

Piotr Szkudlarek

Separacja funkcjonalna jako narzędzie polityki regulacyjnej państwa na rynku komunikacji elektronicznej w Polsce

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 19, 49-66

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.

Piotr Szkudlarek

**SEPARACJA FUNKCJONALNA
JAKO NARZĘDZIE POLITYKI REGULACYJNEJ PAŃSTWA
NA RYNKU KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ W POLSCE**

Wstęp

Telefonia stacjonarna w Polsce jest poddawana szczególnej regulacji sektorowej. Wynika ona z zajmowania ważnej pozycji rynkowej przez byłego monopolistę, jakim jest Telekomunikacja Polska SA (TP SA, TP). Jednym z nowych narzędzi regulacji stosowanym w Unii Europejskiej na tym rynku jest separacja funkcjonalna (SF). Celem artykułu jest ocena zasadności zastosowania takiego instrumentu w segmencie telefonii stacjonarnej w Polsce.

Celowi temu podporządkowano układ artykułu. Na początku przedstawiono wybrane zagadnienia teorii regulacji. W kolejnej części zaprezentowano kwestie separacji funkcjonalnej i jej implementacji na rynku komunikacji elektronicznej w Polsce. Następnie przeprowadzono analizę porównawczą z Kartą równoważności TP SA (KR). Zaprezentowano wybrane wielkości opisujące stan rozwoju telefonii stacjonarnej w Polsce. Na ich podstawie podjęto próbę oceny zasadności przeprowadzenia w Polsce SF.

1. Regulacja jako narzędzie realizacji ekonomicznej funkcji państwa

Pojęcie regulacja jest wykorzystywane w wielu dziedzinach nauki. Dla przykładu w naukach prawnych regulacja to porządkowanie pewnej dziedziny życia według zasad i prawideł ustalonych w normach prawnych. Regulacja polega na formułowaniu przez ustawodawcę określonych norm prawnych, czyli dyrektywnych (wiązących) wzorców zachowań¹. W ekonomii regulacja to określona metoda, wykorzystywana do koordynowania zachowań podmiotów gospodarczych i alokacji zasobów². Można również stwierdzić, że regulacja oznacza ogólne zasady lub reguły porządku społeczno-ekonomicznego, takie jak sposób alokowania zasobów, typ własności zasobów, dystrybuowanie produktu krajowego brutto³. Regulacja jest zatem częścią polityki państwa, która ma na celu oddziaływanie za pomocą określonego wachlarza instrumentów na procesy decyzyjne w całej gospodarce bądź w jej wybranych sektorach. Dotyczy to szczególnie tych sektorów, które są określane jako publicznie użyteczne.

W literaturze wyróżnia się różne rodzaje regulacji i różne motywy ich wprowadzania. Można mówić o regulacjach ze względów ekonomicznych, dotyczących kontroli cen, warunków wejścia wyjścia z gałęzi, rodzaju produktów itd. lub o regulacjach związanych z dobrobytem społecznym, mających formę wymogów bezpieczeństwa, jakości, ochrony środowiska, konsumenta itd. Wśród motywów uzasadniających regulację wymienia się niedostatki (nieefektywność) rynkowe związane z efektami zewnętrznymi na rynkach produktów i czynników produkcji, problem dóbr prywatnych i publicznych, problem monopolii naturalnych, wymogi dostarczania usług powszechnych po rozsądnych cenach, grę polityczną w warunkach wyboru publicznego. Regulacje są zatem wykorzystywane przez państwo do pełnienia określonych funkcji, takich jak tworzenie ładu prawnego dla funkcjonowania gospodarki rynkowej, do celów alokacyjnych, redystrybucyjnych, przestrzennych, a także

¹ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 37.

² P. Jasiński, *Regulacja a transformacja systemowa. Zarys problematyki*, INE PAN, Warszawa 1996, s. 35.

³ W. Jakóbiak, *Zmiany systemowe a struktura gospodarki w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 18–19.

politycznych związanych z grą na rynku politycznym, opisaną przez teorię wyboru publicznego⁴.

Regulacja może mieć wymiar sektorowy lub horyzontalny. W artykule skupiono się na jej pierwszym wymiarze. Teoria regulacji sektorów definiuje regulację jako model, w którym wyznaczona instytucja rządowa kontroluje większość z niżej wymienionych elementów działalności⁵: system wchodzenia do sektora, liczbę przedsiębiorstw, poziom i strukturę cen, poziom rentowności, możliwości wzrostu firm. W artykule zawężono więc definicję regulacji jedynie do tych instrumentów, które dotyczą wybranego sektora gospodarki.

W ostatnim czasie dużo miejsca poświęcano regulacjom w tak zwanych sektorach sieciowych. Dotyczy to także telekomunikacji. Warto przy okazji wspomnieć, że sektor ten przez wiele dekad działał w warunkach monopolu. Wynikało to z przekonania, że tylko dzięki osiągnięciu ekonomii skali monopolista jest w stanie zagwarantować dostępność określonych usług (co oczywiście nie było prawdą). Postępujące zmiany na rynku, zwłaszcza zmiany własnościowe, struktury rynku, a także techniczne i technologiczne, doprowadziły pod koniec XX wieku do otwarcia rynków na nowe podmioty, a proces regulacji nabrał wymiaru regulacji na rzecz konkurencji. W sektorze tym państwo określa i stosuje specyficzną, regulacyjną politykę sektorową za pomocą organu regulacyjnego, jakim jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE). Regulator wykonuje zadania i realizuje cele za pomocą określonych instrumentów regulacyjnych. Dotyczy to w szczególności kreowania konkurencji. Proces ten jest nadal zakłócany przez silną pozycję rynkową byłego narodowego monopolisty.

Należy wspomnieć, że prowadzona w gospodarce rynkowej regulacja może wywoływać pewne fundamentalne kontrowersje. Racjonalność podejmowanych decyzji w warunkach ograniczoności zasobów wymusza konieczność zagwarantowania swobody działania. Jest oczywiste, że każdą działalność ograniczają pewne formalne warunki. Z tego powodu mylne jest utożsamianie swobody gospodarczej z brakiem reguł gospodarowania. Sytuacja jest bardziej złożona w kontekście pełnienia przez państwo określonej funkcji, czyli prowadzenie polityki regulacyjnej.

⁴ *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, Wydawnictwo prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 48.

⁵ M. Utton, *The Likely Impact of Deregulation on Industrial Structures and Competition in the Community*, Final report by Economists Advisory Group Ltd, European Commission, Luxemburg 1987, s. 19, za: *Konkurencja...*, s. 49.

Regulacja na rzecz konkurencji może być oceniana jako antykonkurencyjna, gdyż jej skutkiem jest nierówne traktowanie poszczególnych podmiotów na rynku. Odnosi się to szczególnie do podmiotów, które bezpośrednio podlegają regulacjom, oznacza bowiem, że regulacji towarzyszy redystrybucja dochodu nawet wówczas, gdy nie jest jej celem⁶. Aby zatem nie dopuścić do sytuacji, w której regulacja staje się narzędziem zbyt dużej redystrybucji dochodów, a także hamującym konkurencję, konieczna jest duża precyzja działania regulatora poparta wnikliwą analizą podległego mu rynku. Tacy krytycy regulacji, jak R. Nader, twierdzą, że „nikt nie bierze pod uwagę faktu, że komisje regulacyjne dogadują się z firmami, których działanie powinny regulować i robią to na koszt społeczeństwa”⁷. Można jednak przyjąć takie założenie, że pewne regulacje mają sprzyjać osiągnięciu racjonalności albo dawać pewne ramy, które mają sprzyjać tej racjonalności.

Na rynku komunikacji elektronicznej w Polsce regulacja jest traktowana jako forma stymulowania konkurencji za pomocą określonych instrumentów. Ma to na celu doprowadzenie do powstania konkurencyjnego rynku, pogodzenia interesów podmiotu o znaczącej pozycji na rynku z interesami podmiotów wchodzących w kontekście dobra konsumenta. Regulacja ma za zadanie chronienie interesów publicznych oraz gwarantować możliwość zaspokojenia potrzeb społecznych. Z kolei według TP SA regulacja w dość istotny sposób ingeruje w działalność operatora i określa swobodę jego zachowań. Nie budzi zatem zdziwienia fakt, że były monopolista sceptycznie odnosi się do planowanej SF, która w zdecydowany sposób może zmienić sytuację na rynku telekomunikacyjnym w Polsce.

2. Separacja funkcjonalna

Nowym instrumentem w polityce regulacyjnej na rynku komunikacji elektronicznej w UE jest SF części hurtowej od części detalicznej. Uznano bowiem, że dotychczas stosowane instrumenty regulacyjne nie doprowadziły do wyeliminowania istniejących barier w rozwoju rynku wynikających na przykład z integracji pionowej operatorów zasiedziałych lub asymetrii informacji. Komisja Europejska zdecydowała się więc dać regulatorom możliwość podziału operatora o znaczącej pozycji rynkowej (operatora zasiedziałego), do czego furtką ma być nowy zapis w dyrektywie

⁶ S. Kruk, *Podstawy teorii regulacji*, „Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji” 2003, nr 3, s. 2.

⁷ E. Monsfield, *Podstawy mikroekonomii*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2002, s. 196.

o dostępie⁸. Po wykorzystaniu tego instrumentu w obrębie struktury organizacyjnej operatora powstaje odrębna jednostka biznesowa, która sprawuje nadzór i kontrolę nad siecią dostępową operatora zasiedziałego i opierając się na posiadanych zasobach sieciowych, świadczy wybrane usługi hurtowe zgodnie z zasadą równego dostępu (EoI, czyli *Equivalence of Input*)⁹, zarówno operatorom alternatywnym jak i jednostkom wewnętrznym. Taka forma separacji jest wdrażana w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii na mocy porozumienia między operatorem zasiedziałym a regulatorem. Alternatywą separacji funkcjonalnej jest separacja strukturalna albo własnościowa. W pierwszym przypadku istota takiego podziału polega na tym, że operator zasiedziały wydziela swoje sieci (jedynie sieć dostępową lub szkieletową i dostępową) jako osobną jednostkę prawną, mającą odrębnego właściciela. Taka forma podziału jest przedmiotem analiz w Irlandii. W przypadku separacji własnościowej, w odróżnieniu od separacji strukturalnej, dokonuje się wyodrębnienia i sprzedaży nowej jednostki organizacyjnej innym udziałowcom w celu wyeliminowania powiązań kapitałowych. Taki podział powinien całkowicie wyeliminować problem dyskryminacji¹⁰.

W tych krajach, w których już przeprowadza się separację, zwracano uwagę na fakt, że skłonność do dyskryminacji jest skutkiem pionowej integracji operatora zasiedziałego. W każdym przypadku stwierdzono, że dotychczasowe regulacje *ex-ante* (obowiązki równego traktowania i nied dyskryminacji, regulacje cenowe itp.) nie pozwoliły i w przyszłości nie pozwolą wyeliminować możliwości i skłonności do dyskryminacji operatorów alternatywnych przez operatora zasiedziałego. W krajach tych regulatorzy stwierdzili także, że separacja funkcjonalna jest odpowiednim środkiem zaradczym¹¹.

⁸ Hogan Hartson LLP, *Analysys, Preparing the Next Steps oof Electronic Communications Regulatory Framework*, Final report for the European Commission, 2006.

⁹ Innym rozwiązaniem jest zasada EoO (*Equivalence of Output*). W tym przypadku proces realizacji usług hurtowych dla operatorów alternatywnych nie musi przebiegać tak samo jak przy świadczeniu usług w ramach jednostek wewnętrznych operatora zasiedziałego. Ustanawia się przy tym listę wskaźników efektywności w celu kontroli, czy realizacja usług hurtowych daje takie same rezultaty dla OA jak i działów wewnętrznych OZ.

¹⁰ Raport pt. *Analiza funkcjonalnej separacji Telekomunikacji Polskiej SA*, KPMG Advisory, Kancelaria Grynhoff, Woźny, Maliński, Instytut Łączności, Warszawa, listopad 2008, s. 15.

¹¹ *Ibidem*, s. 136.

Mając już pewną minimalną wiedzę na temat praktycznego zastosowania tego instrumentu regulacji, należy zwrócić uwagę na kilka kluczowych elementów, które mogą wpłynąć na skuteczność jego wprowadzenia:

- a) realizacja odrębnych celów strategicznych jednostki wydzielonej, niezależnych od celów biznesowych operatora zasiedziałego, a ukierunkowanych na wspieranie rozwoju rynku detalicznego;
- b) powołanie odrębnego zarządu jednostki wydzielonej;
- c) wprowadzenie odrębnego systemu motywacyjnego dla pracowników jednostki wydzielonej;
- d) zastosowanie zasad EoI do kluczowych rynków hurtowych, zapewniające równość w realizacji procesów uruchamiania usług hurtowych oraz naprawy usterek i awarii na rzecz operatorów alternatywnych i działów wewnętrznych operatora zasiedziałego;
- e) wprowadzenie zasady tak zwanych chińskich murów celem zablokowania przepływu informacji w ramach struktury operatora zasiedziałego;
- f) ustanowienie organu nadzoru nad funkcjonowaniem jednostki wydzielonej;
- g) wprowadzenie systemu raportowania kluczowych wskaźników działalności jednostki wydzielonej celem monitorowania stosowania przez nią zasady EoI¹².

Wdrożenie tego szczególnego środka pozwala regulatorowi na osiągnięcie celów, którymi są wspieranie równoprawnej i skutecznej konkurencji w świadczeniu usług telekomunikacyjnych, a także zapewnienie użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych. Rozwiązanie to może być również korzystne dla przedsiębiorcy, na którego został nałożony ten obowiązek, gdyż skuteczne wdrożenie funkcjonalnej separacji może się przyczynić do osłabienia regulacji na rynkach detalicznych¹³.

Na rynku dostępu hurtowego do usług telekomunikacyjnych w Polsce są stosowane różne instrumenty polityki regulacyjnej, między innymi obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków o dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej,

¹² *Ibidem*, s. 136–142.

¹³ *Czy podział operatora jest potrzebny*, strona UKE, 2007-11-22, ostatnia aktualizacja: 2008-03-27 15:45, http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=310&news_id=2600&layout=3&page=text.

obowiązek równego traktowania przedsiębiorców w dostępie do infrastruktury telekomunikacyjnej, obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów czy obowiązek przedstawiania oferty ramowej. Wszystkie te instrumenty mają na celu kreowanie na rynku konkurencji i polepszanie dostępności usług użytkownikom końcowym, a także wymuszenie na operatorze o znaczącej pozycji na rynku (w tym przypadku TP) stosowania zasady niedyskryminacji.

W Polsce nałożenie specjalnych obowiązków regulacyjnych, w tym SF, przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest możliwe w świetle art. 44 ustawy Prawo telekomunikacyjne¹⁴ po spełnieniu następujących przesłanek:

- a) wystąpieniu szczególnych okoliczności, uzasadniających nałożenie nietypowego obowiązku;
- b) zgody Komisji Europejskiej na zastosowanie takiego środka regulacyjnego.

Możliwość zastosowania tego instrumentu regulacji jest oparta na art. 8 ust. 3 i 4 Dyrektywy o dostępie¹⁵. Wprowadzenie tego instrumentu wymaga zgody Komisji Europejskiej, uzależnionej od stwierdzenia, że środek ten jest adekwatny, uzasadniony oraz proporcjonalny, a dotychczas stosowane środki nie wyeliminowały i nie dają szansy wyeliminowania stwierdzonej bariery w postaci antykonkurencyjnej postawy TP¹⁶.

Prezes UKE rozważa dwa modele podziału funkcjonalnego TP. Jeden przewiduje powstanie trzech odrębnych jednostek:

- a) Jednostki Wydzielonej (JW), która będzie zarządzała zasobami sieci dostępowej (budynki, kanalizacja oraz sieć dostępowa z elementami czynnymi i usługowymi);
- b) Jednostki Sprzedaży Detalicznej (JD), która będzie pełniła funkcję sprzedaży usług klientom detalicznym;
- c) Jednostki Hurtowej (JH), która będzie obejmowała wszystkie pozostałe komórki organizacyjne.

¹⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r., Prawo telekomunikacyjne, DzU nr 171, poz. 1800.

¹⁵ Dyrektywa 2002/19/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz ich łączenia, Dz.Urz. WE L 108 z 24.04.2002 r.

¹⁶ Szerzej zob. *Analiza funkcjonalnej separacji...*

W drugim wariancie przewidziane są tylko dwie jednostki:

- a) Jednostka Hurtowa (JH), która będzie zarządzała pozostałymi zasobami;
- b) Jednostka Detaliczna (JD), która będzie pełniła funkcję sprzedaży usług klientom detalicznym¹⁷.

Porównanie obu wariantów przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Porównanie wariantów podziału funkcjonalnego

	Model z 2 jednostkami	Model z 3 jednostkami
Zalety	Równoważność Eol na usługach WLR i BSA Pobudzenie rozwoju rynku na podstawie WLR i BSA Mniejszy koszt i krótszy czas podziału operatora zasiedziałego Krótszy łańcuch dostawców usług detalicznych (niższy koszt)	Równoważność Eol na usługi WLR, BSA i LLU* Pobudzenie rozwoju rynku na bazie LLU (pobudzenie rozwoju inwestycji) Wdrożono już w Wielkiej Brytanii Klarowny podział na podmioty ułatwiający prowadzeni regulacji. Większe zachęty dla operatora zasiedziałego na tworzenie inwestycji
Wady	Brak równoważności Eol na usługi LLU Brak pobudzenia rozwoju rynku na podstawie LLU (brak inwestycji) Do tej pory nigdzie w pełni niewdrożony (proces rozdziału trwa we Włoszech)	Większy koszt i dłuższy czas podziału Większy spadek przychodów i większy wzrost kosztów operatora zasiedziałego Dłuższy łańcuch dostawców usług

* Usługi hurtowe WLR i BSA wprowadzają mechanizmy konkurencji cenowej, natomiast usługa LLU, oparta na infrastrukturze, uruchamia mechanizmy konkurencji opartej również na innowacyjności.

Źródło: A. T. Kearney, *Porównanie modeli podziału funkcjonalnego operatora telekomunikacyjnego z różną liczbą jednostek hurtowych, za Konsultacje...*, s. 142.

Koszty podziału TP zostały oszacowane przez Prezesa UKE na około 754 mln zł. Wstępne korzyści konsumentów wynikających z separacji funkcjonalnej w okresie pięciu lat oszacowano na około 704 mln zł. Są to oszczędności osiągnięte przez klientów OA w wyniku obniżenia cen usług głosowych i dostępu do Internetu¹⁸. Jak już wspomniano, należy jednak dodać kwestie niemierzalne, które występują zarówno po stronie korzyści jak i kosztów SF, na przykład zwiększenie dostępności usług, wzrost poziomu satysfakcji klienta, zapewnienie stabilności działania OA,

¹⁷ Dokument konsultacyjny w sprawie zasadności przeprowadzenia rozdziału funkcjonalnego TP SA, UKE, Warszawa, lipiec 2009, s. 141.

¹⁸ *Analiza funkcjonalnej separacji...*, s. 524.

gwarancja równego traktowania na rynku, opóźnienia w rozwoju NGN, trudności organizacyjne i proceduralne.

3. Separacja funkcjonalna a Karta równoważności TP

W obliczu pojawiających się informacji o możliwości przeprowadzenia SF były monopolista przedstawił regulatorowi i rynkowi dokument *Karta równoważności*. Zawiera on formy działania operatora, oparte na trzech filarach równoważności:

I filar – równoważność produktów,

II filar – równoważność w zakresie poziomu obsługi hurtowej,

III filar – równoważność w zakresie poziomu informacji.

W tabeli 2 przedstawiono analizę porównawczą KR i SF pod względem ryzyka wprowadzania tych rozwiązań na rynku telekomunikacyjnym.

Mając na uwadze przedstawione kryteria porównawcze KR i SF, należałoby przyjąć, że korzystniejsze, zwłaszcza dla TP, jest pierwsze rozwiązanie. Można dodać tu jeszcze jeden argument, że bazowy koszt wdrożenia KR Telekomunikacja Polska SA wycenia na około 110 mln zł, a jak już wspomniano, SF wymagałaby wydatków rzędu 745 mln zł. Środki te pochodziłyby z budżetu inwestycyjnego TP, zmniejszając zdolności spółki do prowadzenia inwestycji w infrastrukturę¹⁹.

Należy jednak zwrócić uwagę na kilka innych elementów, które mają duży wpływ na ocenę porównawczą SF i KE. Przede wszystkim równoważność produktów/usług TP znalazła już odzwierciedlenie w polskim prawie w postaci zasady niedyskryminacji. Oznacza to, że TP powinna umożliwić OA świadczenie takich samych usług na warunkach nie gorszych niż stosowane przez samą TP we własnym przedsiębiorstwie lub w stosunku do podmiotów zależnych. KR stanowi zatem deklarację nadrobienia zaległości wynikających z obowiązków regulacyjnych nałożonych na TP kilka lat temu (szczególnie obowiązku niedyskryminacji). W KR brak propozycji wydzielenia w TP odrębnej jednostki hurtowej, co nie pozwoli na nagłubsze motywowanie pracowników niższego i wyższego szczebla organizacji. Motywacja musi zatem istnieć na poziomie zarządu i celu strategicznego. Poza tym w KR są brane pod uwagę jedynie usługi regulowane. Powinno się to jednak odnosić do wszystkich usług hurtowych, również tych oferowanych w przyszłości, stanowiących „wąskie gardła” na rynku. W KR brakuje także narzędzi pozwalających

¹⁹ *Konsultacje Karty równoważności TP – stanowisko TP SA*, Warszawa, 15.05.2009 r., s. 5.

Tabela 2. Analiza porównawcza KR i SF

Ryzyko	Ocena w karcie równoważności	Ocena w separacji funkcjonalnej
Niedokładność i/lub niekompletność szacunków początkowych (harmonogram działań)	Harmonogram przygotowany z dogłębną znajomością uwarunkowań organizacyjnych. Ryzyko złego szacunku przy tak skomplikowanym przedsięwzięciu jest jednak duże. Czas trwania projektu – około 2 lata, zmniejsza ryzyko opóźnień i zmian w harmonogramie	Harmonogram przygotowany głównie na podstawie benchmarków i ogólnej wiedzy o środowisku operatorów telekomunikacyjnych. Czas trwania projektu – około 5 lat, dodatkowo zwiększa prawdopodobieństwo opóźnień i zmian w harmonogramie działań
Niedokładność i/lub niekompletność definicji zakresu	Zakres zdefiniowany z dogłębną znajomością uwarunkowań organizacyjnych. Zakres prac jest stosunkowo ograniczony. Ryzyko wystąpienia niezgodności i wpływ takiego zdarzenia na projekt są ograniczone i łatwiejsze do kontroli	Harmonogram przygotowany głównie na podstawie ogólnej wiedzy o środowisku operatorów telekomunikacyjnych jest w większym stopniu narażony na błąd. Szeroki zakres prac, w szczególności wymagający rozdziału i powielenia systemów informatycznych, zwiększa ryzyko
Błędne oszacowanie i/lub pominięcie elementów kosztów projektu	Znajomość uwarunkowań handlowych z dostawcami zewnętrznymi przy harmonogramie i zakresie zdefiniowanym wewnątrz organizacji sprzyja ograniczeniu ryzyka niedoszacowania budżetu	Budżet szacowany na podstawie sytuacji innych międzynarodowych operatorów i bez odniesienia do stanu faktycznego TP jest narażony na wysokie ryzyko niedoszacowania, szczególnie jeśli szacowany budżet dotyczy projektu o bardzo szerokim zakresie i długim harmonogramie
Niewystarczająca kontrola wydatków	Propozycje przedstawione w KR w mniejszym stopniu mają charakter inwestycyjny. Im mniejsze budżet i mniej kompleksowy zakres projektu, tym łatwiejsza kontrola wydatków	Działania zdefiniowane przez SF mają dużo szerszy wymiar i wyższy szacowany poziom budżetu. Należy także zwrócić uwagę na duże rozproszenie budżetu, przez co jego kontrola jest trudniejsza
Niedokładne raportowanie statusu prac/projektu	TP ma standardy raportowania wewnętrznego, umożliwiające całkowitą przejrzystość przekazywanych informacji	W propozycji opisanej przez SF to UKE przedstawia oczekiwane rezultaty, ramy czasowe i budżet. Przedstawiciele UKE są zaangażowani w monitorowanie programu
Brak odpowiedzialności za projekt	Propozycje zaproponowane przez TP są autorskie, zatem TP bierze odpowiedzialność za realizację	SF zostanie narzucona decyzją administracyjną, zatem TP nie będzie się czuła właścicielem tego projektu
Brak zaangażowania w realizację projektu	Propozycja KR jest autorskim pomysłem TP. Należy przyjąć, że TP znajdzie środki pozwalające na odpowiednią motywację swojego zespołu, który ma bardzo duży wpływ na osiągnięcie celu projektu	SF będzie postrzegana przez pracowników TP jako niekorzystna dla firmy i dla nich samych
Opór przed zmianą	Opór możliwy do zniwelowania ze względu na autorską propozycję TP	Opór przed zmianą w przypadku realizacji projektu narzuconego decyzją administracyjną będzie duży

Źródło: opinia dotycząca Karty równoważności Telekomunikacji Polskiej SA, Carrywater Consulting, Warszawa, 14 maja 2009, s. 12–16.

na nadzorowanie całego procesu, które pozwoliłyby regulatorowi na rzetelną ocenę postępu procesu, a także na wgląd w ten proces OA. Metoda „równoważności jakości” nie ma opisanych parametrów minimalnych, które by gwarantowały, że usługi hurtowe nie będą świadczone na gorszym poziomie dla innych operatorów. Wątpliwości budzą także zasady działania tak zwanego forum telekomunikacyjnego oraz „Biura Równoważności i Analiz” a także doprecyzowania zasad działania „chińskich murów”. Na zakończenie trzeba zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym nie ma odpowiednich przepisów umożliwiających przyjęcie Karty równoważności przez UKE. Konieczne są zatem zmiany prawne²⁰. Wspominane w KR rozwiązania dotyczące polepszenia współpracy między operatorami są jedynie sposobem na wypełnienie już nałożonych na TP obowiązków regulacyjnych.

4. Rynek telefonii stacjonarnej w Polsce

Przez dziesięciolecia rynek telekomunikacyjny był utożsamiany z jednym podmiotem: Poczta Polska, Telegraf, Telefon, z którego po przekształceniu powstała między innymi Telekomunikacja Polska SA. To właśnie ten operator działał w warunkach monopolu, nie odczuwając żadnych nacisków konkurencji. Za pomocą byłego monopolisty państwo starało zaspokajać, bardzo zresztą nieskutecznie, potrzebę komunikacji społecznej. Na podłączenie telefonu stacjonarnego czekało się latami, ceny połączeń były wysokie, a wachlarz i jakość usług bardzo niskie.

Sytuacja zmieniła się w 1990 roku. Została wówczas uchwalona Ustawa o łączności²¹, która była wynikiem zachodzących zmian politycznych, gospodarczych, technicznych i technologicznych. Ustawa umożliwiła wejście na rynek nowym podmiotom, rozpoczynając w ten sposób trwający do dziś proces demonopolizacji rynku. Kolejno uchwalane ustawy, które w dużej części były implementacją dyrektyw UE, miały na celu wprowadzenie konkurencji na ten rynek, podniesienie dostępności usług i zwiększenia ich wykorzystania. Jednym z głównych warunków osiągnięcia tych celów miało być obniżenie znaczącej pozycji rynkowej TP SA.

Poniżej na podstawie wybranych wielkości z lat 2005–2008 oceniono stopień realizacji tego celu przez określenie poziomu konkurencyjności na rynku telefonii

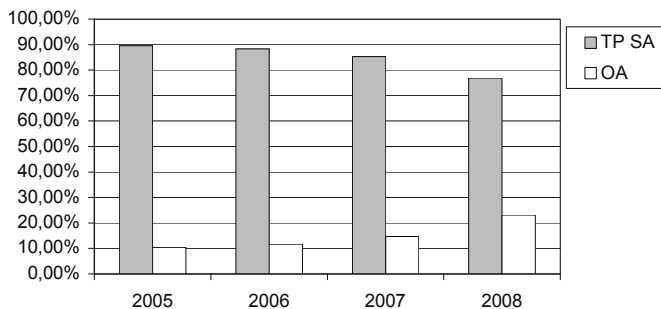
²⁰ Szerzej zob. *Relacja z debaty o Karcie równoważności TP*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa, 16.06.2009 r.

²¹ DzU 1990, nr 86, poz. 504.

stacjonarnej w Polsce. Posłużono się przy tym głównie danymi UKE. Ocena ta ma na celu określenie, czy występują przesłanki do wprowadzenia SF.

Pierwszą analizowaną wielkością jest procentowy udział operatorów w liczbie łączy abonenckich w Polsce w latach 2005–2008, co graficznie przedstawiono na wykresie 1. Z danych wynika, że w badanym okresie systematycznie spadał udział TP SA w liczbie łączy abonenckich. Mimo to był to nadal podmiot o dominującej pozycji na rynku. Trzeba jednak pamiętać, że celem działań regulacyjnych w Polsce nie jest dublowanie infrastruktury przez operatorów alternatywnych (OA), gdyż jest to ekonomicznie nieuzasadnione. Dzięki instrumentom polityki regulacyjnej nakładanym na TP SA inni operatorzy mogą korzystać z infrastruktury operatora zasiedziałego. Taka polityka regulacyjna, niestety, nie sprzyja nowym inwestycjom, zwłaszcza na terenach słabo zurbanizowanych oraz związanych z budową sieci nowej generacji (Next Generation Network, NGN).

Wykres 1. Udział operatorów w łączach abonenckich w Polsce w latach 2005–2009



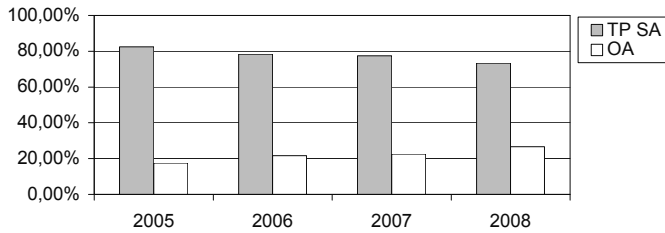
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKE.

Pozytywne zmiany dla operatorów alternatywnych można zaobserwować w strukturze przychodów ze sprzedaży, co przedstawiano na wykresie 2. W badanym okresie wzrastał udział operatorów alternatywnych w przychodach z usług telefonii stacjonarnej. Według danych UE, udział TP SA w przychodach z połączeń głosowych w 2008 roku wyniósł 68% wobec średniego udziału europejskich operatorów zasiedziałych na poziomie 74%²². Warto zauważyć, że udział w przychodach OA

²² Szerzej zob. *Progress on the Single European Electronic Communications Market 2008*, 14th Reportm Commission of the European Communities, Brussels, 30.07.2009.

jest wyższy niż ich udział w łączach abonenckich, co jest związane między innymi ze stosowanymi narzędziami polityki regulacyjnej Prezesa UKE umożliwiającymi konkurencję usługową opartą na infrastrukturze TP.

Wykres 2. Udział TP SA i OA w przychodach ze sprzedaży usług na rynku telefonii stacjonarnej w Polsce w latach 2005–2008



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKE.

Na podstawie danych TP SA i UKE oceniono także stopień koncentracji w wybranych segmentach rynku głosowego telefonii stacjonarnej, wykorzystując indeks *HH* (indeks Herfindahla-Hirschmana), obliczany ze wzoru²³:

$$H = \sum_{i=1}^n (100 \cdot u_i)^2,$$

gdzie:

- u_i – procentowy udział i -tego przedsiębiorstwa na rynku,
- n – liczba przedsiębiorstw.

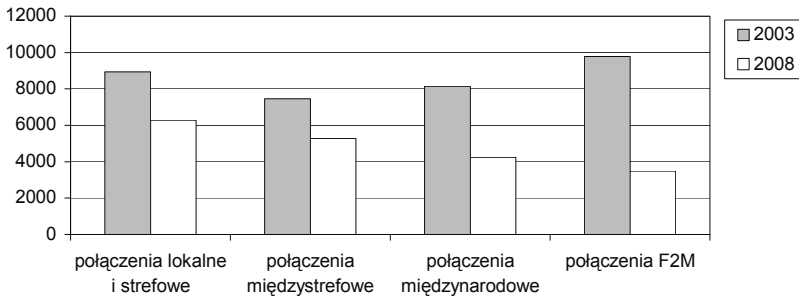
Indeks może mieć wartość od 0 do 10 000. Niewielka koncentracja rynku, czyli wartość wskaźnika bliska zeru, oznacza, że funkcjonuje na nim bardzo duża liczba firm, a warunki działania są zbliżone do doskonałej konkurencji, natomiast wartość 10 000 – że na rynku działa monopolista. Wartości pomiędzy 1000 a 1800 oznaczają umiarkowany poziom koncentracji, a powyżej 1800 – wysoki poziom koncentracji.

W przeprowadzonym badaniu porównano 2008 rok z 2003 rokiem, w którym nastąpiło pełne uwolnienie połączeń głosowych. Wartości indeksu *HH* dla poszczególnych rodzajów usług głosowych w Polsce w latach 2003 i 2008 przedstawiono na

²³ W. Łyszkiewicz, *Organizacja rynku i konkurencji*, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2000, s. 69.

wykresie 3. Z przeprowadzonej analizy danych wynika, że w badanym okresie spadała koncentracja w poszczególnych segmentach połączeń głosowych telefonii stacjonarnej. Mimo długiego okresu demonopolizacji rynku, nadal wartość wskaźnika *HH* znacznie odbiega od 2500, co świadczy o wysokiej koncentracji na tym rynku.

Wykres 3. Wartości indeksu *HH* dla poszczególnych rodzajów usług głosowych w Polsce w latach 2003 i 2008



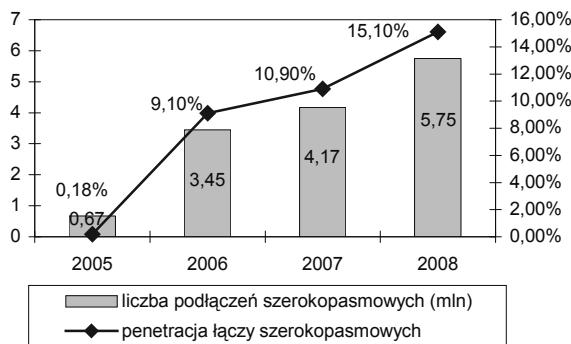
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych TP SA oraz UKE.

Drugim kluczowym segmentem na rynku telefonii stacjonarnej jest rynek szerokopasmowego dostępu do Internetu. Rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy jest postrzegany jako główny czynnik wzrostu międzynarodowej konkurencyjności każdej gospodarki. Jednym z głównych celów powinno być zatem wspomaganie przez Prezesa UKE rozwoju tego segmentu rynku. Podobnie jak w segmencie połączeń głosowych podmiotem o znaczącej pozycji na tym rynku w Polsce jest TP SA. Według danych UKE, w styczniu 2009 roku udział TP SA na rynku łączy szerokopasmowych wyniósł 36,67%. Jeżeli dodać udział powiązanego z TP SA operatora PTK Centertel Sp. z o.o. (PTK), to udział ten w 2009 roku wyniósł 43,6%.

Na wykresie 4 przedstawiono zestawienie liczby połączeń szerokopasmowych stacjonarnych i mobilnych oraz wskaźnik penetracji łączy szerokopasmowych w Polsce w latach 2005–2008. Z zawartych na nim danych wynika, że w badanym okresie występowały pozytywne tendencje w tym segmencie rynku telekomunikacyjnego. W roku 2008 w porównaniu z 2007 rokiem penetracja wzrosła o około 40%. Niestety, mniej optymistyczne wnioski można wyciągnąć z porównania międzynarodowego. Poziom penetracji rynku z 2008 roku plasował Polskę na czwartym

miejsu od końca w dostępie stałym do Internetu i na poziomie średniej unijnej w dostępie bezprzewodowym. Należy również zwrócić uwagę na niską przepływność, która nadal odbiega od średniego poziomu w UE. Tylko na Cyprze przepływności poniżej 2Mbit/s mają większy udział niż w Polsce. W UE przeważają przepływności od 2Mbit/s do 10Mbit/s. Dostęp do szerokopasmowego Internetu w Polsce jest niewielki, praktycznie ogranicza się do wielkich miast, a ponadto jakość usług (oferowane przepływności) jest niska. Dla poprawy tej sytuacji niezwykle ważne jest sprawne działanie segmentu usług hurtowych, umożliwiające operatorom alternatywnym prowadzenie działalności na bazie oferty na przykład BSA (Bitstream Access)²⁴ czy LLU (Local Loop Unbundling)²⁵ operatora zasiedziałego. Operatorzy alternatywni powinni mieć możliwość korzystania z dostępu operatora zasiedziałego i oferowania usług konkurencyjnych pod względem cenowym i jakościowym.

Wykres 4. Zestawienie liczby połączeń szerokopasmowych stacjonarnych i mobilnych oraz wskaźnik penetracji łączy szerokopasmowych w Polsce w latach 2005–2008



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKE.

²⁴ Przedmiotem oferty BSA jest zapewniany przez TP dostęp do lokalnej pętli abonenckiej poprzez węzły sieci na potrzeby sprzedaży usług szerokopasmowych. Pierwszą spółką, która podpisała umowę z TP, była Netia. Na koniec 2008 r. takie umowy podpisało jeszcze 21 operatorów. Liczba łączy udostępnionych w trybie BSA wyniosła według danych UKE w 2008 r. 353 tys., co stanowi około 4,7% łączy xDSL operatora zasiedziałego.

²⁵ W odróżnieniu od BSA czy WLR usługa (hurtowy dostęp do infrastruktury) ta, bazująca na infrastrukturze, uruchamia mechanizmy konkurencji opartej również na innowacyjności. Usługi te świadczy też jedynie TPSA na zasadzie dostępu pełnego lub współdzielonego. Do końca 2008 r. TP zawarła 11 umów w zakresie LLU. Ma niewielki udział w rynku – według danych UKE penetracja wynosi około 0,07%.

Podsumowując sytuację na rynku telefonii stacjonarnej, zwłaszcza dotyczącą połączeń głosowych i dostępu do szerokopasmowego Internetu, należy stwierdzić, że pomimo zachodzących pozytywnych zmian poziom rozwoju i konkurencji jest niezadowolający. Z dokładniejszych badań rynku telefonii stacjonarnej wynika, że:

- a) dotychczas zastosowane środki regulacyjne nie wyeliminowały barier rozwoju rynku i w najbliższym czasie nie ma możliwości ich wyeliminowania; szczególnie dotyczy to usług hurtowych, na przykład BSA²⁶;
- b) większość utrudnień, na jakie trafiają OA, wynika z pionowej integracji TP SA²⁷; operator nie jest zainteresowany świadczeniem usług hurtowych swoim konkurentom na rynku detalicznym, a wiele przypadków negocjacji umów z TP SA kończy się interwencją Prezesa UKE, mającą na celu przestrzeganie właściwego funkcjonowania warunków ofert ramowych;
- c) z analiz opinii OA wynika, że istnieje trwała bariera rozwoju rynku w postaci postawy antykonkurencyjnej TP SA, której przejawem są działania obstrukcyjne we współpracy z OA oraz przepływ informacji w Grupie TP SA umożliwiające podejmowanie działań antykonkurencyjnych i utrudniających konkurowanie z TP na rynku detalicznym²⁸.

Zatem, znacząca pozycja na rynku TP SA, związana przede wszystkim z integracją pionową, jest powodem niewielkiej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym. Konieczne są zmiany w dotychczasowej polityce regulacyjnej, które zobligują do przestrzegania zasady niedyskryminacji na rynku komunikacji elektronicznej w Polsce. Można to osiągnąć poprzez dokonanie separacji funkcjonalnej operatora zasiedziałego (OZ).

Zakończenie

Główną przesłanką skłaniającą zagranicznych regulatorów do wprowadzenia na swoim rynku telekomunikacyjnym separacji funkcjonalnej jest możliwość osiągnięcia korzyści przez konsumentów dzięki zwiększeniu konkurencyjności na

²⁶ Szerzej zob. *Analiza funkcjonalnej separacji...*

²⁷ *Barierzy rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w Polsce – praktyki dyskryminacji przedsiębiorców telekomunikacyjnych przez TP SA*, przygotowany przez firmę Audytel na zlecenie Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji.

²⁸ Szerzej zob. *Analiza funkcjonalnej separacji...*

rynku oraz uzyskanie dodatniego bilansu dobrobytu społecznego. Podejmując decyzję o zastosowaniu takiego rozwiązania, należy oczywiście ocenić stan rozwoju i poziom konkurencyjności rynku. Z przeprowadzonych badań wynika, że mimo pozytywnych zmian na rynku połączeń głosowych i dostępu do szerokopasmowego Internetu w Polsce, poziom rozwoju i konkurencji tych usług jest niezadowolający. Wynika to z istotnej przewagi rynkowej TP SA, a ta z kolei z pionowej integracji TP SA. Z tego powodu operator nie jest zainteresowany świadczeniem usług hurtowych swoim konkurentom na rynku detalicznym.

W zaistniałej sytuacji regulator ma silne podstawy do rozpoczęcia procedur umożliwiających wprowadzenie SF. Jest to niewątpliwie proces złożony i wielopłaszczyznowy. W praktyce oznacza on bowiem separację jednostek hurtowych i detalicznych, rozdział kadr, finansów i zarządzania. Z tego względu jest obciążony pewnym ryzykiem nieosiągnięcia zamierzonego celu z powodów czasowych, finansowych czy przedmiotowych. Ponadto możliwość prawna zastosowania tego narzędzia regulacyjnego wiąże się z niepewnością wynikającą z konieczności uzyskania zgody od KE oraz niejednoznacznej podstawy prawnej. Doświadczenia z wieloletniej regulacji rynku dają jednak bardzo silny argument za koniecznością radykalnych działań Prezesa UKE, a takim właśnie jest SF. To właśnie SF ma być skutecznym instrumentem w egzekwowaniu nałożonych na TP SA zobowiązań regulacyjnych.

Opracowanie przez TP SA KR można odczytać w dwojaki sposób. Po pierwsze, jako przejaw chęci budowania pozytywnych relacji z innymi operatorami, zwiększenia przejrzystości działań handlowych w sektorze hurtowym czy ograniczenia do minimum ryzyka wynikającego ze współpracy opartej na decyzjach administracyjnych. Po drugie, powstanie takiej karty w momencie planów podziału TP SA sugeruje, że operator czuje się zagrożony i przedkłada propozycję, która w jego odczuciu niezbyt pogorszy jego pozycję na rynku. Występuje tutaj znana w teorii regulacji próba przechwycenia regulatora. Karta nie wykracza poza zakres już ciążących na TP SA obowiązków regulacyjnych i nie rozwiązuje problemu dyskryminacji. Nie może być zatem substytutem FS.

Kwestią, której zdaniem autora nie poruszono, a ma ona znaczenie dla rynku, są powiązania między TP SA a PTK Centertel. Nie wszystkie obszary ewentualnej przewagi PTK z uwagi na pionową integrację z TP SA można wyeliminować przez SF i KR, na przykład przepływ informacji między pracownikami części detalicznej TP SA i PTK (tam nie ma „chińskich murów”) czy alokowanie części kosztów

PTK związanych ze świadczeniem przez tego operatora usług detalicznych po stronie sprzedaży detalicznej TP. Obecnie prawo nie daje możliwości wprowadzenia podziału strukturalnego, zatem właścicielem części hurtowej i detalicznej nawet w przypadku separacji funkcjonalnej i po wdrożeniu KR pozostanie TP SA. Nie ma też dostatecznej gwarancji na to, że „chińskie mury” są w stanie wyeliminować ryzyko przepływu zastrzeżonych informacji. Zapewne utrudnią przepływ informacji zastrzeżonych, ale nie wyeliminują.

Poza tym ani SF, ani KR nie mogą być odebrane jako narzędzia, które bezpośrednio mogą kreować inwestycje infrastrukturalne w telekomunikacji, chyba że przyjmie się założenie, iż sama konkurencja usługowa wymusza takie działanie. Zdaniem autora, nie zapewni tego samo kreowanie konkurencyjności usługowej. Konieczne jest bowiem określenie dla każdego operatora tak zwanej ścieżki inwestycyjnej.

Na zakończenie można dodać, że polityka regulacyjna na rynku komunikacji elektronicznej w Polsce i całej UE może doprowadzić do budowy takiego modelu rynku, w którym będą działali operatorzy – właściciele sieci i operatorzy – dostawcy usług bez możliwości integracji pionowej.

THE FUNCTIONAL SEPARATION AS AN INSTRUMENT OF POLICY OF REGULATION ON AN ELECTRONIC COMMUNICATION MARKET IN POLAND

Summary

The functional separation is one of the new instruments of policy of regulation applied on the electronic communication market in the European Union. The key premise inducing the use of this instrument is the possibility of improvement of competitiveness of the market. The principal aim of this article is to estimate the legitimacy of this instrument for one of the segments of electronic market in Poland.

Translated by Piotr Szkudlarek