnich tej strategii jest *Europejska agenda cyfrowa*⁶, która zawiera następujące zadania:

- stworzenie jednolitego rynku cyfrowego,

³ Rada Europejska w Brukseli 19 i 20 marca 2009 r. – *Konkluzje prezydencji*, 7880/09.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Inwestowanie w przyszłość Europy*, KOM(2009) 36 wersja ostateczna, Bruksela, 28.1.2009.

⁵ Komunikat Komisji „*Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego..., op. cit.*”

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejska agenda cyfrowa*, KOM(2010) 245 wersja ostateczna/2, Bruksela, 26.8.2010.

- maksymalizacja wykorzystania technik informacyjno-komunikacyjnych w gospodarce i życiu społecznym Wspólnoty,
- upowszechnienie szybkiego Internetu i aktywny dostęp gospodarstw domowych i przedsiębiorstw do produktów cyfrowych.

Realizacja *Europejskiej agendy cyfrowej* ma zagwarantować powszechną dostępność komunikacji szerokopasmowej o wysokich parametrach jakościowych do 2020 roku:

- dla wszystkich do 2013 roku – szerokopasmowy dostęp do Internetu,
- dla wszystkich zainteresowanych użytkowników – dostęp do łączy o przepustowości 30 Mb/s i więcej,
- dla co najmniej 50% europejskich gospodarstw domowych – dostęp do łączy o przepustowości powyżej 100 Mb/s.

2. Rola państwa w rozwoju społeczeństwa informacyjnego

Przytoczone dokumenty Rady Europejskiej i Komisji zawierają trafne oceny oddziaływania sektora komunikacji elektronicznej na życie gospodarcze, społeczne oraz pojedynczych mieszkańców Wspólnoty, na kształtowanie zrębów społeczeństwa informacyjnego. Pomyślna realizacja zamierzeń będzie wymagać nakładów inwestycyjnych w wysokości ok. 300 mld euro, które, zgodnie z zasadami polityki gospodarczej i finansowej Wspólnoty, mają być pokryte przez inwestorów prywatnych, a w pierwszym rzędzie przez operatorów zasiedziały. Obecnie inwestycje operatorów zasiedziały wynoszą około dwóch trzecich ogółu wydatków na środki trwałe w Europie⁷. W programie naprawy gospodarczej UE przewidziano możliwość udzielenia wsparcia finansowego przez państwa członkowskie projektom inwestycyjnym związanym z rozwojem sieci światłowodowych, ale zakres tej pomocy jest poważnie ograniczony i obwarowany wymogiem przestrzegania zasad konkurencji w sektorze komunikacji elektronicznej⁸.

Analiza dokumentów UE wykazuje, że w dalszym ciągu zostaje utrzymana rola państwa jako obserwatora wydarzeń w sektorze komunikacji elektronicznej, na które wpływa przede wszystkim za pomocą instrumentów prawnych i polityki regulacyjnej. Obowiązujące kryteria polityki liberalizacji i konkurencji w odniesieniu do rynku komunikacji elektronicznej zostały ukształtowane w latach 90. ubiegłego wieku na podstawie realiów rynkowych w państwach członkowskich UE-15 (tj. przed rozszerzeniem UE w maju 2004 roku) i nie uległy od tego czasu znaczącym zmianom. Są one następujące:

⁷ *First Annual Economic Report*, ETNO, Idate, November 2010.

⁸ Komunikat Komisji: *Wytyczne wspólnotowe w sprawie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych* (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE C 235, 30.09.2009, s. 7–25.

- Kryterium I: Urynkowanie telekomunikacji publicznej;
- Kryterium II: Prymat zasady wspierania konkurencji;
- Kryterium III: Ograniczenie obszaru obecności państwa w sektorze komunikacji elektronicznej;
- Kryterium IV: Utrzymanie zasady powszechnej dostępności i przystępności usług podstawowych w telekomunikacji;
- Kryterium V: Maksymalne udostępnienie sieci operatorów zasiedziałych do świadczenia usług komunikacji elektronicznej przez operatorów alternatywnych;
- Kryterium VI: Stopień zaspokojenia bieżących potrzeb oraz skala zadowolenia użytkowników i konsumentów jako podstawa oceny skuteczności oraz poprawności prowadzonej polityki.

Na podstawie tych kryteriów opracowuje się zasady polityki regulacyjnej dla sektora komunikacji elektronicznej. Na obecnym etapie o tej polityce decyduje pakiet regulacyjny 2009, z uwzględnieniem odpowiednich zaleceń i wytycznych Komisji Europejskiej⁹. Oznacza to, że państwo członkowskie dysponuje przede wszystkim instrumentami prawnymi, które służą do decydowania o wykorzystaniu gotowych inwestycji powstałych przeważnie bez jego udziału.

W literaturze przedmiotu można napotkać wiele wypowiedzi na temat roli państwa w kreowaniu infrastruktury telekomunikacyjnej następnej generacji z przeznaczeniem na rozwój komunikacji szerokopasmowej o wysokich wskaźnikach jakościowych. Podkreśla się, przywołując przykład Japonii i Korei Płd., a ostatnio także Australii¹⁰, że budowa infrastruktury na potrzeby szerokopasmowego Internetu o zasięgu krajowym wymaga poważnego zaangażowania państwa zarówno w wymiarze prawnym, jak i finansowym. W tabeli 1 przedstawiono poglądowo związek między zasięgiem komunikacji szerokopasmowej o większej przepustowości a polityką państwa:

- aktywną politykę skierowaną na rozwój krajowej komunikacji szerokopasmowej prowadzi państwo sternik;
- politykę wspierającą rozwój sektora komunikacji szerokopasmowej prowadzi państwo pomocnik;
- bierną politykę wobec komunikacji szerokopasmowej prowadzi państwo obserwator.

⁹ Zalecenie Komisji z dnia 17 grudnia 2007 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji ex ante zgodnie z Dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Tekst mający znaczenie dla EOG), (2007/879/WE), Dz. Urz. UE L 344, 28.12.2007, s. 65–69. Zalecenie Komisji z dnia 20 września 2010 r. w sprawie regulowanego dostępu do sieci dostępu nowej generacji (Tekst mający znaczenie dla EOG), (2010/572/UE), Dz. Urz. UE L 251, 25.09.2010, s. 35–48.

¹⁰ Rząd Australii popiera projekt budowy ogólnokrajowej sieci światłowodowej z wykorzystaniem środków publicznych i prywatnych.

Tabela 1

Zależność zasięgu komunikacji szerokopasmowej o większej przepustowości od polityki państwa

| | Jakościowa ocena zasięgu | Rola państwa | Przykłady |
|--|--------------------------|--------------------|----------------------|
| Zasięg komunikacji szerokopasmowej o większej przepustowości | duży | Państwo sternik | Japonia, Korea Płd., |
| | średni | Państwo pomocnik | Norwegia, Szwecja |
| | mały | Państwo obserwator | UE, USA |

Źródło: Na podstawie inspiracji *Digital highways – The role of government in 21st-century infrastructure*, Booz & Co¹¹.

3. Komunikacja szerokopasmowa w planach Wielkiej Brytanii i Niemiec

Wielka Brytania. W czerwcu 2009 roku rząd Wielkiej Brytanii ogłosił plan cyfryzacji kraju *The Digital Britain Report*¹². Dokument ten zawiera strategiczny ogląd sytuacji w gospodarce i społeczeństwie brytyjskim z punktu widzenia potrzeb rozwojowych gospodarki opartej na wiedzy oraz społeczeństwa informacyjnego. Na podstawie analizy sytuacji społeczno-gospodarczej kraju oraz przewidywanej tendencji zmian w skali globalnej uznano, że gospodarka cyfrowa stanowi klucz do pomyślnego rozwoju gospodarczego, społecznego i socjalnego kraju. Strategiczny plan rozwoju Wielkiej Brytanii zakłada maksymalne wyeksponowanie możliwości gospodarki cyfrowej w średnio- i długoterminowej perspektywie. U podstaw planu leży założenie, że nie wolno pozostawić zadania rozwoju gospodarczego i społecznego kraju jedynie działaniu mechanizmów rynkowych. Wielka Brytania potrzebuje aktywnej polityki przemysłowej, aby móc w maksymalnym stopniu wykorzystać sposobności, jakie stwarza rewolucja cyfrowa w gospodarce i życiu społeczeństwa.

W planie *Digital Britain* sformułowano następujące zadania główne, związane ze stanem infrastruktury komunikacji elektronicznej kraju:

1. zapewnienie powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu (podstawowy dostęp o przepustowości 2 Mbit/s, pożądaný dostęp o przepustowości 50 Mbit/s);
2. stworzenie przyjaznego otoczenia prawnego dla działalności inwestycyjnej i innowacyjnej w obszarze cyfrowej zawartości, aplikacji i usług;

¹¹ Friedrich R., Sabbagh K., El-Darwiche B., Singh M.: *Digital highways – The role of government in 21st-century infrastructure*, Booz & Co, 2009. www.booz.com/media/file

¹² *Digital Britain*, Final Report, June 2009, Presented to Parliament by The Secretary of State for Culture, Media and Sport and the Minister for Communications, Technology and Broadcasting. By Command of Her Majesty.

3. zapewnienie bogatego zestawu usług publicznych o wysokiej jakości, w tym na potrzeby w pełni funkcjonalnej administracji elektronicznej.

Pełna realizacja programu *Digital Britain* stoi pod znakiem zapytania z powodu poważnych trudności finansowych kraju.

Niemcy. W lutym 2009 roku rząd federalny przedstawił strategiczny plan budowy sieci szerokopasmowych w Niemczech w latach 2009–2014: *Breitbandstrategie der Bundesregierung*¹³. Punktem wyjścia programu jest uznanie szerokopasmowego Internetu za podstawowy czynnik rozwoju społeczeństwa i gospodarki na obecnym etapie. Sieci szerokopasmowe o znacznej przepustowości są tak samo nieodzowne jak np. sieci dostawy gazu, wody czy elektryczności. Szczególną rolę usługi szerokopasmowe odgrywają w życiu obszarów wiejskich, gdyż sprzyjają powstawaniu nowych przedsiębiorstw i prowadzeniu działalności biznesowej. Jednak właśnie na obszarach wiejskich jest znaczna liczba białych plam internetowych, tzn. gmin o niskiej dostępności szerokopasmowego Internetu. W ocenie rządu stan infrastruktury komunikacji elektronicznej kraju jest dobry i pozwala na wysunięcie ambitnych planów zapewnienia wszystkim gospodarstwom domowym dostępu do Internetu o dużej przepustowości. Program zakładał, że do końca 2010 r. należy zapewnić powszechny dostęp o przepustowości przynajmniej 1 Mbit/s, a do 2014 r. należy stworzyć warunki umożliwiające korzystanie przez 75% gospodarstw domowych z szerokopasmowego dostępu o przepustowości co najmniej 50 Mbit/s.

Zdaniem rządu w stosunku do planowanych inwestycji i budowy nowych szerokopasmowych infrastruktur zasadniczo wystarczą elastyczne ramy prawne, które powinny wziąć pod uwagę postulaty zgłaszane ze strony rynku dotyczące polepszenia bezpieczeństwa planowania i realizacji inwestycji. W związku z tym rząd federalny planuje wydłużenie ważności analizy rynku z dwóch do trzech lat. Rząd sformułował następujące wymagania pod adresem polityki regulacyjnej:

- Ekonomiczne i prawne bezpieczeństwo planowania inwestycji z uwagi na ich długi okres realizacji.
- Umiarkowane oprocentowanie własnego kapitału na potrzeby regulacji opłat za usługi dostępu, z uwzględnieniem, w razie konieczności, ryzyka inwestycyjnego.
- Odpowiednie, zgodne z zasadami konkurencji, współkorzystanie z infrastruktury, z którym będzie można uzyskać redukcję związanego z tym ryzyka.
- Nieodzowna przejrzystość planowanych przekształceń sieci przez uczestników rynku.

Realizacja wytycznych rządu przez regulatora *Bundesnetzagentur* napotkała sprzeciw ze strony Komisji Europejskiej.

¹³ *Breitbandstrategie der Bundesregierung*, 2009, www.bmwi.de

Podsumowanie

W opracowaniu przedstawiono strategiczne znaczenie komunikacji szerokopasmowej w programach naprawy gospodarczej Unii Europejskiej i jej członków. Jednocześnie obserwuje się niespójność postawionych celów z instrumentami realizacji, gdyż państwo odgrywa rolę obserwatora, a otoczenie regulacyjne nie sprzyja podejmowaniu wieloletnich kapitałochłonnych inwestycji. Dynamiczne poważne zmiany techniki oraz rynków wymagają elastycznego otoczenia prawnego. Jest to tym bardziej ważne, że przemianom w sektorze komunikacji elektronicznej towarzyszą pozytywne efekty pośrednie, wydatnie sprzyjające funkcjonowaniu całej gospodarki oraz życiu społecznym.

Literatura

1. *Breitbandstrategie der Bundesregierung, 2009*, www.bmwi.de
2. *Digital Britain, Final Report*, June 2009, Presented to Parliament by The Secretary of State for Culture, Media and Sport and the Minister for Communications, Technology and Broadcasting. By Command of Her Majesty.
3. *First Annual Economic Report*, ETNO, Idate, November 2010.
4. Friedrich R., Sabbagh K., El-Darwiche B., Singh M.: *Digital highways – The role of government in 21st-century infrastructure*. Booz & Co, 2009. www.booz.com/media/file
5. Kamiński F., *Regulacja sektorowa ex ante a efekty pośrednie telekomunikacji*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 597, Ekonomiczne Problemy Usług nr 57, Szczecin 2010.
6. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Inwestowanie w przyszłość Europy*, KOM(2009) 36, wersja ostateczna, Bruksela, 28.01.2009.
7. Komunikat Komisji: *Wytyczne wspólnotowe w sprawie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych*, (Tekst mający znaczenie dla EOG), (2009/C 235/04), Dz. Urz. UE C 235, 30.09.2009.
8. Komunikat Komisji *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna, Bruksela, 3.03.2010.
9. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejska agenda cyfrowa*, KOM(2010) 245 wersja ostateczna/2, Bruksela, 26.08.2010.
10. Rada Europejska w Brukseli 19 i 20 marca 2009 r. – *Konkluzje prezydencji*, 7880/09.

11. Zalecenie Komisji z dnia 17 grudnia 2007 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji ex ante zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Tekst mający znaczenie dla EOG), (2007/879/WE), Dz. Urz. UE L 344, 28.12.2007.
12. Zalecenie Komisji z dnia 20 września 2010 r. w sprawie regulowanego dostępu do sieci dostępu nowej generacji (Tekst mający znaczenie dla EOG), (2010/572/UE), Dz. Urz. UE L 251, 25.09.2010.

BROADBAND COMMUNICATIONS IN THE EU ECONOMY RECOVERY PLANS

Summary

The paper presents the special role played by broadband communications in the European Union economy recovery and as development triggers in information society creation. Active state policy has been pointed out as important for implementation plans related to universal access to broadband communications services.

Translated by Franciszek Kamiński