

Stanowisko Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawie symetrii stawek na rynku zakańczania połączeń głosowych w publicznych telefonicznych sieciach stacjonarnych

08.10.2008 r.

W chwili obecnej, większość europejskich organów regulacyjnych (*ang. National Regulatory Authority - NRA*) zakończyło już analizę rynku 9 dla wszystkich operatorów stacjonarnych. W zdecydowanej większości krajów (w tym również w Polsce) dużo bardziej restrykcyjne obowiązki zostały nałożone na operatora zasiedziałego, natomiast stosowanie asymetrycznych stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych (*ang. Fixed Termination Rate - FTR*) jest dominującą zasadą w całej Europie. Takie podejście jest tłumaczone potrzebą promowania nowych i mniejszych infrastrukturalnych operatorów oraz faktem, iż operatorzy alternatywni (*ang. Other Alternative Operators – OAOs*) nie są w stanie uzyskać równie dużych korzyści skali jak operator zasiedziały. Dla kontrastu, przyjmowanie symetrycznych stawek FTR jest uzasadniane tym, iż OAOs nie powinni być mniej efektywni od zasiedziały, a ekonomia skali nie ma tutaj tak istotnego znaczenia jak się często uważa (*„ERG’s Common Position on symmetry of fixe call termination rates and symmetry of mobile call termination rates”; ERG (07)” 83 final 080312*)¹.

Jak wskazano w Stanowisku European Regulatory Group (ERG), stosowanie asymetrii stawek FTR jest w Europie powszechne i jedynie w 8 krajach (na 26, dla których uzyskano dane), stosowane są głównie symetryczne stawki za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych (Austria, Czechy, Litwa, Luxemburg, Malta, Szwecja, Szwajcaria i Anglia).² W pozostałych krajach stawki za zakańczanie połączeń w sieciach OAOs są albo nieregulowane (Dania, Finlandia, Irlandia, Węgry, Łotwa, Słowenia) albo są ustalane asymetrycznie na podstawie dopuszczalnego poziomu asymetrii w stosunku do aktualnego FTR w sieci operatora zasiedziałego (Belgia, Niemcy, Portugalia i Hiszpania). W kilku krajach ustalono kilkuletnie ścieżki dojścia (tzw. *„symmetry after a glide path”*) do poziomu FTR zbliżonego do operatora zasiedziałego (Irlandia, Włochy, Luxemburg i Słowenia) lub ustalono tzw. *„opóźnioną symetrię”* (*„delayed reciprocity”*), zgodnie z którą operatorzy alternatywni stosują stawki równe FTR operatora zasiedziałego sprzed kilku lat (plus x% mark-up), jednak bez osiągnięcia symetrii w czasie (Cypr, Francja, Grecja, Holandia).³

Jak podkreśla ERG, większość regulatorów europejskich zgadza się obecnie na wyższe stawki FTR w sieciach operatorów alternatywnych w stosunku do stawek za zakańczanie połączeń w sieci operatora zasiedziałego, tłumacząc to niższą ekonomią skali, strukturą i topologią oraz pokryciem sieci OAOs, zwykle niższą liczbą punktów styku sieci, jak również koniecznością stosowania zachęty do inwestowania w sieć (szczególnie dostępową). Asymetria na korzyść operatorów alternatywnych jest tłumaczona również jako forma zabezpieczenia OAOs, która w dłuższym czasie może wpłynąć korzystnie na wzrost liczby dostawców usług telefonii stacjonarnej.

Zdaniem ERG, o ile tego typu podejście mogło być jeszcze uzasadnione kilka lat temu (z uwagi na ograniczony zakres świadczonych usług telekomunikacyjnych), to w chwili obecnej operatorzy są w stanie wykorzystywać tę samą sieć do dostarczania różnych usług, a tym samym, przychody z zakańczania połączeń mają prawdopodobnie mniejsze znaczenie

¹ http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_07_83_mtr_ftr_cp_12_03_08.pdf

² Ibidem, s. 27

³ Ibidem, s. 29

dla wszystkich operatorów (zarówno zasiedziałego jak i OAOs). Z tego też powodu jakakolwiek polityka ochronna oparta na wyższych stawkach FTR dla operatorów alternatywnych wydaje się znacznie mniej skuteczna niż w przeszłości.

Taka argumentacja powinna być jednak zweryfikowana w warunkach rynku polskiego rynku telekomunikacyjnego. Większość operatorów, którzy zostali określani jako mający pozycję znaczącą na rynku 9, to mali przedsiębiorcy telekomunikacyjni działający na rynkach lokalnych w rejonach „trudnych” z ekonomicznego punktu widzenia. Trudność ta polega przede wszystkim na tym, że abonenci korzystający z tych sieci generują niewielkie przychody (w większości tzw. light users), nie są także zainteresowani korzystaniem z nowoczesnych usług. Jednocześnie działając na niewielkim obszarze, operatorzy ci mają trudności z dywersyfikacją portfela klientów. Oznacza to, że są oni bardzo podatni na wszelkie zmiany dotyczące regionu, w którym działają (np.: upadek dużego zakładu produkcyjnego), a także w bardzo ograniczonym zakresie są w stanie równoważyć koszty świadczenia usług klientom o nie wielkim ARPU przychodami np.: z sektora biznesowego.

Czy uważasz, że w warunkach rynku polskiego przychody z tytułu zakańczania połączeń mają coraz mniejsze znaczenie dla Przedsiębiorców telekomunikacyjnych działających na rynku 9?

Zdaniem ERG, wątpliwa jest również kwestia uzyskiwanych korzyści skali względem operatora zasiedziałego. Operatorzy stacjonarni, w przeciwieństwie do mobilnych, mają dowolność obejmowania poszczególnych segmentów rynku (np. potencjalnie najbardziej zyskownych) i stosowanie dowolnej technologii, jaką uważają za najbardziej efektywną. W tym kontekście, działający regionalnie OAOs, którzy korzystają z nowej technologii i optymalizują swoją sieć, prawdopodobnie będą w stanie osiągać efekt skali w stosunkowo krótkim czasie, co prowadzi do ich przewagi konkurencyjnej nad operatorem zasiedziałym na obszarze, na którym dany OAO świadczy usługi.

Rozważając kwestię symetrii stawek OAOs i operatora zasiedziałego trzeba jednak pamiętać, że w przeciwieństwie do OAOs operator zasiedziały nie musi podejmować decyzji o objęciu swoją działalnością nowego obszaru, ponieważ obszarem jego działalności jest obszar całego kraju. Dla OAOs rozszerzenie obszaru działalności to znaczne koszty. Nawet przy zastosowaniu nowoczesnych technologii są to koszty, których operator zasiedziały ponieść nie musi.

Porównując warunki inwestowania operatora zasiedziałego i OAOs nie sposób jest też pominąć efektu skali. Dotyczy on bowiem cen, jakie będzie musiał zapłacić OAOs za urządzenia potrzebne do rozbudowy własnej sieci. Operator zasiedziały posiada oczywiście większą inercję, jeśli chodzi o podjęcie decyzji o wprowadzeniu zmian w swojej sieci, ale gdy już ją podejmie staje się niezwykle atrakcyjnym klientem dla dostawców infrastruktury. Przekłada się to na niższe ceny sprzętu, a tym samym niższe jednostkowe koszty dokonania modyfikacji w sieci.

Jeżeli nawet w krótkim czasie OAOs są w stanie osiągnąć przewagę, jeśli chodzi o efektywność kosztową na rynku dziewiątym, nie jest jednak pewne, czy przewaga ta przełoży się na przewagę konkurencyjną. Pamiętać należy, że rynek 9 jest uznawany za naturalnie monopolistyczny ze względu na bardzo niską elastyczność popytu. Przejawia się to tym, że dany Abonent posiada w jednym czasie umowę tylko z jednym operatorem, a możliwość złożenia oferty Abonentowi przez innego operatora wiąże się z koniecznością albo powielania istniejącej infrastruktury dostępowej albo uzyskania dostępu do istniejącej infrastruktury (w tym wypadku operatora zasiedziałego, z którym OAOs konkurują na rynkach lokalnych). Oba te procesy są zarówno kosztowne jak i czasochłonne, co może

powodować, że wykorzystanie chwilowej przewagi w zakresie efektywności kosztowej nie pozwoli na przełożenie jej na przewagę konkurencyjną nad operatorem zasiedziałym.

Czy uważasz, że większa elastyczność OAOs we wprowadzaniu nowoczesnych technologii może przyczynić się do powstania przewagi konkurencyjnej nad operatorem zasiedziałym na obszarze, na którym działa OAOs?

W swoim stanowisku ERG proponuje wprowadzenie symetrii FTR tak szybko, jak to jest możliwe, poprzez ustalenie odpowiedniej ścieżki dojścia do jednej stosowanej na rynku stawki. Harmonogram (ang. „*glide path*”) powinien jednak zostać poprzedzony odpowiednią analizą rynku oraz uwzględniać racjonalny czas potrzebny do osiągnięcia zbliżonych opłat za zakańczanie połączeń głosowych w sieciach stacjonarnych.

Zalety symetrii stawek za zakańczanie połączeń w sieciach operatorów telefonii ruchomej jak i symetrii w sieciach operatorów stacjonarnych są silnie podkreślane również w projekcie Zalecenia Komisji Europejskiej (KE) odnośnie regulacji stawek za zakańczanie połączeń głosowych w sieciach stacjonarnych i ruchomych w Unii Europejskiej („*Draft Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU*”).⁴ Zdaniem KE, tymczasowa asymetria często jest uzasadniana potrzebą promocji nowych operatorów na rynku oraz tym, iż wyższe stawki mogą zachęcać do wchodzenia na rynek oraz do nowych inwestycji, a tym samym mogą poprawić konkurencję w dłuższym czasie. Z drugiej jednak strony, utrzymywanie asymetrii stawek może spowodować, iż na rynku telekomunikacyjnym zaczną się pojawiać nieefektywni operatorzy, natomiast wyższe stawki za zakańczanie w sieciach nowych operatorów mogą wpłynąć na odpowiednio wyższe ceny detaliczne. Co więcej, utrzymanie wyższych opłat za zakańczanie połączeń w sieci operatorów wchodzących, może zniechęcać operatorów zasiedziałych do inwestycji.⁵ Tym samym, symetria wpływa pozytywnie na wzrost wydajności gospodarczej, inwestycji i innowacji oraz stanowi zachętę do podnoszenia wydajności, co przekłada się na niższe koszty, lepszą jakość usług oraz obniżenie cen dla użytkowników końcowych.

Mimo obiektywnych korzyści stosowania symetrycznych stawek FTR należy zawsze mieć na uwadze specyfikę oraz warunki jakie panują na rynku telekomunikacyjnym w danym kraju.

W chwili obecnej w Polsce, na rynku telefonii stacjonarnej, działa jeden operator zasiedziały (Telekomunikacja Polska S.A, dalej „TP”) oraz duża liczba zdecydowanie mniejszych. W przeciwieństwie do TP, na operatorów alternatywnych nie zostały nałożone obowiązki regulacyjne dotyczące kosztowej orientacji cen (tj. obowiązki, o których mówią art. 39 i art. 40 ustawy z dnia 16 lipca 2004 roku – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. nr 171, poz. 1800 ze zm.). Tym samym, nie przyjęto również symetrycznego modelu rozliczeń za ruch między sieciami stacjonarnymi, ponieważ oznaczałoby to rozciągnięcie obowiązku zakańczania połączeń przychodzących po kosztach, jakie ponosi operator zasiedziały, na dużo mniejszych operatorów.

Komisja Europejska oraz ERG sceptycznie podchodzą do zasadności utrzymywania wyższych stawek za zakańczanie połączeń dla nowych operatorów jako zachęty do inwestycji w stosunku do niższych korzyści skali i zakresu. Tym niemniej, należy pamiętać, iż w chwili obecnej na polskim rynku stacjonarnym w przeciwieństwie do rynku mobilnego mamy do czynienia z jednym bardzo dużym operatorem, oraz grupą znacznie mniejszych, których

⁴ http://www.ukc.gov.pl/ukc/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=329&news_id=3120&layout=3&page=text

⁵ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/termination_rates/explanatory.pdf

całkowity udział w rynku nie przekracza 25%⁶. W związku z powyższym, nadal nie można pomijać silnej pozycji TP, którą może wykorzystywać w ramach współpracy z innymi operatorami w sposób niezgodny niekiedy z ich interesem ekonomicznym.

Czy uważasz, że ustalenie stawek na poziomie wynikającym z kosztów TP pozwoli na odzyskanie przez OAOs kosztów świadczenia usługi zakańczania połączeń w swoich sieciach (przy założeniu, że koszty tzw. ostatniej mili nie są wliczane do kosztów usług świadczonych na rynku 9)?

Pamiętać należy, że kalkulując koszty, TP bierze pod uwagę nie tylko koszty związane z zaangażowaną infrastrukturą, ale także koszty kapitału (WACC). Ustalenie poziomu WACC jest zależne między innymi od struktury kapitału i poziomu ryzyka związanego z inwestowaniem w danego przedsiębiorcę (wynika z tego oczekiwana stopa zwrotu). Może się okazać, że czynniki związane z ustalaniem kosztu kapitału będą prezentowały się różnie dla różnych operatorów. Generalnie inwestycje w podmioty prowadzące działalność w niewielkim zakresie i o niewielkiej dywersyfikacji są obciążone większym ryzykiem niż inwestycje w operatora o ustalonej pozycji rynkowej i stabilnym biznesie.

Czy uważasz, że warunki inwestowania w OAOs uzasadniają stosowanie zwrotu kosztu zaangażowanego kapitału na takim samym bądź zbliżonym poziomie jak w przypadku TP?

Tym niemniej, Prezes UKE postanowił przeanalizować poziom asymetrii jaki obecnie występuje między TP oraz OAOs, którzy zostali już wyznaczeni jako operatorzy posiadający znaczącą pozycję (ang. *Significant Market Power – SMP*) na rynku 9.

Kierując się wynikami prac KE i ERG Prezes UKE postanowił zaproponować następujący harmonogram osiągnięcia symetrycznych stawek na rynku zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych:

Tabela 1. Harmonogram wdrożenia symetrii stawek FTR w publicznych stacjonarnych sieciach telefonicznych

	01/01/2009	01/07/2009	01/01/2010	01/07/2010	01/01/2011	01/07/2011	01/01/2012	01/07/2012	01/01/2013	01/07/2013	01/01/2014
Maksymalny poziom asymetrii FTR OAO / FTR TP	92%	82%	73%	64%	55%	46%	37%	27%	18%	9%	0%

Źródło: *Opracowanie własne UKE.*

Nie ulega wątpliwości, że stworzenie jasnych wytycznych oraz zasad rozliczeń za zakańczanie połączeń może stanowić dużą zachętę dla potencjalnych inwestorów telekomunikacyjnych, jak również ograniczy obciążenie regulacyjne operatora zasiedziałego oraz pozostałych operatorów wyznaczonych jako SMP na rynku 9.

Określenie założeń co do przyszłego maksymalnego poziomu asymetrii oraz wskazanie terminu osiągnięcia symetrii na rynku zakańczania połączeń w sieciach telefonii stacjonarnej

⁶ Udział w rynku zarówno pod względem przychodów jak i liczby abonentów w 2007 roku.

nie tylko pomoże w osiągnięciu stawki FTR zbliżonej do kosztu efektywnego operatora, ale również wpłynie korzystnie na tzw. pewność regulacyjną. Wskazany przez regulatora harmonogram maksymalnej dopuszczalnej asymetrii na rynku, pozwoli na efektywne planowanie i podejmowanie decyzji przez podmioty działające na rynku i potencjalnych inwestorów.

Czy uważasz, że zaproponowany harmonogram osiągnięcia symetrii stawek na rynku zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych pozwoli na odpowiednie dostosowanie OAOs do nowych warunków prowadzenia działalności?