

Nowa strategia regulacyjna na rynku telekomunikacyjnym

Spis treści:

- I. Wprowadzenie
- II. Struktura strategii regulacyjnej
- III. Inwestycje i rozwój infrastruktury
- IV. Konkurencyjność
- V. Polityka prokonsumencka
- VI. Wykorzystanie zasobów częstotliwości
- VII. Podsumowanie

Streszczenie:

Artykuł omawia nową strategię regulacyjną Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w odniesieniu do rynku telekomunikacyjnego. Przedstawiono kontekst instytucjonalny dokumentów tego typu. Omówiono podstawowe cele strategii i środki, jakie mają być stosowane w celu realizacji tych celów oraz pomiaru wyników. Artykuł wskazuje na uwarunkowania rynkowe, jakie towarzyszyć będą realizacji nowej strategii.

Słowa kluczowe: strategia, Prezes UKE, infrastruktura, konkurencyjność, częstotliwości, ochrona konsumenta.

I. Wprowadzenie

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ogłosił w listopadzie 2012 r. nową strategię regulacyjną do roku 2015¹. Nowa strategia została zaprezentowana przez Prezesa UKE Magdalenę Gaj na IX Forum Usług Szerokopasmowych w Warszawie. Dokument ten jest kontynuacją wcześniejszej praktyki polegającej na formułowaniu celów regulatora rynku telekomunikacyjnego na okresy kilkuletnie i precyzowaniu sposobów ich osiągnięcia z wykorzystaniem instrumentów przysługujących regulatorowi na podstawie obowiązującego prawa. Praktyka ta nie ma bezpośredniej podstawy w przepisach prawa, ale niewątpliwie przyczynia się do wzrostu przewidywalności działań regulatora i stabilności regulacyjnej na rynku telekomunikacyjnym. Należy także odnotować, że w listopadzie 2012 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji przedstawiło do konsultacji Narodowy Plan Szerokopasmowy. Jest to dokument przygotowany jako program rozwoju infrastruktury szerokopasmowej nowej generacji, zmierzający do osiągnięcia celów Europejskiej Agendy Cyfrowej dotyczących dostępu do szybkiego Internetu oraz innych celów związanych z podnoszeniem sprawności funkcjonowania państwa. Projekt planu obejmuje okres do 2020 r.

* Doktor habilitowany, profesor Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Strategia regulacyjna do roku 2015, listopad 2012, www.uke.gov.pl

Publikacja strategii regulacyjnych przez organy odpowiedzialne za kształtowanie rynku telekomunikacyjnego ma dłuższą tradycję. Na gruncie obecnego porządku prawnego strategia taka została ogłoszona przez Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty we wrześniu 2004 roku. Utworzenie Urzędu Komunikacji Elektronicznej spowodowało intensyfikację działań w zakresie programowania regulacji sektora telekomunikacyjnego oraz podniesienia rangi tych działań. „Strategia Regulacyjna 2006-2007 na rynku telekomunikacyjnym” została przygotowana przez UKE i zaaprobowana przez Radę Ministrów². Kolejny dokument obejmował strategię regulacyjną na lata 2008-2010³.

Od końca roku 2010 brak było dokumentu ujmującego w sposób całościowy strategię oddziaływania Urzędu Komunikacji Elektronicznej na rynek telekomunikacyjny, choć kilkakrotnie sygnalizowano prowadzenie prac nad takim dokumentem. Brak strategii do pewnego stopnia tłumaczyła opóźniająca się nowelizacja Prawa telekomunikacyjnego, której zadaniem miało być wdrożenie do prawa krajowego zmian wprowadzonych do dyrektyw Unii Europejskiej o łączności elektronicznej w grudniu 2009 r. Opóźnienie dotyczące implementacji tych zmian w prawie krajowym musiało hamować prace nad strategią, która powinna już realizować zmodyfikowane wymagania unijne z wykorzystaniem nowych instrumentów. Równocześnie pojawiało się wiele sygnałów wskazujących na pewną reorientację polityki legislacyjnej i regulacyjnej w kierunku dowartościowania czynników wzmacniających konkurencję infrastrukturalną, opartą na funkcjonowaniu alternatywnych infrastruktur.

II. Struktura strategii regulacyjnej

Strategia obejmuje sprawy telekomunikacji i poczty, mieszczące się w zakresie właściwości Prezesa UKE, przy czym przedmiotem dalszych uwag będą jedynie działania przewidziane w odniesieniu do rynku telekomunikacyjnego. Strategia powołuje się na kluczowe dokumenty europejskie i krajowe dotyczące perspektyw wykorzystania infrastruktury i usług komunikacji elektronicznej w procesach rozwojowych. Przy opracowaniu strategii wykorzystano m.in. „Strategię Rozwoju Kraju 2020” i dokument „Polska 2030, Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju” oraz podstawowe dokumenty unijne dotyczące Europejskiej Agendy Cyfrowej.

Strategia jest dokumentem o niejednorodnym charakterze. Zawiera zarówno fragmenty formułujące cele i wskaźniki dotyczące ich osiągnięcia, jak i dość obszerne partie o charakterze opisowym, diagnozujące sytuację na krajowym rynku telekomunikacyjnym, przedstawiające wcześniejsze działania i inicjatywy oraz uwarunkowania prowadzenia działań regulacyjnych.

Znacząca jest deklaracja dotycząca celów nadrzędnych, jakie powinny być osiągnięte w wyniku realizacji strategii. Jako cele nadrzędne wymienia się wprowadzenie narzędzi stymulujących przedsiębiorców telekomunikacyjnych do inwestowania w infrastrukturę w oparciu o nowoczesne technologie, stymulowanie wzrostu konkurencji na rynku telekomunikacyjnym oraz wzmocnienie pozycji konsumenta i zapewnienie wymaganego poziomu jakości usług. Wyeksponowanie celu związanego z inwestowaniem w infrastrukturę wskazuje na narastającą świadomość, iż możliwości dalszego rozwoju rynku z wykorzystaniem konkurencji usługowej, opartej na udostępnianiu innym przedsiębiorcom zasobów sieciowych i usługowych przedsiębiorcy zasiedziało stopniowo ulegają wyczerpaniu. Osiągnięcie celów Europejskiej Agendy Cyfrowej jest możliwe tylko poprzez budowę nowej infrastruktury, opartej

² Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 września 2006 r. w sprawie Strategii Regulacyjnej 2006-2007 na rynku telekomunikacyjnym. Mon. Pol. z 2006, Nr 65, poz. 674.

³ Strategia regulacyjna Prezesa UKE na lata 2008–2010. Warszawa 2008, www.uke.gov.pl

na technologii światłowodowej i radiowej, a w tym zakresie zapewnianie dostępu do istniejących zasobów sieciowych może mieć tylko ograniczone znaczenie. Cel polegający na stymulowaniu wzrostu konkurencji pozostaje jednak wysoko w hierarchii priorytetów regulacyjnych, przy czym sposoby jego realizacji muszą uwzględniać zmieniające się pod względem technologicznym i ekonomicznym środowisko sieci nowej generacji, w którym cel ten ma być realizowany. Spośród celów nadrzędnych dotyczących telekomunikacji należy jeszcze wymienić zamiar zwiększenia dostępu do usług poprzez efektywne zarządzanie widmem. Efektywne wykorzystanie częstotliwości będzie nabierało znaczenia w miarę jak korzystanie z transmisji danych i usług audiowizualnych będzie się przenosić do sieci bezprzewodowych. Osiągnięcie celów strategicznych w zakresie powszechności i jakości dostępu do Internetu nie jest możliwe bez szerokiego wykorzystania technologii radiowych.

Deklaracje dotyczące celów nadrzędnych zostały wsparte analizą mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń rynku telekomunikacyjnego w Polsce. Oceny dotyczące tych spraw odzwierciedlają sposób postrzegania sytuacji na krajowym rynku telekomunikacyjnym przez regulatora, oczekiwany sposób reakcji rynku na działania regulatora oraz przeszkody jakie spodziewa się napotkać przy podejmowaniu tych działań.

Regulator pozytywnie ocenia otwartość uczestników rynku na nowe technologie i typy usług, uznając to za silną stronę polskiego rynku. Do tej samej kategorii zaliczono fakt wdrożenia technologii LTE na polskim rynku telekomunikacyjnym. Prezes UKE pozytywnie wypowiada się na temat wyników wcześniejszych działań regulacyjnych uznając, iż stopień konkurencyjności rynków telekomunikacyjnych należy zaliczyć do silnych stron sektora telekomunikacyjnego. Z perspektywy regulatora silną stroną krajowego rynku jest kompleksowe prawodawstwo zapewniające regulatorowi bardzo silną pozycję i bogaty zestaw instrumentów umożliwiających kształtowanie sytuacji na rynku telekomunikacyjnym. Jednocześnie do słabych stron zaliczono długotrwały proces legislacyjny, gdyż wielokrotnie potwierdziła się prawidłowość, iż wymagania dyrektyw dotyczące komunikacji elektronicznej są wprowadzane do prawa krajowego z wyraźnym opóźnieniem, po interwencjach Komisji Europejskiej.

Wśród słabych stron zidentyfikowano przede wszystkim niedostateczny stan infrastruktury. Odnotowano ograniczony rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej, czyli niezadowalające tendencje wzrostowe w tym zakresie. Stwierdzono również dysproporcje w postaci nierównomiernego pokrycia kraju infrastrukturą, a także niewielki udział łączy o wyższych przepływnościach. Słabość infrastruktury telekomunikacyjnej jest głównym wątkiem, który przewija się w różnych częściach omawianego dokumentu i wpływa na hierarchię oraz sposób formułowania zadań stojących przed regulatorem. Kolejne słabości zidentyfikowano w zakresie oferty usług telekomunikacyjnych, którą charakteryzuje mała przejrzystość oraz brak gwarancji wymaganego poziomu jakości usług.

Zidentyfikowane w dokumencie szanse wskazują na ukształtowaną świadomość zapóźnienia w zakresie rozwoju infrastruktury, jasno wyznaczone priorytety rynku, dostęp do funduszy na rozbudowę infrastruktury, wolne zasoby częstotliwości przewidziane do rozdysponowania oraz silną pozycję organu regulacyjnego. Szanse są jednak co najmniej równoważone zagrożeniami, gdyż regulator stwierdza brak zainteresowania przedsiębiorców inwestowaniem w infrastrukturę oraz brak środków własnych na takie inwestycje.

W strategii wyodrębniono 5 obszarów, w ramach których Prezes UKE określił swoje cele. Obszary związane ściśle z działalnością telekomunikacyjną to: inwestycje, konkurencyjność, polityka

prokonsumencka i wykorzystanie zasobów częstotliwości. Natomiast obszar wspólny dla telekomunikacji i poczty to sprawny i efektywny Urząd.

III. Inwestycje i rozwój infrastruktury

Podstawowe cele w zakresie inwestycji w infrastrukturę są związane z szerokopasmowym dostępem do Internetu i zrealizowaniem celów wyznaczonych w Europejskiej Agencji Cyfrowej. Agenda wymaga zapewnienia wszystkim Europejczykom dostępu do szerokopasmowego Internetu do 2013 r., do roku 2020 dostępu o przepustowości przekraczającej 30 Mb/s oraz wymaga, aby przynajmniej połowa europejskich gospodarstw domowych miała dostęp do połączeń o przepustowości przekraczającej 100 Mb/s.

Strategia wskazuje cele, których realizacja pozwoli na osiągnięcie stanu założonego w Europejskiej Agencji Cyfrowej. Pierwszy z tych celów, polegający na wprowadzeniu narzędzi stymulujących przedsiębiorców telekomunikacyjnych do inwestowania w infrastrukturę w oparciu o nowoczesne technologie, został w świetle informacji przedstawionych w strategii w zasadzie osiągnięty. Wszystkie instrumenty, które umożliwiają wzajemne udostępnianie dostępu do infrastruktury na zasadach symetrycznych, korzystanie z infrastruktury samorządów terytorialnych, dostęp do budynków i zasobów infrastruktury pozostających w dyspozycji osób niebędących przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, zostały już przyznane regulatorowi. Zwrócono również uwagę na nowe zasady ustalania opłat hurtowych, które powinny uwzględniać dokonane przez operatora inwestycje, w tym inwestycje w sieci nowej generacji. Operatorowi należy umożliwić uzyskanie zwrotu stosownej części zainwestowanego kapitału, z uwzględnieniem ryzyka typowego dla konkretnego nowego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Zadaniem organu regulacyjnego jest teraz wykorzystanie nowych i zmodyfikowanych instrumentów regulacyjnych do osiągania celów związanych z rozbudową infrastruktury. Precyzyjnemu dobieraniu narzędzi regulacyjnych w zależności od sytuacji na lokalnych rynkach ma służyć wykorzystanie informacji zebranych w Systemie Informacyjnym o Infrastrukturze Szerokopasmowej (SIIS).

Ze strategii wynika, że szczególnie na obszarach o mniejszej gęstości zaludnienia trudno liczyć na znaczące inwestycje poszczególnych operatorów w sieci nowej generacji. Prezes UKE zapowiada zatem działania, których celem będzie wspieranie współpracy operatorów przy rozbudowie światłowodowej infrastruktury dostępowej. Ponieważ jednak regulator nie może wymusić na operatorach takich wspólnych inwestycji, więc zapowiada się jedynie poddanie analizom możliwości ewentualnego zastosowania w Polsce modelu, w którym operatorzy udostępniają sobie nawzajem wybudowaną samodzielnie światłowodową infrastrukturą dostępową na z góry ustalonych warunkach.

Zapowiada się również zmianę w podejściu do regulacji rynku dostępu szerokopasmowego. Prezes UKE zapowiada regulację opartą o segmentację geograficzną, co pozwoli na ograniczenie obowiązków operatora o pozycji znaczącej na obszarach konkurencyjnych. Znacząca zapowiedź dotyczy uwzględnienia pozycji operatorów sieci kablowych na tym rynku oraz innych substytucyjnych wobec DSL form hurtowego dostępu szerokopasmowego.

Nowa strategia przypisuje istotne znaczenie polityce wspierania przedsiębiorców oraz bezpośredniej interwencji⁴. Wsparcie dla inwestycyjnych przedsięwzięć przedsiębiorców będzie realizowane poprzez Centrum Inwestycji Telekomunikacyjnych. Ma ono ułatwić lokalnym operatorom prowadzenie

⁴ Zob. na temat struktury polityki telekomunikacyjnej S. Piątek, *Sieci szerokopasmowe w polityce telekomunikacyjnej*, Warszawa 2011, s. 18.

inwestycji telekomunikacyjnych. Centrum na dokonywać certyfikacji wzorowych inwestycji telekomunikacyjnych na obszarach dotychczas pozbawionych dostępu do szybkiego Internetu.

Bezpośrednia interwencja ma polegać na wsparciu procesu pozyskiwania środków unijnych oraz opracowaniu wspólnie z instytucjami bankowymi i poręczeniowymi odpowiednich produktów kredytowych i poręczeniowych. Wsparcia mogą oczekiwać również samorządy terytorialne angażujące się w budowę infrastruktury szerokopasmowej. Prezes UKE zamierza przygotować uniwersalną ofertę udostępniania sieci wybudowanej z funduszy unijnych obejmującą tryb zawierania, zmiany i rozwiązywania umów, zasady rozstrzygania sporów, dzierżawę kanalizacji teletechnicznej, włókien światłowodowych, łączy cyfrowych w różnych technologiach, kanałów optycznych, powierzchni technicznej oraz warunków świadczenia usług.

Główny miernik osiągnięcia celu związanego z rozwojem inwestycji dotyczy odsetka gospodarstw domowych z określoną przepływnością usługi dostępu do Internetu. Zakłada się, że w połowie 2014 r. zapewniona zostanie przepływność 2 Mb/s dla 85% gospodarstw domowych, na koniec 2015 r. – przepływność 30 Mb/s dla 30% gospodarstw domowych oraz na koniec 2020 r. – przepływność 30 Mb/s dla 100% gospodarstw domowych. Pod tym względem strategia wykracza zatem znacznie poza horyzont roku 2015, ale obejmuje okres przewidziany w Europejskiej Agendzie Cyfrowej. Prezes UKE zastrzega jednak, że osiągnięcie tych celów będzie uzależnione od wyniku przetargu dla częstotliwości 1800 i 800 MHz oraz od wykorzystania w terminie funduszy unijnych. Tylko część tych uwarunkowań pozostaje w zakresie bezpośredniego oddziaływania regulatora.

IV. Konkurencyjność

Deklarowany cel w postaci stymulowania wzrostu konkurencji na rynku telekomunikacyjnym jest potwierdzeniem realizacji obowiązku ustawowego, natomiast strategia ma wskazać, w jaki sposób cel ten ma być osiągnięty w okresie do roku 2015. Regulator zamierza w tym zakresie wykonywać ustawowe obowiązki związane z definiowaniem rynków, ustalaniem przedsiębiorców o pozycji znaczącej i dobieraniem odpowiednich obowiązków regulacyjnych. Nadrzędnym hasłem jest geograficzne zróżnicowanie regulacji, które ma tworzyć zachęty do inwestycji nie tylko dla operatora zasiedziałego, lecz także dla operatorów alternatywnych. Regulator otwarcie deklaruje, że oznacza to złagodzenie regulacji na obszarach, na których stwierdzone problemy rynkowe będą miały mniej nasilony charakter oraz uwzględnienie nakładów jakich wymaga budowa infrastruktury FTTx, a w szczególności zapewnienie inwestorowi rozsądnej stopy zwrotu z kapitału zaangażowanego w budowę sieci nowej generacji.

W strategii bezpośrednio nawiązano do koncepcji drabiny inwestycyjnej, która powinna prowadzić do nasilenia konkurencji infrastrukturalnej oraz zwiększenia zaangażowania operatorów alternatywnych w budowę sieci NGA. Strategia wskazuje na konieczność pewnej zmiany podejścia operatorów alternatywnych do inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną. Zdaniem Prezesa UKE operatorzy alternatywni powinni dostrzec korzyści z inwestowania w infrastrukturę, a nie tylko zalety korzystania z sieci operatora zasiedziałego.

Regulator zapowiada zmianę podejścia do kształtowania stawek rozliczeniowych za zakańczanie połączeń. Zakańczanie połączeń w sieciach ruchomych ma być oparte na zasadzie symetrii stawek hurtowych (MTR), opartych o koszty operatora efektywnego. Poziom stawek rozliczeniowych ma być

znacząco obniżony. Regulator nie wypowiada się natomiast ostatecznie w sprawie wprowadzenia zasady rozliczeń symetrycznych w sieciach stacjonarnych. Ma o tym przesądzić analiza rynku i dopiero wyniki tej analizy przesądzą o celowości zastosowania symetrii w rozliczeniach minutowych oraz rozliczeniach za pojemność łącza E1 (Płaska Stawka Interkonektowa). W strategii podkreślono znaczenie procesu TTM (*Time-to-Market*), który zapewnia wdrożenie oferty usług hurtowych przez TP przed uruchomieniem własnej usługi detalicznej. Istotną rolę będą nadal odgrywać testy zawężenia marży i ceny (testy MS i PS), które mają umożliwić ocenę, czy proponowana przez operatora zasiedziały stawka hurtowa lub cena detaliczna pozwalają alternatywnemu dostawcy na stworzenie konkurencyjnej usługi detalicznej.

Ważnym instrumentem realizacji strategii mają być oferty ramowe, które będą modyfikowane stosownie do potrzeb rynku. Regulator zapowiada możliwość modyfikacji całościowej oferty SOR obejmującej rozpoczynanie i zakańczanie połączeń, hurtowy dostęp do sieci TP, dostęp do linii abonenckich oraz dostęp poprzez węzły sieci telekomunikacyjnej na potrzeby sprzedaży usług szerokopasmowej transmisji danych. W krótszej perspektywie regulator zmierzać będzie jednak przede wszystkim do pełnego wdrożenia oferty ramowej SOR do współpracy międzyoperatorskiej.

Wskaźniki zaproponowane do oceny postępów konkurencyjności mają zróżnicowany charakter. Pierwszy proponowany wskaźnik dotyczy rozpiętości cenowej dla usług Internetu stacjonarnego z najwyższymi przepływnościami. Prezes UKE definiuje rozpiętość cenową jako różnicę między najdroższą a najtańszą ofertą. Rozpiętość ta na koniec roku 2015 powinna się zwiększyć o 25%. Drugi wskaźnik dotyczy udziału nakładów przeznaczonych przez przedsiębiorców na rozwój sieci światłowodowej w inwestycjach ogółem. Ten wskaźnik powinien wzrosnąć w okresie realizacji strategii o 30%. Wreszcie, zakłada się, że liczba obszarów gminnych, na których działa co najmniej trzech dostawców stacjonarnych usług szerokopasmowych powinna się zwiększyć w tym okresie o 20%.

V. Polityka prokonsumencka

Obszar polityki prokonsumenckiej obejmuje głównie przedsięwzięcia związane z budową bazy informacyjnej, dzięki której użytkownik usług telekomunikacyjnych może w sposób świadomy, bezpieczny i zgodny z własnym interesem ekonomicznym korzystać z usług telekomunikacyjnych. Wymaga to wdrożenia nowych rozwiązań przewidzianych w Prawie telekomunikacyjnym, polegających na zapewnianiu użytkownikom wielu nowych informacji przez dostawców usług, a także uruchomienia przez Prezesa UKE nowych źródeł informacji dla użytkowników, poprawiających przejrzystość rynku i podnoszących bezpieczeństwo korzystania z usług telekomunikacyjnych.

Zadania Prezesa UKE w zakresie gwarancji ochrony praw konsumentów polegają na rozwijaniu działalności Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego, prowadzeniu mediacji w sporach między dostawcami a konsumentami oraz kontroli przestrzegania praw konsumentów. Nowelizacja Prawa telekomunikacyjnego wprowadziła nowe możliwości ochrony interesów użytkowników w zakresie jakości usług telekomunikacyjnych. Prezes UKE przygotowuje się do realizacji nowych zadań związanych z ustalaniem, weryfikowaniem i egzekwowaniem należytej jakości usług szerokopasmowego dostępu do Internetu, którym w ostatniej nowelizacji poświęcono szczególną uwagę. Zapowiedziano w szczególności, że każdy użytkownik Internetu będzie mógł na stronie UKE dokonać pomiaru parametrów swojej usługi, a każdy operator będzie miał prawo przystąpić do programu monitorowania

jakości i zgłosić swój serwer pomiarowy. Strategia obejmuje nie tylko wdrażanie nowych rozwiązań ustawowych w zakresie ustalania i weryfikowania jakości usług, ale także podejmowanie inicjatyw pozaustawowych, w szczególności związanych z realizacją podpisanego w dniu 26 października 2012 r. *Memorandum w sprawie współpracy na rzecz podnoszenia jakości świadczonych dla użytkowników usług na rynku telekomunikacyjnym*.

W strategii odnotowano konieczność realizacji zasady neutralności sieci. Działania Prezesa UKE mają zmierzać do wypracowania modelu, który zapewni poszanowanie zasad wolności i swobody w sieci przysługującej konsumentowi, uwzględni biznesową zasadność i interesy przedsiębiorców oraz umożliwi stabilny rozwój usług szerokopasmowych. Prezes UKE zamierza w tej sprawie prowadzić dialog z uczestnikami rynku krajowego reprezentującymi poszczególne ogniwa łańcucha wartości.

Strategia potwierdza kierunek dotychczasowej praktyki w zakresie usługi powszechnej oraz uwzględni zmiany ustawowe w tej sprawie. Prezes UKE potwierdza wcześniejsze stanowisko, iż obowiązek świadczenia usługi powszechnej w dotychczasowej formie nie spełnia swojej roli i nie prowadzi do zapewnienia powszechnego dostępu do podstawowych usług w sieci stacjonarnej. Ustawowa zmiana modelu świadczenia usługi powszechnej zmierza do elastycznego dostosowywania zakresu świadczeń objętych usługą powszechną do zmieniających się warunków rynkowych. Regulator będzie wyznaczał przedsiębiorcę zobowiązanego do zapewniania usługi powszechnej tylko wówczas, gdy faktyczne potrzeby użytkowników nie będą zaspokajane przez rynek. W strategii zapowiedziano takie analizy w odniesieniu do poszczególnych usług wchodzących w skład usługi powszechnej. Analizy mają być prowadzone na poziomie regionalnym. Aktywność regulatora będzie ewoluować w kierunku przedsięwzięć zmierzających do ograniczenia wykluczenia cyfrowego, szczególnie w stosunku do osób niepełnosprawnych oraz osób zamieszkujących na terenach nieurbanizowanych. Działalność Prezesa UKE w tej sprawie ma polegać na opiniowaniu planów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie świadczenia usługi bezpłatnego Internetu i wydawaniu decyzji określających warunki na jakich samorządy mogą zapewniać usługi dostępu do Internetu dla swojej lokalnej społeczności na warunkach nierynkowych.

Prezes UKE zapowiada kompleksowe działania zmierzające do zwalczania praktyki przesyłania niezamówionych komunikatów handlowych (spamu). Polityka antyspamowa obejmie przegląd obowiązujących przepisów prawa krajowego i międzynarodowego, działania informacyjno-edukacyjne dla konsumentów oraz kształtowanie pożądanых praktyk dostawców usług dostępu do sieci Internet w kwestii zwiększania poziomu świadomości konsumentów na temat prawnych możliwości walki ze spamem i ochrony przed otrzymywaniem niezamówionych komunikatów.

Wśród kilku wskaźników dotyczących realizacji polityki prokonsumenckiej zwraca uwagę zamiar osiągnięcia udziału spraw skutecznie przeprowadzonych w trybie interwencji lub mediacji na poziomie 60% oraz doprowadzenia do stanu, w którym 80% konsumentów będzie usatysfakcjonowanych poziomem jakości usług telekomunikacyjnych.

VI. Wykorzystanie zasobów częstotliwości

Polityka gospodarki zasobami widma ma przede wszystkim realizować cele i zadania wyznaczone na poziomie unijnym. Nie ma zapowiedzi dotyczących konkretnych zmian Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości. Zadeklarowano jedynie regularną aktualizację tego dokumentu nie rzadziej niż raz

na 4 lata. Zapowiedziano zawarcie do końca 2014 r. porozumień z Ministerstwem Obrony Narodowej w sprawie przejęcia przez Prezesa UKE do użytkowania cywilnego częstotliwości z zakresu 410–412 MHz oraz 420–422 MHz, a także zmiany użytkowania zakresu 2300–2350 MHz z rządowego na cywilny. Pozyskane zasoby zostaną przeznaczone na rozbudowę systemów szerokopasmowych i podniesienie jakości świadczonych usług. Poza dokończeniem trwającego aktualnie przetargu na rozdysponowanie z pasma 1800 MHz, zapowiedziano przydział pozostałych częstotliwości z pasma 800 MHz oraz z pasma 2,6 GHz na przełomie lat 2013/2014 w drodze aukcji.

Prezes UKE planuje dwa przedsięwzięcia w zakresie refarmingu. Przewidywany refarming w zakresie 3600–3800 MHz oraz w miarę możliwości w zakresie 3400–3600 MHz ma umożliwić zharmonizowanie wykorzystania zasobów częstotliwości z tych zakresów w Polsce i w Europie. Planuje się także zmianę aranżacji zasobów w zakresie pasm częstotliwości 900 MHz i 1800 MHz. Ma ona zmierzać do takiego stanu, aby wszyscy operatorzy uzyskali ciągłe bloki częstotliwości, które umożliwią im w przyszłości zastosowanie efektywniejszych szerokopasmowych technik radiowych.

Prezes UKE przywiązuje dużą wagę do ułatwień dla przedsiębiorców dysponujących rezerwacjami częstotliwości związanych z możliwością uruchamiania nadajników bez uzyskania pozwolenia radiowego, jeżeli takie uprawnienie zostanie wprowadzone do rezerwacji częstotliwości określającej warunki wykorzystywania częstotliwości. Istotne jest to, że można będzie wystąpić do Prezesa UKE o taką zmianę rezerwacji wcześniej udzielonej. Przed uruchomieniem nadajnika konieczne będzie wpisanie go do rejestru prowadzonego przez Prezesa UKE.

Strategia obejmuje cele związane z pozyskaniem i rozdysponowaniem drugiej dywidendy cyfrowej w zakresie 694–790 MHz. Ma być ona przeznaczona głównie dla mobilnych systemów telekomunikacyjnych zgodnych ze standardem IMT. Wyłączenie nadawania analogowego programów telewizyjnych uwolni zasoby częstotliwości umożliwiające uruchomienie dwóch multipleksów. Prezes UKE rozważy sposób zagospodarowania zwolnionych zasobów częstotliwości po pełnym przejściu na nadawanie cyfrowe.

Podstawowym miernikiem realizacji strategii w zakresie gospodarowania częstotliwościami są uwolnione zasoby widma. Prezes UKE zamierza w roku 2012 uwolnić 50 MHz w paśmie 1800 MHz, w roku 2013 r. – 60 MHz w paśmie 800 MHz, 140 MHz w paśmie 2600 MHz oraz 15 MHz w zakresie 2010–2025 MHz. Natomiast w latach 2014–2015 przewiduje się rozdysponowanie 100 MHz w zakresie 2300–2400 MHz, co jednak jest uzależnione od udostępnienia zasobów przez MON.

VII. Podsumowanie

Dokument w sprawie strategii regulacyjnej dla rynku telekomunikacyjnego łączy trzy elementy. Po pierwsze, diagnozę sytuacji, opis kluczowych wielkości i tendencji występujących na rynku. Po drugie, podsumowanie możliwości podejmowania działań przez Prezesa UKE z uwzględnieniem ostatnich zmian Prawa telekomunikacyjnego. Po trzecie, prezentację zamierzeń Prezesa UKE w kluczowych obszarach i mierniki oceny efektów podejmowanych działań.

Strategia ma typowo wykonawczy charakter, ograniczony do zakresu właściwości Prezesa UKE. Wprawdzie zawiera nawiązania do krajowych strategii w zakresie długoterminowego rozwoju, ale jej związki z procesami decyzyjnymi na poziomie polityczno-rządowym są znacznie słabsze niż w państwach, które sprawę rozwoju komunikacji elektronicznej zaliczają do absolutnych priorytetów.

Niewątpliwa jest reorientacja strategii, po dwuletnim okresie oczekiwania na wprowadzenie do prawa polskiego nowych rozwiązań wynikających ze znowelizowanych dyrektyw o łączności elektronicznej. Kluczowym zewnętrznym impulsem wymuszającym reorientację strategii są cele Europejskiej Agendy Cyfrowej, które nie mogą być zrealizowane w zakresie upowszechnienia dostępu do usług szerokopasmowych bez wyraźnego nacisku na rozwój inwestycji w sieci nowej generacji. Cele strategii regulacyjnej, które dominowały w latach 2006–2010, związane z zapewnianiem maksymalnych korzyści cenowych użytkownikom oraz z promowaniem konkurencji usługowej, zostały zrealizowane w wysokim stopniu. Dalsza koncentracja na obniżaniu cen usług detalicznych oraz zapewnianiu dostępu do zasobów miedzianej sieci operatora zasiedziałego nie daje szans na zrealizowanie celów Europejskiej Agendy Cyfrowej.

Strategia jest oparta na realistycznej ocenie możliwości sprawczych regulatora. Ma on niezwykle silną pozycję w sprawach udostępniania istniejącej infrastruktury sieciowej, kanalizacji i innych zasobów operatora zasiedziałego. Rozszerzenie tej mocy sprawczej na innych przedsiębiorców, którzy dysponują silną pozycją na rynkach lokalnych lub regionalnych, jest już zadaniem znacznie trudniejszym. Nie tylko ze względu na ustalony porządek regulacyjny, ale również ze względu na konieczność zbierania i przetwarzania bardzo szczegółowych danych. Wyrażna ewolucja w kierunku segmentacji rynków związanych z dostępem szerokopasmowym i różnicowania intensywności regulacji w zależności od poziomu konkurencji jest zadaniem stosunkowo prostym gdy polega tylko na wycofywaniu regulacji dotyczącej operatora zasiedziałego, a znacznie trudniejszym gdy zmierza do objęcia regulacją lokalnych liderów rynku. Regulator został wyposażony w instrumenty regulacji symetrycznej, niezależnej od pozycji rynkowej przedsiębiorcy, ale jest to z zasady mikro-regulacja, na poziomie konkretnej nieruchomości lub budynku, a zatem działanie angażujące w znacznym stopniu moce decyzyjne organu regulacyjnego. Możliwość wykorzystania w sprawach symetrycznego dostępu do infrastruktury mechanizmu takiego jak w przypadku rynków telekomunikacyjnych, dodana w końcowej fazie prac nad nowelizacją Prawa telekomunikacyjnego, może ułatwić to zadanie. Obciążanie zasobów innych sektorów sieciowych – energetyki, wodociągów, drogownictwa oraz inwestorów na rynku mieszkaniowym i dysponentów nieruchomości kosztami rozwoju sieci szerokopasmowych sprzyja realizacji polityki telekomunikacyjnej, ale jednocześnie napotyka na bariery wynikające z ochrony wolności gospodarczej i własności tych podmiotów.

Najdalej idącym ograniczeniem poddana jest moc sprawcza regulatora w zakresie nowych inwestycji, opartych na technologii światłowodowej. Siła regulacyjna pozwalająca wymusić dostęp do istniejących zasobów sieci miedzianej, zanika w odniesieniu do nowych inwestycji w sieci światłowodowe. Konfrontacja polityki regulacyjnej opartej na dotychczasowym zestawie instrumentów z uwarunkowaniami ekonomicznymi, technologicznymi i informacyjnymi sieci dostępowych następnej generacji pokazuje granice skuteczności instrumentów regulacyjnych opartych na zapewnianiu otwartego dostępu do sieci operatora zasiedziałego. Mimo stworzenia ogólnych ram regulacyjnych w stosunku do sieci NGA na poziomie unijnym, ciężar poszukiwania skutecznych rozwiązań sprzyjających rozwojowi tych sieci przenosi się na szczebel krajowy. W kolejnych cyklach regulacyjnych prowadzi to do dyferencjacji krajowych polityk regulacyjnych i poszerzenia „pasma” rozwiązań akceptowanych lub tolerowanych w ramach unijnej polityki łączności elektronicznej. Strategia zawiera zarys krajowej polityki w tym zakresie, ale do ukształtowania dojrzałych, sprawdzonych rozwiązań skutecznie pobudzających inwestycje w sieci światłowodowe jest jeszcze daleka droga.

Coraz bardziej widoczne ograniczenia skuteczności polityki regulacyjnej w sprawach rozwoju infrastruktury szerokopasmowej sprawiają, że większego znaczenia nabiera polityka wspierania przedsiębiorców deklarujących gotowość prowadzenia inwestycji, stymulowania współpracy przedsiębiorców w zakresie rozbudowy sieci dostępowych oraz polityki bezpośredniej interwencji władz publicznych z wykorzystaniem funduszy publicznych na obszarach poza aglomeracjami. Ogłoszona strategia wskazuje, iż Prezes UKE dostrzega uwarunkowania i ograniczenia występujące w środowisku sieci nowej generacji.