



GRYNHOFF | WOŻNY | MALIŃSKI
K A N C E L A R I A P R A W N A



INSTYTUT ŁĄCZNOŚCI
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Urząd Komunikacji Elektronicznej

**Analiza funkcjonalnej
separacji Telekomunikacji
Polskiej S.A.**

KPMG Advisory
Kancelaria Grynhoff, Woźny, Maliński
Instytut Łączności

listopad 2008
Ten raport zawiera 683 strony/stron
Wersja końcowa

Spis treści

Słownik skrótów	8
1 Wprowadzenie	15
2 Podsumowanie wniosków oraz rekomendacje dla Prezesa UKE	18
3 Analiza światowych praktyk i doświadczeń w zakresie wprowadzenia podziału operatora zasiedziałego	40
3.1 Wprowadzenie	40
3.2 Wielka Brytania	41
3.2.1 Powody wprowadzenia separacji	42
3.2.2 Model separacji przyjęty w Wielkiej Brytanii	46
3.2.3 Oczekiwane oraz osiągnięte korzyści z wprowadzenia separacji w Wielkiej Brytanii	65
3.2.4 Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji w Wielkiej Brytanii	81
3.3 Nowa Zelandia	82
3.3.1 Powody wprowadzenia separacji	83
3.3.2 Model separacji przyjęty w Nowej Zelandii	87
3.3.3 Oczekiwane oraz osiągnięte korzyści z wprowadzenia separacji w Nowej Zelandii	99
3.3.4 Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji w Nowej Zelandii	100
3.4 Włochy	101
3.4.1 Powody wprowadzenia separacji	101
3.4.2 Model separacji przyjęty we Włoszech	106
3.4.3 Oczekiwane korzyści oraz zalety i wady z wprowadzenia separacji we Włoszech	110
3.4.4 Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji we Włoszech	111
3.5 Szwecja	112
3.5.1 Powody wprowadzenia separacji	113
3.5.2 Model separacji przyjęty w Szwecji	117
3.5.3 Oczekiwane korzyści z wprowadzenia separacji w Szwecji	122
3.5.4 Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji w Szwecji	123
3.6 Irlandia	124
3.6.1 Powody wprowadzenia separacji	124
3.6.2 Model separacji przyjęty w Irlandii	128

3.6.3	Oczekiwane korzyści z wprowadzenia separacji w Irlandii	132
3.6.4	Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji w Irlandii	132
3.7	Wnioski z analiz doświadczeń innych krajów	133
3.7.1	Okoliczności wprowadzania separacji funkcjonalnej w analizowanych krajach	133
3.7.2	Istota oraz kluczowe elementy separacji funkcjonalnej	135
3.7.3	Oczekiwane i uzyskane korzyści w wyniku wprowadzenia separacji	142
3.7.4	Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji	144
4	Analiza barier rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego oraz możliwości ich eliminacji za pomocą separacji funkcjonalnej TP	147
4.1	Zastosowane podejście	147
4.2	Analiza barier rozwoju konkurencji w Polsce	154
4.2.1	Ocena stanu rozwoju rynku usług głosowych	155
4.2.2	Wpływ barier na rozwój i konkurencyjność rynku	170
4.2.3	Ocena dotychczasowych działań regulacyjnych na rynku telefonii stacjonarnej	171
4.2.4	Wnioski	188
4.2.5	Ocena stanu rozwoju rynku transmisji danych	189
4.2.6	Ocena dotychczasowych działań regulacyjnych na rynku transmisji danych	230
4.2.7	Wnioski	241
4.2.8	Problemy doświadczane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych korzystających z usług hurtowych świadczonych przez TP S.A.	245
4.2.9	Bariery w rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w Polsce	261
4.2.10	Wskazanie trwałych barier w rozwoju rynku	288
4.3	Separacja funkcjonalna jako potencjalny środek eliminacji trwałych barier w rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce	292
4.3.1	Zastosowanie separacji funkcjonalnej do eliminacji barier w rozwoju konkurencji w innych krajach – podsumowanie	292
4.3.2	Kluczowe elementy separacji, które potencjalnie mogą być zastosowane w Polsce	293
4.4	Ocena wpływu separacji na proces inwestycyjny operatorów telekomunikacyjnych	302
4.4.1	Ocena procesu inwestycyjnego w Polsce	303
4.4.2	Potencjalny wpływ separacji funkcjonalnej na proces inwestycyjny	317
4.4.3	Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje po stronie OA	333

4.4.4	Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje po stronie TP S.A.	334
4.4.5	Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje w obszarze sieci NGN	336
4.4.6	Oszacowanie wpływu SF na inwestycje przy użyciu obiektywnych wskaźników	339
4.4.7	Podsumowanie wpływu wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP na proces inwestycyjny w Polsce	342
4.5	Ocena wpływu separacji na interes konsumentów, w tym dostęp do innowacyjnych usług telekomunikacyjnych	343
4.5.1	Ocena wpływu separacji na poziom cen detalicznych	344
4.5.2	Ocena wpływu separacji na zróżnicowanie ofert detalicznych	348
4.5.3	Ocena wpływu separacji na jakość usług	352
4.5.4	Ocena wpływu separacji na dostępność innowacyjnych usług	353
4.5.5	Podsumowanie wpływu separacji funkcjonalnej na interes konsumentów	357
4.6	Możliwe warianty separacji TP w zakresie zastosowania metody EoI	358
4.6.1	EoI w zakresie WLR	361
4.6.2	EoI w zakresie BSA, LLU i usług towarzyszących	365
4.6.3	EoI w zakresie nowych usług hurtowych	374
4.6.4	Wnioski	376
4.7	Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji funkcjonalnej w Polsce	377
4.7.1	Wnioski z analizy czynników sukcesu wprowadzania separacji funkcjonalnej w innych krajach	377
4.7.2	Opinie operatorów telekomunikacyjnych w Polsce odnośnie korzyści i zagrożeń wynikających z wprowadzania separacji	380
4.7.3	Wnioski odnośnie kluczowych czynników sukcesu wprowadzenia separacji w Polsce	381
5	Analiza możliwości prawnych dla przeprowadzenia funkcjonalnej separacji Telekomunikacji Polskiej S.A.	385
5.1	Wprowadzenie	385
5.2	Prawo Wspólnot Europejskich - obecny stan prawny	385
5.2.1	Rozdział strukturalny w Dyrektywie ramowej	385
5.2.2	Separacja jako nienazwany obowiązek regulacyjny z Dyrektywy o dostępie	385
5.3	Prawo Wspólnot Europejskich - projektowane zmiany	390
5.3.1	Propozycja Komisji Europejskiej	390
5.3.2	Stanowisko Parlamentu Europejskiego	397
5.3.3	Dalszy przebieg procesu legislacyjnego	401

	5.3.4 Spodziewany termin wejście w życie Dyrektywy Nowelizującej	402
5.4	Prawo polskie	403
	5.4.1 Uwagi wstępne	403
	5.4.2 Przymusowy podział na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów	403
	5.4.3 Dopuszczalność i prawne uwarunkowania separacji funkcjonalnej na podstawie Prawa telekomunikacyjnego - interpretacja art. 44 Pt	403
	5.4.4 Możliwość wprowadzenia szczegółowych rozwiązań gwarantujących efektywność separacji	406
	5.4.5 Środki egzekucyjne	410
5.5	Rola separacji funkcjonalnej na tle zadań Prezesa UKE	413
	5.5.1 Podejście konsorcjum do analizy roli separacji funkcjonalnej na tle zadań Prezesa UKE	413
	5.5.2 Głównie kierunki działań Prezesa UKE w świetle Pt	413
	5.5.3 Wnioski odnośnie roli separacji funkcjonalnej na tle zadań Prezesa UKE	416
5.6	Podsumowanie i konkluzje	417
5.7	Postulaty de lege ferenda	419
6	Wstępna analiza ekonomicznych korzyści oraz kosztów wprowadzenia funkcjonalnej separacji Telekomunikacji Polskiej S.A. (tzw. <i>cost – benefit analysis</i>)	424
6.1	Podejście do analizy	424
6.2	Wybrane aspekty funkcjonowania konkurencji na rynku telekomunikacyjnym	429
6.3	Uwarunkowania wpływu separacji funkcjonalnej TP na rozwój rynku	434
6.4	Oszacowanie wpływu separacji na rozwój konkurencji na bazie infrastruktury	435
	6.4.1 Założenia odnośnie okresu analizy	435
	6.4.2 Rozwój LLU przy obecnej relacji cenowej LLU oraz BSA, WLR	436
	6.4.3 Wpływ separacji funkcjonalnej TP przy zachowaniu obecnej relacji cenowej usług LLU, BSA i WLR	442
	6.4.4 Rozwój LLU w przypadku zmiany relacji stawek LLU, BSA i WLR	446
	6.4.5 Wpływ separacji na zintensyfikowanie rozwoju LLU	448
	6.4.6 Weryfikacja oszacowań stopnia rozwoju LLU w oparciu o przykłady innych krajów	451
	6.4.7 Przyjęcie założeń odnośnie przebiegu rozwoju LLU w Polsce do dalszych analiz	456
	6.4.8 Wpływ konkurencji na bazie infrastruktury oraz separacji funkcjonalnej na rozwój ofert hurtowych WLR oraz BSA	458

6.5	Wstępne oszacowanie korzyści z wprowadzenia separacji	460
	6.5.1 Wpływ na operatorów alternatywnych	460
	6.5.2 Wpływ na użytkowników końcowych	465
	6.5.3 Wpływ na przychody TP	468
	6.5.4 Wpływ wprowadzenia separacji funkcjonalnej na funkcjonowanie UKE	470
6.6	Inne czynniki mogące wpływać na oszacowanie korzyści z separacji funkcjonalnej TP	472
6.7	Dodatkowe niemierzalne korzyści i efekty negatywne	475
	6.7.1 Korzyści niemierzalne	475
	6.7.2 Niemierzalne efekty negatywne	483
6.8	Wstępne oszacowanie kosztów zmian w TP związanych z separacją funkcjonalną	484
	6.8.1 Koszt wprowadzenia separacji funkcjonalnej British Telecom i Telecom New Zealand	485
	6.8.2 Koszt wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP według oszacowania konsorcjum	487
	6.8.3 Koszt wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP według oszacowania TP	535
	6.8.4 Podsumowanie oszacowania kosztów TP związanych z wprowadzeniem separacji funkcjonalnej	538
6.9	Podsumowanie wstępnego oszacowania kosztów i korzyści	541
7	Analiza oraz rekomendacje dotyczące usług i produktów, które JW powinna świadczyć, a także elementów sieci, które powinna kontrolować	549
7.1	Analiza wariantów podziału usług i elementów sieci	549
	7.1.1 Zastosowane podejście	549
	7.1.2 Wymagania w zakresie podziału usług	550
	7.1.3 Warianty rozwiązań spełniających wymagania w zakresie EoI	552
	7.1.4 Podsumowanie rekomendacji dotyczących podziału usług i produktów oraz zasobów	572
	7.1.5 Wprowadzanie nowych usług do oferty JW	573
7.2	Sposoby ustalania cen usług/produktów oraz zasady wzajemnych rozliczeń pomiędzy Jednostką Wydzieloną i TP	582
	7.2.1 Zasady wzajemnych rozliczeń między Jednostką Wydzieloną a TP	582
7.3	Analiza i rekomendacje możliwych rozwiązań z punktu widzenia prawa podatkowego	593
	7.3.1 Metodologia i zakres analizy	593
	7.3.2 Podział Telekomunikacji Polskiej na wewnętrzne jednostki bez wydzielenia części zasobów i usług do odrębnej spółki	593

7.3.3	Podział TP poprzez utworzenie odrębnej spółki	594
7.3.4	Sposoby ustalania cen dla usług JW (regulowanych)	603
7.3.5	Sposoby ustalania cen dla usług JW (nieregulowanych)	609
8	Analiza oraz rekomendacje dla Prezesa UKE dotyczące możliwych do przeprowadzenia wariantów separacji Telekomunikacji Polskiej S.A.	610
8.1	Analiza i rekomendacja w zakresie wariantów statusu prawnego Jednostki Wydzielonej	610
8.1.1	Odrębna spółka wyszczególniona ze struktur TP	610
8.1.2	Oddział (samobilansujący się) w ramach TP	611
8.1.3	Jednostka organizacyjna TP	612
8.1.4	Podsumowanie	612
8.2	Analiza i rekomendacje w zakresie poziomu zatrudnienia w TP i Jednostce Wydzielonej oraz systemu powiązania wynagrodzeń pracowników Jednostki Wydzielonej z osiągnięciem przez nią kluczowych wskaźników efektywności	613
8.2.1	Rekomendacje w zakresie modelu organizacyjnego Jednostki Wydzielonej wspierającego realizację jej celów strategicznych i funkcji operacyjnych	613
8.2.2	Rekomendacje w zakresie konstrukcji systemu motywacyjnego w JW	622
8.2.3	Rekomendacje w zakresie zmian kulturowych w ramach procesu separacji	624
8.3	Analiza i rekomendacje w zakresie procesu inwestycyjnego w Jednostce Wydzielonej	625
8.3.1	Warianty podejmowania decyzji inwestycyjnych	626
8.3.2	Analiza korzyści i zagrożeń dla wariantów podejmowania decyzji inwestycyjnych	630
8.3.3	Rekomendacje dla Prezesa UKE najkorzystniejszego wariantu, dotyczącego procesów inwestycyjnych w JW, z punktu widzenia oddziaływania separacji na nabywców usług hurtowych (OA) i detalicznych (UK)	631
8.4	Analiza i rekomendacje w zakresie ochrony praw właścicielskich i interesów akcjonariuszy TP	632
9	Rekomendacje dotyczące nadzoru nad Jednostką Wydzieloną – możliwe warianty i rekomendacje dla Prezesa UKE	634
9.1	Zakres kompetencji nadzorczych	634
9.1.1	Wdrożenie obowiązku separacji funkcjonalnej	634
9.1.2	Wykonywanie obowiązku separacji funkcjonalnej	636
9.2	Rozdzielenie kompetencji nadzorczych oraz stworzenie jednostki nadzoru	638
9.2.1	Usytuowanie organu nadzoru w strukturze TP	638

9.2.2	Zasady powoływania organu nadzoru	639
9.3	Kluczowe wskaźniki efektywności (KPI) dla procesu separacji funkcjonalnej	639
9.4	Dostęp do usług/produktów i informacji Jednostki Wydzielonej	647
9.4.1	Dostęp organu nadzoru do usług/produktów i informacji JW	647
9.5	Podsumowanie	649
10	Wstępny harmonogram wdrożenia procesu funkcjonalnej separacji Telekomunikacji Polskiej S.A.	651
10.1	Harmonogramy separacji w innych krajach	651
10.2	Potencjalny harmonogram separacji funkcjonalnej TP	658
11	Ocena separacji funkcjonalnej jako optymalnego środka eliminacji barier rynkowych oraz dyskryminacji	663
11.1	Zidentyfikowane problemy rozwoju konkurencji na polskim rynku telekomunikacyjnym	663
11.2	Ocena separacji funkcjonalnej pod kątem możliwości jej zastosowania	664
11.3	Ocena separacji funkcjonalnej pod kątem efektywności jej zastosowania	667
11.4	Ocena problemów wynikających z interakcji między TP a PTK Centertel	670
11.4.1	Ocena separacji funkcjonalnej jako środka eliminacji problemów wynikających z interakcji między TP a PTK Centertel	671
11.4.2	Inne niż separacja funkcjonalna środki prawne eliminacji problemów wynikających z interakcji między TP a PTK Centertel	671
11.5	Podsumowanie	673
	Załącznik 1 – Ankieta dla operatorów alternatywnych	674
	Załącznik 2 – Ankieta dla TP	677
	Załącznik 3 – Dokument TP zawierający odpowiedzi na pytania ankietowe zadane przez konsorcjum	681
	Załącznik 4 – Dokument TP – „Równoważność dostępu”	682

Słownik skrótów

Skrót	Rozwinięcie
All-IP	ang. <i>All-Internet Protocol</i> , rodzaj technologii stosowanej w sieciach telekomunikacyjnych opartej w całości na wykorzystaniu protokołów transmisji stosowanych w sieci Internet
ADSL	ang. <i>Asymmetric DSL</i> , rodzaj transmisji danych w cyfrowej pętli abonenckiej
AGCOM	wł. <i>Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni</i> , regulator rynku telekomunikacyjnego we Włoszech
ALA	ang. <i>Active Line Access</i> , usługa BSA nowej generacji świadczona za pomocą protokołu Ethernet
ARCEP	fr. <i>Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes</i> , regulator rynku telekomunikacyjnego i pocztowego we Francji
ARPU	ang. <i>Average Revenue per User</i> , średnie przychody na abonenta
ATM	ang. <i>Asynchronous Transfer Mode</i> , tryb transmisji asynchronicznej, termin oznacza rodzaj technologii wykorzystywanej w transmisji danych
ATUG	ang. <i>Australian Telecommunications Users Group</i> , Australijskie stowarzyszenie użytkowników telekomunikacji
BERT	ang. <i>Body of European Regulators in Telecom</i> - Organ Europejskich Regulatorów w Telekomunikacji, określony w Rezolucji legislacyjnej Parlamentu Europejskiego z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Urząd ds. Rynku Łączności Elektronicznej; polska wersja językowa ww. dokumentu dostępna jest pod: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0450+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL
BG	Bułgaria
BRAS	ang. <i>Broadband Remote Access Server</i> , serwer odpowiedzialny za obsługę ruchu IP z multiplekserów DSLAM oraz kierowanie go do/z sieci IP operatora
BSA	ang. <i>BitStream Access</i> , usługa hurtowej odsprzedaży szerokopasmowego dostępu do Internetu
BSC	ang. <i>Base Station Controller</i> , kontroler (sterownik) stacji bazowej sieci bezprzewodowych, który pełni nadzór nad kilkunastoma bądź kilkudziesięcioma stacjami bazowymi
BT	British Telecommunications Plc, operator zasiedziały w Wielkiej Brytanii
CATV, TVK	ang. <i>Cable TV</i> , termin oznaczający systemy TV kablowej (stąd stosowany również skrót - TVK)
CPS	ang. <i>Carrier Pre-Selection</i> , preselekcja
CUW	Centrum Usług Wspólnych
CY	Cypr
CZ	Czechy

DCS	ang. <i>Digital Communication System</i> , standard GSM w telefonii komórkowej wykorzystujący zakres częstotliwości 1710 – 1880 MHz
DE	Niemcy
DOI	ang. <i>Digital Opportunity Index</i> , wskaźnik możliwości cyfrowej. Wskaźnik ten mierzy stopień cyfryzacji poprzez: możliwości (dostępność i osiągalność technologii społeczeństwa informacyjnego), infrastrukturę (zasięg sieci teleinformatycznych) oraz wykorzystanie (faktyczne wykorzystanie łączy stacjonarnych i szerokopasmowych)
DSL	ang. <i>Digital Subscriber Line</i> , cyfrowa linia abonencka
DSLAM	ang. <i>Digital Subscriber Line Access Multiplexer</i> , koncentrator cyfrowych linii abonenckich pracujących w technologii xDSL
Dyrektywa Nowelizująca	spodziewana dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń i 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej, prace nad projektem której zostały zainicjowane Wnioskiem Komisji
Dyrektywa o dostępie, Dyrektywa 2002/19/WE	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 24.4.2002)
Dyrektywa o zezwoleniach, Dyrektywa 2002/20/WE	dyrektywa 2002/20/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. U. WE L 108 z 24.4.2002)
Dyrektywa ramowa, Dyrektywa 2002/21/WE	dyrektywa 2002/21/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE L 108 z 24.4.2002)
EAB	ang. <i>Equality Access Board</i> , organ nadzoru nad JW w Wielkiej Brytanii i Szwecji
EE	Estonia
EoI	ang. <i>Equivalence of Input</i> , zasada, zgodnie z którą Jednostka Wydzielona świadczy takie same usługi ramieniu detalicznemu operatora zasiedziałego i operatorom alternatywnym, przy czym usługi te świadczone mają być na tych samych warunkach (w tym cenowych i jakościowych), w tym samym czasie (np. ten sam czas realizacji zamówienia na aktywację usługi), przy wykorzystaniu tych samych procesów i systemów oraz przy zapewnieniu takiego samego dostępu do informacji
EoO	ang. <i>Equivalence of Output</i> , zasada, zgodnie z którą jednostka wydzielona (lub jednostka hurtowa) świadczy ekwiwalentne usługi ramieniu detalicznemu operatora zasiedziałego i operatorom alternatywnym w taki sposób, aby operatorzy alternatywni byli w stanie zaoferować swoim abonentom usługi detaliczne o parametrach takich samych jak usługi detaliczne operatora zasiedziałego
E/GPON	ang. <i>Ethernet/Gigabit Ethernet Passive Optical Network</i> , pasywna sieć optyczna oparta na standardzie Ethernet/Gigabit Ethernet
ERG	ang. <i>European Regulatory Group</i> , Europejska Grupa Regulatorów

ETSI	ang. <i>European Telecommunications Standards Institute</i> , Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych
FR	Francja
FTTH/B/C/N lub ogólnie FTTx	ang. <i>Fiber to the Home/Building/Curb/Node</i> , termin określający architekturę światłowodowej sieci dostępowej. Różnice pomiędzy poszczególnymi rodzajami sieci wynikają z lokalizacji zakończenia odcinka światłowodowego (mieszkanie użytkownika końcowego, budynek, szafa telekomunikacyjna na zewnątrz budynku, itp)
GCI	Wskaźnik Global CI opracowywany na przestrzeni ostatnich dwóch lat pod kierunkiem Xaviera Sala-i-Martina z Columbia University rozszerza w porównaniu z GCI (por. definicja – Wzrost konkurencyjności gospodarki narodowej (ang. <i>The Growth Competitiveness Index - GCI</i>) spektrum czynników wywierających wpływ na wzrost gospodarczy
GR	Grecja
GSM	ang. <i>Global System for Mobile Communications</i> , standard telefonii komórkowej (drugiej generacji)
GUS	Główny Urząd Statystyczny
HDTV	ang. <i>High-Definition Television</i> , termin odnoszący się do systemów telewizji, które umożliwiają transmisję cyfrowego obrazu wysokiej rozdzielczości
HU	Węgry
ICT	ang. <i>Information and Communication Technology</i> , techniki informacyjno-telekomunikacyjne, termin oznacza rodzinę technik z zakresu przetwarzania informacji w postaci elektronicznej
IMS	ang. <i>IP Multimedia Subsystem</i> , rodzaj systemu sieciowego umożliwiającego przekazywanie sygnałów multimedialnych z wykorzystaniem protokołu IP
IP	ang. <i>Internet Protocol</i> , rodzaj protokołu transmisyjnego stosowanego w sieciach telekomunikacyjnych
IPTV	ang. <i>IP Television</i> , sposób transmisji sygnałów telewizyjnych z wykorzystaniem transmisji IP
ISDN	ang. <i>Integrated Services Digital Network</i> , cyfrowa sieć (telefoniczna) z integracją usług
IT	Włochy
JH	Jednostka Hurtowa – jednostka w ramach struktury organizacyjnej przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, której przypisane są elementy sieci transportowej, w oparciu o które świadczy ona usługi hurtowe na rzecz różnych odbiorców
JSD	Jednostka Sprzedaży Detalicznej – jednostka w ramach struktury przedsiębiorcy telekomunikacyjnego odpowiedzialna za obsługę klientów detalicznych
JW	Jednostka Wydzielona – jednostka wyodrębniona w ramach struktury organizacyjnej przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, odpowiedzialna za obsługę klientów hurtowych, oddzielona na ściśle określonych zasadach od części przedsiębiorstwa zajmującej się działalnością detaliczną
KE	Komisja Europejska

Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
KPI	ang. <i>Key Performance Indicators</i> , kluczowe wskaźniki efektywności
KPN	operator zasiedziały w Holandii
Ksh	Kodeks spółek handlowych
LLU	ang. <i>Local Loop Unbundling</i> , usługa uwolnienia lokalnej pętli abonenckiej
LPDU	Lokalny Punkt Dostępu do Usługi
LT	Litwa
LV	Łotwa
MBO	ang. <i>Management by Objectives</i> , zarządzanie przez cele - metoda zarządzania zakładająca systematyczne podejście do planowania działań oraz kontrolowania i oceniania pracowników realizowane poprzez ustalanie celów i ocenę na podstawie wyników działań i uzyskanych rezultatów. Kluczowym elementem koncepcji MBO jest powiązanie celów indywidualnych pracowników z nadrzędnymi celami strategicznymi przedsiębiorstwa
MDF	ang. <i>Main Distribution Frame</i> , przełącznica główna
MIS	ang. <i>Management Information System</i> , system informacji zarządczej
MSAN	ang. <i>Multi-Service Access Node</i> , węzeł części dostępowej sieci NGN
MT	Malta
MVNO	ang. <i>Mobile Virtual Network Operator</i> , przedsiębiorca telekomunikacyjny wykorzystujący do świadczenia usług sieć operatora telefonii mobilnej
NBN	ang. <i>National Broadband Network</i> ,
NGA	ang. <i>Next Generation Access</i> , część dostępowa sieci NGN
NGN	ang. <i>Next Generation Network</i> , sieć nowej generacji
NRI	ang. <i>The Networked Readiness Index</i> , wykorzystywany w Global Information Technology Reports opracowywanych dla potrzeb Światowego Forum Gospodarczego, stanowi miernik skłonności kraju do wykorzystywania możliwości rozwojowych, jakie stwarzają technologie informacyjne i telekomunikacyjne (ICT). W alternatywnej definicji NRI służy do pomiaru stopnia przygotowania kraju do współdziałania i korzystania z rozwoju ICT
OA	Operator Alternatywny – operator nie będący operatorem zasiedziałym
ODF	ang. <i>Optical Distribution Frame</i> , przełącznica optyczna
OECD	ang. <i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> , Organizacja Współpracy Gospodarczej
Ofcom	ang. <i>Office of Telecommunications</i> , regulator rynku telekomunikacyjnego w Wielkiej Brytanii
OPTA	hol. <i>Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit</i> , regulator rynku telekomunikacyjnego i pocztowego w Holandii

OSS	ang. <i>Operational Support Systems</i> , systemy wspierające procesy zarządzania siecią i usługami telekomunikacyjnymi, a więc procesy związane z: inwentaryzacją sieci, zapewnieniem świadczenia usług, konfiguracją sieci, zarządzaniem usterkami, przyjmowaniem i przetwarzaniem zleceń klientów, generowaniem rachunków i kolekcją płatności
OZ	Operator Zasiedziały – operator narodowy, dawny monopolista, podmiot zazwyczaj dysponujący największą częścią krajowej infrastruktury sieciowej i posiadający najszerszy zasięg geograficzny usług (np. Telekomunikacja Polska S.A., Telia Sonera, British Telecom, Telefonía, France Telecom, Telecom Italia, Deutsche Telecom)
PE	Parlament Europejski
PG	Przełącznica Główna
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PL	Polska
PPP	ang. <i>Purchasing Power Parity</i> , parytet siły nabywczej
Prawo telekomunikacyjne, Pt	ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.)
Prezes UKE	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
PSTN	ang. <i>Public Switched Telephone Network</i> , publiczna komutowana sieć telefoniczna
PTS	szw. <i>Post-och Telestyrelsen</i> , regulator rynku telekomunikacyjnego i pocztowego w Szwecji
Regulator	krajowy organ regulacyjny w rozumieniu art. 3 Dyrektywy 2002/21/WE
Rezolucja Parlamentu	Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń i 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0449+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL
RO	Rumunia
RPDU	Regionalny Punkt Dostępu do Usług
SDTV	ang. <i>Standard-Definition Television</i> , termin odnoszący się do systemów telewizji, które umożliwiają transmisję (cyfrowego) obrazu w standardowych rozdzielczościach, tj. przyjętych dla transmisji analogowych
SF	Separacja funkcjonalna
SI	Słowenia
SK	Słowacja
SLA	ang. <i>Service Level Agreement</i> , umowa o jakości usług
SS	Separacja strukturalna

SMP	ang. <i>Signifant Market Power</i> , znacząca pozycja rynkowa
Telekomunikacyjne Ramy Regulacyjne z 2002 r.	<p>Przyjęty przez Unię Europejską w 2002 r. pakiet dyrektyw i aktów towarzyszących, ustalający zakres praw i obowiązków przedsiębiorców telekomunikacyjnych i krajowych organów regulacyjnych. W skład Pakietu Regulacyjnego 2002 wchodzi m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dyrektywa ramowa) (Dz. U. WE L 108 z 24.4.2002); - dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (Dyrektywa o dostępie) (Dz. U. WE L 108 z 24.4.2002); - dyrektywa 2002/20/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach) (Dz. U. WE L 108 z 24.4.2002); - dyrektywa 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dz. U. WE L 108 z 24.4.2002); - dyrektywa 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. U. WE L 249 z 17.9.2002); - dyrektywa 2002/58/WE z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz. U. WE L 201 z 31.7.2002); - 676/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie ram regulacyjnych dotyczących polityki spektrum radiowego we Wspólnocie Europejskiej (decyzja o spektrum radiowym) (Dz. U. WE L 108 z 24.4.2002)
TI	Telecom Italia, operator zasiedziały we Włoszech
TNZ	Telecom New Zealand, operator zasiedziały w Nowej Zelandii
TP	Telekomunikacja Polska S.A.
TS	TeliaSonera, operator zasiedziały w Szwecji
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei (Dz. U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 r.), dostępny pod: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:PL:PDF
UBR	ang. <i>Unspecified Bit Rate</i> , klasa usług transmisji danych obejmująca usługi o zmiennej przepływności
UE	Unia Europejska
UE (15)	pierwsza grupa krajów należących do Unii Europejskiej obejmująca: Austrię, Belgię, Danię, Finlandię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Niemcy, Portugalię, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy
UE (27)	wszystkie kraje należące do Unii Europejskiej

UK	Użytkownik końcowy; podmiot korzystający z publicznie dostępnej usługi telekomunikacyjnej lub żądający świadczenia takiej usługi, dla zaspokojenia własnych potrzeb
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
UMTS	ang. <i>Universal Mobile Telecommunications System</i> , system telefonii komórkowej trzeciej generacji
Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, UOKiK	ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.)
ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uopewa	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)
VDSL	ang. <i>Very High Speed DSL</i> , rodzaj transmisji danych w cyfrowej pętli abonenckiej
VoIP	ang. <i>Voice over IP</i> , transmisja głosu w sieci IP
VoD	ang. <i>Video on Demand</i> , usługa video na żądanie
WACC	ang. <i>Weighted Average Cost of Capital</i> , średni ważony koszt kapitału
WLR	ang. <i>Wholesale Line Rental</i> , usługa hurtowego dostępu do sieci (hurtowa sprzedaż abonamentu)
Wniosek Komisji	wniosek Komisji Europejskiej z dnia 13 listopada 2007 r. przedstawiony Parlamentowi Europejskiemu i Radzie dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń i 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0697:FIN:PL:DOC
WRSI	Wskaźniki rozwoju społeczeństwa informacyjnego

1 Wprowadzenie

Niniejszy raport przygotowany został przez konsorcjum KPMG, KPMG Advisory, Kancelarii Prawnej Grynhoff, Woźny, Maliński oraz Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego w ramach projektu doradczego: „Wykonanie analizy funkcjonalnej separacji Telekomunikacji Polskiej S.A.” wykonanego na zlecenie Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Celem raportu jest przedstawienie wyników analizy możliwości wdrożenia separacji funkcjonalnej w Polsce oraz przedstawienie rekomendacji w zakresie najbardziej optymalnego wariantu podziału Telekomunikacji Polskiej S.A. (dalej „TP”).

Separacja stała się ważnym tematem w związku z przeprowadzaniem przez Komisję Europejską przeglądem ram regulacyjnych na rynku komunikacji elektronicznej z 2002 r. Bazując na wynikach podziału brytyjskiego operatora zasiedziałego (OZ) British Telecommunications plc (BT), przedstawiciele Komisji wyrazili opinie, że funkcjonalna separacja mogłaby potencjalnie stać się środkiem zaradczym dostępnym dla regulatorów w ramach dyrektywy nowelizującej obowiązujące ramy regulacyjne.

W swoim wniosku dotyczącym dyrektywy zmieniającej Dyrektywę ramową, Dyrektywę o dostępie oraz Dyrektywę o zezwoleniach, przedstawionym Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, Komisja Europejska przedstawiła propozycje dwóch nowych artykułów Dyrektywy o dostępie. Artykuły 13a („Rozdział funkcjonalny”) oraz 13b („Dobrowolny podział zintegrowanego wertykalnie przedsiębiorstwa”) zawierają propozycje zastosowania separacji jako środka obligatoryjnego (obowiązku regulacyjnego nakładanego przez krajowy organ regulacyjny na operatora o znaczącej pozycji rynkowej) lub w wyniku dobrowolnej inicjatywy operatora (dobrowolny podział strukturalny lub funkcjonalny).

Separacja operatora telekomunikacyjnego polega na wydzieleniu części jego działalności odpowiedzialnej za świadczenie usług hurtowych do:

- Odrębnej jednostki w ramach struktury organizacyjnej operatora; lub
- Odrębnego podmiotu mającego własną osobowość prawną i innego właściciela.

Pierwsza sytuacja odnosi się do separacji funkcjonalnej. W tym przypadku w ramach struktury organizacyjnej OZ tworzona jest odrębna jednostka biznesowa, która sprawuje nadzór i kontrolę nad siecią dostępową tego operatora i w oparciu o posiadane zasoby sieciowe świadczy wybrane usługi hurtowe zgodnie z zasadą równości dostępu (tzw. *Equivalence of Input*, EoI) zarówno operatorom alternatywnym (OA), jak i jednostkom wewnętrznym OZ. Ta forma separacji jest obecnie wdrażana w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii na mocy porozumienia pomiędzy OZ i regulatorem. Ponadto, na początku 2008 r. operatorzy zasiedzieli w Szwecji i we Włoszech rozpoczęli prace nad dobrowolnym podziałem wyprzedzając potencjalną decyzję regulatora, która mogłaby skutkować nakazaniem wprowadzenia funkcjonalnej separacji według z góry narzuconych wytycznych.

W drugim przypadku mamy do czynienia z separacją strukturalną, której istota polega na tym, że OZ wydziela swoją sieć (jedynie sieć dostępową, lub zarówno sieć dostępową, jak i szkieletową) jako osobną jednostkę prawną mającą odrębnego właściciela. W wyniku podziału,

osoba prawna obejmująca swoim zakresem działalności jedynie świadczenie usług detalicznych, jest traktowany na takich samych zasadach jak inni OA. Taka forma podziału jest od dwóch lat tematem nieformalnych konsultacji pomiędzy regulatorem i właścicielami OZ w Irlandii.

Każdy rozdział niniejszego raportu opisujący wyniki analiz i rekomendacje rozpoczyna się od przedstawienia metodologii zastosowanej podczas wykonywania analiz i kończy wnioskami, które zostały wykorzystane w celu sformułowania wniosków końcowych.

W ramach trzeciego rozdziału konsorcjum przygotowało analizę (studium przypadków) separacji w pięciu krajach, gdzie został wprowadzony lub jest obecnie rozważany podział OZ, tj. w Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii, Włoszech, Szwecji i Irlandii. Na podstawie przeprowadzonych analiz możliwe było sformułowanie wniosków na temat powodów wprowadzenia separacji w analizowanych krajach, przyjętych modeli separacji, korzyści oczekiwanych lub osiągniętych w wyniku wprowadzenia separacji oraz kluczowych czynników sukcesu jej wprowadzenia. Doświadczenia i wnioski z innych krajów pozwoliły na przygotowanie w kolejnych częściach raportu analiz i rekomendacji odnośnie wprowadzenia separacji w Polsce.

W czwartym rozdziale raportu konsorcjum poddało analizie zasadność podziału funkcjonalnego TP na podstawie wybranych kryteriów, jakimi były: stan rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce, ocena skuteczności dotychczasowych regulacji, ocena barier rozwoju konkurencji w Polsce, ocena separacji funkcjonalnej jako środka eliminacji barier, ocena wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje, ocena wpływu separacji funkcjonalnej na interes konsumenta oraz kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji funkcjonalnej.

Piąty rozdział analizy dotyczył możliwości prawnych dla przeprowadzenia funkcjonalnej separacji TP. W ramach tej analizy konsorcjum omówiło uwarunkowania prawne wdrożenia podziału TP w oparciu o prawo krajowe oraz obecne i przyszłe regulacje unijne.

W szóstej części przeprowadzona została analiza ekonomicznych korzyści oraz kosztów (ang. *cost – benefit analysis*) wprowadzenia funkcjonalnej separacji TP. W ramach tego rozdziału oszacowany został wpływ wprowadzenia separacji funkcjonalnej na uczestników rynku telekomunikacyjnego w Polsce, tj. operatorów alternatywnych, użytkowników końcowych (UK), TP oraz UKE, a także koszty i korzyści wprowadzenia zarekomendowanego przez konsorcjum we wcześniejszych krokach wariantu separacji funkcjonalnej (wariantu spełniającego główne cele regulacyjne).

W siódmym rozdziale przedstawiona została analiza i rekomendacje dotyczące usług i produktów, które powinny być świadczone przez JW oraz elementów sieci, które znalazłyby się pod jej kontrolą. W ramach tego rozdziału przedstawione zostały również sposoby ustalania cen usług świadczonych przez JW oraz zasady wzajemnych rozliczeń pomiędzy JW i TP.

Ósma część raportu przedstawia analizę oraz rekomendacje dotyczące możliwych do przeprowadzenia wariantów separacji TP, w tym wariantu najbardziej optymalnego. Analizie poddane zostały takie elementy jak potencjalne warianty statusu prawnego JW, poziom zatrudnienia w TP i JW oraz system powiązania wynagrodzeń pracowników JW z osiągniętymi przez nią wynikami, proces podejmowania decyzji dotyczących inwestycji JW, a także kwestia ochrony praw właścicielskich i interesów akcjonariuszy TP.

W ramach dziewiątej części raportu omówione zostały kwestie związane z nadzorem nad JW. W tym rozdziale konsorcjum przedstawiło kluczowe wskaźniki efektywności działania JW oraz potencjalne kompetencje organu nadzoru i obowiązki raportowe względem Prezesa UKE.

Dziesiąta część przedstawia przewidywany wstępny harmonogram dla procesu funkcjonalnej separacji TP. Harmonogram ten opracowany został na podstawie przykładów separacji w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii i służył będzie uzyskaniu informacji o potencjalnych ramach czasowych wdrożenia podziału funkcjonalnego w Polsce.

W ostatnim, jedenastym rozdziale raportu konsorcjum przedstawiło ocenę separacji funkcjonalnej jako optymalnego środka eliminacji barier rynkowych oraz dyskryminacji. Ocena ta oparta została na wnioskach wynikających z poprzednich rozdziałów, w tym z analizy zastosowania separacji funkcjonalnej do eliminacji barier w rozwoju konkurencji w innych krajach, analizy barier rozwoju konkurencji na polskim rynku telekomunikacyjnym oraz analizy aspektów ekonomicznych wprowadzenia separacji.

Do raportu dołączone zostały cztery załączniki zawierające: wzory ankiet (dla operatorów alternatywnych i dla TP) wykorzystanych w trakcie prac projektowych oraz dokumenty otrzymane w ramach odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie skierowanej do TP.

2 Podsumowanie wniosków oraz rekomendacje dla Prezesa UKE

Celem projektu doradczego wykonanego przez Konsorcjum na rzecz Urzędu Komunikacji Elektronicznej było przeprowadzenie analizy możliwości wdrożenia separacji funkcjonalnej (dalej SF) w Polsce, oraz przedstawienie rekomendacji w zakresie najbardziej optymalnego wariantu podziału Telekomunikacji Polskiej S.A. (dalej „TP”).

Ocena zasadności separacji TP w niniejszym raporcie opiera się na kryteriach przyjętych na podstawie proponowanej Dyrektywy Nowelizującej. Propozycje te obejmują wprowadzenie nowego art. 13a dotyczącego możliwości nałożenia na operatorów zasiedziały obowiązków podziału funkcjonalnego.

Na tej podstawie założono, że gdyby dziś KE otrzymała wniosek od Prezesa UKE (lub regulatora z innego kraju) w sprawie nałożenia separacji funkcjonalnej, to do jego oceny najprawdopodobniej przyjęłaby kryteria, jakie obecnie stara się wprowadzić Dyrektywą Nowelizującą w art. 13a Dyrektywy o dostępie.

Uznano, że **kryteria zasadności wprowadzenia podziału funkcjonalnego** operatora zasiedzającego obejmują konieczność stwierdzenia występowania „wyjątkowych” okoliczności, na które składają się następujące elementy:

- **Ważne i utrzymujące się problemy z konkurencją na kilku rynkach** – niewielkie szanse lub brak szans na konkurencję w dziedzinie infrastruktury w racjonalnym terminie, oraz
- **Dotychczas stosowane środki regulacyjne nie odniosły i nie odniosą trwałego skutku w postaci zapewnienia skutecznej konkurencji.**

Jednocześnie proponowana treść preambuły do nowej Dyrektywy o dostępie wskazuje, że regulator nakładający na operatora zasiedzającego obowiązek separacji funkcjonalnej powinien zapewnić:

- **Brak negatywnego wpływu separacji na inwestycje operatora zasiedzającego w jego sieć telekomunikacyjną,** oraz
- **Brak negatywnego wpływu na użytkownika końcowego.**

W związku z tym konsorcjum przeprowadziło następujące analizy:

- Analizę światowych praktyk i doświadczeń w zakresie wprowadzenia podziału OZ, tj. studium przypadków Wielkiej Brytanii, Szwecji, Włoch, Nowej Zelandii i Irlandii z uwzględnieniem:
 - powodów, dla których separacja została przeprowadzona lub jest planowana;
 - modeli separacji przyjętych w poszczególnych krajach;

- oczekiwanych oraz osiągniętych korzyści z wprowadzenia separacji; zarówno dla Użytkowników Końcowych (zwanym dalej UK), OZ jak i OA.
- Analizę stanu rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce i skuteczności regulacji;
- Analizę barier rozwoju konkurencji, w tym oceny, które z barier mają charakter trwałe i w związku z tym nie jest możliwe ich wyeliminowanie poprzez obecnie dostępne środki regulacyjne;
- Analizę separacji funkcjonalnej jako środka eliminacji barier;
- Analizę wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje;
- Analizę wpływu separacji funkcjonalnej na interes konsumenta i dostęp do innowacyjnych usług;
- Analiza możliwości prawnych wdrożenia separacji funkcjonalnej w Polsce;
- Wstępną analizę kosztów i korzyści związanych z wprowadzeniem separacji funkcjonalnej TP.

Celem raportu było przeprowadzenie analizy możliwości wdrożenia separacji funkcjonalnej w Polsce oraz przedstawienie rekomendacji w zakresie optymalnego wariantu podziału Telekomunikacji Polskiej SA (TP). Najważniejsze wnioski przedstawione w raporcie to:

- Analizy wskazują, że na rynkach usług telefonii stacjonarnej i usług transmisji danych brak jest skutecznej konkurencji, który znajduje swój wymiar w silnej przewadze rynkowej TP (patrz rozdziały 4.2.1 – 4.2.7);
- Z przeprowadzonych badań opinii operatorów alternatywnych (OA) wynika, że istnieje trwała bariera rozwoju rynku w postaci postawy antykonkurencyjnej TP, której przejawem są działania obstrukcyjne w zakresie współpracy z OA oraz przepływ informacji w Grupie TP, umożliwiające podejmowanie działań antykonkurencyjnych (patrz rozdziały 4.2.8 i 4.2.9);
- Innymi trwałymi barierami są: niska jakość sieci dostępowej oraz ryzyko związane z działalnością OA na bazie decyzji administracyjnych (wynikające m.in. ze słabości polskiego systemu prawnego - patrz rozdziały 4.2.9 i 4.2.10);
- Istotne znaczenie ma też istnienie bariery przejściowej w postaci braku właściwej relacji cenowej pomiędzy opłatami za usługi hurtowe WLR, BSA i LLU, co zdaniem OA powoduje, że świadczenie usług detalicznych na bazie LLU jest obecnie nieopłacalne. Jest to bariera dla rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury (patrz rozdziały 4.2.9 i 4.2.10);
- Dotychczasowe środki regulacyjne nie wyeliminowały zidentyfikowanych w raporcie barier dla rozwoju rynku i brak jest perspektyw na ich wyeliminowanie (patrz rozdziały 4.2.3 i 4.2.6);

- Analizy środka regulacyjnego w postaci separacji funkcjonalnej (patrz rozdziały 4.3 i 11), a także przykładów rozwiązań wprowadzanych w innych krajach (tzn. w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii – patrz rozdział 3) wskazują, że wprowadzenie separacji funkcjonalnej operatora zasiedziałego (OZ) jest w stanie wyeliminować barierę w postaci postawy antykonkurencyjnej TP. Analizy wskazują także, że separacja funkcjonalna dodatkowo może również ograniczyć negatywne skutki dla rozwoju konkurencji wynikające ze słabości systemu prawnego w Polsce (poprzez m.in. zmianę postawy TP, która nie będzie nakierowana na wykorzystywanie luk i słabości systemu prawnego – patrz rozdziały 4.2.9 i 4.2.10);
- Separacja funkcjonalna nie ma jednak wpływu na barierę w postaci niskiej jakości infrastruktury oraz nie będzie w stanie zlikwidować niewłaściwych relacji opłat za usługi hurtowe WLR, BSA, LLU (patrz rozdziały 4.2.9 i 4.2.10). W celu ich eliminacji konieczne jest podjęcie dodatkowych działań regulacyjnych, przy czym po odpowiedniej zmianie relacji stawek hurtowych usług regulowanych, separacja będzie rozwiązaniem wspierającym rozwój usługi LLU jak i pozostałych usług hurtowych;
- W świetle obowiązującego aktualnie porządku prawnego istnieje oparta na art. 8 ust. 3 i 4 Dyrektywy o dostępie możliwość prawna zastosowania środka regulacyjnego w postaci separacji funkcjonalnej OZ, przy czym niepewny jest wynik oceny tego środka przez organy sądowe w Polsce, z uwagi na niejednoznaczne podstawy prawne, a także wymaga on zgody Komisji Europejskiej uzależnionej od stwierdzenia, iż środek ten jest adekwatny, uzasadniony oraz proporcjonalny, a dotychczas stosowane środki nie wyeliminowały i nie stwarzają perspektyw wyeliminowania stwierdzonej bariery w postaci antykonkurencyjnej postawy TP. Jako poważne ryzyko efektywnego wdrożenia separacji funkcjonalnej jawi się brak niebudzących wątpliwości i skutecznych środków egzekucyjnych w celu przymuszenia TP do wykonania wszystkich działań niezbędnych do prawidłowego wdrożenia separacji (patrz rozdział 5);
- Wstępne oszacowanie ekonomicznych kosztów i korzyści związanych z wprowadzeniem separacji funkcjonalnej TP pokazuje (patrz rozdział 6), że w analizowanym okresie mieralne korzyści konsumenta z wprowadzenia separacji (tzn. wynikające z oszczędności konsumentów w wyniku obniżania cen detalicznych, przy założeniu usunięcia bariery w postaci niewłaściwych relacji cenowych WLR, BSA i LLU), są zbliżone do kosztów jej wprowadzenia. Stąd też przy podejmowaniu decyzji o separacji funkcjonalnej TP należy uwzględnić inne korzyści (także niemierzalne) oraz zidentyfikowane w raporcie ryzyka w zakresie skuteczności wdrożenia separacji funkcjonalnej (patrz rozdział 6.7);
- Ocena korzyści i ryzyk w zakresie wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje w sieci telekomunikacyjne w Polsce oraz interes użytkowników końcowych, a także doświadczenia krajów, które wdrożyły lub rozpoczęły proces separacji funkcjonalnej, w ogólnej konkluzji wskazują na przewagę korzyści z wprowadzenia tego środka regulacyjnego (patrz rozdziały 4.4 i 4.5).

W związku z powyższymi wnioskami wskazujemy, iż należy uznać separację funkcjonalną za skuteczny środek regulacyjny w celu eliminacji postawy antykonkurencyjnej TP oraz ograniczenia możliwości wykorzystywania przez TP słabości systemu prawnego.

Natomiast nie można uznać tego środka jako właściwego narzędzia do eliminacji pozostałych, zidentyfikowanych barier rozwoju rynku.

W raporcie przedstawiono również:

- Wnioski z doświadczeń innych krajów (Wielka Brytania, Nowa Zelandia, Szwecja, Włochy i Irlandia) wprowadzających lub rozważających wprowadzenie podziału funkcjonalnego OZ (patrz rozdział 3);
- Rekomendacje konsorcjum w zakresie sposobu przeprowadzenia separacji funkcjonalnej TP, w tym podział usług hurtowych i elementów sieci między poszczególne jednostki OZ, status prawny jednostki wydzielonej, organ nadzoru, potencjalny harmonogram wdrażania itd. (patrz rozdziały 4.6 oraz 7 - 10);
- Propozycje zmian w polskim prawie, które wymagane są z uwagi na osiągnięcie zakładanych celów separacji (patrz rozdział 5.7).

Poniżej przedstawiono zestawienie wyników poszczególnych analiz potwierdzających powyższe wnioski oraz sformułowane na ich podstawie rekomendacje w zakresie kształtu separacji funkcjonalnej w Polsce.

Analiza światowych praktyk i doświadczeń

W opinii regulatorów, w krajach, w których wdrażany lub rozważany jest podział funkcjonalny operatora zasiedziałego:

- Występowały **problemy rozwoju rynku telekomunikacyjnego związane z dyskryminacyjnymi praktykami i antykonkurencyjną postawą OZ**;
- Postawa ta wynikała ze **skłonności oraz możliwości do podejmowania działań na niekorzyść OA (w celu wspierania własnej sprzedaży detalicznej OZ)**;
- **Skłonność do podejmowania działań antykonkurencyjnych przez OZ na niekorzyść OA była skutkiem pionowej integracji OZ**, natomiast **możliwość dyskryminacji OA powstawała w rezultacie posiadania przez OZ trudnej do powielenia infrastruktury**;
- Zastosowane przez regulatorów środki *ex ante* **nie pozwoliły na wyeliminowanie i, w ocenie regulatorów, w przyszłości nie byłyby w stanie wyeliminować zidentyfikowanych problemów. Separacja funkcjonalna została uznana za środek zaradczy, który umożliwia ich rozwiązanie.**

Przeprowadzone przez regulatorów analizy w sprawie wprowadzenia podziału OZ pozwoliły im na wskazanie **oczekiwanych korzyści separacji funkcjonalnej** w postaci:

- Eliminacji antykonkurencyjnej postawy OZ wynikającej z pionowej integracji operatora – przez zapewnienie równego traktowania wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych

w ramach świadczenia usług hurtowych możliwe było wyeliminowanie problemów w rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym;

- Zapewnienia równoprawnych warunków konkurencji dla OA i OZ poprzez umożliwienie OA skutecznego wykorzystania istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej OZ;
- Poprawę jakości i dostępności usług hurtowych świadczonych na dokładnie takich samych warunkach zarówno jednostkom wewnętrznym OZ, jak i OA;
- Zwiększenie korzyści dla konsumentów w postaci szerszego zakresu i wyższej jakości świadczonych usług detalicznych, a także niższych cen;
- Możliwości skoncentrowania przyszłych regulacji na obszarach, gdzie konkurencja jest ograniczona ze względu na występowanie unikalnej i trudnej do powielenia infrastruktury, przy stopniowym łagodzeniu istniejących obowiązków regulacyjnych na rynkach detalicznych i hurtowych;
- Zapewnienia przewidywalności dla uczestników rynku telekomunikacyjnego, co w konsekwencji powinno skutkować mniejszym ryzykiem biznesowym dla OA odnośnie inwestycji we własną infrastrukturę.

Należy jednak podkreślić, że Wielka Brytania jest jedynym krajem, gdzie w chwili obecnej możliwe jest podjęcie próby oceny korzyści osiągniętych w wyniku funkcjonalnej separacji OZ (w pozostałych krajach minęło zbyt mało czasu od momentu rozpoczęcia procesu podziału). Zdaniem Ofcom ogólna ocena efektów rynkowych wynikających z wprowadzenia rozwiązań wypracowanych w ramach przeglądu TSR (w tym wdrożenia separacji funkcjonalnej BT) jest pozytywna. Osiągnięte rezultaty w postaci wzrostu liczby i wolumenów usług hurtowych świadczonych przez BT na rzecz OA, oraz rozwoju ofert i spadku cen detalicznych były zgodne z oczekiwaniami regulatora. Jednak zdaniem Ofcom **nie jest możliwe wyodrębnienie wpływu samego wdrożenia separacji funkcjonalnej na rozwój rynku telekomunikacyjnego w tym kraju, ponieważ rozwój ten uzależniony jest również od innych czynników, np. obniżki stawek LLU.**

Ocena funkcjonowania rynku

Analiza rynków właściwych miała dać odpowiedź na pytanie, czy rynki te cechuje brak konkurencji, a także czy istnieją perspektywy na rozwój konkurencji opartej na infrastrukturze. Dalszym krokiem była ocena istniejących regulacji pod kątem ich adekwatności w stosunku do zidentyfikowanych problemów.

Oceniając rynek telefonii stacjonarnej należy wskazać, iż rynek ten cechuje trwały brak konkurencji i brak jest perspektyw na rozwój konkurencji. Wynika to z jednej strony z historycznych uwarunkowań rozwoju tego rynku, a z drugiej z nasilającej się substytucji usługami telefonii komórkowej oraz internetowej. Należy podkreślić jednak, że obecne narzędzia regulacyjne wprowadzają i stymulują rozwój konkurencji usługowej.

Z analiz wynika także, że istnieją bariery rozwoju konkurencji usługowej, które nie są zaadresowane przez obecne środki regulacyjne. Bariery te mogą i powinny być eliminowane

innymi narzędziami regulacyjnymi. Główną barierą, która powinna być zlikwidowana jako źródło zakłóceń rozwoju konkurencji, jest kwestia dyskryminacyjnej postawy TP oraz przepływu informacji pomiędzy jednostkami wewnętrznymi TP (hurt-detal). Inną barierą, której występowanie mogłoby być ograniczone, jest kwestia słabości systemu prawnego, który pozwala TP blokować rozwój konkurencji poprzez odmowę realizacji ciężących na niej obowiązków, a tym samym zmuszanie OA do występowania do Prezesa UKE o decyzje administracyjne.

Reasumując, rynek telefonii stacjonarnej pomimo wprowadzenia na nim narzędzi stymulujących konkurencję usługową stanowi rynek niekonkurencyjny, a występujące na nim bariery hamują rozwój konkurencji usługowej opartej na rozwiązaniach regulacyjnych wdrożonych przez Prezesa UKE.

Jeśli chodzi o rynek o dostępie do Internetu, to mimo jego dynamicznego rozwoju, można wyodrębnić wiele barier, które wstrzymują szybszy wzrost penetracji internetowej. Niektóre z nich zostały już usunięte w wyniku działań UKE, jednak są też takie, które pozostają poza możliwościami regulacyjnymi (np. bariery związane z rozbudzeniem popytu).

OA chcący wykorzystać infrastrukturę TP spotykają się z dyskryminacyjną postawą OZ, w wyniku której OA świadczą swoim użytkownikom usługi o gorszych parametrach (m.in. w zakresie terminu realizacji zamówień i wniosków). Inną kwestią jest występowanie na tym rynku zjawiska przekazywania informacji między jednostkami hurtowymi i detalicznymi, oraz konieczność świadczenia przez OA usług na podstawie decyzji regulacyjnych (z czym wiąże się niepewność prawna).

Wskazywane powyżej bariery nie mogą być usunięte z wykorzystaniem obowiązujących rozwiązań regulacyjnych. Prezes UKE podejmował już działania, żeby te bariery usunąć (w tym również nałożył kary pieniężne na TP). Jednak w ramach wykonanych analiz okazało się, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni w dalszym ciągu wskazują na istnienie tych barier.

Jeśli chodzi o rynek dzierżawy łączy, to główną barierą jest olbrzymia przewagą infrastrukturalną TP. Jest to szczególnie istotne przy świadczeniu dzierżawy odcinków łączy będących zakończeniami sieci (Prezes UKE stwierdził, że na tym rynku nie występuje skuteczna konkurencja). Separacja nie będzie miała większego wpływu na konkurencyjność rynków dzierżawy łączy telekomunikacyjnych.

Analiza barier w rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego

Analizy stopnia rozwoju rynków usług głosowych i usług transmisji danych w Polsce pozwoliły na stwierdzenie, że na obu tych rynkach występują bariery rozwoju konkurencji, których dotychczasowe działania regulacyjne nie wyeliminowały. W celu oceny, czy separacja funkcjonalna będzie środkiem ich eliminacji, przeprowadzono identyfikację i analizę barier rynkowych.

Współpraca OA z TP

Ocena współpracy OA z TP została przeprowadzona na podstawie badania opinii i wywiadów z przedstawicielami OA i TP. Konsorcjum nie przeprowadziło postępowania dowodowego

odnośnie niżej stwierdzonych problemów, w związku z czym Prezes UKE powinien potwierdzić występowanie zidentyfikowanych barier w drodze postępowania administracyjnego.

Na podstawie opinii OA można stwierdzić, że **problemy w korzystaniu z usług hurtowych świadczonych przez TP mają charakter powszechny, tzn. dotyczą wszystkich usług hurtowych.**

Poza działaniami obstrukcyjnymi ze strony TP zidentyfikowano również **inne bariery w rozwoju konkurencji**. Należą do nich:

- **Przepływ informacji w Grupie TP umożliwiający TP podejmowanie działań antykonkurencyjnych;**
- **Relacje cenowe usług hurtowych, prowadzące do większej opłacalności korzystania OA z usług WLR i BSA niż LLU** (podczas, gdy usługa LLU uznawana jest powszechnie za podstawę rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury),
- **Ryzyko związane ze świadczeniem przez OA usług na bazie decyzji administracyjnych** skutkujące brakiem stabilności warunków funkcjonowania OA na rynku - wynika z działań obstrukcyjnych TP (np. odmowy podpisywania umów z OA) oraz niedoskonałości polskiego systemu prawnego (np. uchylanie decyzji Prezesa UKE);
- **Nieatrakcyjność inwestycji wspierających rozwój konkurencji na bazie infrastruktury** przejawiająca się w **braku motywacji OA do korzystania z usług hurtowych wymagających po stronie OA większych nakładów inwestycyjnych** - wynika z uwarunkowań ekonomicznych (brak opłacalności LLU), niskiej jakości infrastruktury telekomunikacyjnej i działań obstrukcyjnych TP;
- **Niska jakość infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce** prowadząca do braku technicznych możliwości oferowania zaawansowanych usług telekomunikacyjnych.

Powyższe bariery wywołują następujące skutki:

- **Obniżanie konkurencyjności ofert detalicznych OA** (pod względem jakości usług, momentu wejścia na rynek, zasięgu terytorialnego) - w wyniku działań obstrukcyjnych TP oraz przepływu informacji w Grupie TP;
- **Dodatkowe koszty po stronie OA** - w wyniku działań obstrukcyjnych TP oraz przepływu informacji w Grupie TP;
- **Wysokie ryzyko biznesowe OA** - w wyniku działań obstrukcyjnych TP, przepływu informacji w Grupie TP oraz konieczności działania OA na bazie decyzji administracyjnych;
- **Opóźnienia w wejściu OA na rynek** - w wyniku konieczności działania na bazie decyzji administracyjnych;

- **Brak rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury** - w wyniku relacji cenowych usług hurtowych oraz nieatrakcyjności inwestycji wspierających rozwój konkurencji na bazie infrastruktury;
- Brak rozwoju innowacyjnych usług - w wyniku niskiej jakości infrastruktury.

Wszystkie ze zidentyfikowanych barier uznano za ważne z punktu widzenia dalszego rozwoju rynku.

Uwzględniając aktualnie dostępne narzędzia regulacyjne stwierdzono, że niektóre bariery są możliwe do wyeliminowania przy ich pomocy, a zatem uznano je za przejściowe. **Do przejściowych barier zaliczono:**

- **Poszczególne działania obstrukcyjne TP¹;**
- **Poszczególne sytuacje przepływu informacji w Grupie TP²; oraz**
- **Relacje cenowe usług hurtowych.**

Niemniej jednak biorąc pod uwagę, że działania obstrukcyjne TP oraz przepływ informacji w Grupie TP wynikają z postawy antykonkurencyjnej TP, uznano, że nie jest możliwe ich trwale wyeliminowanie. W związku z tym postawę antykonkurencyjną TP, wynikającą z pionowej integracji TP i związanego z nią konfliktu interesów w TP, uznano za barierę trwałą.

Do barier trwałych (niemożliwych do likwidacji przy pomocy obecnie dostępnych narzędzi regulacyjnych) zaliczono również:

- Ryzyko związane z działalnością OA na bazie decyzji administracyjnych, ponieważ wynika z niedoskonałości polskiego systemu prawnego; oraz
- Niską jakość infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce, ponieważ jej usunięcie jest związane z długotrwałym procesem modernizacji.

Zidentyfikowanie ważnych i utrzymujących się (trwałych) problemów w rozwoju konkurencji pozwala na wskazanie barier, które mogłyby stanowić przesłanki do wprowadzenia separacji. Niemniej jednak separacja funkcjonalna powinna wyeliminować wyłącznie postawę antykonkurencyjną TP. Możliwe to będzie dzięki zastosowaniu następujących elementów separacji funkcjonalnej:

- Powołaniu niezależnego kierownictwa JW;
- Wprowadzeniu zasady EoI zapewniającej równość świadczenia usług hurtowych przez JW na rzecz OA i działów wewnętrznych TP;

¹ Z zastrzeżeniem konieczności weryfikacji opinii OA, co zostało opisane w rozdz. 4.2.8.

² j.w.

- Powiązaniu systemu motywacyjnego w JW z celami w zakresie wdrażania równości dostępu;
- Monitorowaniu stosowania zasady EoI poprzez pomiar wskaźników działalności JW;
- Ustanowieniu organu nadzoru nad funkcjonowaniem JW;
- Odseparowaniu systemów IT i baz danych JW od systemów IT i baz danych w TP dzięki czemu możliwe jest zablokowanie przepływu informacji w Grupie TP;
- Fizycznemu odseparowaniu pomieszczeń pracowniczych JW od siedziby TP, dzięki czemu możliwe jest zablokowanie przepływu informacji w Grupie TP;
- Wdrożeniu zestawu procedur kontaktu między jednostką wydzieloną a działami wewnętrznymi TP oraz innymi podmiotami z Grupy TP („Kodeks praktyk”).

Analizując separację funkcjonalną jako środek eliminacji bariery, jaką jest postawa antykonkurencyjna TP, wskazano, że **zasadą EoI (będącą kluczowym elementem separacji funkcjonalnej) powinny być objęte przede wszystkim usługi dostępu do trudnych do powielenia fragmentów infrastruktury, za które należy uznać usługi pełnego i współdzielonego dostępu do lokalnej pętli abonenckiej oraz usługi towarzyszące dla LLU (takie jak usługi „backhaul” czy dostęp do kanalizacji).**

Dodatkowo, stwierdzono konieczność wprowadzenia zasady EoI również dla usług WLR i BSA, stanowiących dla OA usługę komplementarną wobec LLU (tj. pozwalającą na świadczenie przez OA usług detalicznych również na tych obszarach, gdzie LLU z różnych względów nie jest dostępne).

W odniesieniu do nowych usług hurtowych, jakie pojawią się w przyszłości w ofercie JW, następujące usługi uznajemy jako konieczne do objęcia zasadą EoI:

- Usługi, które są jedynie zmodyfikowaną wersją istniejących usług hurtowych świadczonych na zasadzie EoI; lub
- Usługi, które są „następcami” dotychczas istniejących usług hurtowych w wyniku migracji sieci do NGN (lub innych zmian technologicznych); oraz
- Usługi, które są całkowicie nowymi usługami hurtowymi, ale w stosunku do których UKE przeprowadzi analizę właściwego rynku i stwierdzi, że TP posiada na tym rynku pozycję SMP, pozwalającą na nałożenie obowiązku udostępniania tych usług hurtowych OA.

Nie ma konieczności i uzasadnienia dla stosowania zasady EoI do pozostałych usług hurtowych, z uwagi na wnioski z analizy stanu rynku wskazujące, że rozwój tych usług nie napotyka większych problemów (co potwierdzają ankietowani OA).

Analiza barier rozwoju konkurencji w Polsce wskazuje, że separacja funkcjonalna nie wyeliminuje bariery niskiej jakości infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce, gdyż jej cel (zapewnienie równego traktowania OA i OZ) i elementy (wydzielenie JW, wdrożenie

jednakowych procedur obsługi OA i OZ, chińskie mury, kodeks pracowników, itd.) nie mają bezpośredniego wpływu na decyzje o modernizacji i budowie tej infrastruktury podejmowane przez OZ.

Biorąc pod uwagę cel oraz elementy separacji stwierdzono, że separacja nie wyeliminuje również bariery w postaci niedoskonałości polskiego systemu prawnego. Jednak o ile separacja funkcjonalna nie jest w stanie wyeliminować samej bariery, to jest ona w stanie ograniczyć skutki jej występowania poprzez ograniczenie lub nawet całkowite wyeliminowanie behawioralnych elementów tej bariery związanych z postawą TP, opartą na wykorzystywaniu słabości systemu prawnego (np. poprzez odwoływanie się od decyzji Prezesa UKE).

W związku z powyższym sformułowano wniosek, że separacja funkcjonalna jest w stanie wyeliminować jedną z barier rozwoju konkurencji na polskim rynku telekomunikacyjnym – postawę antykonkurencyjną TP. Natomiast separacja funkcjonalna nie wpłynie na występowanie pozostałych zidentyfikowanych barier rynkowych.

Analiza możliwości prawnych

Uzyskanie zgody Komisji Europejskiej na zastosowanie separacji funkcjonalnej wobec TP w obecnym stanie prawnym, wyłącznie na podstawie obecnego brzmienia akapitu drugiego art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie, jest możliwe. Zgoda Komisji byłaby jednak rozstrzygnięciem precedensowym, dotychczas bowiem tego rodzaju rozstrzygnięcia nie były wydawane w oparciu o tę podstawę prawną.

Pewność co do prawnej dopuszczalności zastosowania separacji funkcjonalnej na gruncie przepisów wspólnotowych pojawi się po wejściu w życie Dyrektywy Nowelizującej – podstawą prawną będzie wówczas art. 13a Dyrektywy o dostępie. W razie wejścia w życie tej nowelizacji pozostałoby jedynie wykazanie, że ziszczyły się przesłanki warunkujące nałożenie obowiązku SF. Zarówno w obecnym, jak i projektowanym brzmieniu prawa wspólnotowego zgoda Komisji Europejskiej warunkuje wydanie przez Prezesa UKE decyzji w sprawie SF.

Istnieją argumenty przemawiające za dopuszczalnością nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej również na gruncie polskiego prawa w jego obecnym brzmieniu. Podstawą decyzji w tej sprawie mogłyby być art. 44 Pt. Najpoważniejszym z argumentów przemawiających za dopuszczalnością wydania takiej decyzji jest literalna wykładnia art. 44 Pt, która pozwala potraktować SF jako „inny obowiązek w zakresie dostępu telekomunikacyjnego”. Argumentami przeciwko dopuszczalności nałożenia obowiązku SF są m.in.:

- Blankietowy charakter art. 44 Pt i w konsekwencji brak normy, która wprost upoważniałaby Prezesa UKE do nałożenia obowiązku SF, co może zostać potraktowane jako niespełnienie wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa; oraz
- Toczące się dopiero na poziomie unijnym prace legislacyjne w celu wyraźnego wskazania SF jako środka regulacyjnego, co może być podstawą do twierdzeń, że w tej chwili środek ten nie jest dopuszczalny na podstawie Telekomunikacyjnych Ram Regulacyjnych z 2002 r., trudno zaś zakładać, żeby prawo polskie wyprzedzało rozwiązania unijne.

Na pierwszy z powyższych argumentów kwestionujących kompetencję Prezesa UKE w zakresie nałożenia SF można odpowiedzieć, że co prawda w art. 44 Pt żaden obowiązek regulacyjny nie jest wprost wymieniony, lecz gdyby tylko tego rodzaju test dopuszczalności nałożenia określonego obowiązku zastosować, to przepis ten nie dawałby podstaw do nałożenia jakiegokolwiek obowiązku regulacyjnego i byłby zbędny. Zgodnie natomiast z niekwestionowanymi regułami wykładni nie wolno przyjmować takiej interpretacji, która uznawałaby jakieś sformułowanie tekstu prawnego za zbędne.

Jeśli chodzi o drugi argument, to za dopuszczalnością zastosowania SF na podstawie art. 44 Pt przemawiać będzie zasada „prowspólnotowej” wykładni, jeżeli Komisja Europejska wyraziłaby zgodę na zastosowanie separacji funkcjonalnej przy obecnym brzmieniu Dyrektywy o dostępie. Pamiętać przy tym należy, że bez zgody Komisji Europejskiej obowiązek SF nie będzie mógł być nałożony. Trzeba mieć jednak świadomość, iż wynik kontroli sądowej ewentualnej decyzji o SF – wydanej na podstawie art. 44 Pt w jego obecnym brzmieniu – jest wysoce niepewny.

Zgoda Komisji Europejskiej wydana po uchwaleniu Dyrektywy Nowelizującej może zostać potraktowana jako mająca podstawę w nowym art. 13a Dyrektywy o dostępie. W konsekwencji może to prowadzić do wniosku, iż art. 44 Pt transponujący do polskiego prawa akapit drugi art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie w jej obecnym brzmieniu, nie jest wystarczającą podstawą do nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej. W dalszej jeszcze konsekwencji tego poglądu dopuszczalność zastosowania rozdziału funkcjonalnego wymagać będzie uprzedniej implementacji art. 13a Dyrektywy o dostępie do polskiego prawa.

Problemem na gruncie polskich przepisów – przy założeniu generalnej dopuszczalności tego narzędzia regulacyjnego na podstawie art. 44 Pt – jest brak wyraźnych podstaw prawnych dla szczegółowych rozwiązań niezbędnych do tego, aby separacja funkcjonalna doprowadziła do osiągnięcia stawianych przed nią celów. Najbardziej widoczne jest to w odniesieniu instytucjonalnych gwarancji zarządzania JW, rozwiązań zapewniających niezależność personelu zatrudnionego przez JW oraz odpowiedniej struktury zachęt. Wydaje się, że w tym zakresie efektywne wprowadzenie separacji funkcjonalnej nie może się obyć bez interwencji ustawodawczej.

Jako największa słabość obecnego stanu prawnego jawi się brak nie budzących wątpliwości środków egzekucyjnych. Kara pieniężna z art. 209 ust. 1 pkt 6 Pt przewidziana m.in. za niewypełnienie „warunków zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego oraz rozliczeń z tego tytułu, określonych w decyzji” zdaje się nie obejmować niewykonania lub nienależytego wykonania wszystkich działań niezbędnych do prawidłowego wdrożenia SF. Również środki egzekucji administracyjnej nie dają gwarancji należytego wykonania tego obowiązku – wykonanie zastępcze w praktyce trudno sobie wyobrazić, zaś łączna kwota grzywien w celu przymuszenia nie może przekroczyć 200 000 złotych.

W zakresie wariantów prawnych wydzielanych jednostek (w rekomendowanym wariantcie będą to JW i JH) w grę wchodzi utworzenie oddziału lub utworzenie jednostki organizacyjnej w ramach struktury TP nie będącej oddziałem. Przy czym decyzja Prezesa UKE o SF nie zastępowałaby czynności władz TP w zakresie utworzenia tych jednostek, lecz nakładałaby na TP (jej władze) taki obowiązek. Autorzy opracowania przyjmują, że w nowo proponowanym art. 13a Dyrektywy o dostępie w pojęciu niezależnie działającej jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa (ang. *separate business entity*) nie mieści się odrębna osoba prawna zależna od

OZ. Co prawda art. 13a Dyrektywy o dostępie nie jest jeszcze prawem obowiązującym, jednakże mając na uwadze dyskusje, jakie toczyły się na forum unijnym w sprawie możliwego charakteru separacji, przymusowa separacja strukturalna (odrębna spółka jako JW) wydaje się wątpliwa również obecnie.

Wstępne oszacowanie kosztów i korzyści z wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP

Wstępne oszacowanie korzyści

Jak wynika z analizy barier przeprowadzonej w rozdz. 4.2 obecnie zidentyfikowano następujące bariery ograniczające rozwój konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w Polsce:

- Postawa antykonkurencyjna TP - bariera trwała;
- Ryzyko związane z działalnością OA na bazie decyzji administracyjnych – bariera trwała;
- Niska jakość infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce – bariera trwała;
- Relacje cenowe usług hurtowych – bariera przejściowa.

Jak wynika z analizy marż OA obecny poziom stawek za dostęp do LLU na tle stawek za BSA i WLR powoduje niewielką atrakcyjność inwestycji w LLU dla OA. Obecna relacja stawek według oszacowań konsorcjum pozwala na osiągnięcie rozwoju LLU na poziomie **164 400 linii LLU w ciągu 5 lat**. Jednakże w praktyce obecna relacja cenowa BSA, WLR i LLU nie uzasadnia inwestycji w LLU.

Wprowadzenie separacji poprzez eliminację postawy antykonkurencyjnej TP, jest w stanie zmniejszyć ryzyko biznesowe OA do inwestowania w usługi hurtowe objęte zasadą EoI (patrz rozdział 4.3.). W rezultacie spowoduje to przyspieszenie rozwoju tych usług hurtowych.

Jednak eliminacja postawy antykonkurencyjnej TP tylko częściowo wpłynie na poprawę warunków funkcjonowania OA. Wprowadzenie separacji nie ma bowiem wpływu na opłacalność inwestowania w LLU wynikającą z relacji cenowych WLR, BSA i LLU.

Ponadto należy podkreślić, że ze względu na sposób, w jaki separacja wpływa na rozwój rynku (poprzez ograniczenie ryzyka inwestycyjnego OA, a nie przez zapewnienie atrakcyjnych warunków cenowych), wpływ separacji przy obecnej relacji stawek byłby bardzo niski - OA nie będą skłonni inwestować w LLU ze względu na wyższą atrakcyjność cenową inwestycji w WLR i BSA. Analiza marż (rozdział 6.4.4) pokazuje, że przy założeniu, że stawki LLU zostaną obniżone do 30 zł, marże OA podniosą się 3-krotnie (z 2,34 zł do 8,34 zł), co uatrakcyjni inwestowanie w LLU i będzie wspierać rozwój konkurencji na bazie infrastruktury. Przy tych warunkach cenowych szacujemy, że **rozwój LLU osiągnie poziom 401 200 linii w ciągu 5 lat**.

Jeśli Prezes UKE zapewni atrakcyjność cenową inwestowania przez OA w LLU (poprzez zmianę relacji cenowych LLU, BSA i WLR), można uznać, że separacja będzie mieć istotny wpływ na zintensyfikowanie tego rozwoju. Wzrost intensywności rozwoju LLU na skutek wprowadzenia separacji zależy od następujących czynników:

- Faktycznego występowanie bariery w postaci postawy antykonkurencyjnej TP oraz stopień ograniczenie rozwoju LLU na skutek występowania bariery w postaci postawy antykonkurencyjnej TP; oraz
- Stopnia eliminacji postawy antykonkurencyjnej TP poprzez wprowadzenie separacji.

Konsorcjum oszacowało, że w przypadku wystąpienia następujących czynników:

- Zmiany relacji cenowych LLU, BSA i WLR na atrakcyjniejszą dla LLU i na skutek tego wzmożony rozwój LLU; oraz
- Wprowadzenia separacji funkcjonalnej celem wyeliminowania bariery w postaci postawy antykonkurencyjnej TP

można spodziewać się szybszego wzrostu LLU i uwolnienia dodatkowych **353 300 linii w ciągu 5 lat, co w efekcie daje łącznie 754 500 linii LLU w ciągu 5 lat**. Przy tak zintensyfikowanym wzroście LLU można się spodziewać obniżki cen detalicznych o 7% w ciągu 5 lat (wniosek z analizy w rozdz. 6.4.5), która jest mierzalną korzyścią na rynku detalicznym. **W efekcie tej obniżki w ciągu 5 lat klienci detaliczni zaoszczędzą 704 mln zł. Wynik ten należy traktować jako korzyść konsumentów z wprowadzenia separacji.**

Wskazane powyżej korzyści są jednak zależne od następujących czynników determinujących ich wystąpienie oraz skalę:

- **Zmiana popytu na usługi szerokopasmowe świadczone w technologii DSL, wyrażona w postaci zmiany liczby użytkowników tych usług – na skutek:**
 - zwiększonej potrzeby korzystania z danej usługi dostępu szerokopasmowego przez UK i/lub wzrostu ich dochodów. Według oszacowania konsorcjum w przypadku wzrostu liczby użytkowników DSL o 10% rocznie (o 50% w ciągu 5 lat) korzyści UK wzrosną o dodatkowe 50 mln zł.
 - spowolnienia wzrostu lub wręcz spadek popytu na te usługi ze względu na zmiany technologiczne i/lub usługi substytucyjne w wyniku lepszej jakości i/lub niższych cen. Efekt substytucyjny (np. wywołany przez np. usługi Internetu mobilnego lub dostęp do Internetu oferowany innymi sposobami – TVK, Wimax) wywołujący spadek użytkowników DSL o 10% rocznie w okresie 5 lat wywoła spadek korzyści konsumenta na poziomie 50 mln zł.
- **Nieskuteczność (nieefektywność) wprowadzania separacji, ze względu na:**
 - niewystarczające możliwości (np. brak zasobów, budżetu, narzędzi) po stronie UKE do skutecznej egzekucji obowiązku separacji funkcjonalnej TP mogą skutkować wydłużeniem procesu wdrażania separacji. To z kolei spowoduje, że postawa antykonkurencyjna TP zostanie wyeliminowana z opóźnieniem. W efekcie obniżą się i/lub opóźnią potencjalne korzyści z wprowadzenia separacji.

- brak motywacji po stronie TP oraz obstrukcja TP wobec wprowadzania separacji może skutkować w podobny sposób jak w przypadku opisanym w powyższym podpunkcie.

Z oszacowania konsorcjum wynika, że wydłużenie okresu wdrażania separacji o 1 rok może skutkować zmniejszeniem korzyści konsumenta o około 200 mln zł (dla 5 letniego okresu analizy).

- **Ryzyko niewyeliminowania innych barier** – w przypadku braku zmiany stawek LLU względem WLR i BSA świadczenie usług detalicznych przez OA na bazie LLU nie będzie opłacalne. W związku z tym rozwój LLU będzie ograniczony do poziomu 205 500 linii.
- **Brak środków finansowych ze strony OA na inwestycje w LLU może skutkować ograniczeniem rozwoju LLU** – w tej sytuacji OA będą ograniczać uwalnianie pętli lokalnych tylko do takiej liczby węzłów, na które będą dysponować środkami finansowymi na inwestycje konieczne do uruchomienia węzłów. W efekcie rozwój LLU będzie ograniczony – wg oszacowań konsorcjum jeśli OA będą w stanie sfinansować uwolnienie 500 tys. linii (a nie 754 tys. linii, czyli pełnego oszacowanego potencjału), nie będzie możliwe osiągnięcie przez OA efektu skali w węzle i w rezultacie osiągnięcie marży pozwalającej na obniżkę cen detalicznych. W rezultacie korzyści konsumenta obniżą się o 200 mln zł - 400 mln zł w zależności od strategii konkurowania innych uczestników rynku.

Wstępne oszacowanie kosztów

Koszty separacji funkcjonalnej są związane z wprowadzeniem zmian w organizacji i zasobach OZ i tworzą je przede wszystkim następujące grupy kosztów:

- **Koszty wdrożenia i modyfikacji systemów informatycznych** niezbędnych dla funkcjonowania po separacji Jednostki Wydzielonej (JW), Jednostki Hurtowej (JH) i Jednostki Sprzedaży Detalicznej (JSD);
- **Koszty relokacji pracowników JW**;
- **Koszty rebrandingu** związane z budową marki, pod którą JW będzie funkcjonować na rynku;
- **Koszty restrukturyzacji** związane z przygotowaniem nowej organizacji;
- **Koszty zmian „behawioralnych”** obejmujące koszty szkoleń ukierunkowanych na zmiany świadomości i zachowań pracowników TP;
- **Koszty nadzoru nad przestrzeganiem zasady EoI w działalności JW.**

Doświadczenia innych krajów pokazują, że koszty te stanowią przeważającą większość kosztów, które wiążą się z wprowadzeniem podziału OZ.

W analizie uwzględniono dwa oszacowania kosztów:

- **Poziom kosztów oszacowany przez konsorcjum** – oszacowanie zostało przygotowane na podstawie doświadczeń członków konsorcjum w zakresie modeli biznesowych i środowisk

IT dla operatorów telekomunikacyjnych w Polsce i na świecie oraz doświadczeń w zakresie projektowania i wdrażania zmian organizacyjnych, procesów biznesowych, procedur i systemów informatycznych.

- **Poziom kosztów oszacowany przez TP** – jak wynika z przedstawionego przez TP dokumentu (załącznik 3) „do wykonania analizy przyjęto metodę eksperckiego szacowania (nie przeprowadzono fazy pełnego i szczegółowego projektowania zmian organizacyjnych, procesowych i systemowych dla poszczególnych scenariuszy)”.

Na potrzeby własnych oszacowań konsorcjum najpierw określiło główne obszary niezbędnych zmian związanych z wprowadzaniem separacji funkcjonalnej i wskazało konkretne zmiany generujące koszty zmian po stronie TP (wg grup kosztów wymienionych powyżej). Następnie konsorcjum oszacowało posługując się metodą „*bottom up*” łączne koszty separacji TP w ciągu trzech lat na poziomie 615 mln zł oraz pięciu lat na 754 mln zł.

Kwota podana przez TP - jak wynika z opisu przedstawionego przez TP (Załącznik 3) - została skalkulowana z uwzględnieniem faktycznych uwarunkowań istniejących w TP (koszty, środowisko IT, organizacja TP, zasoby itp.). W związku z tym w analizie kosztów i korzyści w perspektywie 5 lat zostały uwzględnione 2 oszacowania:

- **Konsorcjum - 754 mln PLN; oraz**
- **TP - 641 mln PLN.**

Analizy wykonane w ramach obu oszacowań wskazują na **wysoki udział kosztów IT w całkowitym koszcie wprowadzenia separacji**. Udziały te wynoszą odpowiednio 51% w oszacowaniu TP, oraz 77% w przypadku oszacowania konsorcjum.

Podsumowanie wstępnego oszacowania kosztów i korzyści

Wstępne oszacowanie korzyści konsumentów w okresie 5-letnim, wynikających z separacji funkcjonalnej daje w rezultacie kwotę ok. 704 mln zł. Jest to suma oszczędności osiąganych przez klientów OA na usługach głosowych (413 mln zł) oraz na usługach dostępu do Internetu (291 mln zł).

Koszty podziału TP zostały oszacowane przez konsorcjum w wysokości 754 mln zł oraz przez TP w wysokości 641 mln zł.

Należy zaznaczyć, że dla obu powyższych oszacowań korzyści konsumenta są zbliżone do kosztów wprowadzenia separacji.

Należy również zauważyć, że w przypadku przyjęcia dłuższego okresu analizy – przy braku istotnych czynników zaburzających – nie jest wykluczone, że korzyści będą w kolejnych latach przewyższać koszty. Oszacowania w niniejszej analizie ograniczają się do okresu pięciu lat, gdyż z punktu widzenia potencjalnych zmian w sektorze telekomunikacyjnym, jak również możliwości wystąpienia zagrożeń trudno jest przygotowywać na okres dłuższy.

Dodatkowy pozytywny wpływ na wartość korzyści może mieć wzrost potrzeb konsumentów w zakresie korzystania z usług szerokopasmowego dostępu do Internetu i/lub wzrost dochodów konsumentów. Konsorcjum szacuje, że wzrost liczby użytkowników usług DSL o 10% p.a. (a zatem o 50% w ciągu 5 lat) spowoduje wzrost korzyści konsumenta o dodatkowe 50 mln zł.

Ponadto należy stwierdzić, że kolejnym czynnikiem o pozytywnym wpływie na bilans kosztów i korzyści będzie ewentualne ograniczenie kosztów wdrożenia separacji funkcjonalnej.

Następujące czynniki mogą natomiast mieć negatywny wpływ na pięcioletni bilans kosztów i korzyści:

- Niewystarczające możliwości (np. brak zasobów, budżetu, narzędzi) po stronie UKE do skutecznej egzekucji obowiązku separacji funkcjonalnej TP mogą skutkować wydłużeniem procesu wdrażania separacji. To z kolei spowoduje, że postawa antykonkurencyjna TP zostanie wyeliminowana z opóźnieniem. W efekcie obniżą się i/lub opóźnią potencjalne korzyści z wprowadzenia separacji.
- Brak motywacji po stronie TP oraz obstrukcja TP wobec wprowadzania separacji może skutkować w podobny sposób jak w przypadku opisanym powyżej. Z oszacowania konsorcjum wynika, że przedłużenie wprowadzania separacji i w efekcie opóźnienie osiągania korzyści przez konsumentów o 1 rok może skutkować zmniejszeniem tych korzyści o około 200 mln zł (dla 5 letniego okresu analizy).
- Brak środków finansowych ze strony OA na inwestycje w LLU może skutkować ograniczeniem rozwoju LLU – w tej sytuacji OA będą ograniczać uwalnianie pętli lokalnych tylko do takiej liczby węzłów, na które będą dysponować środkami finansowymi na inwestycje konieczne do uruchomienia węzłów. W efekcie rozwój LLU będzie ograniczony – wg oszacowań konsorcjum jeśli OA będą w stanie sfinansować uwolnienie 500 tys. linii (a nie 754 tys. linii, czyli pełnego oszacowanego potencjału), nie będzie możliwe osiągnięcie przez OA efektu skali w węzle i w rezultacie osiągnięcie marży pozwalającej na obniżkę cen detalicznych. W rezultacie korzyści konsumenta obniżą się o 200 mln zł - 400 mln zł w zależności od strategii konkurowania innych uczestników rynku.

W wyniku wprowadzenia separacji można oczekiwać również innych efektów niż wskazane oszacowane koszty i korzyści. Te dodatkowe efekty należy uważać za niemierzalne, co oznacza, że nie ma obecnie wystarczających podstaw do skwantyfikowania ich skutków oraz wskazania liczbowego prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Wśród korzyści niemierzalnych należy wskazać następujące zjawiska:

- W ramach korzyści niemierzalnych dla użytkowników końcowych (szerzej omówionych w rozdziale 6.7.1.1):
 - zwiększenie dostępności i popularności ofert wiązanych;
 - wzrost poziomu satysfakcji użytkowników końcowych z usług telekomunikacyjnych;
 - wzrost świadomości użytkowników końcowych w zakresie dostępnych ofert na rynku.

- W ramach korzyści niemierzalnych dla OA (szerzej omówionych w rozdziale 6.7.1.2):
 - zapewnienie stabilności warunków funkcjonowania OA;
 - zagwarantowanie wszystkim OA równego dostępu do nowej infrastruktury telekomunikacyjnej TP powstałej w wyniku rozwoju technologii NGN/NGA;
 - zapewnienie rozwoju skutecznej i trwałej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w długim okresie poprzez eliminację barier;
 - możliwość skoncentrowania przyszłych regulacji w obszarach, gdzie konkurencja jest ograniczona ze względu na występowanie niezbędnej i trudnej do powielenia infrastruktury oraz stopniowego łagodzenia obowiązków regulacyjnych na rynkach detalicznych;
 - zapewnienie większej pewności regulacyjnej oraz znaczne zmniejszenie liczby sporów pomiędzy operatorami.

Wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP może również skutkować pojawieniem się niemierzalnych efektów negatywnych (szerzej omówionych w rozdziale 6.7.2), do których zaliczyć należy:

- Opóźnienia w rozwoju technologii NGN/NGA – w wyniku zaangażowania zasobów ludzkich oraz środków finansowych TP na potrzeby wdrażania obowiązku separacji funkcjonalnej, jak również obniżenia się motywacji TP do inwestowania ze względu na brak możliwości osiągnięcia wymaganego przez TP zwrotu z inwestycji.
- Trudności organizacyjne i proceduralne w rozbudowie infrastruktury telekomunikacyjnej TP – w wyniku podziału elementów sieci dostępowej i transmisyjnej między JW i TP.
- Obniżenie zaufania użytkowników końcowych do ofert detalicznych – w wyniku czasowego pogorszenia się jakości świadczenia usług hurtowych przez TP w początkowym okresie wprowadzania SF w rezultacie wprowadzania nowych procesów, procedur i zmian w systemach IT.

Oszacowania ekonomicznego wpływu wprowadzenia separacji funkcjonalnej wskazują, że koszty i mierzalne korzyści wynikające z wprowadzenia SF w analizowanym okresie kształtują się na zbliżonym poziomie. Stąd przy podejmowaniu decyzji o separacji funkcjonalnej istotne jest uwzględnienie niemierzalnych czynników wpływających na potencjalne koszty i korzyści (opisanych w rozdz. 6.7), a także innych czynników mogących wpływać na oszacowanie korzyści z separacji funkcjonalnej TP (opisanych w rozdz. 6.6).

Rekomendacje

Biorąc pod uwagę zidentyfikowane na polskim rynku bariery rozwoju konkurencji oraz nieskuteczność dotychczasowych środków regulacyjnych w ich eliminacji, stwierdzamy, że separacja funkcjonalna TP jest w stanie wyeliminować jedną ze zidentyfikowanych barier –

postawę antykonkurencyjną TP. Dodatkowo, jest w stanie przeciwdziałać skutkom bariery w postaci ryzyka związanego z działalnością OZ na bazie decyzji administracyjnych (wynika to z pojawienia się, po wprowadzeniu podziału funkcjonalnego, motywacji JW do zawierania umów z OA na świadczenie usług hurtowych). W związku z powyższym **uznajemy separację funkcjonalną za zasadną w obecnych okolicznościach na rynku telekomunikacyjnym w Polsce.**

Niemniej jednak analiza barier przedstawiona w rozdziale 4.2 wskazała na występowanie również bariery o charakterze przejściowym, która ogranicza inwestycje OA w usługi wspierające rozwój konkurencji na bazie infrastruktury. Obecne relacje cenowe usług hurtowych powodują nieopłacalność inwestycji OA w LLU. W związku z powyższym wyeliminowanie postawy antykonkurencyjnej TP nie jest wystarczające w celu stworzenia OA atrakcyjnych warunków konkurowania. Z tego względu stwierdzamy, że **poza wyeliminowaniem działań obstrukcyjnych TP w drodze wprowadzenia separacji, konieczne jest również zapewnienie OA atrakcyjnych warunków cenowych do inwestowania w LLU poprzez obniżkę stawek LLU.**

Poniżej zaprezentowano rekomendacje odnośnie kształtu separacji funkcjonalnej w Polsce.

Jak wynika z analizy możliwych wariantów separacji z punktu widzenia wprowadzenia zasady EoI dla świadczenia usług hurtowych, **optymalnym rozwiązaniem jest utworzenie w ramach TP następujących 3 jednostek organizacyjnych:**

- **JW – jednostka wydzielona świadcząca usługę LLU i usługi towarzyszące (w tym usługi „backhaul” oraz dzierżawa kanalizacji);**
- **JH – jednostka hurtowa świadcząca usługę WLR, BSA i pozostałe usługi hurtowe (w tym interkonekt, łącza dzierżawione, preselekcja itd.);**
- **JSD – jednostka sprzedaży detalicznej, świadcząca wyłącznie usługi detaliczne w oparciu o nabywane usługi hurtowe.**

Powyższe rozwiązanie jest zdeterminowane wprowadzeniem zasady EoI dla następujących usług hurtowych: LLU i usługi towarzyszące (w tym usługi „backhaul” oraz dzierżawa kanalizacji), BSA i WLR (co wynika z analiz przedstawionych w rozdziale 4.3).

Z przeprowadzonej przez konsorcjum wstępnej analizy w zakresie podziału elementów sieci między JW a TP można wnioskować, że **najbardziej odpowiednim do zastosowania w Polsce na dzień dzisiejszy jest rozwiązanie, w którym JW zarządza następującymi elementami infrastruktury (w analizie oznaczone jako rozwiązanie „B”):**

- **Infrastruktura pasywna sieci dostępowej, w tym:**
 - miedziana sieć dostępowa, w tym przełącznice główne MDF, cyfrowe oraz optyczne zlokalizowane zarówno w centrali, jak również w szafach telekomunikacyjnych;
 - światłowody w sieci dostępowej;

- dukty, kanalizacja, studzienki, słupy, maszty, szafy telekomunikacyjne;
- budynki.
- **Urządzenia transmisyjne sieci dostępowej z wykorzystaniem technologii kablowych, światłowodowych i radiowych**, jednak z wykluczeniem urządzeń realizujących funkcje przełączania kanałów oraz urządzeń, za pomocą których operator może bezpośrednio świadczyć usługi dla użytkowników końcowych. Do urządzeń tych należy zaliczyć: centrale telefoniczne, multipleksery DSLAM, przełączniki agregujące ruch, routery dostępne do sieci szkieletowej oraz inne urządzenia pełniące te funkcje;
- **Systemy transmisyjne na potrzeby usług transmisji danych do sieci szkieletowej (usługi „backhaul”).**

Z uwagi na toczący się w wielu krajach proces migracji sieci do sieci NGN/NGA, warto również zwrócić uwagę na przewagę rozwiązania, w którym JW w swoich zasobach posiada dodatkowo węzły usługowe DSLAM/MSAN (w analizie oznaczone jako rozwiązanie „C”).

W przypadku, kiedy w celu świadczenia usług hurtowych JW nabywałyby usługi dzierżawy elementów sieci transmisyjnej należących do JH, następowałby proces wewnętrznych rozliczeń między JW a JH. Proces ten wyglądałby analogicznie do procesu rozliczeń między JW a OA, przy czym transakcje między JW a JH odzwierciedlone byłyby w księgach rachunkowych, zgodnie z zasadami rachunkowości regulacyjnej (ale fizyczny przepływ środków pieniężnych nie występowałby).

Analizy metod ustalania cen przez JW wskazują, że samo wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP nie powoduje istotnych zmian w zakresie obowiązków TP związanych z prowadzeniem rachunkowości regulacyjnej. Separacja może mieć natomiast wpływ na metody ustalania opłat za usługi hurtowe stosowane przez Prezesa UKE. Wprowadzenie separacji funkcjonalnej praktycznie eliminuje w stosunku do usług hurtowych świadczonych przez JW wykorzystanie przez Prezesa UKE metody „cena detaliczna minus”. Istnieje natomiast możliwość ewentualnego stosowania tej metody w stosunku do usług hurtowych świadczonych przez jednostkę hurtową TP, co może być pożądanym rozwiązaniem ze względu na szybkość i prostotę tej formy ustalania opłat.

Z uwagi na odmienny charakter celów biznesowych TP i JW istotne jest rozdzielanie systemów motywacyjnych dla ich pracowników. Wynagrodzenia personelu JW powinny zostać uzależnione od osiąganych przez tę jednostkę wyników w zakresie zapewnienia równości traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych, niezależnie od wyników osiąganych przez Grupę TP jako całość. Dzięki temu pracownicy JW będą zmotywowani do podejmowania działań wspierających realizację celów tej jednostki, a nie całej Grupy TP. Bazując na doświadczeniach Openreach, system motywacyjny dla poszczególnych szczebli struktury organizacyjnej powinien być oparty na następujących elementach:

- Premia roczna powiązana z systemem MBO;
- Długoterminowa premia motywacyjna.

Dla realizowania celów strategicznych JW konieczne jest również wdrożenie nowej kultury organizacyjnej wśród pracowników tej jednostki. Optymalnym rozwiązaniem w tym zakresie będzie przeprowadzenie informacyjnej kampanii zewnętrznej (która obok budowy świadomości zmian zachodzących na rynku telekomunikacyjnym powinna budować zaufanie do pracowników JW, a wśród nich poczucie dumy z ról i zadań, które realizują) i wewnętrznej (obejmującej spotkania zarządu JW z kierownictwem a pracowników niższych szczebli z przełożonymi w celu dyskusji i przekazywania informacji w zakresie m.in. celów dla JW, modelu organizacyjnego i operacyjnego, wartości wynikających z zasady EoI, założeń systemu motywacyjnego; udostępnienie pracownikom dedykowanego portalu z kluczowymi informacjami dotyczącymi m.in. struktury organizacyjnej, procedur, „Kodeksu praktyk”; prowadzenie szkoleń z zasad pracy oraz wartości JW).

Jednym z kluczowych czynników sukcesu wdrożenia separacji funkcjonalnej będzie realizacja nadzoru nad procesem wdrożenia obowiązku separacji, nałożonej w drodze decyzji administracyjnej (decyzji administracyjnych). Należy bowiem pamiętać, iż obowiązek ten był dotychczas dobrowolnie przyjmowany przez OZ w innych krajach, a tym samym operatorzy wdrażający separację funkcjonalną posiadali wewnętrzną motywację do realizacji tego obowiązku. W sytuacji władczego wprowadzenia tego środka konieczna jest ścisła kontrola ze strony Prezesa UKE, która będzie obejmować zarówno precyzyjne określenie poszczególnych obowiązków już na poziomie decyzji, jak i nadzór nad ich wykonywaniem przez TP.

Postuluje się, aby proces wdrożenia separacji funkcjonalnej był nadzorowany przez Prezesa UKE, wskazując jednocześnie na zasadność ustanowienia specjalnej komórki organizacyjnej w ramach struktury UKE, która będzie nadzorowała ten proces. Czynnikiem, które powinny wspierać ten proces, będzie precyzyjne określenie w decyzji Prezesa UKE:

- Harmonogramu realizacji poszczególnych działań w ramach procesu separacji przewidującego sztywne daty dla poszczególnych etapów oraz datę końcową każdego z działań;
- Warunków i zasad przeprowadzenia każdego z działań, a także określenie wskaźników za pomocą których Prezes UKE będzie określał stopień wykonania poszczególnych działań;
- Obowiązków raportowych TP wobec Prezesa UKE.

W tym miejscu podkreślić należy fundamentalne znaczenie obowiązku raportowania przez TP wszystkich działań i rozwiązań podejmowanych w ramach wdrażania obowiązku SF. Wynika to z faktu, iż proces ten jest działaniem długotrwałym, a jego realizacja będzie wykonywana przez TP w dużej mierze samodzielnie, bez konieczności jakichkolwiek interakcji z innymi operatorami. Stąd też pozostawienie wykonania tego obowiązku TP może prowadzić do wprowadzenia przez TP rozwiązań, które okażą się zgodne z „literą” decyzji, ale nie będą odpowiadały oczekiwaniom rynku i nie wyeliminują problemów, które SF ma eliminować.

Równie istotny jak nadzór nad wdrożeniem separacji jest proces nadzoru wykonywania separacji, który powinien obejmować każdy etap współpracy pomiędzy jednostką wydzieloną a TP oraz operatorami. Każdy z tych etapów powinien być też kwantyfikowany, o ile możliwości na to pozwolą, i oceniany przez regulatora zgodnie ze wskaźnikami określonymi uprzednio w decyzji o nałożeniu obowiązku separacji funkcjonalnej.

Rekomenduje się, aby proces nadzoru nad wykonywaniem obowiązku separacji był wykonywany przez Jednostkę Nadzoru z zastrzeżeniem, iż w przypadku wdrażania separacji na gruncie art. 44 Pt bez jakichkolwiek zmian w prawie, proces nadzoru powinien wykonywać Prezes UKE, jako jedyny podmiot posiadający stosowne kompetencje w tym zakresie.

W przypadku utworzenia podstawy prawnej do powołania Jednostki Nadzoru nad JW, jednostka taka powinna posiadać odpowiednie kompetencje do skutecznego nadzoru, a jej władze powinny być powoływane nie tylko przez TP, ale także z aktywnym udziałem Prezesa UKE i innych podmiotów (np. Prezes UOKiK).

Harmonogram

Opracowanie wstępnego harmonogramu potencjalnego podziału TP zostało wykonane bazując na doświadczeniach we wdrażaniu separacji funkcjonalnej w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii (na tym etapie analizy jest to jedyna możliwa podstawa do określenia takiego harmonogramu).

Przedstawiony harmonogram dotyczy wybranego, najbardziej optymalnego wariantu podziału, w którym zasadą EoI objęte zostały usługi hurtowe o największym znaczeniu dla rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury, tj.: WLR, BSA, LLU oraz usługi towarzyszące dla LLU – usługi „backhaul”, dostęp do kanalizacji.

Działania objęte proponowanym harmonogramem dotyczą dwóch obszarów:

- **Działań organizacyjnych** (takich jak powołanie kierownictwa JW, przydzielenie pracowników, opracowanie procedur wewnętrznych czy utworzenie organu nadzoru), które w dużej mierze powinny zostać zakończone w momencie utworzenia i rozpoczęcia działalności przez JW; oraz
- **Działań w zakresie zapewnienia świadczenia wybranych usług hurtowych zgodnie z zasadą EoI**, w tym wdrożenie zmian i modyfikacji w systemach informatycznych i bazach danych Grupy TP.

Zgodnie z przedstawioną propozycją podział TP trwał będzie przynajmniej 48 miesięcy. Szacowane ramy czasowe nie obejmują okresu przygotowania decyzji nakładającej obowiązek separacji funkcjonalnej.

Należy podkreślić, że szacowany czas realizacji poszczególnych zadań objętych harmonogramem zakłada dostępność zasobów wymaganych do przeprowadzenia prac wdrożeniowych, a zatem w przypadku ograniczeń w ich dostępności może ulec wydłużeniu.

Kluczowe czynniki sukcesu

Skuteczne i sprawne wprowadzenie separacji funkcjonalnej w Polsce zdeterminowane jest wystąpieniem szeregu czynników sukcesu.

Nałożenie obowiązku separacji funkcjonalnej TP w oparciu o obecnie istniejące przepisy prawne narażone jest na ryzyko odrzucenia wniosku w tej sprawie przez Komisję Europejską i/lub zakwestionowanie decyzji Prezesa UKE w tej sprawie w toku kontroli sądowej.

Krytycznym czynnikiem sukcesu wprowadzenia separacji jest zatem uzyskanie zgody KE na zastosowanie separacji funkcjonalnej jako środka regulacyjnego oraz utrzymanie tej decyzji przez sądy polskie. Możliwe jest to w drodze zmian legislacyjnych na gruncie prawa wspólnotowego i krajowego.

Nawet w sytuacji faktycznego nałożenia na TP obowiązku podziału funkcjonalnej, **nie można wykluczyć, że proces wprowadzania separacji funkcjonalnej okaże się skomplikowany, długotrwały i utrudniony z uwagi na brak kooperacyjnej postawy ze strony TP. Dodatkowo, w takich okolicznościach możliwe będzie co najwyżej wdrożenie przez TP „litery”, a nie „ducha” separacji.**

Problem braku motywacji TP do wdrażania ewentualnej decyzji Prezesa UKE w sprawie podziału funkcjonalnego TP potęgowany jest brakiem skutecznych środków, za pomocą których Prezes UKE miałby możliwość egzekwować od TP wdrażanie poszczególnych elementów separacji (w tym przede wszystkim „ducha” separacji, a nie tylko „litery”). Prawo telekomunikacyjne nie przewiduje kar pieniężnych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku separacji funkcjonalnej, a środki egzekucji administracyjnej nie dają gwarancji należytego wykonania tego obowiązku.

Na podstawie doświadczeń innych krajów oraz analizy barier w rozwoju konkurencji zidentyfikowanych w rozdziale 4.2 można stwierdzić, że **sukces w postaci rozwoju efektywnej konkurencji na polskim rynku telekomunikacyjnym może wymagać, poza wprowadzeniem separacji funkcjonalnej TP, również eliminacji innych barier rynkowych, takich jak:**

- Relacje cenowe usług hurtowych;
- Nieatrakcyjność inwestycji wspierających rozwój konkurencji na bazie infrastruktury; oraz
- Niska jakość infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce.

Należy przy tym stwierdzić, że najistotniejsza z powyższych barier jest ta związana z relacjami cenowymi usług hurtowych. Bariera ta jest również najważniejszym powodem braku atrakcyjności inwestycji wspierających rozwój konkurencji na bazie infrastruktury.

Separacja funkcjonalna, w stosunku do rozwoju rynku LLU pełni rolę wyłącznie przyspieszającą – natomiast prawidłowa relacja cenowa pomiędzy LLU, BSA i WLR decyduje o tym, czy rynek LLU ma szansę uzyskać pożądane tempo rozwoju. Należy zatem wskazać eliminację bariery związanej z nieodpowiednimi relacjami cenowymi usług hurtowych jako czynnik sukcesu wdrożenia separacji funkcjonalnej w Polsce. Wdrożenie separacji funkcjonalnej w Polsce będzie dodatkowym katalizatorem rozwoju tego rynku.

3 Analiza światowych praktyk i doświadczeń w zakresie wprowadzenia podziału operatora zasiedzającego

3.1 Wprowadzenie

Celem analizy światowych praktyk i doświadczeń w zakresie wprowadzania separacji OZ jest sformułowanie wniosków odnośnie:

- Powodów wprowadzenia separacji;
- Przyjętych modeli separacji;
- Korzyści oczekiwanych lub możliwych do osiągnięcia w wyniku wprowadzenia separacji; oraz
- Kluczowych czynników sukcesu wprowadzenia separacji.

Analizie poddane zostaną kraje, które już wprowadziły albo obecnie rozważają wprowadzenie separacji, tj.:

- **Wielka Brytania** – wprowadzenie separacji funkcjonalnej poprzez utworzenie Openreach świadczącego usługi hurtowe OA oraz jednostkom wewnętrznym BT odpowiedzialnym za świadczenie usług hurtowych i detalicznych na tych samych warunkach (zgodnie z zasadą EoI). Wdrażanie separacji rozpoczęło się pod koniec 2005 r. w wyniku akceptacji przez regulatora brytyjskiego Ofcom Przedsięwzięć (tzw. „BT Undertakings”) przedstawionych przez BT (w obliczu potencjalnie zamierzonego odwołania się przez Ofcom do brytyjskiej ustawy ochrony konkurencji - *Enterprise Act 2002*, umożliwiającej wprowadzenie strukturalnej separacji BT).
- **Nowa Zelandia** – 31 marca 2008 r. nowozelandzki regulator zaakceptował plan separacji funkcjonalnej przedstawiony przez Telecom New Zealand (TNZ). Wydzielona została nowa jednostka biznesowa kontrolująca sieć dostępową i świadcząca usługi LLU (wraz z usługami towarzyszącymi) dla OA oraz jednostek wewnętrznych TNZ zgodnie z zasadą EoI. Separacja podyktowana jest treścią poprawek *Telecommunications Act 2001* z grudnia 2006 r. oraz Decyzji Ministra Komunikacji.
- **Włochy** – implementacja separacji funkcjonalnej jest nadal w toku. W lutym 2008 r. powołana została nowa jednostka biznesowa, Open Access, kontrolująca część dostępową sieci Telecom Italia (TI) i świadcząca na jej bazie usługi hurtowe. Operator zdecydował się dobrowolnie wprowadzić separację w obliczu potencjalnego nałożenia obowiązku separacji przez regulatora.
- **Szwecja** – wprowadzenie separacji funkcjonalnej poprzez wydzielenie nowej jednostki biznesowej, TeliaSonera Skanova Access, w ramach grupy TeliaSonera (TS), odpowiedzialnej za świadczenie usług hurtowych opartych na sieci dostępowej na rzecz OA i jednostek wewnętrznych TeliaSonera. Implementacja rozwiązania jest nadal w toku – w

styczniu 2008 r. powołano nową jednostkę, w kwietniu br. – ustanowiono jej organ nadzoru, *Equality of Access Board*. Separacja jest dobrowolnie wdrażana przez operatora w obliczu ryzyka nałożenia na TS obowiązku separacji przez szwedzki organ regulacyjny PTS.

- **Irlandia** – po wykupieniu operatora narodowego przez fundusz inwestycyjny Babcock & Brown, nowy właściciel zapowiedział strukturalne wydzielenie spółki wraz z całością sieci eircom oraz plan sprzedaży jednostki biznesowej odpowiedzialnej za świadczenie usług detalicznych, a także operatora komórkowego Meteor. Jednak w kwietniu 2008 r. plany te zostały zawieszono na okres ok. 2 lat ze względu na niepewną sytuację na rynkach finansowych oraz przedłużające się rozmowy z irlandzkim rządem w sprawie dalszego rozwoju usług telekomunikacyjnych w Irlandii.

Przeprowadzona analiza pozwoliła wyciągnąć wnioski dotyczące okoliczności wprowadzenia separacji funkcjonalnej w analizowanych krajach, w tym stanu rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, skuteczności dotychczas zastosowanych działań regulacyjnych, zidentyfikowanych problemów w rozwoju konkurencji oraz skuteczności separacji funkcjonalnej jako narzędzia służącego do eliminacji tych problemów. Doświadczenia innych krajów są wykorzystane w dalszej części do stwierdzenia, czy warunki panujące na polskim rynku telekomunikacyjnym mogą uzasadniać wprowadzenie separacji funkcjonalnej jako środka regulacyjnego w Polsce.

Dodatkowo przedstawione zostaną wnioski odnośnie istoty i najważniejszych elementów separacji funkcjonalnej, odgrywających kluczową rolę z punktu widzenia realizacji celów separacji (np. eliminacji barier rozwoju rynku telekomunikacyjnego), a także oczekiwanych oraz osiągniętych korzyści i kluczowych czynników sukcesu wprowadzenia podziału OZ.

3.2 Wielka Brytania

Punktem wyjścia rozważań na temat wprowadzenia podziału brytyjskiego operatora zasiadającego BT był rozpoczęty w grudniu 2003 r. i trwający prawie dwa lata strategiczny przegląd rynku telekomunikacyjnego (TSR)³. Jednym z głównych tematów dyskutowanych w trakcie tego przeglądu była możliwość wprowadzenia podziału BT na gruncie istniejącego prawa. Ze względu na fakt, iż Ofcom nie dysponował żadnym instrumentem prawnym umożliwiającym mu nakazanie podziału BT, regulator zaproponował skierowanie sprawy do rozpatrzenia przez Komisję ds. Ochrony Konkurencji (ang. *Competition Commission*) i przeprowadzenie separacji strukturalnej w oparciu o przepisy prawa o ochronie konkurencji (ang. *Enterprise Act 2002*).

Pragnąc uniknąć takiego rozwiązania, BT postanowiło przedstawić serię dobrowolnych zobowiązań – Przedsięwzięć (ang. *BT Undertakings*)⁴ – z zakresu funkcjonalnej separacji, które zapewniłyby innym operatorom działającym na rynku brytyjskim równość dostępu do tzw. trwałych wąskich gardeł (ang. *enduring bottlenecks*) w sieci dostępowej BT, czyli infrastruktury, której powielenie nie jest ekonomicznie opłacalne dla innych operatorów.

³ Ofcom Telecommunications Strategic Review (TSR): http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms_review1/

⁴ BT Undertakings z 22 września 2005 r.: <http://www.ofcom.org.uk/telecoms/btundertakings/>

3.2.1 Powody wprowadzenia separacji

Przeprowadzany przez Ofcom w latach 2004 i 2005 przegląd rynku telekomunikacyjnego miał za zadanie dokonanie oceny dotychczas zastosowanych środków regulacyjnych oraz określenie możliwości rozwoju efektywnej konkurencji w sektorze telekomunikacji przy jednoczesnym uwzględnieniu aspektów związanych ze stymulowaniem inwestycji i innowacyjności oraz wspieraniem i ochroną interesów konsumentów.

Analiza prowadzona przez Ofcom składała się z badań i konsultacji publicznych prowadzonych w trzech fazach. W ramach pierwszej fazy przeglądu Ofcom zadał serię pytań mających na celu ocenę stanu rynku telekomunikacyjnego w Wielkiej Brytanii. Ocena ta miała przede wszystkim służyć identyfikacji problemów związanych z dotychczasowym funkcjonowaniem rynku oraz wyznaczeniu kierunku strategicznego dla przyszłych działań Ofcom.

Od momentu prywatyzacji BT w 1984 r. brytyjski rząd starał się promować konkurencję na wszystkich poziomach infrastruktury telekomunikacyjnej. Wprowadzane regulacje miały przede wszystkim zachęcać OA do budowania własnych sieci dostępowych. Pierwsze środki zaradcze umożliwiające konkurującym z BT operatorom dostęp do elementów sieci OZ wprowadzone zostały po 1998 r. Dzięki decyzjom nakazującym BT świadczenie usług hurtowych takich jak preselekcja, WLR, FRIACO czy Bitstream Access na poziomie ATM, operatorzy alternatywni zaczęli dość szybko zdobywać udział na rynkach detalicznych. W kolejnych latach stosowane przez Ofcom podejście regulacyjne polegało na prowadzeniu okresowych przeglądów rynku, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, w celu stwierdzenia występowania i wyznaczenia podmiotów o dominującej pozycji (SMP). W przypadku wyznaczenia BT jako operatora SMP regulator nakładał na niego obowiązki *ex ante*, dotyczące m.in. dostępu do sieci, ustalania stawek w oparciu o koszty czy przestrzegania niedyskryminacji wynikające z Dyrektywy o dostępie.

W pierwszej fazie przeglądu TSR Ofcom podjął próbę oceny konkurencji na rynku telekomunikacyjnym oraz korzyści, jakie przyniósł dotychczasowy rozwój tego rynku (również na tle innych krajów). Wyniki analizy⁵ pokazały, że pod względem korzyści konsumentów w postaci poziomu cen, jakości, dostępności i wyboru usług detalicznych oferowanych użytkownikom końcowym rynek brytyjski wypada dość dobrze na tle innych państw takich jak Niemcy, Francja czy USA. Natomiast ocena rozwoju konkurencji pokazała, że jedynym rynkiem, na którym rozwinęła się prawdziwa konkurencja jest rynek telefonii komórkowej (jest on jednym z najbardziej konkurencyjnych w Europie, działa na nim pięciu operatorów posiadających własną infrastrukturę). W przypadku rynku telefonii stacjonarnej oraz rynku usług korporacyjnych utrzymuje się zdecydowana dominacja BT. Z kolei na rynku szerokopasmowego dostępu do Internetu usługi dostarczane są wyłącznie za pomocą dwóch technologii dostępowych: technologii DSL świadczonej przez BT lub modemów oferowanych przez telewizje kablowe.

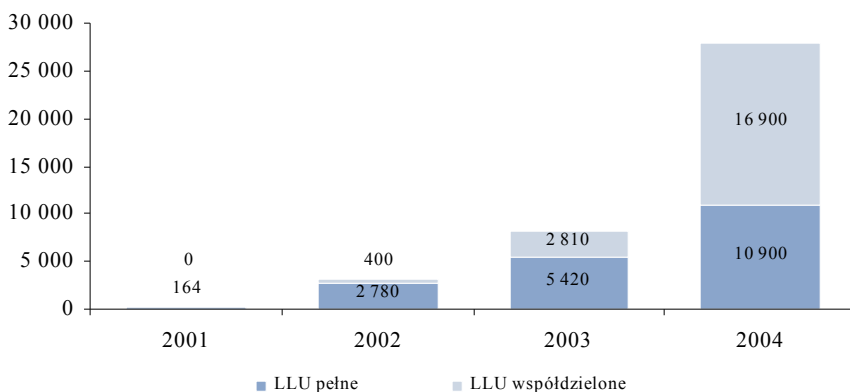
Rezultatem prac wykonanych w ramach pierwszej fazy było zidentyfikowanie dwóch zasadniczych problemów. Pierwszy związany był z niestabilną strukturą brytyjskiego rynku telefonii stacjonarnej, na którym zdecydowanie dominuje BT. Drugi zaś dotyczył skomplikowanej sieci regulacji wprowadzonych na przestrzeni poprzednich 20 lat i

⁵ Ofcom Telecommunications Strategic Review Phase 1 – Polityka regulacyjna i stan rynku telekomunikacyjnego: http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms_review1/telecoms_review/section4/

adresujących pojedyncze aspekty działalności dominującego operatora, które jako całość okazały się nieskuteczne w ograniczaniu kontroli BT nad krajową infrastrukturą telekomunikacyjną. Pomimo wydania decyzji nakazujących BT świadczenie usług hurtowych takich jak hurtowa odsprzedaż dostępu szerokopasmowego (ang. *resale*), BSA czy WLR na przełomie 2004 i 2005 roku dużym zainteresowaniem OA cieszyła się jedynie ta pierwsza usługa (prawie dwa i pół miliona użytkowników). Ważny element rozwoju rynku hurtowego miało stanowić LLU, jednak od momentu wprowadzenia tej usługi w 2000 r. w Wielkiej Brytanii uwolnionych zostało jedynie niecałe 28 tysięcy pętli lokalnych (stan na koniec 2004 r.).

Rysunek 1. Liczba uwolnionych pętli lokalnych w Wielkiej Brytanii w latach 2001 – 2004.

Liczba uwolnionych pętli lokalnych w Wlk. Brytanii



Źródło: ECTA Broadband Scorecards (grudzień 2001 r. - grudzień 2004 r.)

Niewielkie zainteresowanie OA usługami LLU było wynikiem wysokich stawek tego produktu oraz niekorzystnego stosunku cen LLU w porównaniu z formami dostępu opartymi o usługi Bitstream Access (DataStream czy IPStream), co powstrzymywało operatorów przed podejmowaniem inwestycji i zmuszało ich do konkurencji poprzez niższe ceny a nie innowacyjność ofert (co byłoby możliwe w przypadku LLU).

Najważniejszym wnioskiem płynącym z analizy było stwierdzenie, iż konkurencja na rynku telekomunikacyjnym w Wielkiej Brytanii jest ograniczona ze względu na posiadanie przez BT rozbudowanej infrastruktury telekomunikacyjnej (pozwalającą mu utrzymać znaczącą pozycję na rynku hurtowym) oraz pionową integrację OZ. Ofcom podkreślał, iż infrastruktura dostępowa BT stanowi tzw. trwałe wąskie gardło („*enduring economic bottleneck*”) ze względu na fakt, iż składa się z elementów sieciowych, których odtworzenie jest bardzo trudne i ekonomicznie nieopłacalne. „*W wyniku tego przez ostatnie dwadzieścia lat OA pragnący dotrzeć do użytkowników końcowych za pośrednictwem hurtowych usług dostępu BT doświadczali problemów związanych z powolnym rozwojem usług, ich słabą jakością i ogólnym brakiem transparentności*”⁶.

⁶ Ofcom Telecommunications Strategic Review Phase 2 consultation: http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms_p2/tsrphase2/maincondoc.pdf

Według Ofcom ze względu na pionową integrację BT miało zarówno możliwość jak i skłonność, aby dyskryminować konkurentów działających na rynku detalicznym będących jednocześnie odbiorcami hurtowych usług tego operatora. Dowodem tego były liczne przypadki dyskryminacyjnego traktowania zgłaszane przez OA, takie jak:

- Utrudnienia i opóźnienia w świadczeniu usług hurtowych;
- Oferowanie konkurentom BT Retail usług hurtowego dostępu o niskiej jakości (udokumentowane poprzez liczne skargi składane przez OA);
- Preferencyjne traktowanie przez BT własnych jednostek biznesowych świadczących usługi użytkownikom końcowym (w porównaniu z OA) przejawiające się poprzez m.in. krótszy czas realizacji usług, krótsze terminy napraw, lepszą jakość usług;
- Brak jasnych wytycznych i zasad naprawy usterek oraz możliwości ubiegania się o odszkodowanie za niską jakość usług hurtowych;
- Odmowy dostępu do punktów kolokacji, pomimo istnienia technicznych możliwości przyłączenia;
- Wprowadzanie na rynek usług detalicznych, dla których nie przygotowano odpowiedników hurtowych – powszechną praktyką BT było, że hurtowe odpowiedniki usług świadczonych przez jednostki sprzedaży detalicznej BT uruchamiane były dopiero na żądanie innych operatorów z dużym opóźnieniem (ich uruchomienie trwało zwykle przynajmniej pół roku);
- Oddziaływanie na marże OA poprzez zawyżanie cen usług hurtowych wykorzystywanych przez tych operatorów do świadczenia usług użytkownikom końcowym (ang. *margin squeeze*)⁷;
- Jednostka biznesowa BT świadcząca usługi na rynku detalicznym (jako jednostka wchodząca w skład grupy BT) miała dostęp do informacji handlowych niedostępnych innym operatorom (korzystała z tych samych baz danych co jednostka świadcząca usługi hurtowe) i mogła wpływać na harmonogramy rozwoju oraz parametry techniczne usług oferowanych przez jednostkę świadcząca usługi na rynku hurtowym (poprzez bezpośredni kontakt z pracownikami technicznymi)⁸, podczas gdy sugestie innych operatorów nie były brane pod uwagę – BT nie prowadziło żadnych formalnych konsultacji z OA.

Według OA działania dyskryminacyjne BT powstrzymywały dalszy rozwój rynku powodując niechęć do podejmowania inwestycji z uwagi na utrudnione warunki funkcjonowania na rynku oraz niepewność możliwości równego konkurowania z BT na rynku detalicznym.

⁷ Respondenci konsultacji prowadzonych w ramach przeglądu TSR (np. CMA czy Cable & Wireless) zaznaczyli, że w przeszłości BT stosowało „margin squeeze” wobec operatorów alternatywnych i istnieje uzasadniona obawa, że taka sytuacja mogłaby się powtórzyć:

http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms_review1/responses/a_h/cma.pdf

http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms_p2/restsrp2/cw.pdf

⁸ Wypowiedź stowarzyszenia Fixed Service Providers Association w ramach pierwszej fazy konsultacji TSR

W drugim etapie, Ofcom przeprowadził analizę możliwych do zastosowania środków regulacyjnych, które mogłyby wyeliminować zidentyfikowane problemy. Określone zostały trzy opcje dalszych działań regulacyjnych:

- Opcja 1 zakładała pełną deregulację rynku poprzez całkowite wycofanie istniejących środków regulacyjnych (regulacji *ex ante*) i zastosowanie zapisów prawa konkurencji do rozstrzygnięcia zgłaszanych przez podmioty rynkowe skarg. Jednak biorąc pod uwagę utrzymującą się dominującą pozycję BT, takie rozwiązanie zdaniem Ofcom raczej nie doprowadziłoby do rozwoju konkurencji, a zatem nie przyniosłoby korzyści użytkownikom końcowym;
- Opcja 2 zakładała przeprowadzenie dochodzenia na mocy prawa o ochronie konkurencji (*Enterprise Act 2002*). Ofcom mógł przeprowadzić określoną ustawą badanie rynku, a następnie skierować sprawę do rozpatrzenia przez Komisję ds. Ochrony Konkurencji. Większość respondentów uznała jednak, że takie rozwiązanie byłoby zbyt inwazyjne i kosztowne;
- Opcja 3 polegałaby na nakazaniu BT zapewnienia OA „prawdziwie równego dostępu” (ang. „*real equality of access*”) do swojej sieci. Oznaczałoby to przeprowadzenie koniecznych zmian organizacyjnych zmierzających do wyeliminowania dotychczasowych zachowań dyskryminacyjnych oraz zagwarantowanie konkurentom dostępu do identycznych lub ekwiwalentnych usług i procesów jak te, z których korzystają jednostki biznesowe BT.

Zarówno respondenci publicznych konsultacji jak i sam regulator podzielili opinię, że najkorzystniejsza byłaby ta ostatnia opcja. W konsekwencji wprowadzenia wymaganych zmian behawioralnych i organizacyjnych, które przyczyniłyby się do rozwoju konkurencji na poszczególnych rynkach detalicznych lub hurtowych, gdzie BT wyznaczone zostało jako operator SMP, Ofcom rozważyłby możliwość ograniczenia lub zniesienia regulacji *ex ante* na tych rynkach. Po przeprowadzeniu przeglądu danego rynku i stwierdzeniu braku przesłanek do utrzymania regulacji *ex ante* w obecnym zakresie, regulator może zastosować dwie formy deregulacji: ograniczenie obowiązków wynikających z decyzji SMP w przypadku zapewnienia równego dostępu na rynku hurtowym lub zniesienie decyzji o SMP na rynku detalicznym.

Przykładem wprowadzonej już deregulacji jest usunięcie mechanizmów kontrolnych stosowanych wobec świadczonych przez BT detalicznych usług głosowych (w konsekwencji uruchomienia usługi WLR zgodnie z ustalonymi przez regulatora i BT wymaganiami (ang. „*fit-for-purpose*”). W ramach przeglądu TSR Ofcom zobowiązał się także do przeprowadzenia analiz takich rynków jak: rynek hurtowych usług dostępu szerokopasmowego czy detaliczne i hurtowe rynki dzierżawy łączy w celu zbadania możliwości podziału tych rynków na obszary geograficzne i usunięcia regulacji nałożonych na BT w niektórych częściach kraju⁹.

Jednak kończąc swoje rozważania na temat ww. Opcji 3, Ofcom podkreślił, że w przypadku niewywiązania się przez BT z obowiązków, Ofcom rozważyłby przeprowadzenie odpowiedniego dochodzenia i skierowania sprawy do rozpatrzenia przez Komisję ds. Ochrony

⁹ Przykłady innych przeprowadzonych lub planowanych przeglądów rynków i możliwych deregulacji przedstawione zostały w dokumencie Ofcom „Impact of the Telecoms Strategic Review – Evaluation” z grudnia 2007 r.:
http://www.ofcom.org.uk/telecoms/btundertakings/tsr_statement/tsr_statement.pdf

Konkurencji. W konsekwencji takie działanie mogłoby zakończyć się podziałem strukturalnym BT.

W obliczu ryzyka skierowania sprawy separacji do rozpatrzenia przez Komisję ds. Ochrony Konkurencji BT ostatecznie zdecydowało się przedstawić Ofcom do akceptacji dobrowolne zobowiązania z zakresu podziału funkcjonalnego. Dokument (*BT Undertakings*), zawierający szczegółowe propozycje działań został zaakceptowany przez regulatora we wrześniu 2005 r. (szczegółowe informacje na temat Przedsięwzięć BT przedstawione zostaną w następnym podrozdziale).

W trzeciej fazie Ofcom przygotował i poddał konsultacjom finalną wersję raportu z przeprowadzonej analizy. Ostateczny dokument oprócz podsumowania wyników przeglądu przedstawił również pełną listę przedsięwzięć BT zaakceptowanych przez Ofcom.

Zdaniem przedstawicieli Ofcom, jedną z kluczowych przyczyn przyjęcia Przedsięwzięć BT była perspektywa szybkiego wdrożenia zmian behawioralnych, które przyczyniłyby się do rozwiązania problemów zidentyfikowanych na rynku hurtowym. Proces przed Komisją ds. Ochrony Konkurencji prawdopodobnie trwałby przynajmniej dwa lata i niekoniecznie musiał doprowadzić do rozstrzygnięcia korzystnego z punktu widzenia Ofcom. Ponadto, ostateczny werdykt podlegałby apelacji, co mogłoby dodatkowo wydłużyć postępowanie.

3.2.2 Model separacji przyjęty w Wielkiej Brytanii

3.2.2.1 *Stopień szczegółowości planu podziału*

Opublikowany 22 września 2005 r. dokument „*BT Undertakings*” opisuje szczegółowe przedsięwzięcia przedstawione Ofcom i określa m.in. kompetencje Openreach, kontrolowane przez JW zasoby sieciowe, katalog świadczonych usług, opis zasad świadczenia usług hurtowych, opis struktury organizacyjnej BT i Openreach, zasady nadzoru nad Openreach czy harmonogram realizacji poszczególnych faz separacji.

Wśród kluczowych przedsięwzięć BT, które zostaną szczegółowo omówione w tym rozdziale, wymienić można:

- Sprzedaż równoważnych produktów i usług poprzez zastosowanie zasady EoI wobec określonych usług świadczonych przez jednostki Openreach i BT Wholesale;
- Ustalenie szczegółowego harmonogramu wyznaczającego daty rozpoczęcia świadczenia poszczególnych usług Openreach zgodnie z zasadą EoI oraz ostateczne terminy, do których wszyscy użytkownicy tych usług obsługiwani będą zgodnie z tą zasadą;
- Wydzielenie jednostek odpowiedzialnych za sprzedaż usług detalicznych i hurtowych oraz podział tej drugiej na odrębne jednostki świadczące usługi wyznaczone na mocy decyzji o dominującej pozycji rynkowej oraz usługi nieuregulowane;

- Stworzenie nowej wydzielonej jednostki biznesowej, Openreach, działającej pod własną odrębną marką, odpowiedzialnej za zarządzanie warstwą fizyczną sieci dostępowej i sieci „backhaul” oraz świadczenie usług za pomocą tych sieci;
- Zagwarantowanie równości dostępu do sieci nowej generacji (ang. *Next Generation Networks*) – BT zobowiązało się do budowy sieci nowej generacji oraz towarzyszących systemów w taki sposób, aby zapewnić OA dostęp do tej sieci i systemów zgodnie z zasadą EoI;
- Funkcjonalne wydzielenie Openreach od pozostałych jednostek biznesowych BT poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian organizacyjnych takich jak m.in.: stworzenie odrębnej siedziby, przydzielenie pracowników, którzy wykonywać będą prace wyłącznie na rzecz Openreach, czy ustalenie odrębnych systemów wynagradzania i motywowania pracowników uzależnionych wyłącznie od wyników osiągniętych przez JW;
- Ustanowienie procedur wewnętrznych tzw. „chińskich murów” uniemożliwiających pracownikom Openreach oraz innym jednostek biznesowych BT przekazywanie informacji handlowych oraz zastrzeżonych danych klientów;
- Opracowanie „Kodeksu praktyk” dla wszystkich pracowników zatrudnionych w BT określającego sposób postępowania w celu zapewnienia zgodności z Przedsięwzięciami. Kodeks ten przedstawia szczegółowe wytyczne dla pracowników poszczególnych jednostek objętych podziałem funkcjonalnym dotyczące ich zachowań, relacji z pracownikami innych jednostek oraz zakresu informacji objętych zakazem wymiany pomiędzy jednostkami;
- Podział systemów wsparcia operacji oraz systemów informacji zarządczej (systemy OSS i MIS), utworzenie nowych dedykowanych systemów i zastosowanie odpowiednich praw dostępu. BT zobowiązało się wdrożyć logiczny lub fizyczny podział dla określonych w Przedsięwzięciach systemów OSS i MIS zgodnie z przedłożonym harmonogramem;
- Powołanie niezależnej jednostki nadzoru – *Equality of Access Board* (EAB), składającej się w większości z niezależnych ekspertów powołanych po konsultacjach z Ofcom i wykluczeniu możliwości wystąpienia konfliktu interesów, oraz określenie podstawowych kompetencji tej jednostki.

Podstawowym elementem wdrożonego przez BT modelu funkcjonalnej separacji jest zasada równości dostępu, tzw. EoI. Stosowanie tej zasady polega na tym, że zarówno jednostki biznesowe BT jak i OA zamawiają te same usługi, po tych samych cenach i na takich samych warunkach (np. jakościowych), w tym samym czasie (np. ten sam czas realizacji zamówienia na aktywację usługi), korzystając z tych samych procesów i systemów oraz mając zapewniony dostęp do tych samych informacji.

W momencie podziału zasadą EoI objęte zostały następujące usługi świadczone przez Openreach:

- WLR (dla linii analogowych i cyfrowych);
- LLU (dostęp pełny i współdzielony);

- Usługi „backhaul” świadczone za pomocą protokołu Ethernet; oraz
- Usługa Bitstream Access (o nazwie handlowej *IPStream*) świadczona przez BT Wholesale.

W przyszłości BT zobowiązało się również, że zastosuje zasadę EoI wobec kolejnych usług, w tym usług (zarówno nowych, jak i tych, które zastąpią istniejące usługi) świadczonych za pomocą sieci nowej generacji.

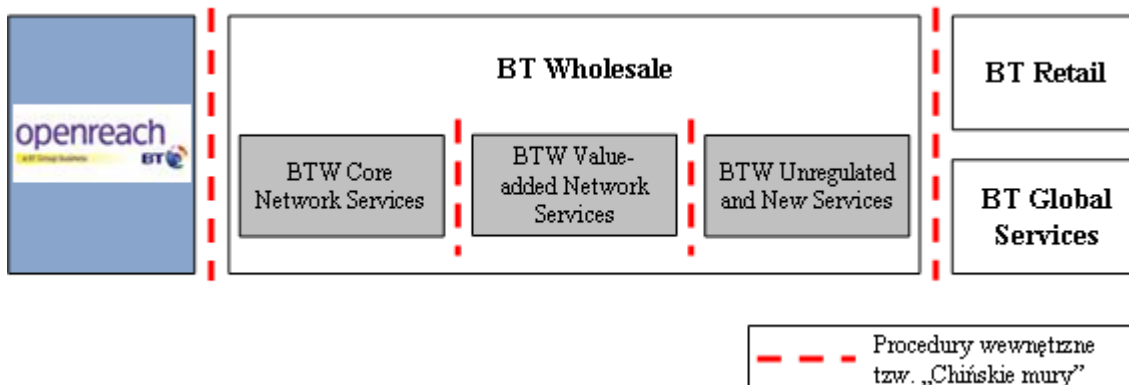
Wdrożenie zasady EoI wymagało wprowadzenia rozległych zmian organizacyjnych służących zapewnieniu równości na poziomie produktów oraz równości dostępu do lokalnej pętli BT. Pierwszym elementem było podzielenie jednostki odpowiedzialnej za świadczenie usług hurtowych. BT zobowiązało się do przeprowadzenia szeroko zakrojonej reorganizacji jednostki hurtowej BT Wholesale (BTW). Zmiany te miały doprowadzić do sytuacji, w której wszyscy operatorzy będą mieli dostęp do ekwiwalentnych usług, dzięki czemu będą w stanie oferować swoim abonentom usługi detaliczne o takich samych parametrach co usługi detaliczne OZ. Zgodnie z Przedsięwzięciami BT Wholesale podzielony został na trzy jednostki biznesowe odpowiedzialne za zarządzanie wyznaczonymi produktami:

- BTW Core Network Services – świadcząca znajdujące się w ofercie BT Wholesale usługi wyznaczone na mocy decyzji o dominującej pozycji rynkowej (ang. SMP products), takie jak DataStream, CPS;
- BTW Value-added Network Services – świadcząca usługi o wartości dodanej, mające według Ofcom szczególne znaczenie komercyjne dla pozostałych dostawców usług telekomunikacyjnych (ang. *Communications Providers*), np. *IPStream*; oraz
- BTW Unregulated and New Services – świadcząca usługi nieuregulowane decyzją SMP, które zdaniem Ofcom nie mają szczególnego znaczenia komercyjnego dla pozostałych dostawców usług telekomunikacyjnych.

Drugim krokiem było utworzenie nowej, organizacyjnie odrębnej jednostki odpowiedzialnej za świadczenie usług dostępu do infrastruktury BT – Openreach. Zadaniem tej jednostki jest zarządzanie i sprzedaż usług hurtowych, do świadczenia których wykorzystywana jest część sieci BT stanowiąca tzw. trwałe wąskie gardło. Produkty te sprzedawane są wyłącznie innym operatorom, nie użytkownikom końcowym (szczegółowy opis jednostki wydzielonej znajduje się w kolejnych podrozdziałach).

Zapewnienie pełnej zgodności z Przedsięwzięciami wymagało także od BT wprowadzenia zmian w procesach obsługi sprzedaży i systemach wykorzystywanych podczas świadczenia wyznaczonych usług (np. LLU i WLR), fizycznego rozdzielenia pracowników zatrudnionych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, zastosowania nowego procesu rozliczeń wewnętrznych, rozdzielenia systemów wsparcia operacyjnego (systemów OSS), oraz wprowadzenia procesów migracji pomiędzy usługami. Konieczne było również uniemożliwienie pracownikom Openreach oraz innym jednostek biznesowych BT wymiany informacji handlowych i danych klientów, co zostało osiągnięte poprzez ustanowienie tzw. „chińskich murów”, obejmujących m.in. wprowadzenie „Kodeksu praktyk” oraz podział infrastruktury IT.

Rysunek 2. Schemat mechanizmu uniemożliwiającego przepływ informacji pomiędzy jednostkami biznesowymi BT

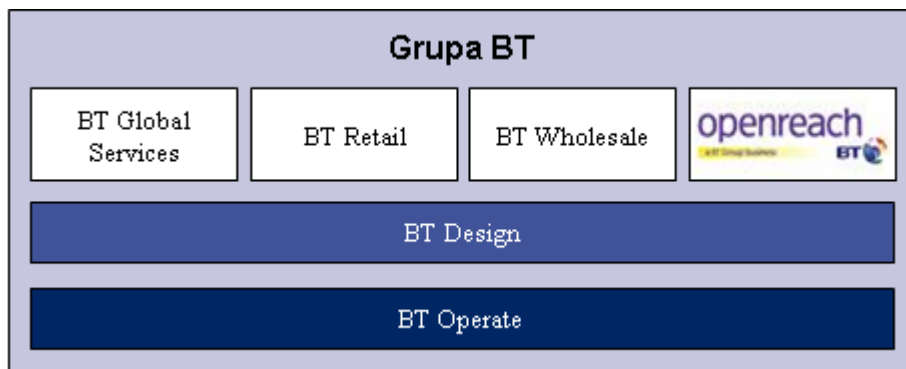


Źródło: BT

Przebieg procesu wdrożenia Przedsięwzięć nadzorowany jest przez specjalnie w tym celu powołaną jednostkę nadzoru – Komisję EAB (*Equality of Access Board*).

W połowie 2007 r. BT zdecydowało się wprowadzić kolejne usprawnienia struktury organizacyjnej spółki w celu poprawy procesu świadczenia usług i podejmowania decyzji w szczególności w perspektywie rozwoju sieci nowej generacji (ang. *BT 21st Century Network*). W efekcie utworzone zostały dwie nowe jednostki organizacyjne: BT Design i BT Operate. BT Design odpowiedzialny jest za zaprojektowanie, zbudowanie i wdrożenie procesów, platform i systemów IT wspierających proces świadczenia produktów i usług przez pozostałe jednostki biznesowe BT oraz rozwój infrastruktury sieciowej nowej generacji. Natomiast BT Operate odpowiedzialny jest za wdrożenie i utrzymanie usług świadczonych za pomocą sieci szkieletowej BT oraz procesów, systemów i platform opracowanych przez BT Design.

Rysunek 3. Nowa struktura organizacyjna BT



Źródło: BT

Przedstawione w tym podrozdziale elementy podziału funkcjonalnego stanowią jedynie najważniejsze przedsięwzięcia BT zawarte w przedłożonym Ofcom dokumencie. Plan podziału w Wielkiej Brytanii był bardzo rozległy i zawierał w sumie ponad 230 szczegółowych przedsięwzięć zmierzających do wyeliminowania problemów konkurencyjnych

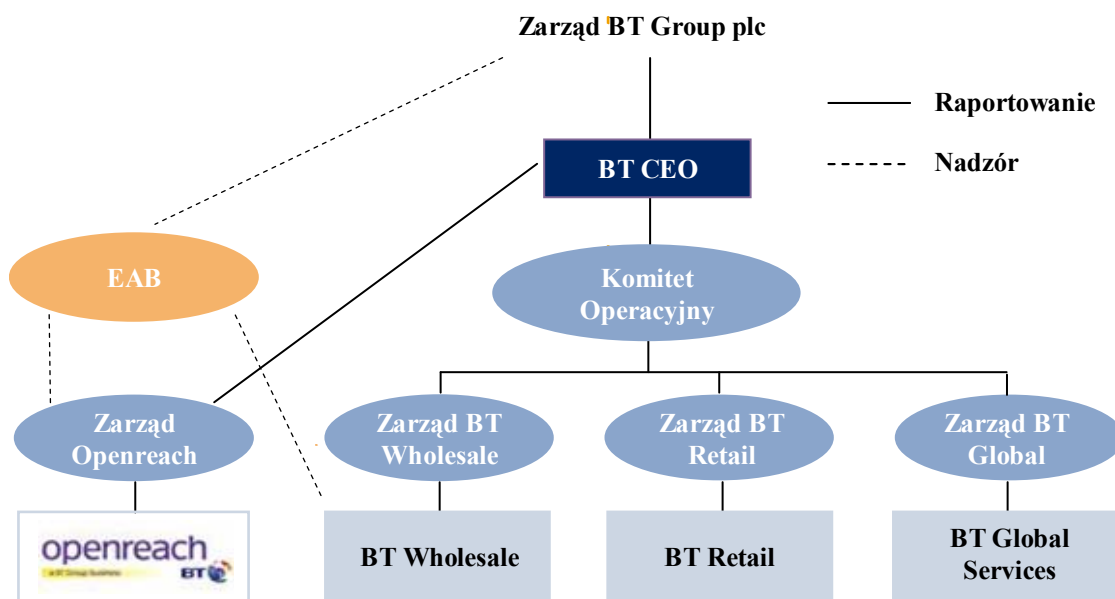
zidentyfikowanych na brytyjskim rynku telekomunikacyjnym oraz zapewnienia równości dostępu do infrastruktury BT dla wszystkich podmiotów działających na tym rynku.

3.2.2.2 *Forma prawna JW*

Openreach nie posiada własnej osobowości prawnej. Jest jednak w pełni niezależną operacyjnie jednostką biznesową BT kierowaną przez własny zarząd, który ustala dla niej całkowicie odrębne cele strategiczne. Pomimo, iż jednostka ta pozostaje własnością British Telecommunications plc, w skład zarządu wchodzi tylko jeden przedstawiciel tej firmy. Zgodnie z zapisami Przedsięwzięć w ramach rocznego planu operacyjnego zaakceptowanego przez Zarząd BT Group plc jednostka dysponuje budżetem w wysokości 75 milionów GBP. Limit ten może zostać zmieniony na wniosek Zarządu Grupy BT, przy czym informacja o zmianie musi zostać przekazana Ofcom i EAB w przeciągu 5 dni roboczych.

Na czele Openreach stoi Dyrektor Naczelny (CEO), który odpowiada bezpośrednio przed CEO British Telecommunications plc (członkiem Zarządu Grupy BT). W odróżnieniu od dyrektorów naczelnych pozostałych jednostek biznesowych BT nie jest członkiem Komitetu Operacyjnego BT.

Rysunek 4. Struktura raportowania



Źródło: BT

CEO Openreach odpowiada za zarządzanie JW zgodnie z Przedsięwzięciami i oceniany jest na podstawie realizacji celów tej jednostki, a nie wyników Grupy BT. Pozostali członkowie zarządu Openreach pełnią funkcje kierownicze w następujących obszarach: finanse, aspekty prawne, regulacje i PR, zasoby ludzkie, serwis, działalność operacyjna, sprzedaż, rozwój produktów i marketing, rozwój działalności, IT.

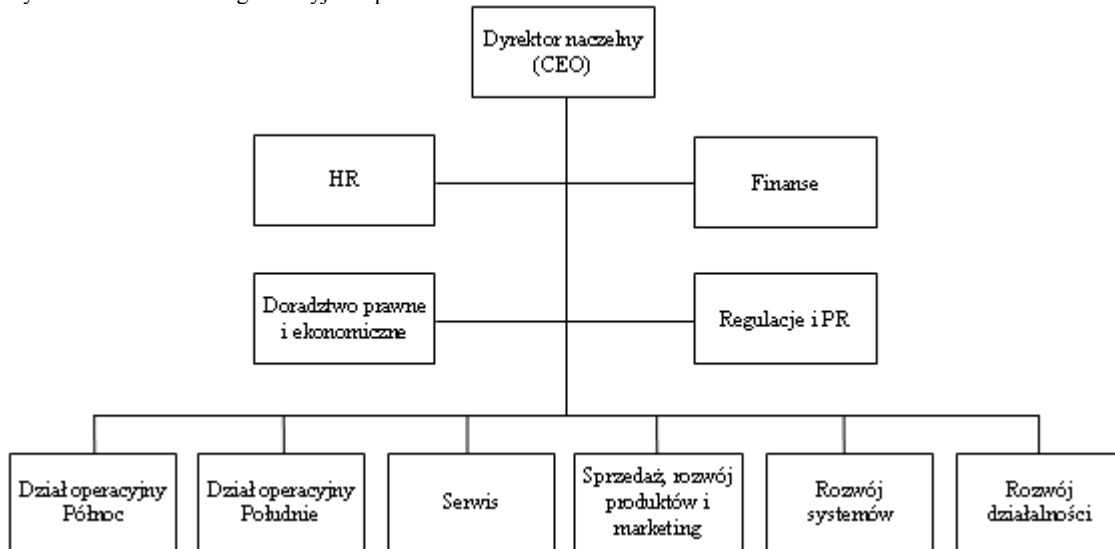
3.2.2.3 *Struktura organizacyjna JW*

Wydzielenie Openreach stanowiło złożony proces obejmujący przygotowanie i wdrożenie nowej struktury organizacyjnej dla odrębnej jednostki odpowiedzialnej za zarządzanie i nadzór nad określonym zestawem aktywów oraz świadczenie wyznaczonych usług, przygotowanie nowej siedziby dla jej pracowników, opracowanie systemu zarządzania i struktury raportowania, przygotowanie i wprowadzenie na rynek nowej marki, czy wdrożenie nowych zasad wynagradzania i systemów motywacyjnych dla pracowników BT zatrudnionych w ramach Openreach, które odzwierciedlałyby wyłącznie cele strategiczne nowej jednostki.

Struktura organizacyjna Openreach składa się z następujących działów:

- Dział operacyjny (*Operations*) – odpowiedzialny za rozwój usług z perspektywy klientów, rozwój sieci oraz dostarczanie odbiorcom produktów Openreach;
- Serwis – odpowiedzialny za bieżące zarządzanie relacjami z klientem, utrzymywanie wysokiego poziomu zadowolenia, planowanie operacyjne oraz zarządzanie projektami;
- Sprzedaż, rozwój produktów i marketing, który zajmuje się identyfikacją potrzeb klientów, zarządzaniem i rozwojem produktów oraz komunikacją zewnętrzną;
- Rozwój działalności (*Business Transformation*) – odpowiedzialny za poprawę efektywności działania, usprawnianie i reorganizację procesów biznesowych, poprawę obsługi klientów oraz zarządzanie procesem rozwoju sieci, która umożliwi ciągle świadczenie innowacyjnych usług;
- Systemy, który dba o rozwój nowych systemów wspierających działalność Openreach, umożliwiających poprawę obsługi klientów;
- HR – odpowiedzialny za wszelkie kwestie związane z zatrudnieniem i rozwojem pracowników Openreach;
- Dział Finansów, który dba o to, aby jednostka osiągała założony poziom wskaźników ekonomicznych umożliwiając jej trwały wzrost i poprawę działalności;
- Regulacje i Public Relations (*Equivalence, Regulatory & Public Affairs*), który dba o to, aby Openreach wypełniał wszystkie swoje zobowiązania w ramach Przedsięwzięć BT oraz aby procesy i działania Openreach były sprawiedliwe i równoważne dla wszystkich dostawców usług telekomunikacyjnych;
- Doradztwo prawne i ekonomiczne (*General Counsel*), które zapewnia doradztwo we wszelkich aspektach związanych z prowadzoną przez Openreach działalnością, w tym w kwestiach prawnych i ekonomicznych.

Rysunek 5. Struktura organizacyjna Opeanreach



Źródło: BT

Dział Operacyjny podzielony został na dwie odrębne jednostki obsługujące odpowiednio południową i północną część Wielkiej Brytanii. Do każdej z nich przydzieleni zostali inżynierowie mający zapewnić niezawodne działanie infrastruktury dostępu, odpowiednie planowanie zasobów sieci oraz naprawę.

Najważniejszą rolę w gwarantowaniu przestrzegania zasad EoI pełni Dział sprzedaży, rozwoju produktów i marketingu, którego rola polega na zapewnieniu równego dostępu do usług świadczonych przez JW oraz możliwie najlepszej obsługi wszystkich odbiorców.

3.2.2.4 Opis usług/produktów oferowanych przez JW

Zgodnie z zapisami Przedsięwzięć BT, Openreach świadczy następujące usługi hurtowe zgodnie z zasadą EoI, a zatem będzie je oferowała na takich samych warunkach cenowych i jakościowych, w tym samym czasie, przy wykorzystaniu tych samych procesów i systemów oraz przy zapewnieniu wszystkim operatorom (tj. zarówno OA jak i jednostkom wewnętrznym BT) dostępu do takiego samego zakresu informacji:

Tabela 1. Usługi świadczone przez Openreach podlegające EoI

Kategorie usług	Usługi świadczone przez Openreach
Usługi WLR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ WLR dla linii analogowych (ang. <i>Wholesale Analogue Line Rental – WALR</i>) – usługa umożliwiająca OA świadczenie detalicznych usług głosowych pod własną marką za pośrednictwem sieci PSTN Openreach. OA ustala własne ceny, wystawia faktury i utrzymuje relacje ze swoimi abonentami. JW dostarcza linie i odpowiedzialna jest za ich utrzymanie i naprawę, za co wystawia OA zbiorczy rachunek. Odbiorcy WLR samodzielnie ustalają ceny usług świadczonych użytkownikom końcowym. ▪ WLR ISDN2 i ISDN30– identyczna usługa jak w przypadku WALR z tą różnicą, że Openreach umożliwia dostęp za pośrednictwem łączy cyfrowych ISDN o 2 lub 30 oddzielnych kanałach.
Usługi związane z LLU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Metallic Path Facility (MPF) – usługa tzw. pełnego LLU. ▪ Shared Metallic Path Facility (SMPF) – usługa współdzielonego LLU.
Usługi dostępu świadczone za pomocą protokołu Ethernet (ang. <i>Ethernet Extension Services</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wholesale Extension Service (WES) – usługa dostępu do sieci oferująca klientom Openreach uzgodnioną szerokość pasma Ethernet i zapewniająca im bezpieczne połączenie pomiędzy lokalizacją odbiorców końcowych a centralą BT; <ul style="list-style-type: none"> - przy czym maksymalna odległość między tymi lokalizacjami może zwykle wynosić 25 km w linii prostej ▪ Backhaul Extension Service (BES) – usługa dostępu do sieci oferująca klientom Openreach uzgodnioną szerokość pasma Ethernet i zapewniająca im bezpieczne połączenie pomiędzy punktem kolokacji OA w centrali BT a punktem dostępu do sieci OA (ang. <i>Point of Presence</i>). Stanowi ona przedłużenie usługi WES dla operatorów nieposiadających węzłów sieci w pobliżu centrali BT znajdującej się najbliższej lokalizacji użytkownika końcowego, któremu pragną świadczyć usługi. <ul style="list-style-type: none"> - Maksymalna odległość połączenia wynosić może 25 km

Źródło: Openreach

Od momentu rozpoczęcia działalności, katalog produktów oferowanych przez Openreach powiększony został o kolejne usługi z zakresu WLR, LLU i Ethernet, tzn.:

- WLR3 – usługi WLR (zarówno dla linii analogowych jak i cyfrowych) świadczone za pomocą platformy EMP, która gwarantuje automatyzację procesów składania i obsługi zamówień. Wbudowane funkcjonalności platformy zapewniają OA dostęp do tzw. *dialogue services* umożliwiających bieżący wgląd w informacje zawarte w systemach Openreach odnośnie m.in. dostępności usług czy napraw wymaganych lub prowadzonych na łączach abonentów;
- Sub-Loop Unbundling (SLU) oraz usługi towarzyszące – usługa umożliwiająca OA przyłączenie się do częściowej pętli lokalnej BT poprzez przyłączenie własnych urządzeń do szafki ulicznej BT;
- Wholesale End to End Ethernet Service (WEES) – usługa na bazie usługi WES, oferująca uzgodnioną szerokość pasma Ethernet od lokalizacji odbiorcy końcowego do lokalizacji innego odbiorcy końcowego;
- BES Daisy Chain – drugi wariant usługi BES zapewniający bezpośrednie połączenie pomiędzy urządzeniami OA umieszczonymi w punktach kolokacji w dwóch centralach BT. Odległość między połączonymi punktami kolokacji nie może być większa niż 15 km;
- Inne produkty świadczone za pośrednictwem Ethernetu:
 - Backhaul Network Service (BNS) - usługa dostępu do sieci NGN BT oferująca OA uzgodnioną szerokość pasma Ethernet i zapewniająca im szybkie i bezpieczne połączenie pomiędzy centralą DLE (*Digital Local Exchange*) i kontrolerem BSC a punktem dostępu jego sieci (ang. *Point of Presence*) poprzez punkt agregacji (Hub). Usługa składa się z dwóch części. Pierwsza umożliwia połączenie kilku (do 8) punktów kolokacji z punktem agregacji (Hub), druga zaś łączy Hub z punktem dostępu OA za pośrednictwem łącza 10Gb.
 - Openreach Network Backhaul Service (ONBS) – grupa usług oferujących OA uzgodnioną szerokość pasma Ethernet i zapewniająca im bezpieczne i szybkie połączenie pomiędzy ich urządzeniami przyłączonymi do węzła MSAN BT a urządzeniami przyłączonymi do innego węzła MSAN lub węzła „*Metro Node*” BT znajdującego się w odległości nie większej niż 15 km;
 - Street Access – usługa zapewniająca klientom Openreach pasmo Ethernet o szerokości 100 Mbit/s od centrali BT do zakończenia sieci (ang. *Network Terminating Equipment*) w szafce ulicznej lub latarni ulicznej, umożliwiająca OA świadczenie usług bezprzewodowego dostępu do Internetu;
 - Broadcast Access – usługa umożliwiająca operatorom przesyłanie transmisji za pośrednictwem sieci światłowodowej Openreach.

Ponadto Openreach zobligował się do stosowania w przyszłości zasady EoI w odniesieniu do produktów związanych z dostępem do sieci nowej generacji. W tym celu opracowany został specjalny program – *Openreach Future Access* (OFA) – dedykowany rozwojowi strategii Openreach w dziedzinie dostępu NGA (ang. *Next Generation Access*) oraz łączności światłowodowej FTTP i FTTC (ang. *Fibre to the Premises/Cabinet*). W chwili obecnej

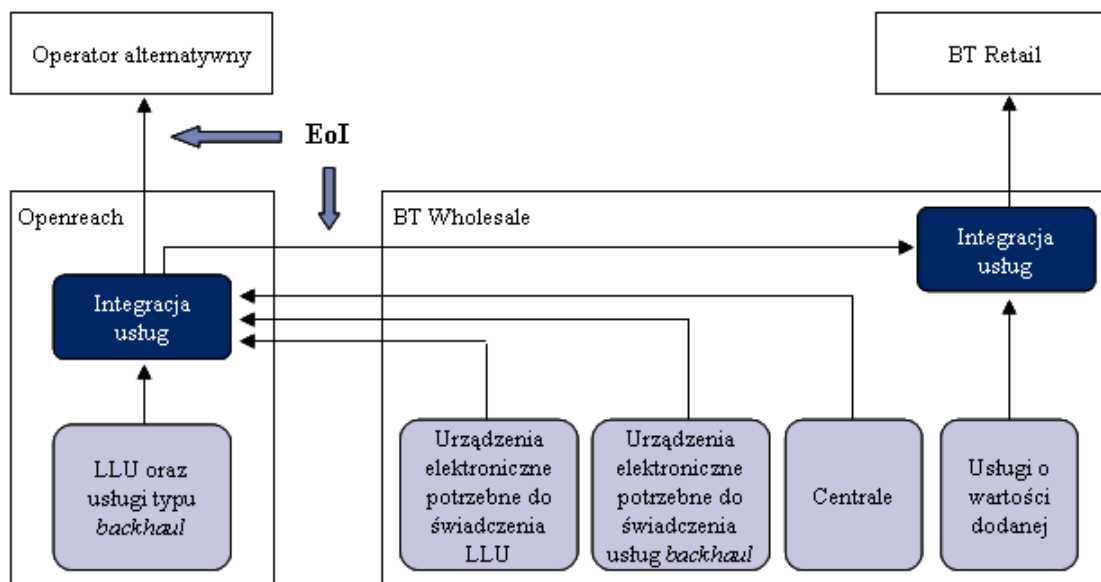
uruchamiany jest pilotażowy projekt budowy sieci światłowodowych na dużych terenach jeszcze niezagospodarowanych, przeznaczonych pod przyszłe inwestycje (ang. *greenfield areas*).

Zastosowanie zasady EoI powoduje, że na skutek podziału w ramach BT następuje wewnętrzny przepływ usług:

- Jednostka hurtowa BT Wholesale korzysta z usługi LLU Openreach, aby zaoferować swoim klientom hurtowym (OA) usługę Bitstream Access w postaci IPStream (tzw. „*IPStream consuming LLU*”¹⁰);
- Jednostka sprzedaży detalicznej BT Retail korzysta z usługi WLR Openreach, aby sprzedawać usługi głosowe na rynku detalicznym; oraz
- BT Retail korzysta z usługi IPStream BT Wholesale, aby sprzedawać usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu na rynku detalicznym.

Poniższy schemat przedstawia relacje, jakie zachodzą pomiędzy jednostkami biznesowymi BT w przypadku świadczenia przez Openreach usługi głosowej lub usługi dostępu szerokopasmowego.

Rysunek 6. Relacje zachodzące pomiędzy jednostkami biznesowymi BT w przypadku świadczenia usług głosowych czy usług szerokopasmowego dostępu do Internetu



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Ekonomicznego Nowej Zelandii na podstawie Ofcom¹¹

¹⁰ W wyniku zastosowania zasady EoI wobec usług LLU od 30 czerwca 2006 r. w celu świadczenia usługi IPStream BT Wholesale kupuje od Openreach LLU na dokładnie takich samych warunkach jak operatorzy alternatywni

¹¹ Dokument “Operational Separation – Establishment of a Separate Access Network Services Unit” z lutego 2007 r.: <http://www.med.govt.nz/upload/45608/azimuth-ans-unit.pdf>

Narzędziem, które zapewnia, że usługi LLU i WLR3 dostarczane są wszystkim operatorom (w tym BT Wholesale i BT Retail) zgodnie z zasadą EoI jest dedykowana platforma informatyczna – *Equivalence Management Platform* (EMP), wspierająca m.in. proces składania zamówień na aktywację i naprawę usterek i awarii czy wprowadzania nowych usług hurtowych przez Openreach. Platforma ta zapewnia wszystkim operatorom dostęp do systemów Openreach poprzez wspólny interfejs i gwarantuje, że zarówno jednostki biznesowe BT, jak i OA korzystają z usług świadczonych przez Openreach na dokładnie takich samych zasadach. Celem wprowadzenia platformy EMP było zapewnienie większej automatyzacji świadczenia usług WLR i LLU. Dzięki jej wprowadzeniu możliwe jest rozpatrzenie 100 tysięcy zamówień na usługi dziennie oraz dokonanie 60 tysięcy kontroli linii (ang. *line checks*) w ciągu jednej godziny.

Aby móc skorzystać z funkcjonalności oferowanych za pomocą platformy EMP, konieczne jest stworzenie interfejsu kompatybilnego z systemem Openreach. Możliwe są trzy opcje zależne od posiadanych przez OA zasobów i doświadczenia w tworzeniu rozwiązań informatycznych oraz pośrednio od liczby obsługiwanych abonentów (gdyż pierwsze dwie opcje wymagają poniesienia wydatków inwestycyjnych, które mogą okazać się istotne w przypadku małych operatorów). OA może:

- Zbudować własny interfejs od podstaw;
- Kupić gotowe rozwiązanie informatyczne od zewnętrznego dostawcy; lub
- Skorzystać z usług wyspecjalizowanej firmy (ang. *Third Party Integrator*), która posiada własny interfejs z systemami Openreach i integruje usługi z systemami OA.

Zarządzaniem wykorzystania platformy EMP zajmują się wyznaczeni przez operatora administratorzy, którym nadawane są wymagane uprawnienia dostępu. Po zalogowaniu się do systemów Openreach mają oni pełny dostęp w czasie rzeczywistym (przez 24 godziny dziennie, 7 dni w tygodniu) do funkcjonalności oferowanych za pomocą platformy EMP, takich jak:

- Zamawianie linii – funkcjonalność ta umożliwia OA zamówienie nowych linii, rozpoczęcie świadczenia usług na rzecz klientów dotychczas obsługiwanych przez konkurenta, przeniesienie abonenta do innej lokalizacji czy migrację do innej usługi (np. z WLR2 czy LLU do WLR3);
- Modyfikacja usług świadczonych na danej linii – np. zmiana wariantu usługi, dołączenie nowych lub odłączenie istniejących usług, zmiana poziomu obsługi;
- Dopasowanie adresów (ang. *Address matching*) – funkcjonalność umożliwia OA weryfikację danych adresowych przesłanych przez klientów na podstawie informacji znajdującymi się w bazach danych Openreach i państwowego przedsiębiorstwa pocztowego *Royal Mail* oraz wprowadzenie nowych danych eliminując ryzyko odrzucenia zamówienia z przyczyn formalnych;
- Umawianie wizyt inżynierów Openreach u użytkowników końcowych poprzez bezpośredni dostęp do kalendarzy wizyt;

- Dostępność linii – funkcjonalność ta umożliwia OA sprawdzenie, czy w danej lokalizacji dostępne są linie, a w przypadku ich braku złożenie zamówienia do Openreach na zainstalowanie nowych linii;
- Charakterystyka linii – funkcjonalność umożliwiająca OA sprawdzenie, jakiego typu usługi mogą być świadczone za pomocą danej linii;
- Rezerwacja numerów – funkcjonalność umożliwia wybór i rezerwację numeru telefonu dostępnego w centrali obsługującej lokal użytkownika końcowego zamawiającego usługę u OA;
- Testowanie i diagnostyka linii – funkcjonalność daje OA możliwość sprawdzenia, czy na danej linii występują usterki, w którym miejscu (np. bezpośrednio na linii, w lokalu abonenta, w centrali) oraz jaka jest przyczyna;
- Weryfikacja możliwości przeniesienia numeru (ang. *Number Portability checker*) – funkcjonalność umożliwia OA weryfikację, czy numer telefonu abonenta, który pragnie zmienić dostawcę usług i przenieść się do sieci tego OA, może zostać przeniesiony do sieci Openreach i udostępniony w danej lokalizacji;
- Zgłaszanie usterek i napraw (ang. *Trouble Reports*) – po otrzymaniu od abonenta zgłoszenia o wystąpieniu usterki OA poprzez funkcjonalność „Diagnostyka linii” uruchamia proces identyfikacji i potwierdzenia usterki. W celu doprecyzowania szczegółów problemu Openreach przesyła OA zestaw pytań, które należy zadać użytkownikowi. Po uzyskaniu tych informacji OA wypełnia raport usterki na podstawie, którego przeprowadzana jest naprawa;
- Śledzenie statusu zamówienia/naprawy – funkcjonalność umożliwia podgląd statusu realizacji zamówienia/ naprawy oraz sprawdzenie przewidywanych terminów zakończenia prac;
- e-Billing – możliwość podglądu faktury.

Użytkownicy platformy informowani są o przebiegu złożonego zlecenia na bieżąco za pośrednictwem komunikatów wysyłanych przez system (np. o przyjęciu zamówienia i jego potwierdzeniu, terminach realizacji usługi, terminach wizyt inżynierów).

W celu świadczenia usług LLU, Openreach umożliwia OA kolokowanie ich urządzeń w centralach lokalnych BT poprzez udostępnienie przestrzeni, zasilania, wentylacji i chłodzenia, okablowania wewnętrznego lub zewnętrznego oraz instalację urządzeń przy wsparciu stron trzecich. Możliwe są dwie opcje przyłączenia:

- Powierzchnia dedykowana (tzw. „Co-Mingling”) lub kolokacja fizyczna (w salach kolokacyjnych) – udostępnienie przestrzeni lub osobnego pomieszczenia w budynku centrali lokalnej BT;
- Tzw. „*Distant Location*” czyli kolokacja wyniesiona – udostępnienie zewnętrznych kabli pomiędzy przełącznicą główną a szafką uliczną lub budynkiem.

Od 2007 r. za zarządzanie przestrzenią i zasilaniem na terenie centrali BT odpowiedzialna jest jednostka BT Operate. Operatorzy alternatywni pragnący świadczyć usługi za pomocą LLU składają zamówienia na udostępnienie przestrzeni bezpośrednio w Openreach. Następnie Openreach wynajmuje od BT Operate zamówioną przestrzeń i zasilanie na potrzeby OA.

W przypadku świadczenia usług WLR Openreach umożliwia OA zamówienie zagregowanego produktu składającego się z linii abonenckiej udostępnionej przez Openreach oraz połączeń zakupionych od BT Wholesale. Identyczna usługa oferowana jest BT Retail, który następnie dodaje własne usługi o wartości dodanej i sprzedaje użytkownikom końcowym detaliczne usługi głosowe pod marką BT.

Zgodnie z Przedsięwzięciami BT, Openreach może również realizować zamówienia na usługi nieznajdujące się w katalogu usług tej jednostki (świadczone przez BT Wholesale lub inną jednostkę biznesową BT). Jednak może to nastąpić jedynie w ściśle określonych przypadkach, tj. jeżeli:

- Usługi te wymagają szczególnej koordynacji, np. w przypadku świadczenia kombinacji usług obejmujących przykładowo CPS i WLR;
- Operator alternatywny dotychczas współpracował wyłącznie z Openreach, gdyż zamawiał wyłącznie produkty oferowane przez tę jednostkę, jednak w tym przypadku pragnie złożyć niewielkie zamówienie na usługi innej jednostki; oraz
- Ofcom wyrazi zgodę.

3.2.2.5 ***Podział elementów infrastruktury telekomunikacyjnej między JW a pozostałe jednostki operatora***

Ze względu na fakt, iż Openreach nie jest jednostką wydzieloną strukturalnie i nie ma własnej osobowości prawnej, aktywa sieciowe nie zostały prawnie przekazane Openreach i nie stanowią własności JW.

Zgodnie z przedsięwzięciami BT, Openreach zarządza aktywami obejmującymi warstwę fizyczną sieci dostępowej i sieci „backhaul” (łączy sprzęt kolokowany w punktach dostępu do LLU z węzłami sieci OA). Oznacza to, że JW sprawuje kontrolę nad kanalizacją oraz łączami miedzianymi i światłowodami. Openreach nie dysponuje własnymi kartami liniowymi i elektronicznymi elementami sieci (np. Centrale, DSLAM-y), w związku z czym zmuszony jest wykorzystywać te należące do BT Wholesale.

3.2.2.6 ***Sposoby ustalania cen za usługi hurtowe świadczone przez JW***

Ofcom stosuje cztery zasady ustalania cen usług podlegającym regulacjom *ex ante*:

- Ustalanie stawek na podstawie kosztów, w oparciu o model LRIC z narzutem umożliwiającym odzyskanie poniesionego kosztu kapitału;
- Retail minus;

- Mechanizm *Network Charge Control*, tj. zastosowanie tzw. „*price cap*” – górnego limitu stawki w zakresie usług hurtowych; oraz
- Kontrola marży.

W przypadku usług świadczonych przez Openreach stawki ustalane są na podstawie kosztów, ale przy jednoczesnym funkcjonowaniu górnego limitu stawki (ustalonego przez Ofcom). Co jakiś czas Ofcom przeprowadza przegląd poziomu i struktury cen usług oferowanych przez JW i podejmuje decyzje odnośnie poziomu górnego limitu stawek. Metodologia przyjęta przez Ofcom do wyliczenia tego limitu zakłada wykorzystanie danych kosztowych ze sprawozdań regulacyjnych na dany rok oraz szacunków dotyczących kosztów na rok kolejny. Przy szacowaniu kosztów operacyjnych wprowadzana jest korekta w postaci wskaźnika poprawy efektywności (na poziomie 1,5%). Uwzględniany jest również zwrot z kapitału zaangażowanego (na poziomie 10%)¹².

Wobec usług świadczonych przez BT Wholesale Ofcom stosuje zarówno metodę ustalania stawek na podstawie kosztów, jak i mechanizmy retail minus, górnego limitu stawek i kontroli marży. Na przykład stawki za LLU stanowią część mechanizmu retail minus używanego do ustalenia stawki usług BSA IPStream i DataStream. W przypadku usług BSA, w przeszłości Ofcom wykorzystał również mechanizm kontroli marż, aby opracować test służący do wykrywania „*margin squeeze*”.

3.2.2.7 **Procedura migracji pomiędzy usługami/produktami świadczonymi przez jednostkę wydzieloną**

Procedura migracji pomiędzy usługami świadczonymi przez Openreach i BT Wholesale przedstawiona została w podręczniku migracyjnym Openreach¹³. Zgodnie z wytycznymi tego dokumentu dotychczasowi użytkownicy usług WLR i BSA mogą zostać przeniesieni do LLU. Migracja odbywa się na podstawie prognoz przesłanych do Openreach oraz OTA (*Office of Telecommunications Adjudicator* - patrz podrozdział 3.2.2.9) z 3 miesięcznym wyprzedzeniem. Do sprawdzenia dostępności linii służą tzw. *dialogue services* umożliwiające OA bieżący wgląd w informacje zawarte w systemach Openreach. Zamówienia wprowadzane są bezpośrednio do systemów Openreach poprzez platformę EMP. Przed rozpoczęciem migracji dedykowany zespół inżynierów Openreach przeprowadza kontrolę na terenie centrali i bada, czy wszystkie urządzenia przygotowane są do podłączenia do MDF. Następnie w dniu migracji przeprowadza migrację usług i testy potwierdzające poprawność ich świadczenia.

Proces migracji między usługami świadczonymi przez JW nosi nazwę „*Project Managed Migrations*”. Podzielony on został na dwa podprocesy:

- *Mass Migration* – migracja linii WLR z lub bez usług szerokopasmowego dostępu do sieci do full LLU (pełny dostęp do lokalnej pętli abonenckiej) bez konieczności zmiany dostawcy usług telekomunikacyjnych; oraz

¹² Metodologia ustalania górnego limitu stawek za usługi LLU:

http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/llu/statement/llu_statement.pdf

¹³ Dokument „Process Manual for LLU Project Managed Migrations”:

http://www.openreach.co.uk/orpg/products/llu/mpfsmfp/downloads/Openreach_Project_Managed_Migration_Manual_061006.pdf

- *Bulk Migration* – migracja z usług szerokopasmowego dostępu do sieci świadczonych w oparciu o produkty BSA BT Wholesale (głównie IPStream) do shared LLU (współdzielony dostęp do lokalnej pętli abonenckiej) bez konieczności zmiany dostawcy usług telekomunikacyjnych.

Migracje odbywają się w ramach pojedynczej centrali telefonicznej w formie projektów obsługiwanych przez dedykowanych pracowników Openreach. Warunkiem koniecznym przeprowadzenia migracji jest:

- Świadczenie usług przez tego samego operatora przyłączonego do sieci w tej samej przełącznicy głównej (MDF);
- Przygotowanie przez OA odpowiednich prognoz i harmonogramu migracji swoich abonentów.

Minimalna liczba użytkowników końcowych (linii abonenckich) wymagana do przeprowadzenia migracji w ramach procesu *Project Managed Migration* wynosi 100. Zarówno w przypadku podprocesu *Bulk Migration* jak i *Mass Migration* wymagane jest, aby dla danej centrali złożono minimum 10 zamówień do przeniesienia w danym dniu. W przeciwnym razie proces nie jest realizowany. Wolumen zamówień na usługi migracji jest uzgadniany przez Openreach z OTA (organ nadzorujący rozwój LLU w Wielkiej Brytanii).

W ramach jednego MDF w ciągu typowego dnia pracy zrealizowane mogą zostać maksymalnie 64 zamówienia typu *Mass Migration* (pełny dostęp do lokalnej pętli abonenckiej) lub 96 zamówień typu *Bulk Migration* (współdzielony dostęp do lokalnej pętli abonenckiej).

3.2.2.8 **Zestawienie technicznych i organizacyjnych sposobów zapewnienia przez jednostkę wydzieloną dostępu do oferowanych usług/produktów zapewniających równe traktowanie operatora zasiedziałego i operatorów alternatywnych**

Aby zagwarantować wszystkim operatorom równy dostęp do usług świadczonych przez wydzieloną jednostkę, BT wprowadziło szereg mechanizmów i zmian, które umożliwiły OA dostęp do sieci w oparciu o takie same informacje, systemy i procesy i na takich samych warunkach, jakie oferowane są jednostkom biznesowym OZ. Podstawą działań w tym zakresie stała się wspomniana wcześniej koncepcja równego dostępu EoI.

BT zobowiązał się objąć zasadą EoI usługi świadczone przez Openreach (WLR, LLU oraz usługi wykorzystujące protokół Ethernet), a także usługę IPStream świadczoną przez BT Wholesale. Wdrożenie koncepcji dokonywane jest zgodnie ze ściśle określonym dla każdej z usług harmonogramem (rozciągniętym w czasie do 2010 r.), w którym sprecyzowane zostało, kiedy dana usługa dostępna będzie dla nowych klientów oraz kiedy wszyscy użytkownicy powinni ostatecznie zostać migrowani do systemu opartego na EoI.

Poniżej przedstawione są kluczowe daty migracji poszczególnych usług do EoI:

- IPStream: dostępny dla nowych operatorów (zamawiających usługę po raz pierwszy) w grudniu 2005 r., ostateczny termin migracji grudzień 2006 r.

- LLU: dostępne dla nowych operatorów w czerwcu 2006 r., ostateczny termin migracji grudzień 2006 r.
- WLR: dostępny dla nowych operatorów w czerwcu 2007 r., ostateczny termin migracji czerwiec 2010 r.
- Usługi dostępu i usługi „backhaul” przy wykorzystaniu Ethernetu: dostępne dla nowych operatorów we wrześniu 2006 r., ostateczny termin migracji marzec 2007 r.

Zapewnienie EoI zgodnie ze standardami wyznaczonymi przez Ofcom wymagało utworzenia interfejsów (ang. *gateways*), które wykorzystywane są przez wszystkich operatorów (w tym BT) podczas procesu zamawiania i zarządzania usługami, a także wydzielenia systemów informatycznych wykorzystywanych do zbierania danych o usługach Openreach.

EoI gwarantuje wszystkim podmiotom równy dostęp do informacji handlowych¹⁴ oraz możliwość wpływania na kształt i warunki świadczenia usług. Jakikolwiek odstępstwa od tych zasad muszą zostać uzgodnione z Ofcom.

Istotnym elementem wspierającym zasadę EoI i zapewniającym niezależność operacyjną Openreach było ustanowienie procedur wewnętrznych, tzw. „chińskich murów”, uniemożliwiających przepływ informacji pomiędzy jednostkami biznesowymi BT: BT Retail, BT Wholesale i Openreach. Procedury te gwarantują, że:

- Żaden pracownik BT niezatrudniony w Openreach nie może wpływać na strategię handlową Openreach ani nie może mieć dostępu do informacji handlowych będących tajemnicą tej jednostki biznesowej (chyba że są to informacje dostępne również OA);
- Pracownicy Openreach nie mogą przekazywać zastrzeżonych danych o klientach innym jednostkom biznesowym BT (z wyjątkiem sytuacji, gdy są to informacje operacyjne absolutnie niezbędne np. do realizacji zamówienia na usługę pomiędzy BT Wholesale a Openreach)¹⁵;
- Pracownicy przeniesieni do Openreach nie mogą jednocześnie wykonywać prac na rzecz innych jednostek biznesowych BT (choćby teoretycznie jest to dopuszczalne w przypadku inżynierów pracujących w wyznaczonych lokalizacjach, jednak jedynie w zakresie zaakceptowanym przez Ofcom).

Procedury wewnętrzne uniemożliwiają również przepływ informacji pomiędzy jednostkami biznesowymi BT Wholesale odpowiedzialnymi za zarządzanie produktami SMP a jednostkami świadczącymi pozostałe produkty, nieobjęte tym obowiązkiem.

¹⁴ W rozumieniu BT są to informacje dotyczące usług hurtowych świadczonych przez Openreach i BT Wholesale lub informacje, które mają znaczenie dla innych operatorów. Informacje te dotyczą rozwoju produktu i terminu jego wprowadzenia, cen, strategii marketingowej i polityki marketingowej, zajętości sieci i jej pojemności kosztów, planowanych wielkościach sprzedaży.

¹⁵ Dodatkowe informacje na temat wyjątków dotyczących zakazu wymiany informacji znajdują się w Kodeksie praktyk:
http://www.btplc.com/Thegroup/RegulatoryandPublicaffairs/Codeofpractice/BTPeople/CoP_BTpeople_Part_one.pdf

Zastosowanie takiej formy podziału powoduje, że pracownicy zmuszeni są do przestrzegania ustalonych reguł zapisanych w Kodeksie Praktyk (ang. *Code of Practice*)¹⁶. W związku z tym odpowiedzialni są oni za ochronę informacji będących w ich posiadaniu i muszą wykonywać swoją pracę zgodnie z wytycznymi kodeksu, w tym unikać sytuacji, w których mogliby przekazać lub uzyskać dane będące informacjami handlowymi lub zastrzeżonymi danymi klientów. W razie jakichkolwiek wątpliwości pracownicy mają obowiązek postępować zgodnie z wytycznymi Kodeksu praktyk i uzyskać opinię od pracowników jednostki nadzorującej przekaz informacji.

Kolejnym elementem służącym zapewnieniu równego traktowania wszystkich operatorów jest wprowadzenie podziału systemów wsparcia operacji (ang. *Operational Support Systems – OSS*) oraz systemów informacji zarządczej (ang. *Management Information Systems – MIS*). W rozumieniu BT systemy OSS są to systemy służące do wykonania funkcji i procesów wspierających obsługę sieci oraz działania związane m.in. z rozwojem produktów, składaniem zamówień, konfiguracją elementów sieci, fakturowaniem sprzedaży, czy zarządzaniem naprawami. Poprzez systemy MIS należy rozumieć systemy, w których gromadzone są informacje handlowe oraz zastrzeżone dane klientów i które wykorzystywane są przez BT podczas planowania i kierowania działalnością firmy, podejmowania decyzji czy opracowywania działań strategicznych.

W dokumencie konsultacyjnym dotyczącym podziału systemów informacji zarządczej Ofcom i BT wspólnie zdefiniowały trzy poziomy podziału systemów:

- „1 poziom podziału systemów” oznacza wprowadzenie praw dostępu oraz mechanizmów kontroli w celu ograniczenia dostępu do informacji i funkcjonalności systemu;
- „2 poziom podziału systemów” oznacza zarówno wydzielenie danych zgromadzonych w systemie, jak i wprowadzenie różnych poziomów dostępu (instancji) do aplikacji;
- „3 poziom podziału systemów” oznacza dodatkowo fizyczne wydzielenie wspierającego sprzętu komputerowego Openreach tak, aby działał całkowicie niezależnie od systemów BT.

Pierwszy i drugi poziom separacji stanowi podział logiczny i ma zastosowanie do wszystkich systemów wykorzystywanych do obsługi produktów obecnie świadczonych przez BT. Fizyczna separacja systemów dotyczyć będzie przede wszystkim systemów wdrażanych w ramach rozwoju sieci nowej generacji.

W ramach Przedsięwzięć BT zobowiązało się do logicznego wydzielenia systemów MIS w ciągu 12 miesięcy od momentu rozpoczęcia podziału oraz do logicznego, a następnie fizycznego wydzielenia systemów OSS zgodnie z przedłożonym harmonogramem. Zgodnie z tym harmonogramem logiczne wydzielenie systemów wspierających świadczenie usług WALR, SMPF i MPF miało nastąpić do czerwca 2007 r., WLR ISDN2 do września 2007 r., a WLR ISDN30 do końca grudnia 2007 r. Natomiast do czerwca 2010 r. BT powinno dokonać

¹⁶ Dokumenty BT określające zasady funkcjonowania firmy po wdrożeniu przedsięwzięć oraz wytyczne dotyczące zachowań pracowników BT:

<http://www.btplc.com/Thegroup/RegulatoryandPublicaffairs/Codeofpractice/BTPeople/BTpeople.htm>

fizycznego wydzielania wszystkich systemów OSS wykorzystywanych przez Openreach oraz pozostałe jednostki biznesowe BT.

3.2.2.9 *Nadzór nad JW*

Instytucją powołaną do nadzorowania działalności Openreach jest Komisja EAB (*Equality of Access Board*). Jest ona komitetem nadzorczym wchodzącym w skład Zarządu Grupy BT. Ogólnie rzecz biorąc, działalność Komisji EAB polega na doradztwie w zakresie przedłożonych Ofcom Przedsięwzięć, bieżącej kontroli i przygotowywaniu sprawozdań na rzecz Grupy BT z wykonania Przedsięwzięć. Komisja odpowiedzialna jest również za przygotowywanie i przesyłanie do Ofcom regularnych raportów zgodności z Przedsięwzięciami. Należy jednocześnie podkreślić, że nie bierze ona udziału ani w kształtowaniu planów i strategii, ani podejmowaniu decyzji operacyjnych przez BT czy Openreach.

Komisja EAB wspierana jest przez Sekretariat EAB oraz Biuro EAO (*Equality of Access Office*), jednostkę powołaną przez BT, aby wspierać prace komisji. Sekretariat organizuje spotkania Komisji EAB oraz przygotowuje notatki i sprawozdania dla poszczególnych członków komisji. Wspiera również Prezesa Komisji EAB w planowaniu i zarządzaniu działalnością komitetu nadzoru. Biuro EAO na bieżąco monitoruje stopień realizacji zapisów Przedsięwzięć. W tym celu nadzoruje wykonanie poszczególnych przedsięwzięć BT zgodnie z ustalonym harmonogramem realizacji, uczestniczy w ustalaniu i monitoruje KPI, przyjmuje skargi składane przez operatorów telekomunikacyjnych i podejmuje działania kontrolne, rekomenduje sposoby usunięcia naruszeń. Biuro EAO co miesiąc przedstawia Komisji EAB raporty zawierające szczegółowy opis przebiegu wdrażania podziału i stwierdzonych nieprawidłowości. Dodatkowo, Biuro przeprowadza badania weryfikujące wypełnienie przez BT wszystkich wymogów Przedsięwzięć oraz wdrożenie mechanizmów zapewniających trwałą zgodność.

Do najważniejszych funkcji pełnionych przez Komisję EAB należy:

- Przeglądanie i zatwierdzanie treści Kodeksów Praktyk;
- Ustalanie (przy wsparciu Biura EAO) kluczowych wskaźników efektywności (ang. *Key Performance Indicators – KPI*) pokazujących stopień realizacji Przedsięwzięć oraz weryfikacja działalności BT na podstawie tych KPI;
- Przeglądanie raportów przygotowanych przez Biuro EAO, dotyczących m.in. realizacji Przedsięwzięć (w tym dotrzymania terminów) czy założonych KPI;
- Monitorowanie warunków świadczenia przez Openreach usług na rzecz innych jednostek biznesowych BT w celu zapewnienia zgodności z Przedsięwzięciami;
- Rozpatrywanie skarg zgłaszanych przez OA i dotyczących naruszenia Przedsięwzięć;
- Wszczynianie (lub upoważnianie Biura EAO do wszczynania) procedur wyjaśniających przyczyny zgłaszanych skarg.

W skład Komisji EAB wchodzi pięć osób, dwóch przedstawicieli BT (w tym Przewodniczący Komisji), nominowanych przez Prezesa Grupy BT, oraz trzech członków niezależnych powoływanych przez Prezesa Komisji EAB po konsultacjach z przedstawicielami Grupy BT i Ofcom oraz wykluczeniu możliwości wystąpienia konfliktu interesu. Wymagane jest, aby niezależni członkowie spełniali następujące kryteria:

- Nie byli obecnymi lub byłymi pracownikami BT;
- Nie byli zatrudnieni na stanowisku dyrektora lub członka zarządu innego dostawcy usług telekomunikacyjnych;
- Nie pełnili funkcji partnera lub członka zarządu w innej firmie lub organizacji świadczącej usługi doradcze na rzecz BT lub innego dostawcy usług telekomunikacyjnych;
- Nie byli pracownikami Ofcom;
- Nie byli właścicielami udziałów w Grupie BT lub w innym dostawcy usług telekomunikacyjnych.

Dodatковым organem sprawującym nadzór nad działalnością Openreach jest Biuro OTA (*Office of Telecommunications Adjudicator*). W 2004 r. BT podpisało dwustronne umowy z operatorami alternatywnymi (ang. *Scheme Agreements*) dotyczące sposobu rozstrzygania sporów. Osobą odpowiedzialną za rozstrzyganie tych sporów został niezależny ekspert/sędzia (*Telecommunications Adjudicator*) powołany przez Ofcom po konsultacjach z BT i OA¹⁷. Pierwotnie jego zadaniem było monitorowanie rozwoju usług LLU w Wielkiej Brytanii oraz rozstrzyganie sporów dotyczących tych usług, natomiast obecnie jego obszar kompetencji został rozszerzony i obejmuje także inne usługi świadczone przez Openreach (np. WLR). Prace wykonywane przez „sędziego” wspierane są przez grupę ludzi wchodzących w skład Biura OTA. W ramach swojej działalności Biuro OTA przygotowuje comiesięczne raporty, w których przedstawia dane dotyczące rozwoju usług oraz najnowsze wydarzenia związane z działaniami Openreach.

3.2.2.10 *Wady i zalety separacji w Wielkiej Brytanii*

Niniejszy podrozdział przedstawia wady i zalety zastosowanego w Wielkiej Brytanii modelu separacji.

Główne zalety modelu separacji obejmują:

- Stworzenie jednakowych warunków konkurencji na rynku detalicznym dla wszystkich operatorów poprzez odseparowanie świadczenia usług detalicznych od usług hurtowych i usług dostępu do infrastruktury oraz zapewnienie dostępu do wybranych usług zgodnie z zasadą EoI;
- Wyeliminowanie niecenowych form dyskryminacji stosowanych przez OZ;

¹⁷ Szczegółowe wytyczne działań prowadzonych przez Telecommunications Adjudicator znajdują się w następującym dokumencie: <http://www.offta.org.uk/ag141020041.pdf>

- Wyeliminowanie konfliktu interesów pomiędzy jednostkami biznesowymi OZ poprzez ustalenie odrębnych celów strategicznych i wprowadzenie systemów wynagradzania uzależnionych wyłącznie od wyników osiągniętych przez poszczególne jednostki;
- Zapewnienie OA równego dostępu do systemów JW poprzez stworzenie odpowiednich interfejsów systemowych umożliwiających im złożenie zamówienia, zgłoszenie usterki etc. dokładnie w ten sam sposób i na tych samych zasadach co jednostki biznesowe OZ;
- Uniemożliwienie przepływu poufnych informacji pomiędzy jednostkami świadczącymi usługi na poszczególnych rynkach poprzez fizyczne odseparowanie pracowników i wprowadzenie wewnętrznych procedur postępowania;
- Możliwość ukierunkowania działań regulacyjnych na rozwój usług dostępu do elementów sieci, których odtworzenie jest bardzo trudne i ekonomicznie nieopłacalne i ograniczenia regulacji na rynkach detalicznych oraz rynkach hurtowych, na których skutecznie rozwija się konkurencja.

Wśród wad tego modelu wymienić można:

- Wysoki koszt wdrożenia wszystkich usprawnień organizacyjnych i wprowadzenia zmian wynikających z Przedsięwzięć – koszt ten szacowany jest na 233 milionów GBP, czyli ponad miliard PLN (analiza kosztów poniesionych przez BT w związanych wydzieleniem Openreach i przeprowadzeniem niezbędnych zmian i modyfikacji organizacyjnych i technicznych w podziale na lata przedstawiona została w 6.8.1);
- Konieczność wydzielenia i przebudowy wielu procesów i systemów wykorzystywanych do świadczenia usług przez jednostki biznesowe OZ;
- Bardzo złożony proces sprzedaży i świadczenia usług pomiędzy jednostkami biznesowymi OZ wynikający z konieczności wprowadzenia wewnętrznej „konsumpcji” usług hurtowych zgodnie z zasadą EoI;
- Długotrwały proces wprowadzania założonych zmian (szczegółowy opis harmonogramu wdrażania zmian wynikających z zapisów Przedsięwzięć BT przedstawiony został w rozdziale 10).

3.2.3 **Oczekiwane oraz osiągnięte korzyści z wprowadzenia separacji w Wielkiej Brytanii**

W trakcie konsultacji rynkowych prowadzonych przez Ofcom w ramach przeglądu „*Telecommunications Strategic Review*” (TSR) wielu respondentów wskazywało na konieczność zaangażowania Ofcom w pomiar efektów z wprowadzenia rozwiązań wypracowanych w trakcie procesu TSR (w tym zobowiązań ze strony BT w zakresie utworzenia Openreach i wprowadzenia zasady EoI dla świadczenia wybranych usług hurtowych). Publikowane od czasu zatwierdzenia Przedsięwzięć BT raporty Ofcom dotyczące efektów rynkowych wprowadzenia rozwiązań wypracowanych w ramach przeglądu TSR oparte są na metodologii opracowanej przez Ofcom w uzgodnieniach z przedstawicielami rynku telekomunikacyjnego w Wielkiej Brytanii.

W tym miejscu należy podkreślić, że wskazywane poniżej korzyści (jak i negatywne rezultaty) są efektem nie tylko wdrożenia separacji funkcjonalnej BT, ale zdeterminowane są zarówno poprzez wszystkie Przedsięwzięcia BT (obejmujące oprócz stworzenia Openreach również m.in. wprowadzenie zasady EoI dla grupy usług hurtowych wykraczających poza usługi świadczone przez Openreach, zapewnienie transparentności realizacji usług nieobjętych zasadą EoI, zasady dostępu dla OA do sieci NGN BT) oraz inne czynniki, które od czasu wprowadzenia funkcjonalnej separacji BT miały wpływ na rozwój rynku (np. obniżenie stawek LLU).

Taką opinię przedstawił sam regulator, który w raporcie z grudnia 2007 r.¹⁸, stwierdził, że kwestią problematyczną jest „wyzolowanie” efektu wprowadzenia Przedsięwzięć BT, a tym bardziej samej separacji funkcjonalnej BT, na rozwój rynku telekomunikacyjnego w Wielkiej Brytanii, gdyż inne czynniki również odgrywały znaczącą rolę – np. zmiana cen usług hurtowych.

W związku z tym należy założyć, że jedynym obszarem, gdzie można zbadać wpływ wyłącznie wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT, jest obszar relacji międzyoperatorskich, będący bezpośrednim następstwem wdrożenia zmian organizacyjnych, technicznych i behawioralnych w BT.

3.2.3.1 *Metodologia przyjęta przez Ofcom do pomiaru efektów wprowadzenia rozwiązań wypracowanych w trakcie przeglądu TSR (w tym wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT)*

W dokumencie podsumowującym wyniki konsultacji prowadzonych przez Ofcom w ramach przeglądu TSR oraz zatwierdzającym zaproponowane przez BT Przedsięwzięcia w zakresie m.in. wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT, Ofcom przedstawił zarys koncepcji pomiaru rezultatów z wdrażania tych przedsięwzięć przez BT. Metodologia ta, ostatecznie dopracowana w lutym 2006 r., dotyczyła czterech obszarów pomiaru efektów¹⁹:

- Wdrażania enumeratywnych Przedsięwzięć ze strony BT zaakceptowanych przez Ofcom (tzw. wdrażanie „litery” Przedsięwzięć (ang. „*the delivery to the letter of the undertakings*”));
- Wdrażania intencji Przedsięwzięć ze strony BT zaakceptowanych przez Ofcom (tzw. wdrażanie „ducha” Przedsięwzięć (ang. „*the delivery to the spirit of the undertakings*”));
- Bezpośrednich efektów na rynku hurtowym – tzn. tempa rozwoju konkurencji na poszczególnych rynkach; oraz
- Docelowych efektów dla użytkowników końcowych (indywidualnych i biznesowych).

¹⁸ Ocena wyników przeglądu TSR z grudnia 2007 r.: Ofcom, „*Impact of the Telecoms Strategic Review. Evaluation*”, http://www.ofcom.org.uk/telecoms/btundertakings/tsr_statement/tsr_statement.pdf

¹⁹ Ocena wyników przeglądu TSR z lutego 2006 r.: Ofcom, „*Evaluating the impact of the Strategic Review of Telecommunications. Statement*”, 8 lutego 2006 r., <http://www.ofcom.org.uk/telecoms/btundertakings/impact/tsrstatement.pdf>

Rysunek 7. Obszary pomiaru efektów wprowadzania Przedsięwzięć BT



Źródło: Ofcom, „Evaluating the impact of the Strategic Review of Telecommunications. Statement”, 8 lutego 2006 r.

Poniższa tabela prezentuje przyjęte przez Ofcom przykłady wskaźników badających efekty rozwiązań wypracowanych w ramach TSR (w tym wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT) w poszczególnych wymienionych powyżej obszarach.

Tabela 2. Obszary, przykłady wskaźników i źródła informacji do ich pomiaru

Obszar pomiaru efektów	Przykładowe wskaźniki pomiaru	Źródła informacji do pomiaru wskaźników
Wdrażanie enumeracyjnych Przedsięwzięć ze strony BT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utworzenie Openreach (termin realizacji: 1 stycznia 2006 r.) ▪ Wprowadzenie zasady EoI dla poszczególnych usług hurtowych (zgodnie z harmonogramem załączonym do “BT Undertakings”) ▪ Separacja systemów IT oraz baz danych w BT – logiczne i fizyczne wydzielenie systemów wsparcia operacji (OSS) oraz systemów informacji zarządczej (MIS) ▪ Powołanie i rozpoczęcie działalności EAB ▪ Wdrożenie systemu motywacyjnego dla kierownictwa Openreach ▪ Opracowanie kodeksu praktyk dla pracowników Openreach, BT Wholesale i BT Retail oraz określenie planu szkoleń dotyczącego jego realizacji ▪ Udowodnione naruszenia Przedsięwzięć po stronie BT 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publikowane przez Ofcom raporty kwartalne z implementacji Przedsięwzięć BT
Wdrażanie intencji Przedsięwzięć ze strony BT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jakość świadczenia usług hurtowych w oparciu o opracowane KPI (np odsetek odrzuconych zamówień, czas realizacji zamówienia, odsetek usterek, czas oczekiwania na naprawę usterek) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raporty BT I OTA dot. wartości KPI
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wskaźniki dot. skarg OA – w tym: liczba skarg i wniosków OA rozpatrywanych przez EAB, wyniki postępowań kontrolnych prowadzonych przez EAB 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raporty EAB
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wskaźniki dot. naruszeń Przedsięwzięć BT – w tym: liczba istotnych naruszeń 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raporty EAB
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wskaźniki dot. wprowadzenia marki Openreach – w tym: 	

Obszar pomiaru efektów	Przykładowe wskaźniki pomiaru	Źródła informacji do pomiaru wskaźników
	- rozpoznawalność marki Openreach,	▪ Raporty Openreach
	- opinia OA na temat realizacji „brandingu” Openreach	▪ Badania opinii OA przeprowadzane przez Ofcom
	▪ Wskaźniki dot. funkcjonowania EAB – w tym:	
	- Ocena adekwatności zasobów przydzielonych EAB	▪ Ocena Ofcom
	- Obiektywność EAB	▪ Audyt raportów rocznych EAB
	- Zaangażowanie EAB w kształtowanie relacji międzyoperatorskich	▪ Notatki ze spotkań międzyoperatorskich, w których uczestniczy EAB
	▪ Wskaźniki dot. kultury korporacyjnej BT – w tym zmiany wprowadzone w oparciu o kodeks dla pracowników i ocena wartości dodanej Przedsięwzięć dla BT i OA	▪ Badania opinii pracowników BT
	▪ Wskaźniki dot. poziomu zaufania - w tym: zaufanie do skuteczności rozmów między BT i OA w rozwiązywaniu kwestii spornych, zaufanie OA wobec kierownictwa Openreach i BT Wholesale, zaufanie wobec procesu wprowadzania nowych usług hurtowych przez Openreach, zaufanie wobec skuteczności i obiektywizmu EAB	▪ Badanie opinii OA prowadzone przez Ofcom
Bezpośrednie efekty na rynku hurtowym	▪ Liczba linii abonenckich, na których świadczone są usługi hurtowe, w tym: liczba linii WLR, BSA, LLU	▪ Raporty BT
	▪ Poziom innowacyjności – w tym: poziom innowacyjności usług hurtowych, dywersyfikacja zestawu usług hurtowych, proces migracji do sieci NGN,	▪ Badania jakościowe Ofcom
	▪ Pozostałe rodzaje aktywności na rynku hurtowym, w tym:	
	- Liczba OA na sali kolokacyjnej, liczba udostępnionych sal kolokacyjnych	▪ Raporty Openreach
	- Efektywność relacji międzyoperatorskich	▪ Badania opinii OA prowadzone przez Ofcom, raporty Openreach
	- Poziom inwestycji	▪ Raporty Ofcom o stanie rynku

Obszar pomiaru efektów	Przykładowe wskaźniki pomiaru	Źródła informacji do pomiaru wskaźników
	<ul style="list-style-type: none"> - Możliwości w zakresie deregulacji rynków detalicznych 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analizy rynków detalicznych prowadzonych przez Ofcom
Docelowe efekty dla użytkowników końcowych	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poziom cen detalicznych ▪ Poziom jakości usług detalicznych (np. odsetek usterek, czas naprawy usterek) ▪ Szerokość wyboru ofert detalicznych / liczba dostępnych na rynku detalicznym ofert ▪ Poziom innowacyjności usług detalicznych ▪ Poziom satysfakcji klientów detalicznych z usług telekomunikacyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raporty Ofcom

Źródło: Ofcom „Evaluating the impact of the Strategic Review of Telecommunications. Statement”, 8 lutego 2006 r.

Tylko niektóre z zaprezentowanych wskaźników były mierzone przez Ofcom względem ustalonych poziomów docelowych, np. terminy wdrożenia zasady EoI dla poszczególnych usług hurtowych (oceniane względem harmonogramu stanowiącego załącznik do Przedsięwzięć BT).

W odniesieniu do pozostałych miar Ofcom zdecydował o ich pomiarze absolutnym, a nie względnym, argumentując swoje podejście w następujący sposób:

- W odniesieniu do niektórych wskaźników brak jest możliwości wyciągnięcia jednoznacznych wniosków z porównania osiągniętych wyników z przypisanymi im poziomami docelowymi – np. duża liczba wniosków rozpatrywanych przez EAB może świadczyć o braku realizacji zasady EoI przez Openreach lub BT, bądź też o zaufaniu OA do skuteczności działalności EAB, a zatem nie jest możliwe w tej sytuacji sformułowanie wniosku, czy duża liczba wniosków rozpatrywanych przez EAB powinna być oceniona negatywnie czy pozytywnie.
- W odniesieniu do niektórych wskaźników brak jest możliwości ze strony Ofcom do ustalania ich wartości docelowych – np. zadaniem Ofcom jest wspieranie rozwoju rynku detalicznego w kierunku m.in. obniżki cen usług detalicznych czy poszerzenia wyboru ofert detalicznych dostępnych dla użytkownika końcowego, a nie ustalanie poziomu tych wartości, tj. poziomu cen czy ilości ofert. Z kolei rozwój rynku hurtowego zależy nie tylko od wielkości podaży, ale również popytu na usług hurtowe ze strony OA, a na poziom tego popytu Ofcom ma tylko wpływ pośredni (poprzez stwarzanie warunków do rozwoju konkurencji, a nie poprzez ustalenie wielkości popytu).

Raporty dotyczące osiągniętych poziomów wskaźników opisanych w powyższej tabeli publikowane były w dwóch cyklach:

- Raporty z implementacji Przedsięwzięć BT – w cyklu kwartalnym;

- Raporty dotyczące wpływu wdrożonych Przedsięwzięć BT na rozwój rynku hurtowego i detalicznego – w cyklu rocznym.

Poniższa analiza obejmuje ocenę efektów wprowadzenia Przedsięwzięć BT obserwowanych na rynku hurtowym i detalicznym. Nie uwzględniono tu efektów w postaci wdrożenia poszczególnych Przedsięwzięć BT, ale ich faktyczny wpływ zarówno na współpracę międzyoperatorską, jak i korzyści dla konsumentów.

3.2.3.2 ***Oczekiwane korzyści z wdrożenia rozwiązań wypracowanych w ramach przeglądu TSR (w tym wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT)***

W zamierzeniu Ofcom przegląd TSR miał doprowadzić do rozwoju brytyjskiego rynku telekomunikacyjnego oraz umożliwić użytkownikom końcowym (zarówno klientom indywidualnym jak i biznesowym) dostęp do wysokiej jakości, innowacyjnych usług po korzystnych cenach.

Zdaniem regulatora zostanie to osiągnięte w dwóch etapach:

- W etapie pośrednim – poprzez zapewnienie rozwoju skutecznej i trwałej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym. Kluczem do tego będzie zagwarantowanie wszystkim operatorom równego dostępu do tych części infrastruktury telekomunikacyjnej BT, gdzie dotychczas nie rozwinęła się konkurencja. W konsekwencji stworzone zostaną odpowiednie warunki dla OA do podejmowania inwestycji w rozwój własnej sieci.
- W etapie finalnym – poprzez stworzenie rynku, który spełnia wszystkie wymagania konsumentów, takie jak niskie ceny, szeroki wybór oraz innowacyjność usług.

3.2.3.3 ***Osiągnięte korzyści z wdrożenia rozwiązań wypracowanych w ramach przeglądu TSR (w tym wprowadzenia separacji funkcjonalnej)***

Niniejsza analiza dotycząca zaobserwowanych i zmierzonych korzyści na rynku hurtowym i detalicznym w Wielkiej Brytanii po rozpoczęciu wdrażania Przedsięwzięć BT oparta jest m.in. na raportach Ofcom z implementacji rozwiązań wypracowanych w ramach przeglądu TSR.

Poniżej zaprezentowano korzyści (i ewentualny negatywny wpływ) z wprowadzenia Przedsięwzięć BT w trzech głównych obszarach:

- Wpływ na relacje międzyoperatorskie;
- Wpływ na rozwój rynku hurtowego;
- Wpływ na rozwój rynku detalicznego.

Materiałem źródłowym do oceny korzyści (i ewentualnego negatywnego wpływu) z wprowadzenia Przedsięwzięć BT są coroczne raporty Ofcom „*Impact of the Telecoms Strategic Review*”, a w szczególności raport z 10 grudnia 2007 r., prezentujący najbardziej aktualne wyniki pomiaru efektów.

Wpływ wdrożenia Przedsięwzięć BT na relacje międzyoperatorskie

Zdaniem Ofcom, obszar relacji międzyoperatorskich jest jedynym obszarem pozwalającym na ocenę wpływu samego wdrożenia separacji funkcjonalnej, gdyż jedynie tu mamy do czynienia z bezpośrednim następstwem wprowadzenia przez BT zmian organizacyjnych, technicznych i behawioralnych.

Raport Ofcom z grudnia 2007 r. prezentuje ocenę wpływu wdrożenia Przedsięwzięć BT na relacje międzyoperatorskie w czterech głównych obszarach:

- Zmiany w strukturze organizacyjnej BT;
- Wprowadzenie zasady EoI w odniesieniu do wybranych usług hurtowych;
- Rozwój sieci NGN;
- Rozwój produktów i usług hurtowych.

W poniższej tabeli przedstawiono główne wyniki pomiaru wpływu wprowadzenia Przedsięwzięć BT w czterech wskazanych powyżej obszarach:

Tabela 3. Wpływ wdrożenia Przedsięwzięć BT na relacje międzyoperatorskie

Obszar zmian	Ocena wpływu
Zmiany w strukturze organizacyjnej	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ankietowani operatorzy twierdzą, że utworzenie Openreach pozwoliło na wypracowanie poprawnych relacji międzyoperatorskich ze znaczącymi dostawcami usług detalicznych dla klientów indywidualnych (niższa ocena poprawy relacji handlowych w przypadku drobnych dostawców usług detalicznych oraz przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczących usługi dla klientów biznesowych). ▪ OA wskazują na wysoki stopień zaangażowania kierownictwa Openreach we wprowadzanie poszczególnych Przedsięwzięć BT. Pozytywnie wypowiadają się również o obsłudze sprzedażowej Openreach. ▪ Jednocześnie OA uważają obecny podział usług hurtowych między BT Wholesale i Openreach za nienaturalny (głównie w zakresie WLR i kolokacji). ▪ W wyniku podziału funkcjonalnego BT powstały sytuacje, w których działalność prowadzona przez BT Wholesale i Openreach wymaga współpracy pomiędzy tymi jednostkami (np. w przypadku świadczenia usług LLU). W takich sytuacjach OA mogą mieć wątpliwości odnośnie równego traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych. Dotyczyć to może następujących obszarów: <ul style="list-style-type: none"> - Zarządzanie pasmem (ang. <i>wideband planning</i>) – wymaga koordynacji między BT Wholesale, któremu przypisane są elementy elektroniczne sieci BT, i Openreach, w którego posiadaniu są łącza światłowodowe; - Zarządzanie łączami między centralami BT (ang. <i>inter-exchange capacity planning</i>) – wymaga koordynacji między BT Wholesale, który odpowiada za sprzęt zlokalizowany w centralach, oraz Openreach, w którego posiadaniu są łącza światłowodowe w warstwie agregacyjnej sieci BT i

Obszar zmian	Ocena wpływu
	<p>który realizuje prace ziemne pod rozbudowę infrastruktury;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alokacja miejsc w salach kolokacyjnych BT – na zlecenie OA Openreach rezerwował miejsce w salach kolokacyjnych BT, ale często BT Wholesale odrzucało wnioski z uwagi na brak miejsca, rezerwując je na potrzeby rozwoju sieci NGN i nieudostępniając przez to sal kolokacyjnych; zdaniem OA Openreach ma za małą kontrolę nad procesem alokacji miejsc w salach kolokacyjnych; - OA zmuszeni są rezerwować powierzchnię kolokacyjną w Openreach i BT Wholesale w zależności od usług, na potrzeby których korzystają z kolokacji (Openreach oferuje powierzchnię kolokacyjną tylko na potrzeby LLU, BT Wholesale – we wszystkich pozostałych przypadkach). <ul style="list-style-type: none"> ▪ Działalność EAB oceniana jest jako skuteczne i obiektywne narzędzie monitorowania wdrażania poszczególnych Przedsięwzięć BT, przeprowadzania postępowań kontrolnych i identyfikacji naruszeń Przedsięwzięć BT, mimo że niewielu OA miało z EAB bezpośredni kontakt.
<p>Wprowadzenie zasady EoI w odniesieniu do wybranych usług hurtowych</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Większość OA podkreśla faktyczne funkcjonowanie zasady równości traktowania przez Openreach i BT Wholesale wszystkich odbiorców usług hurtowych (w tym działów wewnętrznych BT), w tym również w zakresie zachowania poufności informacji przekazywanych przez OA. ▪ Wprowadzanie przez Openreach wspólnego dla wszystkich odbiorców usług hurtowych interfejsu (EMP) służącego m.in. do składania zamówień na usługi hurtowe, zgłaszania usterek etc. jest realizowane zgodnie z koncepcją EoI, ale z uwagi na poziom komplikacji tego procesu skutkuje czasem brakiem funkcjonalności interfejsu (co uniemożliwia złożenie zamówienia). Zdaniem OTA interfejs staje się „wąskim gardłem” w procesie świadczenia nowych usług hurtowych przez Openreach i ich funkcjonalności. ▪ Wprowadzenie unifikacji procesów świadczenia usług hurtowych przez Openreach skutkuje pogorszeniem poziomu jakości świadczenia tych usług, zwłaszcza w odniesieniu do tych usług, z których pozostałe działy wewnętrzne BT korzystają w ograniczonym zakresie, np. pełne LLU. ▪ Wprowadzenie zasady EoI w odniesieniu do usługi WLR (tzw. WLR3) skutkuje ograniczeniem jej funkcjonalności w stosunku do wersji świadczonej przed wprowadzeniem zasady EoI, co powoduje, że niewielka liczba OA decyduje się na migrację na WLR3. ▪ Wprowadzenie zasady EoI w odniesieniu do usługi BSA było możliwe tylko dla usługi BSA zapewniającej dostęp dla użytkownika końcowego do sieci Internet poprzez sieć BT (bo tylko z tego produktu korzysta BT), podczas gdy OA korzystają z usługi BSA zapewniającej dostęp dla użytkownika końcowego do sieci Internet poprzez sieć OA – w związku z tym brak jest możliwości porównania warunków świadczenia BSA przez BT Wholesale dla OA i działów detalicznych BT. ▪ Opracowane przez Openreach usługi hurtowe „backhaul” oparte na technologii Ethernet zgodnie z Przedsięwzięciami BT nie przyniosły oczekiwanego przez Ofcom rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury ze względu na dwa czynniki: <ul style="list-style-type: none"> - OA wybierają połączenia typu „end-to-end”, pozwalające im na uzyskanie

Obszar zmian	Ocena wpływu
	<p>połączenia między dwoma lokalizacjami użytkowników końcowych lub między użytkownikiem końcowym a siecią OA (zamiast usługi dostępu do użytkownika końcowego przy własnej usłudze „backhaul”) – usługa, gdzie dostęp i „backhaul” nie są zagregowane nie jest ekonomicznie atrakcyjna dla OA, bowiem wymaga wysokich nakładów inwestycyjnych przy wysoce niepewnym zysku;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rozdzielenie usługi świadczenia powierzchni dedykowanej między Openreach i BT Wholesale w zależności od tego, na potrzeby jakiej usługi OA rezerwują powierzchnię dedykowaną, utrudniło proces jej rezerwacji. ▪ OA wskazują na potencjalny brak konieczności wprowadzania fizycznej separacji systemów IT w BT – zdaniem OA podział systemów IT skutkuje rozbudową komunikacji między Openreach a pozostałymi działami wewnętrznymi BT, a ponadto wiąże się z wysokimi nakładami inwestycyjnymi, które potencjalnie nie niosą za sobą wartości dodanej uzasadniającej ich poniesienie. Ponowna analiza konieczności wprowadzenia fizycznej separacji architektury IT w BT poddana do rozważenia przez Ofcom.
Rozwój sieci NGN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brak jednoznacznej oceny procesu konsultacji rozwoju sieci NGN przez BT – niektórym OA brak informacji na temat planowanego rozwoju usług w sieci NGN (głównie w zakresie znaczenia wprowadzonych zmian dla OA), inni uważają ten proces za efektywny i cenny z punktu widzenia informacji o kluczowym znaczeniu dla OA.
Rozwój produktów i usług hurtowych	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zdaniem OA zaangażowanie znaczących zasobów technicznych, organizacyjnych i ludzkich w zapewnienie stosowania zasady EoI skutkuje ogólnym pogorszeniem (w tym brak transparentności, brak proaktywnej postawy Openreach, brak dostosowania do potrzeb rynkowych) procesu rozwoju nowych produktów i usług hurtowych przez Openreach – np. brak planów rozwoju usług hurtowych na bazie Ethernetu, brak pełnej funkcjonalności nowego produktu WLR 3 (realizowanego w sposób w pełni zautomatyzowany poprzez platformę EMP).

Źródło: Ofcom „Impact of the Telecoms Strategic Review”, 10 grudnia 2007 r.

Cytowane przez Ofcom w raporcie z grudnia 2007 r. o efektach wprowadzenia rozwiązań wypracowanych w ramach „Telecoms Strategic Review” wyniki badań jakościowych przeprowadzonych przez Spectrum Value Partners²⁰ wskazują, że poziom satysfakcji OA korzystających z usług hurtowych BT Wholesale i Openreach poprawił się od czasu wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT.

Należy jednak podkreślić, że wpływ wprowadzenia Przedsięwzięć BT nie był tak samo oceniany przez różne grupy OA:

- Dla znaczących OA świadczących głównie usługi detaliczne dla klienta indywidualnego znaczenia zmian wprowadzonych w ramach Przedsięwzięć jest kluczowe i ich ogólna ocena efektów działań podejmowanych po stronie BT i Openreach jest pozytywna;

²⁰ Załącznik 1 „Survey of BT Wholesale and Openreach customers” do raportu Ofcom „Impact of the Telecoms Strategic Review”, 10 grudnia 2007 r.

- Drobni OA świadczący usługi detaliczne nisko oceniają jakość relacji między nimi a Openreach czy BT Wholesale z uwagi na przywiązywanie przez Openreach i BT Wholesale niskiej wagi do tych OA;
- OA świadczący przede wszystkim usługi detaliczne dla klientów biznesowych nie doświadczają wartości dodanej z wprowadzenia Przedsięwzięć BT, bowiem przedsięwzięcia te dotyczą tylko kilku usług hurtowych, z których korzystają ci OA.

Pomimo występujących problemów w zakresie operacyjnego funkcjonowania Openreach (wskazywanych w powyższej tabeli), OA pozytywnie wypowiadają się na temat zmian wprowadzonych przez BT ukierunkowanych na realizację poszczególnych Przedsięwzięć BT (zarówno w zakresie czasu, zaangażowania i nakładów inwestycyjnych ze strony BT). Ankietowani OA podkreślają zaangażowanie po stronie kierownictwa oraz pracowników niższych szczebli w odniesieniu do opracowania poprawnych relacji międzyoperatorskich, głównie w obszarze równości traktowania oraz zachowania poufności informacji przekazywanych przez OA.

Zaangażowanie BT w zapewnienie poprawnych relacji międzyoperatorskich znajduje odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych przez BT w celu eliminacji zidentyfikowanych naruszeń Przedsięwzięć, czy problemów operacyjnych przy świadczeniu usług hurtowych przez Openreach i BT Wholesale. Szereg działań w tym zakresie zostało przedstawionych w cytowanym raporcie Ofcom.

Niemniej jednak występowanie operacyjnych problemów przy świadczeniu usług hurtowych przez Openreach doprowadziło do konieczności wydania przez Ofcom decyzji ukierunkowanej na zmotywowanie Openreach do poprawy jakości realizacji procesów. Wydana 10 marca 2008 r. decyzja Ofcom wprowadziła zmiany do aktualnych uzgodnień między Openreach a pozostałymi operatorami dotyczące „gwarancji poziomu jakości” (ang. *Service Level Guarantees*). Zgodnie z wytycznymi Ofcom Openreach będzie automatycznie wypłacał odszkodowanie dla OA za świadczenie WLR i LLU poniżej ustalonego poziomu jakości (w tym w wyniku technicznych problemów z platformą EMP). Na tej postawie można stwierdzić, że wprowadzenie zasady EoI nie znalazło odzwierciedlenia w poprawie jakości realizowanych procesów w ciągu niecałych 2 lat od wprowadzenia separacji funkcjonalnej.

Zdaniem Ofcom²¹ Przedsięwzięcia BT, nawet pomimo występujących problemów na szczeblu operacyjnym świadczenia usług hurtowych, stanowią skuteczną metodę realizacji głównych celów zidentyfikowanych w ramach przeglądu TSR, jakimi są rozwój brytyjskiego rynku telekomunikacyjnego oraz zapewnienie użytkownikom końcowym dostępu do wysokiej jakości, innowacyjnych usług po korzystnych cenach.

W opinii Ofcom wystąpienie problemów, niemożliwych do przewidzenia na etapie opracowywania i uzgadniania Przedsięwzięć BT, było nieuniknione i nie zmienia stanowiska Ofcom, że realizacja zasady „równości dostępu” (ang. *equality of access*), stanowiącej podstawę Przedsięwzięć BT, jest właściwą metodą na zapewnienie rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury.

²¹ Ofcom „*Impact of the Telecoms Strategic Review*”, 10 grudnia 2007 r.

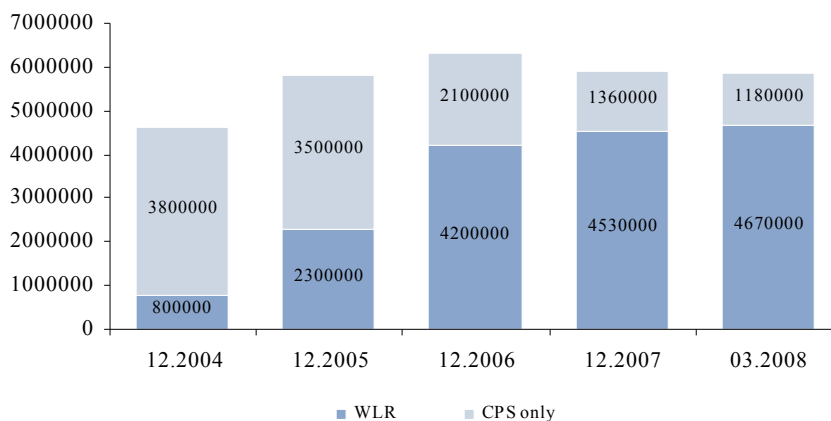
Wpływ na rozwój rynku hurtowego

Publikowane przez Ofcom raporty na temat stanu rynku telekomunikacyjnego w Wielkiej Brytanii (*The Communications Market*²²) wskazują na korzystny wpływ podejmowanych przez BT działań (wynikających z rozwiązań wypracowanych w trakcie przeglądu TSR) na rozwój rynku hurtowego, odzwierciedlany m.in. poprzez wzrost liczby usług hurtowych (takich jak WLR, BSA czy LLU) świadczonych przez BT na rzecz OA.

Liczba linii CPS i WLR stopniowo wzrastała aż do 2007 r. (pod koniec 2006 r. wyniosła 6,3 mln). Spadek w kolejnych okresach wynika jednak z faktu, że operatorzy dotychczas korzystający z CPS i WLR zaczęli stopniowo migrować swoich abonentów do LLU.

Rysunek 8. Rozwój usług CPS i WLR w Wielkiej Brytanii w latach 2004 – 2008.

Rozwój usług CPS i WLR w latach 2004 - 2008



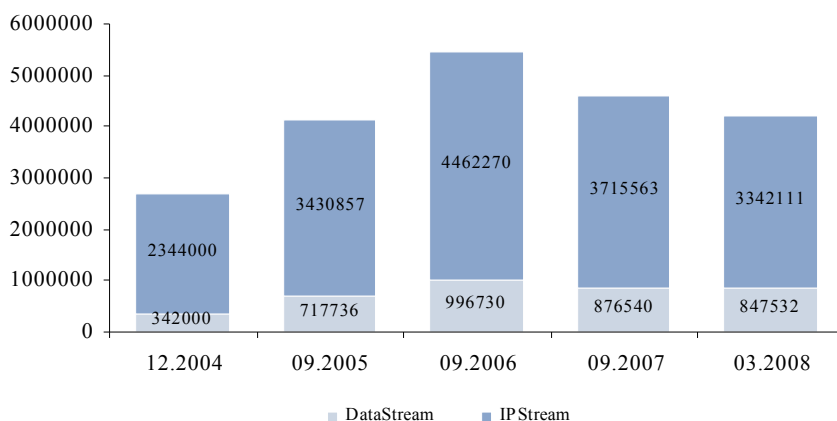
Źródło: Ofcom "The Communications Market 2008"

Usługi Bitstream Access rozwijają się bardzo podobnie do hurtowych usług głosowych. Szczytowym momentem rozwoju był koniec 2006 r., kiedy to OA świadczyli usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu za pomocą BSA dla 5,5 mln abonentów. Spadek w kolejnych latach, podobnie jak w przypadku WLR, wynika głównie z migracji abonentów do LLU.

²² Ofcom Annual Communications Market Reports: <http://www.ofcom.org.uk/research/cm/>

Rysunek 9. Rozwój usług Bitstream Access w Wielkiej Brytanii w latach 2004 – 2008

Rozwój usług BSA w latach 2004 - 2008

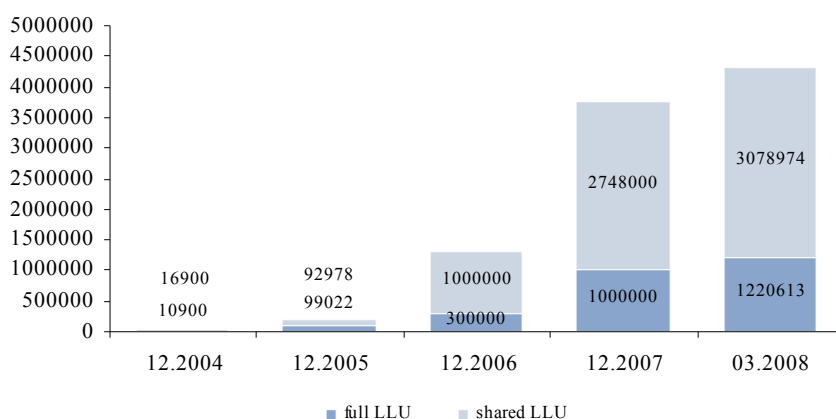


Źródło: Ofcom "The Communications Market 2008"

Najbardziej dynamiczny wzrost nastąpił na rynku LLU, w pierwszym kwartale 2008 r. - liczba uwolnionych pętli lokalnych (współdzielonych i pełnych) wyniosła 4,3 miliony, co oznacza, że z usług tych korzystało 15,6%²³ wszystkich gospodarstw domowych i firm. Czynnikiem, który miał duży wpływ na rozwój LLU, było zaoferowanie przez niektórych OA (takich jak BSkyB i TalkTalk) „darmowego” dostępu szerokopasmowego nowym abonentom w momencie migracji do tych operatorów.

Rysunek 10. Rozwój usług LLU w Wielkiej Brytanii w latach 2004 – 2008

Rozwój usług LLU w latach 2004 - 2008



Źródło: Ofcom "The Communications Market 2008"

²³ Ofcom, "The Communications Market 2008": http://www.ofcom.org.uk/research/cm/cmr08/cmr08_2.pdf

Wzrost liczby uwolnionych pętli lokalnych pokazuje, że OA w coraz większym stopniu podejmują inwestycje we własną infrastrukturę. W latach 2005 – 2007 liczba operatorów inwestujących w LLU wzrosła z 8 do 20²⁴. Jednocześnie liczba central, w których operatorzy ci zainstalowali swoje urządzenia na potrzeby LLU, wzrosła z 695 do 1636 (z całkowitej liczby 5587). Największe inwestycje poczynione zostały przez czterech operatorów: Carphone Warehouse, Tiscali, Orange i Sky. Zdaniem Ofcom, biorąc pod uwagę ich dotychczasowe inwestycje w LLU oraz plany na najbliższe lata, można zakładać, że tempo inwestycji jeszcze wzrośnie²⁵.

Kolejnym miernikiem wpływu Przedsiębiorstw BT na rozwój rynku hurtowego jest postęp deregulacji. Jednym z głównych celów przedstawionych w ramach przeglądu TSR było ukierunkowanie działań regulacyjnych na obszary stanowiące „trwałe wąskie gardła”, co w konsekwencji umożliwiłoby usunięcie regulacji w obszarach, gdzie rozwinęła się skuteczna konkurencja. Wśród przykładów wprowadzonej deregulacji wymienić można:

- Usunięcie mechanizmów kontrolnych stosowanych wobec świadczonych przez BT usług detalicznych; oraz
- Usunięcie regulacji nałożonych na świadczone przez BT hurtowe usługi połączeń międzynarodowych.

Ponadto, Ofcom rozpoczął przeglądy rynku i konsultacje publiczne mające na celu zbadanie możliwości wprowadzenia deregulacji na następujących rynkach:

- Hurtowych usług dostępu szerokopasmowego – Ofcom zakłada możliwość podzielenia tego rynku na obszary geograficzne i usunięcia regulacji nałożonych na BT w niektórych częściach kraju; oraz
- Łączy dzierżawionych – w przypadku niektórych typów łączy świadczonych m.in. na terenie Londynu.

Wpływ na rozwój rynku detalicznego

Podobnie jak w przypadku rynku hurtowego, na rynku detalicznym również możemy mówić o korzystnym wpływie podejmowanych przez BT działań (wynikających z rozwiązań wypracowanych w trakcie przeglądu TSR) na rozwój tego rynku, który odzwierciedlany jest m.in. poprzez poziom cen usług świadczonych na rzecz abonentów, ilość dostępnych ofert czy poziom zadowolenia użytkowników.

Rozwój rynku detalicznego w Wielkiej Brytanii na przestrzeni ostatnich lat został przedstawiony w dorocznym raporcie²⁶ Ofcom z przeglądu rynku telekomunikacyjnego.

²⁴ Ofcom „*Impact of the Telecoms Strategic Review*”, 10 grudnia 2007 r.

²⁵ Ibid. W części raportu poświęconej inwestycjom w LLU Ofcom wskazuje na plany inwestycyjne wymienionych operatorów, dotyczące migracji z usług BSA do LLU i LLU shared do full oraz rozszerzenia obszaru świadczenia usług LLU.

²⁶ Ofcom, “The Communications Market 2008”: http://www.ofcom.org.uk/research/cm/cmr08/cmr08_2.pdf

Średnie ceny połączeń w sieciach stacjonarnych od lat pozostają na podobnym poziomie, a w roku 2007 nawet nieznacznie wzrosły (pomimo wprowadzenia taryf zawierających pewną liczbę przedpłaconych minut) ze względu na spadek średniej liczby wydzwanianych minut. W przypadku usług dostępu szerokopasmowego relatywny spadek ceny wynika z z faktu, że coraz więcej abonentów decyduje się na zakup tej usługi w pakiecie wraz z innymi usługami (w 1. kwartale 2008 r. odsetek gospodarstw domowych korzystających z pakietów wynosił 58%).

Dane Ofcom z końca 2007 r. pokazują, że zdecydowana większość (88%) wszystkich użytkowników usług świadczonych przez operatorów stacjonarnych jest albo zadowolona, albo bardzo zadowolona z tych usług. Wynika to przede wszystkim z powszechnej dostępności wielu bardzo zróżnicowanych taryf oraz z wspomnianych powyżej relatywnych obniżek cen w przypadku zakupu pakietów usług typu „double” i „triple play”.

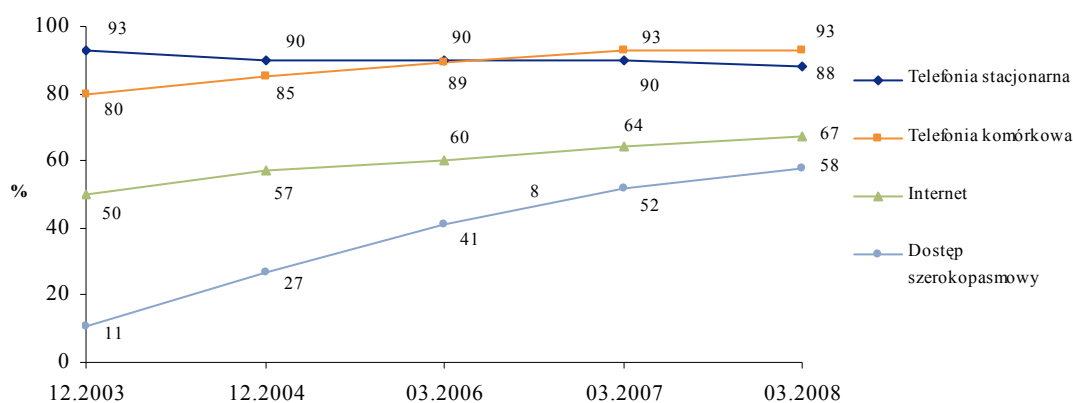
Regulator poświęca dużo uwagi kwestiom związanym z szybkością (przeptywnością) usług dostępu szerokopasmowego. Jest to konsekwencją toczącej się debaty na temat konieczności podjęcia inwestycji w super-szybki dostęp w oparciu o sieci nowej generacji ze względu na występowanie różnic pomiędzy deklarowaną a otrzymywaną przepływnością. Chociaż odsetek osób deklarujących zadowolenie z otrzymywanej przepływności pozostaje bardzo wysoki (83%), przez ostatnie dwa lata zaobserwowano 7% spadek. Autorzy raportu spodziewają się, że taka tendencja utrzyma się w kolejnych latach ze względu na rosnące zapotrzebowanie na coraz bardziej zaawansowane usługi wymagające dużej szerokości pasma.

Większość abonentów w Wielkiej Brytanii (71% w przypadku usług głosowych, 61% w przypadku Internetu) uważa, że proces zmiany dostawcy usług przebiega łatwo lub dość łatwo. Procent osób, które zdecydowały się na zmianę operatora, pozostaje dość niski (ok. 1/3 wszystkich abonentów) pomimo dość dynamicznego wzrostu CPS i WLR w ostatnich latach. Może to sugerować, że niektórzy abonenci wielokrotnie zmieniają dostawców w poszukiwaniu najbardziej korzystnych ofert. Największy odsetek osób uważających, że proces zmiany dostawcy jest dość trudny lub trudny wystąpił wśród użytkowników Internetu (23%). Jest to najprawdopodobniej związane z dwoma czynnikami. Po pierwsze wielu odbiorców tych usług związanych jest umowami 12 lub nawet 18 miesięcznymi. Po drugie w wielu przypadkach kupują oni usługę dostępu szerokopasmowego w pakiecie razem z innymi usługami.

Penetracja usług szerokopasmowego dostępu do Internetu wśród gospodarstw domowych wzrosła w ostatnim roku o 6% i obecnie wynosi 58%, natomiast penetracja Internetu ogółem wyniosła 67% i jest prawie równa penetracji komputerów (72%). Poniższy wykres przedstawia odsetek gospodarstw domowych mających dostęp do usług telefonii stacjonarnej, telefonii komórkowej, Internet ogółem oraz dostępu szerokopasmowego w latach 2003 - 2008.

Rysunek 11. Odsetek gospodarstw domowych w Wielkiej Brytanii mających dostęp do usług telefonii stacjonarnej, telefonii komórkowej, Internet ogółem oraz dostępu szerokopasmowego w latach 2003 – 2008.

Odsetek gospodarstw domowych z dostępem do usług telekomunikacyjnych



Źródło: Ofcom "The Communications Market 2008"

Usługi detaliczne w Wielkiej Brytanii coraz częściej oferowane są w pakietach typu „double play” czy „triple play”, przez co porównanie cen poszczególnych usług jest dość trudne. Kilku największych dostawców usług szerokopasmowego dostępu do Internetu (np. BSkyB czy TalkTalk) w ogóle nie wymienia w swojej ofercie wyłącznie tej usługi (świadczonej samodzielnie). W tych przypadkach usługa szerokopasmowego dostępu oferowana jest „za darmo” jako dodatek do innej usługi. Inni operatorzy z kolei oferują duże zniżki w przypadku zakupu pakietu usług. W jeszcze innych przypadkach miesięczna opłata zależy od faktu, czy w danej lokalizacji dostępne jest LLU czy nie.

Podsumowanie i wnioski

Analiza efektów na rynku detalicznym po wprowadzeniu rozwiązań wypracowanych w ramach „Telecoms Strategic Review” (w tym wdrożenie separacji funkcjonalnej BT) wskazuje na pozytywne rezultaty w postaci rozwoju ofert detalicznych i jednoczesnego spadku ich cen. Na tej podstawie można stwierdzić, że główny cel TSR, czyli zapewnienie użytkownikom końcowym, indywidualnym i biznesowym, szerokiego wyboru atrakcyjnych cenowo usług detalicznych (w tym usług innowacyjnych) o wysokiej jakości, został osiągnięty. Wymiernym korzyściom zaobserwowanym na rynku detalicznym towarzyszył również wzrost poziomu satysfakcji klientów detalicznych z detalicznych usług telekomunikacyjnych.

Realizacja głównego celu TSR w postaci zapewnienia korzyści dla użytkowników końcowych była możliwa dzięki rosnącej konkurencji wynikającej z rosnącej liczby operatorów korzystających z usług hurtowych. **Nie jest jednak możliwe jednoznaczne wskazanie jednej przyczyny rozwoju konkurencji w Wielkiej Brytanii. Ofcom dokonując oceny wpływu rozwiązań wypracowanych w ramach przeglądu TSR podkreślił, że przedstawiane rezultaty w postaci rozwoju rynku hurtowego są efektem wpływu wielu czynników, w tym w dużej mierze obniżki stawek hurtowych, a nie tylko realizacji Przedsięwzięć BT²⁷. Nie**

²⁷ ibid.

jest zatem możliwe „wyizolowanie” wpływu samego wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT na rozwój rynku hurtowego i detalicznego.

Podobnie jak w przypadku rynku detalicznego, wraz ze wzrostem wskaźników liczbowych opisujących rynek hurtowy, po wprowadzeniu przez BT Przedsięwzięć poprawiły się również wyniki jakościowej oceny rynku hurtowego przez OA. Jakościowa ocena rynku hurtowego przez pryzmat oceny relacji międzyoperatorskich jest jedynym obszarem, gdzie możliwe jest wskazanie bezpośrednich efektów wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT.

W zakresie oceny z postępów wdrażania Przedsięwzięć BT wyniki ankiety przeprowadzonej na zlecenie Ofcom wśród OA korzystających z usług hurtowych Openreach i BT Wholesale pokazały, że OA pozytywnie oceniają zmiany organizacyjne i behawioralne w BT. OA podkreślają zaangażowanie kierownictwa i pracowników Openreach, jak również nakłady inwestycyjne i czasowe ukierunkowane na realizację poszczególnych Przedsięwzięć BT.

Jednocześnie wskazują jednak, że skupienie działań BT na zrealizowaniu Przedsięwzięć spowodowało odwrócenie uwagi od problemów na szczeblu operacyjnym, dotyczących m.in. następujących obszarów:

- Jakość świadczonych usług hurtowych;
- Tempo i transparentność procesu rozwoju nowych produktów hurtowych;
- Utrudnienia w korzystaniu z usług hurtowych, które realizowane muszą być przy współpracy BT Wholesale i Openreach (np. w zakresie kolokacji) ze względu na przeprowadzony podział elementów infrastruktury telekomunikacyjnej.

Powyższe zjawiska należy uznać za „efekt uboczny” wprowadzania separacji funkcjonalnej w Wielkiej Brytanii. Należy jednak podkreślić, że zidentyfikowane przez Ofcom obszary „efektów ubocznych” separacji funkcjonalnej BT były i są każdorazowo przedmiotem dyskusji między BT i Ofcom (niekiedy również z udziałem OA) ukierunkowanych na opracowanie sposobów ich eliminacji.

Działania podejmowane przez BT celem likwidacji zgłaszanych problemów, nieobjętych bezpośrednio zapisami Przedsięwzięć BT, świadczą o faktycznym wdrażaniu przez BT „ducha” Przedsięwzięć opracowanych przez BT i zaakceptowanych przez Ofcom. Taka postawa BT jest zdeterminowana motywacją BT do zapewnienia satysfakcjonującego Ofcom poziomu rozwoju rynku, który może skutkować, zgodnie z zapowiedziami Ofcom, zniesieniem części regulacji rynku detalicznego.

Na podstawie doświadczeń Wielkiej Brytanii można stwierdzić, że wprowadzenie separacji funkcjonalnej OZ niesie za sobą szereg „efektów ubocznych” w obszarach, nieobjętych wytycznymi w zakresie separacji funkcjonalnej. Eliminacja tych „efektów ubocznych” możliwa jest dzięki wdrażaniu „ducha” separacji funkcjonalnej przez OZ w wyniku jego motywacji do zapewnienia rozwoju rynku. Nie jest możliwe wprowadzanie przez OZ zmian organizacyjnych, technicznych czy behawioralnych wykraczających poza zapisy decyzji nakładającej obowiązek separacji funkcjonalnej bez odpowiedniego zmotywowania OZ.

3.2.4 Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji w Wielkiej Brytanii

Celem rozwiązań wypracowanych w trakcie przeglądu TSR (w tym wdrożenia Przedsięwzięć BT w zakresie separacji funkcjonalnej i wprowadzenia zasady EoI dla wybranych usług hurtowych świadczonych przez Openreach i BT Wholesale) było zapewnienie rozwoju efektywnej konkurencji na brytyjskim rynku telekomunikacyjnym (m.in. poprzez wzrost inwestycji OA we własną infrastrukturę) poprzez eliminację barier rynkowych w postaci przede wszystkim antykonkurencyjnej postawy OZ oraz umożliwienie użytkownikom końcowym (zarówno klientom indywidualnym jak i biznesowym) dostępu do wysokiej jakości, innowacyjnych usług po korzystnych cenach. Opisana w poprzednim podrozdziale analiza korzyści wdrożenia tych rozwiązań pokazała, że, pomimo wielu kłopotów technicznych, dzięki ich zastosowaniu możliwe było osiągnięcie pozytywnych efektów w postaci rozwoju rynku hurtowego, a także rozwoju ofert detalicznych przy jednoczesnym spadku ich cen oraz wzrostu poziomu satysfakcji abonentów z oferowanych usług telekomunikacyjnych.

Kluczowym czynnikiem sukcesu wprowadzenia wypracowanych rozwiązań (w tym separacji funkcjonalnej BT) była motywacja po stronie operatora do wdrożenia i realizacji zatwierdzonych przez Ofcom przedsięwzięć.

Motywacja ta wynikała z jednej strony z chęci uniknięcia nałożenia obowiązku separacji na podstawie przepisów *Enterprise Act 2002*, co mogłoby skutkować strukturalnym podziałem tego operatora, z drugiej zaś z zapewnień Ofcom odnośnie potencjalnej deregulacji niektórych rynków lub części rynków.

Przedkładając Przedsięwzięcia i decydując się na wdrożenie podziału funkcjonalnego, BT dążyło do ograniczenia niepewności związanej z potencjalnym wprowadzeniem strukturalnej separacji, ponieważ mogłaby ona negatywnie wpłynąć na kurs akcji Grupy BT. Należy pamiętać, że zgodnie z zapowiedzią Ofcom (przedstawioną podczas drugiej fazy przeglądu TSR) w przypadku niewywiązania się przez BT z zobowiązań dotyczących zapewnienia OA „prawdziwie równego dostępu” do infrastruktury BT, Ofcom mógł przeprowadzić odpowiednie badanie rynku i skierować sprawę do rozpatrzenia przez Komisję ds. Ochrony Konkurencji.

Opinie wyrażane przez regulatora wskazywały, że w przypadku wdrożenia podziału BT i stwierdzenia przez Ofcom pozytywnego wpływu realizacji Przedsięwzięć na rozwój skutecznej i trwałej konkurencji na brytyjskim rynku telekomunikacyjnym BT mogło w przyszłości liczyć na pewne ustępstwa ze strony regulatora. Oznaczałyby one przede wszystkim odchodzenie od regulacji na niektórych rynkach detalicznych (w tym mechanizmów kontroli cen) i potencjalnie również hurtowych (przykładowo poprzez zniesienie regulacji na obszarach charakteryzujących się dużym stopniem rozwoju konkurencji, np. w dużych miastach).

Akceptując przedłożone przez BT przedsięwzięcia Ofcom nie przewidywał żadnych sankcji za niedotrzymanie przez operatora terminów świadczenia usług hurtowych zgodnie z EoI. Jedyne potencjalne kary wynikały bezpośrednio z zapisów dokumentu „*BT Undertakings*”, zgodnie z którymi w przypadku opóźnień w świadczeniu usług WLR lub LLU zgodnie z EoI BT zobowiązało się obniżyć miesięczną stawkę za każdą linię aż do chwili nadrobienia zaległości.

Dzięki temu, że BT postanowił dobrowolnie wdrożyć podział funkcjonalny, regulator mógł doprowadzić do podziału OZ bez konieczności odwoływania się do procedur wynikających z ustawy o ochronie konkurencji. Postępowanie przed Komisją ds. Ochrony Konkurencji

prawdopodobnie okazałyby się bardzo czasochłonne (Ofcom szacował, że całe postępowanie mogłoby trwać ponad dwa lata, a dodatkowo podlegałyby apelacji) i wcale nie musiała się skończyć pożądanym przez regulatora rozstrzygnięciem.

Jak pokazał podrozdział 3.2.3 poświęcony oczekiwanym i osiągniętym korzyściom, ważnym czynnikiem sukcesu wprowadzenia separacji w Wielkiej Brytanii było również to, że BT wykazało kooperacyjną postawę i faktycznie dążyło do wykonania Przedsięwzięć i dokładało starań, aby rynek telekomunikacyjny się rozwijał.

Kluczowe czynniki wprowadzenia separacji w Wielkiej Brytanii:

- Groźba wprowadzenia podziału strukturalnego BT w oparciu o procedury wynikających z ustawy o ochronie konkurencji;
- Motywacja po stronie operatora do wprowadzenia i realizacji zatwierdzonych przez Ofcom Przedsięwzięć BT wynikająca z:
 - chęci uniknięcia nałożenia obowiązku separacji strukturalnej;
 - zapewnień Ofcom odnośnie potencjalnej deregulacji niektórych rynków lub części rynków w przypadku stwierdzenia przez Ofcom pozytywnego wpływu realizacji Przedsięwzięć na rozwój konkurencji na brytyjskim rynku telekomunikacyjnym;
- Kooperacyjna postawa BT i faktyczne dążenie operatora do realizacji Przedsięwzięć.

3.3 Nowa Zelandia

Operacyjny podział Telecom New Zealand stanowił jeden z głównych elementów rządowej strategii rozwoju rynku telekomunikacyjnego zapewniającego długotrwałe korzyści dla wszystkich mieszkańców Nowej Zelandii. W tym celu w grudniu 2006 r. nowozelandzki rząd uchwalił szereg poprawek do ustawy telekomunikacyjnej *Telecommunications Act 2001*²⁸. Kluczowe zmiany dotyczyły nowej Części 2A, której zapisy określiły podstawowe wymagania dotyczące Operacyjnej Separacji Telecom New Zealand. Zgodnie z zapisami ustawy, dalsze szczegółowe wytyczne separacji miały zostać przedstawione w decyzji Ministra Komunikacji. Po kilkukrotnej wymianie kontrpropozycji z TNZ we wrześniu 2007 r. opublikowana została ostateczna decyzja²⁹ zobowiązująca TNZ do wdrożenia funkcjonalnej separacji w oparciu o zaakceptowany przez Ministerstwo plan podziału. Termin rozpoczęcia podziału został wyznaczony na 31 marca 2008 r.

Model separacji został w znacznej mierze oparty na zobowiązaniach przedstawionych przez British Telecommunications plc w Wielkiej Brytanii. Telecom New Zealand zobowiązał się utworzyć wydzieloną jednostkę działającą pod własną marką – Chorus, odpowiedzialną za świadczenie usług na rzecz odbiorców hurtowych zgodnie z zasadą EoI. W ramach

²⁸ Telecommunications Act 2001 zmieniony ustawą *Telecommunications Amendment Bill 2006*: http://www.legislation.govt.nz/act/public/2001/0103/latest/DLM124961.html?search=ts_act_telecommunications+act+2001&sr=1

²⁹ Decyzja Ministra Komunikacji z września 2007 r. *Telecommunications Operational Separation Determination 2007*: (http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC_30332.aspx)

przedłożonych rządowi przedsięwzięć TNZ powinien także zapewnić infrastrukturę informatyczną (systemy, aplikacje, interfejsy systemowe) oraz procesy i procedury wspierające EoI.

Plan separacji przedstawiający zmiany organizacyjne, które muszą zostać przeprowadzone na przestrzeni pierwszych miesięcy od dnia podziału, został ostatecznie przedstawiony 31 marca 2008 r. zgodnie z harmonogramem podziału. Dotychczas TNZ wywiązuje się z przedłożonych przedsięwzięć w wyznaczonych terminach.

3.3.1 Powody wprowadzenia separacji

Do 2001 r. regulacje rynku telekomunikacyjnego w Nowej Zelandii opierały się wyłącznie na ogólnych zasadach prawa konkurencji. Dopiero 19 grudnia 2001 r. na mocy ustawy telekomunikacyjnej (*Telecommunications Act 2001*) wprowadzono pierwsze zapisy dotyczące świadczenia usług regulowanych (m.in. połączenia międzyoperatorskie, usługi detaliczne świadczone za pomocą sieci stacjonarnej TNZ, przenośność numerów, Bitstream Access, roaming krajowy, kolokacje w obiektach operatorów komórkowych). Zgodnie z ustawą³⁰ warunki świadczenia tych usług wyznaczane są na podstawie decyzji (ang. *standard terms determination*) Komisji Handlu (ang. *Commerce Commission*).

Dyskusja na temat separacji Telecom New Zealand trwała od lat i była przez cały czas opóźniana przez operatora. Proces nabrał jednak tempa w grudniu 2005 r., kiedy to Ministerstwo Komunikacji rozpoczęło gruntowny przegląd rynku telekomunikacyjnego (*Telecommunications Stocktake*)³¹. Celem tego przeglądu było zbadanie sytuacji w tym sektorze, ze szczególnym naciskiem na rynek dostępu szerokopasmowego i osiągnięte na nim wskaźniki, oraz perspektyw na nadchodzące 3 do 5 lat. W wyniku analiz zidentyfikowano szereg problemów związanych z funkcjonowaniem rynku telekomunikacyjnego i określono działania zmierzające do ich wyeliminowania.

Najwięcej zastrzeżeń dotyczyło tempa rozwoju usług dostępu szerokopasmowego. Analiza wykazała, że rynek wąskopasmowego dostępu do Internetu był bardzo dobrze rozwinięty, podczas gdy penetracja usług szerokopasmowych pozostawała wyjątkowo niska w porównaniu z innymi krajami OECD. Dotychczas Ministerstwo Komunikacji wielokrotnie wyznaczało wskaźniki rozwoju dla hurtowego rynku usług dostępu szerokopasmowego i nakazywało Telecom New Zealand ich terminowe osiągnięcie, jednak operator nie wywiązywał się z tych zobowiązań. W badanym okresie (początek 2006 r.) jedynie co dwunasty obywatel Nowej Zelandii miał dostęp do usług szerokopasmowego dostępu do sieci (ang. *broadband*). Oznaczało to, że Nowa Zelandia znalazła się daleko za światową czołówką (22 miejsce na 30 listy krajów OECD)³² pod względem penetracji usług dostępu szerokopasmowego, które zdaniem nowozelandzkiego rządu stanowią podstawę ekonomicznego rozwoju kraju oraz rozwoju tzw. gospodarki opartej na wiedzy.

³⁰ Ustawa Telecommunications Act 2001:

http://www.legislation.govt.nz/act/public/2001/0103/latest/DLM124961.html?search=ts_act_telecommunications+act+2001

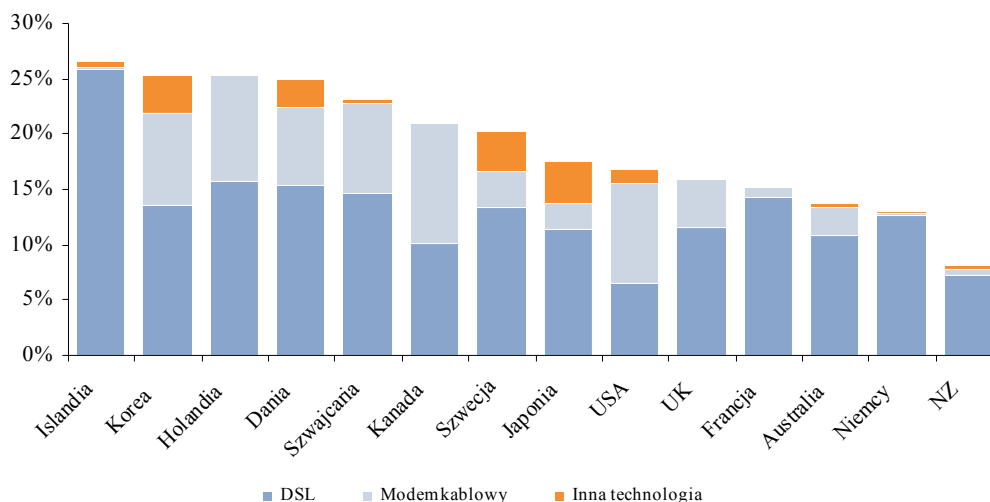
³¹ Telecommunications Stocktake: (http://www.med.govt.nz/templates/ContentTopicSummary_20266.aspx)

³² OECD broadband statistics:

http://www.oecd.org/document/39/0,3343,en_2649_34225_36459431_1_1_1_1,00.html

Rysunek 12. Penetracja usług szerokopasmowego dostępu do Internetu w Nowej Zelandii na tle wybranych krajów OECD na przełomie 2005 i 2006 r.

Penetracja usług dostępu szerokopasmowego w wybranych krajach OECD



Źródło: OECD Broadband Statistics, grudzień 2005 r.

Ze względu na bardzo ograniczony stopień rozwoju technologii dostępowej w postaci dostępu oferowanego przez operatorów sieci kablowych (rozwój telewizji kablowych w Nowej Zelandii został ograniczony w wyniku niezwykle silnej pozycji telewizji satelitarnej Sky, która posiadała wyłączność na emisję programów telewizyjnych) oraz bezprzewodowego dostępu szerokopasmowego, sieć dostępową TNZ stanowiła dominującą infrastrukturę umożliwiającą OA świadczenie usług dostępu szerokopasmowego.

Jako główny powód słabego rozwoju usług telekomunikacyjnych w Nowej Zelandii uznano dominującą pozycję TNZ oraz brak efektywnej konkurencji w kluczowych segmentach rynku, takich jak dostęp szerokopasmowy. Rozwój prawdziwej konkurencji na hurtowym rynku usług dostępu szerokopasmowego nie był możliwy ze względu na brak dostępu do usług uwolnionej pętli lokalnej. W większości państw OECD operatorzy alternatywni zyskali dostęp do tzw. „ostatniej mili” i są w stanie rozwijać własne konkurencyjne usługi w oparciu o LLU, podczas gdy usługi większości konkurentów TNZ powstawały wyłącznie w oparciu o usługi UBS (*Unbundled Bitstream Service*), czyli Bitstream Access o ograniczonym transferze³³. Stało się tak ponieważ w maju 2004 r. rząd Nowej Zelandii nie zdecydował się na wprowadzenie LLU i zaakceptował decyzję Komisji Handlu o uruchomieniu usługi UBS³⁴. Decyzja ta spowodowała powstanie „wąskiego gardła” rozwoju konkurencji, ponieważ bazując wyłącznie na usłudze UBS operatorzy alternatywni mieli bardzo ograniczone możliwości rozwoju własnej unikalnej oferty. Dodatkowo, w wyniku świadomych działań TNZ operatorzy alternatywni otrzymywali usługi o gorszych parametrach technicznych niż usługi świadczone przez jednostkę sprzedaży detalicznej OZ. W takiej sytuacji nawet zaoferowanie niższych cen detalicznych mogło okazać się niewystarczające by przekonać użytkowników końcowych.

³³ TNZ Unbundled Bitstream Service: http://www.ispanz.org.nz/pdf/ISPANZ_position_paper-UBS.pdf

³⁴ Decyzja Ministra Komunikacji w sprawie UBS: <http://www.beehive.govt.nz/?q=node/19750>

Rozważając potrzebę wprowadzenia separacji funkcjonalnej w Nowej Zelandii Ministerstwo Rozwoju Ekonomicznego (ang. *Ministry of Economic Development*) stwierdziło³⁵, że Telecom New Zealand, jako zintegrowany pionowo operator o znaczącej pozycji na rynku usług hurtowych, posiada zarówno możliwość, jak i skłonność, aby:

- Opóźniać i ograniczać inwestycje w usługi dostępu i w infrastrukturę; oraz
- Dyskryminować OA pragnących uzyskać dostęp do usług uregulowanych.

Przegląd rynku pokazał, że TNZ wielokrotnie wykorzystywał swoją dominującą pozycję na rynku (zostało to udokumentowane w postaci licznych skarg składanych przez OA) poprzez następujące zachowania dyskryminacyjne:

- Wprowadzanie na rynek usług detalicznych niemających odpowiedników hurtowych;
- Zmuszanie odbiorców usług hurtowych do podpisywania niekorzystnych dla nich umów i utrudnianie przeprowadzenia postępowań wyjaśniających prowadzonych przez regulatora;
- Preferencyjne traktowanie własnej jednostki świadczącej usługi użytkownikom końcowym w odniesieniu do aktywacji produktów, napraw czy parametrów technicznych sieci;
- Opóźnianie dostępu do poszczególnych elementów pakietów usług hurtowych³⁶;
- Oferowanie OA usług hurtowych o niskim standardzie, tj. o niższej jakości niż w przypadku detalicznych odpowiedników oferowane przez TNZ;
- Nieudostępnianie OA krytycznych informacji dotyczących np.:
 - przewidywanych parametrów technicznych usług oraz ich dostępności;
 - możliwości i terminów instalacji sprzętu w centralach TNZ;
 - problemów związanych z dostępem do sieci, w tym z przeciążeniem sieci.

Ostatecznym wynikiem przeglądu *Telecommunications Stocktake* było przygotowanie propozycji środków i działań mających:

- Wspierać rozwój konkurencji poprzez poprawę dostępu do usług hurtowych (kluczowymi elementami w tym zakresie było zapewnienie dostępu do LLU i usunięcie ograniczeń transferu usługi UBS);

³⁵ Dokument konsultacyjny Ministerstwa Rozwoju Ekonomicznego:
http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC_26311.aspx

³⁶ Przykład dyskryminacyjnego zachowania TNZ względem operatorów alternatywnych poruszony przez stowarzyszenie Internet Service Providers Association of New Zealand w dokumencie konsultacyjnym na temat równości i funkcjonalnej separacji TNZ: <http://www.ispanz.org.nz/pdf/ISPANZ%20position%20paper%20-%20Operational%20Separation.pdf?PHPSESSID=9c354ddeb84a983ddbc05ce52ffb225>

- Zachęcać do inwestycji w alternatywne formy dostępu, takie jak sieci bezprzewodowe i satelitarne oraz światłowody (FTTx), m.in. poprzez uruchomienie programów rozwoju dla obszarów wiejskich, zapewnienie dostępu do częstotliwości na potrzeby dostępu bezprzewodowego, stymulowanie publicznych inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną; oraz
- Zapewnić stabilne ramy regulacyjne w przyszłości, poprzez nadanie regulatorowi nowych uprawnień umożliwiających przeprowadzanie strategicznych przeglądów rozwoju rynku oraz przeprowadzenie gruntownej analizy możliwych do wdrożenia w Nowej Zelandii opcji separacji.

Rząd Nowej Zelandii, wyrażając opinię nt. propozycji Ministerstwa, stwierdził, że najlepszym rozwiązaniem będzie kompleksowe wdrożenie wszystkich wymienionych działań³⁷.

Pierwszym krokiem w kierunku zapewnienia OA możliwości skutecznego konkurowania z operatorem dominującym byłoby usunięcie „wąskiego gardła” w postaci braku LLU. Zdaniem Ministerstwa Komunikacji uwolnienie pętli lokalnych oraz poprawa parametrów usługi UBS pomogłyby zmniejszyć dystans dzielący Nową Zelandię od czołowych krajów OECD pod względem penetracji usług szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Kolejnym krokiem miałyby być podział operacyjny lub strukturalny OZ. Ministerstwo podkreśliło, że podział TNZ byłby narzędziem umożliwiającym zapewnienie przestrzegania zasad niedyskryminacji i równości dostępu do usług hurtowych. Najważniejszą cechą tego środka zaradczego byłoby to, że zapewniłby on wszystkim operatorom dostęp do krytycznych usług hurtowych na takich samych warunkach i pozbawiłby TNZ możliwości i skłonności do dyskryminowania odbiorców usług hurtowych.

Proponowane działania stały się tematem dyskusji politycznych na temat zmian w prawie telekomunikacyjnym. Wszystkie liczące się siły polityczne zabrały głos w tej sprawie³⁸. Projekt zmian wprowadzających możliwość dokonania funkcjonalnego podziału TNZ solidarnie poparła zarówno opozycja, jak i partia rządząca³⁹. Duże znaczenie dla rozwoju dyskusji z rządem na temat separacji TNZ miał również fakt, że wraz z powołaniem nowego zarządu TNZ zmieniło się nastawienie samego operatora (w skład zarządu wszedł m.in. nowy członek – był dyrektorem zarządzającym BT Wholesale, który uczestniczył we wprowadzaniu separacji funkcjonalnej w Wielkiej Brytanii).

Ustalenia wynikające z przeglądu *Telecommunications Stoketake* zostały wprowadzone w życie w grudniu 2006 r. na mocy poprawek do ustawy *Telecommunications Act 2001*. Zgodnie z zapisami Rozdziału 2A tej ustawy podział miałyby:

- Wspierać rozwój konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych;

³⁷ Dokument podsumowujący wyniki przeglądu Telecommunications Stocktake:

<http://www.beehive.govt.nz/sites/all/files/Cabinet%20paper%20and%20minute.pdf>

³⁸ Sprawozdanie UKE z wizyty w Nowej Zelandii poświęconej funkcjonalnej separacji:

http://www.uke.gov.pl/gallery/11/86/11860/sprawozdanie_FS_Wellington_21-24_04_2008.pdf

³⁹ Komunikat Ministra Komunikacji w sprawie poprawek do ustawy Telecommunications Act 2001:

<http://www.beehive.govt.nz/release/landmark+broadband+bill+passed>

- Zapewnić przejrzystość, niedyskryminację i równość świadczenia wybranych usług; oraz
- Ułatwić podejmowanie inwestycji w usługi telekomunikacyjne.

Zgodnie z wytycznymi tej ustawy TNZ miał utworzyć trzy osobne jednostki biznesowe odpowiedzialne za świadczenie usług detalicznych, hurtowych i dostępu do infrastruktury oraz przeprowadzić szereg zmian organizacyjnych zapewniających zgodność z zasadą EoI. Precyzyjne wytyczne podziału zostały ustalone we wrześniu 2007 r. na mocy Decyzji Ministra Komunikacji⁴⁰. Ostateczny termin podziału został wyznaczony na 31 marca 2008 r. Na przełomie 2007 i 2008 r. Ministerstwo Komunikacji przeprowadziło publiczne konsultacje przedłożonych przez Telecom New Zealand Przedsięwzięć (ang. *Telecom Separation Undertakings*) oraz planu separacji, który został ostatecznie zaakceptowany 30 marca 2008 r.

Proces podziału rozpoczął się 31 marca 2008 r. W tym dniu zgodnie z zapisami Przedsięwzięć Telecom New Zealand wydzielił osobne jednostki: TNZ Retail (świadczącą usługi detaliczne) oraz TNZ Wholesale (świadczącą usługi hurtowe). Rozpoczęła również swoją działalność nowa jednostka biznesowa TNZ funkcjonująca pod własną marką Chorus. Zgodnie z Przedsięwzięciami wydzielona jednostka zatrudnia własnych pracowników i posiada własną siedzibę (fizyczne przeniesienie pracowników do odrębnej lokalizacji ma nastąpić przed upływem 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia podziału). Ponadto na Chorus nałożone zostały odpowiednie obowiązki i mechanizmy, które służą ograniczeniu możliwości wymiany poufnych informacji oraz wywierania wpływu na politykę i plany strategiczne jednostki.

Szczegółowe informacje na temat Przedsięwzięć i modelu wprowadzanego w Nowej Zelandii znajdują się w kolejnym podrozdziale.

3.3.2 Model separacji przyjęty w Nowej Zelandii

3.3.2.1 Stopień szczegółowości planu podziału

Wprowadzany obecnie w Nowej Zelandii model funkcjonalnej separacji polega na wdrożeniu przez TNZ skonsultowanych i zaakceptowanych przez Ministerstwo Komunikacji Przedsięwzięć. Założenia i wytyczne tego modelu zostały przedstawione w aktach prawnych wydanych przez nowozelandzki rząd.

Zapisy Ustawy telekomunikacyjnej z 2001 r. wyznaczyły główne elementy i wymagania podziału funkcjonalnego i nakazały TNZ:

- Utworzenie przynajmniej trzech wydzielonych jednostek biznesowych: osobną jednostkę odpowiedzialną za udostępnianie infrastruktury, przynajmniej jedną jednostkę świadczącą usługi hurtowe oraz przynajmniej jedną jednostkę spełniającą inne funkcje (np. świadczącą usługi detaliczne);
- Utworzenie niezależnego organu nadzoru; oraz

⁴⁰ Telecommunications Operational Separation Determination 2007:
(http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC_30332.aspx)

- Zapewnienie transparentności i równości świadczenia wyznaczonych usług.

Dodatkowe wytyczne podziału funkcjonalnego sprecyzowane zostały w Decyzji Ministra Komunikacji z września 2007 r. Decyzja nakazuje Telecom New Zealand wypełnienie następujących obowiązków:

- Utworzenie odrębnej jednostki (o własnej marce), która kontrolowała będzie obecne i przyszłe elementy sieci TNZ (w tym światłowody oraz elementy sieci bezprzewodowych) i świadczyła usługi dostępu do tej sieci;
- Świadczenie przyszłych komercyjnych usług FTTP (ang. *fibre to the premises*) oraz zapewnienie dostępu do sieci szkieletowej nowej generacji na zasadach niedyskryminacji;
- Utworzenie odrębnej jednostki hurtowej świadczącej kluczowe uregulowane usługi hurtowe, w tym Bitstream Access, wszystkim dostawcom usług telekomunikacyjnych (w tym TNZ Retail);
- Świadczenie wszystkich kluczowych usług uregulowanych zgodnie z zasadą EoI (zasada zaczerpnięta bezpośrednio z brytyjskiego modelu Openreach);
- Zapewnienie, że w momencie rozpoczęcia ich świadczenia wszystkie nowe usługi (w tym usługi świadczone za pomocą światłowodów – FTTx oraz usługi dostępu do sieci szkieletowej nowej generacji) będą zgodne z zasadą EoI, aby uniknąć możliwości wystąpienia dyskryminacji w przyszłości;
- Wprowadzenie formalnego nadzoru nad przebiegiem podziału poprzez specjalnie w tym celu powołaną jednostkę pod rygorem sankcji ze strony Komisji Handlu;
- Wprowadzenie koniecznych zmian organizacyjnych zgodnie z ustalonym harmonogramem;
- Dalszy rozwój infrastruktury zgodnie z założeniami EoI oraz przeniesienie (migracja) wszystkich usług do tej infrastruktury w ciągu 4 lat od dnia rozpoczęcia podziału.

Wszystkie te zapisy znalazły swoje odzwierciedlenie w Przedsięwzięciach przedłożonych przez TNZ i zaakceptowanych przez Ministerstwo Komunikacji. Ponadto Przedsięwzięcia przedstawiają szczegółowy harmonogram wdrożenia podziału i wyznaczają konkretne terminy osiągnięcia wyznaczonych w nich celów. Ustalone zostały m.in. ścisłe plany zapewnienia zgodności poszczególnych usług hurtowych i usług dostępu do sieci z wytycznymi zasady EoI oraz terminy przystosowania określonej liczby łącz PSTN do świadczenia usług szerokopasmowego dostępu do Internetu o wymaganych, wysokich parametrach przepustowości (tzw. *high-speed broadband*).

Poniżej przedstawione zostały najważniejsze przedsięwzięcia przedstawione w dokumencie „*Telecom Separation Undertakings*”, które zostaną bardziej szczegółowo omówione w kolejnych podrozdziałach:

- Stworzenie nowej wydzielonej jednostki biznesowej, Chorus, działającej pod własną, odrębną marką, odpowiedzialnej za zarządzanie lokalną siecią dostępową i regionalną siecią „backhaul” w celu świadczenia usług LLU;
- Świadczenie przez Chorus i TNZ Wholesale określonych Przedsięwzięciami usług zgodnie z zasadą EoI w terminie wyznaczonym harmonogramami w planach migracji;
- Powołanie odrębnego kierownictwa JW odpowiedzialnego za realizację zadań przypisanych JW zgodnie z zapisami Przedsięwzięć;
- Fizyczne oddzielenie Chorus od pozostałych jednostek biznesowych TNZ poprzez stworzenie odrębnej siedziby i przydzielenie pracowników, którzy wykonywać będą prace wyłącznie na rzecz Chorus (za wyjątkiem sytuacji sprecyzowanych w Przedsięwzięciach);
- Przygotowanie rocznych oraz długofalowych planów strategicznych oraz planów rozwoju technologii dla JW;
- Ustanowienie procedur wewnętrznych tzw. „chińskich murów” uniemożliwiających pracownikom Chorus oraz innych jednostek biznesowych TNZ przekazywanie zastrzeżonych danych klientów oraz informacji handlowych;
- Wdrożenie systemów wynagradzania i motywowania pracowników JW uwzględniających wyłącznie wyniki osiągnięte przez JW;
- Wydzielenie jednostki odpowiedzialnej za sprzedaż usług detalicznych (TNZ Retail) oraz jednostki odpowiedzialnej za sprzedaż usług hurtowych, w tym usług BSA, zgodnie z zasadami określonymi w Przedsięwzięciach (TNZ Wholesale);
- Wprowadzenie procedur wewnętrznych uniemożliwiających pracownikom TNZ Wholesale wykonywanie prac na rzecz TNZ Retail (za wyjątkiem sytuacji sprecyzowanych w Przedsięwzięciach) oraz wdrożenie systemów wynagradzania i motywowania pracowników jednostki hurtowej uwzględniających wyłącznie wyniki osiągnięte przez tę jednostkę (przy czym długookresowe składniki systemu motywacyjnego mogą obejmować udziały w TNZ, jednak w ograniczonym zakresie, np. nie więcej niż 50% rocznego bonusu);
- Opracowanie ścisłych wytycznych dla wszystkich pracowników zatrudnionych w TNZ określających sposób postępowania w celu zapewnienia zgodności z Przedsięwzięciami. Wytyczne te dotyczą ich zachowań, relacji z pracownikami innych jednostek oraz zakresu informacji objętych zakazem wymiany pomiędzy jednostkami;
- Powołanie niezależnej jednostki nadzoru – IOG (*Independent Oversight Group*), która odpowiedzialna jest za terminowe i prawidłowe wypełnienie obowiązków zapisanych w Przedsięwzięciach i raportowanie do Komisji Handlu oraz Zarządu Telecom New Zealand zgodnie z ustalonymi wytycznymi;
- Dokonanie modyfikacji systemów informatycznych oraz migracja baz danych w celu uniemożliwienia dostępu osób niepowołanych do informacji zastrzeżonych.

Podobnie jak w przypadku Wielkiej Brytanii podstawę wdrożonego przez TNZ modelu funkcjonalnej separacji stanowi zasada EoI. Zasada ta oznacza, że zarówno jednostki wewnętrzne TNZ, jak i OA otrzymują te same usługi, po tych samych cenach i na takich samych warunkach, w tym samym czasie (np. realizacji zamówienia na aktywację usługi złożonego przez OA nie może trwać dłużej niż w przypadku TNZ Wholesale), korzystając z tych samych procesów i systemów (np. interfejsów, aplikacji) oraz mając zapewniony dostęp do tych samych informacji.

Przedsięwzięcia TNZ zakładają, że zasadą EoI objęte zostaną następujące usługi świadczone przez Chorus i TNZ Wholesale:

- Chorus – LLU oraz kolokacja i usługa „backhaul” na potrzeby LLU;
- TNZ Wholesale:
 - usługi BSA (BUBA – *Basic Unbundled Bitstream Access* i EUBA – *Enhanced Unbundled Bitstream Access*);
 - usługa *Unbundled Bitstream Access (UBA) backhaul*; a także
 - usługi HSNS (*High Speed Network Service*), UNS świadczona za pomocą protokołu Ethernet (*Unbundled Network Service over Ethernet*) oraz UPC (*Unbundled Partial Circuits*).

Przygotowany przez TNZ plan podziału jest bardzo szczegółowy. Najważniejsze elementy separacji powinny zostać zrealizowane do końca 2011 r. Jednak zgodnie z przedstawionym harmonogramem cały proces realizacji zobowiązań wynikających z Przedsięwzięć potrwa prawdopodobnie aż do 2020 r.

3.3.2.2 **Forma prawna JW**

Podstawowym elementem podziału funkcjonalnego TNZ było utworzenie Chorus – operacyjnie wydzielonej jednostki biznesowej odpowiedzialnej za zarządzanie lokalną siecią dostępową oraz regionalną siecią „backhaul”. Chorus nie posiada własnej osobowości prawnej. Jednostka ta kierowana jest przez Dyrektora Naczelnego, którego obowiązki ograniczone są wyłącznie do działalności prowadzonej przez JW. Jednostka będzie sporządzać własne sprawozdania finansowe, które przedkładane będą zarządowi Telecom New Zealand.

3.3.2.3 **Struktura organizacyjna JW**

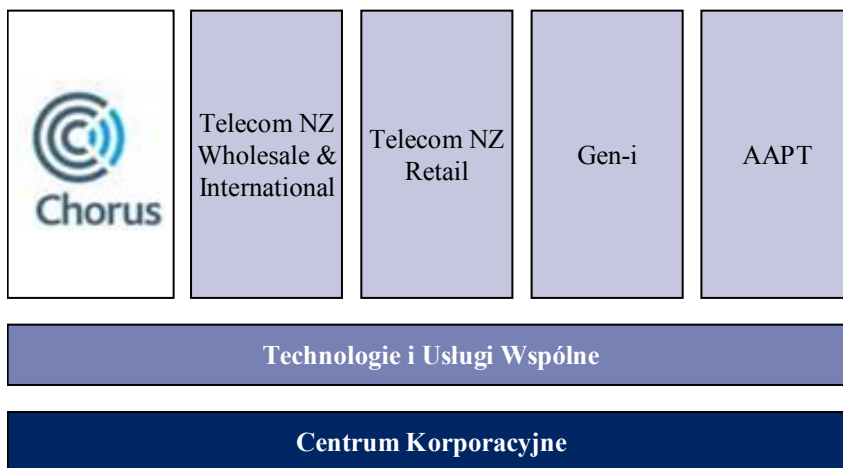
W wyniku wdrożenia podziału funkcjonalnego Grupa Telecom New Zealand obecnie składa się z pięciu jednostek biznesowych świadczących usługi na rzecz odbiorców detalicznych i hurtowych:

- TNZ Retail – odpowiedzialna za świadczenie usług telefonii stacjonarnej i komórkowej na rzecz użytkowników końcowych – klientów indywidualnych oraz małych i średnich firm;

- TNZ Wholesale – odpowiedzialna za świadczenie usług hurtowych na rzecz dostawców usług telekomunikacyjnych (w tym TNZ Retail);
- Chorus – odpowiedzialna za świadczenie LLU oraz usług towarzyszących;
- Gen-I – świadcząca zintegrowane usługi telekomunikacyjne i IT na rzecz klientów biznesowych w Nowej Zelandii i Australii; oraz
- AAPT - PowerTel – spółka córka TNZ świadcząca usługi telekomunikacyjne w Australii.

Działalność tych jednostek biznesowych jest dodatkowo wspierana przez dwie jednostki: Technologie i Usługi Wspólne oraz Centrum Korporacyjne. Aktualna struktura organizacyjna Telecom New Zealand jest następująca:

Rysunek 13. Struktura organizacyjna Telecom New Zealand



Źródło: Telecom New Zealand

Funkcjonalna struktura organizacyjna Chorus obejmuje następujące funkcje:

- Finanse;
- Administracja;
- Obsługa klientów (*Customer Services*) – bieżące zarządzanie relacjami z operatorami (w tym z jednostkami biznesowymi TNZ), zapewnianie wysokiego poziomu jakości usług;
- Zarządzanie produktami/usługami (*Product Management*) – odpowiedzialna za rozwój usług świadczonych przez Chorus, w tym rozwój usług LLU;
- Technologie – odpowiada między innymi za kwestie związane z modyfikacją i rozwojem procesów i systemów wykorzystywanych przez Chorus do świadczenia usług hurtowych;

- Doradztwo prawne i ekonomiczne (*General Counsel*) – zapewnia doradztwo w kwestiach prawnych, regulacyjnych i ekonomicznych związanych z prowadzoną przez Chorus działalnością;
- Współpraca z rządem i sektorem telekomunikacyjnym (*Government & Industry Relations*) – zapewnia wypełnienia przez Chorus zobowiązań wynikających z Przedsięwzięć przedłożonych przez TNZ, zajmuje się również rozwiązywaniem sporów regulacyjnych;
- HR – odpowiada za wszelkie kwestie związane z zatrudnieniem i rozwojem pracowników Chorus;
- Rozwój działalności (*Business Development*) – odpowiada za poprawę efektywności działania, usprawnianie i zarządzanie procesem rozwoju sieci, umacnianie relacji z odbiorcami usług Chorus;
- Serwis (*Field Service*) – obejmuje wszystkich inżynierów odpowiedzialnych za zapewnienie dostępu, budowę oraz naprawę zarządzanej przez Chorus infrastruktury telekomunikacyjnej. Jednostka ta będzie również odpowiedzialna za rozwój i budowę sieci światłowodowej potrzebnej do świadczenia nowych, zaawansowanych usług dostępu szerokopasmowego; oraz
- Komunikacja i PR – odpowiada za komunikację wewnętrzną i zewnętrzną.

Działalność Chorus jest wspierana przez grupę funkcji, które wykonywane są na rzecz całej grupy TNZ, tzw. Centrum Korporacyjne, Usługi Wspólne (ang. *Shared Services*) oraz Technologie (ang. *Technology Operations*). Są to zespoły ludzi świadczących usługi operacyjne i usługi wsparcia dla więcej niż jednej jednostki biznesowej TNZ, przy założeniu, że podczas wykonywania swoich zadań nie mogą one w żaden sposób wpływać na plany i strategię jednostki hurtowej ani Chorus. Ze względu na fakt, iż poszczególne jednostki biznesowe TNZ nie są odrębnymi spółkami tylko częścią jednej firmy, powołano zostało Centrum Korporacyjne integrujące funkcje wsparcia dla całego przedsiębiorstwa. W ramach swojej działalności Centrum Korporacyjne odpowiedzialne jest za realizację następujących funkcji na rzecz Grupy TNZ: finanse, komunikacja zewnętrzna i wewnętrzna, strategia grupy, zarządzanie zasobami ludzkimi i doradztwo prawne. Usługi wspólne świadczone są m.in. w obszarze łańcucha dostaw, fakturowania, księgowości czy zarządzania nieruchomościami. Z kolei Zespół ds. Technologii odpowiedzialny jest m.in. za rozwój technologii i procesów, zarządzanie zasobami IT oraz utrzymanie, naprawę i rozwój infrastruktury TNZ.

3.3.2.4 **Opis usług/produktów oferowanych przez JW**

Jednostka wydzielona Chorus odpowiedzialna jest za świadczenie usług uregulowanych zapewniających OA dostęp do lokalnej pętli abonenckiej, w tym:

- Usługa LLU (*Unbundled Copper Local Loop – UCLL*) – umożliwiająca OA dostęp do istniejącej infrastruktury TNZ, tj. łączy miedzianych i niezbędnych urządzeń. Usługa ta zapewnia bezpośrednie połączenie pomiędzy operatorem a użytkownikami końcowymi oraz umożliwia im rozwój i sprzedaż własnych usług głosowych (np. VoIP) i szerokopasmowych (np. Internet w technologii x-DSL).

- Kolokacja (*UCLL Co-location*) – usługa umożliwiająca OA bezpośrednie przyłączenie się do lokalnej pętli operatora dominującego oraz umieszczenie własnych urządzeń na terenie centrali TNZ. W ramach usługi operatorzy zyskują możliwość korzystania z przestrzeni na terenie centrali lub w jej pobliżu. Zapewnione zostaje również m.in. zasilanie, wentylacja i chłodzenie oraz okablowanie. Za utrzymanie urządzeń instalowanych w pomieszczeniach kolokacji odpowiedzialni są sami OA.
- Usługa „backhaul” (*UCLL Backhaul*) – *jeszcze niedostępna* – usługa zapewniająca połączenie pomiędzy centralą TNZ i najbliższym węzłem sieci OA za pomocą światłowodowej sieci transmisyjnej, w efekcie tworząc element niezależnej sieci szkieletowej operatora.

W połowie 2008 r. Komisja Handlu rozpoczęła prace nad decyzją, która wyznaczy standardowe warunki dostępu do lokalnej podpętli umożliwiając OA podłączenie własnych urządzeń do szafki ulicznej Telecom New Zealand. Dla usługi tej Chorus udostępni również odpowiednie usługi kolokacji i usługi „backhaul”.

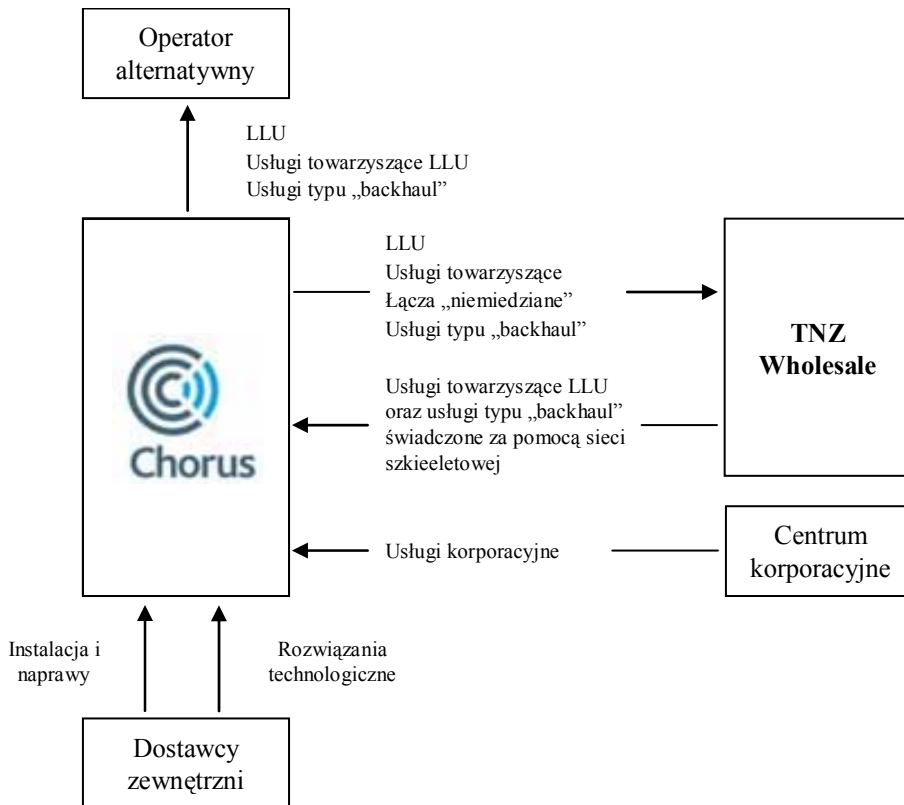
Dodatkowo Chorus świadczy także usługę kolokacji na potrzeby łączności radiowej (*Radio Communication Non-mobile Co-location*), która pozwala operatorom umieścić własne urządzenia na terenie budynków oraz na masztach i wieżach należących do Chorus w celu transmisji sygnałów radiowych.

Zastosowanie zasady EoI powoduje, że na skutek podziału świadczone przez Chorus usługi LLU i kolokacji oraz usługi „backhaul” będą w przyszłości „konsumowane” przez TNZ Wholesale jako wkład do usług świadczonych przez te jednostki na rzecz OA i TNZ Retail, takich jak:

- *BUBA without POTS* – usługa BSA oparta na technologii ADSL, dzięki której OA mogą zapewnić swoim abonentom stały, szybki i pewny dostęp do Internetu;
- *EUBA without POTS* – usługa BSA nowej generacji, do której świadczenia wykorzystywany jest protokół Ethernet oraz technologia ADSL2+;
- *UNS (Unbundled Network Service)* – usługa zakończenia łączy dzierżawionych umożliwiającą OA świadczenie usług transmisji danych na rzecz klientów biznesowych;
- *UPC (Unbundled Partial Circuits)* – usługa dzierżawy łączy typu PPC umożliwiającą OA świadczenie usług transmisji danych na rzecz klientów biznesowych; czy
- Usługi *Frame Relay* – usługi transmisji danych służące do łączenia sieci LAN i WAN.

Jednocześnie usługi BSA (*BUBA* i *EUBA*), usługi „backhaul” (*UBA*) oraz *Frame Relay* i *UPC* świadczone przez TNZ Wholesale będą w przyszłości nabywane przez TNZ Retail w celu świadczenia detalicznych usług szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Rysunek 14. Kluczowe relacje (przepływy usług) pomiędzy jednostkami wewnętrznymi Telecom New Zealand



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Ekonomicznego Nowej Zelandii

Natomiast w przypadku, gdy OA zamówi usługę „backhaul”, która wymaga wykorzystania zasobów sieci szkieletowej TNZ, Chorus zobligowany będzie uzyskać dostęp do tej części sieci od innych jednostek biznesowych TNZ.

3.3.2.5 *Podział elementów infrastruktury telekomunikacyjnej między JW a pozostałe jednostki operatora*

Zgodnie z zapisami Przedsięwzięć przedłożonych przez TNZ jednostka wydzielona odpowiada za:

- Budowę, utrzymanie, zarządzanie i naprawę sieci dostępowej TNZ;
- Podejmowanie decyzji inwestycyjnych; oraz
- Określenie koniecznych usprawnień funkcjonalności tej sieci.

Chorus zarządza całą siecią dostępową TNZ, w tym:

- Lokalna sieć dostępowa – w rozumieniu ogółu łączy pomiędzy przełącznicami głównymi (MDF) a zakończeniami sieci w siedzibie użytkownika, obejmująca:

- wszystkie kable i łącza;
 - elementy podbudowy sieci, w tym słupy i elementy kanalizacji, szafy kablowe, sprzęt zasilający, szafki rozdzielcze;
 - system stacjonarnego dostępu bezprzewodowego (FWA);
 - pasywne i aktywne elementy sieci światłowodowej pomiędzy przełącznicą a zakończeniem u użytkownika końcowego;
 - miedziane i światłowodowe przełącznice na potrzeby sieci dostępowej;
 - wybrane systemy IT niezbędne z punktu widzenia efektywnego zarządzania siecią dostępową.
- Regionalna sieć „backhaul” – w rozumieniu elementów sieci kabli miedzianych, sieci światłowodowych i systemów stacjonarnego dostępu bezprzewodowego wykorzystywanych do transmisji sygnałów między szafami kablowymi bądź centralami lokalnymi a węzłami sieci transmisyjnej.

3.3.2.6 ***Sposoby ustalania cen za usługi hurtowe świadczone przez JW***

Po przeprowadzeniu konsultacji z przedstawicielami rynku telekomunikacyjnego stawki za usługi LLU wyznaczone zostały przez rząd Nowej Zelandii na podstawie kosztów ich świadczenia. Obecnie trwa kalkulacja bazy kosztowej, na podstawie której mają być wycenione usługi LLU i usługi towarzyszące świadczone przez Chorus na rzecz OA i pozostałych działów wewnętrznych TNZ.

3.3.2.7 ***Procedura migracji pomiędzy usługami/produktami świadczonymi przez jednostkę wydzieloną***

Kwestie związane z migracją pomiędzy usługami świadczonymi przez JW nie zostały sprecyzowane ani w przedłożonych przez Telecom New Zealand Przedsięwzięciach, ani w ramach wytycznych podziału funkcjonalnego przedstawionych w Decyzji Ministra Komunikacji.

3.3.2.8 ***Zestawienie technicznych i organizacyjnych sposobów zapewnienia przez jednostkę wydzieloną dostępu do oferowanych usług/produktów zapewniające równe traktowania operatora zasiedziałego i operatorów alternatywnych***

Jak już wspomniano, w Nowej Zelandii, podobnie jak w przypadku Openreach w Wielkiej Brytanii, podstawą modelu separacji funkcjonalnej jest zasada EoI. Zgodnie z nią Chorus zobowiązany jest świadczyć OA oraz innym jednostkom biznesowym TNZ:

- Te same produkty i usługi;
- Na tych samych warunkach (w tym cenowych i jakościowych);

- Zachowując te same czasy realizacji usług;
- Wykorzystując te same procesy i systemy; oraz
- Zapewniając ten sam dostęp do informacji.

Zapewnienie pełnej zgodności działań JW z zasadą EoI wymaga wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych oraz mechanizmów, które zagwarantują równe traktowanie wszystkich operatorów, takich jak ograniczenie przepływu informacji, fizyczny podział pracowników oraz zastosowanie systemów wynagrodzeń powiązanych wyłącznie z wynikami jednostki.

Przedsięwzięcia TNZ zawierają ściśle wytyczne i ograniczenia odnośnie ujawniania informacji handlowych oraz poufnych danych klientów Chorus, a także możliwości uczestnictwa w tworzeniu planów strategicznych JW. Zapisy Przedsięwzięć stanowią, iż:

- Żaden pracownik TNZ niezatrudniony w Chorus nie może wpływać na długofalowe oraz technologiczne plany rozwoju JW ani na jej strategię handlową;
- Żaden pracownik Chorus nie może przekazywać zastrzeżonych danych o klientach innym jednostkom biznesowym TNZ, o ile klient nie wyrazi na to zgody; oraz
- Żaden pracownik Chorus nie może przekazywać informacji handlowych będących tajemnicą przedsiębiorstwa i dotyczących produktów świadczonych przez JW, chyba że informacje te udostępniane są OA na dokładnie takich samych zasadach.

Kolejnym istotnym elementem Przedsięwzięć jest fizyczne wydzielenia pracowników. Osoby zatrudnione przez Chorus przeniesione zostaną do własnej całkowicie odrębnej od pozostałych jednostek TNZ siedziby w ciągu 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia podziału.

Zgodnie z Przedsięwzięciami następujące osoby będą pracowały wyłącznie na rzecz jednostki wydzielonej (chyba że są one zatrudnione w Usługach Wspólnych):

- Osoby bezpośrednio pełniące funkcje związane ze świadczeniem usług dostępu do lokalnej sieci TNZ, jej utrzymaniem i naprawą usterek oraz ich kierownicy;
- Osoby pełniące funkcje związane z planowaniem, rozwojem, wdrażaniem i bieżącym zarządzaniem usługami świadczonymi przez JW oraz ich kierownicy; oraz
- Osoby świadczące usługi prawne i doradcze na rzecz JW bezpośrednio związane z usługami świadczonymi przez JW.

Istnieje jednak możliwość, aby pracownicy Chorus brali udział w technicznych lub operacyjnych pracach na rzecz innej jednostki biznesowej TNZ. Warunkiem jest, aby:

- Podpisana została stosowna umowa gwarantująca, że prace wykonywane są na warunkach komercyjnych;

- Zarówno sama umowa, jak i określone w niej prace były zgodne z założeniami Przedsięwzięć i nie naruszały zasad ograniczających przepływ informacji; oraz
- Kopia umowy została przekazana organowi nadzoru (IOG) w momencie rozpoczęcia prac lub w chwili wprowadzenia materialnych zmian w zapisach.

Wynagrodzenia pracownicy Chorus odzwierciedlać mają wyłącznie cele strategiczne i wyniki osiągane przez tą jednostkę i mogą uwzględniać osobiste osiągnięcia wynikające z pełnionej roli. W skład wynagrodzeń osób zatrudnionych w JW nie mogą wchodzić żadne elementy bezpośrednio lub pośrednio związane z wynikami Grupy Telecom New Zealand (np. udziały w TNZ). Jednak osoby wcześniej zatrudnione w innych jednostkach biznesowych TNZ, które są z tego tytułu uprawnione do otrzymania odroczonego bonusu, zachowują prawo do ich pobierania.

3.3.2.9 *Nadzór nad JW*

Organem powołanym do nadzorowania działalności Chorus jest Niezależna Grupa Nadzoru (*Independent Oversight Group* – IOG). Działalność grupy nadzorczej polega na bieżącej kontroli i przygotowywaniu sprawozdań z wykonania przedłożonych rządowi Nowej Zelandii Przedsięwzięć.

IOG składa się z pięciu członków, z których przynajmniej trzech musi być całkowicie niezależnych od TNZ. Podczas wykonywania swoich prac IOG wspierane jest przez specjalnie w tym celu powołane Biuro Wsparcia (ang. *Support Office*).

Podstawowym zadaniem organu nadzorującego jest monitorowanie postępów wdrożenia poszczególnych elementów podziału oraz zapewnienie całkowitej zgodności działania Chorus z Przedsięwzięciami. IOG przygotowuje okresowe sprawozdania w tej dziedzinie zarówno dla Zarządu Telecom New Zealand jak i dla Komisji Handlu.

Ponadto IOG wykonuje następujące funkcje:

- Ustalanie i uzgadnianie z TNZ kluczowych wskaźników efektywności działania (KPI);
- Ustalanie zapisów kodeksów praktyk dla Zarządu Telecom New Zealand, Dyrektora Naczelnego, pracowników poszczególnych jednostek biznesowych oraz niezależnych podwykonawców;
- Przeglądanie dokumentów przedkładanych przez TNZ i weryfikacja, czy zawarte w nich informacje nie naruszają zapisów Przedsięwzięć; oraz
- Prowadzenie dochodzeń w sprawie skarg przeciwko działaniom TNZ.

Działalność IOG jest w pełni finansowana przez TNZ. Operator pokrywa zarówno wynagrodzenia członków rady, jak i koszty związane z pełnionymi przez nich funkcjami, w tym koszty prowadzenia biura czy koszty podróży. Ponadto, TNZ opłaca składki związane z ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej poszczególnych członków organu nadzoru.

Telecom New Zealand zobowiązany jest umożliwić organowi nadzoru dostęp do pracowników lub niezależnych podwykonawców wykonujących prace na rzecz operatora oraz przedstawiać IOG wymagane sprawozdania potwierdzające zgodność z Przedsięwzięciami.

3.3.2.10 *Wady i zalety separacji w Nowej Zelandii*

Niniejszy podrozdział przedstawia zalety oraz wady zastosowanego w Nowej Zelandii modelu separacji.

Główne zalety wdrożonego modelu separacji obejmują:

- Stworzenie jednakowych warunków konkurencji na rynku detalicznym dla wszystkich operatorów poprzez odseparowanie świadczenia usług detalicznych od usług hurtowych i usług dostępu do infrastruktury oraz zapewnienie dostępu do wybranych usług zgodnie z zasadą EoI;
- Wyeliminowanie konfliktu interesów pomiędzy jednostkami biznesowymi OZ poprzez ustalenie odrębnych celów strategicznych i wprowadzenie systemów wynagradzania uzależnionych wyłącznie od wyników osiąganych przez poszczególne jednostki;
- Wyeliminowanie potencjalnych obszarów dyskryminacji i zapewnienie porównywalnej jakości procesów realizowanych dla odbiorców usług hurtowych JW (czyli OA i działów wewnętrznych OZ) poprzez monitorowanie i raportowanie odrębnie dla obu grup wskaźników działalności JW, takich jak np. czas aktywacji usługi hurtowej na łączu abonenckim, % zamówień na usługi hurtowe zrealizowanych przy pierwszym złożeniu zamówienia, czas naprawy usterki na łączu abonenckim;
- Uniemożliwienie przepływu poufnych informacji pomiędzy jednostkami świadczącymi usługi na poszczególnych rynkach poprzez fizyczne odseparowanie pracowników i wprowadzenie wewnętrznych procedur postępowania.

Wśród wad tego modelu wymienić można:

- Wysoki koszt wdrożenia wszystkich usprawnień organizacyjnych i wprowadzenia zmian wynikających z Przedsięwzięć TNZ (szacowany koszt podziału wyniesie ok. 300 - 400 mln NZD w rozbiciu na cztery lata);
- Konieczność wydzielenia i przebudowy wielu procesów i systemów wykorzystywanych do świadczenia usług przez jednostki biznesowe OZ;
- Złożony proces sprzedaży i świadczenia usług pomiędzy jednostkami biznesowymi OZ wynikający z konieczności wprowadzenia wewnętrznej „konsumpcji” usług hurtowych zgodnie z zasadą EoI;
- Długotrwały proces wprowadzania założonych zmian (harmonogram podziału zakłada, że ostatnie elementy migracji zakończone zostaną w 2020 r.).

3.3.3 Oczekiwane oraz osiągnięte korzyści z wprowadzenia separacji w Nowej Zelandii

W chwili obecnej ocena korzyści osiągniętych w wyniku wprowadzenia separacji Telecom New Zealand nie jest jeszcze możliwa, gdyż upłynęło zbyt mało czasu od momentu rozpoczęcia podziału i nie zostały jeszcze opublikowane dane umożliwiające dokonanie takiej oceny.

W trakcie konsultacji rynkowych prowadzonych w Nowej Zelandii w ramach przeglądu rynku telekomunikacyjnego „*Telecommunications Stocktake*” zaangażowane w ten proces Ministerstwa Komunikacji oraz Rozwoju Ekonomicznego określiły cele i korzyści, które miałyby zostać osiągnięte w wyniku wdrożenia proponowanych przez nie rozwiązań (w tym w wyniku funkcjonalnej separacji TNZ).

Cele te zostały zapisane w Rozdziale 2A poprawek do ustawy *Telecommunications Act 2001*. Zgodnie z nowymi zapisami ustawy podział funkcjonalny TNZ miałby przynieść następujące korzyści:

- Wspierać rozwój konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych;
- Zapewnić transparentność, niedyskryminację i równość świadczenia wybranych usług; oraz
- Ułatwić podejmowanie inwestycji w infrastrukturę i usługi telekomunikacyjne.

W opinii Ministerstwa Komunikacji⁴¹ wdrożenie funkcjonalnej separacji będzie miało pozytywny wpływ na rozwój konkurencji poprzez:

- Eliminację możliwości oraz skłonności TNZ do dyskryminowania OA;
- Poprawę transparentności kosztów i informacji;
- Zwiększenie pewności OA odnośnie warunków konkurowania i zachęcenie ich do podejmowania inwestycji w rozbudowę własnej infrastruktury.

Z kolei analiza przeprowadzona na potrzeby Ministerstwa Rozwoju Ekonomicznego⁴² przedstawia argumenty przemawiające za tym, że podział funkcjonalny może przyczynić się do podejmowania skutecznych inwestycji w infrastrukturę. Zdaniem autorów analizy właściwie wdrożona separacja doprowadzi do sytuacji, w której:

- Kierownictwo JW poświęci więcej uwagi rozwojowi innowacyjnej infrastruktury dostępowej (w wyniku ustalenia odpowiednich celów strategicznych i systemów motywacyjnych);
- Jednostka wydzielona odczuwałaby presję rozwoju świadczonych usług w wyniku tego, że jednostka hurtowa (TNZ Wholesale) mogłaby potencjalnie kupować usługi dostępu od innego dostawcy niż Chorus;

⁴¹ Wypowiedź Ministra Komunikacji Davida Cunliffe z kwietnia 2007 r: <http://www.beehive.govt.nz/node/28928>

⁴² Analiza dotycząca ustanowienia nowej jednostki odpowiedzialnej za świadczenie dostępu do infrastruktury TNZ: <http://www.med.govt.nz/upload/45608/azimuth-ans-unit.pdf>

- Opłacalne mogłoby się okazać podejmowanie wspólnych inwestycji (typu „joint venture”) wraz z innymi operatorami w infrastrukturę dostępową (w tym w infrastrukturę „backhaul”) na obszarach, gdzie istnieje popyt na dotychczas nieświadczony usługi telekomunikacyjne, natomiast samodzielne podejmowanie inwestycji nie jest opłacalne.

Ministerstwo Komunikacji oczekuje, że wprowadzenie rozwiązań wypracowanych w ramach *Telecommunications Stocktake* (w tym wdrożenie separacji funkcjonalnej TNZ) przyczyni się do realizacji nakreślonej przez nowozelandzki rząd strategii mającej na celu rozwój konkurencji i zwiększenie inwestycji w sektorze telekomunikacji. Ostatecznym efektem tej strategii będzie rozwój ofert detalicznych (w szczególności w zakresie usług szerokopasmowego dostępu do Internetu) i jednoczesna poprawa jakości oraz spadek cen usług, gwarantujące długofalowe korzyści wszystkim mieszkańcom Nowej Zelandii.

3.3.4 Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji w Nowej Zelandii

W wyniku gruntownego przeglądu rynku telekomunikacyjnego w Nowej Zelandii rząd tego kraju zdecydował się na wprowadzenie do prawa telekomunikacyjnego zapisów dotyczących możliwości zastosowania konkretnych środków zaradczych mających na celu rozwój konkurencji, zapewnienie równości świadczonych usług oraz stymulowanie inwestycji. Podstawowym narzędziem umożliwiającym osiągnięcie wyznaczonych celów miało być nakazanie podziału funkcjonalnego OZ. Szczegółowe wytyczne podziału określone zostały w decyzji Ministra Komunikacji.

W odpowiedzi Telecom New Zealand przedstawił samodzielnie opracowane zobowiązania (przedsięwzięcia) z zakresu funkcjonalnej separacji oraz plan podziału i przedłożył go do akceptacji Ministra Komunikacji. Zdaniem Komisji Komunikacji wdrożenie separacji na zasadzie dobrowolnych zobowiązań powinno znacznie przyspieszyć proces wprowadzania zmian i w razie potrzeby umożliwi ich modyfikację.

W chwili obecnej można jedynie wskazać czynniki, które zdaniem nowozelandzkiego rządu w największym stopniu przyczyniły się do rozpoczęcia procesu wprowadzania separacji funkcjonalnej w Nowej Zelandii, gdyż sam proces podziału jest nadal we wstępnej fazie wdrożenia i nieznane są jeszcze jego efekty.

Za kluczowy czynnik sukcesu rozpoczęcia procesu separacji w Nowej Zelandii należy uznać połączenie kooperacyjnej postawy zarządu TNZ oraz chęci tego operatora do poprawy swojego wizerunku wśród konsumentów. Te dwa czynniki w połączeniu z groźbą nałożenia kar przez regulatora za niewypełnienie planu separacji (10 mln NZD za każde naruszenie plus 0,5 mln NZD za każdy dzień naruszania zasad; dodatkowe kary za niewdrożenie separacji w terminie - 10 mln NZD plus 0,5 mln NZD za każdy dzień zwłoki) skutkowały podjęciem przez TNZ działań mających na celu zapewnienie zgodności funkcjonowania Chorus i TNZ z przedłożonymi rządowi przedsięwzięciami w przewidzianym planem terminie.

Kluczowe czynniki sukcesu rozpoczęcia procesu separacji w Nowej Zelandii:

- Kooperacyjna postawa zarządu TNZ;
- Chęć poprawy wizerunku TNZ wśród użytkowników usług telekomunikacyjnych;
- Groźba nałożenia kar pieniężnych przez regulatora za niewypełnienie planu separacji.

3.4 Włochy

Pierwsze kroki zmierzające do podziału włoskiego operatora zasiedziało Telecom Italia (TI) zostały podjęte w 2002 r. w oparciu o zasady niedyskryminacji i równego traktowania wszystkich operatorów. W wyniku dochodzenia badającego zgodność postępowania TI z wymienionymi zasadami włoski regulator AGCOM nakazał przeprowadzenie operacyjnego podziału operatora na podstawie zapisów Decyzji z czerwca 2002 r.⁴³. Celem podziału miało być zagwarantowanie równości świadczenia usług hurtowych zarówno jednostkom wewnętrznym TI, jak i OA (ang. *internal and external equality of treatment*).

Chociaż zastosowane środki zaradcze przyniosły wymierne korzyści w postaci wzrostu liczby uwolnionych pętli lokalnych, AGCOM mimo wszystko wyraził zaniepokojenie sytuacją panującą na włoskim rynku telekomunikacyjnym. Zdaniem regulatora głównymi przyczynami słabego rozwoju konkurencji na tym rynku są:

- Brak alternatywnej technologii szerokopasmowego dostępu do Internetu innej niż xDSL świadczony głównie za pośrednictwem „miedzianej” infrastruktury dostępowej Telecom Italia; oraz
- Utrzymujące się problemy związane z pionową integracją OZ.

W związku z powyższym w maju 2007 r. AGCOM opublikował dokument konsultacyjny⁴⁴, w którym przedstawił swoje rozważania na temat możliwości wprowadzenia dalszych obowiązków regulacyjnych i nałożenia obowiązku funkcjonalnego podziału stacjonarnej sieci dostępowej TI.

Należy jednak również zauważyć, że prawdziwa dyskusja na temat funkcjonalnej separacji OZ rozpoczęła się dopiero w momencie, gdy jeden z głównych udziałowców Telecom Italia ogłosił plany sprzedaży swoich udziałów w spółce. Zatem, nie można wykluczyć, że jednym z głównych powodów rozważań nad podziałem była chęć utrzymania kontroli nad infrastrukturą telekomunikacyjną TI i powstrzymania jej przejścia przez zagraniczny kapitał.

3.4.1 Powody wprowadzenia separacji

W przeszłości włoski regulator AGCOM wykorzystał wiele dostępnych mu narzędzi regulacyjnych w celu zapewnienia konkurencji na detalicznych rynkach usług głosowych i

⁴³ Delibera n. 152/02/CONS (http://www.agcom.it/eng/resolutions/2002/d152_02_CONS.pdf)

⁴⁴ Delibera n. 208/07/CONS (http://www.agcom.it/provv/d_208_07_CONS/d_208_07_CONS_eng.htm)

dostępu szerokopasmowego oraz rozwoju konkurencji opartej na infrastrukturze. Zastosowane rozwiązania obejmowały m.in. regulację stawek hurtowych oraz wydanie decyzji nakazujących operatorowi zasiedzialemu TI świadczenie hurtowych usług dostępu wszystkim operatorom na zasadach niedyskryminacji i równego traktowania. Pierwsze decyzje dotyczące usługi hurtowej odsprzedaży (ang. *resale*) dostępu szerokopasmowego do Internetu oraz usługi LLU wydane zostały odpowiednio w grudniu 1999 r. i marcu 2000 r.

AGCOM wykorzystał również swoje uprawnienia w celu obniżenia stawek za usługi LLU (osiągając jedne z najniższych stawek w UE) i usługi hurtowej odsprzedaży szerokopasmowego dostępu do Internetu (wprowadzając mechanizm retail-minus) oraz wprowadzenia obowiązku świadczenia usług hurtowych (Bitstream Access i WLR) na obszarach, w których niedostępne jest LLU (np. ze względu na brak udostępnienia sal kolokacyjnych).

Jednak zastosowane środki zaradcze nie były w stanie wyeliminować dyskryminacyjnych zachowań TI w stosunku do OA. Przykładowo przeprowadzone w kwietniu 2001 r. dochodzenie włoskiego organu ds. ochrony konkurencji wykazało, że pomimo nakazu przygotowania odpowiedników hurtowych dla oferowanych przez siebie usług detalicznych TI oferował usługi ADSL wyłącznie swoim abonentom (pomimo nałożonego przez regulatora nakazu świadczenia usług hurtowej odsprzedaży szerokopasmowego dostępu do Internetu). W uzasadnieniu nałożonej na TI kary (w wysokości 60 mln EUR) organ ds. ochrony konkurencji napisał, że „*TI uporczywie stosuje strategię naruszania zasad niedyskryminacji w celu zdominowania rynku przed wejściem innych operatorów i utrudnienia rozwoju konkurencji*”⁴⁵.

Ważnym elementem zastosowanej dotychczas polityki regulacyjnej AGCOM, mającym uniemożliwić TI stosowanie dyskryminacyjnych praktyk wobec OA, była Decyzja z czerwca 2002 r. dotycząca administracyjnego podziału Telecom Italia (Delibera n. 152/02/CONS). Kluczowym punktem wdrożonego rozwiązania było nałożenie na TI obowiązku świadczenia usług zgodnie z zasadą równości traktowania podmiotów wewnętrznych (jednostek biznesowych TI) i zewnętrznych (operatorów alternatywnych), która oznaczała świadczenie usług o dokładnie takiej samej jakości, na takich samych warunkach technicznych zarówno jednostce sprzedaży detalicznej TI, jak i innym operatorom. Na mocy decyzji operator dominujący podzielony został na osobne jednostki biznesowe odpowiedzialne za świadczenie usług na rzecz użytkowników końcowych (TI Retail) oraz innych operatorów (TI Wholesale). Ponadto utworzone zostały dwie dodatkowe jednostki – TI-Field Service i TI-Technology – świadczące usługi zarówno na rzecz TI Retail, jak i OA (za pośrednictwem TI Wholesale) zgodnie z zasadą niedyskryminacji.

Zgodnie z wymaganiami decyzji AGCOM TI zobowiązany został również, aby dokonać wielu usprawnień organizacyjnych, takich jak: wdrożenie procedur i praw dostępu do systemów IT wykorzystywanych przez poszczególne jednostki biznesowe do świadczenia usług, opracowanie nowych procesów składania zamówień zapewniających równe traktowanie wszystkich operatorów poprzez kolejkowanie zgłoszeń (również tych przesyłanych przez jednostki biznesowe TI) oraz stworzenie wewnętrznych procedur działania (tzw. kodeksów praktyk) dla pracowników. Ponadto, utworzony został niezależny organ audytujący odpowiedzialny za weryfikację realizacji obowiązków i przygotowywanie okresowych przeglądów procedur i systemów IT oraz raportów publikowanych przez OZ. Celem tych przeglądów było

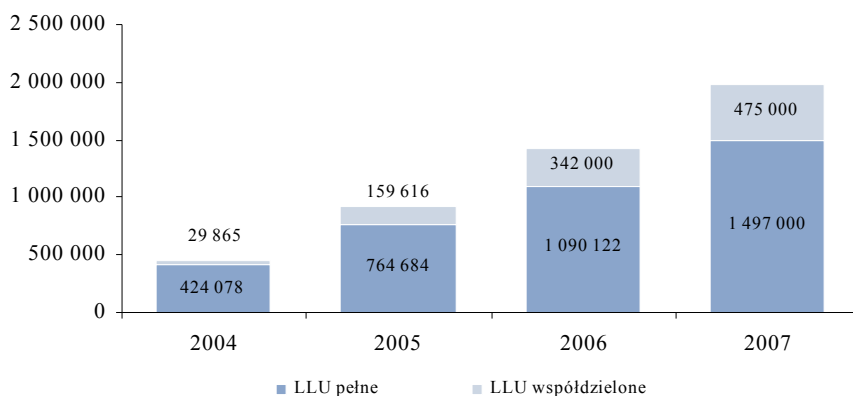
⁴⁵ Cytat z dokumentu na temat rozwoju usług BSA w ramach koncepcji drabiny inwestycyjnej we Włoszech: http://userpage.fu-berlin.de/~jmueller/its/conf/porto05/papers/Pontarollo_Gallo.pdf

uniemożliwienie TI Retail wykorzystywania poufnych informacji do zyskania przewagi nad konkurentami oraz zapewnienie, że TI udostępnia wszystkim podmiotom dokładnie takie same informacje i dane techniczne co własnej jednostce sprzedaży detalicznej.

Zastosowane środki regulacyjne miały bardzo korzystny wpływ na rozwój rynku m.in. w postaci dość szybkiego wzrostu LLU (w marcu 2007 r. liczba uwolnionych pętli lokalnych przekroczyła 2 mln – 1,5 mln pełnych i 0,5 mln współdzielonych⁴⁶) czy spadku stawek za usługi hurtowe. Regulacje przyczyniły się również do zmian modelu świadczenia usług. Operatorzy alternatywni zaczęli stopniowo odchodzić od modelu biznesowego polegającego na odsprzedaży usług TI (tzw. „reseller model”, w którym operatorzy świadczą usługi głosowe w oparciu o preselekcję i usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu w oparciu o Bitstream Access) na rzecz modelu konkurencji opartej na infrastrukturze przy wykorzystaniu LLU (zarówno współdzielonego, jak i pełnego). Dzięki temu w ostatnich latach Włochy znalazły się w czołówce krajów Unii Europejskiej pod względem liczby uwolnionych pętli lokalnych.

Rysunek 15. Całkowita liczba uwolnionych pętli lokalnych we Włoszech w latach 2004 - 2007

Liczba uwolnionych pętli lokalnych we Włoszech



Źródło: ECTA Broadband Scorecard (1Q 2007)

Rozwój rynku hurtowego przekłada się również na rynek detaliczny. Z roku na rok dynamicznie wzrastała całkowita liczba łączy umożliwiających szerokopasmowy dostęp do Internetu - w marcu 2007 r. liczba linii szerokopasmowego dostępu do Internetu we Włoszech wyniosła 9,5 miliona (w porównaniu z 8,2 mln w październiku 2006 r. i 7 mln pod koniec 2005 r.).

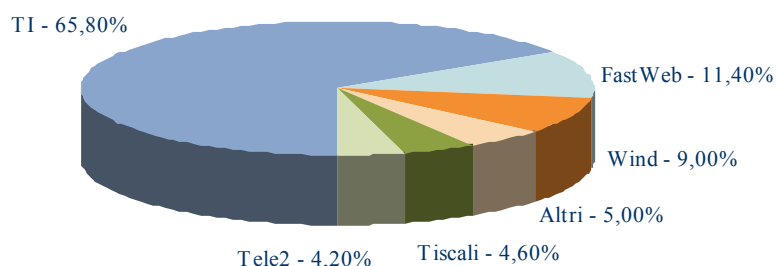
Jednak zdaniem AGCOM zastosowane regulacje nie były wystarczające, aby wyeliminować podstawowe problemy rozwoju rynku telekomunikacyjnego we Włoszech wynikające z pionowej integracji TI oraz braku alternatywnej technologii szerokopasmowego dostępu do Internetu innej niż xDSL (wobec braku alternatywnej infrastruktury dostępowej w postaci dostępu oferowanego przez operatorów sieci kablowych, rozwiązań bezprzewodowego dostępu szerokopasmowego czy dostępu za pomocą sieci światłowodowych pod koniec 2006 r. 96% wszystkich usług szerokopasmowych świadczonych było za pośrednictwem xDSL). Pomimo

⁴⁶ ECTA Broadband Scorecard stan na 1 kwartał 2007 r.

wzrostu konkurencji i pojawienia się pięciu silnych OA, Telecom Italia nadal utrzymywał dominującą pozycję na rynku dostępu szerokopasmowego.

Rysunek 16. Struktura rynku dostępu szerokopasmowego we Włoszech w marcu 2007 r.

Struktura rynku dostępu szerokopasmowego we Włoszech



Źródło: AGCOM Annual Report 2007

Dodatkowo regulator wyraził zaniepokojenie faktem, iż OA nadal zgłaszali liczne zastrzeżenia odnośnie działań prowadzonych przez Telecom Italia. Główne problemy konkurencyjne dotyczyły dyskryminacyjnych zachowań OZ, opóźnień w świadczeniu usług hurtowych oraz tempa wdrażania decyzji regulacyjnych. W ostatnich latach do AGCOM napływały liczne zawiadomienia dotyczące sporów pomiędzy OA a Telecom Italia w kwestii nierównego czy dyskryminującego traktowania i utrudnień w dostępie do sieci dostępowej TI. Poniżej wymienione zostały przykłady problemów zgłaszanych przez konkurentów TI, które skutkowały interwencjami ze strony AGCOM i włoskiego Urzędu Antymonopolowego, a także pozwami OA rozpatrywanymi przez sądy powszechne oraz nałożeniem kar finansowych na TI:

- Ustalanie wyższych opłat dla OA za korzystanie z zasobów sieci TI niż w przypadku wewnętrznych rozliczeń pomiędzy jednostkami wchodzącymi w skład grupy TI⁴⁷;
- Opóźnienia w udostępnianiu usług LLU⁴⁸;
- Wykorzystywanie informacji klienckich będących w posiadaniu departamentów sprzedaży TI do odzyskania byłych klientów, którzy podpisali umowy na świadczenie usług telekomunikacyjnych z innym operatorem (działania typu „winback”)⁴⁹;
- Utrudnianie użytkownikom zmiany dostawcy usług dostępu do internetu ADSL i VoIP (użytkownicy tych usług pragnąc zmienić dostawcę musieli wypowiedzieć umowę TI, pomimo iż regulator uprzednio usunął taki obowiązek na mocy decyzji)⁵⁰;

⁴⁷ Włoski urząd antymonopolowy nałożył na TI karę 20 mln EUR za wykorzystywanie dominującej pozycji na rynku hurtowego zakańczania połączeń w sieciach ruchomych poprzez pobieranie niższych opłat od jednostek biznesowych TI: <http://telecom-italia-news.newslib.com/story/2749-3224171/>

⁴⁸ Wyrok przeciwko TI w sprawie opóźnień w świadczeniu usług LLU: http://www.telegeography.com/cu/article.php?article_id=16432

⁴⁹ Wyrok sądu apelacyjnego w Mediolanie przeciwko TI w sprawie działania typu „winback”: <http://telecom-italia-news.newslib.com/story/2749-3222132/>

- Odrzucanie zamówień OA na hurtowe usługi odsprzedaży szerokopasmowego dostępu do Internetu⁵¹.

Zagadnienia związane z podziałem Telecom Italia ponownie stały się ważnym tematem dyskusji pod koniec 2006 r., kiedy to AGCOM zakończył analizy 18 rynków właściwych. Analizy te wykazały, że Telecom Italia zajmował dominującą pozycję na 14 rynkach detalicznych i hurtowych telefonii stacjonarnej, w tym na rynku detalicznych usług głosowych czy detalicznego szerokopasmowego dostępu do Internetu (w badanym okresie udział Telecom Italia na tych rynkach wynosił odpowiednio 70% i 67%);

W maju 2007 r. włoski regulator rozpoczął konsultacje publiczne na temat aspektów regulacyjnych dotyczących struktury stacjonarnych sieci dostępowych oraz perspektywy związanych z sieciami szerokopasmowymi nowej generacji⁵², których celem było dokonanie strategicznej oceny opcji regulacyjnych dotyczących dynamiki rozwoju stacjonarnej publicznej sieci telekomunikacyjnej (jak dotąd wyniki tych konsultacji nie zostały jeszcze upublicznione i nie jest znany ostateczny wynik tych rozważań).

W dokumencie tym za podstawową przyczynę słabego rozwoju rynku telekomunikacyjnego we Włoszech AGCOM ponownie uznał brak alternatywy dla „miedzianej” infrastruktury dostępowej Telecom Italia. W związku z powyższym infrastruktura ta stanowi tzw. „permanentne wąskie gardło” rozwoju konkurencji.

Rozważając skuteczność środków regulacyjnych przyjętych przez AGCOM (w tym podziału administracyjnego TI) w odniesieniu do czternastu rynków stacjonarnych regulator stwierdził, że zastosowane środki zaradcze są w stanie przynieść pożądane rezultaty na poziomie poszczególnych rynków, natomiast nie są w stanie skutecznie usunąć problemów strukturalnych wynikających z pionowej integracji TI.

Zdaniem AGCOM ze względu na brak możliwości zagwarantowania równości traktowania wszystkich OA oraz niewielkie perspektywy rozwoju rzeczywistej konkurencji opartej na infrastrukturze we Włoszech konieczne może się okazać wprowadzenie nowego narzędzia regulacyjnego w postaci podziału funkcjonalnego. Narzędzie to mogłoby stanowić środek zaradczy proporcjonalny do celu, jakim jest zagwarantowanie rzeczywistej konkurencji na rynku usług świadczonych w oparciu o stacjonarne sieci dostępowe.

Proponowana forma podziału funkcjonalnego zakłada wdrożenie wielu elementów modelu zastosowanego w Wielkiej Brytanii, a jej podstawę miałyby stanowić opisana w wcześniej zasada „*Equality of Input*”.

Wyprzedzając potencjalną decyzję regulatora, która mogłaby skutkować nakazaniem wprowadzenia funkcjonalnej separacji, 13 lutego 2008 r. Telecom Italia ogłosił utworzenie nowej jednostki biznesowej *Open Access* odpowiedzialnej za świadczenie usług dostępu do sieci TI, rozwój tej sieci i jej utrzymanie.

⁵⁰ Wyrok przeciwko TI w sprawie zmiany dostawcy usług ADSL i VoIP:

<http://telecom-italia-news.newslib.com/story/2749-3002033/>

⁵¹ Wyrok sądu apelacyjnego w Mediolanie przeciwko TI w sprawie odrzucania zamówień składanych przez Tele2:

<http://telecom-italia-news.newslib.com/story/2749-2905992/>

⁵² Delibera n. 208/07/CONS (http://www.agcom.it/provv/d_208_07_CONS/d_208_07_CONS_eng.htm)

3.4.2 Model separacji przyjęty we Włoszech

3.4.2.1 Stopień szczegółowości planu podziału

Przedstawiona przez AGCOM w dokumencie konsultacyjnym z maju 2007 r. propozycja funkcjonalnej separacji OZ zakłada wprowadzenie podziału na podstawie dobrowolnych zobowiązań tego operatora, zaakceptowanych przez AGCOM (w całości lub w wyniku porozumienia osiągniętego drogą negocjacji), lub obowiązków nałożonych jednostronną decyzją regulatora na operatora wyznaczonego jako SMP na podstawie analizy rynku.

Możliwość akceptacji dobrowolnych zobowiązań OZ została zagwarantowana na mocy artykułu 14-bis Ustawy nr 248 z sierpnia 2006 r.⁵³. Zgodnie z tym przepisem przedłożona propozycja wraz ze szczegółowymi obowiązkami wdrożona zostanie na podstawie decyzji wydanej przez AGCOM.

Wprowadzenie funkcjonalnej separacji w postaci obowiązków narzuconych przez regulatora możliwe byłoby dopiero po wprowadzeniu odpowiednich zmian legislacyjnych. Zgodnie z projektem AGCOM funkcjonalna separacja mogłaby stanowić jeden z obowiązków regulacyjnych wynikających z art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie. Zgodnie z dyrektywą w szczególnych przypadkach po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej regulator może nałożyć na operatora o znaczącej pozycji rynkowej inne obowiązki regulacyjne (tzw. „nietypowe obowiązki regulacyjne”) niż te określone w art. 9-13.

Bazując na zapisach Dyrektywy o dostępie, w trzecim kwartale 2007 r. włoski parlament rozpoczął prace legislacyjne zmierzające do wprowadzenia uregulowań pozwalających wdrożyć funkcjonalną separację TI jako nietypowy obowiązek regulacyjny na mocy poprawki do włoskiej ustawy o łączności elektronicznej. Natomiast pod koniec 2007 r. Telecom Italia przeprowadził wstępne rozmowy z regulatorem na temat dalszego podziału. Jednak prace nad podziałem zostały opóźnione ze względu na zmiany w strukturze właścicielskiej TI oraz wynikające z tego zmiany w zarządzie spółki, w związku z czym nie uchwalono jeszcze konkretnych wytycznych dla funkcjonalnej separacji.

Zgodnie z założeniami propozycji AGCOM bez względu na to, czy separacja przybrałaby formę narzuconych obowiązków czy dobrowolnych zobowiązań, Telecom Italia zostałby zmuszony do utworzenia oddzielnej jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie i rozwój sieci dostępowej (poprzez podejmowanie decyzji odnośnie tego, jakie inwestycje powinny zostać podjęte) oraz świadczenie usług hurtowych w oparciu o tą sieć. Jednocześnie OZ musiałyby zagwarantować, że wszyscy operatorzy (niezależnie, czy są to jednostki sprzedaży detalicznej TI, czy OA) otrzymują takie same usługi hurtowe i traktowani są zgodnie z zasadą EoI.

Propozycja AGCOM zakłada co następuje:

- Aktywa związane z siecią dostępową przeniesione zostaną do nowej JW, odpowiedzialnej za rozwój, zarządzanie i utrzymanie sieci dostępowej;

⁵³ Legge 4 agosto 2006, n. 248: <http://www.parlamento.it/leggi/062481.htm#conve>

- JW prowadziła będzie działalność pod nową marką, odrębną od pozostałych marek funkcjonujących w ramach działalności handlowej operatora zasiedziałego TI, dzięki czemu świadczone przez nią usługi cieszyłyby się większym zaufaniem OA;
- JW świadczyła będzie usługi hurtowe wszystkim operatorom zgodnie z założeniami zasady EoI;
- Pracownicy JW przeniesieni zostaną do odrębnej lokalizacji i nie będą mogli pracować dla pozostałych jednostek biznesowych TI;
- Premie dla pracowników JW (zwłaszcza dla kadry zarządzającej średniego i wyższego szczebla) muszą być przyznawane wyłącznie w związku z realizacją celów tej jednostki;
- Przyjęty zostanie kodeks postępowania, który regulować będzie postępowanie kadry zarządzającej;
- Systemy informatyczne wykorzystywane przez JW zostaną wydzielone tak, aby uniemożliwić dostęp innym jednostkom TI;
- Cele strategiczne JW muszą być odmienne od celów pozostałych części TI;
- JW będzie przygotowywać sprawozdania z transakcji prowadzonych z pozostałymi jednostkami TI;
- JW podlegać będzie kontroli zarządu, którego większość członków wybierze AGCOM. Rada nadzorcza odpowiadać będzie za przestrzeganie warunków podziału i zasady EoI (w przypadku naruszenia zobowiązań lub zasad podziału AGCOM będzie mógł nałożyć stosowne kary); oraz
- Funkcjonowanie JW podlegać będzie ciągłemu nadzorowi oraz corocznej kontroli prowadzonej przez niezależną firmę audytorską.

W lutym 2008 r. Telecom Italia przeprowadził zmiany w swojej strukturze organizacyjnej i powołał nowy pion odpowiedzialny za rozwój i zarządzania technologią i infrastrukturą dostępową – *Technology & Operations*. Celem reorganizacji jest zapewnienie większej przejrzystości działalności firmy, a także poprawa efektywności oraz jakości i innowacyjności świadczonych usług.

Włoski regulator odniósł się pozytywnie do działań operatora, jednak jednocześnie zapowiedział, że oczekuje na szczegółowe wytyczne odnośnie działalności JW.

19 czerwca 2008 r. Zarząd Telecom Italia zatwierdził i przedłożył AGCOM propozycję zobowiązań mających na celu rozwój rynku telekomunikacyjnego. W chwili obecnej nie wiadomo, czy regulator przyjmie tą propozycję. W sierpniu 2008 r. główni konkurenci Telecom Italia (Vodafone, Wind, Fastweb, Tiscali, BT Italia, Tele2, Colt Italia i Welcome Italia) wydali wspólne oświadczenie, w którym wyrazili niezadowolenie odnośnie zaproponowanych działań i zapowiedzieli przedłożenie AGCOM własnych propozycji.

3.4.2.2 *Forma prawna JW*

Wydzielona jednostka jest jedną z jednostek biznesowych Telecom Italia wchodzących w skład nowopowstałego pionu „*Technology & Operations*”. Jednostka nie ma własnej osobowości prawnej ani zarządu, podlega bezpośrednio zarządowi TI. Z założenia Open Access będzie działał całkowicie niezależnie od pozostałych jednostek biznesowych TI.

3.4.2.3 *Struktura organizacyjna JW*

Pion *Technology & Operations* podzielony jest na cztery departamenty:

- *Open Access* – odpowiedzialny za rozwój i utrzymanie infrastruktury dostępowej TI oraz świadczenie usług hurtowych przy wykorzystaniu tej infrastruktury;
- *Network* – nadzoruje technologiczny rozwój oraz utrzymanie sieci telekomunikacyjnej, odpowiedzialny jest m.in. za planowanie elementów technicznych oraz architektury sieci;
- *Information Technology* – odpowiedzialny za rozwój i zapewnienie sprawnego działania systemów IT Grupy TI;
- *Technical Infrastructure* – odpowiedzialny za zarządzanie infrastrukturą techniczną Grupy TI (w tym nieruchomości).

Wg TI rolą *Open Access* jest zagwarantowanie, że wszyscy operatorzy, w tym inne jednostki TI, otrzymają najwyższej jakości usługi, które spełnią oczekiwania rynku i będą całkowicie zgodne z wytycznymi włoskiego regulatora.

3.4.2.4 *Opis usług/produktów oferowanych przez JW*

W chwili obecnej nie wiadomo, jakie usługi świadczone będą przez Open Access, ponieważ jednostka ta nie rozpoczęła jeszcze działalności komercyjnej. Jednak można przypuszczać, że powinny się one przynajmniej częściowo pokrywać się z założeniami wynikającymi z propozycji AGCOM.

W dokumencie konsultacyjnym AGCOM wymienione zostały następujące usługi, które powinny być świadczone przez JW za pośrednictwem zarówno obecnej sieci, jak i sieci nowej generacji:

- Dostęp do kanalizacji i innych trudnych do powielenia elementów infrastruktury;
- Pełny i współdzielony dostęp do uwolnionej pętli lokalnej;
- WLR i BSA;
- Uwolnienie podpętli lokalnej i kolokacja w szafkach ulicznych; oraz
- Usługi „backhaul” od DSLAM do punktu dostępu OA (ang. *Point of Presence*).

Jednocześnie AGCOM rozważa wyłączenie usług BSA oraz usług „backhaul”, gdyż mogłyby to pozytywnie wpłynąć na rozwój konkurencji w oparciu o infrastrukturę zmuszając OA do inwestowania we własną infrastrukturę, aż do DSLAM (lub do szafki ulicznej w przypadku dostępu nowej generacji). Jednak takie rozwiązanie mogłoby się okazać nieproporcjonalne, gdyż mogłoby spowodować niepotrzebne (ekonomicznie nieuzasadnione) powielanie infrastruktury, takiej jak np. kanalizacja czy szafki uliczne.

3.4.2.5 ***Podział elementów infrastruktury telekomunikacyjnej między JW a pozostałe jednostki operatora***

TI dotychczas nie opublikował propozycji elementów sieci, którymi zarządzała będzie jednostka Open Access.

3.4.2.6 ***Sposoby ustalania cen za usługi hurtowe świadczone przez JW***

W dokumencie konsultacyjnym z maja 2007 r. AGCOM przedstawił następujące założenia odnośnie stawek za usługi hurtowe:

- Podejście oparte wyłącznie na zasadzie EoI byłoby odpowiednie w przypadku najbardziej innowacyjnych elementów sieci, w szczególności w odniesieniu do światłowodów. Wobec usług świadczonych za pomocą tych elementów sieci AGCOM nie planuje wprowadzać żadnych obowiązków cenowych, jednak operator musiałby zagwarantować, że będą one rzeczywiście świadczone na identycznych warunkach zarówno jednostkom biznesowym TI jak i OA. Jakikolwiek dyskryminacyjne traktowanie zostałyby poddane regulacjom *ex post* na mocy prawa konkurencji.
- Regulacje „*cost plus*” w stosunku do usług świadczonych na bazie sieci „miedzianej”, tj. zastosowanie podejścia opartego na orientacji kosztowej z dodatkowym procentowym narzutem kosztów ogólnych oraz stosowną stopą zwrotu od kapitału zaangażowanego.

3.4.2.7 ***Procedura migracji pomiędzy usługami/produktami świadczonymi przez JW***

Kwestie związane z migracją pomiędzy usługami świadczonymi przez JW nie zostały sprecyzowane ani w przedstawionej przez AGCOM koncepcji podziału funkcjonalnego, ani w propozycji przedłożonej w czerwcu przez Telecom Italia.

3.4.2.8 ***Zestawienie technicznych i organizacyjnych sposobów zapewnienia przez JW dostępu do oferowanych usług/produktów zapewniające równe traktowania OZ i OA***

W przedłożonej AGCOM propozycji zobowiązań TI przedstawił zestaw mechanizmów mających zagwarantować równość świadczenia usług hurtowych zarówno jednostkom wewnętrznym, jak i zewnętrznym oraz całkowitą przejrzystość procesów w sposób bardziej skuteczny niż dotychczas zastosowane środki.

Propozycja TI zawiera następujące działania:

- Utworzenie nowego procesu aktywacji usług hurtowych w celu zapewnienia całkowitej i weryfikowalnej równości ich świadczenia;
- Wyszukanie pracowników Open Access w kwestii nowych procesów;
- Wdrożenie nowego systemu wynagrodzeń oraz systemu motywacyjnego bezpośrednio powiązanego z parametrami jakościowymi sieci i świadczonych usług oraz stopniem zadowolenia użytkowników końcowych;
- Zapewnienie stałego nadzoru na procesem świadczenia usług;
- Zapewnienie przejrzystości informacji odnośnie jakości świadczonych usług oraz rozwoju sieci dostępowej; oraz
- Utworzenie nowego organu nadzoru odpowiedzialnego za weryfikację wypełniania zobowiązań.

Zdaniem Telecom Italia zaproponowane zobowiązania powinny wyeliminować przejawy dyskryminacyjnych zachowań sygnalizowanych w przeszłości przez regulatora i OA. Działania te powinny przyczynić się do wzrostu inwestycji oraz większej innowacyjności usługi i ofert rynkowych, a ostatecznie mogłyby doprowadzić do ograniczenia istniejących obowiązków regulacyjnych.

3.4.2.9 *Nadzór nad JW*

Propozycja Telecom Italia zawiera wytyczne dotyczące utworzenia specjalnego komitetu odpowiedzialnego za nadzorowanie JW i zapewnienie przejrzystości jej działania. Obecnie nie są jeszcze znane szczegółowe założenia odnośnie funkcji, jakie pełnić będzie ten organ. Wiadomo jedynie, że członkami komitetu będą zarówno przedstawiciele Telecom Italia, jak i osoby niezależne. Regulator będzie brał udział w procesie selekcji tych członków.

3.4.3 **Oczekiwane korzyści oraz zalety i wady z wprowadzenia separacji we Włoszech**

Proces wdrażania separacji we Włoszech rozpoczął się na początku 2008 r. W chwili obecnej nie można ocenić korzyści oraz wad i zalet wprowadzania separacji funkcjonalnej we Włoszech, gdyż sam proces podziału jest nadal we wstępnej fazie wdrożenia i nieznane są jeszcze jego efekty. Ponadto należy pamiętać, że oczekiwane przez AGCOM rezultaty dotyczą modelu separacji przedstawionego w dokumencie konsultacyjnym, a nie modelu, którego wdrożenie zainicjował TI (spójność obu modeli nie została do tej pory oceniona przez AGCOM).

Dokument konsultacyjny AGCOM przedstawiający propozycję podziału włoskiego OZ wymienia następujące oczekiwane **korzyści i zalety** funkcjonalnej separacji TI dla rynku telekomunikacyjnego:

- Ograniczenie antykonkurencyjnych zachowań TI wynikających z pionowej integracji operatora;

- Możliwość zagwarantowania rzeczywistej konkurencji w dostarczaniu produktów i usług w oparciu o stacjonarne sieci dostępne poprzez zapewnienie prawdziwie równego traktowania wewnątrz i na zewnątrz (jednostek wewnętrznych TI oraz OA);
- Poprawa jakości i dostępności usług hurtowych świadczonych na dokładnie takich samych warunkach zarówno jednostkom biznesowym TI, jaki i OA;
- Zwiększenie korzyści dla konsumentów w postaci szerszego zakresu i wyższej jakości świadczonych usług detalicznych, a także niższych cen;
- Zagwarantowanie większej pewności regulacyjnej oraz znaczne zmniejszenie liczby sporów pomiędzy operatorami, co może prowadzić do zwiększenia przyszłych inwestycji;
- Możliwość skoncentrowania przyszłych regulacji na obszarach, w których występują tzw. trwałe wąskie gardła ze względu na występowanie niezbędnej i trudnej do powielenia infrastruktury oraz stopniowego łagodzenia obowiązków regulacyjnych na rynkach detalicznych poprzez ewentualne usunięcie ograniczeń kontroli cen i zakazu tworzenia pakietów usług.

Natomiast do **wad** proponowanego modelu AGCOM zaliczył:

- Wzrost kosztów transakcyjnych, co w konsekwencji może doprowadzić do wzrostu kosztów usług hurtowych związanych z siecią dostępową, a zatem, w ostatecznym rozrachunku, do wzrostu cen końcowych pobieranych przez operatorów od użytkowników końcowych;
- Ryzyko ponownej monopolizacji rynku dostępu w wyniku zastosowania struktury zakładającej odizolowanie sieci dostępowej od reszty działań OZ;
- Ryzyko, że OA zostaną zniechęceni do inwestowania w zaawansowane technologie dostępu do sieci (światłowody, technologie VDSL).

3.4.4 Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji we Włoszech

Przeprowadzone przez włoskiego regulatora analizy możliwości wprowadzenia funkcjonalnej separacji Telecom Italia oraz przedłożenie włoskiemu parlamentowi propozycji zmian legislacyjnych, które pozwoliłyby na wdrożenie tej formy podziału, świadczą o tym, że AGCOM bardzo poważnie rozważa zastosowanie tego narzędzia regulacyjnego.

Na obecnym etapie można jedynie wskazać czynniki, które w największym stopniu przyczyniły się do rozpoczęcia procesu wprowadzania separacji funkcjonalnej we Włoszech, gdyż sam proces podziału jest nadal we wstępnej fazie wdrożenia i nieznane są jeszcze jego efekty.

Sytuacja, w której nie wiadomo było jakiego typu zmiany mogłyby zostać narzucone decyzją włoskiego regulatora, wywołała niepewność wśród udziałowców Grupy Telecom Italia i przyczyniła się do spadku cen akcji TI. Pragnąc ograniczyć negatywne skutki wynikające z niepewności odnośnie kształtu potencjalnych regulacji, Telecom Italia zdecydował się na wprowadzenie separacji na podstawie własnej propozycji (zaakceptowanej przez regulatora) i ogłosił utworzenie Open Access, nowej jednostki biznesowej odpowiedzialnej za świadczenie

usług dostępu do sieci TI. Tym samym wyprzedzając potencjalną decyzję AGCOM, która mogłaby skutkować nakazaniem wprowadzenia podziału funkcjonalnego na podstawie narzuconych przez regulatora wytycznych, operator ograniczył ryzyko dalszego spadku wartości rynkowej grupy.

Kluczowe czynniki sukcesu rozpoczęcia procesu wprowadzania separacji funkcjonalnej we Włoszech:

- Realna groźba nakazania separacji funkcjonalnej, której kształt zostałby narzucony przez regulatora, wynikająca z przeprowadzonej przez AGCOM analizy możliwości podziału Telecom Italia oraz przedłożenia włoskiemu parlamentowi propozycji zmian legislacyjnych, które pozwoliłyby na zastosowanie takiego narzędzia regulacyjnego;
- Ryzyko spadku wartości (cen akcji) firmy ze względu na brak pewności wśród udziałowców Grupy Telecom Italia odnośnie przyszłego kształtu regulacji;
- Chęć wprowadzenia separacji w formie zaproponowanej przez operatora.

3.5 Szwecja

W lutym 2007 r. szwedzki regulator PTS opublikował dokument zawierający wytyczne strategii rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu w Szwecji⁵⁴. W dokumencie tym regulator stwierdził, iż „na mocy obecnej ustawy o łączności elektronicznej (*EkomL*) istnieje ograniczona możliwość nałożenia jakiegokolwiek formy separacji jako środka regulacyjnego na rynku telekomunikacji”. Jednocześnie jednak: „Zdaniem PTS istniały powody, aby szwedzki ustawodawca zbadał możliwość wprowadzenia takiego środka do szwedzkiego prawa, np. w ramach ustawy *EkomL*, w szczególności jeżeli TeliaSonera nie przeprowadzi dobrowolnego podziału o szerszym zakresie niż obecnie istniejący”.

Deklaracje PTS stanowiły realną groźbę wprowadzenia funkcjonalnej separacji TeliaSonera na mocy obowiązującej ustawy. Aby uniknąć obowiązkowego podziału na warunkach narzuconych przez regulatora, 1 stycznia 2008 r. TeliaSonera postanowiła ustanowić wydzieloną jednostkę odpowiedzialną za infrastrukturę – TeliaSonera Skanova Access AB – odpowiedzialną za sprzedaż usług dostępu do infrastruktury miedzianej na takich samych warunkach wszystkim operatorom działającym na szwedzkim rynku telekomunikacyjnym, w tym jednostkom biznesowym TeliaSonera.

Mimo wszystko szwedzki rząd nie zrezygnował z planów nadania PTS uprawnień umożliwiających nałożenie obowiązku funkcjonalnej separacji OZ. W połowie stycznia 2008 r. propozycja poprawek w ustawie o łączności elektronicznej przesłana została do rady ustawodawczej. Propozycja ustawy pt. „*Funktionell separation för bättre bredbandskonkurrens*”⁵⁵ została uchwalona w marcu i weszła w życie w lipcu 2008 r. Zgodnie z zapisami ustawy PTS zyskuje uprawnienia, aby nałożyć obowiązek separacji funkcjonalnej w

⁵⁴ Proposed Broadband Strategy for Sweden:

<http://www.pts.se/en-gb/Documents/Reports/Internet/2007/Proposed-Broadband-Strategy-for-Sweden---PTS-ER-20077/>

⁵⁵ Informacja przedstawiona przez szwedzkiego regulatora PTS:

<http://www.pts.se/sv/Bransch/Telefoni/Funktionell-separation/>

celu zwiększenia konkurencji na rynku szerokopasmowego dostępu do Internetu. PTS może podjąć taką decyzję w sytuacji, gdy uzna, że operator dominujący nadal (pomimo zastosowania innych regulacji) wykorzystuje swoją przewagę nad innymi operatorami na rynku (np. poprzez ograniczenie możliwości wglądu w swoją działalność). Regulator zyskuje również prawo zatwierdzania dobrowolnych zobowiązań operatora z zakresu podziału funkcjonalnego w drodze decyzji. Podjęcie przez PTS decyzji w sprawie podziału funkcjonalnego poprzedzone zostanie analizami w celu zbadania warunków panujących na wybranych rynkach właściwych. PTS planuje przeprowadzić nowe analizy rynków 11 i 12 w drugiej połowie 2008 r.

3.5.1 Powody wprowadzenia separacji

Przeprowadzona przez szwedzkiego regulatora w 2006 r. analiza rynku usług szerokopasmowych wykazała dwa główne zjawiska świadczące o stanie rynku:

- Zdaniem PTS według stanu na czerwiec 2006 r. znacząca liczba obywateli Szwecji pozostawała bez dostępu do usług szerokopasmowych (według danych PTS 136 000 gospodarstw domowych i firm nie ma dostępu do istniejącej lub planowanej infrastruktury umożliwiającej szerokopasmowy dostęp do Internetu o wymaganych przez PTS parametrach)⁵⁶;
- W tym samym czasie niemal połowa indywidualnych użytkowników szerokopasmowego dostępu do Internetu korzystać mogła wyłącznie z oferty TeliaSonera (innymi słowy brak było możliwości wyboru dostawcy usług dla tej części społeczeństwa).

Przeprowadzona w lutym 2007 r. kolejna analiza wykazała brak komercyjnego charakteru relacji handlowych między TeliaSonera a pozostałymi przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, korzystającymi z usług hurtowych TS. Wówczas po raz pierwszy regulator poddał pod dyskusję temat separacji funkcjonalnej OZ jako sposobu na zapewnienie równego traktowania operatorów korzystających z dostępu do sieci TeliaSonera na potrzeby świadczenia detalicznych usług szerokopasmowego dostępu do Internetu. W ówczesnych okolicznościach brak było jednakże podstaw prawnych do nałożenia obowiązku podziału funkcjonalnego operatora, co więcej w szwedzkim prawie telekomunikacyjnym brakowało transpozycji art. 8 (3) Dyrektywy o dostępie, który mówi o możliwości zastosowania przez regulatora „innych środków regulacyjnych” w „wyjątkowych okolicznościach”.

W związku z powyższym w kwietniu 2007 r. szwedzki parlament (*Riksdag*) zlecił PTS przeprowadzenie analiz ukierunkowanych m.in. na zdiagnozowanie ewentualnych przesłanek rynkowych do wprowadzenia separacji oraz przedstawienie propozycji stosowanych zmian legislacyjnych, które umożliwiłyby PTS nałożenie na TeliaSonera obowiązku separacji funkcjonalnej. W czerwcu 2007 r. szwedzki regulator przedstawił raport „*Improved broadband competition through functional separation. Statutory proposal for non-discrimination and openness in the local loop*”, w którym zaprezentował wyniki przeprowadzonych analiz rynkowych, w tym wnioski odnośnie antykonkurencyjnej postawy TeliaSonera, oraz propozycje zmian do szwedzkiego prawa telekomunikacyjnego.

⁵⁶ Informacja przedstawiona przez szwedzkiego regulatora PTS:
<http://www.pts.se/en-gb/Documents/Reports/Internet/2007/Proposed-Broadband-Strategy-for-Sweden---PTS-ER-20077/>

Analizy rynkowe wykazały, że na detalicznym rynku szerokopasmowego dostępu do Internetu najbardziej powszechną technologią dostępu wśród użytkowników domowych i przedsiębiorców jest xDSL (na koniec 2006 r. udział tej technologii wyniósł 65 procent). W niektórych częściach kraju istnieją alternatywne sieci dostępowe, takie jak sieci telewizji kablowych czy światłowodowe sieci LAN (ich udział wyniósł odpowiednio 19 i 15 procent). Jednak znajdują się one głównie na obszarach geograficznych, gdzie realizację takich inwestycji uznano za komercyjnie uzasadnioną i w dużej mierze powielają istniejącą miedzianą sieć dostępową.

Punktem wyjścia do sformułowania przez PTS strategii rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu było stwierdzenie, że głównym celem polityki regulacyjnej jest zapewnienie wszystkim abonentom korzyści (m.in. w postaci korzystnych cen i wysokiej jakości) z tytułu rozwoju usług szerokopasmowego dostępu do Internetu. Zapewnienie tych korzyści możliwe jest przede wszystkim poprzez stworzenie odpowiednich warunków do rozwoju efektywnej konkurencji. Do odpowiednich warunków regulator zaliczył m.in. przejrzyste i przewidywalne zasady współpracy z OZ, który świadczy dostęp do własnej infrastruktury.

W przedstawionym raporcie PTS ustosunkował się do skuteczności dotychczasowych regulacji w tworzeniu warunków rozwoju efektywnej konkurencji. W opinii regulatora narzędzia regulacyjne *ex post* były w stanie zaadresować wybrane zachowania antykonkurencyjne TeliaSonera w konkretnych sytuacjach współpracy z konkretnym operatorem. Sąd antymonopolowy mógł wydać wyrok zakazujący danej praktyki, ale nie był w stanie wyeliminować trwałych skłonności TS do dyskryminowania pozostałych przedsiębiorców telekomunikacyjnych względem własnej sprzedaży usług detalicznych.

Zdaniem regulatora zastosowane obowiązki w ramach regulacji *ex ante*, w tym obowiązek w zakresie zapewnienia dostępu do sieci TeliaSonera, niedyskryminacji, prowadzenia rachunkowości regulacyjnej, przygotowania oferty ramowej, jak i regulacje cenowe również nie wyeliminowały wszystkich problemów występujących na rynku telekomunikacyjnym.

Doświadczenie z prowadzonych przez PTS działań nadzorczych pokazuje, że potrzeba nadzoru w zakresie dostępu do stacjonarnej sieci dostępowej nie zmalała, a identyfikowane problemy często się powtarzały. Problemy te zostały przez PTS sklasyfikowane w następujących kategoriach:

- Przewaga informacyjna OZ;
- Dyskryminacyjne postępowanie względem OA; oraz
- Brak motywacji do przestrzegania regulacji.

Na podstawie wniosków OA o przeprowadzenie przez PTS postępowań kontrolnych wobec potencjalnych działań antykonkurencyjnych TeliaSonera oraz analiz przeprowadzonych przez PTS z własnej inicjatywy regulator stwierdził, iż występują utrzymujące się problemy w rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Szwecji, wynikające z dyskryminacyjnej postawy TeliaSonera. Jako przyczynę takiej postawy PTS wskazał skłonności (wynikające z pionowej integracji operatora) i możliwości (wynikające z kontroli nad trudną do powielenia

infrastrukturą) TeliaSonera do faworyzowania sprzedaży własnych usług detalicznych kosztem świadczenia usług hurtowych pozostałym operatorom.

Analiza potencjalnych praktyk antykonkurencyjnych TeliaSonera przeprowadzona przez PTS dotyczyła dwóch rynków – kluczowych z punktu widzenia rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu: rynku świadczenia usługi BSA i rynku świadczenia usługi LLU przez TeliaSonera. W toku przeprowadzonych analiz szwedzki regulator wskazał następujące przykłady praktyk antykonkurencyjnych stosowanych przez TS przy świadczeniu usługi LLU:

- Odmowa kolokacji w danej lokalizacji;
- Odmowa przez TeliaSonera wpuszczenia pracowników technicznych OA na teren obiektów TS w celu obsługi awarii;
- Krótsze terminy realizacji usług dla własnych klientów detalicznych niż dla OA świadczących usługi detaliczne w oparciu o LLU (np. usługi aktywacji łącza, przenoszenia numeru do innej lokalizacji czy migracji z łącza ISDN na łącze xDSL);
- Planowanie rozbudowy central telefonicznych przygotowywane było według własnych potrzeb TS – rozbudowa nie uwzględniała zapotrzebowania na powierzchnię wynikającego z zamówień na kolokację składanych przez OA;
- Brak równości w dostępie do informacji (TS posiada dostęp do skomplikowanych systemów informacyjnych i wsparcia operacyjnego, do których nie mają dostępu inni operatorzy);
- Brak równości w terminach realizacji migracji klientów – abonenci rezygnujący z usług TeliaSonera na rzecz innego operatora musieli liczyć się z dłuższym czasem realizacji usługi niż klienci pozyskiwani przez TS;
- Narzucanie przez TeliaSonera warunków współpracy – np. operatorzy chcący usunąć urządzenia PCM z danego łącza abonenckiego zmuszeni byli wnioskować do TS o wydanie zgody na realizację tej czynności oraz zaakceptować narzucone przez TS warunki cenowe i warunki w zakresie terminu realizacji takiej czynności; system przyjmowania zamówień na usługi hurtowe był zaprojektowany i wdrożony samodzielnie przez TS (w zakresie kształtu i funkcjonalności) bez uwzględnienia sugestii OA;
- Nadmierne przedłużanie procedur negocjacji warunków dostępu do infrastruktury.

Wyniki tych analiz doprowadziły do pewnych działań naprawczych ze strony TeliaSonera, np. w zakresie skrócenia czasu realizacji migracji abonentów. Jednak działania te nie wyeliminowały strukturalnych problemów w rozwoju konkurencji. Podstawowym wnioskiem płynącym z analiz przeprowadzonych przez szwedzkiego regulatora było stwierdzenie, że rynek dostępu do pętli abonenckiej charakteryzuje się brakiem równego traktowania wszystkich podmiotów oraz niewystarczającą przejrzystością, dodatkowo utrudniającą weryfikację wypełniania obowiązku niedyskryminacji.

Wyniki przeprowadzonych analiz dla rynku świadczenia przez TeliaSonera usług BSA potwierdziły antykonkurencyjną postawę operatora – regulator stwierdził, że na tym rynku występują podobne zachowania dyskryminacyjne ze strony TS co na rynku świadczenia LLU⁵⁷.

Antykonkurencyjna postawa TeliaSonera w połączeniu z przewagą informacyjną nad pozostałymi operatorami oraz brakiem efektywności postępowań sądowych generowały ryzyko biznesowe dla OA w postaci niepewności co do warunków współpracy z TS. To z kolei znajdowało swoje odzwierciedlenie w ograniczonych inwestycjach przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Zdaniem PTS⁵⁸ sytuacja taka nie tylko stwarzała ryzyko niezapewnienia efektywnej konkurencji, ale również nie tworzyła korzystnych warunków do rozwoju inwestycji, innowacji i wzrostu w sektorze usług szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Zdaniem PTS separacja funkcjonalna jest w stanie zaadresować i rozwiązać problemy wynikające z dyskryminacyjnej postawy TeliaSonera i przyczynić się do ukształtowania się sprawnie funkcjonującego rynku hurtowych usług szerokopasmowego dostępu do Internetu. W opinii szwedzkiego regulatora tylko separacja może wyeliminować skłonności i możliwości pionowo zintegrowanego operatora do nadużywania swojej pozycji wynikającej z kontroli nad trudną do powielenia infrastrukturą telekomunikacyjną. Nadużywanie tej pozycji prowadziło do zachowań antykonkurencyjnych TS względem pozostałych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. PTS stał na stanowisku, że ich eliminacja przyczyni się do wygenerowania korzyści dla użytkownika końcowego w postaci upowszechnienia dostępu do usług szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz zapewnienia większej swobody wyboru ich dostawcy.

Szwedzki regulator argumentował zasadność wprowadzenia separacji funkcjonalnej do katalogu narzędzi regulacyjnych powołując się również na proporcjonalność tego środka w adresowaniu kwestii równości dostępu do zasobów sieciowych OZ oraz stosowanie tego rozwiązania również przez inne kraje (Wielka Brytania).

Zdaniem szwedzkiego regulatora wprowadzenie funkcjonalnej separacji TeliaSonera przyczyni się do:

- Wzrostu korzyści dla użytkowników końcowych wynikających z większego wyboru oraz poprawy jakości usług oferowanych przez operatorów innych niż TS;
- Możliwej redukcji wpływu regulatora na działania TS (potencjalna deregulacja na wybranych rynkach);
- Lepszego wykorzystania istniejących środków zaradczych w celu świadczenia usług LLU i Bitstream Access; oraz
- Wzrostu przejrzystości warunków inwestowania w nowe usługi i innowacje technologiczne.

Raport podsumowujący przesłanki rynkowe wprowadzenia separacji funkcjonalnej TeliaSonera wraz z rekomendacjami stosownych poprawek do szwedzkiego prawa telekomunikacyjnego,

⁵⁷ Dokument PTS „Improved broadband competition through functional separation. Statutory proposal for non – discrimination and openness in the local loop” z 17 czerwca 2007 r.

⁵⁸ *ibid.*

które umożliwiłyby regulatorowi nałożenie obowiązku podziału OZ (jak również przyjęcie dobrowolnych działań OZ w zakresie podziału funkcjonalnego), został przedstawiony parlamentowi szwedzkiemu. W międzyczasie z dniem 1 stycznia 2008 r. TeliaSonera dobrowolnie wprowadziła separację funkcjonalną, powołując nową jednostkę odpowiedzialną za świadczenie usług w oparciu o LLU, TeliaSonera Skanova Access AB.

18 marca 2008 r. rząd Szwecji podjął decyzję odnośnie kształtu nowelizacji prawa telekomunikacyjnego na podstawie propozycji przedstawionej przez PTS. Zmiany do ustawy zostały uchwalone przez szwedzki parlament na początku czerwca 2008 r., a weszły w życie z dniem 1 lipca 2008 r. W najbliższych miesiącach PTS prawdopodobnie przeprowadzi odpowiednie analizy rynków właściwych w celu ustalenia zasadności zastosowania podziału funkcjonalnego. Podjęcie decyzji w sprawie podziału będzie poprzedzone uzyskaniem zgody Komisji Europejskiej. Określenie wytycznych w zakresie podziału TeliaSonera mogłoby zatem potencjalnie nastąpić w 2009 r.

3.5.2 Model separacji przyjęty w Szwecji

3.5.2.1 Stopień szczegółowości planu podziału

Nowe zapisy ustawy o łączności elektronicznej nadają PTS uprawnienia, aby nakazać operatorowi świadczącemu zarówno usługi hurtowe, jak i detaliczne oraz wyznaczonemu jako SMP na rynku 11 i 12 wydzielenie działalności związanej ze świadczeniem usług dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej. Jednostki biznesowe odpowiedzialne za zarządzanie, obsługę oraz świadczenie dostępu do miedzianej infrastruktury dostępowej zostaną odseparowane od pozostałej działalności operatora, w szczególności od funkcji związanych ze sprzedażą, aby umożliwić wszystkim podmiotom dostęp do „miedzianej sieci dostępowej” na równych warunkach. Jednocześnie zapisy te pod żadnym pozorem nie oznaczają, że operator dominujący, obecnie TeliaSonera AB, zostanie zmuszony do fizycznego przekazania elementów sieci dostępowej do specjalnie utworzonej spółki.

Zdaniem PTS, aby osiągnąć zamierzone efekty, obowiązek podziału funkcjonalnego powinien uwzględniać szereg kwestii związanych z materialnym i organizacyjnym rozgraniczeniem działalności JW i pozostałych jednostek OZ.

W tym celu regulator określił, jakie aktywa powinny znaleźć się pod kontrolą JW, aby umożliwić jej świadczenie usług dostępu do infrastruktury na równych zasadach na rzecz wszystkich operatorów. Następnie zaproponował zmiany organizacyjne, które jego zdaniem powinny spowodować, że funkcjonalnie odseparowana jednostka stanie się jednostką niezależną i autonomiczną z jasno wytyczonym rozgraniczeniem od pozostałych części organizacji operatora dominującego.

W raporcie opracowanym przez PTS znalazły się jedynie ogólne wytyczne określające model podziału OZ, składające się z następujących elementów:

- Funkcjonalne wydzielenie jednostki świadczącej LLU i BSA oraz usługi towarzyszące (w tym usługi oparte na technologii FTTC);
- Ustanowienie odrębnej osobowości prawnej dla nowej jednostki;

- Zapewnienie niezależności nowej jednostki od TeliaSonera, m.in. w drodze wytycznych co do zasad powoływania zarządu spółki oraz kompetencji organu nadzoru;
- Konieczność zapewnienia tzw. „chińskich murów” w zakresie: wymiany informacji między JW a strukturami TS, warunków zatrudnienia w JW oraz wdrożonego w niej systemu motywacyjnego dla pracowników; oraz
- Podział systemów IT.

1 stycznia 2008 r. TeliaSonera podjęła decyzję odnośnie utworzenia nowej spółki odpowiedzialnej za obsługę sieci szkieletowej i dostępowej OZ. Zadaniem spółki jest zapewnienie równego dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej wszystkim operatorom, w tym TeliaSonera.

3.5.2.2 *Forma prawna JW*

Zgodnie z propozycją PTS status prawny JW musi być określony w decyzji o obowiązku podziału funkcjonalnego. W przypadku zastosowania tego środka zaradczego funkcje i działalność wykonywane przez funkcjonalnie odseparowaną jednostkę powinny być rozdzielone organizacyjnie poprzez ustanowienie nowej jednostki biznesowej w ramach istniejącej organizacji lub poprzez ustanowienie odrębnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Powołany przez regulatora zespół badawczy stwierdził, że najlepszym rozwiązaniem byłoby, aby JW stanowiła osobny podmiot prawny w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, gdyż takie rozwiązanie zagwarantuje jej niezależność i autonomię. Wynika to z faktu, że obowiązujące w Szwecji przepisy prawne regulujące działalność spółek z ograniczoną odpowiedzialnością określają szereg formalnych wymogów dotyczących m.in. prowadzenia księgowości oraz audytu i niezależności, które powinny stanowić uzupełnienie oraz wzmocnienie obowiązku podziału funkcjonalnego.

Propozycja PTS zakłada również, że regulator będzie miał możliwość nałożenia wymagań w zakresie kompetencji i składu zarządu JW. Główna zasada stanowić będzie, że członek zarządu nie może być jednocześnie członkiem zarządu, dyrektorem naczelnym lub upoważnionym sygnatariuszem w innej spółce lub innym podmiocie prawnym wchodzącym w skład tej samej grupy kapitałowej.

Powołana 1 stycznia 2008 r. przez TeliaSonera jednostka – TeliaSonera Skanova Access AB jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością kierowaną przez własny zarząd. Jedynym właścicielem spółki jest TeliaSonera AB. TS Skanova Access prowadzi działalność całkowicie niezależnie od jednostek biznesowych TeliaSonera świadczących usługi na rzecz użytkowników końcowych.

3.5.2.3 *Struktura organizacyjna JW*

Spółka TS Skanova Access AB zatrudnia około 700 osób rozmieszczonych w 17 biurach na terenie Szwecji. W pierwszym półroczu 2008 r. powołane zostały osoby odpowiedzialne za rozwój następujących funkcji:

- Finanse;
- Zarządzanie Zasobami Ludzkimi;
- Infrastruktura i Rozwój;
- Obsługa i wsparcie klientów (ang. *Customer Support*);
- Rozwój działalności (ang. *Business Development*);
- Zarządzanie produktami/usługami;
- Marketing i Sprzedaż;
- Komunikacja i PR.

3.5.2.4 **Opis usług/produktów oferowanych przez JW**

Skanova Access świadczyć będzie usługi dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej obejmujące „miedzianą” sieci dostępowej, światłowody oraz kanalizację na rzecz wszystkich operatorów w Szwecji, w tym TeliaSonera.

JW odpowiedzialna będzie m.in. za świadczenie usług dostępu do lokalnej pętli abonenckiej, w tym: dostęp do łączy miedzianych i niezbędnych urządzeń; dzierżawę przestrzeni lub sal kolokacyjnych w budynkach centrali lokalne, kabli wewnętrznych i zewnętrznych oraz utrzymanie.

3.5.2.5 **Podział elementów infrastruktury telekomunikacyjnej między JW a pozostałe jednostki operatora**

Zgodnie z propozycją przedstawioną przez PTS elementy infrastruktury, które powinny podlegać JW zostaną określone w wyniku analizy rynku. W przypadku stwierdzenia konieczności nałożenia obowiązku podziału funkcjonalnego regulator w drodze decyzji wyznaczy minimalny i maksymalny zakres elementów sieci, które mogą i powinny być zarządzane przez JW i służyć do świadczenia usług.

Jednocześnie regulator podkreśla, że JW powinna zarządzać wszystkimi (istniejącymi i nowo utworzonymi) aktywami związanymi z pętlą lokalną i służącymi do świadczenia usług LLU oraz urządzeniami towarzyszącymi (ang. *associated facilities*) wykorzystywanymi do świadczenia usług objętych właściwymi regulacjami o dostępie. Zatem funkcjonalnie odseparowana jednostka powinna obejmować przynajmniej rynek LLU oraz aktywa towarzyszące, w tym światłowody doprowadzane do skrzynki (ang. *FTTC*).

Dodatkowo zdaniem PTS ze względu na występowanie znaczących problemów rozwoju konkurencji na rynku JW potencjalnie powinna również obejmować Bitstream Access oraz aktywa towarzyszące tej usłudze.

3.5.2.6 **Sposoby ustalania cen za usługi hurtowe świadczone przez JW**

Regulator ustala opłaty dla usługi LLU w oparciu o dane wyjściowe uzyskane z modelu hybrydowego. Dane wynikające z modelu top-down operatora wyznaczonego jako SMP weryfikowane są poprzez uzgodnienie ich z modelem bottom-up dla efektywnie działającego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Dodatkowo dane przekazywane przez operatora są weryfikowane przez regulatora za pomocą benchmarków z innych krajów oraz przy wykorzystaniu informacji pozyskanych z rynku.

Uzyskiwany z modelu hybrydowego koszt wprowadzany jest jako opłata do oferty ramowej. TeliaSonera ma prawo zgłaszać swoje uwagi do wyników modelu.

3.5.2.7 **Procedura migracji pomiędzy usługami/produktami świadczonymi przez JW**

Przedstawiona przez PTS propozycja podziału funkcjonalnego nie omawia kwestii związanych z migracją pomiędzy usługami świadczonymi przez JW.

3.5.2.8 **Zestawienie technicznych i organizacyjnych sposobów zapewnienia JW dostępu do oferowanych usług/produktów zapewniających równe traktowanie OZ i OA**

Wytyczne szwedzkiego regulatora odnośnie technicznych i organizacyjnych metod zapewnienia równego traktowania wszystkich operatorów są dość ogólne, a zastosowane podejście bazuje na założeniach brytyjskiego modelu Openreach. Propozycja PTS zakłada ustalanie granic (tzw. „chińskich murów”) pomiędzy JW a innymi częściami grupy OZ. Granice te powinny dotyczyć przede wszystkim wymiany informacji, warunków zatrudnienia oraz systemów motywacyjnych.

Niezależność JW oraz równość traktowania wszystkich operatorów niezależnie czy są oni jednostkami wewnętrznymi OZ, czy OA, powinna zostać zapewniona poprzez ustanowienie zasad postępowania zapisanych w kodeksie praktyk. Wymiana informacji pomiędzy JW a innymi jednostkami grupy OZ musi odbywać się w oparciu o jasne przepisy określające sytuacje, w których informacje mogą być przekazywane. Zakaz wymiany informacji powinien dotyczyć przede wszystkim:

- Poufnych danych dotyczących działalności spółki (chyba, że mogą zostać przekazane wszystkim klientom – zarówno jednostkom wchodzącym w skład grupy OZ, jak i OA); oraz
- Danych klientów (informacje te mogłyby być przekazywane jedynie po uzyskaniu zgody tych klientów).

Aby zagwarantować przestrzeganie wymogów związanych z niezależnością i równym traktowaniem, konieczne jest odpowiednie rozdzielenie oraz właściwe zmotywowanie pracowników JW do wykonywania prac wyłącznie na rzecz funkcjonalnie wydzielonej jednostki. W tym celu należy zapewnić, aby pracownicy JW nie mogli być jednocześnie zatrudnieni w innej jednostce wchodzącej w skład grupy. Dodatkowym środkiem byłoby ustanowienie systemu wynagrodzeń w całości opartego na wynikach osiągniętych przez JW. Takie działania pozwoliłyby zminimalizować ryzyko wystąpienia u pracowników konfliktu pomiędzy interesami grupy OZ a interesami JW.

Dodatkowo przy nakładaniu obowiązku separacji PTS przewiduje nakazanie wyodrębnienia systemów związanych z działalnością prowadzoną przez funkcjonalnie wydzieloną jednostkę, w tym systemów informatycznych, systemów wsparcia (ang. *customer support*), systemów zamówień, systemów rachunkowości czy systemów operacyjnych. Celem tego kroku jest zagwarantowanie równego traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych poprzez zapewnienie takich samych warunków dostępu do informacji dla klientów. Ponadto separacja systemów informatycznych jest istotna ze względu na możliwość zagwarantowania niezależności JW w stosunku do innych części wchodzących w skład grupy operatora zasiedziałego. PTS podkreślił, że zakres obowiązków w dziedzinie separacji systemów wymagać będzie przeprowadzenia dalszej szczegółowej analizy, ponieważ konieczne jest uwzględnienie dodatkowych aspektów związanych z wdrożeniem, takich jak horyzont czasowy oraz koszty separacji.

3.5.2.9 *Nadzór nad JW*

Według propozycji przedstawionej przez szwedzkiego regulatora PTS instytucja nadzoru wdrażania funkcjonalnej separacji w Szwecji powinna odzwierciedlać jednostkę Equality of Access Board (EAB) powołaną do kontroli Openreach w Wielkiej Brytanii. Członkowie tego organu mianowani będą przez zarząd JW po konsultacji z regulatorem. W jego skład wchodzić mają przynajmniej trzy osoby, a większość stanowić mają niezależni od TeliaSonera eksperci w dziedzinie telekomunikacji.

Zgodnie z założeniami PTS obowiązki pełnione przez szwedzki EAB obejmować mają:

- Nadzorowanie procesu wdrażania podziału funkcjonalnego;
- Kontrolę zgodności działań podejmowanych przez JW z zobowiązaniami;
- Przyjmowanie skarg i zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości we wdrożeniu zobowiązań wynikających z podziału oraz wydawanie zaleceń zmierzających do ich usunięcia; oraz
- Przedkładanie PTS okresowych raportów dotyczących procesu wdrażania podziału funkcjonalnego oraz naruszeń przyjętych zobowiązań.

W miarę potrzeby wykonanie zobowiązań monitorowane będzie również przez PTS z własnej inicjatywy. W przypadku stwierdzenia ich niewykonania lub w przypadku stwierdzenia naruszeń regulator będzie miał możliwość nałożenia kar pieniężnych. Dodatkowo, zgodność podejmowanych przez TeliaSonera działań będzie raz w roku kontrolowana przez niezależnego audytora.

W kwietniu 2008 r. TeliaSonera podjęła decyzję o utworzeniu niezależnego organu nadzoru EAB i powołała jego dwóch niezależnych członków. Rolę prezesa oraz trzeciego członka EAB pełnił będzie dotychczasowy dyrektor audytu wewnętrznego TeliaSonera.

3.5.2.10 *Wady i zalety separacji w Szwecji*

Na obecnym etapie możliwe jest jedynie przedstawienie zakładanych przez szwedzkiego regulatora zalet i wad wdrożenia podziału TeliaSonera, gdyż dotyczą one założeń

zaproponowanego przez PTS modelu separacji funkcjonalnej, a nie modelu obecnie wdrażanego z inicjatywy operatora.

Na podstawie informacji przedstawionych przez PTS w dokumencie z czerwca 2007 r. zidentyfikować można następujące zalety i wady opracowanego przez szwedzkiego regulatora modelu separacji funkcjonalnej:

Zalety

- Potencjalna eliminacja problemów w rozwoju konkurencji na rynku poprzez zapewnienie równego traktowania wszystkich operatorów (zarówno OA, jak i TeliaSonera) w ramach świadczenia usług LLU;
- Lepsze warunki konkurencji dla OA wynikające z umożliwienia im skutecznego wykorzystania istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej;
- Brak przepływu informacji pomiędzy jednostkami świadczącymi usługi na poszczególnych rynkach w wyniku wprowadzenia odpowiednich procedur wewnętrznych, tzw. „chińskich murów”;
- Transparentność i przewidywalność dla uczestników rynku, co w konsekwencji powinno przyczynić się do ograniczenia liczby potencjalnych sporów i konfliktów prawnych oraz umożliwić OA dokonywanie skutecznych inwestycji we własną infrastrukturę i świadczenie innowacyjnych usług.

Wady

- Konieczność poniesienia przez OZ znacznych kosztów związanych z wdrożeniem JW, w tym kosztów usprawnień organizacyjnych;
- Potencjalne koszty w postaci utraty efektywności ze względu na brak możliwości wykorzystania efektu synergii występującego w przypadku zintegrowanej pionowo struktury (w wyniku podziału JW będzie musiała zduplikować i skoordynować działania pewnych funkcji dotychczas prowadzonych w ramach całej grupy TS).

3.5.3 Oczekiwane korzyści z wprowadzenia separacji w Szwecji

Proces wdrażania separacji w Szwecji rozpoczął się na początku 2008 r. W chwili obecnej można jedynie wskazać potencjalne korzyści, które zdaniem szwedzkiego regulatora mogą zostać osiągnięte dzięki wprowadzaniu separacji funkcjonalnej w Szwecji. Należy pamiętać, że podział wdrażany jest z inicjatywy TeliaSonera, a jego założenia nie były przedkładane PTS do akceptacji, w związku z czym jego rezultat może okazać się różny od założonego przez regulatora.

W czerwcu 2007 r. szwedzki regulator przedstawił raport „*Improved broadband competition through functional separation. Statutory proposal for non-discrimination and openness in the local loop*”, w którym zaprezentował wyniki przeprowadzonych analiz rynkowych, w tym potencjalne korzyści z wprowadzenia separacji.

W opinii szwedzkiego regulatora podstawową korzyścią wdrożenia podziału funkcjonalnego jest to, że powinien on zaadresować i rozwiązać problemy wynikające z dyskryminacyjnej postawy TeliaSonera i przyczynić się do ukształtowania się sprawnie funkcjonującego rynku hurtowych usług szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Zdaniem PTS separacja jest narzędziem, które będzie w stanie wyeliminować możliwość i skłonność pionowo zintegrowanego operatora do nadużywania pozycji wynikającej z kontroli nad trudną do powielenia infrastrukturą telekomunikacyjną, co w konsekwencji prowadziło do zachowań dyskryminacyjnych TS względem pozostałych operatorów.

Wyeliminowanie antykonkurencyjnej postawy TS powinno przynieść korzyści dla użytkowników końcowych w postaci lepszego dostępu do usług szerokopasmowych oraz większej swobody wyboru ich dostawcy.

Ponadto, szwedzki regulator wyraził opinię, że wprowadzenie funkcjonalnej separacji TeliaSonera może się również przyczynić do:

- Wzrostu korzyści dla użytkowników końcowych wynikających z większego wyboru oraz poprawy jakości usług oferowanych przez operatorów innych niż OZ;
- Zapewnienia równego dostępu do informacji odnośnie dostępności i warunków świadczenia usług przez JW;
- Ograniczenia liczby sporów i konfliktów pomiędzy OA a TeliaSonera;
- Potencjalnej redukcji wpływu regulatora na działania OZ (możliwość wprowadzenia deregulacji na wybranych rynkach);
- Lepszego wykorzystania istniejących środków zaradczych w celu świadczenia usług LLU i Bitstream Access; oraz
- Wzrostu transparentności i pewności warunków inwestowania w nowe usługi i innowacje technologiczne.

3.5.4 Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji w Szwecji

Na obecnym etapie można jedynie wskazać czynniki, które zdaniem szwedzkiego regulatora w największym stopniu przyczyniły się do rozpoczęcia separacji funkcjonalnej w Szwecji, gdyż sam proces podziału jest nadal we wstępnej fazie wdrożenia i nieznane są jeszcze jego efekty.

Rezultatem prowadzonej w Szwecji w latach 2006 – 2007 dyskusji na temat możliwości wdrożenia funkcjonalnej separacji było przedstawienie przez szwedzkiego regulatora konkretnych działań mających umożliwić podział TeliaSonera. Pierwszym krokiem było przeprowadzenie analizy koniecznych zmian legislacyjnych, które pozwoliłyby PTS wydać decyzję nakładającą obowiązek separacji funkcjonalnej na OZ. Poprzez wprowadzenie odpowiednich poprawek do ustawy o łączności elektronicznej szwedzki rząd pragnął dostarczyć regulatorowi narzędzie regulacyjne, które zagwarantowałyby, że usługi hurtowe świadczone będą na dokładnie takich samych warunkach zarówno OA, jak i TeliaSonera.

Podejmując decyzję o dobrowolnym utworzeniu TeliaSonera Access AB, nowej spółki odpowiedzialnej za świadczenie usług dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej, TS pragnęła uniknąć konsekwencji decyzji narzuconej ogólnie przez regulatora. Taka decyzja regulacyjna spowodowałaby, że to PTS określiłby wymagany kształt podziału OZ. A zatem, inicjując działania wyprzedzające, TeliaSonera rozpoczęła proces podziału na swoich własnych zasadach, a nie zgodnie z wytycznymi regulatora.

Kluczowe czynniki sukcesu rozpoczęcia procesu wprowadzania separacji funkcjonalnej w Szwecji:

- Realna groźba nakazania separacji funkcjonalnej, której zakres zostałby narzucony przez PTS, wynikająca z przeprowadzonej przez regulatora analizy możliwości podziału TeliaSonera oraz przedłożenia szwedzkiej radzie ustawodawczej propozycji nowej ustawy, która pozwoliłaby nałożyć na OZ obowiązki z zakresu SF;
- Chęć wprowadzenia separacji w kształcie zaproponowanym przez TeliaSonera.

3.6 Irlandia

Irlandia jest obecnie jedynym z krajów objętych analizą światowych praktyk i doświadczeń w zakresie wprowadzenia podziału OZ, gdzie rozważane jest wprowadzenie strukturalnej separacji. Jest to również jedyny jak na razie przypadek, gdzie dyskusja na temat separacji działalności operatora została zainicjowana przez jego właścicieli.

Powód zaproponowania podziału przez właścicieli irlandzkiego operatora zasiedziałego eircom (fundusz inwestycyjny Babcock & Brown Capital należący do międzynarodowej firmy doradczej i inwestycyjnej Babcock & Brown) związany jest bezpośrednio z działalnością prowadzoną przez tego inwestora. Firma Babcock & Brown pragnie wydzielić jednostkę odpowiedzialną za świadczenie usług dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej, która zdaniem właścicieli zapewniłaby stabilne dochody ze względu na specyfikę prowadzonej działalności. Nowopowstały podmiot stanowiłoby coś w rodzaju przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. W następstwie podziału właściciele eircom mogliby również sprzedać swoje udziały w spółkach świadczących usługi detaliczne na rynku telefonii stacjonarnej (eircom) oraz komórkowej (Meteor).

Babcock & Brown rozpoczął negocjacje odnośnie potencjalnego podziału z irlandzkim regulatorem ComReg. Regulator podkreślił, że nie przedstawi swojej opinii na temat proponowanego podziału strukturalnego do momentu, aż przeanalizowane zostaną wszystkie konsekwencje tych działań.

3.6.1 Powody wprowadzenia separacji

W odróżnieniu od pozostałych krajów objętych niniejszą analizą dyskusja na temat wdrożenia separacji w Irlandii nie wynikała z chęci wprowadzenia organizacyjnych i behawioralnych zmian w sposobie świadczenia usług przez OZ mających na celu wyeliminowanie dyskryminacyjnych zachowań i zapewnienie równości traktowania wszystkich operatorów. Była ona rezultatem czysto ekonomicznych rozważań na temat możliwości zwiększenia wartości firmy i zapewnienia stabilności działania.

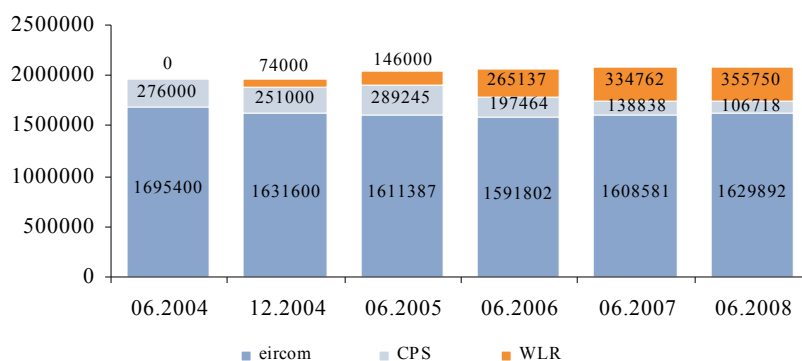
Jak pokazują kwartalne raporty publikowane przez irlandzkiego regulatora⁵⁹, rynek telekomunikacyjny w Irlandii zdominowany jest przez operatora zasiedziałego eircom, który zajmuje silną pozycję zarówno na rynku stacjonarnych usług głosowych, jak i szerokopasmowego dostępu do Internetu. Operatorzy alternatywni oferują usługi głosowe na bazie preselekcji (CPS) i usług WLR, natomiast usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu głównie za pomocą BSA.

W 2006 r. ComReg zakończył analizy wszystkich 18 rynków właściwych i przesłał Komisji Europejskiej odpowiednie notyfikacje. Zarówno regulator, jak i irlandzki rząd wyraził zaniepokojenie faktem, że 10% całej populacji w Irlandii pozostaje poza zasięgiem jakiegokolwiek technologii umożliwiającej szerokopasmowy dostęp do Internetu. Największe zastrzeżenia dotyczyły rozwoju LLU.

Rynek detalicznych usług głosowych rozwijał się nierówno. Pierwsze konsultacje w sprawie wprowadzenia usługi WLR miały miejsce w 2002 r., w tym też roku wydana została decyzja nakazująca eircom świadczenie tej usługi. Jednak od momentu wydania decyzji do pojawienia się pierwszych ofert umożliwiających użytkownikom końcowym zakup abonamentu wraz z połączeniami (tzw. ang. *Single Bill*) od OA minęły dwa lata. Prawdziwy rozwój WLR świadczonego wraz z CPS nastąpił dopiero pod koniec 2004 r., kiedy OZ uruchomił w pełni zautomatyzowany proces świadczenia tych usług. W połowie 2005 r. około 22% wszystkich abonentów korzystało z usług głosowych świadczonych przez OA za pomocą CPS i WLR. Od tego czasu odsetek ten pozostaje praktycznie na identycznym poziomie.

Rysunek 17. Liczba abonentów korzystających ze stacjonarnych usług głosowych świadczonych przez eircom oraz operatorów alternatywnych (za pomocą WLR i CPS) w latach 2004 - 2008

Liczba abonentów stacjonarnych usług głosowych w Irlandii



Źródło: ComReg „Quarterly Key Data Reports” (wrzesień 2005 – wrzesień 2008)

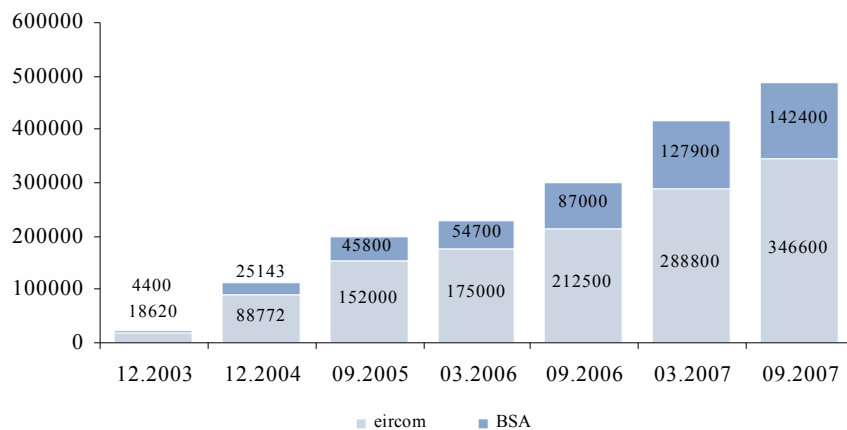
Usługi BSA dostępne są dla OA od 2002 r., natomiast od lutego 2005 r. eircom jest operatorem wyznaczonym jako SMP na rynku świadczenia hurtowej usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu. Dzięki tej usłudze pod koniec 2006 r. operatorzy alternatywni świadczyli detaliczne usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu na ok. 29% wszystkich łączy DSL. Jednak

⁵⁹ Commission for Communications Regulation – Irish Communications Market Quarterly Key Data Reports: http://www.comreg.ie/publications/latest_publications.597.0.0.2008.p.html

podobnie jak w przypadku usług głosowych, procentowy udział OA zatrzymał się na osiągniętym w 2006 r. poziomie i pozostaje bez zmian do chwili obecnej.

Rysunek 18. Liczba łączy DSL w Irlandii w latach 2003 – 2007

Liczba łączy DSL w Irlandii w latach 2003 - 2007



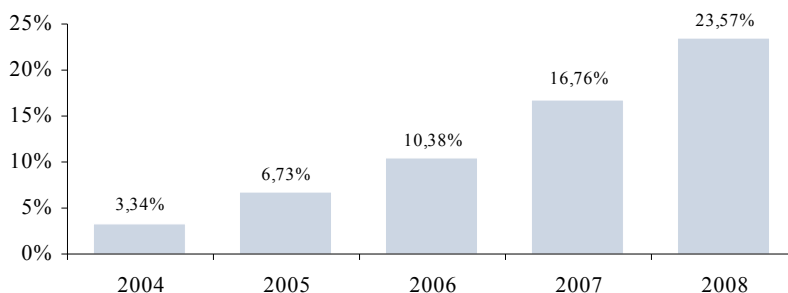
Źródło: ECTA Broadband Scorecards (grudzień 2003 r. - październik 2007 r.)

Ważnym zjawiskiem na rynku usług szerokopasmowego dostępu do Internetu jest postępujący rozwój konkurencji na bazie infrastruktury. DSL pozostaje dominującą technologią szerokopasmowego dostępu, jednak udział innych form dostępu, oferowanych przez operatorów sieci kablowych oraz za pomocą rozwiązań bezprzewodowego dostępu szerokopasmowego i sieci światłowodowych, wciąż rośnie (na początku 2008 r. wynosił 40%).

Rozwój detalicznych usług szerokopasmowego dostępu do Internetu w Irlandii postępuje dość szybko w ostatnich latach, ale mimo to penetracja tych usług pozostaje na niższym poziomie niż średnia dla krajów Unii Europejskiej. Poniższy rysunek przedstawia wskaźniki penetracji usług szerokopasmowego dostępu do Internetu w latach 2004 – 2008 (obliczone zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej jako liczba łączy przypadających na 100 mieszkańców).

Rysunek 19. Penetracja usług szerokopasmowego dostępu do Internetu w Irlandii w latach 2004 – 2007

Penetracja usług dostępu szerokopasmowego (2004 - 2007)



Źródło: ECTA Broadband Scorecard (październik 2007 r.), ComReg „Quarterly Key Data Report” (marzec 2008 r.)

Jak już zostało wspomniane, największe zastrzeżenia ComReg w stosunku do rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Irlandii dotyczyły tempa rozwoju LLU. Usługi te stały się ważnym tematem rozważań regulatora z dwóch powodów.

Po pierwsze od momentu rozpoczęcia świadczenia tej usługi w 2004 r. uwolniona została bardzo mała liczba lokalnych pętli eircom (w połowie 2007 r. uwolnionych zostało 18 600 pętli, natomiast przez kolejny rok przybyło jedynie 958). Oznacza to, że OA nadal świadczą usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu głównie na bazie Bitstream Access, który nie pozwala im na konstruowanie własnych unikalnych ofert i zapewnia niskie marże.

Po drugie ComReg zgodził się rozpocząć z eircom dyskusję na temat wdrożenia podziału strukturalnego tylko, jeżeli uda im się wspólnie ustalić plan pozwalający przyspieszyć rozwój LLU. Zdaniem ComReg ograniczony rozwój tych usług jest jedną z głównych przyczyn niższego niż oczekiwany wzrostu penetracji usług szerokopasmowego dostępu do Internetu w Irlandii⁶⁰.

Brak chęci OA do inwestowania w usługi LLU wynika z następujących czynników:

- Braku ciągłości procesu migracji pomiędzy usługami hurtowymi (WLR i BSA a LLU) świadczonymi przez eircom – dotychczas realizowane usługi WLR i BSA musiały zostać usunięte z dedykowanego łącza, zanim zamówienie na usługę LLU mogło zostać przyjęte, co powodowało, że użytkownik końcowy (klient OA) przez jakiś czas mógł nie mieć dostępu do usługi detalicznej (często nawet przez miesiąc);
- Braku jednoczesnej realizacji zamówień na LLU i przenośność numeru (NP) – użytkownicy końcowi pragnący zmienić operatora zachowując dotychczasowy numer telefonu musieli się liczyć z przerwą w świadczeniu usług⁶¹;

⁶⁰ 12 raport implementacyjny KE – Zagadnienia regulacyjne w Irlandia:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/annualreports/12threport/sec_2007_403.pdf

⁶¹ Problem ten został częściowo rozwiązany po interwencji grupy Association of Licensed Telecom Operators (ALTO, grupa zrzeszająca operatorów alternatywnych w Irlandii), w wyniku czego eircom wprowadził rozwiązanie

- Opóźnień w procesie świadczenia usług i zarządzania naprawą usterek; oraz
- Różnic w stawkach pomiędzy BSA i LLU na niekorzyść LLU – stawki za LLU w Irlandii są jednymi z najwyższych w UE⁶², podczas gdy od 2005 r. stawki za BSA stopniowo malały.

We wrześniu 2007 r. ComReg zatwierdził nowe ramy regulacyjne dla LLU. Eircom zobowiązał się i dotrzymał terminu uruchomienia w pełni zautomatyzowanego procesu świadczenia tych usług (zapewniającego m.in. ciągłość procesu migracji pomiędzy usługami hurtowymi świadczonymi na rzecz danego operatora). Nowy proces adresuje m.in. jeden z wymienionych powyżej problemów i umożliwia przeniesienie (migrację) istniejących użytkowników usług szerokopasmowego dostępu do Internetu (w tym klientów eircom) przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowego numeru. Od tego czasu nie nastąpił znaczny wzrost popytu na usługi LLU. Operatorzy alternatywni tłumaczą, że jest to raczej wynik braku zaufania wobec eircom i niechęci do podejmowania inwestycji, niż występowania problemów technicznych.

W październiku 2007 r. Babcock & Brown przedstawił ComReg oraz irlandzkiemu Ministerstwu Łączności formalną propozycję strukturalnego podziału eircom i zadeklarował gotowość do podjęcia działań w celu przyspieszenia rozwoju LLU. Chociaż w rzeczywistości wdrożenie tej formy separacji nie wymaga uzyskania zgody regulatora czy ministerstwa, Babcock & Brown pragnął zdobyć poparcie tych organów dla swojej inicjatywy oraz uzyskać zapewnienia odnośnie przyszłych regulacji cen usług świadczonych przez JW. Ponadto, firma liczyła, że irlandzki rząd potencjalnie może chcieć mieć udział finansowy w nowym operatorze infrastrukturalnym i w zamian za udziały w nowej spółce potencjalnie mógłby uczestniczyć w finansowaniu budowy sieci nowych generacji. Zatem bez uzyskania poparcia regulatora i rządu dla swoich planów Babcock & Brown nie zdecyduje się raczej na wdrożenie podziału.

3.6.2 Model separacji przyjęty w Irlandii

3.6.2.1 Stopień szczegółowości planu podziału

W połowie 2006 r. irlandzki OZ eircom został przejęty przez australijski fundusz inwestycyjny Babcock & Brown Capital (Babcock & Brown kontroluje ok. 65% udziałów w eircom, pozostałe 35% jest w rękach pracowników), który od samego początku wyrażał chęć przeprowadzenia gruntownej restrukturyzacji tego operatora. Jeszcze przed sfinalizowaniem zakupu obecni właściciele rozpoczęli nieformalne konsultacje z irlandzkim regulatorem w sprawie przeprowadzenia strukturalnego podziału operatora na dwie odrębne spółki odpowiedzialne za świadczenie usług detalicznych oraz usług dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej eircom. Natomiast formalne rozmowy rozpoczęły się we wrześniu 2007 r.

Zdaniem nowych właścicieli podzielenie operatora mogłoby przynieść im znaczące korzyści finansowe. Wydzielenie części odpowiedzialnej za świadczenie usług dostępu do infrastruktury pozwoliłoby nowopowstałej firmie prowadzić działalność na podobnych zasadach do przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Takie rozwiązanie przyniosłoby tej firmie korzyści w

umożliwiającej synchronizację LLU i NP. Jednak liczba przetwarzanych zamówień pozostawała relatywnie mała ze względu na techniczne ograniczenia tego rozwiązania.

⁶² W 13 raporcie implementacyjnym KE zaznaczyła, że w 2007 r. Irlandia była jedynym krajem w UE, który podniósł miesięczne stawki za LLU.

postaci możliwości uzyskania tańszych źródeł finansowania i większych zysków niż w przypadku spółek świadczących detaliczne usługi telekomunikacyjne.

Pomimo iż nie przeprowadzono jeszcze dyskusji na temat szczegółów separacji, eircom stanowczo podkreślił, że zainteresowany jest jedynie strukturalnym podziałem przedsiębiorstwa. Wstępna propozycja opracowana przez kierownictwo OZ i przedstawiona przez jego właścicieli irlandzkiemu regulatorowi i rządowi zakłada podział tego operatora na dwie osobne firmy:

- ServCo – świadcząca usługi detaliczne (głównie podstawowe usługi telekomunikacyjne). Podmiot ten przejmie wszystkich dotychczasowych klientów eircom, ale nie będzie dysponował żadnymi elementami sieci. Zatem będzie on funkcjonował bardziej na zasadach odsprzedawcy usług telekomunikacyjnych niż typowego operatora telekomunikacyjnego.
- NetCo – świadcząca usługi hurtowe. Podmiot ten będzie właścicielem całej sieci (zarówno szkieletowej jak i dostępowej) eircom i będzie świadczył usługi wyłącznie na rzecz innych operatorów, a nie użytkowników końcowych.

W wyniku podziału ServCo i NetCo potencjalnie stałyby się własnością dwóch różnych podmiotów. W związku z tym wszyscy operatorzy zyskaliby równy dostęp do infrastruktury eircom, ponieważ największy odbiorca usług świadczonych za pomocą sieci telekomunikacyjnej eircom nie byłby już jej właścicielem.

W przypadku wprowadzenia podziału Babcock & Brown najprawdopodobniej zachowałby kontrolę nad NetCo i jednocześnie sprzedałby ServCo (eircom razem z operatorem komórkowym Meteor lub obie spółki osobno). W połowie 2007 r. operator stacjonarny został wyceniony na poziomie ok. 1 mld EUR, natomiast sprzedaż Meteor przyniosłaby kolejne 800 mln EUR. Według danych przedstawionych przez operatora, w 2007 r. działalność związana ze świadczeniem dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej przyniosła 400 mln z 620 mln EUR zysku operacyjnego (EBIT) eircom⁶³.

W czerwcu 2007 r. Babcock & Brown prowadził nieformalne rozmowy⁶⁴ z kilkoma operatorami telekomunikacyjnymi (np. z BT czy Orange) oraz z funduszami inwestycyjnymi w sprawie potencjalnej sprzedaży spółek świadczących usługi detaliczne na rynku stacjonarnym i komórkowym.

Wg planu Babcock & Brown, eircom pokryje koszty podziału. Chociaż nie podano żadnych danych dotyczących potencjalnych kosztów przedsięwzięcia, Babcock & Brown chciały zapewnić sobie ich zwrot za pośrednictwem stawek za usługi hurtowe świadczone w przyszłości przez NetCo. Zastosowanie takiego rozwiązania wymagało będzie zgody regulatora i zastosowania odpowiednich regulacji tych stawek, dlatego właściciele eircom nie zdecydowali się na podjęcie działań z zakresu podziału strukturalnego bez uzyskania opinii i zapewnień ze strony ComReg.

⁶³ Wypowiedzi <http://archives.tcm.ie/businesspost/2007/09/16/story26661.asp>

⁶⁴ Informacje przedstawione przez brytyjską grupę badawczą Wireless Federation: <http://wirelessfederation.com/news/eircom-approaches-bt-orange-on-retail-sale-report/>

W swoich wypowiedziach na temat możliwości przeprowadzenia proponowanego podziału, regulator podkreślił, że przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji musi dokładnie przeanalizować wszelkie konsekwencje tych działań. Kluczowe zagadnienia, które wymagają wyjaśnienia to:

- Rozwój usług LLU – pierwsze kroki w tym obszarze podjęte zostały we wrześniu 2007 r., kiedy ComReg przyjął opisane wcześniej ramy regulacyjne dla LLU;
- Rozwój sieci nowej generacji (NGN) oraz dostępu nowej generacji (NGA);
- Obowiązek świadczenia usługi powszechnej (USO) – regulator wyraził swoje obawy, że w wyniku podziału wydzielone podmioty mogą nie być w stanie realizować obowiązków świadczenia usługi powszechnej, ponieważ ServCo nie będzie posiadało sieci i infrastruktury telekomunikacyjnej, a NetCo nie będzie świadczyło usług użytkownikom końcowym;
- Jak zostanie rozwiązana kwestia zadłużenia eircom (we wrześniu 2007 r. wynosiło ono 4,1 mld EUR), oraz jaka część tego zadłużenia przejęta zostanie przez NetCo?
- Czy zostaną wprowadzone odpowiednie zapisy uniemożliwiające NetCo świadczenie usług detalicznych? – ta kwestia miałaby szczególne znaczenie w przypadku, gdyby Babcock & Brown w przyszłości zdecydował się sprzedać swoje udziały w tej firmie.

Pracownicy eircom zarzucają firmie Babcock & Brown Capital, że rozpoczynając wstępne negocjacje z rządem i regulatorem nie konsultowała swoich planów z załogą. Największy związek zawodowy w eircom (*Communication Workers' Union*) zapowiedział, że pracownicy są przeciwni podziałowi i związki zastosują wszelkie możliwe środki, aby go powstrzymać⁶⁵.

W maju 2008 r. właściciele eircom ogłosili, że działania zmierzające do podziału strukturalnego zostaną wstrzymane na najbliższe dwa lata. Jako główne przyczyny tej decyzji podano niepewną sytuację na rynkach finansowych oraz przedłużające się rozmowy z irlandzkim rządem w sprawie dalszego rozwoju usług telekomunikacyjnych w Irlandii⁶⁶.

3.6.2.2 *Forma prawna JW*

Istota strukturalnej separacji polega na tym, że OZ wydziela swoją sieć (jedynie sieć dostępową, lub zarówno sieć dostępową, jak i szkieletową) jako osobną jednostkę prawną mającą odrębnego właściciela.

W przypadku przyjęcia przedstawionej przez kierownictwo eircom propozycji podziału strukturalnego JW stanie się całkowicie odrębną spółką. Jej właścicielem najprawdopodobniej pozostanie Babcock & Brown. Natomiast część eircom dotychczas odpowiedzialna za świadczenie usług detalicznych oraz operator komórkowy Meteor potencjalnie zostaną sprzedane.

⁶⁵ Artykuł prasowy w irlandzkim dzienniku „Sudnay Tribune”:
http://www.tribune.ie/search.tvt?_scope=&_page=2&keywords=comreg&type=

⁶⁶ Artykuł prasowy w irlandzkim dzienniku „Independent”:
<http://www.independent.ie/business/irish/plans-to-break-up-eircom-and-sell-divisions-put-on-hold-for-two-years-1378562.html>

3.6.2.3 **Struktura organizacyjna JW**

Z związku z faktem, że dotychczas nie została przedstawiona żadna formalna propozycja podziału irlandzkiego OZ, nieznana jest również struktura organizacyjna podmiotu, który miałby świadczyć usługi hurtowe. Można zakładać, że byłaby ona identyczna jak w przypadku typowego operatora telekomunikacyjnego.

3.6.2.4 **Opis usług/produktów oferowanych przez JW**

W przypadku przeprowadzenia strukturalnego podziału irlandzkiego OZ można zakładać, że nowa jednostka świadczyła będzie wszystkie usługi hurtowe dotychczas świadczone przez eircom. Przedstawienie szczegółowego zakresu usług, które świadczyć miałyby nowopowstała firma nie jest w obecnej chwili możliwe ze względu na fakt, iż żadne informacje na ten temat nie zostały przedstawione publicznie.

3.6.2.5 **Podział elementów infrastruktury telekomunikacyjnej między JW a pozostałe jednostki operatora**

Nowe przedsiębiorstwo telekomunikacyjne byłoby właścicielem całej infrastruktury sieci (dostępowej i szkieletowej) obecnie kontrolowanej przez eircom.

3.6.2.6 **Sposoby ustalania cen za usługi hurtowe świadczone przez JW**

Z dotychczas opublikowanych informacji wynika, że jeden z głównych punktów rozmów prowadzonych pomiędzy eircom a irlandzkim regulatorem i rządem dotyczy kwestii związanych ze sposobem ustalania cen za usługi, które świadczone byłyby przez nowopowstałego operatora. Eircom zasygnalizował, że w przypadku wdrożenia strukturalnej separacji chciałby uzyskać od rządu gwarancje możliwości odzyskania kosztów podziału za pośrednictwem stawek za przyszłe usługi hurtowe.

3.6.2.7 **Procedura migracji pomiędzy usługami/produktami świadczonymi przez jednostkę wydzieloną**

W chwili obecnej nie są dostępne informacje na temat procedur świadczenia usług przez przedsiębiorstwa, które powstałyby w wyniku strukturalnej separacji eircom. Można zakładać, że procedury te (w tym procedura migracji) zostaną określone w drodze negocjacji z ComReg i podlegać będą przyszłym regulacjom.

3.6.2.8 **Zestawienie technicznych i organizacyjnych sposobów zapewnienia JW dostępu do oferowanych usług/produktów zapewniających równe traktowanie OZ i OA**

Na podstawie dostępnych informacji można zakładać, że w następstwie podziału strukturalnego eircom jego właściciele planują sprzedać jednostki świadczące usługi detaliczne na rynkach telefonii stacjonarnej i komórkowej (eircom i Meteor). W konsekwencji nowopowstały operator świadczący usługi hurtowe potencjalnie nie będzie miał powiązań własnościowych z żadnym operatorem świadczącym usługi na rynkach detalicznych. Oznaczałoby to, że wszyscy operatorzy traktowani byłiby dokładnie tak samo.

3.6.2.9 *Nadzór nad JW*

Z dostępnych informacji nie wynika, czy zastosowana będzie jakakolwiek nowa forma nadzoru nad działalnością JW.

3.6.2.10 *Wady i zalety separacji w Irlandii*

Przeprowadzone dotychczas rozmowy na temat potencjalnej strukturalnej separacji irlandzkiego OZ eircom miały raczej charakter nieformalny. W ich wyniku nie zostały przeprowadzone żadne analizy dotyczące wad i zalet proponowanego modelu podziału.

3.6.3 **Oczekiwane korzyści z wprowadzenia separacji w Irlandii**

Na podstawie nieoficjalnych informacji przedstawianych w informacjach prasowych można określić cztery podstawowe korzyści, które mogłyby zostać osiągnięte w wyniku wprowadzenia tej formy podziału w Irlandii:

- Zwiększenie wartości firmy i zapewnienie stabilnych dochodów ze względu na specyfikę działalności prowadzonej przez JW, która stałaby się czymś w rodzaju przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, w wyniku czego firma zyskałaby możliwość pozyskiwania tańszych źródeł finansowania przyszłych inwestycji;
- Przyspieszenie rozwoju LLU, co w konsekwencji przyczyniłoby się do wzrostu penetracji usług szerokopasmowego dostępu do Internetu w Irlandii;
- Możliwość sprzedaży części działalności odpowiedzialnej za świadczenie usług detalicznych na rynku telefonii stacjonarnej i komórkowej;
- Zapewnienie równego dostępu do infrastruktury eircom dla wszystkich operatorów – w wyniku podziału strukturalnego nowopowstała firma odpowiedzialna za zarządzanie siecią i świadczenie usług hurtowych miałyby odrębnego właściciela.

3.6.4 **Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji w Irlandii**

Inicjatywa w sprawie wdrożenia separacji strukturalnej w Irlandii została zapoczątkowana przez właściciela eircom i jest to efekt prowadzonej przez właścicieli działalności inwestycyjnej. W wyniku podziału Babcock & Brown chciałby zachować kontrolę nad przedsiębiorstwem zarządzającym siecią dostępową i szkieletową eircom. Nowopowstały operator prowadziłby działalność o charakterystyce przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (ang. „*public utility*”), dzięki czemu osiągałby stabilne zyski z mało ryzykownej działalności i mógłby łatwiej pozyskiwać dodatkowy kapitał na finansowanie inwestycji.

W wyniku wdrożenia strukturalnej separacji nowopowstała firma ServCo, odpowiedzialna za świadczenie usług na rynkach detalicznych, potencjalnie zyskałaby nowych właścicieli. Oznaczałoby to, że największy odbiorca usług świadczonych przez NetCo (właściciela sieci dostępowej eircom) korzystałby z tych usług na dokładnie takich samych zasadach jak inni operatorzy.

Ze względu na zawieszenie działań zmierzających do podziału eircom nie można wskazać kluczowych czynników sukcesu dla tego procesu.

3.7 **Wnioski z analiz doświadczeń innych krajów**

3.7.1 **Okoliczności wprowadzania separacji funkcjonalnej w analizowanych krajach**

Przedstawione w niniejszym rozdziale studia przypadków krajów, które wdrożyły lub rozważają wdrożenie funkcjonalnej separacji, pozwalają ustalić wspólne przesłanki rynkowe, które umożliwiły regulatorom uzasadnienie obowiązku podziału operatora zasiedziałego.

W wyniku przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że we wszystkich krajach wystąpił ten sam punkt wyjścia do rozważań na temat wprowadzenia separacji funkcjonalnej, tj. w opinii regulatorów:

- Stan rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym nie był satysfakcjonujący – rynek rozwijał się w niedostatecznym tempie ze względu na fakt, że antykonkurencyjna postawa OZ utrudniała OA w pełni efektywne konkurowanie na rynku detalicznym;
- Dotychczas zastosowane działania regulacyjne nie przyniosły zdaniem regulatorów pożądanego efektów w zakresie całkowitej likwidacji dyskryminacyjnych zachowań OZ oraz zapewnienia równości traktowania wszystkich operatorów;
- Na rynku telekomunikacyjnym zidentyfikowane zostały utrzymujące się problemy w rozwoju konkurencji;
- Separacja funkcjonalna stanowi narzędzie regulacyjne, które pozwoliłoby skutecznie wyeliminować zidentyfikowane problemy.

Problemy zidentyfikowane w poszczególnych krajach przybierały nieco odmienną formę, jednak w każdym przypadku dotyczyły zarówno kwestii związanych z **rozwojem infrastruktury wykorzystywanej do świadczenia usług telekomunikacyjnych i pozycją rynkową byłych operatorów narodowych, jak i dyskryminacyjnych praktyk i antykonkurencyjnej postawy** tych operatorów względem innych podmiotów rynkowych. Ich cechą wspólną jest to, że byłyby bardzo trudne lub niemożliwe do wyeliminowania za pomocą dotychczas istniejących środków zaradczych.

Poniższa tabela stanowi podsumowanie problemów w rozwoju konkurencji zidentyfikowanych w krajach objętych analizą:

Tabela 4. Podsumowanie problemów zidentyfikowanych w analizowanych krajach

Problemy zidentyfikowane w analizowanych krajach	UK	NZ	IT	SE
Zastosowane regulacje <i>ex ante</i> nie wyeliminowały wszystkich problemów i nie doprowadziły do rozwoju efektywnej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym	X	X	X	X
Brak alternatywy dla infrastruktury dostępowej	X	X	X	X

Problemy zidentyfikowane w analizowanych krajach	UK	NZ	IT	SE
operatora dominującego				
Kombinacja dominującej pozycji na rynku hurtowym oraz pionowej integracji dawnego operatora narodowego dająca mu możliwość oraz skłonność do dyskryminowania operatorów konkurujących na rynku detalicznym	X	X	X	X
Brak przejrzystości odnośnie powiązań handlowych w grupie kapitałowej OZ	X	X	X	
Preferencyjne traktowanie jednostki sprzedaży detalicznej OZ (w porównaniu z OA) – krótszy czas realizacji usług, krótsze terminy napraw, lepsza jakość usług	X	X		X
Oddziaływanie na marże OA poprzez zawyżanie cen usług hurtowych wykorzystywanych przez tych operatorów do świadczenia usług użytkownikom końcowym (ang. <i>margin squeeze</i>);	X	X		
Ustalanie wyższych opłat dla OA za korzystanie z zasobów sieci niż wynikające z wewnętrznych rozliczeń pomiędzy jednostkami sprzedaży detalicznej i hurtowej			X	
Niska jakość usług hurtowych	X	X		
Zmuszanie odbiorców usług hurtowych do podpisywania niekorzystnych umów		X		X
Utrudnienia i opóźnienia w świadczeniu usług hurtowych	X		X	X
Wprowadzanie produktów detalicznych bez odpowiedników hurtowych	X	X	X	
Wykorzystywanie informacji klienckich będących w posiadaniu departamentów sprzedaży do odzyskania byłych klientów, którzy podpisali umowy na świadczenie usług z innym operatorem (działania typu „winback)			X	
Utrudnianie abonentom zmiany dostawcy usług			X	
Problemy związane z kolokacją (odmowy dostępu, długie czasy oczekiwania, tworzenie planów rozwoju bez uwzględniania wniosków OA)	X		X	X
Nieudostępnianie OA krytycznych informacji dotyczących np. parametrów technicznych usług, ich		X		X

Problemy zidentyfikowane w analizowanych krajach	UK	NZ	IT	SE
dostępności, itp.				
Bezpośredni wpływ jednostki sprzedaży detalicznej na harmonogramy rozwoju oraz parametry techniczne usług hurtowych	X	X		

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Jak wynika z powyższej tabeli, w wielu przypadkach analogiczne problemy w konkurowaniu z OZ były sygnalizowane jednocześnie w kilku krajach. W każdym z analizowanych krajów stwierdzono występowanie utrzymujących się problemów w rozwoju konkurencji. Problemy te są konsekwencją dyskryminacyjnych praktyk i antykonkurencyjnej postawy operatora dominującego wynikającej ze skłonności oraz możliwości do faworyzowania sprzedaży własnych usług detalicznych kosztem świadczenia usług hurtowych OA. **Skłonność do dyskryminacji jest w ocenie regulatorów skutkiem pionowej integracji operatora, natomiast możliwość dyskryminacji powstaje w rezultacie posiadania trudnej do powielenia infrastruktury.**

Żaden z regulatorów, których działania poddano niniejszej analizie, nie mówi wprost o konkretnych narzędziach regulacyjnych zastosowanych wobec OZ, jednak w każdym przypadku stwierdzono, że **zastosowane dotychczas regulacje *ex ante*** (obowiązki w zakresie zapewnienia dostępu do sieci OZ, obowiązek równego traktowania i niedyskryminacji, regulacje cenowe, itp.) **nie pozwoliły na wyeliminowanie oraz w przyszłości nie będą w stanie wyeliminować możliwości i skłonności do dyskryminacji OA przez operatora zasiedzialego.**

Regulatorzy w analizowanych krajach stwierdzili, że separacja funkcjonalna jest odpowiednim środkiem zaradczym, który pozwoli zaadresować i rozwiązać zidentyfikowane problemy.

3.7.2 Istota oraz kluczowe elementy separacji funkcjonalnej

Separacja funkcjonalna jak dotąd została w pełni wprowadzona w Wielkiej Brytanii. W oparciu o doświadczenia tego kraju można określić modelowy zakres separacji. Należy zwrócić uwagę, że brytyjski model separacji zastosowano również w Nowej Zelandii i najprawdopodobniej na jego podstawie powstały też obecnie proponowane przepisy Dyrektywy o dostępie w art. 13a.

W ramach separacji funkcjonalnej powoływana jest **nowa jednostka organizacyjna**, która sprawuje nadzór i kontrolę nad siecią dostępową OZ i w oparciu o posiadane zasoby sieciowe świadczy **wybrane usługi hurtowe** zgodnie z **zasadą równości dostępu (EoI)**, zarówno **operatorom alternatywnym**, jak i **jednostkom wewnętrznym operatora zasiedzialego**. Separacja obejmuje także rozwiązania **blokujące nieuzasadniony przepływ informacji** pomiędzy JW a pozostałymi jednostkami wewnętrznymi OZ. Celem przeciwdziałania konfliktowi interesów dla nowej jednostki formułowane są **odrębne cele biznesowe**, niezależne od celów OZ, a ukierunkowane na maksymalizację sprzedaży usług hurtowych. Realizacja tych celów wspierana jest odpowiednio dostosowanym **systemem motywacyjnym** dla pracowników

JW. Za realizację celów odpowiada **odrębny zarząd** jednostki. Kontrolę nad sprawnym wdrożeniem separacji funkcjonalnej i poprawnym funkcjonowaniem JW sprawuje specjalnie w tym celu powołany **organ nadzoru**. Z kolei transparentność przebiegu procesów oraz weryfikację stosowania zasady równego traktowania zapewnia system monitorowania **wskaźników efektywności**.

Poniżej zaprezentowano krótką charakterystykę poszczególnych elementów separacji, odgrywających kluczową rolę z punktu widzenia realizacji nadrzędnego celu separacji, tj. eliminacji trwałej bariery rozwoju rynku telekomunikacyjnego, jaką jest antykonkurencyjna postawa OZ wynikająca z integracji pionowej.

Skłonności OZ do dyskryminacji OA wynikają z konfliktu interesów, występującego w efekcie pionowej integracji. Mogą one być eliminowane poprzez następujące elementy separacji:

1. Realizację odrębnych celów strategicznych JW, niezależnych od celów biznesowych operatora zasiedziałego, a ukierunkowanych na wspieranie rozwoju rynku detalicznego

Poprzez realizację celów JW wspierających rozwój konkurencji na rynku detalicznym możliwe było wyeliminowanie braku motywacji po stronie OZ do wypełniania obowiązków regulacyjnych. Na podstawie analizy doświadczeń Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii można stwierdzić, że wspieranie rozwoju rynku detalicznego poprzez działalność JW można osiągnąć na dwa sposoby:

- Poprzez zmotywowanie OZ do podejmowania działań wspierających rozwój rynku detalicznego w drodze zapowiedzenia zniesienia regulacji rynku detalicznego pod warunkiem zapewnienia rozwoju konkurencji na tym rynku (przykład Wielkiej Brytanii⁶⁷); lub
- Poprzez pośrednie powiązanie celów JW z zapewnieniem rozwoju rynku detalicznego (przykład Nowej Zelandii⁶⁸).

Właściwe sformułowanie celów oraz wdrożenie mechanizmów motywujących do ich osiągnięcia może skutkować nie tylko maksymalizacją liczby uwalnianych linii abonenckich przez JW, ale również motywacją do poprawy efektywności procesu świadczenia usług hurtowych przez JW.

Wystąpienie tego drugiego zjawiska jest możliwe dzięki temu, że JW ma obowiązek świadczyć usługi hurtowe dla wszystkich odbiorców (w tym działów wewnętrznych OZ) w taki sam sposób. Zobowiązując OZ do nabywania usług hurtowych od JW może powodować powstanie po stronie JW motywacji do zwiększenia efektywności świadczeniach tych usług w celu poprawy warunków korzystania z nich przez pozostałe działy wewnętrzne OZ. Ale ponieważ

⁶⁷ Zapowiedzi Ofcom odnośnie zniesienia regulacji rynków detalicznych w zamian za zapewnienie rozwoju konkurencji na tym rynku wpłynęły na podjęcie przez BT działań (głównie w obszarze funkcjonowania Openreach i BT Wholesale) ukierunkowanych na realizację wskazanego przez Ofcom celu.

⁶⁸ Poprzez realizację trzech głównych celów w postaci udostępniania LLU i kolokacji, rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej pod kątem poprawy parametrów technicznych oraz modernizacji sieci telekomunikacyjnej Chorus ma pośrednio zapewniać korzyści dla użytkowników końcowych. Do tych korzyści należą: zwiększenie wyboru w zakresie ofert detalicznych oraz poprawa parametrów jakościowych usług detalicznych.

JW zobowiązana jest świadczyć OA usługi hurtowe w taki sam sposób jak pozostałym działom wewnętrznym OZ, na wszelkich usprawnieniach procesów świadczenia usług hurtowych skorzystają również OA.

Niemniej jednak jak pokazuje przykład Openreach, nawet mimo wprowadzenia celów strategicznych JW ukierunkowanych m.in. na realizację zasady równości traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych i podnoszenia jakości świadczonych usług hurtowych, wyniki obrazujące jakość oferowanych usług przez JW mogą zasadniczo odbiegać od oczekiwań ich odbiorców. Jak wskazuje raport Ofcom oceniający wpływ rozwiązań wypracowanych w trakcie procesu „*Telecommunications Strategic Review*” (w tym wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT) z dnia 10 grudnia 2007 r., operatorzy alternatywni pozytywnie ocenili zmiany w postawie i działaniach BT, zwłaszcza w odniesieniu do zapewnienia równości traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych objętych zasadą EoI, ale jednocześnie akcentowali, że zaangażowanie znaczących zasobów (organizacyjnych, ludzkich i czasowych) ukierunkowanych na realizację Przedsięwzięć BT miało negatywny wpływ na niektóre obszary operacyjne (np. jakość świadczenia usług hurtowych przez Openreach czy wprowadzanie nowych usług hurtowych przez Openreach).

2. Powołanie odrębnego zarządu JW

Eliminacja skłonności OZ do praktyk dyskryminacyjnych wobec OA wymaga eliminacji konfliktu interesów, a tym samym nadania JW niezależności od strategii (w drodze opracowania i realizacji odrębnych celów strategicznych) i kierownictwa OZ.

Dzięki utworzeniu odrębnego zarządu dla JW możliwe jest faktyczne osiągnięcie celów ustalonych dla JW. Wynika to z faktu, że to przede wszystkim członkowie takiego zarządu będą odpowiedzialni i oceniani za realizację celów postawionych przed JW, a zatem w ich interesie będzie leżało zapewnienie takich mechanizmów wewnątrz JW (w tym zarówno reorganizacja procesów świadczenia usług, jak i system motywacyjny dla pracowników), które będą umożliwiać i wspierać wykonanie planów rocznych JW.

Jak zostało zaprezentowane przez Ofcom w raporcie z grudnia 2007 r. na temat efektów wprowadzenia rozwiązań wypracowanych w trakcie przeglądu TSR (w tym wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT), operatorzy alternatywni bardzo pozytywnie ocenili zaangażowanie kierownictwa BT i Openreach we wdrażanie poszczególnych Przedsięwzięć BT, ale jednocześnie wyrazili swoje obawy, na ile to zaangażowanie przenika na szczeble operacyjne BT i Openreach.

3. Wprowadzenie odrębnego systemu motywacyjnego dla pracowników JW

Ze względu na to, że skłonność do dyskryminacji OA przez OZ była, zdaniem regulatorów w analizowanych krajach, skutkiem konfliktu interesów, separacja funkcjonalna wymagała eliminacji tego konfliktu zarówno na poziomie celów i wizji JW, jak i na poziomie personelu JW.

Wprowadzenie motywacji dla pracowników JW służy wspieraniu realizacji celów strategicznych JW, bowiem samo sformułowanie celów oraz reorganizacja procesów świadczenia usług hurtowych przez JW mogą okazać się niewystarczające z punktu widzenia

osiągnięcia tych celów. Istotną rolę odgrywa tu również zaangażowanie pracowników i ich motywacja w kierunku realizacji celów.

Zapewnienie zaangażowania pracowników i ich motywacji w kierunku realizacji celów możliwe jest dzięki powiązaniu ich wynagrodzeń z wynikami JW (wówczas pracownicy będą skłonni do podejmowania działań na rzecz maksymalizacji sprzedaży) czy poziomem opracowanych wskaźników efektywności JW (wówczas pracownicy będą skłonni do podejmowania działań na rzecz zapewnienia równości traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych, w tym działów wewnętrznych OZ).

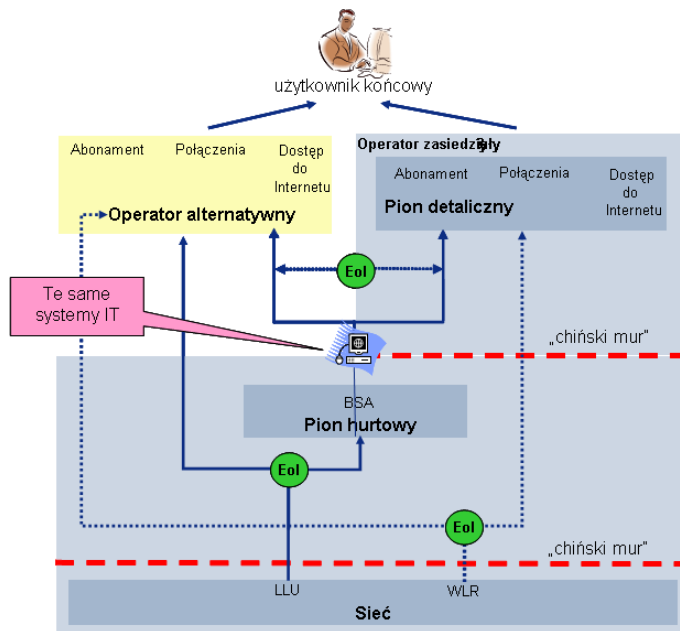
Z kolei w celu ograniczenia możliwości OZ do stosowania praktyk dyskryminacyjnych wobec OA uzupełniono model separacji o następujące główne elementy:

4. Zastosowanie zasady EoI w odniesieniu do kluczowych usług hurtowych, zapewniające równość realizacji procesów uruchamiania usług hurtowych i naprawy usterek i awarii na rzecz operatorów alternatywnych i działów wewnętrznych operatora zasiedzającego

Separacja funkcjonalna ma zapewnić równość wszystkich operatorów telekomunikacyjnych w korzystaniu z usług świadczonych przez jednostkę wydzieloną. Zapewnienie równości traktowania wszystkich operatorów dotyczy zarówno OA, jak i jednostek wewnętrznych OZ. Dzięki wprowadzeniu takiej zasady można oczekiwać, że warunki konkurowania OA i jednostek sprzedaży detalicznej OZ zostaną wyrównane w ramach korzystania z produktów hurtowych, na bazie których budują oni swoje oferty detaliczne. O ile aktualnie dostępne narzędzia regulacyjne obejmują obowiązek niedyskryminacji, o tyle separacja funkcjonalna, poprzez zasadę EoI, wprowadza mechanizm tzw. prawdziwej równości dostępu (ang. *real equivalence*). Na podstawie doświadczeń innych krajów można stwierdzić, że obok EoI możliwe jest także zastosowanie pewnych uproszczeń w realizacji równego dostępu – jest to tzw. zasada EoO. Zasady te mają następujące cechy:

- Zasada *Equivalence of Input* (EoI) – rozumiana jest jako świadczenie przez JW takich samych usług ramieniu detalicznemu OZ i OA, przy czym usługi te świadczone mają być na tych samych warunkach (w tym cenowych i jakościowych), w tym samym czasie (np. ten sam czas realizacji zamówienia na aktywację usługi), przy wykorzystaniu tych samych procesów i systemów oraz przy zapewnieniu takiego samego dostępu do informacji. Tę zasadę wprowadzono w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii w ramach separacji funkcjonalnej. Na poniższym schemacie przedstawiono, w jaki sposób w praktyce może funkcjonować zasada EoI przy świadczeniu produktów hurtowych.

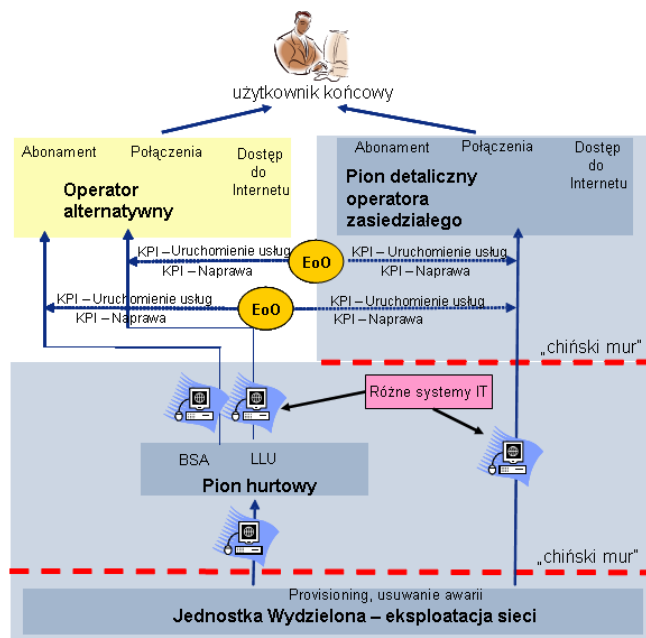
Rysunek 20. Zasada EoI



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

- Zasada *Equivalence of Output* (EoO) – rozumiane jako świadczenie przez JW (lub JH) ekwiwalentnych usług ramieniu detalicznemu OZ i OA w taki sposób, aby OA byli w stanie zaoferować swoim abonentom usługi detaliczne o parametrach takich samych jak usługi detaliczne OZ. W tym przypadku proces realizacji usług hurtowych dla OA nie musi przebiegać tak samo jak przy świadczeniu usług w ramach jednostek wewnętrznych OZ. Istotne jest, by właściwości i funkcjonalność usług były takie same. Ustanawia się również listę kluczowych wskaźników efektywności (KPI) podlegających monitoringowi w celu zweryfikowania, czy realizacja usług hurtowych daje takie same rezultaty dla OA, co dla działów wewnętrznych OZ (np. czy czas uruchomienia usługi lub naprawy usterki jest taki sam, nawet jeśli proces realizacji tych usług jest inny). Tę zasadę wprowadzono w Australii w ramach separacji operacyjnej Telstry. Na poniższym schemacie przedstawiono, w jaki sposób w praktyce może funkcjonować zasada EoO dla świadczenia usług hurtowych.

Rysunek 21. Zasada EoO



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Doświadczenia Włoch i Australii we wprowadzaniu zasady EoO w zakresie świadczenia usług hurtowych przez OZ sugerują, że zasada ta okazała się mało skuteczna – w obu krajach rozpoczęły się dyskusje (a we Włoszech nawet proces zmian legislacyjnych) na temat możliwości wprowadzenia separacji funkcjonalnej, której podstawą jest wprowadzenie zasady EoI.

Zasada EoI wymagająca od OZ przebudowy procesów świadczenia usług hurtowych przez JW oraz systemów IT wspierających te procesy pozwala osiągnąć pozytywny efekt w dwóch obszarach:

- Po pierwsze, tak jak to omówiono wcześniej, jej stosowanie zapewnia równość traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych JW. W ten sposób stwarza warunki, w których OA są w stanie konkurować z ofertą detaliczną OZ na równych zasadach.
- Po drugie, dzięki stosowaniu zasady EoI przez JW nie tylko w stosunku do OA, ale również działów wewnętrznych OZ, JW – jako część organizacji OZ, w pewnym zakresie ciągle uzależniona od OZ - będzie dążyć do poprawy efektywności realizowanych procesów. Uwzględniając że zasada EoI będzie obowiązywać w stosunku do procesu świadczenia usług hurtowych przez JW dla wszystkich odbiorców, wszelkie usprawnienia procesów na rzecz OZ będą mogły być „konsumowane” również przez OA.

Wprowadzenie zasady EoI w odniesieniu do świadczenia usług hurtowych przez JW na rzecz wszystkich odbiorców tych usług umożliwi eliminację możliwości OZ do stosowania praktyk dyskryminacyjnych w zakresie usług objętych zasadą EoI.

Raport Ofcom z dnia 10 grudnia 2007 r. na temat efektów wprowadzenia rozwiązań wypracowanych w ramach przeglądu TSR wskazuje, że operatorzy korzystający z usług hurtowych Openreach i BT Wholesale pozytywnie oceniają funkcjonowanie zasady EoI, choć akcentują również, iż poprzez zaangażowanie znaczących zasobów (organizacyjnych, ludzkich i czasowych) do wprowadzenia jej mechanizmu pogorszeniu uległy inne obszary współpracy międzyoperatorskiej, np. w zakresie jakości świadczenia usług (np. problemy w korzystaniu z platformy EMP) czy wprowadzania nowych usług hurtowych przez Openreach.

Wnioski operatorów alternatywnych⁶⁹ odnośnie niskiej jakości świadczenia usług przez Openreach skłoniły Ofcom do wydania decyzji⁷⁰ wprowadzającej zmiany do aktualnych uzgodnień między Openreach a pozostałymi operatorami dotyczących „gwarancji poziomu jakości” (ang. *Service Level Guarantees*), zgodnie z którymi Openreach będzie automatycznie wypłacał odszkodowanie dla OA w przypadku świadczenia WLR i LLU poniżej ustalonego poziomu jakości (w tym w wyniku technicznych problemów z platformą EMP). Na tej postawie można stwierdzić, że wprowadzenie zasady EoI nie znalazło odzwierciedlenia w poprawie jakości realizowanych procesów w ciągu niecałych 2 lat od wprowadzenia separacji funkcjonalnej.

5. Wprowadzenie tzw. „chińskich murów” celem zablokowania przepływu informacji w strukturze operatora zasiedzalego

Szereg działań obstrukcyjnych ze strony OZ może wynikać ze zjawiska wymiany informacji między jednostkami organizacyjnymi świadczącymi usługi na rynku detalicznym i rynku hurtowym.

Dzięki zablokowaniu przepływu informacji, których wymiana powoduje utrudnienia dla OA w konkurencji w sposób w pełni efektywny z OZ na rynku detalicznym, możliwe jest wyeliminowanie przewagi informacyjnej jednostki sprzedaży detalicznej OZ nad pozostałymi operatorami telekomunikacyjnymi. Poprzez wprowadzenie tzw. „chińskich murów” (na które składać się mogą następujące elementy: fizyczne odseparowanie systemów IT, przeniesienie JW do odrębnych pomieszczeń biurowych, opracowanie i wprowadzenie kodeksów praktyk regulujących zasady wymiany informacji i współpracy pracowników JW z innymi jednostkami biznesowymi OZ), między JW a pozostałymi działami OZ możliwe jest zapewnienie równego dostępu do informacji dla OA i działów wewnętrznych OZ, a tym samym wyrównanie ich szans w konkurencji na rynku detalicznym.

6. Ustanowienie organu nadzoru nad funkcjonowaniem JW

Możliwość OZ do stosowania praktyk dyskryminacyjnych wobec OA możliwa jest do ograniczenia/wyeliminowania również w drodze ustanowienia organu nadzoru nad funkcjonowaniem JW. W tym celu powoływany jest dedykowany zespół osób wyposażonych w uprawnienia w zakresie m.in. dostępu do informacji o procesach realizowanych przez JW, przeglądu wszelkich uzgodnień i przejawów współpracy między JW a działami wewnętrznymi OZ, prowadzenia postępowań kontrolnych w sytuacjach wątpliwości co do stosowania zasady

⁶⁹ Cable&Wireless przedstawił Ofcom 30 sierpnia 2007 r. stanowisko operatorów alternatywnych, które potwierdzone zostało w wyniku grudniowych konsultacji poprzedzających wydanie decyzji przez Ofcom dnia 20 marca 2008 r.

⁷⁰ Ofcom “*Service level guarantees: incentivizing performance. Statement and Directions*” z dnia 20 marca 2008 r.

EoI przez JW czy przestrzegania zasady braku przepływu informacji. Dzięki temu możliwe jest stworzenie sytuacji, w której JW czy pozostałe wewnętrzne jednostki biznesowe OZ nie będą miały możliwości stosowania praktyk antykonkurencyjnych bez ryzyka wykrycia tego zjawiska przez organ nadzoru. Utworzenie organu nadzoru w ramach struktur OZ ma na celu usprawnienie komunikacji między członkami tego organu a personelem JW i pozostałych jednostek wewnętrznych OZ.

7. Wprowadzenie systemu raportowania kluczowych wskaźników działalności JW celem monitorowania stosowania przez nią zasady EoI

Poza wprowadzeniem nadzoru nad funkcjonowaniem JW w postaci dedykowanego organu nadzorczego operatorzy w innych krajach (Wielka Brytania i Nowa Zelandia) zobowiązali się również do raportowania kluczowych wskaźników mierzących wyniki działalności JW w określonych obszarach, gdzie możliwe jest kwantyfikowanie efektów wprowadzenia zasady EoI. Wskaźniki dotyczą np. czasu aktywacji usługi hurtowej na łączu abonenckim, % zamówień na usługi hurtowe zrealizowanych przy pierwszym złożeniu zamówienia, czasu naprawy usterki na łączu abonenckim. Operatorzy zasiedzali raportują wyniki dla ustalonych wskaźników działalności JW odrębnie dla usług świadczonych przez JW na rzecz OA i odrębnie dla działów wewnętrznych OZ, dzięki czemu możliwe jest porównanie wyników jakości procesów realizowanych dla tych dwóch grup odbiorców usług hurtowych JW i tym samym wykrycie potencjalnych obszarów dyskryminacji OA przez JW.

Oprócz wskazanych powyżej elementów separacji funkcjonalnej wprowadzonych w analizowanych krajach, ukierunkowanych na eliminację skłonności i możliwości OZ do dyskryminowania OA, operatorzy zasiedzali (w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii – na podstawie przedstawionych przez nich tzw. „*undertakings*” i w Szwecji – na podstawie informacji prasowych przekazywanych przez TeliaSonera) zobowiązali się do wprowadzenia również dodatkowych mechanizmów wspierających kluczowe elementy separacji:

- Regulamin dotyczący praktyk, jakie stosowane mają być przez pracowników JW w zakresie realizacji zasady EoI i tzw. „chińskich murów” – operatorzy zasiedzali opracowali zestaw wytycznych odnośnie zachowań personelu JW w określonych sytuacjach, np. przy kontakcie z pracownikami innych jednostek wewnętrznych OZ. Regulamin miał na celu poinformowanie pracowników JW, w jaki sposób w praktyce ma wyglądać stosowanie zasady EoI i blokada przepływu informacji.
- Odrębna marka JW – wprowadzenie nazwy i logo dla JW odrębnych od marki OZ ma na celu podkreślenie niezależności JW od OZ i tym samym, zdaniem regulatorów w analizowanych krajach, pogłębienie zaufania OA wobec zasad funkcjonowania JW, zwłaszcza w zakresie równości traktowania przez nią wszystkich odbiorców usług hurtowych.

3.7.3 Oczekiwane i uzyskane korzyści w wyniku wprowadzenia separacji

Analizując korzyści z wprowadzenia separacji należy pamiętać, że Wielka Brytania jest jedynym krajem, gdzie w chwili obecnej możliwa jest ocena skutków podziału funkcjonalnego. W przypadku pozostałych krajów możliwe jest jedynie wskazanie oczekiwanych korzyści

określonych w trakcie analiz odnośnie potencjalnego wprowadzenia separacji. Do korzyści tych zaliczają się:

- Eliminacja antykonkurencyjnej postawy OZ wynikającej z pionowej integracji operatora;
- Eliminacja problemów w rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym poprzez zapewnienie równego traktowania wszystkich operatorów w ramach świadczenia usług hurtowych (w tym przede wszystkim LLU);
- Zapewnienie lepszych warunków konkurencji dla OA wynikających z umożliwienia im skutecznego wykorzystania istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej;
- Poprawa jakości i dostępności usług hurtowych świadczonych na dokładnie takich samych warunkach zarówno jednostkom wewnętrznym OZ, jak i OA;
- Zwiększenie korzyści dla konsumentów w postaci szerszego zakresu i wyższej jakości świadczonych usług detalicznych, a także niższych cen;
- Możliwość skoncentrowania przyszłych regulacji na obszarach, gdzie konkurencja jest ograniczona ze względu na występowanie niezbędnej i trudnej do powielenia infrastruktury oraz stopniowego łagodzenia obowiązków regulacyjnych na rynkach detalicznych i hurtowych;
- Zapewnienie przejrzystości i przewidywalności dla uczestników rynku telekomunikacyjnego, co w konsekwencji powinno umożliwić OA dokonywanie skutecznych inwestycji we własną infrastrukturę.

Podsumowując przegląd „*Telecoms Strategic Review*” (który zapoczątkował separację funkcjonalną BT), Ofcom wyraził oczekiwanie, że zatwierdzenie rozwiązań wypracowanych w ramach tego przeglądu służyć będzie eliminacji barier w postaci antykonkurencyjnej postawy BT oraz stworzeniu jednakowych warunków konkurencji na rynku detalicznym dla wszystkich operatorów poprzez zapewnienie dostępu do usług hurtowych zgodnie z zasadą EoI. Ostatecznym efektem byłoby zapewnienie użytkownikom końcowym (indywidualnym i biznesowym) szerokiego wyboru innowacyjnych i atrakcyjnych cenowo usług detalicznych o wysokiej jakości (tj. realizacja głównego celu TSR).

Analizując korzyści osiągnięte w Wielkiej Brytanii należy podkreślić, że nie jest możliwe wyodrębnienie wpływu samego wdrożenia Przedsięwzięć BT (w tym separacji funkcjonalnej) na rozwój rynku telekomunikacyjnego w tym kraju (co wielokrotnie podkreślał Ofcom), ponieważ rozwój ten uzależniony jest również od innych czynników. Do czynników tych można zaliczyć wprowadzoną jednocześnie ze startem Openreach obniżkę stawek LLU.

Zdaniem Ofcom jedynym obszarem pozwalającym na ocenę wpływu samego wdrożenia separacji funkcjonalnej jest obszar relacji międzyoperatorskich, gdyż jedynie w tym przypadku mamy do czynienia z bezpośrednim następstwem wprowadzenia przez BT zmian organizacyjnych, technicznych i behawioralnych. Wyniki przeprowadzonych na zlecenie Ofcom badań jakościowych pokazały, że poziom satysfakcji OA korzystających z usług hurtowych BT Wholesale i Openreach poprawił się od czasu wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT.

Pomimo wystąpienia pewnych problemów w zakresie operacyjnego funkcjonowania Openreach (opisanych szczegółowo w rozdziale 3.2.3.3) OA pozytywnie wypowiadają się na temat zmian wprowadzonych przez BT, ukierunkowanych na realizację poszczególnych przedsięwzięć, oraz zaangażowania kierownictwa i pracowników niższych szczebli w zapewnienie poprawnych relacji międzyoperatorskich.

W trakcie badania wpływu wprowadzanych przez BT rozwiązań na rozwój rynku telekomunikacyjnego w Wielkiej Brytanii odnotowano pozytywny rezultat w postaci wzrostu liczby i wolumenów usług hurtowych świadczonych przez BT na rzecz OA, przy czym najbardziej dynamiczny wzrost dotyczył rynku LLU. Wzrost liczby uwolnionych pętli lokalnych oznacza, że OA podjęli szereg inwestycji we własną infrastrukturę. Wzrost ten przełożył się na większą dostępność i innowacyjność ofert detalicznych świadczonych przez OA na rzecz użytkowników końcowych. Odnotowano także spadek cen usług detalicznych, w szczególności w przypadku szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Zatem można stwierdzić, że ogólna ocena efektów rynkowych wynikających z wprowadzenia rozwiązań wypracowanych w ramach przeglądu TSR (w tym wdrożenia separacji funkcjonalnej BT) jest pozytywna, gdyż przyniosły one oczekiwane rezultaty w postaci rozwoju ofert detalicznych i spadku ich cen.

Jednocześnie należy pamiętać, że wprowadzenie separacji funkcjonalnej w Wielkiej Brytanii przyniosło również pewne „efekty uboczne” wynikające z konieczności zaangażowania znaczących środków w realizację Przedsięwzięć BT. Efekty te dotyczyły m.in. pogorszenia jakości świadczonych przez BT usług hurtowych (mimo iż oczekiwano odwrotnego efektu – poprawy jakości świadczenia usług przez BT), opóźnień we wprowadzaniu nowych produktów, czy utrudnień w korzystaniu z usług wymagających współpracy pomiędzy BT Wholesale i Openreach ze względu na przeprowadzony podział elementów sieci.

Jednak zidentyfikowane „efekty uboczne” są każdorazowo analizowane przez BT i Ofcom w celu ich eliminacji. Należy podkreślić, że BT dokłada wszelkich starań, aby usunąć pojawiające się problemy zgodnie z „duchem” (intencjami) Przedsięwzięć i zapewnić wymagany przez Ofcom rozwój rynku hurtowego. Spełnienie wymagań regulatora odnośnie rozwoju rynku hurtowego może, według deklaracji Ofcom, w efekcie skutkować deregulacją niektórych rynków detalicznych oraz potencjalnym ograniczeniem regulacji *ex ante* na wybranych rynkach hurtowych. Należy jednak pamiętać, że wprowadzenie funkcjonalnej separacji nie skutkuje automatycznie deregulacją lub częściowym ograniczeniem regulacji na niektórych rynkach. Decyzja w sprawie usunięcia lub ograniczenia obowiązków nałożonych decyzją o SMP na danym rynku podjęta zostaje po przeprowadzeniu przeglądu tego rynku i stwierdzeniu braku przesłanek do utrzymania regulacji *ex ante* w obecnym zakresie.

3.7.4 Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji

Studia przypadków wprowadzania separacji w krajach objętych analizą pokazują, że (za wyjątkiem Irlandii, gdzie rozważany jest zupełnie inny model podziału) we wszystkich krajach dyskusja na temat wprowadzenia separacji podjęta została przez regulatora, jednak podział realizowany jest w dużej mierze w formie zaproponowanej przez OZ. Nie ma do tej

pory przykładu narzucenia obowiązku podziału wg planu opracowanego indywidualnie przez regulatora.

Różnice w tym zakresie dotyczą głównie kwestii uzyskania akceptacji dla planowanych działań ze strony regulatora. W Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii przedłożony przez OZ plan separacji funkcjonalnej został skonsultowany i zatwierdzony przez regulatora lub rząd, natomiast w Szwecji i we Włoszech operatorzy rozpoczęli wdrażanie podziału bez przedstawiania jego założeń do akceptacji, zakładając poddanie się przeglądowi i ocenie ze strony regulatora w terminie późniejszym.

Należy wskazać, że czynnikiem występującym we wszystkich analizowanych krajach była motywacja po stronie OZ do wdrożenia separacji. Motywacja ta wynikała z:

- Chęci wprowadzenia podziału funkcjonalnego na własnych zasadach (lub w kształcie uzgodnionym z regulatorem) – przypadek Wielkiej Brytanii, Włoch, Szwecji i Nowej Zelandii;
- Chęci uniknięcia wysokich kar pieniężnych w przypadku niedotrzymania terminów wykonania decyzji o separacji funkcjonalnej (Nowa Zelandia);
- Realnej groźby nakazania separacji strukturalnej lub separacji funkcjonalnej, której kształt zostałby narzucony przez regulatora lub organ ds. ochrony konkurencji (Wielka Brytania, Włochy i Szwecja);
- Potencjalnego zniesienia części regulacji na rynku detalicznym w przypadku, gdy przeprowadzenie podziału i wypełnienie przedłożonych regulatorowi zobowiązań (Przedsięwzięć) przyczyni się do osiągnięcia wymaganego przez regulatora rozwój rynku (Wielka Brytania);
- Ryzyka spadku wartości firmy ze względu na brak pewności odnośnie przyszłego kształtu regulacji (Włochy);
- Zapewnienia stabilnych zysków z mało ryzykownej działalności, dzięki czemu operator miałby szanse na pozyskanie dodatkowego kapitału na finansowanie swoich innych inwestycji (Irlandia).

W przypadku Szwecji i Włoch możemy również podejrzewać, że ważnym czynnikiem, który przyczynił się do rozpoczęcia przez OZ procesu wdrażania podziału funkcjonalnego było przedstawienie przez KE propozycji nowych artykułów dotyczących separacji funkcjonalnej w ramach poprawek do Dyrektywy o dostępie, gdyż proponowane przepisy urealniają groźbę nakazania podziału.

Analizując doświadczenia BT we wprowadzaniu separacji funkcjonalnej można stwierdzić, że kluczowym czynnikiem, który przyczynił się do rozwoju efektywnej konkurencji na brytyjskim rynku telekomunikacyjnym była motywacja po stronie OZ do wdrażania nie tylko poszczególnych elementów przedsięwzięć przedłożonych i zatwierdzonych przez Ofcom, lecz również tzw. intencji („ducha”) separacji. Działania BT nie były ograniczone wyłącznie do wypełniania poszczególnych Przedsięwzięć, lecz

polegały również na podejmowaniu dodatkowych działań zmierzających do zapewnienia rzeczywistego równego traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych świadczonych przez Openreach.

4 Analiza barier rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego oraz możliwości ich eliminacji za pomocą separacji funkcjonalnej TP

4.1 Zastosowane podejście

Na potrzeby niniejszej analizy przyjęto założenie, że obecnie funkcjonujące przepisy prawne w zakresie art. 8(3) Dyrektywy o dostępie i jego transpozycji do prawa polskiego w zakresie art. 44 Pt, są wystarczające do zastosowania separacji funkcjonalnej TP jako „innego środka regulacyjnego”. Założenie to zostało przyjęte, aby możliwe było ustalenie kryteriów oceny zasadności przeprowadzenia podziału funkcjonalnego TP, bez względu na wyniki analizy możliwości prawnych wprowadzenia separacji funkcjonalnej przedstawionej w rozdziale 5. Wyniki te wykazują istotne ryzyka i wątpliwości związane z zastosowaniem takich podstaw prawnych (aczkolwiek również stwierdzają, że zastosowanie takiej podstawy prawnej jest możliwe). Wnioski odnośnie możliwości prawnych nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej TP zostały zamieszczone w rozdziale 5.

Zgodnie z powyższym założeniem, gdyby Prezes UKE podjął decyzję o przeprowadzeniu separacji funkcjonalnej TP, to byłby zmuszony m.in. do przedstawienia wniosku w tej sprawie Komisji Europejskiej. Następnie, po przeanalizowaniu i ocenie tego wniosku, Komisja Europejska podjęłaby – pozytywną lub negatywną - decyzję o podziale funkcjonalnym TP. Szczegóły tej procedury są opisane w rozdz. 5 (zakres wniosku w rozdziale 5.3.1.2, a zmiany w procedurze nakładania obowiązków regulacyjnych w rozdziale 5.3.2.2).

W związku z tym konsorcjum zakłada, że ocena zasadności wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP powinna zostać przeprowadzona na bazie kryteriów, jakie prawdopodobnie przyjmie Komisja Europejska w ocenie wniosku Prezesa UKE.

Możliwość ustalenia tych kryteriów w oparciu o obecny stan prawny jest jednak ograniczona. W obecnym brzmieniu artykuł 8(3) Dyrektywy o dostępie mówi o konieczności występowania „wyjątkowych okoliczności”. Stwierdzenie to trudno uznać za wystarczające kryterium do oceny zasadności separacji funkcjonalnej.

Należy jednak podkreślić, że obecnie na szczeblach Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej dyskutowana jest proponowana przez Komisję Europejską nowelizacja Dyrektywy o dostępie. Nowelizacja ta obejmuje wprowadzenie nowego art. 13a, dotyczącego możliwości nałożenia na OZ obowiązku podziału funkcjonalnego.

Wnosząc z wypowiedzi przedstawicieli KE (V. Reding, F. Colasanti), separacja funkcjonalna jest środkiem obecnie dostępnym na podstawie art. 8(3) Dyrektywy o dostępie, a propozycja nowego art. 13a ma na celu bardziej „dosadne” wprowadzenie separacji funkcjonalnej jako środka regulacyjnego.

Na tej podstawie zakładamy, że gdyby „dziś” KE otrzymała wniosek od Prezesa UKE (lub regulatora z innego kraju) w sprawie nałożenia separacji funkcjonalnej, to do jego oceny najprawdopodobniej przyjęłaby kryteria, jakie obecnie stara się wprowadzić w proponowanym art. 13a Dyrektywy o dostępie.

Zgodnie z proponowaną treścią Dyrektywy Nowelizującej⁷¹ podział funkcjonalny OZ może być podyktowany występowaniem „wyjątkowych” okoliczności, na które, w pewnym uproszczeniu dokonany na potrzeby niniejszej analizy, ale bez uszczerbku dla samych kryteriów, składają się następujące elementy:

- Ważne i utrzymujące się problemy z konkurencją na kilku rynkach – niewielkie szanse lub brak szans na konkurencję w dziedzinie infrastruktury w racjonalnym terminie; oraz
- Dotychczas stosowane środki regulacyjne nie odniosły i nie odniosą trwałego skutku w postaci zapewnienia skutecznej konkurencji.

Jednocześnie proponowana treść preambuły do nowej Dyrektywy o dostępie wskazuje, że regulator nakładający na OZ obowiązek separacji funkcjonalnej powinien zapewnić:

- Brak negatywnego wpływu separacji na inwestycje OZ w jego sieć telekomunikacyjną; oraz
- Brak negatywnego wpływu na użytkownika końcowego.

Na podstawie doświadczeń krajów, gdzie wprowadzano lub rozważano separację, można stwierdzić, że regulatorzy zastosowali analogiczne kryteria – w analizie zasadności wprowadzania separacji funkcjonalnej analizowali (w drodze np. konsultacji rynkowych, postępowań kontrolnych, przeglądu wyroków sądów antymonopolowych) utrzymujące się problemy w rozwoju konkurencji z powodu trwałej antykonkurencyjnej postawy OZ⁷² oraz skuteczność dotychczas stosowanych środków regulacyjnych w eliminacji tego problemu.

Na tej podstawie konsorcjum przyjęło założenie, że ocena zasadności wprowadzenia separacji wymaga odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy obecny stan rozwoju rynków jest satysfakcjonujący?
2. Jakie rynki rozwijają się zbyt wolno, a potencjalnie powinny szybciej?
3. Jakie są ograniczenia rozwoju rynków w Polsce?

⁷¹ Proponowana treść preambuły oraz art. 13a do nowej Dyrektywy o dostępie. Obecnie proponowana przez KE treść zapisów do nowej Dyrektywy o dostępie przechodzi etap czytań i nanoszenia poprawek przez Parlament Europejski. W związku z tym nie można stwierdzić, czy finalne zapisy Dyrektywy o dostępie odnośnie separacji funkcjonalnej pozostaną w kształcie przytaczanym na potrzeby niniejszej analizy. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę wypowiedzi przedstawicieli KE o możliwości zastosowania obowiązku separacji na gruncie obowiązujących ram prawnych (art. 8(3) Dyrektywy o dostępie mówiący o „pozostałych środkach regulacyjnych”), można jednakże założyć, że gdyby dziś KE otrzymała wniosek od regulatora w sprawie nałożenia przez niego obowiązku separacji operatora zasiedziałego, to do oceny tego wniosku KE najprawdopodobniej przyjęłaby kryteria, jakie obecnie stara się wprowadzić w nowych zapisach proponowanego art. 13a przyszłej Dyrektywy o dostępie.

⁷² Na podstawie doświadczeń analizowanych krajów można stwierdzić, że trwała antykonkurencyjna postawa OZ obejmuje jego zdolności i motywację do stosowania praktyk dyskryminacyjnych wobec OA.

4. Czy występują ograniczenia w rozwoju rynków związane z problemami rozwoju konkurencji? Co to za problemy?
5. W jakim zakresie wprowadzono regulacje, aby wyeliminować problemy rozwoju konkurencji?
6. Czy odniosły zamierzony skutek? W jakim czasie?
7. Jeżeli istnieją długotrwałe problemy z konkurencją i jednocześnie dotychczasowe regulacje okazują się nieskuteczne – czy istnieją trwałe bariery rozwoju rynku?
8. Czy istnieją bariery trwałe, niemożliwe do całkowitego wyeliminowania obecnymi środkami?
9. Czy separacja funkcjonalna będzie optymalnym środkiem do eliminacji zidentyfikowanych barier?

Podsumowując powyższe założenia, konsorcjum przyjęło w dalszej analizie, że na ocenę zasadności podziału funkcjonalnego TP powinny składać się następujące oceny składowe:

- **Stan rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce** – ocena stanu rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce posłużyła do sformułowania wniosków, czy warunki konkurowania stanowią przesłankę do stwierdzenia, że rynek nie rozwija się w dostatecznym tempie z uwagi na występujące problemy w rozwoju konkurencji.
- **Ocena skuteczności regulacji** – na tym etapie ocenie podlegała skuteczność dotychczasowych działań regulacyjnych ukierunkowanych na eliminację zidentyfikowanych problemów w rozwoju konkurencji. Analiza skuteczności zastosowanych środków pozwoliła na sformułowanie wniosków, czy osiągnięto oczekiwany efekt w postaci rozwoju konkurencji, czy też występują problemy, których dotychczasowe narzędzia regulacyjne nie były w stanie wyeliminować.
- **Ocena barier rozwoju konkurencji** – wnioski z poprzednich analiz oraz opinie przedsiębiorców telekomunikacyjnych posłużyły do określenia barier w rozwoju konkurencji. Ocena zidentyfikowanych barier posłużyła do wskazania, które z barier mają charakter trwały i w związku z tym nie jest możliwe ich wyeliminowanie poprzez obecnie dostępne środki regulacyjne.
- **Ocena separacji funkcjonalnej jako środka eliminacji barier** – na tym etapie przeprowadzona została analiza, które ze zidentyfikowanych barier mogą zostać wyeliminowane przez separację funkcjonalną (oraz w jaki sposób). Pozwoliło to na sformułowanie wniosków, czy i którym barierom w rozwoju konkurencji separacja funkcjonalna jest w stanie przeciwdziałać, a wobec których nie jest odpowiednim środkiem i ewentualnie należy podjąć inne działania regulacyjne.
- **Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje** – posłużyła do stwierdzenia, czy istnieje ryzyko, że separacja funkcjonalna będzie miała negatywny wpływ na rozwój inwestycji w Polsce.

- **Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na interes konsumenta** – biorąc pod uwagę, że głównym celem separacji funkcjonalnej jest zapewnienie korzyści dla użytkownika końcowego poprzez eliminację barier rozwoju konkurencji, przeanalizowano, jakich potencjalnych korzyści można oczekiwać w rezultacie wprowadzenia separacji funkcjonalnej.
- **Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji funkcjonalnej** – analiza okoliczności wprowadzania separacji funkcjonalnej w innych krajach oraz porównanie z aktualną sytuacją na rynku polskim pozwoliły na sformułowanie wniosków, jakie czynniki mogą sprzyjać wprowadzaniu separacji funkcjonalnej w Polsce, a które stanowią ryzyko dla jej sukcesu.
- **Ocena separacji funkcjonalnej jako optymalnego środka eliminacji barier rynkowych oraz dyskryminacji w Polsce** – analiza biorąca pod uwagę dostępność separacji wg kryteriów KE, a następnie efektywność tego środka w eliminacji zidentyfikowanych problemów, w tym efektywność ekonomiczną.

W poniższej tabeli zaprezentowano, jakie podjęto działania w celu weryfikacji powyższych kryteriów oraz jakich obszarów dotyczyły formułowane wnioski.

Tabela 5. Zastosowanie kryteriów KE do oceny zasadności wprowadzenia separacji funkcjonalnej w Polsce (zakres niniejszej analizy)

Kryterium oceny	Obszar, którego dotyczą wnioski	Zakres analizy
Ocena stanu rozwoju rynku	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Czy rozwój rynku telekomunikacyjnego w Polsce można ocenić jako satysfakcjonujący? ▪ Które rynki rozwijają się zbyt wolno, a potencjalnie powinny szybciej? ▪ Jakie są ograniczenia tego rozwoju? ▪ Czy na polskim rynku telekomunikacyjnym występują problemy w rozwoju konkurencji? 	<p>Na potrzeby oceny stanu rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce przeprowadzono odrębne analizy dla rynku usług głosowych i usług transmisji danych. Kryterium podziału był przede wszystkim odmienny potencjał rozwojowy tych dwóch rynków.</p> <p>Rynek usług głosowych w Polsce został poddany analizie w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wielkości i struktury podmiotowej; ▪ Wskaźników konkurencyjności (stanu koncentracji rynku); ▪ Potencjału rozwojowego i czynników wspierających lub ograniczających rozwój. <p>Rynek transmisji danych w Polsce oceniono względem:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Faz cyklu rozwoju; ▪ Porównania z innymi krajami w zakresie kluczowych wskaźników (np. penetracji, liczby linii DSL, etc.); ▪ Wielkości i struktury podmiotowej; ▪ Dostępności i jakości usług szerokopasmowego dostępu do Internetu w Polsce; ▪ Potencjału rozwojowego i czynników wspierających lub ograniczających rozwój.

Kryterium oceny	Obszar, którego dotyczą wnioski	Zakres analizy
Ocena skuteczności zastosowanych regulacji	<ul style="list-style-type: none"> ▪ W jakim zakresie wprowadzono regulacje, aby wyeliminować problemy rozwoju konkurencji? ▪ Czy zastosowane środki regulacyjne odniosły zamierzony efekt? 	<p>Ocena skuteczności regulacji przeprowadzona została odrębnie dla rynku usług głosowych i rynku transmisji danych – ocena skuteczności regulacji stanowiła bowiem uzupełnienie oceny stanu ich rozwoju.</p> <p>W analizie uwzględniono przegląd działań regulacyjnych Prezesa URTiP i Prezesa UKE, w tym w zakresie wydawania ofert ramowych.</p> <p>Funkcjonujące oferty ramowe zostały ocenione pod kątem ich skuteczności w ułatwianiu OA korzystania z usług hurtowych TP.</p>
Ocena barier rozwoju konkurencji	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jakie występują bariery w rozwoju konkurencji na polskim rynku telekomunikacyjnym? ▪ Jakie są skutki występowania barier? ▪ Które bariery mają charakter trwały, a które przejściowy? 	<p>W celu identyfikacji barier rozwoju konkurencji w Polsce posłużono się wnioskami z analiz stanu rozwoju rynku telekomunikacyjnego oraz opiniami OA (wyrażonymi w przeprowadzonych ankietach i zaprezentowanymi w raporcie firmy Audyteł).</p> <p>Zidentyfikowane bariery zostały opisane pod kątem następujących elementów:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Istota bariery – w tym jej przejawy i źródło; ▪ Skutki występowania bariery; ▪ Rodzaj bariery (prawna/ekonomiczna/strukturalna/behawioralna). <p>Następnie przeprowadzono klasyfikację zidentyfikowanych barier, wskazując bariery trwałe i przejściowe. W ocenie posłużono się kryterium proponowanym przez KE jako rozumienie „wyjątkowych okoliczności”, stanowiących przesłankę do wprowadzenia separacji funkcjonalnej OZ.</p>
Ocena separacji funkcjonalnej jako środka eliminacji barier	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Które z barier mogą być wyeliminowane poprzez separację funkcjonalną? ▪ Jakie kluczowe elementy separacji funkcjonalnej należy wprowadzić, aby wyeliminować bariery? ▪ Jakie są podstawowe warianty separacji funkcjonalnej w Polsce biorąc pod uwagę podział usług hurtowych i zasady ich świadczenia? 	<p>W pierwszej kolejności przedstawiono wnioski odnośnie zastosowania separacji funkcjonalnej w celu eliminacji barier rynkowych w innych krajach. Na tej podstawie oceniono, w jaki sposób poszczególne elementy separacji funkcjonalnej były w stanie przeciwdziałać zidentyfikowanym problemom w rozwoju konkurencji.</p> <p>Następnie przeprowadzono analizę, które ze zidentyfikowanych barier w rozwoju konkurencji w Polsce mogą zostać wyeliminowane przez kluczowe elementy separacji funkcjonalnej. W tym kroku zaprezentowano również, na które ze wskazanych problemów separacja funkcjonalna nie ma wpływu i w związku z tym ich eliminacja wymaga zastosowania dodatkowych narzędzi regulacyjnych.</p> <p>Oceniając separację funkcjonalną jako środek eliminacji barier rozwoju konkurencji w Polsce przeanalizowano również podstawowe warianty separacji funkcjonalnej ze</p>

Kryterium oceny	Obszar, którego dotyczą wnioski	Zakres analizy
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Który ze zidentyfikowanych wariantów jest najbardziej optymalny? 	<p>względu na podział usług i zastosowanie zasady EoI.</p> <p>Warianty określone zostały biorąc pod uwagę następujące parametry:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Znaczenie poszczególnych usług hurtowych z punktu widzenia rozwoju konkurencji (usługowej i infrastrukturalnej) i rynku telekomunikacyjnego ▪ Skalę wdrożenia poszczególnych rozwiązań (w tym zmiany w zakresie procesów i systemów, koszty wdrożenia, poziom skomplikowania oraz czas implementacji). <p>Dla każdego ze zidentyfikowanych wariantów przedstawiono analizę SWOT, pozwalającą na wskazanie najbardziej optymalnej opcji.</p> <p>Wnioski z niniejszej analizy pozwalają na wskazanie, czy separacja funkcjonalna jest środkiem eliminacji zidentyfikowanych barier rynkowych, tzn. czy jest w stanie zlikwidować istniejące bariery oraz przeciwdziałać im w przyszłości.</p>
Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje	<ul style="list-style-type: none"> ▪ W jaki sposób separacja funkcjonalna wpłynie na inwestycje OA? ▪ W jaki sposób separacja funkcjonalna wpłynie na inwestycje TP? ▪ W jaki sposób separacja funkcjonalna wpłynie na rozwój NGN? 	<p>Analizując wpływ separacji funkcjonalnej na inwestycje w sieci telekomunikacyjne w Polsce w pierwszej kolejności oceniono dotychczasowy proces inwestycyjny w ostatnich latach.</p> <p>Następnie zidentyfikowano czynniki wpływające na rozwój inwestycji na podstawie dwóch głównych źródeł:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Doświadczeń innych krajów rozważających wprowadzenie separacji funkcjonalnej; ▪ Opinii OA i TP. <p>Na podstawie wniosków z poprzednich kroków analizy oceniono, w jaki sposób separacja funkcjonalna wpłynie na inwestycje OA i TP, oraz czy przyczyni się do rozwoju sieci NGN.</p>
Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na interes konsumenta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jakie potencjalne korzyści może przynieść separacja funkcjonalna dla użytkowników końcowych? 	<p>W analizie uwzględniono potencjalny wpływ separacji funkcjonalnej w następujących obszarach:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Poziom cen usług detalicznych ▪ Zróżnicowanie ofert detalicznych ▪ Jakość usług detalicznych ▪ Dostępność innowacyjnych usług detalicznych

Kryterium oceny	Obszar, którego dotyczą wnioski	Zakres analizy
Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji funkcjonalnej	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jakie okoliczności były wprowadzania separacji funkcjonalnej w innych krajach? ▪ Jakie czynniki mogą wspierać, a jakie utrudniać wprowadzenie separacji funkcjonalnej w Polsce? 	<p>Analizę kluczowych czynników sukcesu wprowadzania separacji funkcjonalnej rozpoczęto od ocenienia okoliczności, w jakich wprowadzano separację funkcjonalną w innych krajach. Na tej podstawie oceniono, jakie czynniki pozwoliły na wprowadzenie jej z sukcesem.</p> <p>W drugiej kolejności przedstawiono opinie ankietowanych OA na temat potencjalnych zagrożeń związanych z wprowadzaniem separacji funkcjonalnej w istniejących okolicznościach w Polsce.</p> <p>Następnie ocenie poddano aktualną sytuację na rynku telekomunikacyjnym w Polsce i wskazano, które czynniki mogą utrudnić implementację separacji funkcjonalnej TP.</p>
Ocena separacji funkcjonalnej jako optymalnego środka eliminacji barier rynkowych oraz dyskryminacji w Polsce	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Czy separacja jest dostępna biorąc pod uwagę kryteria KE? ▪ Czy separacja będzie skutecznym środkiem eliminacji barier? 	<p>Optymalność separacji funkcjonalnej została zdiagnozowana w oparciu o dwa obszary:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Możliwość zastosowania separacji funkcjonalnej jako środka eliminacji barier – jest to warunek konieczny do oceny optymalności tego narzędzia regulacyjnego; oraz ▪ Efektywność zastosowania separacji funkcjonalnej do eliminacji barier, w tym jej skuteczność, wyniki analizy ekonomicznej oraz potencjalne obszary ryzyka związane z jej wprowadzeniem. <p>Dodatkowo określono, czy separacja funkcjonalna będzie efektywnym środkiem eliminacji problemów wynikających z interakcji między TP a PTK Centertel.</p> <p>Wnioski z niniejszej analizy pozwolą na wskazanie, czy separacja funkcjonalna jest optymalnym środkiem eliminacji barier, tzn.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Czy jest w stanie likwidować istniejące bariery i przeciwdziałać ich wystąpieniu w przyszłości (na podstawie wniosków z oceny separacji jako środka eliminacji barier), oraz ▪ Czy jest ekonomicznie uzasadniona (tj. czy korzyści z jej wprowadzenia przewyższają jej koszty na podstawie wniosków z analizy ekonomicznej kosztów i korzyści przedstawionej w rozdziale 6).

Źródło: opracowanie własne konsorcjum

4.2 Analiza barier rozwoju konkurencji w Polsce

Zgodnie z podejściem opisanym w podrozdziale 4.1 analiza zasadności nałożenia na TP obowiązku regulacyjnego w postaci separacji funkcjonalnej powinna uwzględniać warunki, w jakich organ regulacyjny może zastosować to narzędzie.

Zgodnie z transponowanym do polskiego porządku regulacyjnego pakietem dyrektyw unijnych z 2002 r. dotyczącym sektora komunikacji elektronicznej, działania regulacyjne stosowane są jedynie w odniesieniu do rynków, na których stwierdzony zostanie brak skutecznej konkurencji. Stąd też pierwszym etapem analizy będzie zbadanie, czy występuje efektywna konkurencja. Badanie powyższe zostanie przeprowadzone w odniesieniu do całego rynku telefonii stacjonarnej i transmisji danych, a nie dla jego poszczególnych „podrynków” zdefiniowanych w zaleceniach KE, co uzasadnione jest przede wszystkim celem analizy rynku, która przeprowadzana jest pod kątem badania zasadności wprowadzenia separacji funkcjonalnej, a nie pod kątem analizy rynków z punktu widzenia Prezesa UKE (taka analiza byłaby zresztą powielaniem pracy wykonywanej przez Prezesa UKE, zgodnie z jego ustawowymi obowiązkami w tym zakresie). Jednocześnie jednak, dokonując takiej analizy nie można odejść od czynników i metodyki stosowanej w ramach procedury analizy rynków właściwych. Stąd też przy analizie w dużej mierze użyty zostanie zestaw kryteriów stosowany do oceny pozycji znaczącej (SMP - Significant Market Power) poszczególnych operatorów (graczy rynkowych). Dokonując analizy rynków zgodnie ze wskazanymi powyżej kryteriami, do oceny rynku zastosowane zostaną także takie narzędzia jak: wskaźnik konkurencyjności rynku indeksem Herfindahla-Hirschmana czy wskaźniki koncentracji rynku CRn.

Jeśli chodzi o rynek transmisji danych, to według przyjętej metodyki na rynek transmisji danych składa się rynek dostępu do sieci Internet oraz rynek dzierżawy łączy telekomunikacyjnych.

Skoro przedmiotem oceny ma być stopień rozwój rynku, to autorzy zdecydowali, że ocena rozwoju zostanie dokonana przy użyciu dwóch metod.

W przypadku rynku dostępu do Internetu będzie to porównanie niektórych parametrów rozwoju rynku (takich jak penetracja, dostępność itp.) polskiego oraz rynków europejskich.

Zdaniem autorów, jedynie takie podejście pozwoli na obiektywną ocenę, w jakim stopniu polski rynek Internetu jest rozwinięty.

W przypadku rynku dzierżawy łączy telekomunikacyjnych z uwagi na brak danych benchmarkingowych ocena rozwoju zostanie dokonana na podstawie danych statycznych – tj. udziału przedsiębiorców telekomunikacyjnych w rynku. Pośrednio powyższa dana da odpowiedź, czy regulacja rynku dzierżawy łączy telekomunikacyjnych doprowadziła do zmian siły rynkowej różnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych (co powinno być pośrednim następstwem regulacji).

W zakresie analizy rozwoju rynku zostanie również dokonana próba zidentyfikowania potencjalnych przyczyn takiego, a nie innego stanu rynku.

W przypadku stwierdzenia, iż na danym rynku nie występuje skuteczna konkurencja, organ regulacyjny winien wyznaczyć podmiot o znaczącej pozycji rynkowej i nałożyć na niego obowiązki regulacyjne, które ten podmiot winien wykonywać zgodnie z wytycznymi organu

regulacyjnego określonymi w stosowanych decyzjach. W konsekwencji, następnym krokiem analizy zasadności wprowadzenia separacji jest ocena skuteczności dotychczasowych regulacji, a także ocena dalszych perspektyw stosowania tych narzędzi pod kątem ich skuteczności i wpływu na rozwój konkurencji. Dopiero ewentualne stwierdzenie, iż dotychczasowe środki regulacyjne nie przyniosły pożądanych skutków, a co więcej istnieją wątpliwości co do tego, czy ich dalsze stosowanie przyniesie takie skutki, pozwoli rozpocząć kolejny etap analizy tj. zbadanie, czy separacja funkcjonalna jest właściwym remedium na stwierdzone problemy regulacyjne i czy jej wdrożenie usunie istniejące bariery w rozwoju równoprawnej konkurencji (a jeżeli tak, to które bariery mogą zostać wyeliminowane).

Oceniając zasadność wdrożenia separacji jako środka regulacyjnego, pomocniczo zastosowane zostaną kryteria, jakie dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (Dyrektywa o dostępie), wprowadza dla oceny zasadności nałożenia określonych obowiązków regulacyjnych tj. muszą być proporcjonalne i uzasadnione w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych (Dyrektywy ramowej). W tym miejscu zaznaczyć należy, iż ocena separacji w zakresie realizacji celów określonych w dyrektywie pokrywa się z analizą separacji na tle zadań Prezesa UKE, a tym samym większość ustaleń w tym zakresie zostanie dokonana właśnie w ramach rozdziału 5.

Ocena rozwoju rynku jest ściśle związana z oceną regulacji dotyczących danego rynku. W związku z tym analiza rynku usług głosowych i rynku transmisji danych zawiera zarówno ocenę stopnia ich rozwoju, jak i skuteczności regulacji na nich stosowanych.

Ostatnim elementem będzie opisanie problemów wskazywanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych dotyczących obecnych regulacji. W znacznej mierze będzie tu chodziło o ocenę funkcjonowania ofert ramowych.

Na zakończenie należy także wskazać, iż analiza poszczególnych rynków telefonii stacjonarnej nie obejmuje zagadnienia dopuszczalności prawnej nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej, gdyż jest to przedmiotem odrębnego rozdziału, w całości poświęconemu aspektom prawnym. Analiza została przeprowadzona przy przyjęciu założenia, iż nałożenie takiego środka zaradczego mieści się w kompetencji Prezesa UKE.

4.2.1 Ocena stanu rozwoju rynku usług głosowych

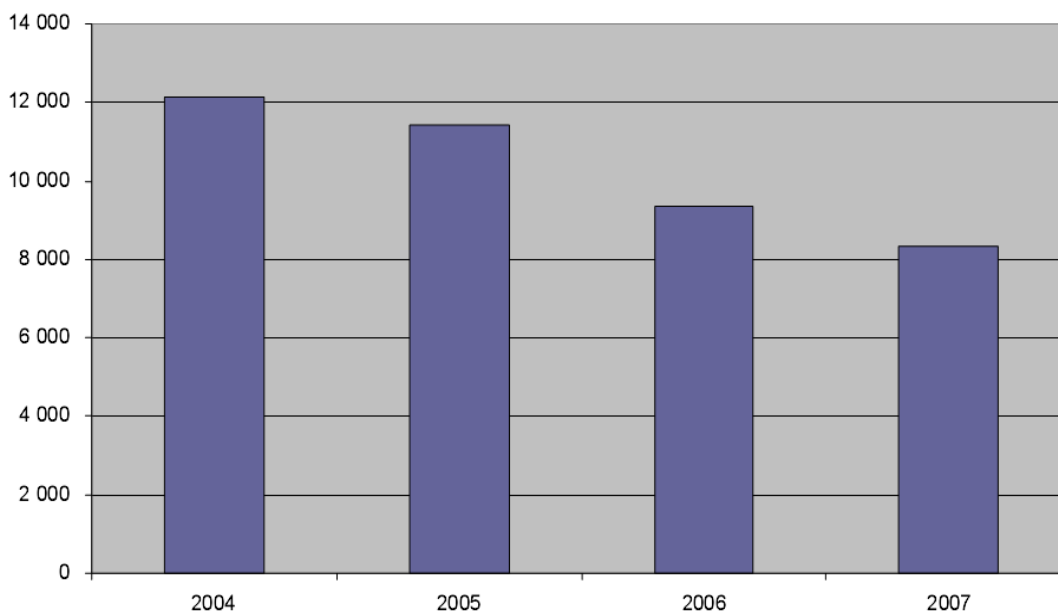
4.2.1.1 *Ogólna charakterystyka*

Zmiany technologiczne zachodzące na rynku telekomunikacyjnym związane z rozwojem telefonii komórkowej i związanym z tym procesem substytucyjności komórkowej oraz zwiększaniem popularności telefonii VoIP pozwalają wskazać na nieodwracalny trend obniżania przychodów z usług głosowych świadczonych w sieciach stacjonarnych. Zjawisko to występuje praktycznie we wszystkich krajach UE i jest sygnalizowane przez Komisję Europejską już od wielu lat. Dla przykładu 11 raport implementacyjny KE dotyczący europejskich przepisów regulacyjnych oraz rynków łączności elektronicznej wskazywał, iż

przychody z usług głosowych w sieci stacjonarnej spadają o ok. 1,6% rocznie⁷³. Jednakże ten sam raport wskazywał, iż usługi te nadal stanowiły największe źródło przychodów dla operatorów sieci stacjonarnej o wartości w 2005 r. 85, 8 mld Euro⁷⁴. Ostatni, 13 raport implementacyjny KE pokazuje dalszy wzrost tendencji do szybkiego rozwoju usług świadczonych w sieciach ruchomych oraz z wykorzystaniem technologii VoIP (patrz. 13 raport KE cz. 1, str. 17), które przyczyniają się do ciągłego zmniejszania wartości rynku stacjonarnego.

Sytuacja na rynku polskim jest podobna do sytuacji w innych krajach UE. Poniższy wykres pokazuje zmiany w wielkości przychodów z usług w sieci stacjonarnej w Polsce.

Rysunek 22. Zmiany w wielkości przychodów z usług telekomunikacyjnych świadczonych w sieciach stacjonarnych w Polsce (w mln zł)



Źródło: Raport Prezesa UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2007 r. str. 24 (dalej „Raport Prezesa UKE (2007)”)

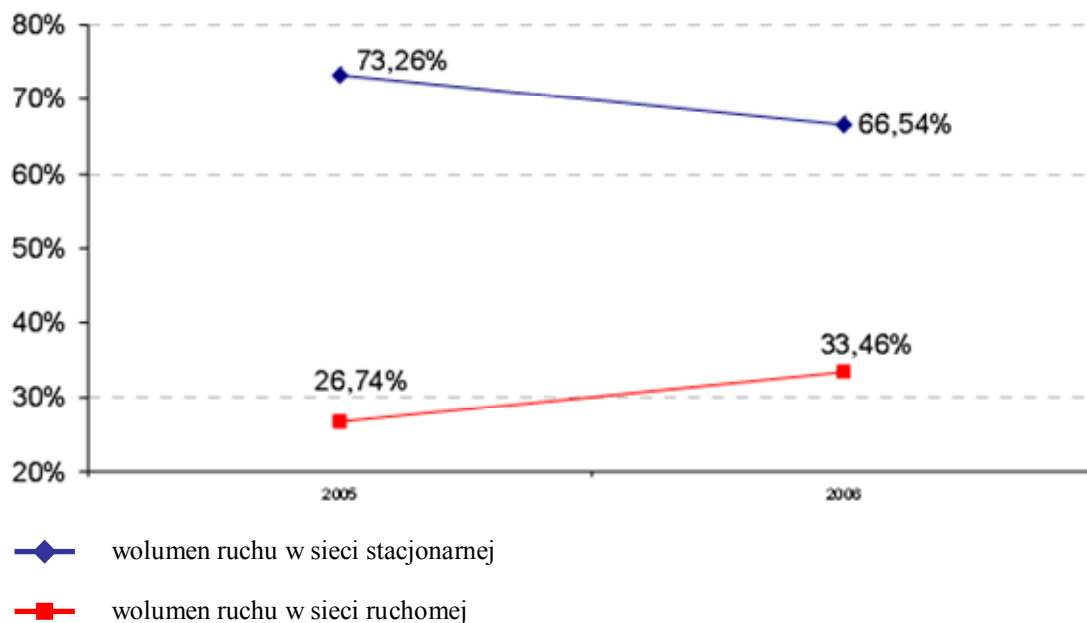
Powyższy wykres pokazuje, iż spadek wartości przychodów w segmencie stacjonarnym jest znaczący. Podkreślić należy, iż pomimo znaczącego spadku przychody z usług telefonicznych nadal przewyższają przychody z usług świadczonych w dostępie szerokopasmowym, stanowiąc główne źródło przychodów dla operatorów stacjonarnych. Stąd też można oczekiwać, iż operatorzy będą podejmowali działania nakierowane na spowolnienie trendu spadku przychodów. Przykładem takich działań, które już obecnie są prowadzone zarówno przez TP, jak i OA, jest niewątpliwie zmiana polityki taryfowej, preferującej przychody stałe z abonamentu (z wliczonymi pakietami minut) w stosunku do przychodów zmiennych (z ruchu). Wydaje się, iż także działania obstrukcyjne TP w postaci utrudnień w korzystaniu wyłącznie z usługi dostępu do sieci Internet bez pasma głosowego (przedłużanie wdrożenia tej oferty,

⁷³ 11 raport implementacyjny KE, str. 9.

⁷⁴ Tamże, str. 9.

wysoka opłata za utrzymanie łącza) służą temu celowi. 13 raport KE pokazuje także, iż ogólny wolumen ruchu głosowego realizowanego w sieci stacjonarnej chociaż nadal pozostaje większy aniżeli wolumen ruchu realizowany w sieci ruchomej, ulega stałej degresji kosztem ruchu realizowanego w sieci ruchomej.

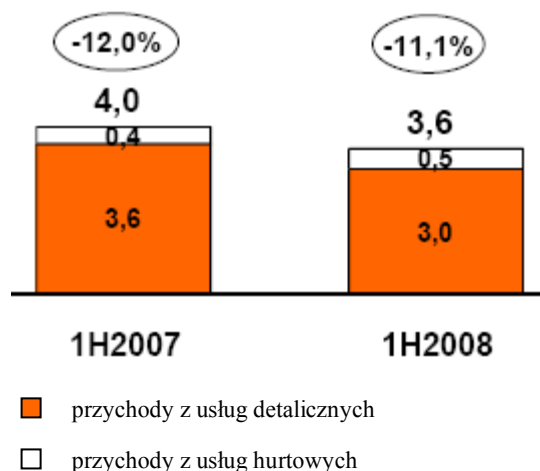
Rysunek 23. Wolumen minut realizowanych w sieci stacjonarnej i ruchomej



Źródło: 13 raport implementacyjny KE, cz. 1, str. 23.

Tendencja ta jest odczuwalna dla wszystkich graczy rynkowych, w tym także dla TP, która we wszystkich raportach finansowych pokazuje stale spadający udział przychodów z usług telefonicznych w sieci stacjonarnej w stosunku do przychodów z pozostałych segmentów działalności.

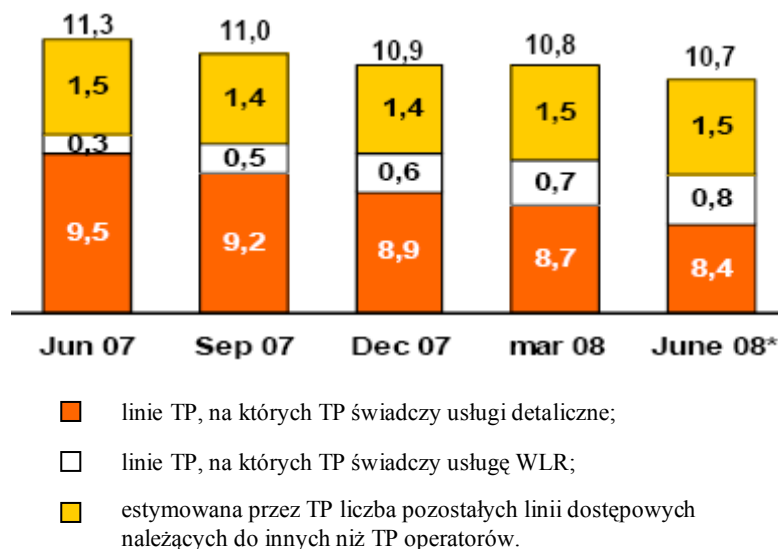
Rysunek 24. Wielkość przychodów TP uzyskiwanych w sieci stacjonarnej (w mld zł)



Źródło: Prezentacja wyników grupy TP za I poł. 2008 r. (www.tp-ir.pl)

Dodatkowym zjawiskiem jest stały trend do zmniejszenia penetracji w sieci stacjonarnej, co ilustruje poniższy rysunek.

Rysunek 25. Liczba linii abonenckich w stacjonarnych sieciach telefonicznych (w mln)



* dane za czerwiec 20008 stanowią estymację TP

Źródło: Prezentacja wyników Grupy TP za I poł. 2008 r. (www.tp-ir.pl)

Podkreślić należy, iż w Polsce, w stosunku do krajów Europy zachodniej, zjawisko to nastąpiło w znacznie wcześniejszej fazie rozwoju rynku, czego skutkiem jest znacznie niższy stopień rozwoju infrastruktury dostępowej, który powoduje, iż znaczna część społeczeństwa znajduje się poza zasięgiem sieci stacjonarnej (w krajach UE kwestia posiadania telefonu stacjonarnego

jest często zależna jedynie od woli użytkownika, który znajdując się w zasięgu sieci, świadomie rezygnuje z posiadania telefonu stacjonarnego). Kwestie różnic w tym zakresie pokazuje raport GUS⁷⁵, który pokazuje znaczące rozbieżności między penetracją w miastach (35,1%) a penetracją na terenach wiejskich (13,9%) a także terytorialnie – między województwami o najwyższej penetracji (mazowieckie: 33,5%, dolnośląskie: 29,6%) i najniższej (świętokrzyskie: 21,9%, opolskie i warmińsko-mazurskie po 23,7%).

4.2.1.2 **Rozwój rynku w latach 2004-2007 i stan jego konkurencyjności**

Analizę rozwoju rynku stacjonarnego należy rozpocząć od krótkiej definicji tego rynku, a także od krótkiego obrazu stanu tego rynku w Polsce.

Zgodnie z obowiązującym w Polsce rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dn. 25 października 2004 r. w sprawie określenia rynków właściwych podlegających analizie przez Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (Dz. U. z 2004 r., Nr 242, poz. 2420) rynki właściwe wchodzące w skład rynku usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej obejmują następujące rynki:

- Przyłączenia do stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej i utrzymania w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych dla konsumentów;
- Przyłączenia do stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej i utrzymania w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych dla użytkowników końcowych, z wyłączeniem konsumentów;
- Krajowych połączeń telefonicznych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej dla konsumentów;
- Międzynarodowych połączeń telefonicznych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej dla konsumentów;
- Krajowych połączeń telefonicznych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej dla użytkowników końcowych, z wyłączeniem konsumentów;
- Międzynarodowych połączeń telefonicznych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej dla użytkowników końcowych, z wyłączeniem konsumentów;
- Rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej;
- Zakończania połączeń w poszczególnych stacjonarnych publicznych sieciach telefonicznych;
- Tranzytu połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej.

Pierwsze sześć z wskazanych powyżej rynków to rynki detaliczne, a rynki wskazane w trzech ostatnich punktach to rynki hurtowe.

⁷⁵ GUS „Łączność - wyniki działalności w 2007 r.” (http://www.stat.gov.pl/gus/45_747_PLK_HTML.htm)

Na wszystkich ww. rynkach, za wyjątkiem rynku tranzytu połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej, gdzie stwierdzone zostało występowanie skutecznej konkurencji, Prezes UKE ustalił, iż znaczącą pozycję rynkową zajmuje Telekomunikacja Polska S.A. i Prezes UKE nałożył na nią szereg obowiązków regulacyjnych dla każdego z ww. rynków.

Przedsiębiorcami działającymi na rynku telefonii stacjonarnej są:

- Operatorzy infrastrukturalni;
- Operatorzy wykorzystujący infrastrukturę operatorów infrastrukturalnych do świadczenia usług użytkownikom końcowym na zasadzie dostępu pośredniego – poprzez NDS lub trybie WLR.

Według wspomnianego raportu GUS w końcu 2007 r. usługi świadczenia połączeń lokalnych – a więc w tradycyjnej telefonii wykorzystującej komutację obwodów⁷⁶ zasadniczo wymagających dysponowania infrastrukturą techniczną w postaci sieci telefonii stacjonarnej (przewodowej lub bezprzewodowej) – świadczyło 96 przedsiębiorców. Czterech spośród nich świadczyło usługi na rynku 1. i 2. liczbie użytkowników przekraczającej 100 tys. każdy: Telekomunikacja Polska, Telefonía Dialog, Netia oraz Multimedia Polska (przy czym łącznie ok. 165 tys. użytkowników Multimedia Polska obsługiwanych jest przez oddzielne lokalne spółki grupy).

Głównymi operatorami korzystającymi z sieci stacjonarnej w trybie NDS i WLR, a nie mającymi własnej infrastruktury sieciowej są Tele2, Premium Internet⁷⁷ oraz NOM⁷⁸. Na konkurencyjność rynku telefonii stacjonarnej oddziałują też operatorzy dysponujący własną infrastrukturą sieciową (lub transmisji danych/dostępu do Internetu) oferujący usługi stacjonarne na bazie WLR – przede wszystkim Netia, Telefonía Dialog i GTS Energis. Dzięki usłudze WLR z łączu TP korzystało w końcu 2007 r. ok. 600 tys. użytkowników, a w połowie 2008 r. liczba ta, według danych wskazywanych przez TP wyniosła 800 tys. użytkowników, co stanowi 8,7% wszystkich linii dostępowych w sieci TP⁷⁹. Liczba ta jest jednak nadal mniejsza od ogólnej liczby użytkowników korzystających z usług OA na zasadzie dostępu pośredniego (preselekcja), którzy to klienci stanowią naturalną grupę docelową dla OA.

Strukturę udziałów rynkowych według liczby użytkowników (a nie liczby linii) przedstawia rysunek poniżej.

⁷⁶ W telefonii VoIP/IP możliwe jest świadczenie wszystkich typów połączeń – w tym także lokalnych – bez własnej infrastruktury tradycyjnej sieci telefonicznej, ale na bazie własnych lub udostępnionych łączy dostępowych (transmisji danych, dostępu szerokopasmowego do Internetu), przy czym mogą to być łącza bezprzewodowe.

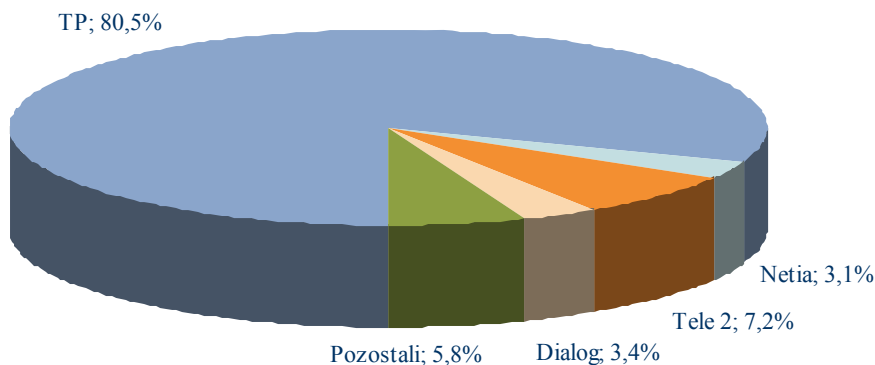
⁷⁷ Premium Internet wchodzi w skład Grupy Kapitałowej Netia.

⁷⁸ Exatela dysponuje rozległą ogólnopolską strukturą szkieletową, świadczy też usług telefonii stacjonarnej we własnej sieci dla ok. 1400 użytkowników końcowych. Usługi NDS świadczone są przez NOM będący w 100% własnością Exatela.

⁷⁹ Obliczenia własne na podstawie prezentacji wyników grupy TP za I poł. 2008 r. (www.tp-ir.pl)

Rysunek 26. Udziały rynkowe na rynku telefonii stacjonarnej wg liczby użytkowników - koniec 2007 r.

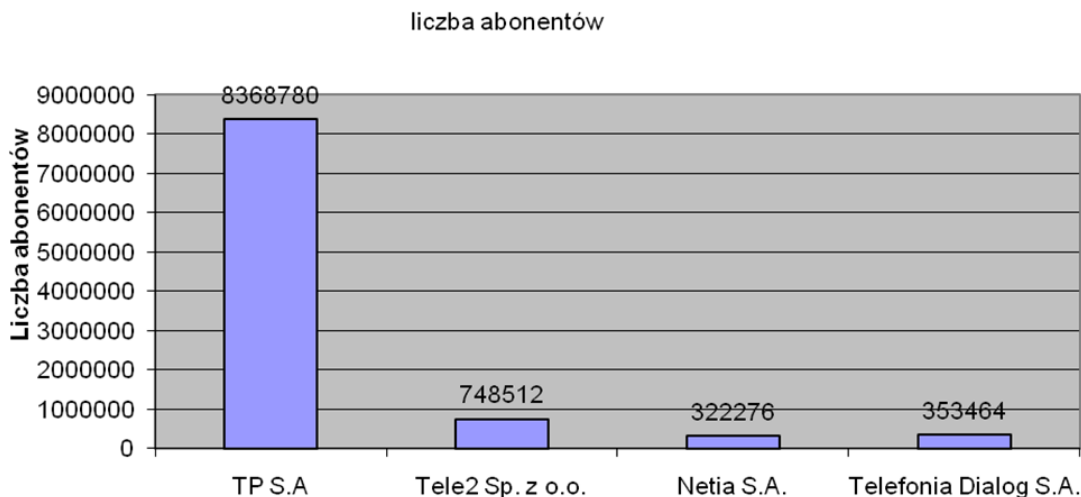
Udziały rynkowe na rynku telefonii stacjonarnej wg liczby użytkowników



Źródło: Raport Prezesa UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego za 2007 rok

Kolejny rysunek przedstawia liczbę użytkowników uwzględnianą w wyliczeniach stopnia koncentracji rynku.

Rysunek 27. Liczba abonentów czterech operatorów obsługujących największą liczbę abonentów (na koniec 2007 r.)



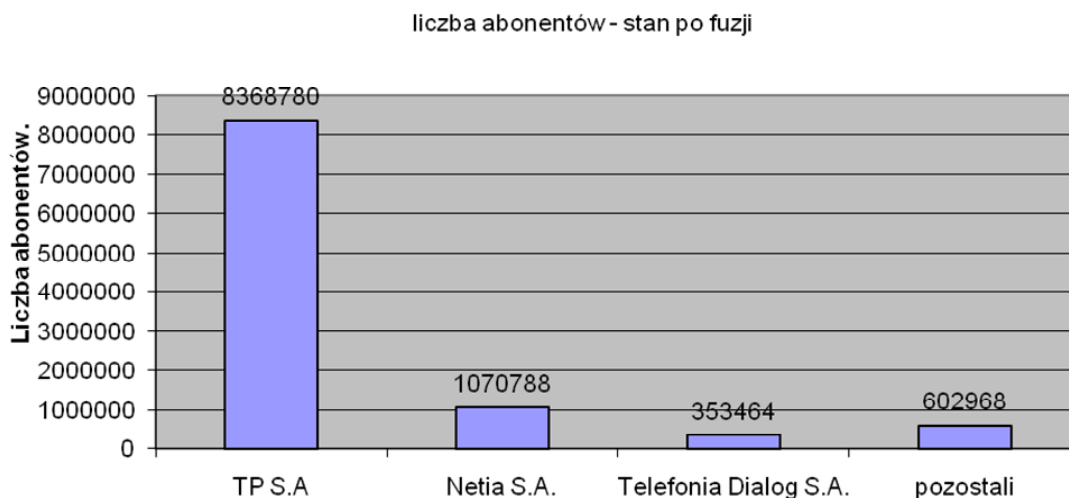
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKE

Jednocześnie wobec dokonanego przejęcia spółki Tele2 przez Spółkę Netia S.A., a także wobec planowanej przez Netia S.A. fuzji obu podmiotów⁸⁰, warto w dalszych analizach wskazywać wpływ powyższej fuzji na zmianę kształtu rynku. Dlatego też poniższy rysunek pokazuje kształt rynku, gdyby połączenie Netii i Tele2 nastąpiło na koniec roku 2007 (oczywiście jest to

⁸⁰ Takie plany przewiduje prezentacja Netii S.A. nt. przejęcia Tele2 Polska Sp. z o.o.

hipotetyczne założenie, iż po faktycznej fuzji obu tych podmiotów nie nastąpi zmiana liczby użytkowników w stosunku do końca 2007 r.).

Rysunek 28. Liczba abonentów trzech operatorów obsługujących największą liczbę abonentów (po fuzji Tele2 i Netia)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKE

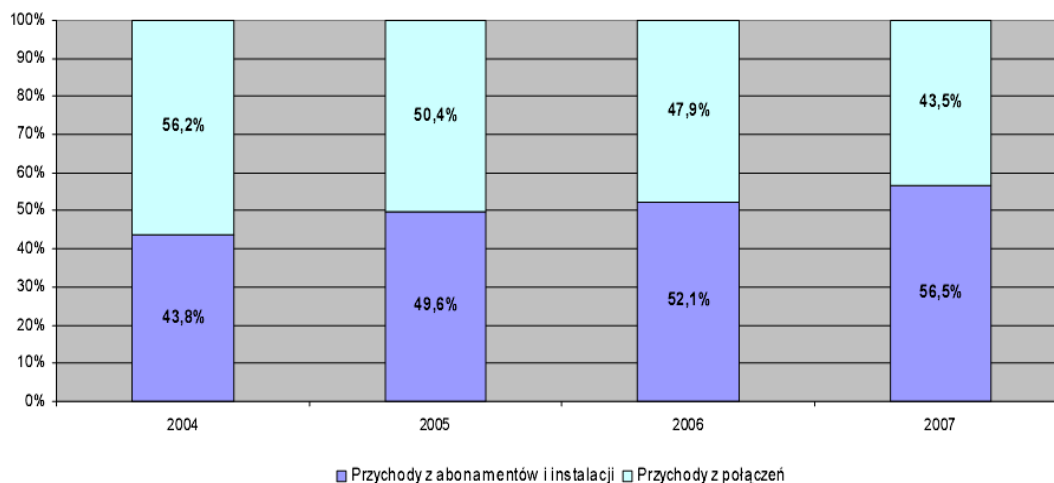
Charakteryzując rynek detaliczny należy wskazać na coraz widoczniejszy trend do wzrostu liczby stosowanych przez operatorów planów taryfowych, co jest zjawiskiem znanym z rynku telefonii mobilnej i bazującym na tych samych przesłankach. Mnożąc plany i warianty taryfowe operatorzy starają się przekonać klientów, że liczne plany są dostosowywane do potrzeb poszczególnych grup odbiorców. Takie działanie pozwala im z jednej strony zwiększać lojalność klientów poprzez oferowanie im planów, które mają najlepiej odpowiadać ich potrzebom, co dodatkowo wiąże się z możliwością zaproponowania umowy promocyjnej zawieranej na czas określony (zazwyczaj długoterminowej). Z drugiej strony mnogość taryf utrudnia klientom orientację w rzeczywistych stawkach za połączenia i abonamenty, a przede wszystkim – łatwe porównanie różnych ofert różnych operatorów, czy nawet oferty tego samego operatora. W konsekwencji proces ten tylko marketingowo można uznać za wartość dodaną dla użytkowników końcowych, a jego cele są związane przede wszystkim z działaniami utrzymaniowymi operatorów.

Mimo że z technicznego punktu widzenia na terenie całego kraju obowiązuje zamknięty plan numeracyjny, to jednak na razie nie obserwuje się ujednoczenia cen połączeń między połączeniami lokalnymi a międzystrefowymi dla konsumentów. Różnica stawek zmniejsza się jednak pod naciskiem z jednej strony telefonii mobilnej, a z drugiej – planów taryfowych w modelu WLR. Zmniejszenie różnicy między stawkami za połączenia lokalne a międzystrefowe widoczne jest wyraźniej w ofertach dla abonentów biznesowych. W ostatnim czasie TP wprowadziła trzy nowe plany dla klientów indywidualnych, w których ujednoczona została stawka za połączenia lokalne i międzystrefowe. Można przypuszczać, iż w najbliższym czasie analogiczne rozwiązania pojawią się w ofertach OA, co wynika chociażby z faktu, iż część operatorów buduje swoją ofertę na planach porównywalnych z planami TP.

Na przełomie 2006/2007 r. wyraźnemu zamrożeniu uległy plany bazujące wyłącznie na świadczeniu usług przez NDS. W ciągu 2007 r. operatorzy właściwie zaczęli wygaszać plany taryfowe zawierające wyłącznie usługę preselekcji starając się migrować klientów do usług bazujących na WLR, gdzie w planie taryfowym operator może oferować zarówno abonament, jak i usługi oparte na WLR. Powyższe działanie jest zgodne z celem wprowadzenia usługi WLR, gdyż jak wskazywał Prezes UKE w decyzjach WLR wydawanych dla poszczególnych OA, WLR miał stanowić usługę uzupełniającą wobec połączeń świadczonych użytkownikom końcowym na zasadzie preselekcji (WLR+CPS), umożliwiając OA tworzenie ofert wiązanych (co aktywnie czyniła TP), a użytkownikom końcowym umożliwiając korzystanie z jednego punktu kontaktu (ang. *one stop shopping*) poprzez zawierania umowy tylko z jednym dostawcą, otrzymywanie jednej faktury i posiadanie jednego punktu kontaktu w sprawach awarii czy reklamacji. Niewątpliwie już teraz można wskazać, iż ten cel regulacyjny został przez Prezesa UKE w pełni osiągnięty.

Mimo wspomnianej wyżej mnogości taryf OA naśladują w swoich planach taryfowych konstrukcje TP, co w zamyśle ma pomóc abonentom w porównywaniu kosztów połączeń. Jednak działania takie jest w pewnym stopniu niekorzystne dla konkurencyjności, gdyż dla osiągnięcia efektu marketingowego, polegającego na możliwości wykazania, że oferta operatora jest korzystniejsza niż TP, zawęża możliwości wyboru poza standardowymi w swej konstrukcji (natomiast pozornie licznymi) planami taryfowymi. W dodatku mimo dużej liczby planów taryfowych z naliczaniem sekundowym operatorzy nie odchodzą od opłat za rozpoczęcie połączenia (opłaty inicjacyjne), przez co efektywny koszt minuty połączenia jest większy, niż się to wydaje klientom. Wprowadzenie usługi WLR pogłębiło także istniejący od kilku lat efekt zmiany struktury przychodów poprzez zwiększenie udziału stałych przychodów pochodzących z abonamentu i odpowiednie zmniejszenie przychodów (zmiennych zależnych od wolumenu minut) pochodzących z ruchu.

Rysunek 29. Struktura przychodów operatorów w latach 2004-2007 z rynku telefonii stacjonarnej (w %)

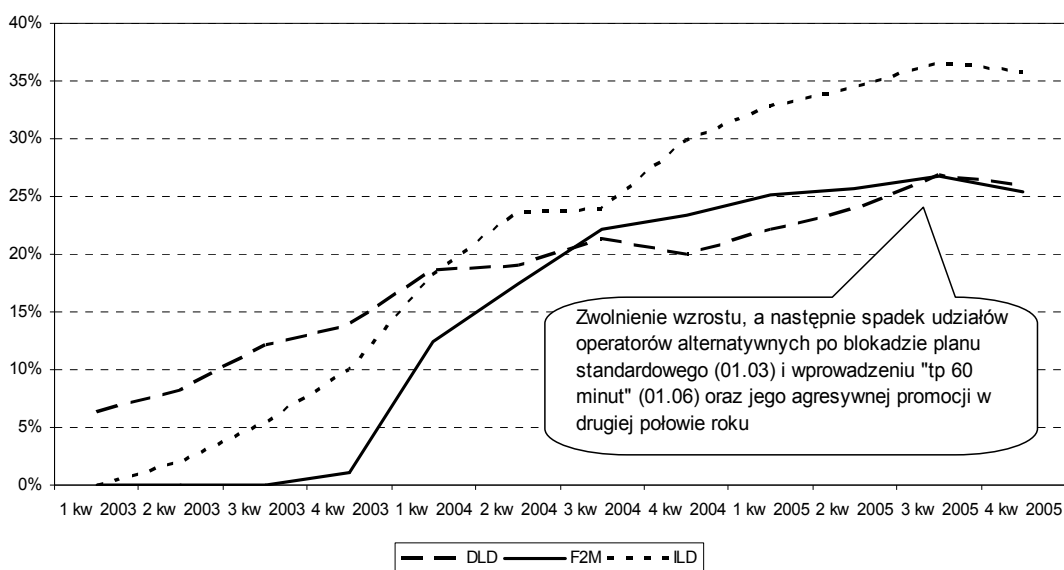


Źródło: Raport Prezesa UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego za 2007 rok

Niewątpliwie nasilenie tego trendu wynika także z faktu, iż dzięki usłudze WLR, a także usłudze płaskiej stawki interkonektowej OA uzyskali możliwość tworzenia ofert wiązanych, które pozwoliły im skuteczniej konkurować z TP, a także zatrzymać odpływ klientów, którym

dotychczas świadczyli usługi w oparciu o preselekcję. Hamujący wpływ ofert wiązanych TP (co pokazuje także rysunek poniżej, obrazujący stan z chwili rozpoczęcia przez TP procesu wdrażania takich ofert i zaprzestania sprzedaży planu standardowego) na rozwój konkurencji był bowiem trafnie wskazywany przez ekspertów telekomunikacyjnych przed wprowadzeniem usługi WLR jako zjawisko nasilające się nie tylko w Polsce, ale i w Europie⁸¹.

Rysunek 30. Wysokość udziałów OA w poszczególnych segmentach połączeń na rynku stacjonarnym w 2005 r.



Źródło: Jerzy Kubasik, *Rynkowe skutki stosowania przez TP wiązanych ofert taryfowych*, str. 15

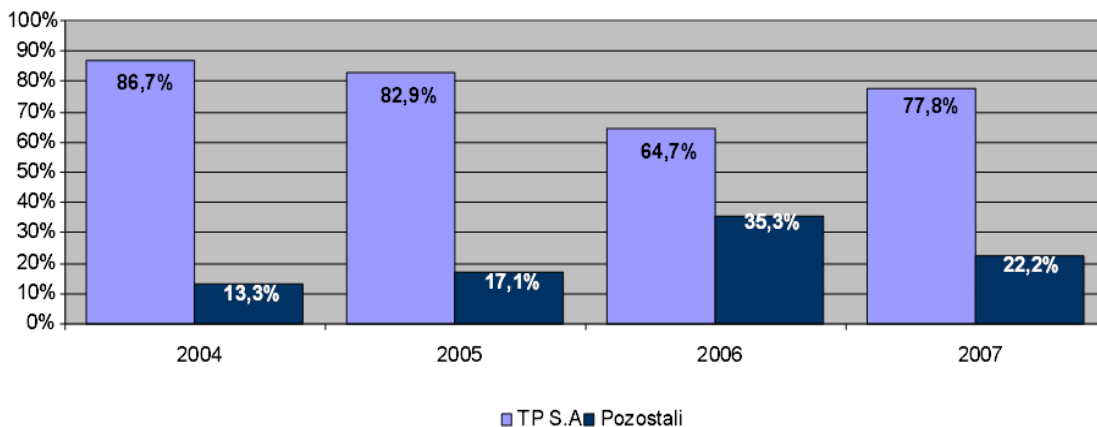
Mimo spadku przychodów z telefonii stacjonarnej o ok. 12,6% między rokiem 2006 a 2007 TP, jako operator o znaczącej pozycji rynkowej nadal posiadała na koniec 2007 r. ok. 80-procentowy udział w przychodach całości rynku telefonii stacjonarnej, a przychody TP z tego segmentu są niemal 6 razy wyższe niż trzech następnych konkurentów razem wziętych. Udziały poszczególnych przedsiębiorców w przychodach w poszczególnych subsegmentach telefonii stacjonarnej (połączenia lokalne, międzystrefowe, międzynarodowe i F2M) wobec zbliżonych stawek taryfowych można estymować z udziału w ruchu. Udział TP w 2007 r. w przychodach z połączeń lokalnych wynosił ok. 80%, z połączeń do sieci mobilnych (F2M) – ok. 79%, z międzystrefowych – ok. 75% i z połączeń międzynarodowych – ok. 67%⁸².

Co więcej, jak wynika z Raportu Prezesa UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2007 r., TP nie tylko zahamowała proces spadku udziału w przychodach, ale w 2007 r. swój udział w całości przychodów z rynku telefonii stacjonarnej zwiększyła, co pokazuje poniższy rysunek. Powyższe może prowadzić do wniosku, iż przyczyny zahamowania rozwoju konkurencji mają źródło w barierach, których obecnie stosowane środki regulacyjne nie są w stanie wyeliminować lub których wyeliminowanie wymaga dodatkowych zmian w obecnych regulacjach, które jednak mogą być nieproporcjonalne w stosunku do zidentyfikowanych problemów.

⁸¹ Zwracała na to uwagę Komisja Europejska w 11 raporcie odnotowując wzrost stosowania ofert wiązanych przez operatorów zasiedziałych (Załącznik nr 1 do 11 raportu KE, str. 10 i n.)

⁸² Na podstawie danych z raportu finansowego TP za 2007 r.

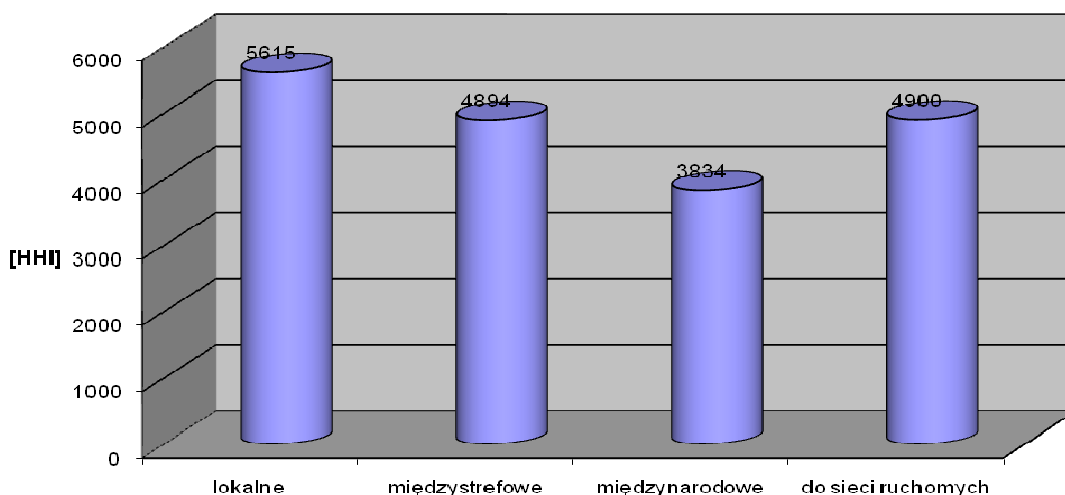
Rysunek 31. Struktura procentowa udziału TP i OA w przychodach z rynku telefonii stacjonarnej w latach 2004-2007



Źródło: Raport Prezesa UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego za 2007 rok

Kształtowanie się udziału TP w przychodach z całego segmentu telefonii stacjonarnej pokazuje, że mimo spadku procentowego udziału TP (dla przypomnienia na początku liberalizacji rynku usług telekomunikacyjnych, zgodnie z pierwszym pakietem dyrektyw UE udział ten wynosił 91,5%) do poziomu 77,8% w roku 2007 (Rysunek 31) udział ten jest nadal bardzo istotny, zwłaszcza przy uwzględnieniu faktu, że wszyscy pozostali gracze na rynku telefonii stacjonarnej razem wzięci uzyskali w 2007 r. niewiele powyżej 22% przychodów z rynku.

Rysunek 32. Wartość HHI dla poszczególnych segmentów rynku połączeń głosowych w sieci stacjonarnej w 2007 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKE

Stan koncentracji rynku telefonii stacjonarnej potwierdzają wartości obu wskaźników stopnia koncentracji: HHI oraz CR3. Przy wyliczaniu wskaźnika HHI (obliczonego według czasu trwania połączeń) przyjęto upraszczające założenie, że rynek telefonii stacjonarnej składa się

tylko z 14 największych operatorów, przy czym udziały operatorów od 5. do 14. w kolejności udziałów rynkowych są równe⁸³. Z punktu widzenia analizy uproszczenie takie jest uzasadnione wobec faktu, że operatorzy spoza pierwszej dziesiątki mają razem poniżej 100 tys. abonentów/klientów, czyli łącznie poniżej 1% całości rynku, a więc ich wpływ na stopień koncentracji rynku jest pomijalny.

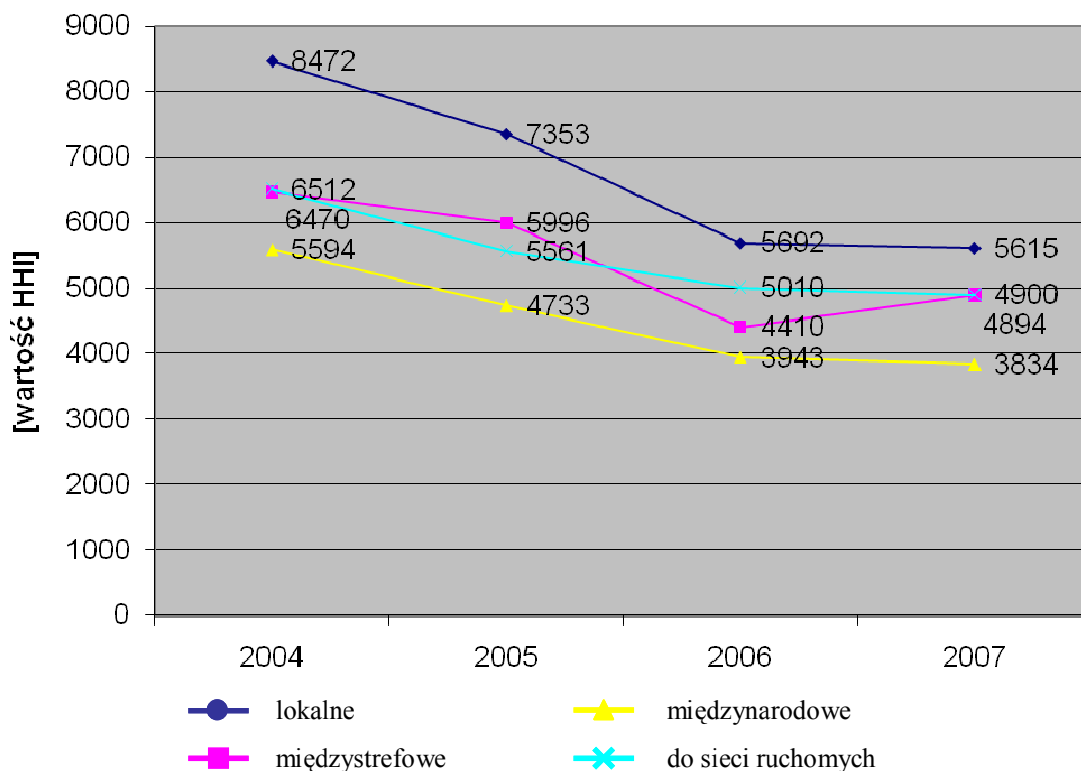
Czternastu operatorów uwzględnionych w analizie wskaźnika HHI dla rynku telefonii stacjonarnej to: eTel Polska, Exatel, GTS Energis, MediaTel, MNI Telecom, Mutlimedia Polska, Netia, NOM, Polkomtel, Sferia, Tele2 Polska, TelePolska, Telefonía Dialog, TP.

Wartość wskaźnika HHI nawet w segmencie połączeń międzynarodowych, w którym udział TP jest najniższy (według przytoczonych danych z raportu TP operator uzyskiwał ponad 2/3 przychodów obu tych rynków), wynosiła w 2007 r. ponad 3800, a więc mocno powyżej granicy 2500, uważanej przez Federalną Komisję Handlu oraz amerykańskich regulatorów rynków sieciowych za dolny próg wysokiej koncentracji.

Na podstawie kształtowania się współczynnika HHI w latach 2004-2007 można ocenić, że w okresie tym, mimo pewnego zwiększania się stopnia konkurencyjności pozycja TP pozostawała bardzo mocna, a co więcej w 2007 r. możemy zaobserwować trend wzmocnienia pozycji rynkowej TP, czego skutkiem jest zwiększenie wskaźnika HHI dla segmentu połączeń międzystrefowych i wyhamowanie spadku dla pozostałych segmentów połączeń, co pokazuje poniższy rysunek.

⁸³ Wyjątkiem jest rynek połączeń międzynarodowych, gdzie dla roku 2007 uwzględniono rzeczywiste udziały dziesięciu największych graczy rynkowych, mianowicie TP, Tele2, Netii, Telefonii Dialog, GTS Energis, Exatel, Polkomtel, NOM i eTel, a udziały pozostałych 5 graczy przyjęto jako identyczne.

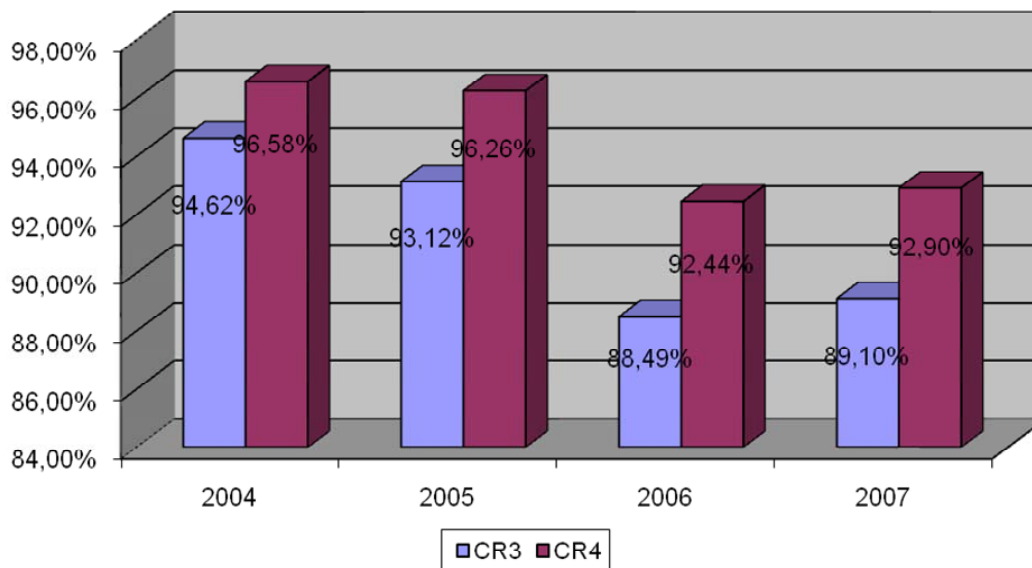
Rysunek 33. Wartość HHI dla poszczególnych segmentów rynku połączeń głosowych w sieci stacjonarnej w latach 2004-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKE

Można wskazać, iż ocena tego trendu z pewnością wymaga obserwacji w dłuższej perspektywie czasowej, co jest także wynikiem faktu, iż niektóre nowe środki regulacyjne zostały wprowadzone dopiero w ciągu 2007 r. i na efekty ich wprowadzenia z pewnością należy jeszcze poczekać. Analizując rozwój rynku, a także działania TP i OA na tym rynku, można wskazać, iż nawet przy postępującej obniżce wskaźnika HHI trudno oczekiwać znaczących zmian, które pozwoliłyby na osiągnięcie dolnego progu wysokiej koncentracji (według kryteriów Federalnej Komisji Handlu).

Rysunek 34. Wartości współczynników koncentracji CRn obliczone na podstawie przychodów z usług telefonii stacjonarnej 2004-2007

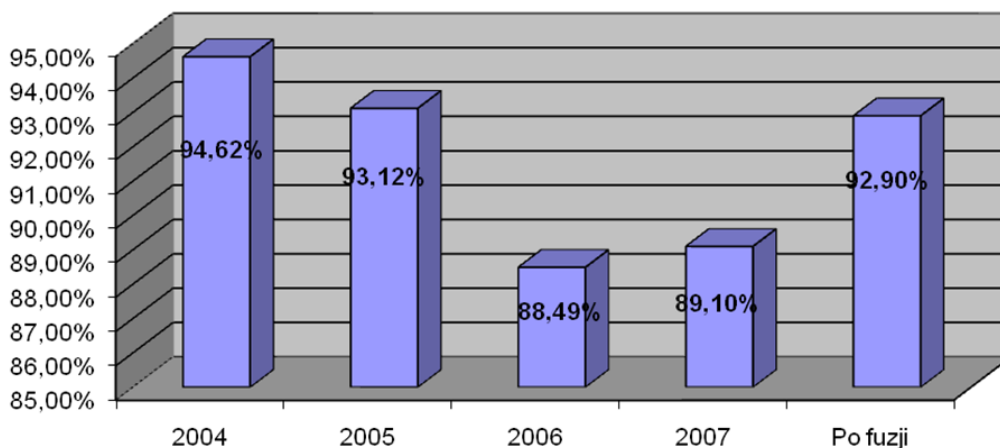


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKE

Zbliżony obraz wysokiego stopnia koncentracji rynku daje wskaźnik CRn, wyliczany na podstawie przychodów z telefonii stacjonarnej przy analogicznych założeniach (równe udziały dla operatorów spoza pierwszej czwórki) dla n=3 (udział pierwszej trójki) i n=4 (udział pierwszej czwórki). Dopiero w roku 2006 wskaźnik CR3 zszedł nieznacznie poniżej 90% (88,49%), wskaźnik CR4 pozostawał na poziomie powyżej 92%. W roku 2007 oba wskaźniki nieznacznie się zwiększyły, co może potwierdzać, iż dotychczas stosowane środki regulacyjne mają ograniczony zakres oddziaływania na wzmocnienie konkurencji. Na podstawie stopni koncentracji można więc twierdzić, że na rynku telefonii stacjonarnej nadal nie występuje skuteczna konkurencja.

W związku z zapowiadaną fuzją Netii i Tele2 poniżej przedstawiono wartość wskaźnika CR3 po fuzji. Rysunek pokazuje, iż wartość ta wróci do wysokości, jaką wskaźnik ten miał w 2005r. Wskaźnik CRn pokazuje udział największych graczy na danym rynku. Im wyższy jest ten wskaźnik, tym wyższy stopień koncentracji, a tym samym wzrost tego wskaźnika może potencjalnie osłabiać konkurencyjność rynku. Stąd też organy antymonopolowe stosują ten wskaźnik przy ocenie dopuszczalności fuzji.

Rysunek 35. Wartości współczynników koncentracji CR3 obliczone na podstawie przychodów z usług hurtowych telefonii stacjonarnej w latach 2004-2007, a także po fuzji Netii i Tele2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKE

Powyższa analiza rynku telefonii stacjonarnej pokazuje jednoznacznie, iż rynek ten cechuje wysoki stopień koncentracji udziałów jednego gracza, który posiada znaczącą przewagę konkurencyjną nad pozostałymi uczestnikami tego rynku. Jednocześnie rozważenia wymaga zagadnienie, czy obecny stopień rozwoju rynku pozwala przypuszczać, iż możliwe jest wykształcenie się na tym rynku konkurencji opartej na infrastrukturze. Odpowiedź na to pytanie pozwoli w dalszej części ocenić podejście i działania organu regulacyjnego, których celem ma być zapewnienie równoprawnej konkurencji na rynku telefonii stacjonarnej.

Istotną trwałą przeszkodą wejścia nowych graczy na rynek telefonii stacjonarnej (PTSN i ISDN – realizowanej na bazie własnej infrastruktury sieciowej i centralowej działającej w technologii komutacji obwodów) jest brak możliwości powielenia takiej infrastruktury. Warto wskazać, iż pewnej odpowiedzi na pytanie o możliwość powielenia infrastruktury dostarczają doświadczenia z lat 90, kiedy to polityka Ministerstwa Łączności, wobec niskiego stanu gęstości infrastruktury liniowej w kraju wymusiła budowę własnej infrastruktury przez OA. Działania te podjęte zostały w okresie, kiedy nie następowało zagrożenie ze strony innych technologii (komórkowej i VoIP), a jednocześnie istniał jeszcze znaczący popyt na usługi telefonii stacjonarnej, a rynek był na zupełnie innym stopniu rozwoju niż obecnie. Jak się jednak okazało, wybudowanie ok. 500 tys. tradycyjnych linii głównych przez OA (ten rząd wielkości osiągnęły wtedy Telefon Dialog i Netia) stanowiło w latach 90. górną granicę możliwości zbudowania nowej infrastruktury i niemalże doprowadziło do upadłości obu ww. spółek. Można więc stawiać tezę, że możliwość powielenia infrastruktury przez OA jest w obecnych, zupełnie innych warunkach rozwoju rynku (o czym szerzej także poniżej) praktycznie niemożliwa (przy przyjęciu założenia, iż linie budowane są wyłącznie dla usług telefonii stacjonarnej).

Dodatковым powodem braku realnych możliwości powielania infrastruktury jest także wydłużenie horyzontu czasowego uzyskania zwrotu z inwestycji, co jest związane z

obserwowaną na rynku znaczącą obniżką cen (w latach 2003-2007 średnie ceny minuty spadły o ok. 60% w połączeniach lokalnych, o ok. 44% w połączeniach międzystrefowych i międzynarodowych i o ok. 56% w połączeniach F2M⁸⁴). Stąd też wydłużenie czasu pozyskania zwrotu z inwestycji, a także trudności organizacyjne wynikające z obecnych, znacznie bardziej rygorystycznych, przepisów prawa budowlanego, podatkowego oraz regulacji lokalnych (np. opłaty za zajętość pasa drogowego w trakcie budowy, konieczność przejścia przez długotrwałe i zaskarżalne w różnych fazach procedury administracyjne) powodują, że możliwość budowy alternatywnej infrastruktury tradycyjnej, jest obecnie daleko mniej możliwa niż w latach 90., kiedy budowały swoje infrastruktury Netia, Dialog i inni operatorzy. Stąd też obserwując rynek można wskazać, że nikt już nie rozważa powielenia takiej infrastruktury.

Kolejną przyczyną zahamowania rozwoju tego rynku i braku dalszych perspektyw jego rozwoju jest znaczący spadek przychodów w segmencie telefonii stacjonarnej (zob. *Rysunek 22*). W konsekwencji skłonność i prawdopodobieństwo wejścia konkurentów na rynku „schyłkowym” jest bardzo niska, jeśli tylko nie występują na nim wyraźne nisze, niezagospodarowane przez obecnych na nim graczy – a takich nisz nie można w chwili obecnej zaobserwować.

Kolejną przyczyną braku perspektyw dalszego rozwoju rynku telefonii stacjonarnej jest nasilając się od kilku lat zjawisko substytucji usług wynikające z istnienia technologii i usług alternatywnych, jakimi są łączność głosowa z wykorzystaniem telefonii mobilnej (substytucja stacjonarno-komórkowa) oraz telefonii VoIP/IP (technologie alternatywne).

Istotny stopień substytucji stacjonarno-komórkowej wskazują odpowiedzi ankietowanych w badaniu CBM Indicator dla UKE: już 39% ankietowanych korzystało tylko z telefonu komórkowego, zaś niecałe 13% – tylko z telefonu stacjonarnego.

Trwałym czynnikiem podwyższającym barierę wejścia jest też obserwowana nieelastyczność cenowa popytu na usługi głosowe telefonii stacjonarnej, przejawiająca się w braku wzrostu wolumenu ruchu krajowego, czy nawet spadku ruchu jednostkowego mimo spadających cen (np. w TP w segmencie konsumenckim z ok. 150 minut w 2003 r. na ok. 145 w 2006 r., zaś w segmencie biznesowym z 915 do 744 minut miesięcznie, w Netii wśród abonentów biznesowych z ponad 2700 minut w 2006 r. do 2670 minut w 2006 r.⁸⁵) – choć trzeba pamiętać, że część spadku wolumenu minut jest wynikiem substytucji stacjonarno-komórkowej.

Powyższe zjawiska na rynku telefonii stacjonarnej pozwalają na postawienie tezy, iż obecny stopień rozwoju tego rynku wskazuje, iż rynek ten będzie rynkiem zanikającym i nie istnieją praktycznie żadne perspektywy dla stworzenia na tym rynku konkurencji w oparciu o infrastrukturę. Stąd też w dalszym etapie analizy tego segmentu należy zbadać, czy obecne regulacje zapewniają możliwość konkurencji usługowej i czy w rozwoju tego rodzaju konkurencji występują przeszkody zakłócające jej funkcjonowanie.

4.2.2 Wpływ barier na rozwój i konkurencyjność rynku

Konkluzję dotyczącą braku skutecznej konkurencji na rynku telefonii stacjonarnej bazującą na analizie jego stopnia koncentracji potwierdza analiza barier wejścia na rynek telefonii stacjonarnej. Bariery hamujące rozwój rynku telefonii stacjonarnej opisane zostały w rozdziale

⁸⁴ Według raportów analitycznych – m.in. Audyta i PMR

⁸⁵ wyliczenia własne na podstawie raportów giełdowych i analiz rynkowych

4.2.9. W tym miejscu można jedynie wskazać, iż rynku telefonii stacjonarnej dotyczą przede wszystkim bariery związane z działaniami obstrukcyjnymi TP oraz przepływem informacji wewnątrz TP, co ma wpływ na działania typu „winback” przy usługach świadczonych w oparciu o WLR oraz preselekcję. Silną barierą identyfikowaną na tym rynku jest także problem związany z regulowaniem rynku w drodze decyzji administracyjnych, co dotyczy przede wszystkim usługi WLR oraz usługi płaskich stawek interkonektowych. Obie te usługi pomimo niewątpliwie pozytywnego wpływu na rozwój konkurencji są obciążone ryzykiem zaprzestania ich świadczenia przez TP, co powoduje, iż część operatorów obawia się ryzyka inwestycyjnego związanego z rozpoczęciem działalności komercyjnej w oparciu o WLR i PSI. Szczególnie dobrze kwestia ta jest widoczna na przykładzie usługi WLR, gdzie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił dwie decyzje wydane dla Tele2 Polska Sp. z o.o. i Premium Internet S.A. Natomiast decyzja dla GTS Energis Sp. z o.o. pomimo identycznej treści i zarzutów TP została przez ten sam sąd utrzymana. Zidentyfikowane bariery będą pomocne do określenia zasadności wdrożenia na rynku stacjonarnym nowego narzędzia regulacyjnego w postaci separacji funkcjonalnej.

4.2.3 Ocena dotychczasowych działań regulacyjnych na rynku telefonii stacjonarnej

4.2.3.1 Działania regulacyjne na rynku telefonii stacjonarnej

Wstęp

W tej części omówione zostaną działania Prezesa URTiP oraz Prezesa UKE jako organów właściwych w kwestii regulacji rynku telekomunikacyjnego. W pierwszej kolejności w dużym skrócie zostaną przedstawione działania w zakresie analiz rynków właściwych. Następnie pokrótce scharakteryzowany zostanie proces uwolnienia poszczególnych segmentów połączeń głosowych oraz rynku abonamentu, a także działania regulacyjne w zakresie wydawania ofert ramowych na rynku stacjonarnym. Jednocześnie w ramach omawiania poszczególnych procesów przedstawiona zostanie ocena działań regulacyjnych oparta na wywiadach przeprowadzonych z operatorami oraz na analizach własnych. Na zakończenie wskazane zostaną działania związane z procesem wprowadzania rachunkowości regulacyjnej

Działania w zakresie analiz rynków właściwych

Pomimo stosunkowo szybkiego wdrożenia nowego pakietu dyrektyw, które zostały transponowane do polskiego porządku prawnego ustawą Prawo telekomunikacyjne z dn. 16 lipca 2004 r. (Dz. U. nr 171, poz. 1800 ze zm.) proces analizy rynków właściwych od początku toczył się z opóźnieniem. Przyjęta przez polskiego ustawodawcę konstrukcja wymagała, aby rynki podlegające analizie zostały zdefiniowane przez ministra właściwego do spraw łączności, co nastąpiło dopiero rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dn. 25 października 2004 r. w sprawie określenia rynków właściwych podlegających analizie przez Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (Dz. U. z 2004 r., Nr 242, poz. 2420). Rozporządzenie weszło w życie w dniu 24 listopada 2004 r., czyli ponad 4 miesiące od uchwalenia ustawy Prawo telekomunikacyjne. Ostatecznie w dniu 20 grudnia 2004 r. Prezes URTiP wszczął 18 postępowań administracyjnych, których celem była analiza rynków zdefiniowanych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury.

Do dnia zakończenia swojej kadencji Prezes URTiP przez okres ponad jednego roku nie ukończył żadnej z analiz, co wiązało się także z przyjętą w Prawie telekomunikacyjnym dwuetapową procedurą, która obejmowała w pierwszej kolejności analizę rynku i ewentualne stwierdzenie braku konkurencji na danym rynku, a w kolejnym etapie wyznaczenie podmiotu o znaczącej pozycji rynkowej i nałożenie na niego obowiązków. Nie zmienia to faktu, iż także w zakresie pierwszego etapu Prezes URTiP nie dokonał analizy zbyt wielu rynków, gdyż postanowienie o braku skutecznej konkurencji zostały wydane jedynie dla dwóch rynków, mianowicie rynku 1. (postanowienie z 30 grudnia 2005 r.) oraz dla rynku 8. (postanowienie z dn. 19 września 2005 r.). W konsekwencji po blisko 4 latach obowiązywania nowego pakietu regulacyjnego polski rynek telekomunikacyjny był oparty w całości na regulacjach wynikających z przepisów przejściowych utrzymujących w mocy obowiązki wynikające z poprzedniego porządku regulacyjnego.

Proces analiz rynków właściwych został znacznie przyspieszony przez Prezesa UKE. Pierwszą decyzją w zakresie analiz rynków właściwych była decyzja dla rynku 8, tj. rynku świadczenia usługi rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej. W dniu 10 lipca 2006 r. Prezes UKE wydał decyzję, w której stwierdził brak skutecznej konkurencji na rynku, wyznaczył TP jako podmiot zajmujący znaczącą pozycję rynkową oraz nałożył na nią obowiązki regulacyjne obejmujące:

- Obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków o dostęp telekomunikacyjny (art. 34 Pt), w tym także wniosków o dostęp w zakresie usługi WLR;
- Obowiązek równego traktowania przedsiębiorców w zakresie dostępu telekomunikacyjnego (art. 36 Pt);
- Obowiązek ogłaszania informacji w sprawach zapewniania dostępu (specyfikacje techniczne, charakterystyka sieci, zasady i warunki świadczenia usług oraz korzystania z sieci, opłaty) (art. 37 Pt);
- Obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej (art. 38 Pt);
- Obowiązek kalkulacji uzasadnionych kosztów (LRIC) świadczenia dostępu telekomunikacyjnego oraz stosowania opłat za dostęp uwzględniających zwrot uzasadnionych kosztów (art. 39 Pt);
- Obowiązek ustalania opłat za dostęp w oparciu o ponoszone koszty – do czasu przekazania wyników kalkulacji kosztów (art. 40 Pt);
- Obowiązek przedstawienia w terminie 3 miesięcy oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym – o treści zgodnej z Załącznikiem 1 do Decyzji (art. 42 Pt).

Kolejna decyzja regulacyjna dotyczyła rynku świadczenia usługi zakańczania połączeń w poszczególnych stacjonarnych publicznych sieciach telefonicznych (rynek 9). W dniu 18 września 2006 r. Prezes UKE uznał TP za podmiot o znaczącej pozycji rynkowej na tym rynku i nałożył na nią następujące obowiązki regulacyjne:

- Obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków o dostęp telekomunikacyjny (art. 34 Pt), w tym wniosków o usługę WLR;
- Obowiązek równego traktowania przedsiębiorców w zakresie dostępu telekomunikacyjnego (art. 36 Pt);
- Obowiązek ogłaszania informacji w sprawach zapewniania dostępu (specyfikacje techniczne, charakterystyka sieci, zasady i warunki świadczenia usług oraz korzystania z sieci, opłaty) (art. 37 Pt);
- Obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej (art. 38 Pt);
- Obowiązek kalkulacji uzasadnionych kosztów (LRIC) świadczenia dostępu telekomunikacyjnego oraz stosowania opłat za dostęp uwzględniających zwrot uzasadnionych kosztów (art. 39 Pt);
- Obowiązek ustalania opłat za dostęp w oparciu o ponoszone koszty – do czasu przekazania wyników kalkulacji kosztów (art. 40 Pt);
- Obowiązek przedstawienia w terminie 3 miesięcy oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym – o treści zgodnej z Załącznikiem 1 do Decyzji (art. 42 Pt).

Podkreślenia wymaga fakt, iż obie decyzje Prezesa UKE są już prawomocne na skutek oddalenia odwołań TP od tychże decyzji. Kwestia ta jest o tyle ważna, iż zgodnie z art. 221 Prawa telekomunikacyjnego obowiązki wynikające z przepisów przejściowych obowiązują do czasu uprawomocnienia się decyzji dotyczących analiz rynku i wyznaczenia podmiotów SMP na tych rynkach. Stąd też z chwilą uprawomocnienia się tychże decyzji można mówić o pełnym przejściu na nowy porządek regulacyjny. Dotychczasowe doświadczenie pokazuje jednak, iż jest to proces długotrwały (dla przykładu decyzja dla rynku 8. uprawomocniła się po ponad 21 miesiącach od jej wydania).

W dniu 27 sierpnia 2007 r. wydane zostały przez Prezesa UKE decyzje dla rynków 1. (rynek świadczenia usługi przyłączenia do stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej i utrzymania w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych dla konsumentów) oraz rynku 2. (rynek świadczenia usługi przyłączenia do stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej i utrzymania w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych dla użytkowników końcowych, z wyłączeniem konsumentów). Wydanie obu decyzji związane było jednak z licznymi problemami związanymi z definicją rynków. W notyfikowanym do KE projekcie decyzji Prezes UKE włączył linie szerokopasmowego dostępu do definicji rynku detalicznego przyłączenia do stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej dla użytkowników końcowych z wyłączeniem konsumentów. Skutkiem takiego ujęcia rynku było najpierw zgłoszenie poważnych wątpliwości przez KE, a następnie zgłoszenie w dniu 10 stycznia 2007 r. weta do projektu decyzji. Zdaniem KE Prezes UKE nie przedstawił dowodów świadczących, że dostęp ISDN/PSTN oraz dostęp szerokopasmowy są w Polsce produktami substytucyjnymi. W jej ocenie dowody przedstawione przez Prezesa UKE nie uzasadniają definicji rynku, obejmującej w ramach rynku właściwego detaliczny dostęp dla potrzeb usług szerokopasmowych, a zatem projekt decyzji nie jest zgodny z prawem wspólnotowym. W konsekwencji KE nakazała Prezesowi UKE wycofanie notyfikowanych projektów decyzji.

Ostatecznie Prezes UKE wycofał się z włączenia linii dostępu szerokopasmowego w zakres przedmiotowej definicji obu tych rynków i zdefiniował je jako rynki, w skład których wchodzi usługa dostępu do stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej za pomocą skrętki (pary) miedzianej, technologii radiowych i sieci TVK oraz usługa utrzymania tego dostępu w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych osiąganych za pomocą technologii analogowych, cyfrowych, radiowych oraz z wykorzystaniem infrastruktury operatorów telewizji kablowej w celu świadczenia usług telekomunikacyjnych. Do takiej definicji rynków oraz do projektu rozstrzygnięcia KE nie zgłaszała zastrzeżeń. W konsekwencji na obu ww. rynkach Prezes UKE nałożył następujące obowiązki:

- Obowiązek nieustalania zawyżonych cen w zakresie detalicznych usług (art. 46.2.1 Pt);
- Obowiązek neutrudniania innym przedsiębiorcom wejścia na detaliczny rynek usług (art. 46.2.2 Pt);
- Obowiązek nieograniczania konkurencji poprzez ustalanie zaniżonych cen usług (art. 46.2.3 Pt);
- Obowiązek niestosowania nieuzasadnionych preferencji dla określonych użytkowników, z wyłączeniem wyjątków przewidzianych w Pt (art. 46.2.4 Pt);
- Obowiązek nieobowiązywania użytkownika końcowego do korzystania z usług, które są dla niego zbędne (art. 46.2.5 Pt);
- Obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej oraz prowadzenia kalkulacji kosztów usług poprzez zastosowanie metody opartej na zorientowanym przyszłościowo w pełni alokowanym koszcie (FL-FDC), zgodnie z zatwierdzonym przez Prezesa UKE opisem kalkulacji kosztów (art. 46.3.3.a i b Pt);
- Obowiązek przedstawiania do zatwierdzenia przez Prezesa UKE cenników i regulaminów świadczenia usług (art. 46.3.4 Pt).

Kolejne decyzje wydane zostały przez Prezesa UKE w dniu 28 sierpnia 2007 r. dla rynków: 4. (rynek świadczenia usługi międzynarodowych połączeń telefonicznych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej dla konsumentów) i 6. (rynek świadczenia usługi międzynarodowych połączeń telefonicznych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej dla użytkowników końcowych, z wyłączeniem konsumentów). Następnie w dniu 30 sierpnia 2007 r. Prezes UKE wydał decyzje dla rynków: 3. (rynek świadczenia usługi krajowych połączeń telefonicznych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej dla konsumentów) i 5. (rynek świadczenia usługi międzynarodowych połączeń telefonicznych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej dla użytkowników końcowych, z wyłączeniem konsumentów).

Na wszystkich wyżej wymienionych rynkach nałożone zostały na TP analogiczne obowiązki regulacyjne, mianowicie:

- Obowiązek nieustalania zawyżonych cen w zakresie detalicznych usług (art. 46.2.1 Pt);

- Obowiązek nieutrudniania innym przedsiębiorcom wejścia na detaliczny rynek usług (art. 46.2.2 Pt);
- Obowiązek nieograniczania konkurencji poprzez ustalanie zaniżonych cen usług (art. 46.2.3 Pt);
- Obowiązek niestosowania nieuzasadnionych preferencji dla określonych użytkowników, z wyłączeniem wyjątków przewidzianych w Pt (art. 46.2.4 Pt);
- Obowiązek nieobowiązywania użytkownika końcowego do korzystania z usług, które są dla niego zbędne (art. 46.2.5 Pt);
- Obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej oraz prowadzenia kalkulacji kosztów usług poprzez zastosowanie metody opartej na zorientowanym przyszłościowo w pełni alokowanym koszcie (FL-FDC), zgodnie z zatwierdzonym przez Prezesa UKE opisem kalkulacji kosztów (art. 46.3.3.a i b Pt);
- Obowiązek przedstawiania do zatwierdzenia przez Prezesa UKE cenników i regulaminów świadczenia usług (art. 46.3.4 Pt).

Jedynym rynkiem, na którym stwierdzone zostało występowanie skutecznej konkurencji, był rynek świadczenia usługi tranzytu połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej.

Jak widać z powyższego omówienia, działania Prezesa UKE znacznie przyspieszyły proces analiz poszczególnych rynków właściwych, co nie zmienia faktu, iż Polska nadal posiada ogromne opóźnienia w zakresie implementacji nowego porządku regulacyjnego, wyrażające się przede wszystkim w praktycznym wdrożeniu nałożonych obowiązków regulacyjnych. Powyższe jest wynikiem przyjętej w Prawie telekomunikacyjnym konstrukcji stosowania obowiązków wynikających z przepisów przejściowych do czasu uprawomocnienia stosownych decyzji Prezesa UKE, ale przede wszystkim jest związane z długotrwałością procedur sądowych.

Uwolnienie rynku głosowego

Proces uwolnienia rynku usług głosowych oparty był w dużej mierze na decyzjach Prezesa URTiP, który rozstrzygając spory międzyoperatorskie dla konkretnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych powodował *de facto* uwolnienie danego segmentu połączeń. Pierwsze dwa segmenty połączeń tj. połączenia międzystrefowe oraz połączenia międzynarodowe zostały uwolnione głównie w wyniku umów międzyoperatorskich, które TP zawarła w pierwszej kolejności ze zwycięzcami przetargu na koncesje Ministra Infrastruktury, w ramach którego uprawnienie do świadczenia usług połączeń międzystrefowych uzyskiwały takie podmioty jak NOM, Netia1 i Energis⁸⁶. Nie można oczywiście zapomnieć o problemach, jakie z rozpoczęciem działalności miał jeden z koncesjonariuszy (NOM), który swoją działalność chciał prowadzić także w modelu otwartego „*call by call*”, czyli na zasadzie selekcji, gdzie

⁸⁶ Pierwsza umowa dotycząca współpracy międzyoperatorskiej na zasadzie dostępu pośredniego została zawarta 18 maja 2001 r. pomiędzy TP, a Netia1 Sp. z o.o. (źródło: Raport Prezesa URTiP o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2004 r., str. 86).

usługę fakturowania świadczyłaby na jego rzecz TP. Decyzja uzyskana przez NOM od poprzednika Prezesa URTiP, Prezesa URT, została jednak uchylona przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w oparciu o niejasne przesłanki formalne (warto wskazać, iż żadna inna decyzja nie została uchylona w oparciu o tą przesłankę formalną, chociaż w każdej kolejnej decyzji Prezes URT/URTiP stosował identyczną procedurę, jak w przypadku decyzji dla NOM, co pokazuje w pełnej rozciągłości wadliwość orzeczenia sądu). W konsekwencji już na wstępnym etapie liberalizacji rynku TP faktycznie zablokowała proces rozwoju usług w oparciu o selekcję, co spowodowało, iż wszyscy OA skoncentrowali swoje działania na pozyskiwaniu klientów w oparciu o preselekcję.

Także kolejny segment rynku tj. rynek połączeń międzynarodowych (objęty ustawową ochroną do końca 2003 r., co było przyczyną silnego rozwoju rynku kart telefonicznych świadczących usługi w systemie prepaid za pośrednictwem numeru dostępowego w technologii VoIP) został uwolniony w wyniku dobrowolnie podpisanych przez TP umów międzyoperatorskich. W międzyczasie do trzech dotychczasowych graczy dołączył nowy podmiot, mianowicie spółka Tele2, która jak się okaże w przyszłości, szybko osiągnie pozycję lidera na rynku połączeń świadczonych na zasadzie selekcji/preselekcji.

Właśnie poprzez wydanie decyzji na rzecz spółki Tele2 w dniu 23 maja 2003 r. Prezes URTiP uwolnił segment połączeń do sieci ruchomych. Co ciekawe, decyzja ta została wydana jeszcze przed poszerzeniem ustawowego zakresu połączeń dostępnych na zasadach selekcji/preselekcji, co nastąpiło z chwilą wejścia w życie w dniu 1 października 2003 r. nowelizacji ustawy Prawo telekomunikacyjne z 2000 r. W oparciu o ten fakt TP nie wykonała w terminie decyzji Prezesa URTiP powołując się na brak przygotowania do świadczenia nowego rodzaju połączeń. Argumentacja TP nie została jednak uznana przez żaden z sądów rozpatrujących odwołanie TP od decyzji Prezesa URTiP. W związku z opóźnieniem TP w wykonaniu przedmiotowej decyzji Prezes URTiP prowadził kontrole mające na celu zbadanie przyczyn niewykonania decyzji Prezesa URTiP. Ostatecznie nie podjął on jednak żadnych działań egzekucyjnych wobec TP. Po wdrożeniu decyzji na rzecz Tele2 TP umożliwiła innym podmiotom świadczenie usług połączeń do sieci ruchomej, także w oparciu o dobrowolnie podpisywane umowy. Warto wskazać, iż wdrożenie połączeń F2M wiązało się także z niedostosowaniem przepisów wykonawczych do Pt, co wiązało się z brakiem automatycznego poszerzenia katalogu połączeń świadczonych na zasadzie preselekcji dla tych abonentów, którzy wybrali już danego dostawcę usług. W konsekwencji początkowo operatorzy musieli składać nowe zlecenia preselekcji dla połączeń F2M. Problem ten został jednak stosunkowo szybko wyeliminowany poprzez regulacje rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dn. 8 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków korzystania z uprawnień przez abonentów publicznej sieci telefonicznej, które w przepisach przejściowych uregulowało tą kwestię (por. § 10 tegoż rozporządzenia)⁸⁷.

Kolejnym krokiem liberalizacji rynku połączeń w sieci stacjonarnej było wydanie w dniu 4 listopada 2004 r. decyzji zmieniającej umowę o połączeniu sieci pomiędzy TP i Tele2, która umożliwiła Tele2 świadczenie poprzez selekcję/preselekcję usług połączeń miejscowych i strefowych. Usługa ta była już wprowadzona w ofercie ramowej z 2004 r. („RIO 2004”) - o czym szerzej poniżej. Jednakże, w odróżnieniu od RIO 2004, która nakazywała realizację tych połączeń wyłącznie z poziomu LPSS-1 i LPSS-2, w decyzji dla Tele2, Prezes URTiP dopuścił możliwość realizacji tych połączeń z poziomu LPSS-3, co umożliwiło Tele2 natychmiastowe wdrożenie usługi (należy bowiem pamiętać, iż poziom LPSS-1 i LPSS-2 zostały wprowadzone

⁸⁷ . Dz. U. z 2004 r., Nr 5, poz. 33).

RIO 2004 z 30 czerwca 2004 r. i dopiero pod koniec 2004 r. pierwsze punkty na poziomie LPSS-2 były otwierane na rzecz innych operatorów. Podobnie jak i decyzji z dn. 23 maja 2003 r., tak i decyzji z dn. 4 listopada 2004 r. TP nie wykonała w terminie z niej wynikającym (tj. w terminie 14 dni od jej doręczenia). TP wskazywała, iż wykonanie decyzji nie było możliwe ze względu na uwarunkowania techniczne i wymogi bezpieczeństwa. W szczególności TP wskazała, iż realizacja tego rodzaju ruchu wymagała wprowadzenia nowego oprogramowania central, a także filtru systemu kolokacji danych billingowych przesyłanych na poziomie LPSS-3. W ostateczności TP wykonała decyzję w dniu 6 grudnia 2004 r., a Prezes UKE umorzył postępowanie kontrolne, którego przedmiotem było wdrożenie decyzji. Podkreślić jednak należy, iż TP wbrew stanowisku Prezesa URTiP nie wykonała decyzji w pełni, nie blokując połączeń wykonywanych za pomocą numeru strefowego (tj. połączeń dla których abonent nie wybrał wskaźnika strefy numeracyjnej). W ocenie Prezesa URTiP, opartej na obowiązujących przepisach prawa, TP winna takie połączenia blokować z odpowiednią zapowiedzią słowną, tak aby abonent realizował je, zgodnie ze swoim wyborem, poprzez wybranego dostawcę usług. Dopiero po wydaniu kolejnych zaleceń pokontrolnych przez Prezesa URTiP, a przede wszystkim w związku z implementowaniem w dniu 5 grudnia 2005 r. zamkniętego planu numeracji, TP zaprzestała realizowania w swojej sieci połączeń 7 cyfrowych, co oznacza, iż przez blisko jeden rok TP nie realizowała w sposób prawidłowy decyzji Prezesa URTiP. Następstwem wydania decyzji dla Tele2 były wystąpienia do Prezesa URTiP kolejnych podmiotów, które chciały realizować połączenia miejscowe i strefowe z poziomu LPSS-3. W chwili obecnej TP dopuszcza realizację tych połączeń z poziomu LPSS-3 dla wszystkich zainteresowanych podmiotów.

Podsumowując należy wskazać, iż poszczególne segmenty połączeń głosowych świadczonych w publicznej sieci telefonicznej były liberalizowane przy aktywnym udziale Prezesa URTiP. Działania Prezesa URTiP przejawiały się jednak głównie w rozstrzygnięciu sporów międzyoperatorskich na wniosek poszczególnych operatorów. W konsekwencji proces deregulacyjny był raczej wynikiem aktywności operatorów aniżeli Prezesa URTiP, który nie korzystał ze swoich ustawowych prerogatyw do kształtowania polityki regulacyjnej (o czym szerzej także poniżej).

Uwolnienie rynku dostępu wąskopasmowego – WLR

Ostatnim segmentem rynku usług telefonicznych, który został uwolniony w wyniku działań regulacyjnych, jest rynek dostępu wąskopasmowego, czy też inaczej rynek abonamentu telefonicznego. Potrzeba uwolnienia tego rynku była silnie zgłaszana przez OA w związku z nasilającym się zjawiskiem stosowania przez TP ofert wiązanych, a także wycofaniem ze sprzedaży planu standardowego nie zawierającego wliczonego w cenę pakietu minut.

W toku kadencji Prezesa URTiP wspomniana już spółka Tele2 złożyła na przełomie października i listopada 2004 r. wniosek o wydanie przez Prezesa URTiP decyzji wprowadzającej na jej rzecz usługę hurtowego dostępu do sieci (ang. *Wholesale Line Rental*, dalej „WLR”). Po długotrwałym postępowaniu w kwietniu 2005 r. Prezes URTiP poddał konsultacjom projekt decyzji odmownej, wskazując na brak podstawy do nałożenia na TP obowiązku świadczenia usługi WLR. Projekt ten spotkał się ze znaczącą krytyką uczestników rynku telekomunikacyjnego, którzy wskazywali, iż istnieje zarówno podstawa, jak i potrzeba wprowadzenia tej usługi, szczególnie w kontekście nasilającego się zjawiska stosowania przez TP ofert wiązanych. W wyniku powyższego Prezes URTiP zdecydował się na dalsze

prowadzenie postępowania i nie wydał konsultowanego projektu decyzji. Do końca swojej kadencji nie zdecydował on także o wprowadzeniu usługi WLR, a decyzja w ramach przedmiotowego postępowania z wniosku Tele2 została wydana już przez Prezesa UKE. Podkreślić należy, iż w nieprawomocnym wyroku uchylającym decyzję WLR dla Tele2 sąd podkreślił, iż wbrew stanowisku TP, istniały podstawy prawne do wydania decyzji WLR w oparciu o przepisy przejściowe. Powyższe stanowisko sądu potwierdza, iż wbrew ocenie Prezesa URTiP istniała podstawa do wydania tejże decyzji.

Faktyczne uwolnienie tego rynku nastąpiło już za kadencji Prezesa UKE w sposób dwuetapowy, tj. w pierwszej kolejności w oparciu o przepisy przejściowe Prezes UKE wydał szereg decyzji rozstrzygających indywidualne spory pomiędzy TP a przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. W ten sposób usługa WLR została udostępniona 13 podmiotom, które złożyły stosowne wnioski do Prezesa UKE. W kolejnym etapie Prezes UKE wydał w dniu 8 kwietnia 2008 r. ofertę ramową dotyczącą rynku 8. i 9., która zawierała także usługę WLR.

Odnosząc się do rozwiązań przyjętych w rozstrzygnięciach indywidualnych, wskazać należy, iż usługa WLR obejmowała dostęp analogowy oraz dostęp ISDN BRA. Cena za usługę WLR została ustalona metodą cena detaliczna minus, a opust ustalony przez Prezesa UKE wynosił 46,99%. Prezes UKE podzielił usługę na dwa etapy: usługę podstawową z dwumiesięcznym terminem wdrożenia oraz usługę pełną (z osiemnastomiesięcznym terminem wdrożenia). Zakres usług w ramach usługi podstawowej był znacznie okrojony w stosunku do oferty detalicznej TP. Jednocześnie także w ramach usługi pełnej nie było zawartych wszystkich usług, jakie TP świadczy na rzecz swoich abonentów, co w ocenie operatorów nie pozwala im na stworzenie oferty detalicznej komplementarnej w stosunku do oferty TP. W szczególności operatorzy zwracali uwagę, iż decyzja nie zawierała dostępu ISDN PRA oraz usługi przenoszenia numerów, co TP wykorzystywała do prowadzenia działań typu „winback”, wskazując abonentom, iż celem realizacji przeniesienia numeru do sieci innego operatora, powinni oni wrócić do TP. Decyzje nie zawierały także procedur migracyjnych, co w konsekwencji skutkuje tym, iż abonenci mogą jedynie powrócić do TP, a nie mogą przenieść się do innego OA.

Kolejnym problemem zgłaszanym przez operatorów było znaczne ryzyko biznesowe, jakie wiąże się z prowadzeniem działalności w oparciu o decyzję, a nie umowę zawartą z TP. Potwierdzeniem tego ryzyka jest fakt uchylenia tej decyzji dla dwóch spółek. Dodatkowo operatorzy wskazują, iż brak jest pewności co do trwałości opłat za usługę WLR, które są kwestionowane przez TP, a to wiąże się z ryzykiem ewentualnego podniesienia tych cen, co może mieć wpływ na oferty detaliczne operatorów, a przy znaczącej podwyżce praktycznie uniemożliwi konkurowanie z ofertą detaliczną TP.

Kolejnym poważnym problemem sygnalizowanym przez operatorów były znaczące problemy z opóźnieniem we wdrożeniu usługi WLR, a także wykorzystywanie przez TP nieprecyzyjnych postanowień decyzji, które TP interpretuje zawsze na swoją korzyść.

W ocenie operatorów część tych problemów rozwiązana została ofertą ramową z 8 kwietnia 2008 r. (dalej także „RIO 2008”), która wprowadziła usługę ISDN PRA, przenośność numerów i częściowo procedury migracyjne. Operatorzy zwracają jednak uwagę, iż procedury wprowadzone w RIO 2008 częściowo nie odpowiadają procedurom faktycznie stosowanym przez TP, czego skutkiem jest konieczność prowadzenia uzgodnień z TP celem implementacji docelowych rozwiązań. Przy czym, jak wskazują operatorzy, przyczyną takiego stanu rzeczy

jest raczej brak woli współpracy po stronie TP, która nie ujawnia swoich procesów nie tylko operatorom współpracującym z nią, ale także Prezesowi UKE.

Dodatkowo operatorzy zwracają uwagę, iż RIO 2008 wprowadziło konieczność odrębnych zabezpieczeń dla usługi WLR. Powyższe rozwiązanie jest dla operatorów uciążliwe, gdyż powoduje konieczność każdorazowego uzgadniania warunków ustanowienia lub zwolnienia z ustanowienia zabezpieczeń (pomimo faktu, że dla innej usługi hurtowej operator został już zwolniony z ustanowienia zabezpieczenia).

Innym ważnym problemem jest kwestia braku właściwych korelacji cenowych pomiędzy WLR i LLU (problem ten zostanie szerzej omówiony w części 4.2.9.3).

Niezależnie od powyższych problemów większość operatorów pozytywnie ocenia rozwiązania przyjęte w usłudze WLR. Jednocześnie praktycznie wszyscy operatorzy zwracają uwagę na ryzyko uchylecia decyzji WLR oraz ryzyko zmiany opłat za tę usługę. W wielu wypadkach takie ryzyko jest przyczyną ograniczania inwestycji w usługi detaliczne świadczone w oparciu o WLR, szczególnie w tych wypadkach, gdy segment telefonii stacjonarnej nie stanowi głównego przedmiotu działalności.

Oferty ramowe dotyczące połączenia sieci

1. Oferta ramowa dotycząca połączenia sieci z 30 czerwca 2004 r.

Pierwszą ofertą zatwierdzoną przez Prezesa URTiP była ramowa oferta TP dotycząca połączenia sieci. Jest to jedyna z wszystkich dotychczas wprowadzonych ofert ramowych, która nie była zmieniana przez organ regulacyjny, a została zatwierdzona w brzmieniu proponowanym przez TP.

Oferta nie spotkała się z pozytywnym przyjęciem przez środowisko OA, czego dowodem może być fakt, iż jedna z izb zrzeszających OA, mianowicie Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji (dalej „KIGeIT”) zaskarżyła tą ofertę do sądu administracyjnego (do chwili obecnej sprawa nie została zakończona prawomocnym wyrokiem, aczkolwiek według wiedzy autorów raportu KIGeIT wycofał swoją skargę ze względu na całkowitą bezprzedmiotowość postępowania, które dotyczy oferty ramowej niestosowanej już w obrocie).

Oferta ramowa wprowadzała podział na trzy poziomy dostępu do sieci TP (tj. wskazywane już LPSS-1, LPSS-2 i LPSS-3). Dla realizacji usług dla wszystkich abonentów sieci TP konieczna była budowa co najmniej 12 punktów styku sieci na poziomie LPSS-3 w każdym z obszarów tranzytowych w sieci TP (zasada ta obowiązuje do dzisiaj). Wyjątkiem była realizacja połączeń miejscowych i strefowych, dla realizacji których należało wybudować LPSS-2, a tym samym, aby świadczyć usługi na obszarze całego kraju konieczne było posiadanie co najmniej 49 punktów styku sieci w każdej ze stref numeracyjnych.

Oferta wprowadzała cztery tryby, w ramach których operatorzy mogli przyłączać swoje sieci do sieci TP, tj. tryb kolokacji, tryb liniowy, tryb łącza dedykowanego oraz sieci szkieletowej. Interfejsem stosowanym do połączenia sieci był port 2 Mbit/s.

Oferta nie przewidywała możliwości fakturowania usług OA przez TP.

Jak wskazano wyżej, oferta nie spotkała się z życzliwym przyjęciem przez OA. Skutkiem niezadowolenia OA z kształtu oferty ramowej były aż cztery wnioski OA o zmianę oferty ramowej. W dniu 21 listopada 2005 r. na skutek wniosku Energis Prezes URTiP zobowiązał TP do zmiany oferty ramowej w zakresie dotyczącym umożliwienia wykorzystywania urządzeń teletransmisyjnych stosowanych do połączenia sieci w trybie kolokacji do realizacji innych usług świadczonych przez TP, a w dniu 24 listopada 2005 r., na skutek wniosku Tele2 zobowiązał TP do zmiany oferty ramowej tak, aby z poziomu LPSS-1 możliwy był dostęp do wszystkich abonentów sieci TP. Dwa inne postępowania, z wniosku Telekomunikacji Podlasie Sp. z o.o. (dotyczące zmniejszenia minimalnej liczby łączy przy poszczególnych trybach łączenia sieci oraz współdzielenia szafy w trybie kolokacji), a także z wniosku Telekomunikacji Kolejowej (dotyczące uregulowania technicznych i ekonomicznych zasad połączenia sieci TP z siecią innego operatora na poziomie LPSS-1 i 2 z wykorzystaniem łączy zbudowanych w technologii xDSL) zostały umorzone ze względu na uchylenie RIO 2004 i zastąpienie go nową ofertą ramową wydaną już przez Prezesa UKE.

2. Oferta ramowa dotycząca połączenia sieci z 4 lipca 2006 r.

W dniu 4 lipca 2006 r. Prezes UKE zmienił i zatwierdził ofertę ramową TP dotyczącą połączenia sieci. Oferta ta zawierała szereg znaczących zmian w stosunku do RIO 2004. Do najważniejszych zmian wprowadzonych tą ofertą (zwaną dalej „RIO 2006”) należało zatwierdzenie oferty ramowej TP S.A. dotyczącej połączenia sieci. Oferta wprowadza szereg innowacyjnych zmian, wśród których można wymienić:

- Znaczące skrócenie terminów budowy punktów styku sieci;
- Wprowadzenie możliwości korzystania z kolokacji dla innych usług regulowanych;
- Wprowadzenie definicji usług międzyoperatorskich abstrahujących od usług detalicznych, co niweluje dotychczasowe problemy operatorów związane z koniecznością budowy wielu punktów styku sieci w ramach każdej strefy numeracyjnej;
- Rozszerzenie możliwości wykorzystywania infrastruktury innych operatorów, w tym w szczególności współkorzystanie z szafy kolokacyjnej;
- Wprowadzenie rozliczeń opartych na opłatach ryczałtowych tzw. płaskiej stawki interkonektowej;
- Znacząca redukcja stawek rozliczeniowych uiszczanych przez operatora na rzecz TP.

Do głównych braków RIO 2006 można zaliczyć brak wzoru umowy o połączeniu sieci, a także brak usługi WLR. Pomimo powyższych braków oferta spotkała się z przychylnym przyjęciem przez środowisko OA, czego wyrazem jest brak jej zaskarżenia zarówno ze strony KIGEiT, jak i dwóch pozostałych Izb biorących udział w postępowaniu tj. Polską Izbę Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) oraz Polską Izbę Komunikacji Elektronicznej (PIKE).

Podkreślenia także wymaga fakt, iż oferta RIO 2006 została uznana za zgodną z prawem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, a w konsekwencji wadliwego wniesienia skargi kasacyjnej od tego wyroku przez TP, decyzja Prezesa UKE stała się prawomocna.

3. Oferty ramowa dotycząca połączenia sieci i WLR z 8 kwietnia 2008 r.

Oferta ramowa w zakresie rozpoczynania i zakańczania połączeń oraz usługi hurtowego dostępu do sieci z dn.8 kwietnia 2008 r. (dalej również „RIO 2008”) stanowi pierwszą ofertę ramową wydaną na podstawie obowiązków regulacyjnych wynikających z decyzji Prezesa UKE w sprawie analiz rynków właściwych i wyznaczenia podmiotów o znaczącej pozycji rynkowej. Oferta ta jest wynikiem realizacji przez TP obowiązku nałożonego na nią na rynku 8. i 9. W wykonaniu obowiązków wynikających z tych decyzji, TP winna przedstawić w terminie 3 miesięcy od wydania poszczególnych decyzji projekt oferty ramowej, którego szczegółowy zakres określały załączniki do decyzji Prezesa UKE. TP przedłożyła taki projekt w październiku 2006 r., ale Prezes UKE wydał decyzję zmieniającą i zatwierdzającą ten projekt dopiero w kwietniu 2008 r., poprzedzając ją decyzją z dn. 7 kwietnia 2008 r. w której na podstawie art. 40 Pt określił maksymalną wysokość opłat w oparciu o ponoszone koszty.

W stosunku do oferty RIO 2006, nowa oferta stanowiła pewną kontynuację, powielając szereg rozwiązań przyjętych w poprzedniej ofercie. Do nowych rozwiązań przyjętych w RIO 2008 niewątpliwie należy wprowadzenie usługi WLR, która szczegółowo została omówiona w poprzednim rozdziale. Jak wskazano wyżej, oferta ramowa w dużej części jest zbieżna z wcześniejszymi decyzjami Prezesa UKE wydawanymi w sprawach indywidualnych. Zawiera ona jednak kilka nowych usług (w szczególności objęcie ofertą usługi ISDN PRA), a także zmienia niektóre z postanowień wcześniejszych decyzji (jak chociażby proces zamawiania usług).

Z kolei oferta w zakresie połączenia sieci zawiera wzór umowy o połączeniu sieci, co stanowiło realizację postulatu środowiska telekomunikacyjnego wysuwanego w stosunku do wszystkich ofert ramowych. Oferta zawiera także szereg doprecyzowań w stosunku do RIO 2006, w szczególności w stosunku do nowych usług, jak np. usługi PSI. Oferta ta podnosi także wysokość stawek rozliczeniowych z tytułu usług związanych z połączeniem sieci w stosunku do wysokości opłat wynikających z RIO 2006. Wynika to z faktu, iż RIO 2008 jest w dużej mierze oparte na opłatach wynikających z kalkulacji kosztów w roku 2006 i wysokości opłat na rok 2007, które zostały pozytywnie zaopiniowane przez biegłego rewidenta. Prezes UKE dokonał zmiany jedynie tych opłat, które w wyniku postępowania z art. 40 Pt uznał za nierzetelne. Wśród takich opłat znalazła się m.in. opłata z tytułu usługi PSI.

Od powyższej decyzji Prezesa UKE wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy złożyła TP. Do chwili obecnej wniosek ten nie został rozpatrzony.

Funkcjonowanie ofert ramowych dotyczących połączenia sieci w praktyce

Jak wskazano powyżej, ocena funkcjonowania oferty ramowej dotyczącej połączenia sieci oparta jest wyłącznie na ocenach OA przez konsorcjum. Ponieważ szereg rozwiązań w RIO 2006 i 2008 jest tożsamy uwagi te można odnieść do obu ofert.

Podstawowa uwaga operatorów dotyczy braku pewności co do wysokości kosztów (o czym szerzej w rozdziale poniżej). W tym miejscu warto jedynie zasygnalizować, iż kwestia ta stanowi palący problem dla praktycznie wszystkich operatorów.

Wśród innych krytykowanych rozwiązań oferty ramowej operatorzy wskazywali na asymetryczność obowiązków TP i OA. Przykładowo, operatorzy są zobowiązani do składania wiążących prognoz (w przypadku wadliwej prognozy płać wysokie opłaty za każdy port 2 Mbit/s). Pomimo tego TP może nie zrealizować zamówień operatora złożonych w granicach prognoz z powołaniem na konieczność przeprowadzenia inwestycji (TP nie wykonuje takich inwestycji na podstawie prognozy). W konsekwencji prognoza jest wiążąca tylko dla OA. Ponadto TP nie ma także obowiązku prognozowania własnego zapotrzebowania dla ruchu od abonentów TP do abonentów innego operatora. Podobnie oferta przewiduje wyłącznie jednostronny obowiązek ustanawiania zabezpieczeń, zwalniając z tego obowiązku TP.

Kolejne wadliwe rozwiązanie to pozostawienie TP całkowitej dowolności w zakresie przygotowywania kosztorysów. Brak jest jakichkolwiek założeń dla przygotowywania takiego kosztorysu dla poszczególnych czynności (np. poprzez określenie stawek roboczogodzin czy wielkości narzutów). Skutkiem tego nawet dla realizacji prostych czynności, jak np. rozbudowa sali, TP przedstawia rażąco wygórowane kosztorysy.

Kolejne wadliwe rozwiązanie wskazywane przez operatorów to błędne wzory dotyczące obliczenia Godzin Największego Ruchu, które bazują na uśrednionym ruchu, a nie faktycznym ruchu w okresie szczytu i oparte na założeniach dotyczących ruchu wewnątrzsieciowego w sieci TP, a nie w oparciu o ruch międzyoperatorski. W konsekwencji, pomimo posiadania niedostatecznej przepustowości w punkcie styku przez operatora do obsłużenia ruchu w GNR, TP wnioskuje o zmniejszenie przepustowości PSS i zwrot nadmiarowych portów 2 Mbit/s. Skutkuje to obniżeniem jakości połączeń dla abonentów OA, którzy w godzinach szczytu nie są w stanie zrealizować połączeń (problem z realizacją rozpoczęć). Problem ten był szczególnie uciążliwy dla operatorów skoncentrowanych na rynku biznesowym, gdzie jakość świadczenia usług stanowi istotne kryterium wyboru dostawcy usług.

Operatorzy zwracali także uwagę na fakt, iż oferta RIO podobnie, jak i inne oferty ramowe przewiduje odrębnie od pozostałych ofert konieczność stosowania zabezpieczeń dla współpracy w danym obszarze, co powoduje konieczność każdorazowego uzgadniania, czy dany operator ma takie zabezpieczenia przedstawić, czy nie.

Innym problemem związanym ze stosowaniem oferty jest brak możliwości realizacji teletransmisji dla potrzeb kolokacji z wykorzystaniem radiolinii. W ocenie operatorów takie ograniczenie, w połączeniu z problemami w korzystaniu z kanalizacji TP, stanowi istotną barierę dla korzystania z własnej infrastruktury dla celów połączenia sieci.

Na zakończenie wypada jednak podkreślić, iż większość operatorów podkreśla, iż każda kolejna oferta ramowa jest lepsza w stosunku do poprzedniej i lepiej odpowiada potrzebom rynkowym.

Jednocześnie jednak operatorzy zwracają uwagę na znaczące utrudnienie związane ze współpracą z TP, które w żaden sposób nie jest adresowane w ofercie ramowej TP, a wiążące się ze stosowaniem przez TP wobec oferty operatorów identycznych wymogów, jakie TP stosuje w ramach swojej oferty. Problem ten dotyczy obowiązku budowania punktu styku w każdej strefie numeracyjnej nie tylko dla celów terminowania ruchu w sieci TP, ale także dla przyjmowania ruchu z sieci TP do abonentów własnej sieci. Operatorzy twierdzą, iż dla obsługi takiego ruchu wystarczyłby im nawet jeden punkt styku sieci (takie zasady obowiązują we

współpracy z innymi OA), ale TP odmawia współpracy na takich warunkach (choć jest to oferta OA, a nie TP).

Niezależnie od uwag zgłaszanych przez operatorów w stosunku do oferty ramowej poniżej przedstawiono dodatkowe zastrzeżenia w stosunku do przyjętych w ofercie ramowej rozwiązań. W odniesieniu do zasad związanych ze współpracą w zakresie połączenia sieci wskazać można, iż oferta przewiduje stosunkowo długie maksymalne czasy budowy punktów styku sieci. Rozwiązanie to abstrahuje od faktu, że uprzednio złożona prognoza powinna być impulsem dla TP do dokonania niezbędnych inwestycji jeszcze przed złożeniem zamówienia. W przeciwnym razie składanie wiążących prognoz obarczonych znaczącymi konsekwencjami finansowymi jest de facto bez znaczenia i Prezes UKE powinien usunąć postanowienia o wiążącym charakterze prognoz, gdyż stanowią one jedynie obowiązek operatora bez skorelowanego z nim odpowiedniego obowiązku po stronie TP.

Dlatego wszelkie postanowienia, które powodują, że TP może w dowolny sposób wydłużać proces budowy PSS, jak np. postanowienie w pkt 4.3.1. RIO 2008, zgodnie z którym „w przypadku, gdy budowa punktu styku sieci wiąże się z rozbudową centrali telefonicznej TP, maksymalny termin budowy punktu styku sieci wynosi 8 miesięcy. TP wskazuje potrzebę rozbudowy centrali w warunkach technicznych”, stanowią zachętę oraz ułatwienie do podejmowania przez TP działań obstrukcyjnych. Nie ma bowiem żadnych mechanizmów, które pozwalałyby na weryfikację, czy taka konieczność faktycznie występuje, a tym samym TP może praktycznie każdorazowo korzystać z takich postanowień, które pozwalają jej hamować rozwój OA dla którego rozbudowa czy budowa PSS są warunkiem koniecznym do prowadzenia działalności.

Podobnie krytycznie należy ocenić postanowienia dotyczące prognoz zapotrzebowania. Oprócz wad wskazywanych przez operatorów postanowienia te cechuje brak jasności co do sposobu wykonania. RIO 2008 dopuszcza bowiem tolerancję w zakresie prognozy w stosunku 10%. Powyższa tolerancja ma jednak sens dopiero przy liczbie łączy w PSS wynoszącej 10 lub więcej (przykładowo 10% od 5 łączy oznacza 0,5 łączy, co oznacza, iż faktyczna granica wahania prognozy wynosi 0%).

Kolejnym przykładem nieprawidłowości RIO 2008 jest brak konsekwencji regulatora, który z jednej strony wprost dopuszcza realizację kolokacji przy wykorzystaniu infrastruktury innego operatora, ale nie zawiera analogicznego postanowienia dla trybu połączenia liniowego. Oferta wprowadza także niczym nie uzasadnione ograniczenia w zakresie wielkości punktów styku sieci. Zgodnie z pkt 3.8. RIO 2008, w przypadku przekroczenia liczby 16 łączy 2 Mbit/s powstaje konieczność budowy kolejnego LPSS. Niejasne jest, dlaczego liczba ta wynosi 16 łączy E1 i jakie kryteria kierowały Prezesem UKE przy wprowadzeniu takiej zasady. Wydaje się więc, że ograniczenie to jest sztuczne i będzie skutkowało nieuzasadnionym ponoszeniem wyższych kosztów przez operatorów, związanych z koniecznością budowy punktu styku oraz transmisji do tego punktu, a także kosztów ich utrzymania.

Warto zwrócić także uwagę na przykłady postanowień, które, pozornie poprawne, skutkują podnoszeniem przez TP zastrzeżeń i wątpliwości co do ich wykładni. Przykładowo postanowienia dotyczące opłat za kolokację nie zawierają wskazania, iż odnoszą się do wszystkich sal kolokacyjnych, niezależnie od daty ich wybudowania, co TP wykorzystuje w ten sposób, iż stoi na stanowisku, że opłaty abonamentowe za kolokację określone w RIO 2008

dotyczą jedynie części sal kolokacyjnych (nowych), a do starszych należy stosować opłaty z RIO 2006 (znacząco wyższe).

RIO 2008 zawiera także postanowienia, które, pozornie poprawne, nakładają na OA obowiązki zwiększające ich koszty lub wymagające niewspółmiernie daleko idących działań. Dla przykładu pkt 6.8 RIO 2008 wymaga, aby reklamacja faktury została złożona w ciągu 7 dni roboczych od jej dostarczenia. Faktury związane ze współpracą międzyoperatorską często są skomplikowane, wymagają głębszej analizy, a dane wymagane przy zgłoszeniu zastrzeżenia również są dość szczegółowe. Z tego względu rzetelna analiza faktury wymaga więcej czasu niż 7 DR, który jest czasem zdecydowanie zbyt krótkim. Co więcej rozszczenia wynikające ze współpracy międzyoperatorskiej przedawniają się z okresem trzech lat, a tym samym zawężenie okresu składania reklamacji do 7 dni powoduje, iż po upływie tego terminu jedyną drogą do dochodzenia roszczeń jest droga sądowa.

RIO 2008 zawiera także postanowienia, które zdają się sugerować samym operatorom, iż istnieje ryzyko uchylenia oferty ramowej. Dla przykładu postanowienia końcowe umowy stanowiącej załącznik do RIO 2008 zawierają klauzulę wskazującą na konieczność zawarcia aneksu do Umowy w sytuacji, gdy decyzja Prezesa UKE zmieniająca i zatwierdzająca projekt oferty ramowej przestanie obowiązywać. Takie zapisy, zakładające, że decyzja Prezesa UKE może zostać uchylona, znacząco osłabiają wiarę w skuteczność danej regulacji, a można dodać, iż są sprzeczne wprost z podstawową zasadą postępowania administracyjnego wskazującą na zasadę trwałości decyzji administracyjnych. Skutki uchylania decyzji regulowane są w prawie, a nie w decyzji administracyjnej. Dodatkowo samo uchylenie decyzji wprowadzającej ofertę ramową nie jest tożsame z uchyceniem obowiązków w zakresie dostępu telekomunikacyjnego nakładanych w odmiennym trybie i samo uchylenie oferty ramowej będzie się zazwyczaj wiązać z koniecznością wydania nowej oferty ramowej. Zawieranie aneksu do umowy w oparciu o bliżej nieokreślone zasady jest więc niecelowe i może narażać na szkody podmiot o słabszej pozycji negocjacyjnej. W konsekwencji postanowienie to wprowadza bardzo preferencyjne zasady dla TP, pozwalając jej na zawarcie umowy (aneksu do umowy) na warunkach nie podlegających ocenie organu regulacyjnego. Wydaje się, iż pozostawienie takiej „furtki” dla TP jest sprzeczne z celami działań regulatora.

Analizując RIO 2008 można wskazać także na nieścisłości w jej treści, które mogą potencjalnie utrudnić współpracę operatorów z TP. Przykładowo, w zakresie składania zamówień istnieje pewna niekonsekwencja Prezesa UKE. RIO 2008 nie precyzuje ściśle, w jakiej formie jest składane zamówienie, a jedynie przesądza, iż oświadczenie o rozwiązaniu umowy winno być składane w formie pisemnej. Analiza wzoru umowy wskazuje z kolei, iż formą składania zamówień preferowaną przez Prezesa UKE jest forma elektroniczna (tak art. 4 Pkt I ust. 1: „Zamówienie jest składane do TP drogą elektroniczną”). Jednakże już załączniki do umowy wskazują, iż zamówienie nie tylko nie jest składane w formie elektronicznej (wymóg formy pisemnej), ale dodatkowo nie jest ono składane przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, lecz przez abonenta (na co wskazuje konieczność jego podpisu). Stąd też zasadne jest przyjęcie jednolitych zasad tj. bądź przyjęcie formy elektronicznej (zamówienie składane przez operatora korzystającego w formie elektronicznej, a jedynie wypowiedzenie umowy i zlecenie preselekcji składane są przez abonenta), bądź przyjęcie formy papierowej (w tym wypadku podobnie jak w przypadku BSA, zamówienie powinien składać operator korzystający, a jedynie preselekcja i wypowiedzenie umowy winny być składane przez abonenta). Jak się wydaje, właśnie takie problemy interpretacyjne treści ofert ramowych są następnie wykorzystywane przez TP celem

utrudnienia współpracy międzyoperatorskiej. Inny przykład niespójności to zakres kar umownych przewidziany w RIO 2008 oraz w załączniku do oferty, czyli we wzorze umowy. Porównując ten katalog można dostrzec, iż katalog kar we wzorze umowy jest szerszy. Ujednolicenie RIO 2008 i wzoru umowy wydaje się niezbędne tak, aby TP nie mogła kwestionować zasadności określonych postanowień, a jednocześnie aby wzór umowy zawsze w pełni realizował postanowienia oferty ramowej. Inny przykład niekonsekwencji w treści oferty to postanowienia dotyczące zabezpieczeń należności TP (kwestia niezwykle istotna z perspektywy każdego operatora). Art. 14 wzory umowy dotyczące zabezpieczeń zawiera szereg niekonsekwencji. Z jednej strony dopuszcza on bowiem swobodę wyboru formy zabezpieczenia dla operatorów współpracujących z TP spośród trzech form (gwarancja bankowa/rezerwa gwarancyjna/oświadczenie o poddaniu się egzekucji). Jednakże niektóre postanowienia tego artykułu odnoszą się wyłącznie do dwóch form zabezpieczeń (gwarancji bankowej/rezerwy gwarancyjnej), co powoduje, iż TP może ograniczać teoretycznie swobodny wybór operatora. Część obowiązków jest natomiast przy sztywnej wykładni niewykonalna. Art. 14 ust. 4 pkt 1 przewiduje obowiązek dostarczenia gwarancji bankowej w terminie **3 dni od zawarcia umowy**, ale treść gwarancji (art. 14 ust. 4 pkt 2) powinna być uzgodniona z TP już **na 14 dni przed powyższym terminem (czyli na co najmniej 11 dni przed zawarciem umowy)**. W konsekwencji umowa przewiduje wykonanie obowiązków jeszcze przed jej zawarciem, a co więcej operator nie do końca może przewidzieć, kiedy ta umowa zostanie zawarta.

Inną słabością oferty, która utrudnia realizację zasady niedyskryminacji, jest brak postanowień określających i gwarantujących poziom świadczenia usług i usuwania awarii (SLA) dla wszystkich usług na poziomie co najmniej takim, jaki stosuje dla własnych abonentów. Poszczególne wskaźniki powinny być zdefiniowane w ofercie ramowej, a TP powinna być zobowiązana do ich aktualizacji, zgodnie ze zmianami na rynku detalicznym. Oferta zawiera jednak bardzo ograniczony zakres parametrów jakościowych, co pozwala TP dyskryminować operatorów oraz ich abonentów w stosunku do własnych abonentów.

RIO 2008 przewiduje, jako pierwsza z ofert ramowych, procedury migracji pomiędzy operatorami, a także „szcątkową” procedurę migracji pomiędzy poszczególnymi usługami hurtowymi (w przypadku WLR będzie to migracja do dostępu pełnego w ramach uwolnienia pętli lokalnej). Jednocześnie jednak, z punktu widzenia pobudzenia konkurencji opartej na infrastrukturze, postanowienia te wydają się niewystarczające. Przede wszystkim brak jest modeli migracji masowej, które pozwalają przenosić na inne usługi hurtowe grupy abonentów. Proces migracji pojedynczych jest z pewnością potrzebny, ale dla szybkiej migracji w ramach drabiny inwestycyjnej niewystarczający.

Oceniając komplementarność postanowień RIO 2008 w zakresie stworzenia usługi porównywalnej z usługami detalicznymi TP można wskazać, iż oferta ta zawiera większość usług potrzebnych do stworzenia komplementarnej wobec TP oferty usług detalicznych. Nadal jednak oferta ta pozostaje uboższa w stosunku do oferty TP, a co najważniejsze oferta przewiduje zamknięty katalog usług, co powoduje, iż TP może wprowadzać dowolne usługi detaliczne, nie wprowadzając jednocześnie odpowiedników hurtowych. Przykładowo, w ostatnim czasie TP zapowiedziała wprowadzenie nowych kategorii połączeń na numery NDIN 0-704 8xx i 0-704 9xx (numeracja ta zastępuje wcześniejszą numerację 0-400x). TP nie widzi jednak możliwości wprowadzenia analogicznych usług dla abonentów innych operatorów, korzystających z usługi WLR. Jest to kolejne zróżnicowanie w stosunku do oferty detalicznej, bowiem już obecnie niektóre usługi nie są dostępne (jak np. poczta głosowa), a niektóre

pomimo pozornej dostępności nie są przez TP świadczone, jak np. przekierowania połączeń. Dodatkowo oferta regulując niektóre usługi, praktycznie nie stwarza możliwości do ich realizacji w praktyce, co dotyczy przede wszystkim usługi WLR na liniach ISDN. RIO 2008 nie reguluje kwestii korzystania z zakończeń NT, co powoduje, iż operatorzy mogą liczyć jedynie na dobrą wolę TP w tym zakresie (bowiem instalowanie własnych urządzeń NT w sieci TP jest nie tylko trudne, ale praktycznie niemożliwe). Takie braki oferty (czy wcześniejszych decyzji) stworzyły TP możliwość przedłużenia wdrożenia usługi WLR dla linii ISDN o kilka miesięcy.

Katalog usług w ramach połączenia sieci jest natomiast praktycznie komplementarny, chociaż na tle innych krajów zwraca uwagę fakt, iż za pomocą numeru NDS abonenci nie mogą realizować połączeń na numery NDIN (usługi sieci inteligentnej) czy na numery dostępu do sieci teleinformatycznej (NDSI). Należy jednak pamiętać, iż połączenia te są dostępne w ramach usługi WLR, co częściowo rozwiązuje problem komplementarności usług detalicznych OA.

Proces kalkulacji kosztów

W toku działalności Prezesa URTiP sprawozdanie TP z prowadzenia rachunkowości regulacyjnej oraz wyników kalkulacji kosztów nie zostało pozytywnie zaopiniowane przez biegłego rewidenta. W konsekwencji pomimo wyznaczenia sobie w tym zakresie określonych celów Prezes URTiP nie mógł w praktyce zastosować stawek opartych o pozytywnie zaudytowane wyniki kalkulacji kosztów TP.

O ile powyższa kwestia w dużej mierze leżała poza możliwościami Prezesa URTiP, to nie sposób nie zauważyć innej nieprawidłowości związanej z ustalaniem wysokości opłat, która to kwestia nigdy nie została przez Prezesa URTiP aktywnie poruszona w prowadzonej przez niego polityce regulacyjnej. W toku działalności Prezesa URTiP na rynku funkcjonowało co najmniej kilka sposobów rozliczeń operatorów współpracujących z TP. Historycznie najstarsze były rozliczenia oparte bądź na podziale przychodów (ang. *revenue sharing*), bądź na metodzie „*bill and keep*”, zgodnie z którą operator zatrzymuje przychodu od swojego abonenta i nie rozlicza się z operatorem, do którego sieci przekazywał ruch.

Obok tych dwóch historycznie ukształtowanych modeli na rynku funkcjonowały dwa dodatkowe modele rozliczeń, dążące w założeniu do ustalenia opłat odpowiadających kosztom TP. Pierwszy model to ustalenie opłat w oparciu o tzw. stanowisko Prezesa URT/URTIP i wreszcie ostatni model to rozliczenia w oparciu o RIO 2004, gdzie stawki TP pochodziły co prawda z jej kalkulacji kosztów, ale Prezes URTiP w decyzji zatwierdzającej RIO 2004 wskazywał, iż zatwierdził je w oparciu o porównania benchmarkowe.

Fakt istnienia czterech różnych modeli, z których w ocenie operatorów najmniej korzystny był model z RIO 2004, nie wpływał pozytywnie na równoprawne funkcjonowanie poszczególnych graczy rynkowych, preferując podmioty, które posiadały stare warunki rozliczeń. Prezes URTiP przez całą swoją kadencję nie podjął żadnych działań celem wprowadzenia jednorodnych warunków współpracy dla wszystkich podmiotów.

Kwestie związane z prowadzeniem przez TP rachunkowości regulacyjnej oraz kalkulacji kosztów stanowią także ważny problem regulacyjny dla Prezesa UKE. Podczas rozmów z

operatorami jednym z najczęściej poruszanych problemów było ryzyko biznesowe związane z niepewnością co do wysokości opłat za usługi hurtowe, co związane było z ciągłym brakiem ofert ramowych, w których opłaty oparte byłyby na kosztach zaudytowanych przez biegłego rewidenta oraz zatwierdzonych przez Prezesa UKE. Efektem tego jest stosowanie przez TP różnego rodzaju klauzul, które przewidują zmianę wysokości opłat na wypadek uchylenia danej oferty ramowej. Operator, który chciałby zawrzeć umowę z TP, jest zmuszony do zaakceptowania takiej klauzuli, a jeżeli jej nie akceptuje, to jest zobligowany do wystąpienia do Prezesa UKE o wydanie decyzji, co znacząco wydłuża czas wdrożenia danego rozwiązania w życie. W obu przypadkach operatorzy narażeni są na znaczące ryzyko związane z uchyleniem bądź oferty ramowej, bądź decyzji wydanej przez Prezesa UKE.

Ryzyko to jest tym większe, iż w odróżnieniu od sprawozdań TP z lat 2003-2005 sprawozdanie z 2006 i z 2007 r. zostało pozytywnie zaopiniowane przez biegłego rewidenta, a niejasność postanowień Pt stanowi przyczynę rozbieżnych interpretacji w stosunku do kompetencji Prezesa UKE w tym zakresie. Kwestia ta znajduje potwierdzenie także w rozbieżnym orzecznictwie sądów. Dla przykładu sądy administracyjne akceptują kompetencje Prezesa UKE do ustalania opłat w oparciu o metodę cena detaliczna minus, a sąd ochrony konkurencji i konsumentów taką metodę ustalania wysokości opłat zakwestionował.

Podkreślić należy, iż w odróżnieniu od sprawozdań z lat 2003-2006, które odnosiły się jedynie do usług w ramach połączenia sieci, dzierżawy łączy oraz usługi powszechnej, w sprawozdaniu z 2007 r., TP przedstawiła wyniki kalkulacji kosztów oraz wysokość także dla takich usług jak WLR, BSA, czy LLU. W chwili obecnej nie znane jest jednak stanowisko Prezesa UKE w stosunku do sprawozdania z prowadzenia rachunkowości regulacyjnej w 2007 r.

Analizując problem stosowania obowiązków kosztowych, nie sposób także nie zauważyć, iż szereg problemów związanych z procesem kalkulacji kosztów jest związanych ze słabością systemu prawnego, który generuje wiele wątpliwości związanych ze stosowaniem przepisów dotyczących rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów uzasadnionych i ponoszonych. Podstawowa słabość systemu to brak jasności, do kogo należy weryfikacja kosztów TP. Na gruncie Dyrektywy o dostępie można przyjąć, iż weryfikacja jest wyłącznym zadaniem Prezesa UKE, a opinia niezależnego biegłego rewidenta stanowi jedynie narzędzie, które ma wspierać Prezesa UKE w tym procesie. Kwestia ta jest w ten sposób interpretowana przez ERG, która w dokumencie „Regulatory Accounting in Practice 2007” nie pozostawia wątpliwości, iż to organ regulacyjny dokonuje oceny kalkulacji kosztów prowadzonej przez operatora SMP. Polskie prawo jest jednak w tym zakresie niejednoznaczne, co powoduje, iż TP podnosi zarzut, iż ostateczna weryfikacja kosztów należy do biegłego rewidenta, a Prezes UKE jest obowiązany stosować się do jego rekomendacji.

Podobnie szereg problemów rodzi ustalenie zakresu dopuszczalnych metod weryfikacji opłat. Wspomniany wyżej dokument „Regulatory Accounting in Practice 2007” wskazuje, iż na gruncie art. 13 Dyrektywy o dostępie możliwe jest stosowanie takich metod ustalania (weryfikacji opłat) jak np. cena detaliczna minus (ang. *retail minus*), ceny maksymalne (ang. *price cap*), czy modele bottom-up. Tymczasem na gruncie polskiego prawa powstaje szereg wątpliwości, które znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów, które bądź dopuszczają takie metody (tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 26.04.2007 r., sygn. akt VI SA/Wa/2199/06, czy wyrok Sądu Apelacyjnego z 17.04.2008 r., sygn. akt VI ACa 1360/07), bądź uznają je za niedozwolone i sprzeczne z polskim prawem (tak wyrok Sądu Ochrony

Konkurencji i Konsumentów z 10.12.2007 r. , sygn. akt XVII AmT 17/07). Niewątpliwie takie rozbieżności interpretacyjne nie tylko nie dają jakichkolwiek gwarancji prawidłowości oceny działania Prezesa UKE (gdyż na tle identycznych stanów faktycznych i prawnych mogą zapaść rozbieżne orzeczenia sądowe), ale co więcej mocno utrudniają regulowanie rynku, gdzie kwestia ustalenia opłat stanowi jedną z fundamentalnych kwestii. W konsekwencji bez odpowiednich zmian w prawie wydaje się, iż uprawnienia Prezesa UKE będą nie tylko niejasne, ale faktycznie mocno ograniczone ze względu na ryzyko podważenia metod stosowanych przez Prezesa UKE (które to metody są powszechnie stosowane w innych krajach UE).

Należy wskazać, iż problemy z kalkulacją opłat w oparciu o koszty stanowią jeden z najpilniejszych problemów regulacyjnych.

4.2.4 Wnioski

Podsumowując dotychczasowe wywody odnośnie rynku telefonii stacjonarnej należy w pierwszej kolejności wskazać, iż rynek ten cechuje **trwały brak skutecznej konkurencji**, który znajduje swój wymiar w niezwykle silnej przewadze konkurencyjnej TP znajdujący potwierdzenie praktycznie we wszystkich czynnikach oraz kryteriach zastosowanych do oceny konkurencyjności tego rynku. Jednocześnie ocena rynku pozwala przypuszczać, iż faza jego rozwoju, spadek przychodów z tego segmentu oraz narastające zjawisko substytucyjności ze strony telefonii komórkowej oraz telefonii internetowej powodują, iż trudno oczekiwać, iż rynek ten będzie się jeszcze rozwijał.

Dodatkowo wzmocnienie pozycji TP, pomimo zwiększenia działań regulacyjnych Prezesa UKE wobec TP, a także po otwarciu wszystkich segmentów tego rynku, pozwala przypuszczać, iż **dotychczasowe środki regulacyjne mogą jedynie wspierać rozwój konkurencji usługowej oraz wydłużać w czasie okres zwiąania się tego rynku. Brak jest jednak jakichkolwiek perspektyw na rozwój konkurencji infrastrukturalnej.**

Wniosek ten jest w dużej mierze potwierdzony przez obserwację rynku połączeń telefonicznych, gdzie środki regulacyjne obowiązują już od kilku lat i gdzie wyraźnie widać zjawisko zahamowania rozwoju konkurencji, czego wyrazem jest nie tylko zatrzymanie spadku udziałów TP w poszczególnych segmentach, ale nawet niewielka poprawa pozycji TP dla niektórych usług. Zresztą sam fakt wyznaczenia TP jako operatora o znaczącej pozycji rynkowej na rynkach 3-6 jest przejawem silnej dominacji TP. Rynki te bowiem w wielu krajach UE⁸⁸ zostały uznane za rynki konkurencyjne pomimo wyznaczenia operatora zasiedziałego SMP na rynkach 1, 2 i 8, a nowe zalecenia Komisji Europejskiej całkowicie usuwają te rynki z zakresu rynków właściwych podlegających regulacjom.

Jednocześnie oceniając działania regulacyjne można wskazać, iż obecnie na rynku tym funkcjonuje konkurencja usługowa, przejawiająca się w możliwości świadczenia usług w oparciu o WLR i usługi połączenia sieci pełnej gamy usług telefonicznych przez co najmniej kilkanaście podmiotów działających w tym segmencie. W efekcie użytkownicy końcowi posiadają możliwość wyboru w szerokiej ofercie detalicznej, a ceny połączeń w ostatnich latach znacząco spadły, co niewątpliwie jest wynikiem zwiększonej konkurencyjności tego rynku.

⁸⁸ Szerzej patrz:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/article_7/comp_reg_%20fir st_%2006082008.pdf

Pomimo tego nadal istnieją przeszkody, które wynikają głównie z niepewności co do trwałości podjętych działań regulacyjnych, które hamują pełny rozwój konkurencyjności usługowej, a co więcej powodują ryzyko upadku istniejących regulacji lub zmiany ich warunków, które w konsekwencji mogą znacząco osłabić możliwości konkurencyjne podmiotów działających na tym rynku. Warto także wskazać, iż na tle unijnych regulacji Polska nie tylko nie odstaje od innych krajów (dla przykładu usługa WLR, chociaż wprowadzona później niż w krajach skandynawskich czy w Wielkiej Brytanii, została wprowadzona prawie w tym samym czasie co w takich krajach jak Belgia, Francja, Portugalia czy Hiszpania, a wcześniej niż we Włoszech), a takie rozwiązania jak usługa płaskiej stawki interkonetkowej zostały w Polsce wprowadzone tuż po Hiszpanii i równocześnie z Portugalią (do dziś są to jedyne kraje, które wprowadziły tego typu rozliczenia). Można więc wskazać, iż regulacje stosowane w Polsce są nie mniej zaawansowane aniżeli w innych krajach UE.

Analiza przeszkód w rozwoju tego rynku pozwala wskazać, iż znaczna część tych przeszkód ma charakter trwały i nie może być wyeliminowana jakimikolwiek działaniami regulacyjnymi. Dotyczy to przede wszystkim barier związanych ze schyłkową fazą rozwoju rynku.

Istnieje jednak szereg przeszkód, których występowanie może być ograniczone lub nawet całkowicie wyeliminowane poprzez zastosowanie nowych narzędzi regulacyjnych, a w konsekwencji wzmocnienie konkurencji usługowej. Dotyczy to przede wszystkim przeszkód związanych z pionowym zintegrowaniem TP, a tym samym skłonnością TP do wykorzystywania przez TP informacji, do których dostępu nie mają jej konkurencji, a także obniżania jakości usług hurtowych w stosunku do jakości usług detalicznych.

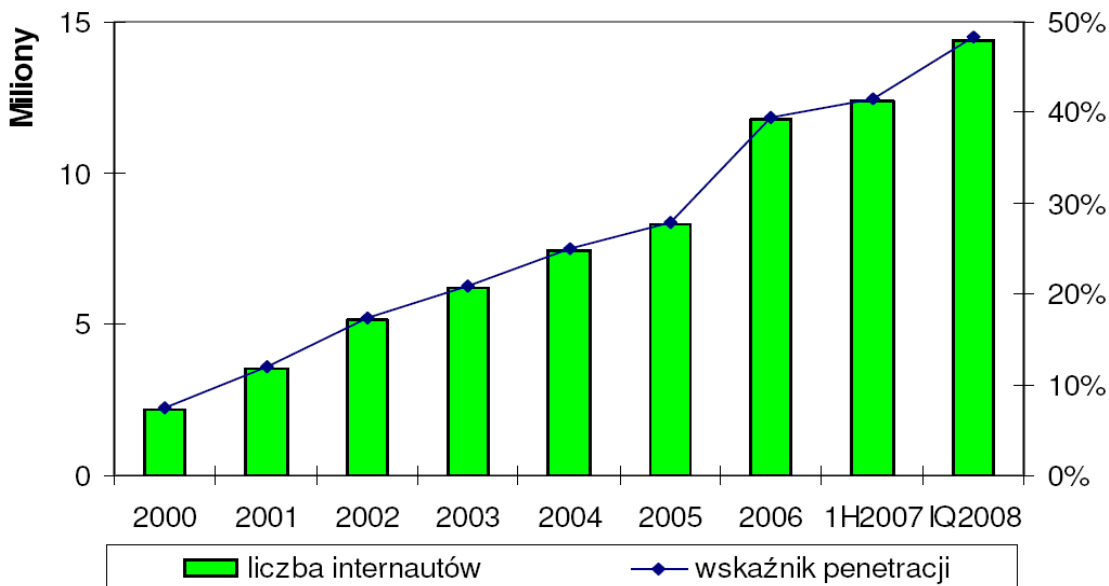
Podobnie kwestia niedyskryminacyjnego traktowania podmiotów współpracujących z TP stanowi istotną przeszkodę w równoprawnej konkurencji, a stanowiska operatorów pozwalają przypuszczać, iż TP stosunkowo często korzysta z przepływu informacji w ramach TP dla prowadzenia działań obstrukcyjnych czy uprzywilejowanego traktowania swojej części detalicznej (przykład preselekcji dla klientów biznesowych). W tym kontekście można wskazywać, iż dotychczas stosowany środek w postaci zakazu dyskryminacji okazał się nie wypełnić swojej funkcji i jego dalsze stosowanie mogłoby wiązać się z koniecznością dalekiej ingerencji regulatora bez wykształcenia mechanizmów, które mogłyby ten proces przekształcić w samoczynne działanie TP, nakierowane na komercyjne podejście do sprzedaży usług hurtowych. W tym kontekście niewątpliwie można rozważyć wdrożenie nowych narzędzi regulacyjnych, które wyeliminują te przeszkody.

4.2.5 Ocena stanu rozwoju rynku transmisji danych

4.2.5.1 Dostęp do sieci Internet

W Polsce w ostatnich latach można zaobserwować lawinowy wzrost liczby użytkowników Internetu, co wynika z poniższego wykresu.

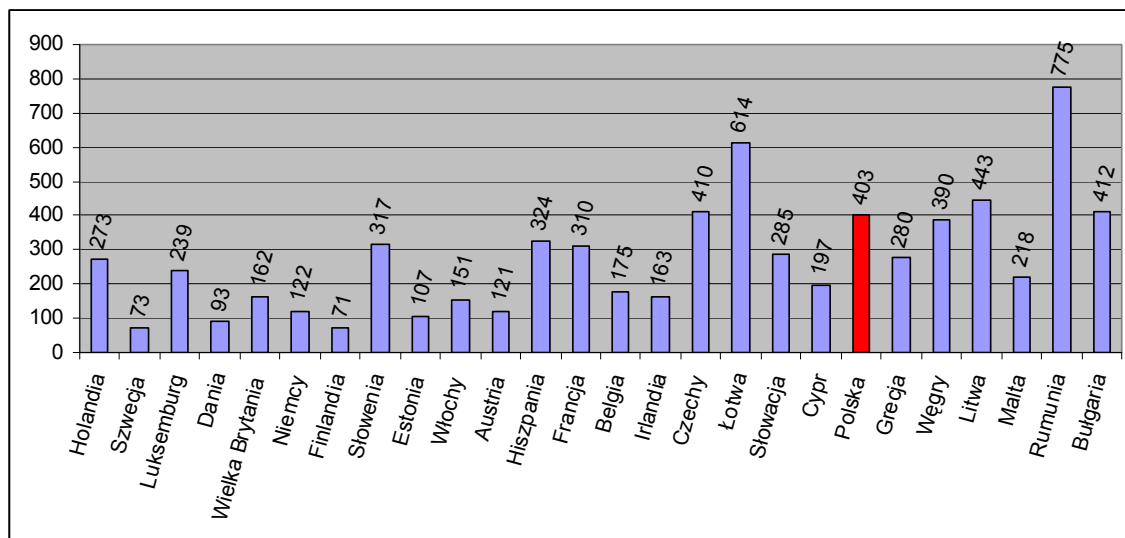
Rysunek 36. Wzrost liczby internautów w latach 2000-1Q2008 w grupie 15-75 lat



Źródło: Badanie Net Track firmy Millward Brown SMG/KRC w latach 2001-2008

Co więcej, Polska w zakresie dynamiki wzrostu liczby internautów należy do czołówki Państw Członkowskich (po Rumunii, Łotwie, Litwie, Bułgarii i Czechach).

Rysunek 37. Wzrost liczby internautów w latach 2000 – 2007 (w %)



Źródło: Internet World Stats, grudzień 2007 r.

Należy spodziewać się utrzymania tego trendu. Można odnotować wiele przyczyn takiego stanu rzeczy. Jednym z nich jest wielopłaszczyznowa działalność Prezesa UKE, która spowodowała obniżenie cen przez dostawców Internetu (co skutkuje zwiększeniem dostępności tego medium i

w tym zakresie należy wskazać, że opracowana przez Prezesa UKE strategia została pomyślnie zrealizowana) oraz umożliwiła powszechność dostępu do Internetu (poprzez możliwość korzystania przez konkurentów TP z łączy nieaktywnych oraz konsekwentną realizację polityki wspierania budowy sieci dostępowych opartych na technologii WiMax).

W poniższej części dokonana zostanie analiza rozwoju rynku szerokopasmowego dostępu do sieci Internet.

Dostęp szerokopasmowy (ang. *broadband*) to typ dostępu do sieci Internet charakteryzujący się dużą przepływnością. Ze względu na postęp techniczny określenie granicznej przepływności, od której dane połączenie można uznać za szerokopasmowe, jest narażone na nieaktualność. Na potrzeby regulacyjne ustalono, że łącze szerokopasmowe to takie, którego przepływność jest większa od 144 kbit/s. W definicji tej chodziło o wyłączenie z rozważań łączy ISDN Basic Rate Interface (BRI), których łączna przepływność 2B+D ($2 \cdot 64 \text{ kbit/s} + 16 \text{ kbit/s}$) daje właśnie 144 kbit/s. Łącza takie są nieco bardziej zaawansowaną formą „wydzwanianego” dostępu do Internetu (dial-up). Warto wskazać, że obecnie w przypadku łączy stałych kablowych, praktycznie nie oferuje się już przepływności mniejszych od 512 kbit/s, więc definicja wydaje się już przestarzała. W przypadku dostępu do Internetu zapewnianego przez sieci mobilne podana definicja eliminuje dostęp w technice GPRS (co do innych technologii poniżej przedstawiono uzasadnienie dotyczące braku substytucyjności tego typu rozwiązań w porównaniu do stałego dostępu do sieci Internet).

W tym zakresie wskazujemy, że ze względu na przedmiot analizy nie zostaną wzięte pod uwagę żadne formy dostępu do Internetu poza świadczonymi przez TP w technologii stacjonarnej. Wynika to z faktu, że w ocenie dostępu do rozwoju polskiego rynku dostępu do sieci Internet wzięte zostaną pod uwagę kryteria porównywalne, które odnoszą się do dostępu szerokopasmowego. Ponadto zdaniem autorów rynek dostępu do sieci Internet świadczonego przez operatorów sieci komórkowych posiada cechy w sposób znaczący odróżniający go od innych form dostępu.

Po pierwsze, najbardziej popularne technologie GPRS, EDGE oferują znacznie mniejsze przepływności niż w przypadku technologii kablowych⁸⁹. Pominięto w tym zakresie również technologię HSDPA ze względu na jej ograniczoną dostępność. Technologia EDGE umożliwia teoretyczną maksymalną przepływność 296 kbit/s. W przypadku technologii kablowych (xDSL i model kablowy TVK) łącza o przepływności powyżej 144 kbit/s stanowią ponad 75% wszystkich typów łączy⁹⁰, a standardem są (jak pokazują dane i preferencje abonentów) przepływności 1 Mbit/s.

⁸⁹ Obecnie większość sieci radiowych GSM umożliwia wykorzystanie maksymalnie 4 kanałów radiowych do transmisji w stronę terminala lub stacji bazowej. W idealnych warunkach: 1) terminalowi zostają przydzielone do transmisji 4 kanały radiowe; 2) brak innych terminali wysyłających/odbierających pakiety na tych kanałach, 3) bardzo dobra jakość transferu umożliwiająca wykorzystanie schematu MCS-9, przepływność danych może osiągnąć $4 \cdot 59.2 \text{ kbit/s} = 236.8 \text{ kbit/s}$. Najnowsze rozwiązania oferują 5 kanałów radiowych dla transmisji w stronę terminala, z czego wynika maksymalna teoretyczna przepływność 296 kbit/s ($5 \cdot 59.2$). W rzeczywistych warunkach kanały radiowe mogą być współdzielone z innymi użytkownikami, dodatkowo jakość transmisji (a w konsekwencji wybór metody kodowania i związana z nią szybkość transmisji) ograniczana jest przez warunki propagacji sygnału (warunki atmosferyczne, ukształtowanie terenu, zakłócenia związane z wysoką zabudową, odległość od stacji bazowej, a nawet szybkość poruszania się abonenta - np. korzystania z EDGE w szybko poruszającym się pociągu).

⁹⁰ Urząd Komunikacji Elektronicznej- Analiza wykonania strategii regulacyjnej 1 lutego 2008.

Po drugie, należy wskazać na występowanie limitu transferu danych, po przekroczeniu którego drastycznie spada przepustowość łącza (znacznie utrudniając korzystanie z zasobów sieci).

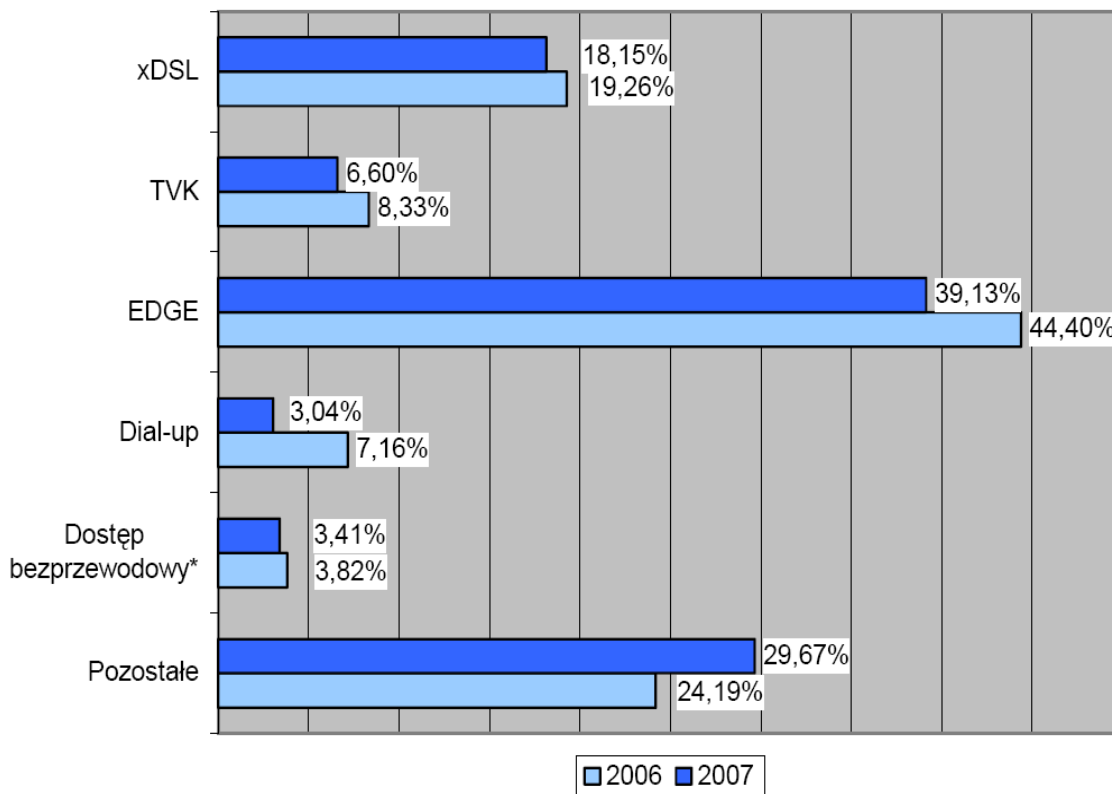
Powyższe fakty powodują, że autorzy przychylają się do poglądu UKE, że tego rodzaju dostęp do sieci Internet nie jest substytutem stałego łącza szerokopasmowego. Nie chodzi tu o szybkość transferu danych, ale przede wszystkim cel, w jakim korzystamy z Internetu. Osoby korzystające z dostępu do Internetu w sieci ruchomej w znacznie mniejszym stopniu będą mogły korzystać z możliwości wymiany i ściągania plików multimedialnych czy TV on-line, ponieważ takie wykorzystywanie Internetu spowoduje szybkie wyczerpanie limitu. Internet w sieci ruchomej jest więc usługą dla tych, którzy mają znacznie mniejsze potrzeby związane z korzystaniem z Internetu⁹¹. Warto również wskazać, że z powodów podanych powyżej dane dotyczące dostępu do Internetu świadczone przez operatorów sieci komórkowych nie są brane pod uwagę przy ustalaniu np. stopnia penetracji szerokopasmowym dostępem do sieci Internet.

Z tych powodów (choć dostęp EDGE jest najbardziej popularny, co wynika z poniższego rysunku⁹²) w dalszej części analizy nie będzie brany pod uwagę dostęp do sieci Internet zapewniany przez operatorów sieci komórkowych.

⁹¹ Tak: UKE, Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego za rok 2007.

⁹² W tym jednak zakresie należy poczynić uwagę, że w przypadku technologii EGDE (Enhanced Data Rates for GSM Evolution) operatorzy uwzględniali każdego użytkownika, który nawet raz (w tym przypadkowo) skorzystał z tej usługi.

Rysunek 38. Formy dostępu do Internetu w 2007 r.



- FWA,UMTS, WLAN, CDMA, WiMax, łącza satelitarne

xDSL- X Digital Subscriber Line, FWA – Fixed Wireless Access, WLAN – Wireless Local Area Network, UMTS - Universal Mobile Telecommunications System, CDMA - Code Division Multiple Access, EDGE -Enhanced Data Rates for GSM Evolution , WiMax - World Interoperability for Microwave Access

Źródło: UKE, Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego za rok 2007

Tabela 6. Sposób łączenia się z Internetem w domu

Sposób łączenia się z Internetem z domu	VI - VIII 2008	VII - IX 2007
nie korzysta z Internetu w domu	13,0%	18,3%
przez modem (dial-up)	2,0%	3,4%
stałe łącze	77,2%	73,0%
telefon komórkowy obsługujący WAP/GPRS	0,8%	0,6%
dostęp bezprzewodowy (dodane styczeń 2007)	5,1%	2,8%
inny sposób	1,1%	1,2%
nie wiem	0,8%	0,6%

Źródło: Badanie NetTrack realizowane przez MillwardBrown SMG/KRC od czerwca do sierpnia 2008 roku na próbie 5014 osób

Z powyższych danych wynika, że xDSL jest najbardziej powszechną formą dostępu do Internetu.

Ponadto pominięta zostanie forma dial-up, która w perspektywie czasu jest formą zamierającą.

We wspólnotowych badaniach organizacji statystycznych⁹³ połączenia szerokopasmowe definiuje się na podstawie rodzaju łączy internetowych. Zgodnie z taką definicją dostęp szerokopasmowy umożliwiają technologie z rodziny xDSL (ADSL, SDSL itp.), sieci telewizji kablowej (modem kablowy), telefony komórkowe 3G (UMTS, HSDPA, LTE) oraz inne, np. łącza satelitarne, stałe połączenia bezprzewodowe (sieć radiowa np. WiFi, WiMAX). Zróżnicowanie podejścia do definicji dostępu szerokopasmowego może prowadzić do niewielkich rozbieżności w prezentowanych danych w zależności od źródła.

Powszechność dostępu do Internetu jest podstawowym czynnikiem determinującym rozwój społeczeństwa informacyjnego. Bez powszechnego dostępu do Internetu szereg kluczowych dla rozwoju społeczeństwa usług, takich jak na przykład e-administracja, e-nauczanie, e-praca, e-medycyna itp., nie może się rozwijać. Jednocześnie zasoby Internetu szybko wypełniają się bogatymi w formie (ang. *rich content*) materiałami, co oznacza rosnące zapotrzebowanie na przyłącza o dużej przepływności. Stąd poziom penetracji Internetu szerokopasmowego staje się jednym z bazowych współczynników określających poziom rozwoju danego kraju.

W poniższej analizie zostanie przedstawiony stopień rozwoju polskiego rynku Internetu w porównaniu do innych Państw Członkowskich.

⁹³ GUS, Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2004-2006, GUS, Warszawa 22 kwietnia 2008 s. 121.

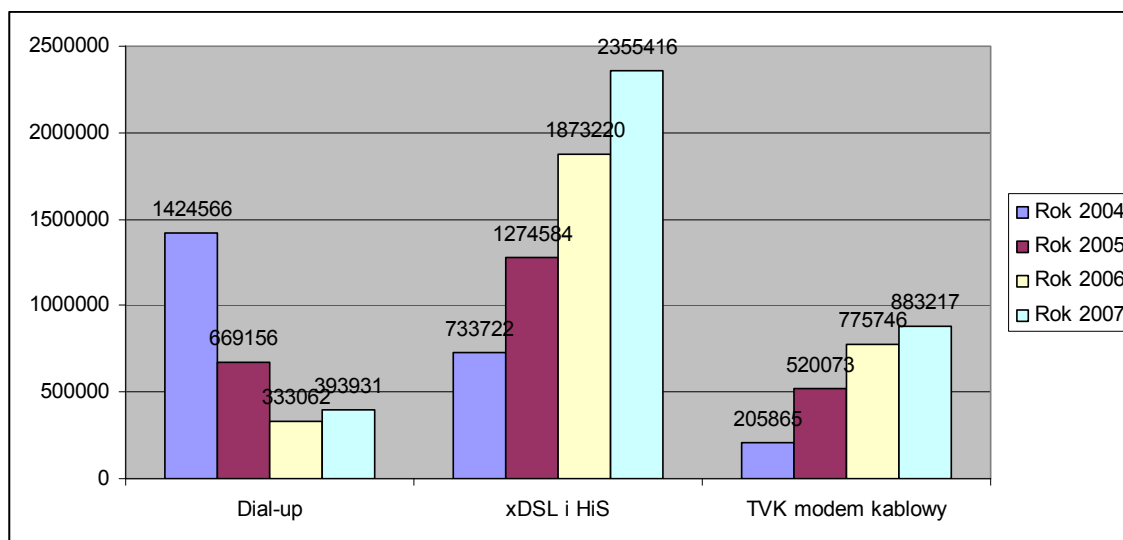
Jeśli chodzi o tradycyjny dostęp do sieci Internet, to udział poszczególnych technologii przedstawia się w sposób następujący:

Tabela 7. Dane dotyczące dostępu do sieci Internet na podstawie formularzy sprawozdawczych za 2004 – 2007r. Dane UKE formularz F06

Technologia		Rok 2004	Rok 2005	Rok 2006	Rok 2007
Dial-up	Użytkownicy	1 424 566	669 156	333 062	393 931
	Przychody	485 270 937	299 766 998	171 585 150	90 670 444
xDSL i HiS ⁹⁴	Użytkownicy	733 722	1 274 584	1 873 220	2 355 416
	Przychody	634 672 692	1 102 434 065	1 336 476 154	1 481 102 074
TVK modem kablowy	Użytkownicy	205 865	520 073	775 746	883 217
	Przychody	153 518 418	321 339 964	417 254 734	371 507 561

Źródło: Raport, SP I.1. System okresowych raportów dotyczących rozwoju rynku usług telekomunikacyjnych, konkurencji i podmiotów działających na tym rynku Raport 1, s. 16.

Rysunek 39. Zmiany w zakresie technologii dostępu do Internetu w latach 2004 – 2007 (pod względem liczby użytkowników)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportu SP I.1. System okresowych raportów dotyczących rozwoju rynku usług telekomunikacyjnych, konkurencji i podmiotów działających na tym rynku Raport 1, s. 16.

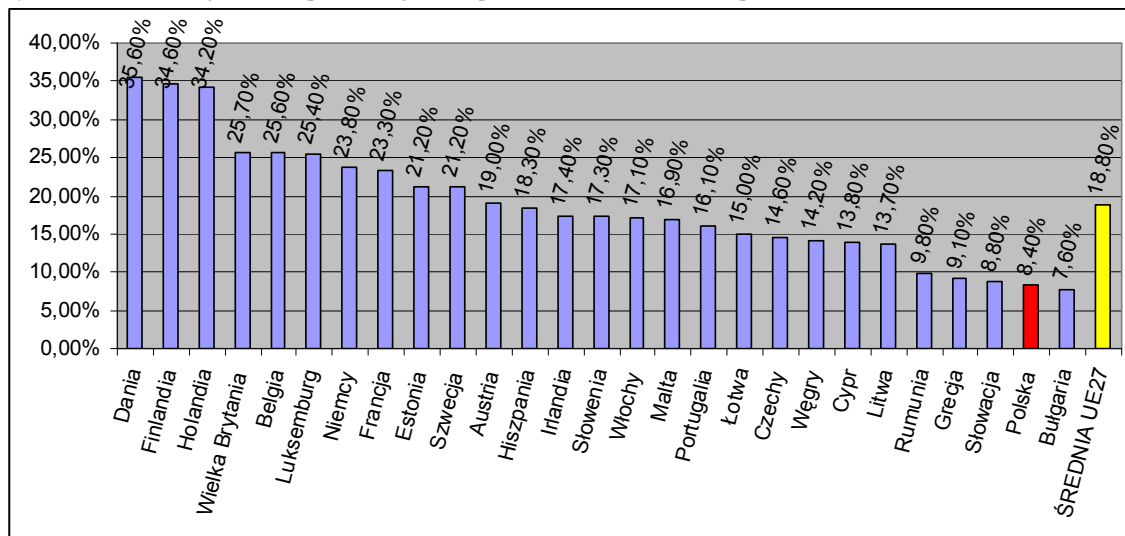
Z powyższej tabeli oraz wykresu wynika, że:

- Udział dostępu dial-up w rynku znacząco zmniejszył się;

⁹⁴ HiS - Home Internet Solution.

- Przyrosty roczne xDSL i HiS są praktycznie stałe na poziomie pół miliona rocznie;
- Wzrost liczby użytkowników Internetu w sieciach TVK jest również dynamiczny aczkolwiek nominalnie (pod względem wzrostu liczby użytkowników), nie tak wielki jak w przypadku technologii xDSL.

Rysunek 40. Penetracja szerokopasmowego dostępu do sieci Internet w Europie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Progress Report On The Single European Electronic Communications Market 2007 (13th Report) – Volume 2

Zilustrowany na rysunku powyżej wskaźnik rozpowszechnienia (współczynnik penetracji) określony jest jako wyrażona w procentach liczba przyłączy szerokopasmowych na 100 mieszkańców⁹⁵. Porównując poziomy penetracji 2,3%, 5,2% i 8,4% odpowiednio w latach 2005, 2006 i 2007 można zaobserwować wolno rosnącą dynamikę wzrostu z 2,9 p.p. na 3,2 p.p. Jednak wartość tego wskaźnika dla Polski – 8,4% – należy do najmniejszych w Unii Europejskiej i jest jedynie minimalnie większa od Bułgarii. Przeszło dwukrotnie mniejsza wielkość penetracji w odniesieniu do 18,80% średniej 27 krajów członkowskich UE⁹⁶ świadczy o bardzo znaczącym odchyleniu od poziomu innych krajów europejskich i w efekcie o znacznym zapóźnieniu Polski w stosunku do wiodących krajów Unii. Sytuację taką należy uznać za alarmującą, choć należy przyznać, że generalnie dla całej EU-27 wskaźnik ten charakteryzuje się dosyć znaczną wartością standardowego odchylenia⁹⁷. Mała wartość rozpowszechnienia łączy szerokopasmowych nie odzwierciedla potencjału Polski w zakresie wykształcenia, jak również jest gorsza niż pozycja w grupie krajów UE z punktu widzenia produktu krajowego brutto w przeliczeniu na mieszkańca.

⁹⁵ Uwaga: odniesienie do liczby mieszkańców nie oznacza, że brane są pod uwagę jedynie linie użytkowane przez osoby fizyczne.

⁹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie okresowe na temat jednolitego europejskiego rynku łączności elektronicznej w 2007 r. (sprawozdanie nr 13) s. 9.

⁹⁷ por. też: Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2004-2006, GUS, Warszawa 22 kwietnia 2008 s. 124.

Należy jednak w tym zakresie dodać, że wskazuje się, że dane KE nie są właściwe, choćby z tego powodu, że choć „informacja z 13 Raportu KE jest podana według sprawozdań na październik 2007 r., ale mimo wszystko nie jest możliwe, aby liczba użytkowników z szerokopasmowym dostępem do Internetu podwoiła się w czasie niecałego pół roku”⁹⁸ (wcześniej było to sygnalizowane m.in. w zakresie 12 Raportu implementacyjnego w Pulsie Biznesu z dnia 3 marca 2006 r.).

Przywołany wskaźnik penetracji bardzo różni się od liczby osób deklarujących korzystanie z Internetu. Według badań SMG/KRC NetTrack w drugim kwartale 2008 r. 45,1% mieszkańców powyżej 15 roku życia deklarowała regularne korzystanie z Internetu. Oznacza to, że odsetek internautów wzrósł w ciągu roku o 3,8 punktów procentowych.

Z tego dwie trzecie deklaruje korzystanie codzienne lub niemal codzienne, co prezentuje poniższa tabela.

Tabela 8. Częstość korzystania z Internetu

Jak często korzysta z Internetu?	VI - VIII 2008	VII - IX 2007
Nie korzysta z Internetu	0,0%	0,0%
Codziennie lub prawie codziennie	70,7%	65,2%
Kilka razy w tygodniu	17,6%	19,0%
Raz na tydzień	5,4%	7,0%
Kilka razy w miesiącu	4,4%	5,5%
Raz na miesiąc	0,9%	1,9%
Rzadziej niż raz na miesiąc	1,0%	1,4%
Trudno powiedzieć	0,0%	0,0%

Źródło: Badanie NetTrack realizowane przez MillwardBrown SMG/KRC od czerwca do sierpnia 2008 roku na próbie 5014 osób

Zgodnie z badaniami E. Rogersa⁹⁹ w procesie upowszechniania produktów innowacyjnych można wyróżnić pięć cykli, a skumulowany przebieg upowszechniania opisuje krzywa sigmoidalna.

Poniżej zdecydowaliśmy się na omówienie trzech pierwszych faz rozwoju (w Polsce nie występuje faza „late majority” oraz „laggards”).

⁹⁸ Raport, SP I.1. System okresowych raportów dotyczących rozwoju rynku usług telekomunikacyjnych, konkurencji i podmiotów działających na tym rynku Raport 1, s. 16.

⁹⁹ Rogers, Everett M. (1962). *Diffusion of Innovations*, (2003) *Diffusion of Innovations*, Fifth Edition. New York, NY: Free Press. ISBN 0-7432-2209-1

Początkowo użytkownicy innowacyjnych usług zaliczają się do grupy „*early adopters*” (czasem określanej jako entuzjaści i wizjonerzy), charakteryzującej się dużą otwartością na nowości i skłonnej do ponoszenia szczególnego wysiłku i ryzyka w celu posiadania dostępu do innowacyjnych towarów i usług wcześniej niż inni.

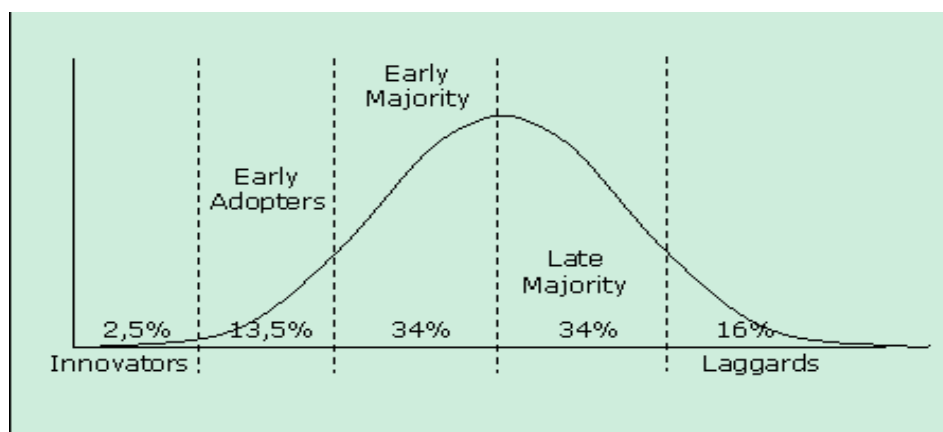
Następnie mamy do czynienia z fazą wzrostu (z nowych usług korzystają nie tylko zapaleńcy, ale również inni użytkownicy, którzy doceniają wygodę nowych usług). W tej fazie, jeśli chodzi o Internet, to operatorzy:

- Rozszerzają techniczną dostępność usługi – z reguły jest ona osiągalna dla kilkudziesięciu procent abonentów;
- Wprowadzają różnorodne oferty, dostosowane do grup potencjalnych odbiorców;
- Oferta jest również różnicowana na podstawie dodatkowych usług oraz treści i usług zawartych w pakiecie (np. stały numer IP, obsługa kont pocztowych, miejsce na stronę www, możliwość połączenia kilku komputerów, pakiet bezpieczeństwa).

Faza trzecia to dojrzałość, w której dostęp do usługi jest powszechny. Ten etap cechuje konkurencja wśród dostawców usług. Nie ma już możliwości zdobycia dochodowych klientów, stąd operatorzy zaczynają wypełniać nisze. Nie zarabiają już na dostarczeniu samego dostępu, ale na wszystkich usługach dodatkowych, oferowanych w pakietach. Operatorzy nie konkurują przez oferowanie większych prędkości za niższą cenę, ale poprzez bogatszą ofertę treści, usług i aplikacji¹⁰⁰.

Autorzy nie zdecydowali się na szacowanie widełek, które ograniczają określone fazy rozwoju. W literaturze wskazuje się, że na różne wielkości.

Dla przykładu E. Rogers wskazywał na następujące rozdzielenia:



¹⁰⁰ Źródło: G. Grabowski, Dostęp szerokopasmowy – prognozy rozwoju rynku, Prawo i ekonomia w telekomunikacji, nr 3/2003, s. 46 – 47.

W 1991 r. Geoffrey A. Moore¹⁰¹ wskazał w przypadku przełomowych produktów na istnienie przepaści między grupą entuzjastów nowinek technicznych i wizjonerów, a następującą po niej grupą pragmatyków (wczesna większość - ang. *early majority*). Grupy te mają różne oczekiwania i w przypadku braku odpowiedniego wsparcia marketingowego proces upowszechniania może się zatrzymać. Kolejna grupa (późna większość) to sceptycy i tradycjoniści. Reprezentanci tej grupy należą też często do środowisk o niższych przychodach. Wkroczenie w fazę późnej większości oznacza, że upowszechnienie przekroczyło już połowę grupy możliwej do zagospodarowania przy niezmiennych warunkach. W fazie tej obserwuje się już osłabianie tempa wzrostu. Dla dostawców innowacyjnego produktu jest ona zarazem sygnałem do podjęcia różnych zabiegów (np. obniżania cen), by stały się one przystępne dla gorzej sytuowanych i słabiej wykształconych kręgów społeczeństwa.

G. Grabowski z kolei wskazywał, że faza 2 rozpoczyna się wówczas, gdy penetracja dostępu szerokopasmowego wśród gospodarstw domowych jest większa niż 10% i nie mniejsza niż 30%.

Według ostatnich danych w Polsce dostęp do Internetu posiada 41% gospodarstw domowych¹⁰². Sucha dana lokowałaby nas w środkowej fazie rozwoju. Jednak gdy porównać ten parametr z innymi państwami, to Polska znajduje się daleko w tyle. Można jedynie wskazać, że średnia europejska to 54,4%.

W rozważaniach nad fazą, w jakiej znajduje się polski rynek z punktu widzenia dyfuzji innowacji, jaką jest Internet, nie należy jednak brać pod uwagę wskaźnika penetracji o wartości 8,4%. Internet stacjonarny, w odróżnieniu na przykład od telefonii mobilnej, nie jest usługą oferowaną każdemu użytkownikowi indywidualnie, lecz przyłączy eksploatowane jest wspólnie przez osoby zamieszkujące razem w gospodarstwie rodzinnym. Według projekcji GUS na 31 grudnia 2007 r.¹⁰³ w statystycznym gospodarstwie rodzinnym w Polsce żyją 2,649 osoby. Oznacza to, że przy cytowanej wcześniej penetracji w przeliczeniu na 100 mieszkańców statystycznie 22,25%¹⁰⁴ gospodarstw domowych jest przyłączone do Internetu szerokopasmowego.

Według danych Eurostat sytuacja wygląda jeszcze lepiej.

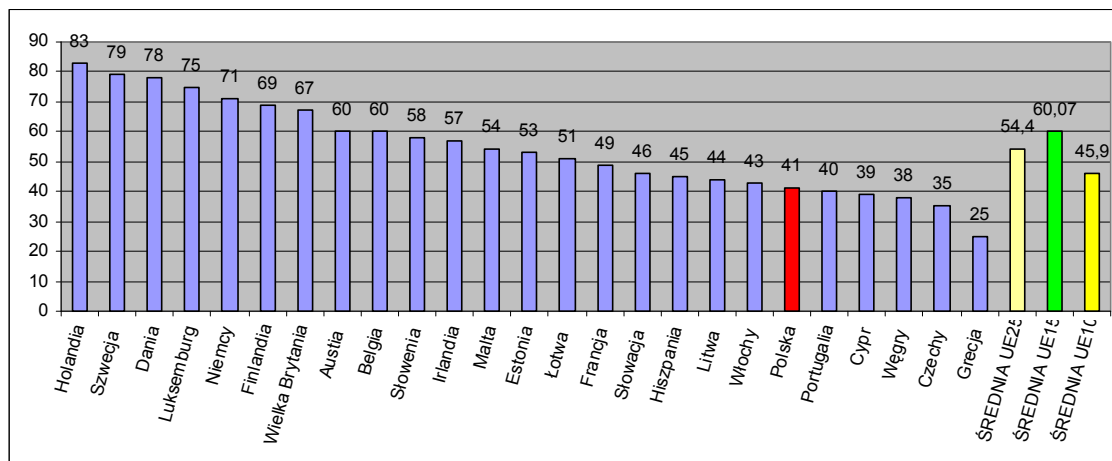
¹⁰¹ Moore Geoffrey A., (1991) *Crossing the Chasm*, Harper Business Essentials. ISBN 0-06-051712-3

¹⁰² Źródło: Eurostat, *Consumers in Europe. Facts and figures on services of general interest, edycja 2007; Telecommunications in Europe, 2006, Number of mobile phone subscriptions steadily increasing, dane z grudnia 2007*

¹⁰³ Prognoza demograficzna na lata 2003-2030, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, marzec 2004.

¹⁰⁴ W publikacji GUS „Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2004-2006” udostępnionej 22 kwietnia 2008 podano, że na koniec 2006 roku 22% gospodarstw domowych dysponowało dostępem do Internetu szerokopasmowego. W istocie słowo „statystycznie” w zaprezentowanym wyliczeniu oznacza zawyżenie, gdyż spora część uwzględnionych przyłączy służy do obsługi małych i średniej wielkości firm, a nie gospodarstw domowych jak już wspomniano wcześniej.

Rysunek 41. Polska na tle krajów UE w zakresie dostępu szerokopasmowego do Internetu wśród gospodarstw domowych w 2007 r. (na 100 gospodarstw domowych)¹⁰⁵



Źródło: Eurostat, *Consumers in Europe. Facts and figures on services of general interest, edycja 2007; Telecommunications in Europe, 2006, Number of mobile phone subscriptions steadily increasing, dane z grudnia 2007*

Zatem Polska wyprzedza nie tylko Cypr, Węgry oraz Czechy (czyli kraje, które weszły do UE wraz z Polską), ale także dwa kraje z piątnastki (Portugalię i Grecję).

Poza tym warto wskazać, że stosując odwróconą kalkulację można by dojść do wniosku, że stopień penetracji wskazywany przez KE jest znacznie wyższy niż rzeczywisty. Przyjmując prognozę demograficzną, zgodnie z którą w statystycznym gospodarstwie rodzinnym w Polsce żyją 2,649 osoby, to wówczas szacowana penetracja wyniosłaby niecałe 15,5% ($41\% / 2,649 = 15,48\%$).

Zgodnie z charakterystyką funkcji sigmoidalnej faza, w której Internet dostarczany jest grupie osób o nastawieniu pragmatycznym, charakteryzuje się dużym tempem wzrostu. Cechą fazy wzrostu jest też to, że tempo wzrostu zwiększa się w kolejnych okresach (druga pochodna funkcji jest dodatnia). Według danych z raportu GUS¹⁰⁶ w kolejnych latach liczba gospodarstw domowych z dostępem do Internetu kształtowała się następująco według danych zamieszczonych w tabeli poniżej.

¹⁰⁵ Opracowanie własne na podstawie danych z Bazy WRSI opracowanej i prowadzonej w Instytucie Łączności - Państwowym Instytucie Badawczym w ramach realizowanych zadań Programu Wieloletniego 2004-2008 finansowanego ze środków Ministerstwa Infrastruktury.

¹⁰⁶ Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2004-2006, GUS, Warszawa 22 kwietnia 2008 s. 122.

Tabela 9. Wzrost upowszechnienia dostępu do Internetu szerokopasmowego w gospodarstwach domowych

Rok	Procent wzrostu
2004	8%
2005	16%
2006	22%
2007	41%

Źródło: GUS „Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2004-2006” oraz Eurostat, Consumers in Europe. Facts and figures on services of general interest, edycja 2007; Telecommunications in Europe, 2006, Number of mobile phone subscriptions steadily increasing, dane z grudnia 2007

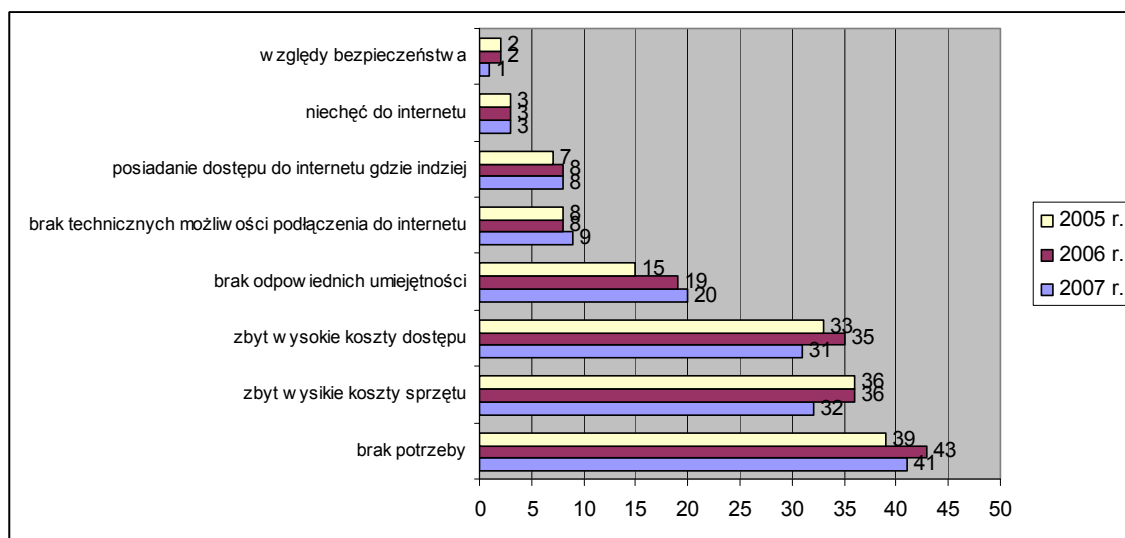
Przyrost między 2005 a 2006 rokiem zmalał z 8 punktów procentowych do 6 punktów procentowych, a reguła dla tej fazy mogła wskazywać, że wzrost powinien być większy niż 8 punktów procentowych. Jednak w latach 2006 – 2007 należy odnotować wzrost aż o 19 punktów procentowych. W konsekwencji dynamika w tym okresie (spadek wzrostu w latach 2005 – 2006 należy uznać za odchylenie od ogólnej tendencji) wskazuje, że nie można mówić, że nastąpiło przejście do fazy późniejszej większości grupującej sceptyków. Polska zatem w dalszej ciągu znajduje się w fazie bardzo dynamicznego rozwoju.

Poziom powszechności dostępu do Internetu wynika z trzech czynników:

- Dostępności cenowej, wynikającej z kwot, jakie potencjalny klient ma do dyspozycji i skłonny jest wydać za danej klasy usługę (w tym należy ewentualnie uwzględnić możliwość i chęć nabycia komputera);
- Fizycznej dostępności oferty w miejscu, w którym oczekuje tego potencjalny klient (bariery techniczne);
- Rozbudzenia popytu (bariery edukacyjne i kulturowe).

Powyższe pośrednio wynika z podawanych przez Polaków powodów braku korzystania z Internetu.

Rysunek 42. Powody braku dostępu do Internetu (w %) ¹⁰⁷



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Bazy WRSI opracowanej i prowadzonej w Instytucie Łączności - Państwowym Instytucie Badawczym w ramach realizowanych zadań Programu Wieloletniego 2004-2008 finansowanego ze środków Ministerstwa Infrastruktury

W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że w okresie 3 lat:

- Zmniejszył się udział powodów dotyczących zbyt wysokich kosztów dostępu (o 2 p.p.) oraz wysokich kosztów sprzętu (o 4 p.p.);
- Zwiększył się udział powodu braku odpowiednich umiejętności (o 5 p.p.) (co może świadczyć o wykluczeniu cyfrowym niektórych grup społecznych).

Jeśli chodzi o dostępność cenową, to należy zwrócić uwagę na dynamikę wzoru popularności Internetu w różnych grupach przychodów.

Tabela 10. Wzrost upowszechnienia dostępu do Internetu szerokopasmowego dla gospodarstw domowych o różnym poziomie dochodów

Rok	I kwartył	II kwartył	III kwartył	IV kwartył
2004	2%	5%	10%	18%
2005	5%	10%	15%	33%
2006	8%	16%	27%	49%

Źródło: GUS, Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2004-2006, GUS, Warszawa 22 kwietnia 2008 s. 124

¹⁰⁷ Liczby nie sumują się, bo można było udzielić kilku odpowiedzi.

Uwaga: Podział gospodarstw domowych według dochodów na tzw. **przedziały kwartyłowe** polega na uszeregowaniu gospodarstw według wysokości przeciętnych miesięcznych dochodów netto, a następnie na podzieleniu uzyskanego zbioru na cztery równe części. Pierwszy przedział kwartyłowy obejmuje 1/4 gospodarstw o najniższych dochodach, drugi — gospodarstwa o dochodach wyższych niż w pierwszym, ale nadal poniżej wartości dochodów dzielącej zbiór gospodarstw na połowy, trzeci — 1/4 gospodarstw o dochodach wyższych niż w drugim przedziale, lecz niezaliczanych do czwartego przedziału, który grupuje 1/4 gospodarstw o najwyższych dochodach.

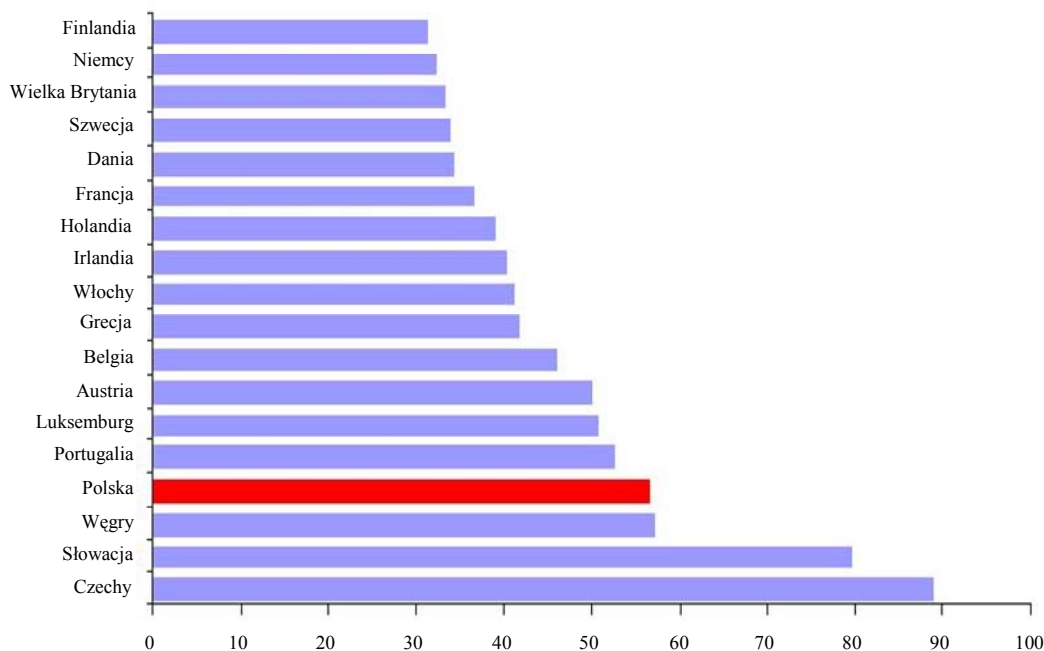
W czwartym kwartylu przyrosty wynoszą 15 p.p. i 16 p.p., a więc tempo wzrasta, choć nie żywiłowo. W III kwartylu przyrosty wynoszą 5 p.p. i 12 p.p., co oznacza bardzo dużą dynamikę przyrostu i wskazuje, że dla tego kwartylu jest jeszcze znaczny potencjał wzrostu. Dla II kwartylu wartości 5 p.p. i 6 p.p. wskazują na umiarkowany wzrost, ale nadal jeszcze w obszarze wcześniejszej większości. W pierwszego kwartylu 3 p.p. i 3 p.p. pozwalają oceniać, że grupa ta może wkraczać w obszar późniejszej większości, a więc ma jeszcze potencjał wzrostu mogący zapewnić podwojenie liczby gospodarstw z dostępem do Internetu szerokopasmowego w tej grupie, ale mimo to finalnie nie będzie ich zbyt wiele. Reasumując: ceny dostępu do Internetu szerokopasmowego odniesione do dochodów wydatnie ograniczają dostępność dla prawie połowy gospodarstw domowych.

Należy jednak zwrócić uwagę, że nominalnie ceny Internetu w Polsce są jednymi z najniższych w Europie¹⁰⁸.

W tym miejscu jednak należy podkreślić, że nominalne ceny nie są najbardziej obiektywnym parametrem. Ważny jest również subiektywny aspekt oceny cen dostępu do Internetu.

¹⁰⁸ UKE, Stan i perspektywy rozwoju rynku dostępu szerokopasmowego w Polsce – zagadnienia regulacyjne, informacja z dnia 23 października 2008 r.

Rysunek 43. Średni miesięczny abonament z tytułu dostępu szerokopasmowego w USD, PPP (październik 2007)



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie danych OECD

Z powyższych wykresów wynika, że istnieje zależność między kosztem dostępu do Internetu oraz zamożnością społeczeństwa a penetracją, a Polska należy do państw, w których koszt dostępu jest najwyższy w UE.

Wobec niskich zarobków w Polsce w porównaniu do innych krajów UE ceny usług dostępowych są wysokie w odniesieniu do siły nabywczej. Może to sprzyjać utrzymywaniu się sytuacji, gdy znaczna część użytkowników korzysta z dostępu w miejscu pracy, w szkole itp, natomiast ze względu na koszty nie zamawia usługi do domu. Potwierdzeniem tej tezy wydaje się mała dynamika wzrostów dla I i II kwartyłu gospodarstw domowych oraz dla dużych miast przy niezbyt wielkim poziomie rozpowszechnienia.

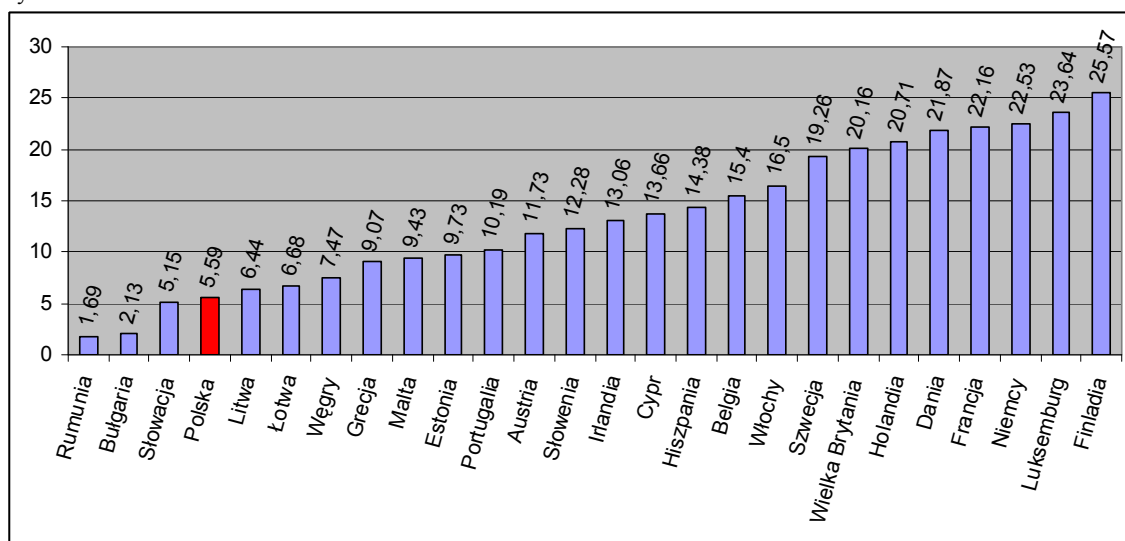
Fizyczna dostępność jest w dalszym ciągu jedną z głównych przeszkód powszechności Internetu.

Innym elementem, którego nie należy pomijać przy analizie powodów małego upowszechnienia Internetu szerokopasmowego w Polsce, jest aspekt techniczny. Większość z nowych przyłączeń następuje w ramach istniejących pętli abonenckich. Te, które są eksploatowane w sieci TP, w wielu przypadkach ze względu na zły stan techniczny nie umożliwiają skorzystania z urządzeń typu xDSL. Problemy te mogą się nasilać wraz ze zwiększającą się liczbą urządzeń przyłączanych do wiązki przewodów (sygnały w sąsiednich parach mogą się zakłócać w efekcie degradując przepływność w obu kanałach). Oznacza to, że w procedurach regulacyjnych trzeba uwzględnić, iż czasem podnoszony przez operatora „brak możliwości technicznych zrealizowania przyłącza” można wyeliminować przez dobranie innej pary przewodów. Jest to działanie tańsze od budowy nowej sieci. Trzeba jednak mieć na uwadze, że wyszukiwanie pętli

abonenckiej o zadowalających parametrach technicznych jest trudne do zmieszczenia w kosztach rutynowych działań.

Technika DSL należy zarówno w Polsce, jak i w innych krajach UE do najpopularniejszych metod dostępu do Internetu (w Polsce ponad 77%). Z techniki tej najczęściej korzystają operatorzy zasiedzali (dysponują bowiem historycznie największą siecią telefonii stacjonarnej) oraz operatorzy wchodzący na rynek w wyniku aranżacji regulacyjnych promujących konkurencję na bazie usług. W Polsce dodatkowo część swoich klientów obsługują w technice DSL operatorzy alternatywni.

Rysunek 44. Liczba abonentów DSL na 100 mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Progress Report On The Single European Electronic Communications Market 2007 (13th Report) - Volume 2*

W przypadku Polski poziom rozpowszechnienia dostępu szerokopasmowego poprzez DSL jest równie mały jak w przypadku skumulowania wszystkich technik i także jest zdecydowanie niższy od średniej UE. W tym przypadku Polska także uzyskuje wynik lepszy od Bułgarii, ale też i od Rumunii oraz Słowacji. Oznacza to, że kraje te intensywniej niż Polska stosują alternatywne techniki dostępu szerokopasmowego.

Tabela 11. Zestawienie telefonicznych łączy głównych w latach 2002-2006

Państwo	Penetracja sieci stacjonarnych			
	2002	2003	2004	2006
Niemcy	65	66	66	67
Francja	58	57	57	61
Wielka Brytania	52	52	52	56
Grecja	49	47	51	55
Szwecja	65	65	63	55
Cypr	61	59	64	50
Malta	53	52	52	50
Włochy	48	46	45	46
Dania	69	67	65	43
Hiszpania	43	43	45	42
Słowenia	41	41	43	41
Finlandia	52	49	46	41
Irlandia	45	41	40	41
Portugalia	40	43	43	40
Holandia	50	48	48	37
Estonia	35	34	33	35
Węgry	36	36	35	33
Łotwa	30	28	27	31
Polska	31	32	33	30
Austria	40	39	38	30
Belgia	36	34	33	30
Czechy	36	36	34	28
Litwa	27	24	24	22
Słowacja	26	24	23	22
ŚREDNIA	45,3333	44,2916	44,1666	41,08333

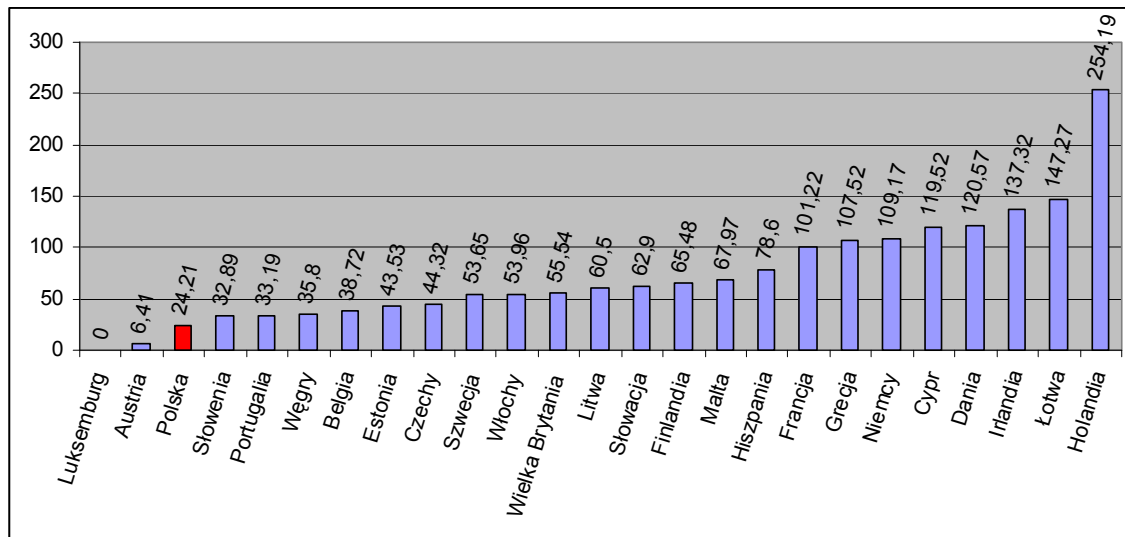
Źródło: Eurostat

Poziom 30% penetracji telefonii stacjonarnej oznacza jedną z najniższych w UE baz do instalowania usług dostępowych DSL. Wykorzystanie co szóstej linii telefonicznej dla instalacji xDSL nie jest wynikiem złym na tle omawianych wskaźników, ale wskazuje równocześnie, że jest tu jeszcze znaczący potencjał, choć nie istnieją wiarygodne dane, na ile będzie on limitowany przez stan techniczny sieci abonenckiej telefonii stacjonarnej.

Porównanie tempa przyrostu liczby linii DSL we wrześniu 2006 r. do września 2007 r. w przeliczeniu na liczbę mieszkańców stawia Polskę na przedostatnim miejscu w grupie EU-25¹⁰⁹. Liczba nowych linii odniesionych do liczby mieszkańców jest mniejsza od 1/3 średniej UE-25. Rozwój sieci dostępowej w technice DSL w 2007 roku znacząco zwolnił – rok wcześniej przyrost szerokopasmowych przyłączy w technice DSL był większy niż w innych technikach.

¹⁰⁹ Ze względu na wielkość kraju Luksemburg można w tych rozważaniach pominąć.

Rysunek 45. Liczba nowych linii DSL na 10 000 mieszkańców - IX 2006 - IX 2007

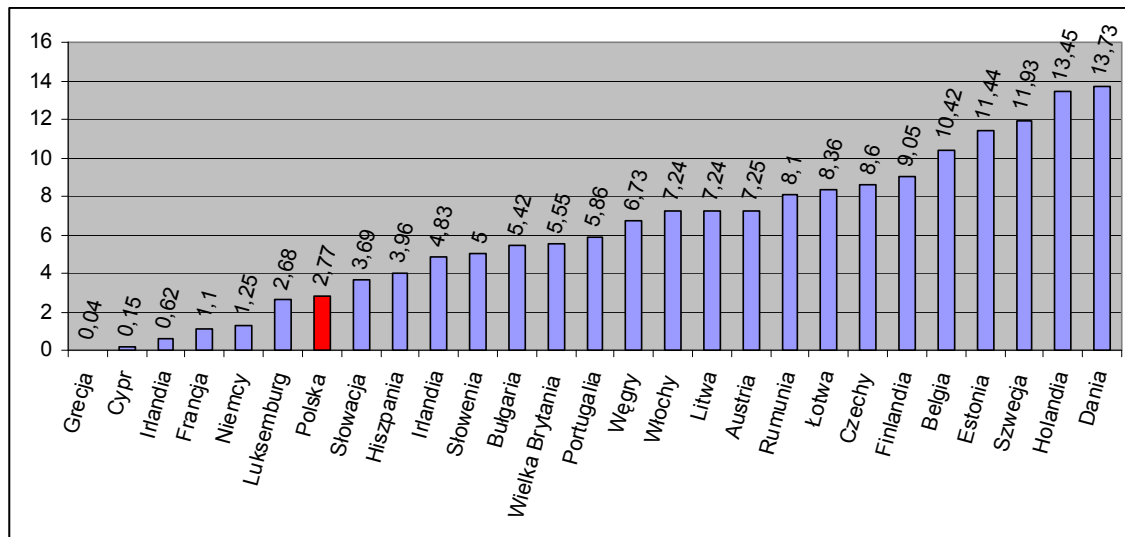


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: ECTA Broadband Scorecard Q3 - 2007

Liczba nowych instalacji jest o rząd wielkości mniejsza od lidera tego zestawienia – Holandii. Jednak także inne kraje zapóźnione jak np. Słowacja instalowały niemal dwukrotnie więcej przyłączy w technice DSL w przeliczeniu na liczbę obywateli. Okres tego zestawienia obejmuje moment uruchomienia w Polsce funkcjonowania mechanizmu BSA. W tym okresie mechanizm ten – dopiero uruchomiony - nie spowodował znaczącej liczby nowych instalacji przyłączy dostępowych w technice DSL, natomiast wzrost współczynnika penetracji w okresie styczeń 2007 r. do styczeń 2008 r. wyniósł ok. 3 punktów procentowych¹¹⁰.

¹¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie okresowe na temat jednolitego europejskiego rynku łączności elektronicznej w 2007 r. (sprawozdanie nr 13) s. 11.

Rysunek 46. Liczba abonentów dostępu szerokopasmowego innego niż DSL na 100 mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Progress Report On The Single European Electronic Communications Market 2007 (13th Report) - Volume 2*

Chociaż pod względem penetracji dostępu szerokopasmowego Polska pozostaje w grupie najsłabiej rozwiniętych krajów, to udział alternatywnych metod dostępu stanowiący 33,1%¹¹¹ łączy szerokopasmowych (zapewniający ok. 1 056 tys. linii) jest już znaczący, choć nadal zdecydowanie poniżej wynoszącej 53,7% średniej dla krajów UE¹¹². Oznacza to zarazem, że oferta alternatywnych operatorów odgrywa istotną rolę w zapewnieniu szerokopasmowego dostępu do Internetu w Polsce. W Polsce w 2007 r. jednym z bardzo istotnych źródeł wzrostu poziomu penetracji szerokopasmowego Internetu okazali się operatorzy sieci telewizji kablowej¹¹³.

Według danych na styczeń 2008 r. 41,4% przyłączy w Polsce sprzedanych zostało przez OA (w tej liczbie 138 tys. linii DSL oferowanych przez OA w wyniku mechanizmu BSA nie odgrywa jeszcze widocznej roli). Średnia dla UE-27 wynosi 53,7%¹¹⁴, co wskazuje, że pozycja TP na tym rynku jest nadal bardzo silna. W zestawieniu dla 27 krajów UE tylko w sześciu krajach udziały rynkowe byłych monopolistów są większe. Wśród nich trzy to małe kraje: Luksemburg, Cypr i Finlandia. Z dużych krajów większe od Polski udziały byłego monopolisty w rynku mają Włochy, Portugalia i Dania. Pomijalny udział linii DSL odsprzedawanych hurtowo innym operatorom do całości udziału dominującego operatora w rynku jest typowy dla przeważającej liczby krajów EU-27¹¹⁵. Do wyjątków należy zaledwie 6 państw, a w tym Wielka Brytania (bezpośredni udział dominującego operatora wynosi tu 25,8% rynku, a z hurtowo

¹¹¹ Progress Report On The Single European Electronic Communications Market 2007 (13th Report) - Volume 2 s. 104

¹¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie okresowe na temat jednolitego europejskiego rynku łączności elektronicznej w 2007 r. (sprawozdanie nr 13) s. 11.

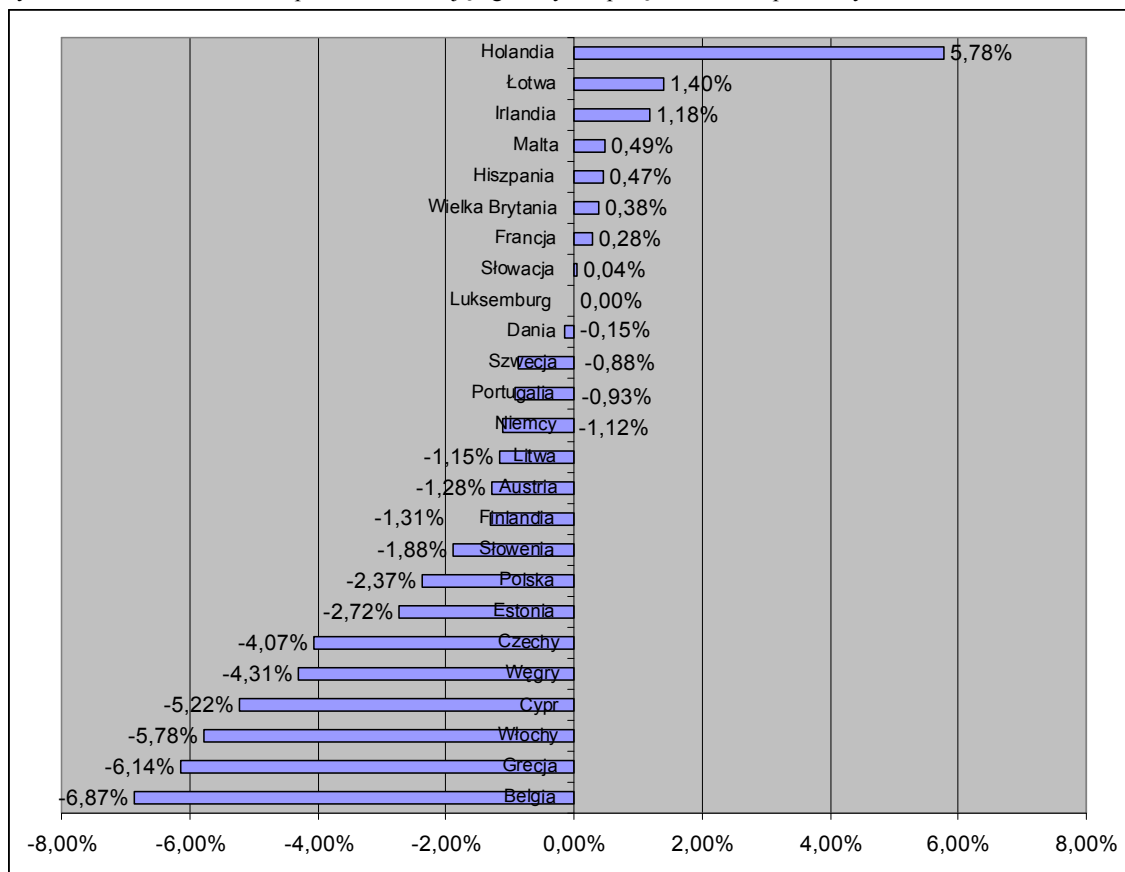
¹¹³ *ibid.*, s. 11.

¹¹⁴ Progress Report On The Single European Electronic Communications Market 2007 (13th Report) - Volume 2 s. 104.

¹¹⁵ *ibid.* s. 105.

odsprzedanymi łączami 48,9% co daje różnicę 23,1 p.p.), Luksemburg (odpowiednio: 74,1% i 84,9%, 20,8 p.p.), Niemcy (odpowiednio: 46,1% i 64,1%, 18 p.p.), Szwecja (odpowiednio: 37,5% i 42%, 4,5 p.p.), Słowacja (odpowiednio: 54,8% i 58,3%, 3,5 p.p.), oraz Dania (odpowiednio: 58,8% i 60,3%, 1,5 p.p.). W pozostałych krajach różnica jest mniejsza od 1 p.p.

Rysunek 47. Zmiana udziału operatora dominującego w rynku połączeń szerokopasmowych

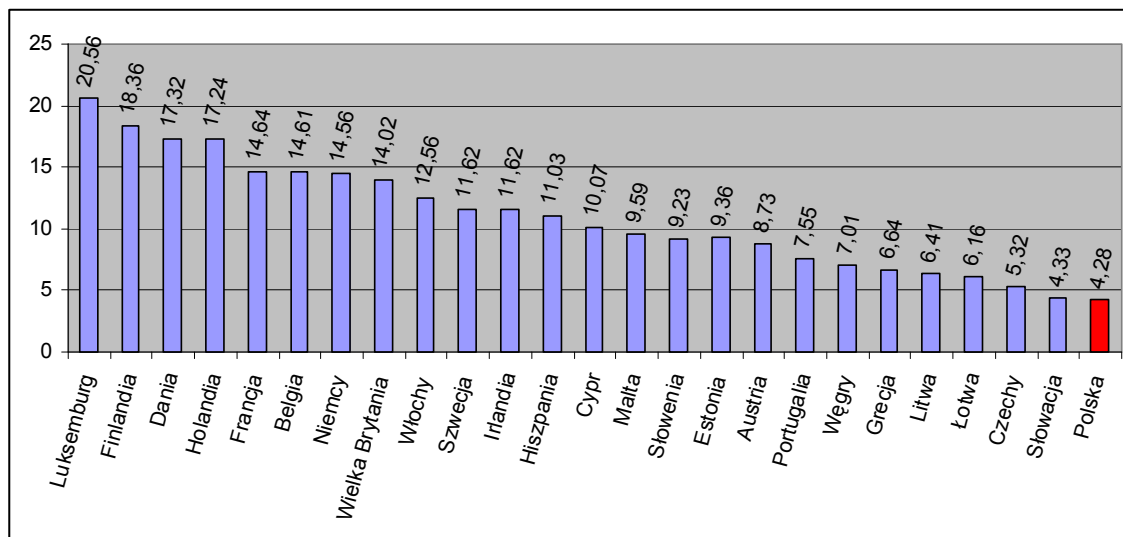


Źródło: opracowanie własne na podstawie: ECTA Broadband Scorecard Q3 - 2007

W powyższego zestawienia wynika, że udział TP na rynku dostępu szerokopasmowego zmalał rok do roku o 2,37 p.p.¹¹⁶, co oznacza, że OA byli bardziej aktywni w inwestycjach. Spadek udziału OZ jest w Polsce znacznie szybszy niż średnia dla EU-25 (rząd wielkości), ale o połowę mniejszy niż w krajach o najszybszym tempie dekoncentracji.

¹¹⁶ Nieco bardziej optymistyczne dane wynikają z raportu Komisji UE, z których wynika, że udział operatorów alternatywnych w rynku w 2007 roku wzrósł o 9,6 p.p.: Progress Report On The Single European Electronic Communications Market 2007 (13th Report) - Volume 2 s. 106

Rysunek 48. Porównanie poziomu penetracji szerokopasmowego dostępu operatora dominującego w poszczególnych krajach UE25 – wrzesień 2007



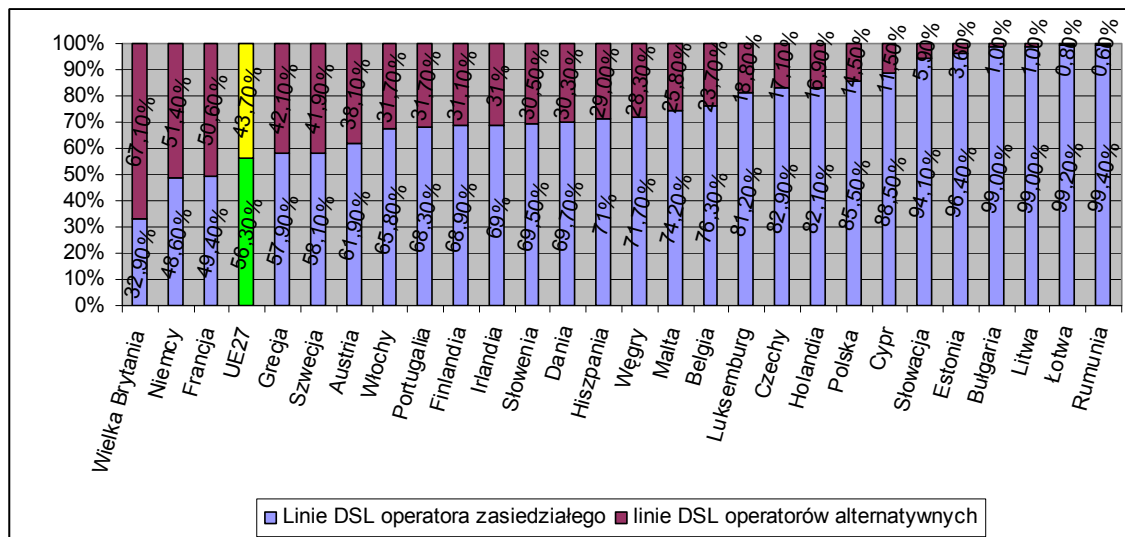
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: ECTA Broadband Scorecard Q3 - 2007

Największym dostawcą usług dostępu do Internetu szerokopasmowego w Polsce jest TP korzystająca głównie z techniki DSL. Na koniec 2 kwartału 2008 r. TP obsługiwała 2 125 000 użytkowników dostępu szerokopasmowego¹¹⁷.

Według danych na miesiąc październik 2007 r. TP dysponowała 85,50% abonenckich linii DSL w Polsce. W praktyce w grupie oferującej usługi dla masowego odbiorcy liczy się dziewięciu dostawców usług dostępowych. W tym z techniki xDSL korzystają: TP (92% udziału ilościowego w tym sektorze na koniec 2006 r.), Dialog (4%) i Netia (3%).

¹¹⁷ Źródło: TP Group Results for the First Half ended June 30th, 2008.

Rysunek 49. Udział operatorów zasiedziałych i operatorów alternatywnych w liniach DSL w UE



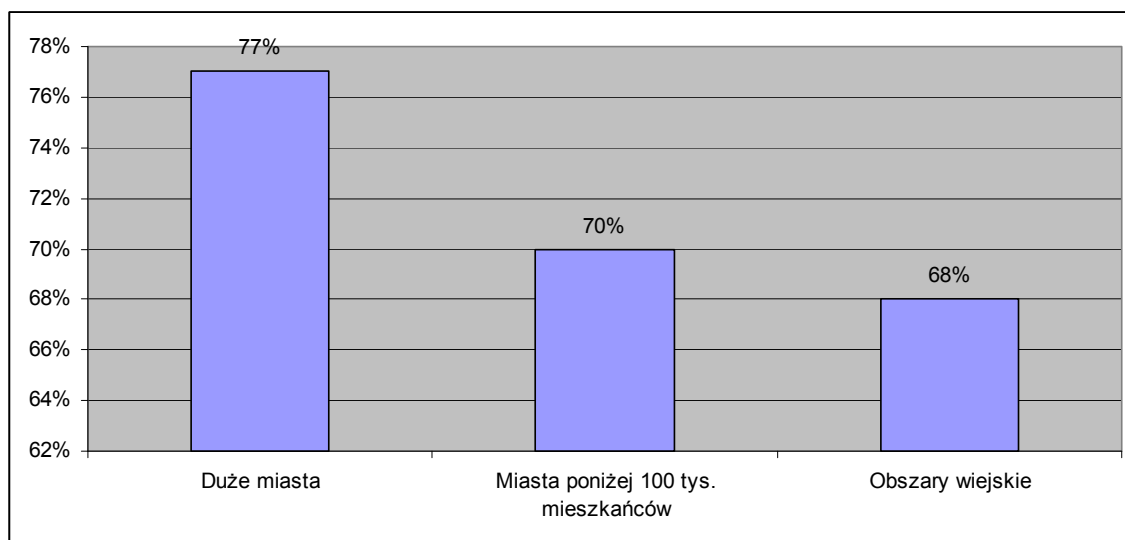
Źródło: 13. raport implementacyjny KE

We wrześniu 2007 r. TP obsługiwała 1 634 717 użytkowników dostępu szerokopasmowego. Jako operator dominujący wyróżniała się na tle innych krajów UE najniższym procentem penetracji w grupie UE-25.

TP na koniec 2006 r. dysponowała 88,94% linii abonenckich w Polsce. W praktyce w grupie oferującej usługi dla masowego odbiorcy liczy się dziewięciu dostawców usług dostępowych. W tym z techniki xDSL korzystają TP (92% udziału ilościowego w tym sektorze na koniec 2006 r.), Dialog (4%) i Netia (3%).

Warunki techniczne (w tym penetracja sieci stacjonarnych) przekłada się na rozkład demograficzny liczby internautów w Polsce.

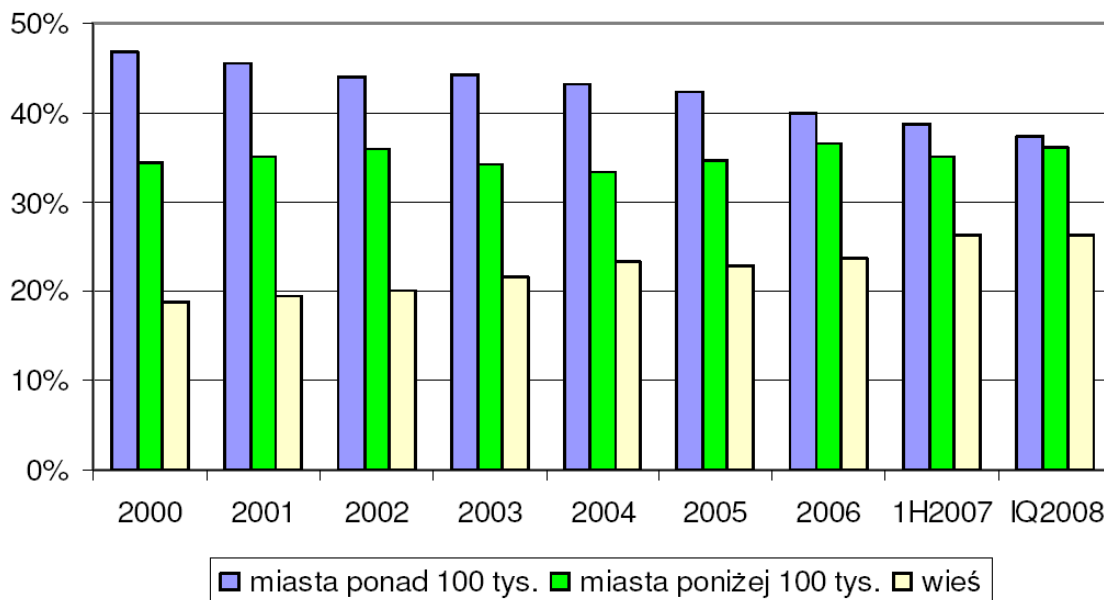
Rysunek 50. Wyposażenie gospodarstw domowych w telefon stacjonarny (rok 2006) według miejsca zamieszkania



Źródło: GUS, *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce, Wyniki badań statystycznych z lat 2004 – 2006*, Warszawa 2008

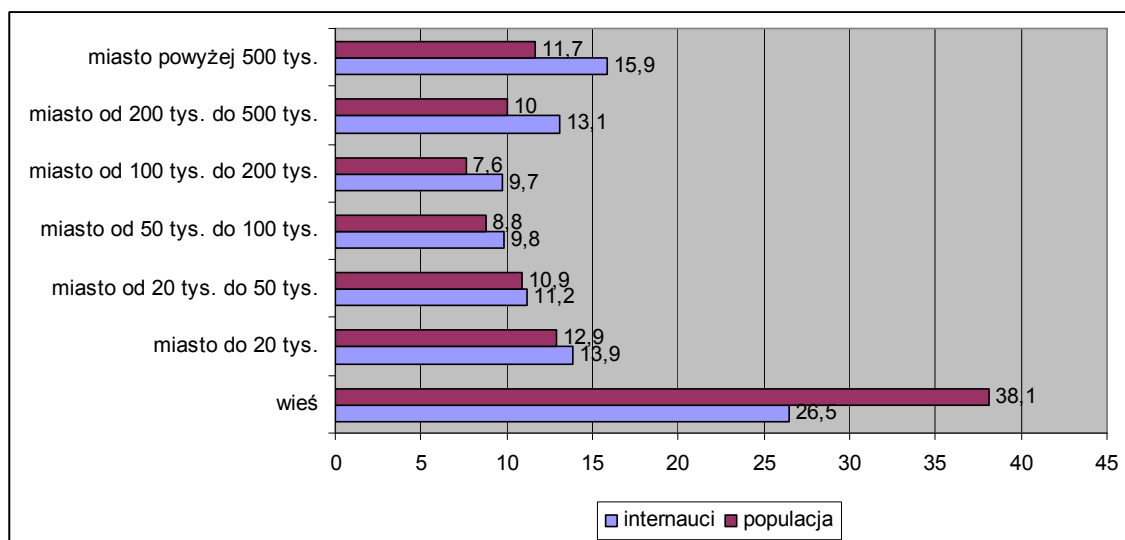
Obszary wiejskie charakteryzują się mniejszą penetracją sieci stacjonarnych (a co za tym idzie mniejszą możliwością stosowania najczęściej w Polsce wykorzystywanej technologii xDSL).

Rysunek 51. Podział populacji polskich internautów w zależności od miejsca zamieszkania



Źródło: Badanie Net Track firmy Millward Brown SMG/KRC w latach 2000-2008 oraz Roczniki Statystyczne GUS 2000-2008.

Rysunek 52. Dostępność do sieci Internet w zależności od miejsca zamieszkania



Źródło: Megapanel PBI/Gemius, grudzień 2007, GUS

Polski Internet w dalszym ciągu pozostaje medium dużych aglomeracji i obszarów o dobrze rozwiniętej infrastrukturze telekomunikacyjnej. Zdecydowana większość polskich użytkowników Internetu mieszka w miastach – taka struktura populacji użytkowników Internetu nie odzwierciedla struktury populacji w Polsce. Na obszarach wiejskich, pomimo dużego udziału ludności (prawie 40 proc.), mieszka zaledwie 26,5 proc. wszystkich internautów.

Wraz ze znaczącym wzrostem liczby polskich internautów i rozwojem infrastruktury technicznej zmniejsza się przepaść pomiędzy udziałem internautów w populacji w wielkich miastach a udziałem na wsi z prawie ponad dwukrotnej różnicy w roku 2000 do zaledwie 30% w pierwszym kwartale 2008 r., co pokazano w tabeli poniżej. Pokazuje to zmniejszanie się wykluczenia cyfrowego na terenach wiejskich.

Powyższe przekłada się na upowszechnienie dostępu do Internetu szerokopasmowego.

Tabela 12. Wzrost upowszechnienia dostępu do Internetu szerokopasmowego dla gospodarstw domowych w zależności od miejsca zamieszkania

Rok	Obszary wiejskie	Miasta poniżej 100 tys.	Duże miasta
2004	1%	9%	14%
2005	5%	15%	26%
2006	10%	23%	31%
2007	26,5%	34,9%	38,7%

Źródło: GUS, *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce, Wyniki badań statystycznych z lat 2004 – 2006*, Warszawa 2008, s. 124 oraz Megapanel PBI/Gemius, grudzień 2007

Tempo przyrostu dla obszarów wiejskich zwiększa się z 4 p.p. przez 5 p.p. do 16,5 p.p., co wskazuje, że ten segment rynku znajduje się w dynamicznej fazie rozwoju. Jednak w miastach poniżej 100 tysięcy mieszkańców dynamika wzrostu dostępu do Internetu wynosi odpowiednio 6 p.p., 8 p.p. i 11,9%, co wskazuje, że segment ten jest na etapie wzrostu (choć nie na takim jak na obszarach wiejskich). W przypadku dużych miast 12 p.p., 5 p.p. i 7,7% zmniejszająca się dynamika wzrostu sugeruje, że ten segment rynku wszedł w obszar późniejszej większości i obecnie zmierza już w obszar nasycenia. Reasumując, po malejącej dynamice wzrostu w dużych miastach przy niewielkiej penetracji można wnosić, że przy niezmiennych warunkach poziom nasycenia nastąpi na znacznie niższym poziomie penetracji niż w innych krajach UE.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na znaczenie technologii WiMax.

Technologia WiMax, czyli *Worldwide Interoperability for Microwave Access*, jest bezprzewodowym systemem dostępu do usług teleinformatycznych, która umożliwia uzyskanie zasięgu użytkownikom oddalonym nawet o ok. 30-40 km od nadajnika. Zatem jest to technologia, która umożliwia dostarczenie usług (w tym dostępu do Internetu) tam, gdzie wybudowanie kabli jest bardzo trudne, technicznie niemożliwe, albo nieopłacalne z ekonomicznego punktu widzenia. Ponadto technologia ta jest optymalna dla obszarów, na których mamy do czynienia z dużym rozproszeniem przestrzennym użytkowników.

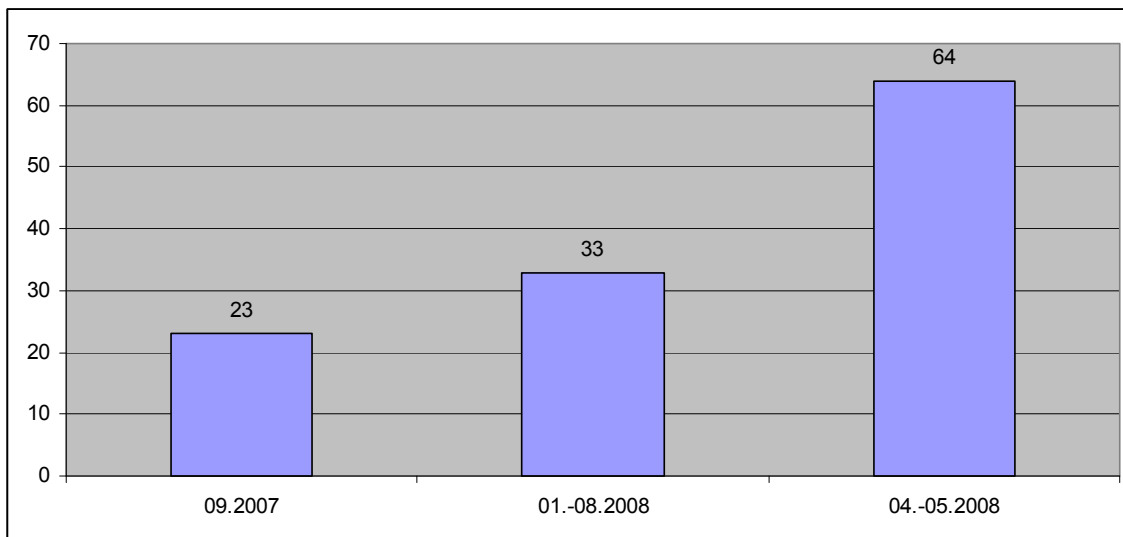
W Polsce inicjatywa promocji WiMax pojawiła się w 2005 r., kiedy powstały pierwsze stacje WiMax. Od początku jednak technologia ta napotykała w Polsce na pewne bariery rozwoju – związane głównie z przydzieleniem częstotliwości i zorganizowaniem na nie przetargów. Pierwsze zmiany odnotowano dopiero w 2006 r. Wiązało się to z oczekiwaniami, jakie stworzył Prezes UKE, podejmując na nowo temat przetargów na częstotliwości WiMax. Prezes UKE zaproponował nowe zasady przeprowadzenia przetargów lokalnych na częstotliwości wykorzystywane w technologii WiMax - zamiast organizować jednocześnie przetargi na terenie całego kraju z podziałem na obszary, miały być one prowadzone na wniosek samorządów i firm działających w jednym regionie.

Pozwolić to miało na uniknięcie ewentualnej dyskryminacji samorządów i mniejszych podmiotów na rynku, a także zmniejszenie kosztów wzięcia udziału w przetargu, zwiększenia skali inwestycji, a tym samym poprawę jej opłacalności. Dodatkowo, wyznaczanie obszarów z założenia powinno umożliwić powielanie pokrycia, zwiększając liczbę potencjalnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczących na danym terenie usługi w technologii WiMax, prowadząc tym samym do większej konkurencyjności na rynku. Zaproponowany zabieg zmniejszyć miał także prawdopodobieństwo skupienia większej części rynku w rękach pojedynczych przedsiębiorców.¹¹⁸

Poniżej przedstawiono liczbę powiatów objętych przetargami w okresie wrzesień 2007 – kwiecień 2008.

¹¹⁸ Źródło: Raport, SP I.1. System okresowych raportów dotyczących rozwoju rynku usług telekomunikacyjnych, konkurencji i podmiotów działających na tym rynku Raport 1.

Rysunek 53. Liczba powiatów objętych przetargami w okresie wrzesień 2007 – kwiecień 2008



Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.uke.gov.pl

Należy odnotować w tym zakresie znaczący wzrost.

Pomimo tego, że technologia WiMax nie jest na razie popularna, to należy wskazać, że potencjalnie działania Prezesa UKE mogą przynieść wymierne skutki w postaci zwiększenia penetracji dostępu szerokopasmowego.

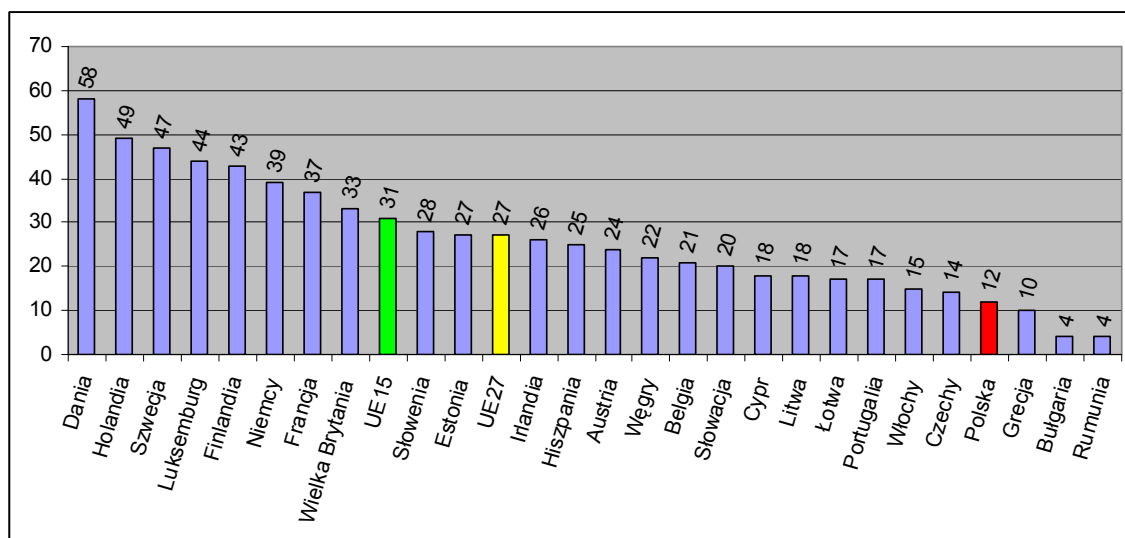
Należy również w tym zakresie wskazać, że jednym z elementów efektywności korzystania z sieci było wprowadzenie przez Prezesa UKE uwolnienia łączy nieaktywnych (zarówno w formie BSA, jak i LLU).

Jeśli chodzi o rozbudzenie popytu, to oczywiście ten parametr wykracza poza możliwości regulacyjne.

Jeśli chodzi o liczbę spraw, jakie można załatwić przez Internet w urzędach administracji publicznej i firmach, Polska wypada znacznie gorzej niż państwa UE. Według danych Eurostatu w 2007 r. w Polsce jedynie 25 % spośród sprawdzanych przez badaczy 20 podstawowych usług publicznych było dostępnych drogą elektroniczną, podczas gdy średnia dla 27 państw UE wynosiła 59 proc. – niższy wskaźnik niż Polska miały jedynie Bułgaria (15 proc.). W większości państw UE wskaźnik ten przekracza 50 proc., a w Austrii wynosi równo 100 proc.

Niska dostępność usług publicznych wpływa na bardzo niski odsetek obywateli, którzy kontaktowali się z urzędami drogą elektroniczną – w 2007 r. wskaźnik ten wyniósł dla Polski 12 proc. przy średniej dla całej Unii na poziomie 30 proc. W tym rankingu Polska wyprzedziła jedynie Grecję, Bułgarię i Rumunię. Lepiej jest w przypadku (głównie jednak z powodu konieczności przekazywania niektórych danych przez Internet, np. dokumentacji ZUS) przedsiębiorstw – w 2007 r. 64 proc. firm wykorzystało Internet do kontaktów z urzędami, jest to wynik zbliżony do średniej unijnej, która wyniosła 65 proc.

Rysunek 54. Odsetek korzystających z Internetu w kontaktach z urzędami publicznymi



Źródło: Eurostat 2007

W zakresie analizy rynku Internetu autorzy postawili pytanie dotyczące potencjalnych zależności między ilością i powszechnością uwalniania lokalnych pętli abonenckich a penetracją szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Zestawiono wskaźnik penetracji oraz procent uwolnionych pętli w formie dostępu pełnego i współdzielonego.

Tabela 13. Zestawienie wskaźnika penetracji oraz procentu uwolnionych LPA w formie dostępu pełnego oraz współdzielonego

Państwo	Penetracja dostępu szerokopasmowego	Ilość uwolnionych LPA - dostęp pełny - stan na 01.01.2008	Ilość uwolnionych LPA - dostęp współdzielony - stan na 01.01.2008	Łącznie – dostęp pełny i współdzielony	Ilość aktywnych LPA należących do operatora zasiedzialego	Procent uwolnionych pętli formie dostępu pełnego współdzielonego
Włochy	17,10%	3 606 000	555 989	4 161 989	19 384 799	21,47%
Finlandia	34,60%	305 626	76 164	381 790	2 045 000	18,69%
Niemcy	23,80%	6 380 000	155 000	6 535 000	37 435 000	17,46%
Wielka Brytania	25,70%	1 033 145	2 695 554	3 728 699	22 172 628	16,82%
Francja	23,30%	3 215 000	1 621 000	4 836 000	34 229 000	14,13%
Szwecja	21,20%	164 000	441 000	605 000	4 815 000	12,56%
Holandia	34,20%	336 000	237 500	573 500	5 533 000	10,37%
Austria	19,00%	273 531	128	273 659	2 675 520	10,23%
Dania	35,60%	188 492	49 874	238 366	2 689 264	8,86%
Hiszpania	18,30%	568 285	782 285	1 350 570	15 852 222	8,52%
Słowenia	17,30%	34 905	21 079	55 984	789 693	7,09%
Grecja	9,10%	232 582	41 509	274 091	5 095 282	5,38%
Luksemburg	25,40%	10 224	78	10 302	223 949	4,60%

Państwo	Penetracja dostępu szerokopasmowego	Ilość uwolnionych LPA - dostęp pełny - stan na 01.01.2008	Ilość uwolnionych LPA - dostęp współdzielony - stan na 01.01.2008	Łącznie – dostęp pełny i współdzielony	Ilość aktywnych LPA należących do operatora zasiedzialego	Procent uwolnionych pętli formie dostępu pełnego współdzielonego
Cypr	13,80%	10 011	215	10 226	398 095	2,59%
Belgia	25,60%	41 445	39 373	80 818	4 010 973	2,01%
Irlandia	17,40%	16 261	1 657	17 918	1 600 000	1,20%
Estonia	21,20%	5 550	0	5 550	466 000	1,19%
Węgry	14,20%	9 019	4 163	13 182	3 010 000	0,04%
Portugalia	16,10%	40	36	76	2 957 111	0,01%
Polska	9,04%	40	36	76	7 982 265	0,01%
Słowacja	8,80%	0	0	0	1 170 790	0,00%
Łotwa	15,00%	0	0	0	600 000	0,00%
Litwa	13,70%	0	0	0	718 091	0,00%
Malta	16,90%	0	0	0	196 000	0,00%
Czechy	14,60%	0	0	0	2 104 955	0,00%

Legenda:



10 krajów o najniższej penetracji dostępu szerokopasmowego

10 krajów o najwyższej penetracji dostępu szerokopasmowego

Źródło: 13. raport implementacyjny KE

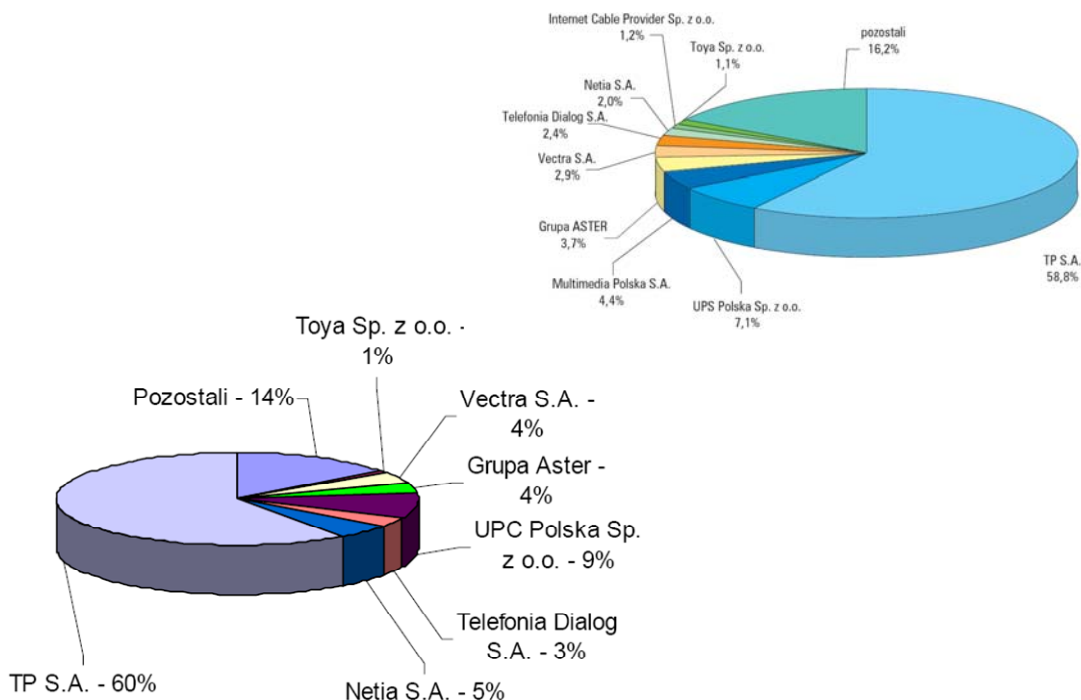
W tym zakresie należy wskazać, że istnieje korelacja między poziomem uwolnienia a penetracją dostępu szerokopasmowego.

Uwolnienie dostępu do lokalnych pętli abonenckich (w formie LLU) poza korzyściami dla użytkowników (wybór alternatywnych dostawców usług) może spowodować zwiększenie penetracji szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Z danych UKE wynika, że struktura rynku w zakresie świadczenia stałego dostępu do sieci Internet wygląda w ten sposób, że TP posiada 60% rynku.

Poniżej przedstawiono udział TP w rynku według liczby użytkowników.

Rysunek 55. Udział TP według liczby użytkowników w latach 2006-2007



Źródło: Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego za rok 2006 (wykres u góry) i 2007 (wykres na dole)

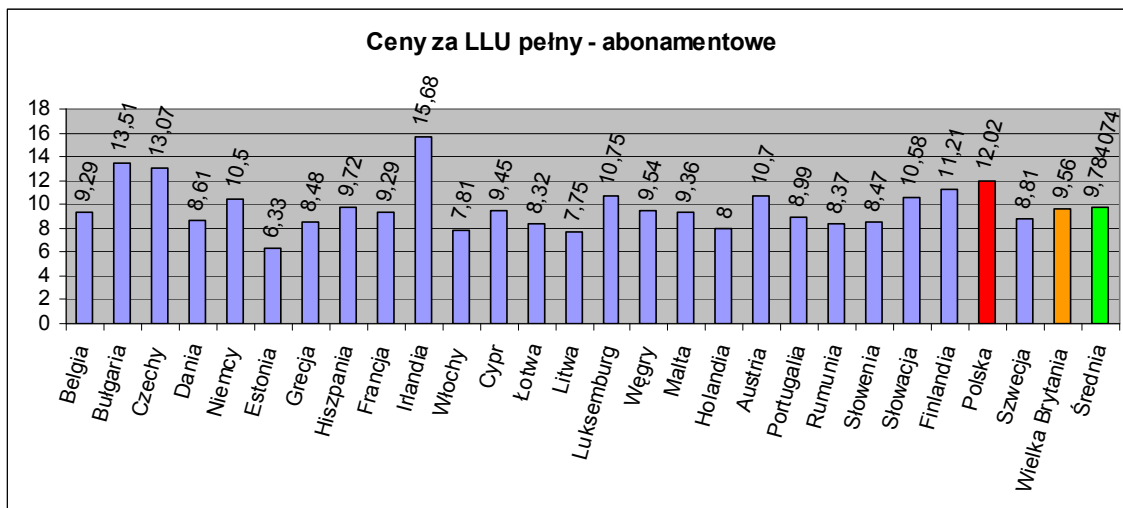
Powyższe oznacza, że w Polsce TP według liczby użytkowników dostępu szerokopasmowego posiada znaczącą przewagę. Drugiego gracza (UPC) dzieli TP różnica aż 51%.

Wprowadzenie na początku 2007 r. możliwości zaoferowania usług BSA zbiegło się ze zmianą regulaminu w TP. Umożliwiło to większej grupie klientów jednocześnie rozważenie zmiany dostawcy. Operatorzy byli słabo przygotowani do obsługi tego „szczytu” i dla wielu użytkowników zmiana operatora oznaczała znaczącą przerwę w korzystaniu z dostępu do Internetu. Po odrobieniu zaległości przez resztę roku liczba użytkowników BSA przyrastała i na dzień 29 października 2008 r. osiągnęła wartość 226 tys.¹¹⁹.

Zakończenie procesu formalnego i przygotowanie inwestycji związanych z uwolnieniem pętli lokalnej spowodowało, że w 2007 r. mechanizm LLU praktycznie w Polsce nie funkcjonował.

¹¹⁹Źródło: TP Group Results for the 9 months ended September 30th, 2008.

Rysunek 56. Koszt całkowite uwolnionej pętli lokalnej w poszczególnych krajach UE w euro za miesiąc

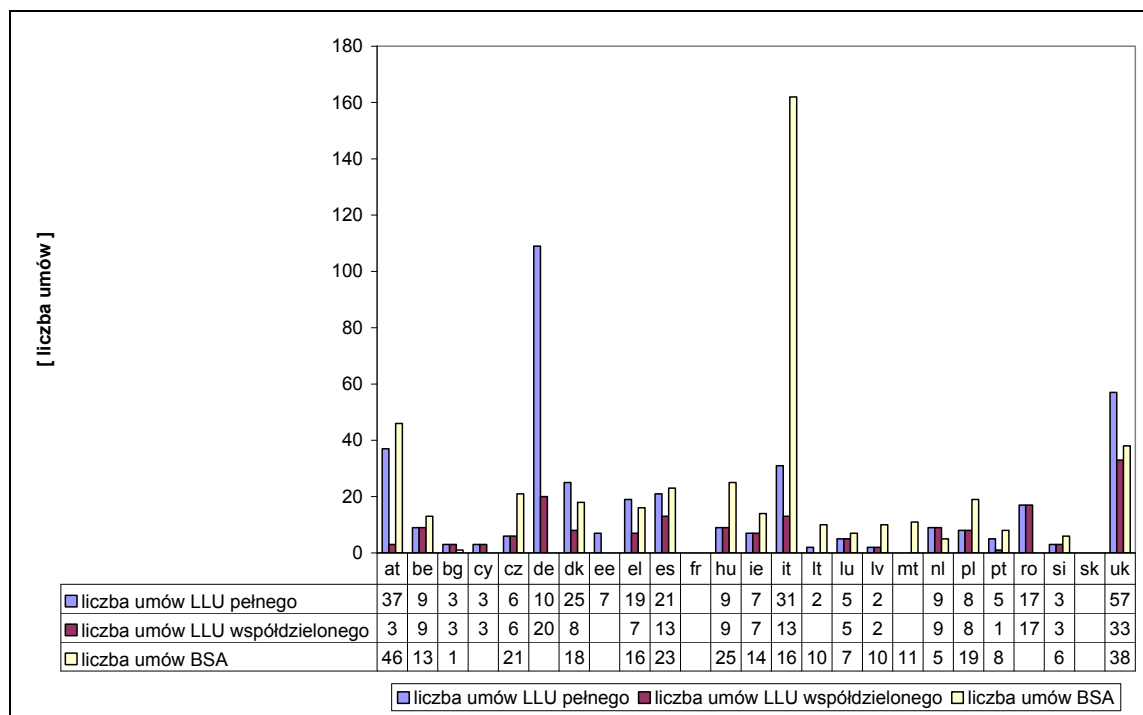


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Progress Report On The Single European Electronic Communications Market 2007 (13th Report) - Volume 2*

Opłata, jaką OA w Polsce ponosi przy hurtowym zakupie dostępu do w pełni uwolnionej pętli lokalnej, wynosi ok. 12,02 Euro, co jest powyżej średniej dla 27 krajów. Tylko 7 krajów ma wyższe opłaty, w tym Wielka Brytania.

Opłaty za uwolnioną pętlę w przypadku dostępu współdzielonego są w UE znacznie bardziej zróżnicowane niż dla dostępu pełnego. W tym przypadku opłaty w Polsce nadal są zdecydowanie ponad średnią, ale jest już więcej krajów, które mają ceny większe niż w Polsce.

Rysunek 57. Porównanie liczby umów na różne rodzaje hurtowej sprzedaży dostępu szerokopasmowego w poszczególnych krajach UE według stanu na styczeń 2008



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Progress Report On The Single European Electronic Communications Market 2007 (13th Report) - Volume 2

Przedstawione porównanie liczby umów dla pełnego i współdzielonego LLU oraz dla BSA umożliwia porównanie poziomu konkurencji, jaki wnoszą te aranżacje w poszczególnych krajach. Odrzucając fluktuacje takie jak np. 162 umowy we Włoszech na BSA czy 109 umów na pełne LLU w Danii, należy uznać, że mechanizm promowania konkurencji usługowej w miarę sprawnie działa jedynie w Wielkiej Brytanii i można oczekiwać, że regulator brytyjski faktycznie ma możliwość realizacji koncepcji drabiny inwestycyjnej. Wątpliwości można już jednak mieć co do sytuacji w Austrii, gdzie mimo znacznej liczby umów znikomy jest udział instrumentu współdzielonego LLU. Polska nie zalicza się do liderów w zakresie umów na instrumenty budujące konkurencję na bazie usług, ale też jest wyraźnie lepsza od wielu „maruderów”. Warto podkreślić, że jest to efekt przyspieszenia działań regulatora w okresie minionych dwóch lat.

4.2.5.2 Rynek dzierżawy łączy telekomunikacyjnych

W Prawie telekomunikacyjnym brak definicji usługi dzierżawy łączy telekomunikacyjnych.

W starym Pt przepis art. 2 pkt 37 jasno precyzował, co należy rozumieć pod tym pojęciem. Zgodnie z nim usługa dzierżawy łączy telekomunikacyjnych to zapewnienie możliwości transmisji sygnałów pomiędzy określonymi punktami sieci telekomunikacyjnej, bez komutacji wykonywanej na żądanie użytkownika lub przez niego nadzorowanej i z zachowaniem tej samej postaci sygnałów wejściowego i wyjściowego.

Pojęcie to mimo braku definicji legalnej można odnieść również do obecnej sytuacji juremerytorycznej i rynkowej (zwłaszcza w sytuacji, gdy uzasadnienie do starego Pt wskazywało, że wprowadzenie przepisów dotyczących usługi dzierżawy łączy telekomunikacyjnych wynikało z dostosowania regulacji do przepisów UE¹²⁰).

Z powyższej definicji wynika, że usługa dzierżawy łączy telekomunikacyjnych polega nie na samej transmisji czy kierowaniu sygnałów (stanowiących esencję usługi telekomunikacyjnej), ale na „zapewnieniu możliwości transmisji sygnałów”.

W niemal wszystkich Państwach Członkowskich UE (poza sześcioma¹²¹) istnieje rozróżnienie podmiotowe będące podstawą do dywersyfikacji rodzajów łączy dzierżawionych.

I tak (zgodnie z tą metodologią) rozróżnia się:

- Łącza dzierżawione przez operatorów telekomunikacyjnych (hurt) oraz
- Łącza dzierżawione przez użytkowników końcowych (detal).

Usługa hurtowej dzierżawy łączy telekomunikacyjnych jest wykorzystywana przez operatorów na wszelkie cele, także w ramach „poddzierżawy” na rzecz użytkowników końcowych (np. tzw. ukryte uwolnienie lokalnej pętli abonenckiej). W tym ostatnim przypadku jest to usługa pośrednictwa z tym, że opłaty z tytułu hurtowej dzierżawy są elementem stałym przy ustalaniu cen na tego typu usługi.

Zasadniczo możemy wyróżnić 3 podstawowe cele, dla których wykorzystywana jest usługa hurtowej dzierżawy łączy telekomunikacyjnych przez operatorów tj. łączy kupowane przez operatorów od operatora zobowiązanego do:

- Połączenia własnej sieci telekomunikacyjnej operatora z siecią operatora o znaczącej pozycji rynkowej;
- Połączenia własnej sieci telekomunikacyjnej z sieciami innych operatorów;
- Jako elementu niezbędnego do budowy własnej usługi detalicznej świadczonej użytkownikom końcowym lub innym operatorom (np. dzierżawa łączy telekomunikacyjnych end-end, dostarczenie usług Internetu, itp.).

Rynek hurtowy należy rozdzielić na dwa segmenty: łączy lokalne i łączy główne. Łącza lokalne oparte są przede wszystkim na infrastrukturze miedzianej, podczas gdy łączy główne na medium optycznym. Łącza lokalne to łączy dostępne, pozwalające na kontakt z klientami. Z kolei łączy główne służą tranzytowi ruchu.

W praktyce europejskiej operator o pozycji SMP na rynku dzierżawy łączy telekomunikacyjnych wykorzystuje tę pozycję w segmencie łączy lokalnych (kontrolując dostęp

¹²⁰ Por. Druk sejmowy 779, s. 21.

¹²¹ Źródło: Report on Performance in the supply of leased line in 2003 pursuant to Council Directive 92/44/EEC on application of ONP to Leased Lines, s. 4 – 5.

do użytkowników końcowych). Z kolei zwykle istnieje konkurencja w segmencie łączy głównych ze względu na istnienie alternatywnej infrastruktury wybudowanej przez OA.

Powyższe wynika z faktu, że brak jest ekonomicznych przesłanek do budowy sieci dostępowej (ściśle: dublowania sieci dostępowej).

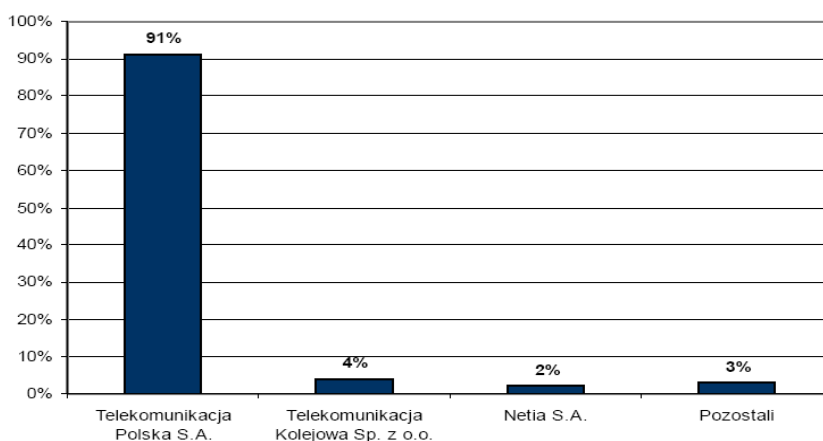
Już z powyższego wynika, że rozwój rynku dzierżawy łączy w znacznej mierze zależy od wielkości infrastruktury telekomunikacyjnej.

Zatem ten, kto posiada sieć, może świadczyć bez ograniczeń usługę hurtową i detaliczną. W raportach rocznych TP twierdzi, że „największymi konkurentami TP na międzyoperatorskim rynku łączy dzierżawionych są Exatel, Telekomunikacja Kolejowa, GTS Energis oraz Netia. Operatorzy ci dysponują znacznymi zasobami sieciowymi pozwalającymi skutecznie konkurować z ofertą TP zarówno pod względem jakościowym, jak i cenowym”¹²². Poniżej autorzy odnieśli się do tej tezy.

W tym zakresie należy wskazać na przewagę rynkową TP w zakresie długości kabli. W Polsce udział poszczególnych operatorów w długości kabli miedzianych wygląda w następujący sposób:

Rysunek 58. Udział przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie długości kabli miedzianych

Udział przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie długości kabli miedzianych



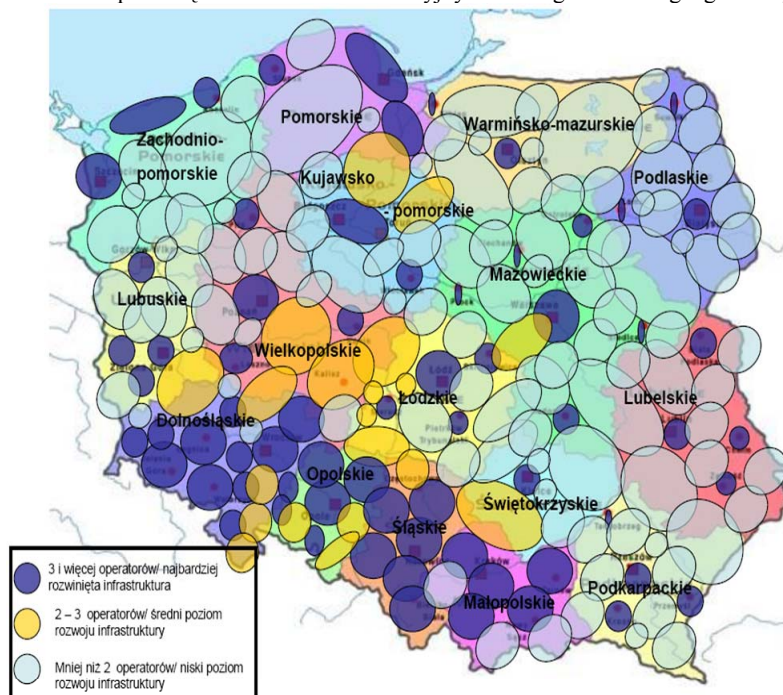
Źródło: UKE

Z tego wykresu wynika, że udział TP w zakresie długości kabli wynosi ponad 90%.

¹²² Źródło: Raporty roczne TP za lata 2006 i 2007: <http://pl.tp-ir.pl/>

Powyższe zostało potwierdzone również przez TP. W „Strategii wsparcia rozwoju inwestycji telekomunikacyjnych w Polsce w latach 2008 – 2011” TP oszacowała stan konkurencji w zakresie dostawców usług głosowych i Internetu. Poniższy rysunek przedstawia wynik szacunku TP:

Rysunek 59. Liczba przedsiębiorców telekomunikacyjnych według obszarów geograficznych



Źródło: TP, Strategia wsparcia rozwoju inwestycji telekomunikacyjnych w Polsce w latach 2008 – 2011

Wynika z niego, że w zdecydowanej większości terytorium Polski klienci mają do dyspozycji mniej niż 2 operatorów (w tym zawsze TP).

Zdaniem autorów dane te przekładają się na możliwość świadczenia usług dzierżawy łączy telekomunikacyjnych. Otóż aby Operatorzy mogli konkurować z TP w zakresie m.in. świadczenia usług opartych na transmisji danych (np. MPLS), są zmuszeni do korzystania z usług TP (są zmuszeni do faktycznej współpracy z TP).

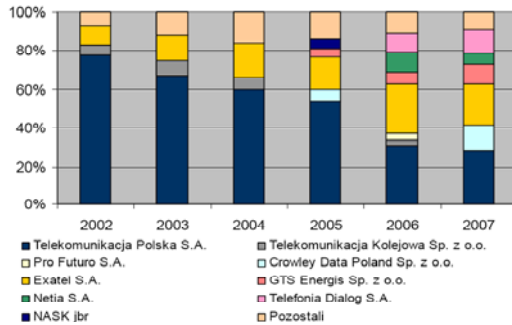
Powyższe fakty wskazują na to, że pozycja rynkowa TP jest bardzo silna, a alternatywni przedsiębiorcy telekomunikacyjni skazani są na współpracę z TP.

Następnie poddano analizie udziały rynkowe TP z podziałem na rynek detaliczny i hurtowy. Ze względu na różnice terminologiczne (oraz wątpliwości związane z kategorią łączy end-to-end) zrezygnowano w tym zakresie z podziału na odcinki będące i niebędące zakończeniami łączy.

Rynek detaliczny:

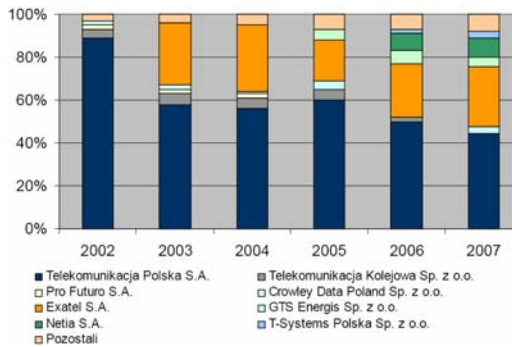
Według Prezesa UKE udziały rynkowe przedstawiały się w następujący sposób:

Rysunek 60. Udział operatorów telekomunikacyjnych w przychodach z tytułu świadczenia usługi detalicznej dzierżawy łączy telekomunikacyjnych w roku 2007



Łącza cyfrowe o przepływności 2 Mbit/s - detal

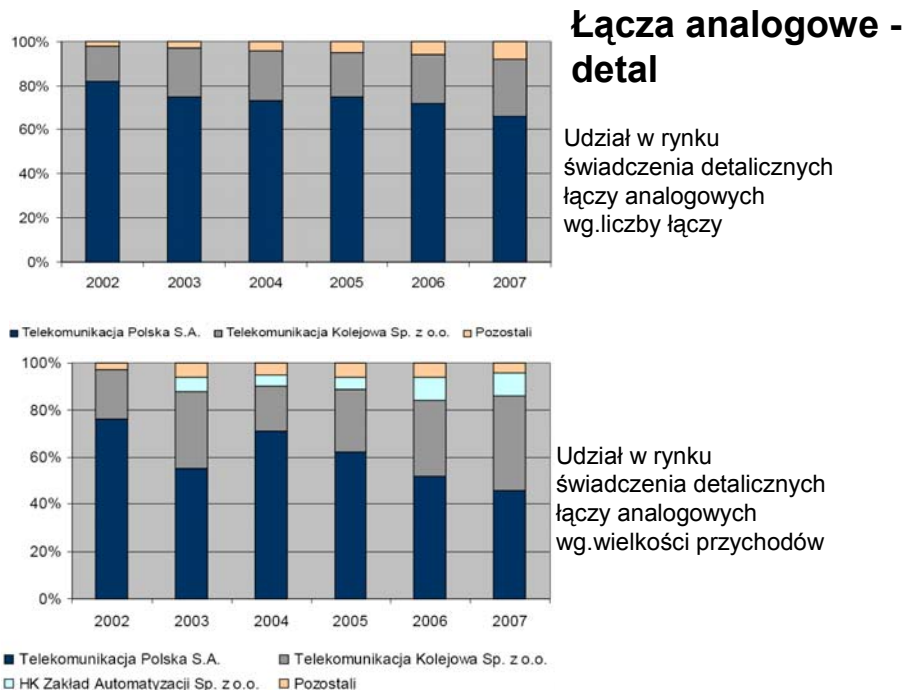
Udział w rynku świadczenia detalicznych łączy o przepływnościach 2Mbit/s wg.liczby łączy



Udział w rynku świadczenia detalicznych łączy o przepływnościach 2Mbit/s wg. poziomu przychodów

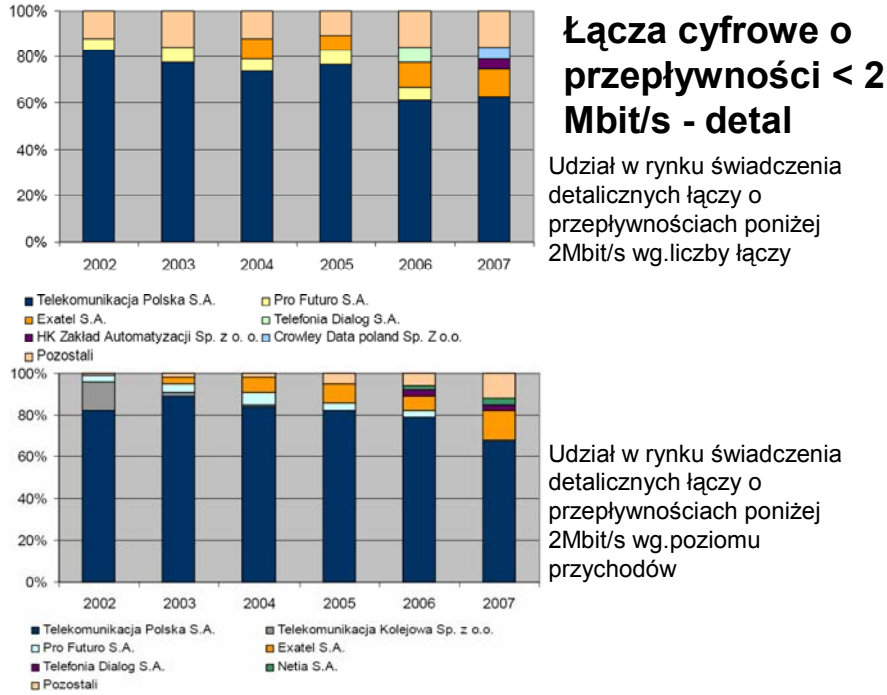
Źródło: UKE

Rysunek 61. Udział operatorów telekomunikacyjnych w świadczeniu dzierżawy łączy analogowych w roku 2007 (rynek detaliczny)



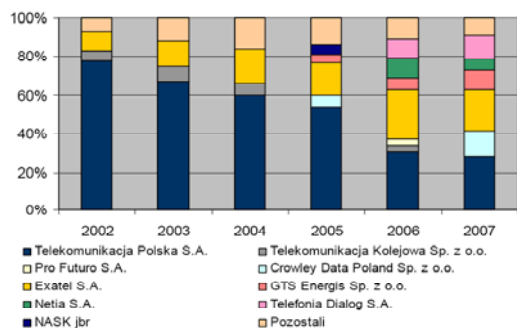
Źródło: UKE

Rysunek 62. Udział operatorów telekomunikacyjnych w świadczeniu dzierżawy łączy cyfrowych o przepływności mniejszej niż 2 Mbit/s w roku 2007 (rynek detaliczny)



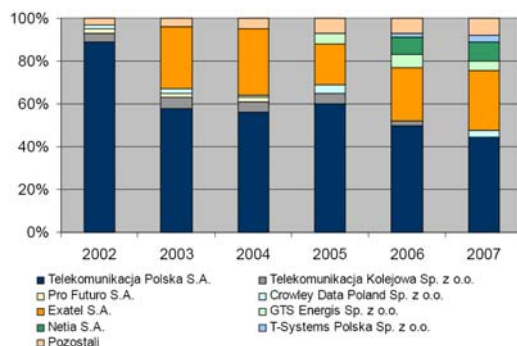
Źródło: UKE

Rysunek 63. Udział operatorów telekomunikacyjnych w świadczeniu dzierżawy łączy cyfrowych o przepływności równej 2 Mbit/s w roku 2007 (rynek detaliczny)



Łąca cyfrowe o przepływności 2 Mbit/s - detal

Udział w rynku świadczenia detalicznych łączy o przepływności 2Mbit/s wg.liczby łączy



Udział w rynku świadczenia detalicznych łączy o przepływnościach 2Mbit/s wg.poziomu przychodów

Źródło: UKE

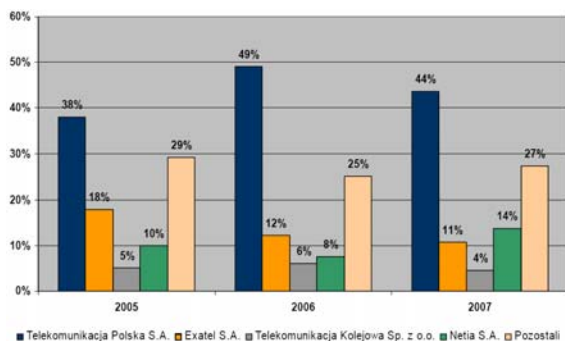
Z powyższych danych wynika, że:

- Można zaobserwować ogólną tendencję spadku udziału TP w tym rynku;
- Niemniej jednak TP utrzymuje bardzo wysoki udział procentowy według kryterium przychodów (w 2007 r. - 51%);
- W zakresie łączy analogowych oraz cyfrowych o niskich przepływnościach (poniżej 2 Mbit/s) udział TP w zakresie liczby łączy nadal wynosi powyżej 60%;
- Autorzy nie przewidują, że tendencja zmieni się w sposób zasadniczy, bowiem TP cechuje olbrzymia przewaga w zakresie długości kabli miedzianych;
- Na rynku łączy o przepływnościach 2 Mbit/s udział TP od 2005 r. spadł o ponad 20% według liczby łączy (do 28%) oraz o ponad 15% w zakresie poziomu przychodów (do 44%). Powyższe wskazuje, że ten segment rynku wykazuje największy stopień konkurencji, jednak, jak się wydaje ze względu na przewagę w zakresie wielkości posiadanej infrastruktury, trudno spodziewać się, że będzie to rynek w pełni konkurencyjny;
- Należy w tym zakresie poczynić jednak pewną uwagę. Otóż detaliczna dzierżawa łączy obejmuje prawdopodobnie również oferowanie łączy przez konkurentów TP za pomocą infrastruktury TP.

Rynek hurtowy:

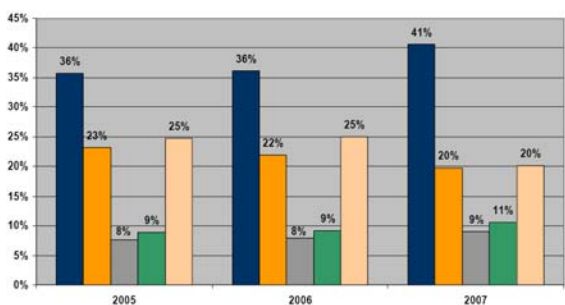
Poniżej przedstawiono udziały TP w zakresie rynku dzierżawy łączy cyfrowych:

Rysunek 64. Udział operatorów telekomunikacyjnych w świadczeniu dzierżawy łączy cyfrowych (rynek hurtowy)



Łącza cyfrowe - hurt

Udział operatorów telekomunikacyjnych w liczbie łączy oferowanych na rynku hurtowym w latach 2005 - 2007

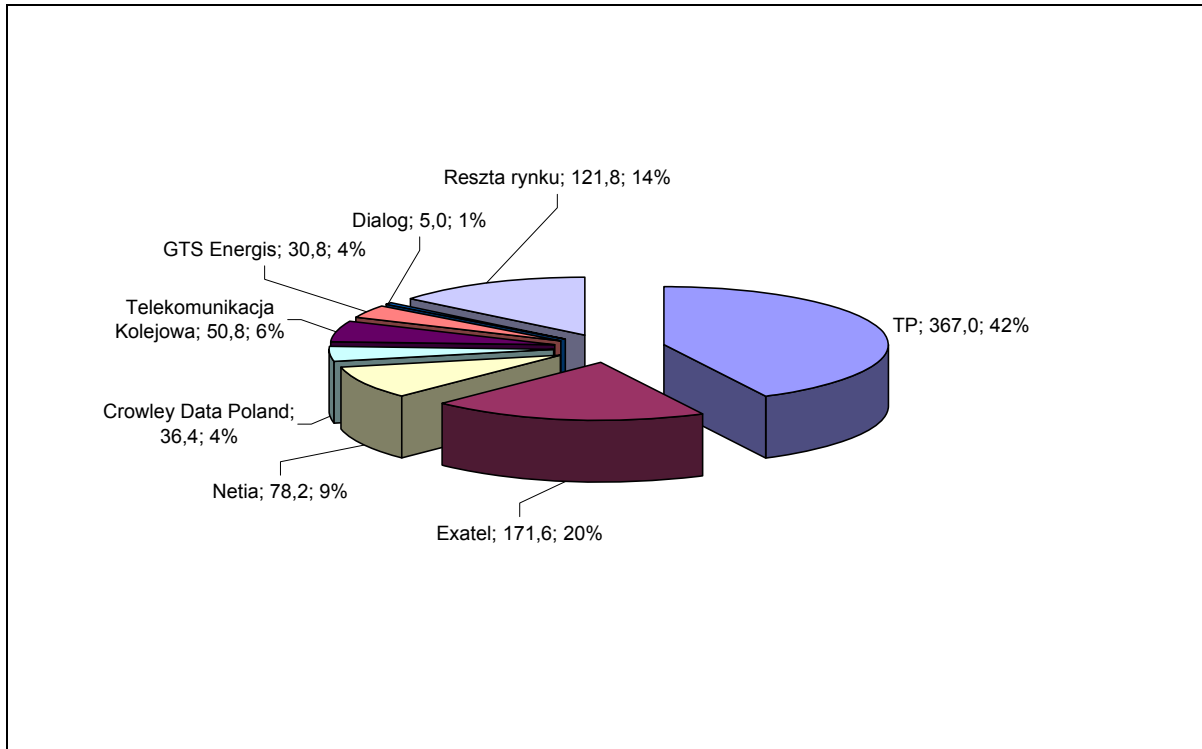


Udział operatorów telekomunikacyjnych w przychodach z tytułu świadczenia usługi hurtowej dzierżawy łączy telekomunikacyjnych w latach 2005 - 2007

Źródło: UKE

Na podstawie danych dostępnych m.in. z raportów finansowych firma analityczna Audytel szacowała udziały rynkowe największych graczy w 2007 r.

Rysunek 65. Wielkości przychodów (w mln zł) oraz udziały głównych graczy na rynku dzierżawy łączy w 2007 r.



Źródło: Audytel, raport Polski rynek telekomunikacyjny 2007-2012

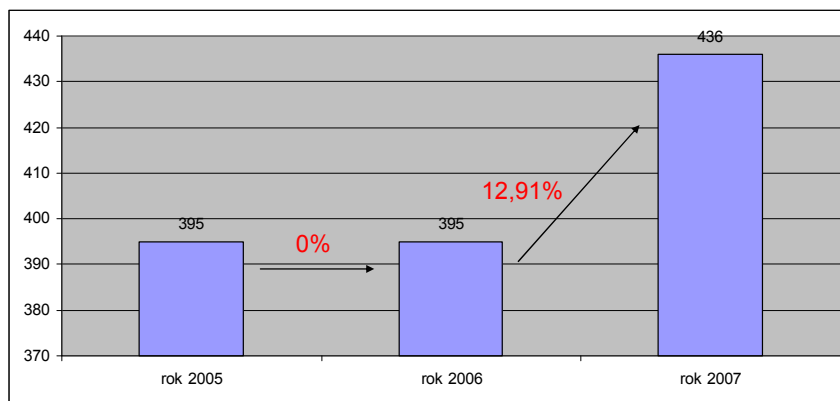
Oszacowania pokazane na rysunku powyżej nie były prowadzone oddzielnie dla rynku 7, 13 i 14. Udział TP jako przedsiębiorcy o największym udziale rynkowym został jednak określony na poziomie zbliżonym do udziałów określanych w analizach UKE, jakie stanowiły podstawę do projektów decyzji dotyczących rynku 13 i 14.

Jeśli chodzi o rynek detaliczny, to według raportu Audytel udział ten wynosi 52,8%.

Ciekawym jest zjawisko utrzymującego się poziomu przychodowego przy zmieniającym się otoczeniu regulacyjnym (obniżeniu cen).

W latach 2005 – 2007 przychody TP z tytułu świadczenia usług telekomunikacyjnych wzrosły, co prezentuje poniższy rysunek.

Rysunek 66. Przychody TP z tytułu świadczenia usługi dzierżawy łączy telekomunikacyjnych



Źródło: Raporty roczne TP

Co ciekawe, fakt wprowadzenia w sierpniu 2005 r. pierwszej oferty ramowej TP dotyczącej dzierżawy łączy telekomunikacyjnych oraz zmiany tej oferty w październiku 2007 r. nie wpłynęły na wielkość przychodów TP.

Z powyższych danych wynika, że:

- Udział TP w rynku wyniósł poniżej 40%;
- W zakresie kryterium przychodów udział TP wzrósł w 2007 r. o 5% (przy spadku udziału w zakresie ilości łączy telekomunikacyjnych);
- W okresie dwuletnim TP umocniła swój udział zarówno według ilości łączy (6%), jak i poziomu przychodów (5%).

4.2.6 Ocena dotychczasowych działań regulacyjnych na rynku transmisji danych

4.2.6.1 Wstęp

W tej części omówione zostaną działania Prezesa URTiP/UBE w zakresie rynku transmisji danych jako organu regulacyjnego będącego następcą Prezesa URTiP. W pierwszej kolejności przedstawione będą działania w zakresie analiz rynków właściwych. Następnie pokrótce scharakteryzowane zostaną działania Prezesa UKE w zakresie wydawania ofert ramowych na rynku transmisji danych. Jednocześnie w ramach omawiania regulacji rynku transmisji danych

przedstawiona zostanie ocena działań regulacyjnych oparta na wywiadach przeprowadzonych z operatorami.

4.2.6.2 ***Działania regulacyjne Prezesa URTiP/UKE na rynku transmisji danych – analizy rynków właściwych***

Działania Prezesa URTiP w zakresie analiz rynków właściwych dotyczących transmisji danych

W tym zakresie należy wskazać, że w okresie działalności Prezesa URTiP nie zakończono analizy żadnego rynku dotyczącego transmisji danych.

W konsekwencji po blisko 4 latach obowiązywania nowego pakietu regulacyjnego polski rynek telekomunikacyjny był oparty w całości na regulacjach wynikających z przepisów przejściowych utrzymujących w mocy obowiązki wynikającego z poprzedniego porządku regulacyjnego.

Zmiana jakościowa nastąpiła dopiero po powołaniu Prezesa UKE.

Warto wskazać, że wszystkie poniższe decyzje regulacyjne były natychmiast wykonalne.

W dniu 14 lutego 2007 r. Prezes UKE wydał decyzję dla rynku 12.¹²³ z wyznaczeniem TP jako przedsiębiorcy SMP.

Na TP zostały nałożone następujące obowiązki regulacyjne:

- Obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków o dostęp telekomunikacyjny (w tym dostęp współdzielony) (obowiązek z art. 34 Pt);
- Obowiązek równego traktowania przedsiębiorców w zakresie dostępu telekomunikacyjnego (obowiązek z art. 36 Pt);
- Obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej (obowiązek z art. 38 Pt);
- Obowiązek kalkulacji uzasadnionych kosztów (LRIC) świadczenia dostępu telekomunikacyjnego oraz stosowania opłat za dostęp uwzględniających zwrot uzasadnionych kosztów (obowiązek z art. 39 Pt);
- Obowiązek ustalania opłat za dostęp w oparciu o ponoszone koszty – do czasu przekazania wyników kalkulacji kosztów (obowiązek z art. 40 Pt);
- Obowiązek przedstawienia w terminie 3 miesięcy oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym – o treści zgodnej z Załącznikiem do decyzji (obowiązek z art. 42 Pt).

¹²³ Zgodnie z Zalecenie Komisji Europejskiej z 11 lutego 2003 r. w sprawie rynków właściwych, rynek 12 obejmuje: świadczenie usługi dostępu szerokopasmowego, w tym usługi szerokopasmowej transmisji danych, z wyłączeniem usług, ujętych w ramach Rynku 11 oraz Rynku 18.

Z kolei w dniu 26 czerwca 2007 r. Prezes UKE wydał decyzję dla rynku 11.¹²⁴ wyznaczając TP jako przedsiębiorcę SMP.

Obowiązki regulacyjne nałożone na TP:

- Obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków o dostęp telekomunikacyjny (w tym dostęp współdzielony) (obowiązek z art. 34 Pt);
- Obowiązek równego traktowania przedsiębiorców w zakresie dostępu telekomunikacyjnego (obowiązek z art. 36 Pt);
- Obowiązek ogłaszania informacji w sprawach zapewniania dostępu (specyfikacje techniczne, charakterystyka sieci, zasady i warunki świadczenia usług oraz korzystania z sieci, opłaty) (obowiązek z art. 37 Pt);
- Obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej (obowiązek z art. 38 Pt);
- Obowiązek kalkulacji uzasadnionych kosztów (LRIC) świadczenia dostępu telekomunikacyjnego oraz stosowania opłat za dostęp uwzględniających zwrot uzasadnionych kosztów (obowiązek z art. 39 Pt);
- Obowiązek ustalania opłat za dostęp w oparciu o ponoszone koszty – do czasu przekazania wyników kalkulacji kosztów (obowiązek z art. 40 Pt)
- Obowiązek przedstawienia w terminie 3 miesięcy oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym – o treści zgodnej z Załącznikiem do decyzji (obowiązek z art. 42 Pt).

W zakresie hurtowych rynków dzierżawy łączy została zakończona jedna analiza (dotycząca rynku dzierżawy odcinków łączy będących zakończeniami łączy dzierżawionych).

Co do rynku dzierżawy odcinków łączy niebędących zakończeniami łączy dzierżawionych Prezes UKE poczynił kroki w celu zakończenia tych analiz.

W dniu 19 lipca 2007 r. Prezes UKE opublikował projekt dla rynku 14.¹²⁵ Projekt przewidywał wyznaczenie TP jako przedsiębiorcy SMP i nałożenie na TP następujących obowiązków:

- Obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków o dostęp telekomunikacyjny (w tym łączy end-to-end) (obowiązek z art. 34 Pt);
- Obowiązek równego traktowania przedsiębiorców w zakresie dostępu telekomunikacyjnego (obowiązek z art. 36 Pt);

¹²⁴ Zgodnie z Zalecenie Komisji Europejskiej z 11 lutego 2003 r. w sprawie rynków właściwych, rynek 11 obejmuje: świadczenie usługi dostępu do lokalnej pętli i podpętli abonenckiej (łącznie z dostępem współdzielonym) realizowanego za pomocą pary przewodów metalowych w celu świadczenia usług szerokopasmowych i głosowych.

¹²⁵ Zgodnie z Zalecenie Komisji Europejskiej z 11 lutego 2003 r. w sprawie rynków właściwych, rynek 14 obejmuje: świadczenie usługi dzierżawy odcinków łączy niebędących zakończeniami łączy.

- Obowiązek ogłaszania informacji w sprawach zapewniania dostępu (specyfikacje techniczne, charakterystyka sieci, zasady i warunki świadczenia usług oraz korzystania z sieci, opłaty) (obowiązek z art. 37 Pt);
- Obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej (obowiązek z art. 38 Pt);
- Obowiązek kalkulacji uzasadnionych kosztów (LRIC) świadczenia dostępu telekomunikacyjnego oraz stosowania opłat za dostęp uwzględniających zwrot uzasadnionych kosztów (obowiązek z art. 39 Pt);
- Obowiązek ustalania opłat za dostęp w oparciu o ponoszone koszty – do czasu przekazania wyników kalkulacji kosztów (obowiązek z art. 40 Pt);
- Obowiązek przedstawienia w terminie 3 miesięcy oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym – o treści zgodnej z Załącznikiem do decyzji (obowiązek z art. 42 Pt).

Komisja Europejska zgłosiła poważne wątpliwości do projektu decyzji Prezesa UKE z dnia 19 lipca 2007 r. W efekcie przyjęcie przez Prezesa UKE decyzji zostaje zawieszona na 2 miesiące.

W dniu 23 października 2008 r. Prezes UKE wydał decyzję, znak: *DRTD-SMP-6043-39/06 (31)*, na mocy której wyznaczył TP jako przedsiębiorcę SMP i nałożył na TP następujące obowiązki:

- Obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków o dostęp telekomunikacyjny (w tym łączy end-to-end) (obowiązek z art. 34 Pt);
- Obowiązek równego traktowania przedsiębiorców w zakresie dostępu telekomunikacyjnego (obowiązek z art. 36 Pt);
- Obowiązek ogłaszania informacji w sprawach zapewniania dostępu (specyfikacje techniczne, charakterystyka sieci, zasady i warunki świadczenia usług oraz korzystania z sieci, opłaty) (obowiązek z art. 37 Pt);
- Obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej (obowiązek z art. 38 Pt);
- Obowiązek ustalania opłat za dostęp w oparciu o ponoszone koszty (obowiązek z art. 40 Pt);
- Obowiązek przedstawienia w terminie 3 miesięcy oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym – o treści zgodnej z Załącznikiem do decyzji (obowiązek z art. 42 Pt).

4.2.6.3 ***Działania regulacyjne Prezesa URTiP/UKE na rynku transmisji danych – oferty ramowe***

Regulacja rynku transmisji danych przez Prezesa URTiP

Jak już wspomniano, regulacje ze względu na brak zakończenia analiz rynków właściwych opierały się na przepisach dotychczasowych. W konsekwencji w związku z posiadaniem przez

TP znaczącej pozycji rynkowej na trzech spośród czterech zdefiniowanych w Pt z 2000 r. rynków właściwych, spoczywał na niej obowiązek przygotowania następujących ofert ramowych:

- Ramowej oferty w zakresie połączenia sieci;
- Ramowej oferty w zakresie dzierżawy łączy;
- Ramowej oferty w zakresie uwolnionego dostępu do pętli lokalnej, zawierającej także dostęp na poziomie węzłów sieci, czyli tzw. dostęp do strumienia bitów (ang. Bitstream Access);
- Ramowej oferty w zakresie dostępu do infrastruktury TP (obowiązek ten wynikał z przepisów przejściowych do ustawy Pt z 2004 r.)

Rynek dzierżawy łączy i uwolnionego dostępu do pętli lokalnej, zawierającej także dostęp na poziomie węzłów sieci, czyli tzw. dostęp do strumienia bitów to rynki transmisji danych.

Pomimo że obowiązek przygotowania ofert w zakresie dzierżawy łączy był przewidziany już w pierwotnym brzmieniu ustawy, a obowiązek dotyczący dostępu do lokalnej pętli abonenckiej wszedł w życie wraz z nowelizacją Pt obowiązującą od 1 października 2003 r., do czerwca 2004 r. Prezesowi URTiP nie udało się wyegzekwować od TP żadnej z ofert ramowych. Powyższe znacząco utrudniało funkcjonowanie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy nie mieli jasno zdefiniowanych zasad funkcjonowania. Warto dodać, że nie zawarto wówczas żadnej umowy dotyczącej dostępu do lokalnej pętli abonenckiej, a rynek dzierżawy opierał się na rozwiązaniach komercyjnych (czyli TP miała dużą dowolność w podpisywaniu umów, czego efektem jest znacząca różnorodność umów zależnie od okresu, w którym została dana umowa zawarta, a także zależnie od pozycji danego operatora). Dodatkowo TP posiadała szereg ofert (jak np. oferta sieci szkieletowej), o których istnieniu wiedzieli tylko nieliczni operatorzy.

Ostatecznie Prezes URTiP z urzędu wprowadził oferty ramowe.

Poniżej przedstawiono krótką ich charakterystykę.

Oferta ramowa dotycząca dzierżawy łączy

Wobec odmowy zatwierdzenia oferty ramowej przygotowanej przez TP Prezes URTiP wszczął postępowanie w przedmiocie wprowadzenia oferty z urzędu i w dniu 9 sierpnia 2005 r. wydał decyzję dotyczącą wprowadzenia oferty ramowej TP dla usługi dzierżawy łączy telekomunikacyjnych. Oferta ta nałożyła na TP obowiązek dzierżawy cyfrowych łączy o pojemności 64 kbit/s, 34 Mbit/s oraz 140 Mbit/s, dzierżawy strukturalnych i niestrukturalnych łączy o pojemności 2048 kbit/s oraz dzierżawy dwu- i czteroprzewodowych analogowych łączy telekomunikacyjnych dla pasma 300 Hz – 3400 Hz o zwykłej i specjalnej jakości. Podkreślić należy, iż oferta przewidywała jedynie standardową klasę jakości, a tym samym nie dawała operatorom możliwości zakupu łączy o wyższych klasach jakości. Nie zmienia to faktu, iż ze wszystkich ofert wydanych przez Prezesa URTiP ta oferta spotkała się z najbardziej przychylnym przyjęciem ze strony operatorów.

Zdaniem autorów jest to jedna z lepszych ofert ramowych (przy jej tworzeniu w sposób czynny uczestniczyła również TP). Oczywiście jej sukces należy upatrywać w stosunkowo prostej konstrukcji usługi. Niemniej jednak w tym zakresie TP po raz pierwszy przedstawiała operatorom warunki zgodne z ofertą, nie mając oporów ich oferowania.

Wskazać należy, iż wprowadziła ona jednolite dla wszystkich procedury zamawiania łączy, określiła zasady udzielania opustów i bonifikat, a także, jako pierwsza oferta ramowa wprowadziła obowiązek zapłaty przez TP kar umownych w przypadku przekroczenia określonych w ofercie parametrów. Pod tym względem oferta niewątpliwie oznaczała nowe podejście.

Te dobre rozwiązania zostały utrzymane przez Prezesa UKE, który podtrzymał tendencję dobrej regulacji usługi dzierżawy łączy telekomunikacyjnych. W tym zakresie należy wskazać na następujące decyzje:

1.	Wydanie przez Prezesa UKE decyzji ¹²⁶ zmieniającej ofertę określającą warunki zawierania przez TP z innymi operatorami umów dzierżawy łączy telekomunikacyjnych (na skutek wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy złożonych przez KIGEiT i TP) (m.in. redukcja cen)	10 maja 2006 r.
2.	Wydanie przez Prezesa UKE decyzji ¹²⁷ zobowiązującej TP do zmiany oferty RLLO w zakresie łączy cyfrowych (redukcja cen)	17 lipca 2007 r.
3.	Wydanie przez Prezesa UKE decyzji ¹²⁸ zobowiązującej TP do zmiany oferty RLLO w zakresie łączy analogowych (redukcja cen)	18 lipca 2007 r.
4.	Wydanie przez Prezesa UKE decyzji ¹²⁹ , która zmienia projekt „Oferty ramowej określającej warunki zawierania przez Telekomunikację Polską S.A. z innymi operatorami umów dzierżawy łączy telekomunikacyjnych” (tzw. RLLO – <i>reference leased line offer</i>) i zatwierdza nowy projekt oferty	31 października 2007 r.

Oferta ramowa dotycząca uwolnienia pętli lokalnej

Ostatnią z ofert wydanych przez Prezesa URTiP była oferta dotycząca dostępu do lokalnej pętli abonenckiej. Oferta ta została wydana w dużej mierze ze względu na ciężące na Polsce ryzyko sankcji ze strony KE w związku z brakiem implementacji przepisów unijnych. Stąd też pierwsza oferta wydana została w dniu 28 lutego 2005 r., tj. w ostatnim dniu przed wyznaczonym przez KE terminem. Jak zauważył sam Prezes URTiP w sprawozdaniu z działalności Prezesa URTiP

¹²⁶ Decyzja Prezesa UKE nr DRT-WWM-6062-10/04 (120).

¹²⁷ Decyzja Prezesa UKE nr DRTH-WOR-6062-4/06 (59).

¹²⁸ Decyzja Prezesa UKE nr DRTH-WOR-6062-1/07 (32).

¹²⁹ Decyzja Prezesa UKE nr DHRT-WOR-6062-8/07 (35).

za 2005 r., oferta „nie do końca znalazła uznanie na rynku”¹³⁰. W konsekwencji odwołanie od decyzji złożyła zarówno TP, jak i KIGeIT. Po rozpatrzeniu wniosków Prezes URTiP wydał decyzję z dn. 9 sierpnia 2005 r., w której częściowo zmienił warunki określone w pierwotnej ofercie. W przytaczanym już sprawozdaniu z działalności w 2005 r. Prezes URTiP wskazał na przyczyny braku zainteresowania ofertą ze strony OA: „Przeprowadzone analizy wykazały zainteresowanie ofertą czternastu operatorów, którzy wystąpili do TP S.A. z wnioskiem o niezbędne informacje dla uzyskania dostępu do pętli lokalnych. Nie zostały jednak zawarte żadne umowy w tym zakresie, co uzasadnia stwierdzenie, iż nadal nowo wprowadzona oferta zawiera niewystarczające uregulowania umożliwiające właściwe konkurowanie operatorom alternatywnym na rynku usług realizowanych poprzez lokalne pętle abonenckie. Z porównań na rynkach europejskich oraz posiadanych informacji nt. rynku krajowego wynika, iż głównymi przyczynami tego stanu są zbyt wysokie opłat oraz niewystarczająco dokładne procedury współpracy. Z tego względu zasadna jest kolejna zmiana oferty, przy współpracy z innymi operatorami, w taki sposób, aby mogła ona właściwie zafunkcjonować na rynku i spełnić swoją rolę”¹³¹.

Do przytoczonej oceny oferty RUO, opartej na informacjach pochodzących z rynku można dodatkowo dodać, iż oferta RUO stanowiła ofertę częściową, nie regulując niezwykle istotnej usługi, z punktu widzenia potrzeb rynkowych, jaką była usługa Bitstream Access. Oprócz zbyt wysokich cen określonych w RUO to właśnie brak usługi BSA był najpoważniejszą wadą oferty Prezesa URTiP, utrzymując faktyczny monopol TP na rynku świadczenia usług w technologii xDSL.

Sytuacja ta zmieniła się w wyniku działań regulacyjnych Prezesa UKE, który konsekwentnie dążył do ulepszenia rozwiązań przyjętych w RUO oraz ostatecznie wprowadził częścią decyzję ws.BSA (przepisy wymagały, aby BSA i dostęp LLU był regulowany na mocy jednej decyzji, jednak Prezes URTiP wydał decyzję częściową regulującą jedynie dostęp tradycyjny).

Poniżej przedstawiono aktywność Prezesa UKE w zakresie szerokopojętego dostępu do lokalnej pętli abonenckiej:

1.	Wydanie przez Prezesa UKE decyzji uzupełniającej, wprowadzającej ofertę ramową TP na dostęp do lokalnej pętli abonenckiej poprzez dostęp do węzłów sieci telekomunikacyjnej w celu świadczenia usług szerokopasmowej transmisji danych (BSA) ¹³² . Decyzja została wydana jako decyzja częściowa (wcześniej poddano regulacji dostęp tradycyjny – w formie dostępu pełnego i współdzielonego do lokalnych pętli abonenckich).	10 maja 2006 r.
2.	Wydanie decyzji zobowiązującej TP do przygotowania zmiany oferty ramowej określającej ramowe warunki umów o dostępie do lokalnej pętli abonenckiej i związanych z nim udogodnień, w zakresie dostępu pełnego i współdzielonego.	23 czerwiec 2006 r.

¹³⁰ Ibidem, s. 23.

¹³¹ Ibidem, s. 23.

¹³² Decyzja Prezesa UKE nr DRT-WWM-6062-9/04(226); omawiana decyzja jest decyzją uzupełniającą decyzję Prezesa URTiP z 28 lutego 2005 r. (decyzja nr DRT-WWM-6062-9/04 (54)).

3.	Wydanie przez Prezesa UKE decyzji zmieniającej (na skutek wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy) decyzję Prezesa UKE z dnia 10 maja 2006 r. ¹³³	4 października 2006 r.
4.	Wydanie przez Prezesa UKE decyzji ¹³⁴ zmieniającej decyzję Prezesa UKE z 5 października 2006 r. – zmiana oferty ramowej TP określającej ramowe warunki umów o dostępie do lokalnej pętli abonenckiej i związanych z nim udogodnień, w zakresie dostępu pełnego i współdzielonego (RUO – <i>reference unbundling offer</i>).	3 kwietnia 2007 r.
5.	Wydanie decyzji zobowiązującej TP do przygotowania projektu zmiany oferty ramowej określającej ramowe warunki dostępu do lokalnej pętli abonenckiej poprzez dostęp do węzłów sieci telekomunikacyjnej na potrzeby szerokopasmowej transmisji danych wprowadzonej decyzją Prezesa UKE z dnia 4 października 2006 r. nr DRT-WWM-6062-9/04(262) ¹³⁵ .	17 lipca 2007 r.
6.	Wydanie decyzji, na mocy której Prezes UKE zmienił i zatwierdził projekt oferty ramowej określającej ramowe warunki dostępu telekomunikacyjnego w zakresie usługi dostępu szerokopasmowego, w tym usługi szerokopasmowej transmisji danych, przedłożonych przez TP w wyniku wykonania obowiązku nałożonego decyzją Prezesa UKE z dnia 14 lutego 2007 r. nr DRT-SMP-6043-23/05(33) ¹³⁶ .	6 maja 2008 r.

4.2.6.4 **Funkcjonowanie ofert ramowych dotyczących transmisji danych**

Dostęp do lokalnej pętli abonenckiej

W tym zakresie należy bardzo pozytywnie ocenić działalność Prezesa UKE, który wydał zaimplementował dwie najistotniejsze oferty ramowe dotyczące usługi BSA i LLU.

Na efekty tych działań nie trzeba było długo czekać. Obecnie liczba uwolnionych lokalnych pętli abonenckich wynosi (na dzień 29 października 2008 r.) 226 tys.¹³⁷.

Istnieją jednak problemy z LLU. W sumie uwolniono zaledwie około 200 lokalnych pętli abonenckich¹³⁸.

¹³³ Decyzja Prezesa UKE nr DRT-WWM-6062-9/04 (262).

¹³⁴ Decyzja Prezesa UKE nr DRTH-WOR-6062-2/06 (63).

¹³⁵ Decyzja Prezesa UKE nr DRTH-WOR-6062-5/07(73)

¹³⁶ Decyzja Prezesa UKE nr DHRT-WOR-6062-6/07(100)

¹³⁷ Źródło: TP Group Results for the 9 months ended September 30th, 2008.

¹³⁸ Źródło: Strategia wsparcia rozwoju inwestycji telekomunikacyjnych w Polsce w latach 2008 – 2011 (publikacja TP z dnia 28 sierpnia 2008 r.).

Wymiernym efektem (pośrednim i bezpośrednim) działań regulacyjnych był spadek cen dla użytkowników końcowych.

Przedsiębiorcy telekomunikacyjni pozytywnie odnoszą się do oferty BSA. Ich zdaniem powyższy dokument „w zasadzie” pozwala na stworzenie konkurencyjnej wobec TP oferty detalicznej.

Jednak wskazywano zarówno na działania obstrukcyjne po stronie TP, jak i braki oferty. Jeśli chodzi o drugi element, to podnoszono, że niezbędna jest:

- Automatyzacja procesów realizacji usługi;
- Obniżenie opłat za porty TP w wyniku zastosowania innej technologii (np. Gigabit Ethernet).

Ponadto zwracano m.in. uwagę na to, że:

- Pomimo dużej wysokości opustu warunki hurtowe BSA de facto nie pozwalają na skonstruowanie opłacalnej oferty detalicznej, co związane jest z umieszczeniem w ofercie szeregu dodatkowych opłat (np. opłaty instalacyjne, deinstalacyjne itp.), których skutkiem jest znaczącego zwiększenie kosztów usługi po stronie operatora korzystającego. W tym zakresie warto odnotować, że zgodnie z informacją prasową z dnia 3 listopada 2008 r. „Netia kończy aktywną sprzedaż WLR”. Powołano tam wypowiedź prezesa zarządu Netii, który miał stwierdzić, że „warunki hurtowej współpracy z TP są takie, że same usługi głosowe są nieopłacalne. Wszędzie, gdzie to będzie możliwe, będziemy się starali przenosić abonentów WLR i BSA na dzierżawione łącza”¹³⁹.
- Proces realizacji zamówień jest zbyt sformalizowanych i zbyt długi (w stosunku do realizacji usługi na rzecz własnych abonentów). Wszelkie czynności wymagają przekazywania dokumentacji papierowej do TP, co znacząco podnosi koszty;
- Oferta nie pozwala na realizację pełnego zakresu usług detalicznych (porównywalnego do zakresu TP);
- Oferta zawiera szereg ograniczeń technologicznych (przykładowo brak możliwości wykorzystania interfejsu Gigabit Ethernet dla poziomu ATM, chociaż brak jest jakichkolwiek przeciwwskazań technicznych do stosowania takiego interfejsu);
- Oferta nie jest przystosowana do płynnych i ciągłych zmian na rynku telekomunikacyjnym tj. nie przewiduje żadnego mechanizmu wprowadzania nowych usług i nowych rozwiązań, które np. TP wprowadza do swojej oferty detalicznej;
- Nieopłacalne jest inwestowanie w pojedynczy PDU, jako że umożliwia on dostęp do max 255 DSLAM (bo 255 VP);

¹³⁹ Źródło: http://gsmonline.pl/portal/news/news.jsp?s0n_id=20996&link=Netia,kończy,aktywna,sprzedaż,WLR

- TP stosuje wobec swoich klientów dodatkowe bonusy z tytułu zakupu usługi dostępu do Internetu (nie wliczone w cenę detaliczną, a więc nie podlegające zasadzie *retail minus* określającej stawkę BSA) - np. kupony rabatowe do punktów TP, darmowe programy komputerowe - obniża to cenę efektywną neostrady, bez konsekwencji dla stawki BSA;
- Występuje niesatysfakcjonująca wysokość marży na tej usłudze;
- Można zaobserwować niską jakość danych przekazywanych przez TP – np. błędy w informacjach przekazywanych w wywiadzie technicznym, brak aktualnych danych w bazach danych TP.

Wskazywano, że BRIO to krok w dobrym kierunku, aczkolwiek zawiera kwestie wymagające zmian, m.in. dodatkowe opłaty oraz niedoskonałości w procesach.

Ogólnie w zakresie RUO podnoszono, że głównym powodem braku popularności tej formy dostępu jest niepewność inwestycyjna oraz struktura ustalenia cen (w porównaniu do BSA/WLR).

W tym zakresie wskazywano na:

- Mało przejrzyste kosztorysy budowy PDU – podawanie przez TP całkowitej kwoty bez specyfikacji poszczególnych elementów kosztowych, użytych norm etc.
- Czynniki, które mogłyby spowodować szybszy rozwój LLU: zniesienie ograniczeń co do korzystania z łączy TP (ograniczenie bądź eliminacja listy elementów sprzętowych, których nie można instalować w obiektach TP z uwagi na bezpieczeństwo sprzętu TP), poprawa przejrzystości kalkulacji i alokacji kosztów przystosowania miejsca kolokacji na potrzeby LLU, prostsze zasady korzystania z sal kolokacyjnych, długi czas oczekiwania na przystosowanie powierzchni kolokacyjnej, polepszenie jakości przekazywanych przez TP informacji (co uniemożliwia prognozy co do liczby klientów, którym można zaoferować usługi detaliczne na bazie LLU), ulepszenie oferty dotyczącej dzierżawy kanalizacji teletechnicznej oraz możliwość korzystania z powierzchni dedykowanych;
- Opłaty ograniczające opłacalność inwestycji w uwolnienie pętli lokalnej;
- Stan, w którym warunki techniczne znacząco ograniczają wykorzystanie z pętli lokalnej. TP nie powinna w żaden sposób ograniczać wykorzystania pętli lokalnej, o ile nie wpływa to na bezpieczeństwo sieci TP;
- Szereg warunków technicznych znacząco przedłuża procesy realizacji uwolnienia (przykładowo konieczność realizacji połączeń pomiędzy urządzeniami operatora za pośrednictwem przełącznicy TP);
- Zjawisko, w którym zasady kosztorysowania pozostawiają TP zbyt dużo swobody;
- Brak spójności między ofertą LLU a procesem przenośności numeru;
- Długi czas oczekiwania na przystosowanie miejsca kolokacji oraz uruchomienia usługi;

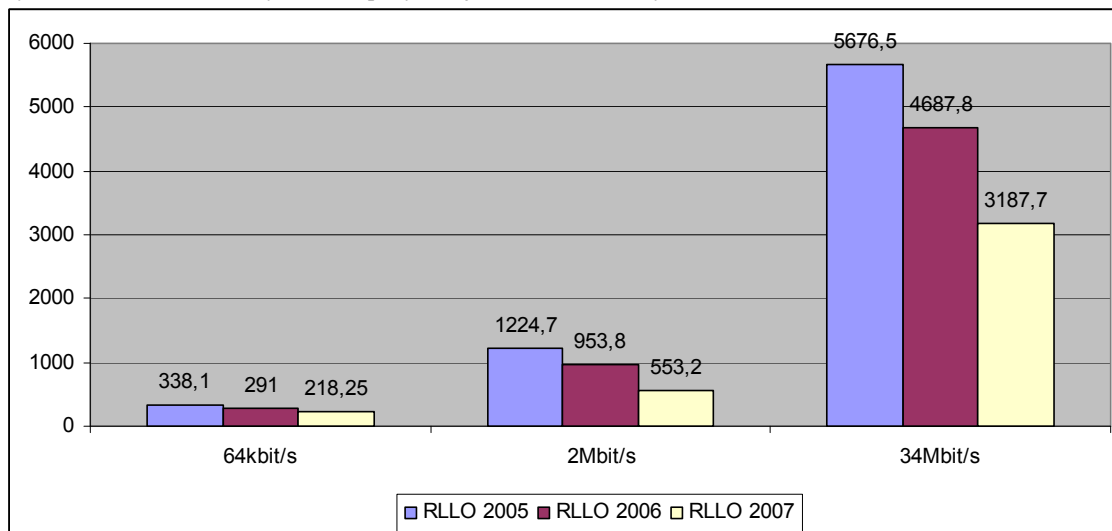
- Brak pełnej automatyzacji procesu „provisioningu”;
- Narzucanie przez TP warunków współpracy – np. specyfikacja parametrów szaf (wymiarów szaf) w salach kolokacyjnych skutkująca wyższymi kosztami OA;
- Zapewnienie faktycznego dostępu do kanalizacji kablowej (TP narzuca warunki współpracy w tym zakresie ograniczając możliwości instalacji sprzętu w jej kanalizacji kablowej – OA ma możliwość położenia kabla w ciągach kanalizacyjnych, ale instalacja np. mufy kablowej czy stelaża wymaga wybudowania przez tego operatora odrębnej studzienki kanalizacyjnej);
- Brak informacji o paszportyzacji sieci (stan sieci i przebieg infrastruktury TP) – skutkiem czego brak informacji, gdzie należy zainwestować w jakie usługi.

Dzierżawa łączy

Na wstępie należy podkreślić, że regulacja rynku dzierżawy łączy telekomunikacyjnych na poziomie hurtowym trwa dopiero od maja 2005 r. Jednak w tym zakresie doszło do fundamentalnych zmian: wprowadzono ofertę ramową oraz doszło do dwóch obniżek cen.

Poniżej przedstawiono rysunek zmian oferty ramowej na przykładzie opłaty stałej za łącze do 20 km.

Rysunek 67. Zestawienie wysokości opłaty stałej w ofertach ramowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ofert ramowych TP

Oznacza to, że w okresie 2 lat doszło do bardzo znaczącego spadku cen z tytułu świadczenia usługi łączy telekomunikacyjnych.

Należy wskazać, że przedsiębiorcy telekomunikacyjny regulację usługi dzierżawy łączy telekomunikacyjnych oceniają na bardzo wysokim poziomie.

Obawy przedsiębiorców telekomunikacyjnych dotyczą regulacji łączy niebędących odcinkami zakończenia sieci (ze względu na niepewność treści rozstrzygnięcia w zakresie zakończenia analizy rynku 14. zgodnie z Zaleceniem KE z 2003 r.).

W tym zakresie zwraca uwagę, że Prezes UKE nie wydaje tak jak w przypadku innych usług hurtowych decyzji w sprawie zastąpienia umów o świadczenie dzierżawy łączy telekomunikacyjnych. TP realizuje usługi, przedstawiając operatorom projekty umów zgodne z ofertami ramowymi.

Na ocenę regulacji może rzucać pewne światło wysoki udział rynkowy TP. W tym zakresie, jak się wydaje, skuteczność działań regulacyjnych powinna być oceniana z punktu widzenia udziału TP w rynku detalicznym (chodzi tu m.in. o właściwe ustalenie cen z tytułu świadczenia przez TP usług dzierżawy łączy telekomunikacyjnych na rynku detalicznym i hurtowym). W tym zakresie udział TP to ponad 50%.

Mimo obowiązywania oferty ramowej dotyczącej dzierżawy łączy (RLLO) na rynku widoczny odczuwalny jest brak regulacji następujących elementów, które są istotne z punktu widzenia konkurencyjności rynku dzierżawy. Należą do nich przede wszystkim:

- Regulacja procedury podwyższania parametrów (*upgrade*) łączy;
- Objęcie regulacją przepływności powyżej 622 Mb/s – z uwagi na zmiany technologiczne zachodzące na rynku i konieczność współpracy z TP przy pomocy łączy o wyższych przepływnościach;
- Zdefiniowanie w obszarze regulacji łączy PPC (*Partial Private Circuit*) zestawu elementów sieciowych, które operator korzystający może wydzierżawić od operatora udostępniającego w celu świadczenia usługi zestawienia prywatnej sieci IP dla strony trzeciej – jest to usługa oferowana na rynku operatorskim i regulowana np. w Wielkiej Brytanii.

Wobec różnorodności technologii i rozwiązań stosowanych na rynku dzierżawy łączy (podobnie zresztą, jak na rynku dostępu szerokopasmowego) zaleca się też opracowanie przez regulatora zasad i metodyki neutralnej technologicznie regulacji rozwiązań i usług IP.

4.2.7 Wnioski

W Polsce w ostatnim okresie doszło do olbrzymiego wzrostu liczby internautów. Co więcej, dynamika wzrostu należy na najwyższych w Europie.

Wraz ze wzrostem popularności Internetu zmieniała się technologia, przy pomocy której internauci uzyskują dostęp do sieci Internet. Należy odnotować zmniejszenie udziału technologii wdzwanialnego dostępu (ze względu na rosnące wymagania dotyczące przepływności) oraz stały wzrost udziału technologii xDSL (rocznie około 0,5 miliona nowych połączeń) oraz technologii kablowych.

Pomimo tych bardzo pozytywnych trendów według statystyk KE Polska należy do krajów o najniższym wskaźniku penetracji szerokopasmowego dostępu do sieci Internet (8,40%) wyprzedzając jedynie Bułgarię.

Jednak zdaniem autorów sam wskaźnik penetracji nie jest parametrem miarodajnym. Internet stacjonarny (w odróżnieniu np. od telefonii mobilnej) nie jest usługą oferowaną każdemu użytkownikowi indywidualnie, lecz przyłączy eksploatowane jest wspólnie przez osoby zamieszkujące razem w gospodarstwie rodzinnym.

W tym zakresie w Polsce 41% gospodarstw domowych posiada dostęp szerokopasmowy do Internetu. W tym zakresie wyprzedzamy nie tylko Cypr, Węgry oraz Czechy (czyli kraje, które weszły do UE wraz z Polską), ale także dwa kraje z „piętnastki” (Portugalię i Grecję).

Według przyjętych kryteriów należy stwierdzić, że w Polsce rozwój dostępu szerokopasmowego znajduje się w fazie dynamicznego rozwoju (szczególnie obserwowanego w latach 2006 – 2007).

Poziom powszechności dostępu do usług wynika z wielu czynników. Są nimi bariery m.in. ekonomiczne (czyli dostępność cenowa, wynikająca z kwot, jakie potencjalny klient ma do dyspozycji i skłonny jest wydać za usługę, w tym należy ewentualnie uwzględnić możliwość i chęć nabycia komputera), techniczne (chodzi tu o fizyczną dostępność oferty w miejscu, w którym oczekuje tego potencjalny klient) oraz edukacyjno – kulturowe (rozbudzenie popytu).

Jeśli chodzi o ceny z tytułu dostępu do Internetu, to w tym zakresie olbrzymie znaczenie miała działalność Prezesa UKE (w zakresie wprowadzenia usługi BSA, a w mniejszej mierze LLU oraz niewątpliwie korzystnych działań w zakresie kontroli opłaty za utrzymanie łącza). Spowodowała ona, że w Polsce nominalnie ceny z tytułu dostępu do Internetu są jednymi z najniższych w Europie.

W tym zakresie w okresie 3 lat zmniejszył się udział powodów dotyczących zbyt wysokich kosztów dostępu (o 2 p.p.) oraz wysokich kosztów sprzętu (o 4 p.p.).

Należy jednak wskazać, że równocześnie zwiększył się udział powodu braku odpowiednich umiejętności (o 5 p.p.), co w zestawieniu do małej dynamiki wzrostu popularności Internetu wśród gospodarstw domowych o niskich przychodach może świadczyć o wykluczeniu cyfrowym niektórych grup społecznych.

Technika DSL należy zarówno w Polsce, jak i w innych krajach UE do najpopularniejszych metod dostępu do Internetu. Z techniki tej najczęściej korzystają OZ (dysponują bowiem historycznie największą siecią telefonii stacjonarnej) oraz operatorzy wchodzący na rynek w wyniku regulacji promujących konkurencję na bazie usług.

Z tego względu jako bardzo pozytywne należy uznać działania Prezesa UKE w konsekwencji umożliwiające świadczenie przez OA usług dostępu do Internetu na łączach TP. Taka działalność nie tylko spowodowała obniżenie cen z tytułu dostępu do Internetu, ale umożliwiła konkurencję opartą na usługach. Innym korzystnym aspektem aktywności Prezesa UKE jest również zwiększenie w ten sposób efektywności wykorzystania sieci TP.

Należy wskazać, że istotną barierą rozwoju usługi DSL (która, jeszcze raz należy podkreślić, jest formą dostępu najbardziej popularną w Europie) jest penetracja sieci stacjonarnych. Polska w tym zakresie wyprzedza jedynie Czechy, Litwę i Słowację. Niska penetracja wynika w

znaczej mierze z zasłochi historycznych oraz braku zachęty do inwestycji (w okresie od 2002 r. do 2006 r. wskaźnik penetracji zmniejszył się o 1 punkt procentowy).

Oznacza to, że w Polsce istnieje jedna z najniższych baz dla rozwoju technologii DSL.

W zestawieniu dla 27 krajów UE tylko w sześciu krajach udziały rynkowe byłych monopolistów są większe.

Należy jednak wskazać, że udział TP na rynku dostępu szerokopasmowego w latach 2006 – 2007 r. zmalał o 2,37 p.p. Co więcej, spadek udziału dominującego operatora jest w Polsce znacznie szybszy niż średnia dla EU-25 (rząd wielkości), ale o połowę mniejszy niż w krajach o najszybszym tempie dekoncentracji.

Niska penetracja sieci stacjonarnych przekłada się na rozkład demograficzny liczby internautów w Polsce. Na obszarach wiejskich jest bowiem mniejsza penetracja sieci stacjonarnych. Według danych zamieszkuje tam 30% populacji, z czego jedynie 26,5% ma dostęp do Internetu. Należy jednak wskazać, że przyrost dla obszarów wiejskich zwiększył się z 4 p.p. w roku 2005, przez 5 p.p. w roku 2006 do 16,5 p.p. w 2007 r., co wskazuje, że ten segment rynku znajduje się w dynamicznej fazie rozwoju. W miastach poniżej 100 tysięcy mieszkańców dynamika wzrostu dostępu do Internetu wynosi odpowiednio 6 p.p., 8 p.p. i 11,9%, co wskazuje, że segment ten jest na etapie wzrostu (choć nie na takim jak na obszarach wiejskich). W przypadku dużych miast 12 p.p., 5 p.p. i 7,7% zmniejszająca się dynamika wzrostu sugeruje, że ten segment rynku wszedł w obszar późniejszej większości i obecnie zmierza już w obszar nasycenia. Biorąc to pod uwagę należy podkreślić, że po malejącej dynamice wzrostu w dużych miastach przy niewielkiej penetracji można wnosić, że przy niezmiennych warunkach poziom nasycenia nastąpi na znacznie niższym poziomie penetracji niż w innych krajach UE.

Warto jednak podkreślić, że również w zakresie eliminacji bariery technicznej Prezes UKE podjął istotne działania. Chodzi tu o regulację uwolnienia (zarówno w formie BSA, jak i LLU) tzw. łączy nieaktywnych oraz promocję technologii WiMax.

Należy wskazać, że jedynie niektóre z ww. przeszkód (tj. ekonomiczne, techniczne i związane rozbudzeniem popytu) w rozwoju rynku można usunąć za pomocą separacji. Dotyczy to poziomu cen oraz jakości oferty (chodzi o bariery związane z zasobnością portfeli Polaków).

Warto również wskazać, że istnieje zależność między ilością uwolnionych LPA a wskaźnikiem penetracji. W konsekwencji, LLU powinno stać się kluczowym elementem polityki regulacyjnej.

Separację należy łączyć ze sprzyjającymi warunkami dla rozwoju form dostępu do lokalnej pętli abonenckiej. Istnieje bowiem wpływ obu form dostępu (BSA i LLU) na usunięcie przeszkód w postaci wysokich cen oraz różnorodności ofert. Sam fakt istnienia konkurentów w sposób naturalny powoduje tendencję do obniżenia przez TP cen detalicznych.

Zdaniem autorów rozwój usługi BSA przyczynił się do zmniejszenia cen, ale wpływ na jakość usług i oferty (dostępność nowych usług) był minimalny. Dopiero oferta BSA z 2008 r. może to zmienić z uwagi na wprowadzenie nowych klas jakości (jednak praktyczna ocena może zostać dokonana dopiero w przyszłości – obecnie żaden przedsiębiorca telekomunikacyjny nie

współpracuje na tych warunkach). Niemniej jednak wprowadzenie usługi BSA miało niezwykle istotny wpływ na poziom konkurencji. Pozwoliło bowiem użytkownikom na wybór dostawcy usług oraz spowodowało obniżenie cen na usługi dostępu do Internetu. Wprowadziło zatem konkurencję usługową. Jednak BSA miało minimalny wpływ na jakość usługi i oferty (konkurenci TP faktycznie sprzedawali usługę neostrada tp);

Kluczowym elementem dla usunięcia obu przeszkód jest LLU, gdyż prowadzi do wzrostu konkurencji w oparciu o infrastrukturę - powinno zapewniać wyższe marże OA oraz wprowadzać innowacyjne usługi (np. *Video on Demand*). Ponadto zdaniem autorów konkurencja na bazie LLU jest trwalsza. W Polsce jednak w dalszym ciągu dostęp do lokalnej pętli abonenckiej jest bardzo słabo rozwinięty. Zdaniem autorów przyczynami niepowodzenia LLU są:

- Postawa TP (np. okres wprowadzania oferty ramowej – od 2005 r.);
- Niekorzystna relacja cenowa (co zostanie rozwinięte w dalszej części).

Zdaniem konsorcjum nie można z wykorzystaniem istniejących narzędzi regulacyjnych wyeliminować negatywnej postawy TP; z kolei relacja cenowa może zostać wyeliminowana przez zmianę ofert ramowych.

Oczywiście Prezes UKE ma możliwość eliminacji negatywnej postawy TP przy pomocy kontroli (w konsekwencji zaleceń pokontrolnych) oraz kar pieniężnych. W opinii autorów jednak są to środki jedynie doraźne i nie przynoszące natychmiastowych efektów. Należy wskazać, że:

- Kary pieniężne mogą dotyczyć jedynie jednostkowych zachowań, nie eliminując postawy TP;
- Ze względu na postępowanie sądowe (jego długotrwałość) kary nie są dotkliwe dla TP;
- Decyzje ws. kar nie są natychmiast wykonalne, co w istotny sposób eliminuje ich skuteczność (warto wskazać, że z 24 kar nałożonych na TP przez Prezesa UKE, została zapłacona jedynie jedna).

Odnotowano przy tym zależność między dostępem do lokalnej pętli abonenckiej przez konkurentów OZ a stopniem penetracji. Od razu jednak należy poczynić uwagę, że nie sposób ocenić skali tej zależności, bowiem koegzystują również inne czynniki, które powodują, że LLU nie odniosło jak dotąd żadnego skutku – uwolniono około 400 pętli.

TP w dalszym ciągu posiada bardzo duży udział w rynku (drugiego pod względem liczby użytkowników dostawcę/operatora dystansuje aż o 51%).

Jeśli chodzi o rynek dzierżawy łączy telekomunikacyjnych, to cechuje go przewaga TP wynikająca w znacznej mierze z olbrzymiej przewagi infrastrukturalnej. Trudno stąd uznać, że występuje na tym rynku konkurencja. Warto dodać, że choć na rynku świadczenia usług dzierżawy odcinków łączy niebędących zakończeniami sieci pozornie panuje skuteczna konkurencja, to i tak faktycznie operatorzy są zmuszeni do współpracy z TP (ze względu na

wspomnianą przewagą infrastruktury). Należy w sposób bardzo pozytywny odnieść się do regulacji rynku dzierżawy łączy, która dała wymierne efekty zarówno ekonomiczne. W tym zakresie konkurenci TP nie wskazywali na obstrukcyjne działania TP i większość przedsiębiorców telekomunikacyjnych funkcjonuje nie na podstawie decyzji Prezesa UKE, ale umów cywilnych zawieranych z TP.

Oceniając wpływ separacji na rynki dzierżawy łączy należy wskazać, że choć przedsiębiorcy nie odnotowują działań obstrukcyjnych ze strony TP, to niewątpliwie SF wpłynie w sposób pozytywny na świadczenie przez TP usług. Poza tym nie sposób pominąć możliwości niezasadnych relacji cenowych między rynkiem hurtowym a detalicznym. Należy jednak wskazać, że tego typu zjawiska były usuwane i mogą być usuwane z wykorzystaniem istniejących instrumentów (w postaci m.in. zmian ofert ramowych). Inną rzeczą jest to, że SF *a limine* usunęłyby takie potencjalne tendencje.

4.2.8 **Problemy doświadczane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych korzystających z usług hurtowych świadczonych przez TP S.A.**

Na potrzeby identyfikacji problemów występujących na rynku telekomunikacyjnym w Polsce konsorcjum przeprowadziło wywiady z wybranymi przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. Niniejszy rozdział zawiera opis podejścia do przeprowadzenia wywiadów oraz zebrane w ich trakcie informacje od przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Poniżej zaprezentowano poszczególne podrozdziały:

- Kluczowe problemy, jakich doświadczają ankietowani operatorzy korzystając z usług hurtowych świadczonych przez TP – w tym:
 - konkretne przykłady sytuacji występowania tych problemów; oraz
 - opis, jak zdaniem respondentów zgłaszane utrudnienia wpływają na ich inwestycje w świadczenie usług detalicznych w oparciu o każdą z usług hurtowych.
- Kluczowe wnioski z raportu Audytela przeprowadzonego na zlecenie UKE wśród odbiorców usług hurtowych TP – w tym:
 - podsumowanie ogólnej oceny ofert ramowych UKE w zakresie jakości i efektywności współpracy TP z odbiorcami usług hurtowych;
 - podsumowanie oceny efektywności i poufności kontaktów z osobami odpowiedzialnymi w TP za kontakty handlowe;
 - podsumowanie oceny przejrzystości i dostępności do informacji niezbędnych do uruchamiania usług hurtowych i abonenckich;
 - podsumowanie oceny szybkości i efektywności uruchamiania usług hurtowych i abonenckich.
- Informacje uzyskane od TP dotyczące problemów we współpracy między TP a OA.

Celem analizy stanowisk wybranych przedsiębiorców telekomunikacyjnych na temat problemów i barier w rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym było wskazanie potencjalnych obszarów, gdzie mogą występować zakłócenia rynku. Stanowiąc one mogą listę potencjalnych problemów w rozwoju konkurencji, w oparciu o którą konsorcjum będzie w stanie sformułować rekomendacje warunkowe (tj. jeśli potencjalne problemy zostaną zweryfikowane i potwierdzone, wówczas rekomendacje mogą znaleźć zastosowanie).

Przytaczane stanowiska OA stanowią subiektywne opinie uczestników rynku. Biorąc pod uwagę, że współpraca międzyoperatorska dotyczy OA i TP, jedynym źródłem informacji o jej przebiegu są właśnie operatorzy alternatywni i TP (oraz ewentualnie UKE w zakresie przeprowadzanych postępowań kontrolnych, wydawanych decyzji regulacyjnych i zaleceń pokontrolnych lub nakładania kar).

W celu zweryfikowania opinii wyrażonych przez OA i TP należałoby każdy z wymienianych punktów spornych dokładnie przeanalizować, posiadając dostęp do wiarygodnych informacji ze strony OA i TP, przeprowadzając postępowanie kontrolne w sprawie poszczególnych obszarów konfliktu oraz kontrolując bieżącą współpracę międzyoperatorską. Dopiero na podstawie zgromadzonych wiarygodnych informacji i faktów możliwe byłoby wydanie opinii odnośnie tego, czy wskazywane problemy występują, jaki jest ich faktyczny charakter oraz która strona (OA czy TP) ponosi za nie odpowiedzialność.

Konsorcjum nie posiada zasobów ani kompetencji zarówno wobec wymagania od OA, czy TP wiarygodnych informacji potwierdzających ich stanowiska, dowodów na występowanie wskazanych problemów czy przeprowadzania postępowania kontrolnego. W związku z powyższym przyjmujemy, że wskazywane przez OA czy TP problemy mają charakter potencjalny, a nie faktyczny.

Problemy zgłaszane przez operatorów zostały pogrupowane według konkretnych usług hurtowych, przy czym respondenci proszeni byli o wskazanie kilku głównych utrudnień oraz podanie ich konkretnych przykładów. Wśród uzyskanych informacji znalazły się również opinie operatorów o wpływie zgłaszanych problemów na dokonywane przez nich inwestycje w świadczenie usług detalicznych w oparciu o usługi hurtowe.

4.2.8.1 ***Podjęcie zastosowane przez konsorcjum do zebrania opinii podmiotów polskiego rynku telekomunikacyjnego na temat potencjalnych problemów przy korzystaniu z usług hurtowych TP***

Głównym założeniem analizy zasadności separacji jest, że celem separacji są korzyści dla użytkownika końcowego. Ze względu na to, że na polskim rynku występuje duża liczba operatorów telekomunikacyjnych i operatorów telewizji kablowej, których udziały w rynku nie przekraczają 1%, jako kryterium selekcji ankietowanych operatorów przyjęliśmy ich udział rynkowy mierzony liczbą użytkowników. W ten sposób lista respondentów została zawężona do 8 operatorów o największej skali działalności.

Do ankiety zaproszono czołowych przedsiębiorców telekomunikacyjnych działających na rynkach zarówno telefonii stacjonarnej, jak i świadczenia dostępu do Internetu (w tym również sieci telewizji kablowej), telefonii komórkowej oraz dzierżawy łączy. W ankiecie udział wzięła również TP.

W trakcie wywiadów w pierwszej kolejności pytaliśmy operatorów, czy doświadczają problemów w związku z korzystaniem z usług hurtowych TP, jakie mogą podać przykłady tych problemów oraz które z nich uważają za najbardziej istotne. Jednocześnie operatorzy byli pytani o opinię na temat źródła tych problemów – tzn. wskazanie, czy ich zdaniem leżą one po stronie TP, czy też występują inne czynniki utrudniające korzystanie z danej usługi hurtowej.

Następnie operatorzy pytani byli o doświadczenia w zakresie innych, niezwiązanych z konkretnymi usługami hurtowymi, działań antykonkurencyjnych ze strony TP.

W dalszej kolejności respondenci wypowiadali się na temat oceny skuteczności dotychczasowych działań regulacyjnych. Kierowaliśmy do nich pytania o propozycje potencjalnych usprawnień, w tym czy separacja funkcjonalna TP potencjalnie mogłaby być środkiem eliminującym zgłoszone problemy oraz jakie elementy separacji są ich zdaniem kluczowe.

Wzór zastosowanej ankiety znajduje się w Załączniku 1 do niniejszego raportu. Należy podkreślić, że w trakcie spotkań pytania zamieszczone we wzorze ankiety były uszczegółowiane bądź uogólniane w zależności od zakresu współpracy pomiędzy danym operatorem a TP.

Ankieta skierowana do TP odbiegała od wersji dyskutowanej z pozostałymi przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. W pierwszej kolejności kierowaliśmy do TP pytania dotyczące problemów, jakich doświadczają OA korzystający z usług hurtowych TP oraz źródeł tych problemów. Następnie TP pytana była o własną ocenę stanu rozwoju rynku i podejmowanych przez nią działań ukierunkowanych na jego przyspieszenie. Dalsze zagadnienia stanowiące treść ankiety dotyczyły identyfikacji barier rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego oraz potencjalnego wpływu podziału funkcjonalnego TP na ten rynek. Wzór zastosowanej ankiety wraz z pełnymi odpowiedziami pisemnymi ze strony TP znajduje się w Załączniku 2.

Po przeprowadzeniu wywiadów konsorcjum dokonało uogólnienia problemów wskazanych przez operatorów. Uogólnienie to zostało wykonane biorąc pod uwagę, czy dany rodzaj problemu jest wskazywany przez kilku operatorów oraz czy dotyczy podobnych sytuacji. Stanowisko TP zostało przedstawione osobno (z wyjątkiem sytuacji, kiedy było ono zbieżne z opiniami innych operatorów).

Wynikiem niniejszego badania jest lista potencjalnych problemów w rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w Polsce na bazie bezpośrednich opinii uczestników tego rynku. Należy zaznaczyć jednak, że opinie te tylko częściowo można obecnie zweryfikować analizując zakres dotychczasowych działań Prezesa UKE (np. postępowania kontrolne, nakładane kary, itp.). **W dużej części informacje uzyskane od operatorów wymagają, aby Prezes UKE potwierdził je w drodze postępowania administracyjnego.**

Jednakże dla potrzeb kolejnych analiz w niniejszym dokumencie konsorcjum założyło, że jest w stanie sformułować rekomendacje warunkowe – zależne od potwierdzenia przez Prezesa UKE problemów wskazywanych przez operatorów.

4.2.8.2 Kluczowe problemy, jakich doświadczają OA korzystając z usług hurtowych TP

W trakcie wywiadów uzyskaliśmy następujące informacje o współpracy z TP w zakresie:

a) WLR:

- Konieczność korzystania z usługi WLR w oparciu o decyzje Prezesa UKE z uwagi na odmowę podpisania umowy ze strony TP – powoduje to przedłużenie procesu uruchomienia usługi WLR dla danego operatora (z uwagi na długość procesu wydania decyzji dla każdego operatora indywidualnie) oraz zwiększa ryzyko związane z możliwością uchylecia decyzji Prezesa UKE przez sąd (i tym samym zaprzestanie świadczenia usługi WLR przez TP dla danego operatora).
- Niewywiązywanie się TP z ustaleń negocjacyjnych – zdaniem operatorów jednym z przykładów takiego zachowania TP jest fakt, że wdrożona przez TP wersja Modelu Wymiany Danych na potrzeby świadczenia usługi WLR różni się od wersji ustalonej w trakcie negocjacji.
- Przepływ informacji między pracownikami sprzedaży detalicznej i hurtowej w TP – ankietowani operatorzy podejrzewają, że w wyniku tego zjawiska sprzedawcy usług detalicznych TP posiadają informacje o abonentach, którzy chcieliby zrezygnować z usług TP na rzecz innego operatora. Operatorzy w trakcie wywiadów podawali przykłady działań typu „winback” stosowanych przez TP wobec abonentów wyrażających chęć rezygnacji z usług TP na rzecz innego operatora świadczącego WLR.
- Odrzuty na gruncie formalnym z uwagi na wykorzystywanie przez TP, zdaniem operatorów, błahych powodów do odrzucenia wniosków (np. błędny adres, brak czytelnego podpisu) lub błędne informacje w systemach TP (np. brak aktualnych danych teledresowych).

W przypadku WLR operatorzy podkreślają, że utrudnienia ze strony TP mają charakter przede wszystkim formalno-prawny, jako że WLR jest usługą, gdzie zagadnienia techniczne są sprawą marginalną.

W opinii ankietowanych operatorów część ze wskazanych powyżej problemów uniemożliwia im stworzenie oferty konkurencyjnej wobec oferty detalicznej TP:

- Z uwagi na korzystanie z WLR jedynie w oparciu o decyzję wydaną przez Prezesa UKE operatorzy nie są w stanie zapewnić abonentom wszystkich usług, jakie zapewnia TP swoim abonentom, bowiem aktualnie wprowadzona wersja WLR jest wersją podstawową i nie obejmuje niektórych usług (np. usług realizowanych przez platformy IN, usługa *voicemail*).
- Z uwagi na wysoki odsetek odrzutów zamówień na WLR przyszli klienci operatorów proszeni są (niekiedy kilkakrotnie) o ponowne wypełnianie formularzy zamówienia na usługę, co w opinii respondentów wpływa negatywnie na ich wizerunek w oczach klientów, a niekiedy wręcz prowadzi do rezygnacji klienta z ich usług. To zjawisko prowadzi dodatkowo do wyższych kosztów pozyskania klienta z uwagi na konieczność ponownej obsługi zamówień lub nawet powtarzania procesu pozyskania danego klienta.

b) BSA:

- Opóźnienia na etapach przygotowywania przez TP oferty, negocjacji oraz podpisywania umowy – operatorzy podkreślają częsty brak osób decyzyjnych ze strony TP na spotkaniach negocjacyjnych oraz długie terminy oczekiwania na odpowiedzi ze strony TP na wnioski operatorów (najprawdopodobniej ze względu na długie procedury akceptacyjne w TP). W rezultacie realizacja każdego z etapów trwa ok. 3-4 miesiące.
- Opóźnienia w uruchamianiu usługi – operatorzy podkreślają długi okres pomiędzy podpisaniem umowy a fizycznym uruchomieniem usługi, doszukując się źródeł tego problemu w długotrwałych procesach dostosowawczych sieci po stronie TP, w tym również opóźnienia działań inwestycyjnych ze strony TP w odpowiedzi na prognozy składane przez operatorów odnośnie wolumenu przyszłych zamówień i ich parametrów.
- Proponowanie przez TP zapisów umów niezgodnych z ofertą ramową na BSA / narzucanie przez TP warunków współpracy – zdaniem operatorów częstą praktyką TP jest wybiórcze traktowanie zapisów ofert ramowych oraz interpretowanie wszelkich niejasności i ewentualnych luk na korzyść TP. Jako przykłady takich zachowań podają m.in.: brak zapisów w umowie na temat inspekcji technicznych, wymaganie przez TP czytelnego podpisu pod wnioskiem abonenta o rezygnację z usług.
- Niska jakość informacji dostarczanych przez TP przed i w trakcie uruchamiania usług międzyoperatorskich i abonenckich – w opinii operatorów na definicję „niskiej jakości informacji” składają się następujące zjawiska:
 - opóźnienia w przekazywaniu informacji – np. opóźnienia w informowaniu operatorów o negatywnej weryfikacji formalnej bądź technicznej zamówień na BSA (w trakcie wywiadów ankietowani operatorzy przekazali informacje, według których skala opóźnień w przekazywaniu informacji może osiągać następujący poziom: tylko 1% informacji o negatywnej weryfikacji formalnej przekazanych w terminie, 62% - o negatywnej weryfikacji technicznej i 78% - o aktywacji; pozostałe informacje przekazywane z opóźnieniem sięgającym w skrajnym przypadku ponad 10 dni roboczych);
 - błędne informacje – np. błędne zakresy numeracji dla PDU, błędne informacje przekazywane po wywiadzie technicznym (informacje o warunkach technicznych są opracowywane na podstawie danych z systemów paszportyzacji i mogą się różnić od faktycznej sytuacji „w terenie”), błędy na fakturach za usługi hurtowe;
 - brak informacji – np. brak informacji na temat pozytywnej weryfikacji formalnej i technicznej złożonych zamówień na BSA, brak informacji o tym, czy na danym łączu można realizować usługę BSA o konkretnych parametrach przed faktycznym złożeniem zamówienia (brak informacji o stanie sieci TP).
- Według ankietowanych operatorów niska jakość informacji może być wynikiem kilku zjawisk – np. braku aktualnych informacji w systemach TP, korzystaniu przez TP z kilku baz danych (między którymi występują różnice) na te same potrzeby.

- Wykorzystywanie przez TP, zdaniem operatorów, błahych powodów do odrzucania zamówień na BSA – niemal wszyscy ankietowani operatorzy akcentują problem z odrzutami zamówień na BSA w wyniku negatywnej weryfikacji formalnej (np. różnice w formacie danych teleadresowych) bądź technicznej (według statystyk ankietowanych operatorów skala odrzutów może sięgać 15% zamówień w przypadku negatywnej weryfikacji formalnej, a 22% - w przypadku negatywnej weryfikacji technicznej). Ich zdaniem TP celowo ustanawia standardy wypełniania wniosków na usługę BSA bez wcześniejszego informowania o tym operatorów. Część odrzutów formalnych wynikać może również z nieaktualnych baz danych abonenckich w TP. W trakcie spotkań operatorzy wysuwali podejrzenia stosowania przez TP różnych baz danych do weryfikowania wniosków na WLR i BSA – na co wskazywać może różnica w odsetku odrzutów formalnych na WLR (max. kilka procent) i BSA (do kilkudziesięciu procent).
- Niewywiązywanie się TP z zapisów podpisanych umów – na poparcie tej tezy operatorzy odwołują się np. do niedotrzymywania przez TP terminów realizacji zamówień na BSA, nieterminowej obsługi awarii i usterek, realizacji zamówień według wytycznych z Modelu Wymiany Danych niezgodnych z podpisaną umową na BSA.
- Brak przejrzystości procesów realizowanych po stronie TP – operatorzy zwracają uwagę na brak możliwości zweryfikowania informacji przekazywanych przez TP z uwagi na brak informacji na temat przebiegu procesu uzyskiwania tych informacji. Wśród przykładów obszarów, gdzie szczególnie znaczący jest brak przejrzystości, operatorzy wskazują: proces ustalania kosztorysów na potrzeby rozbudowy PDU, proces kreowania i wykorzystywania VP dla danego klienta na DSLAM (według jednego z ankietowanych operatorów TP sztucznie kreuje VP dla danego klienta na DSLAM, gdzie jest już wykreowane VP – powoduje to szybsze „zapełnienie” danego PDU, na którym możliwe jest wykreowanie max 255 VP, a tym samym wyższe koszty po stronie operatorów), proces generowania faktur (operatorzy akcentują brak specyfikacji faktury przesyłanej przez TP, która umożliwiłaby przyporządkowanie faktury do konkretnego abonenta danego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego). Zdaniem operatorów taki stan może prowadzić do ponoszenia przez nich kosztów wyższych niż uzasadnione przy jednoczesnym braku możliwości ich zweryfikowania. Brak przejrzystości procesów dotyczy również współpracy między TP a pozostałymi podmiotami z Grupy TP.
- Mało sprawna obsługa zamówień, zleceń naprawy usterek i reklamacji – zdaniem ankietowanych operatorów proces składania zamówień jest skomplikowany i brak jego pełnej automatyzacji. Ponadto, zdaniem operatorów TP nie przekazuje informacji o statusie realizacji zlecenia naprawy oraz usuwa awarie z dużym opóźnieniem. Niektórzy operatorzy wskazują również na sytuacje odmowy uznania reklamacji zgłaszanych przez ich klientów detalicznych, bądź sytuacje, w których nawet po interwencji TP usługa nadal nie działa poprawnie.
- Nierówne traktowanie zamówień na usługi neostrada i Orange Freedom w stosunku do zamówień na BSA od innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych:
 - Operatorzy powołują się na przykłady sytuacji, w których ich zamówienia na usługę BSA o konkretnych parametrach na danym łączu zostało odrzucone przez TP z uwagi na brak możliwości technicznych, po czym na tym samym łączu TP aktywowała

detaliczną usługę dostępu do Internetu o takich parametrach, o jakie wnioskował wcześniej inny operator. Operatorzy domniemają, że albo TP przekazuje błędne informacje i niezasadnie odrzuca wnioski o BSA na danym łączu, albo dla własnych klientów detalicznych jest w stanie inaczej zestawić łącze, by świadczyć daną usługę o wymaganych przez klienta parametrach (możliwość niedostępna dla innych operatorów).

- Nierówny dostęp do informacji – np. pracownicy sprzedaży detalicznej TP posiadają informacje na temat terminu wygaśnięcia umowy abonenckiej i są w stanie przedstawić abonentowi nową ofertę w odpowiednim terminie, tj. niepowodującym dodatkowych kosztów dla abonenta z tytułu wypowiedzenia umowy. Natomiast operatorzy korzystający z BSA nie posiadają takiej informacji, co utrudnia im sprzedaż usług detalicznych.
- Operatorzy nie posiadają rzetelnych informacji o możliwościach technicznych łącza do uruchomienia na nim BSA aż do czasu weryfikacji przez TP złożonego zamówienia na usługę – zdaniem ankietowanych dostęp do takich informacji z wyprzedzeniem (tj. przed złożeniem zamówienia) posiada PTK Centertel (jako dowód jeden z operatorów wskazał na przypadki zidentyfikowanych linii abonenckich, na których zgodnie z informacjami ogólnymi posiadanymi przez niego można zrealizować usługę BSA, a które według danych na stronach internetowych TP i PTK Centertel nie umożliwiają realizacji usługi opartej o ADSL).
- Dodatkowo na potrzeby sprzedaży własnych usług detalicznych TP w ramach transmisji ADSL zapewnia dwa odrębne kanały logiczne VCI w tym samym medium dla klienta detalicznego, co pozwala na świadczenie usług dodatkowych takich jak IPTV i VoD, podczas gdy możliwość taka nie jest oferowana pozostałym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, którym udostępniany jest wyłącznie jeden kanał VCI (przez co nie są oni w stanie przedstawić swoim klientom oferty konkurencyjnej do oferty detalicznej TP).
- Niesymetryczność obowiązków wynikających z ofert ramowych – ankietowani operatorzy podkreślają np. brak symetrii w zakresie obowiązków składania prognoz, tzn. operatorzy zobowiązani są do przedstawiania TP prognoz co do wolumenu zamówień na usługę BSA, podczas gdy w ich opinii prognozy te nie znajdują odzwierciedlenia w działaniach inwestycyjnych TP. Skutkiem takiej sytuacji są opóźnienia przy uruchamianiu usługi BSA (jako że TP musi poczynić pewne inwestycje, np. w rozbudowę PDU, sal kolokacyjnych etc.). Ponadto operatorzy zobowiązani są do informowania TP o rezygnacji klientów z usług TP na ich rzecz (co stwarza możliwości działań typu „winback” ze strony TP), podczas gdy TP nie przysyła potwierdzeń w przypadku „odzyskania” klientów. Taka sytuacja skutkuje stanem, w którym operator nie otrzymuje potwierdzenia o rezygnacji potencjalnego klienta, a jednocześnie usługa dla tego klienta nie jest aktywowana u tego operatora – z czym mogą wiązać się skutki prawne (np. klient potencjalnie może wnioskować o odszkodowanie od operatora z uwagi na brak aktywizacji usługi).

Zgłoszone przez operatorów problemy powodują przede wszystkim opóźnienia w realizacji usług hurtowych i w konsekwencji usług detalicznych tychże operatorów, ale również mogą

prowadzić do wyższych kosztów utopionych¹⁴⁰ po stronie tych operatorów. Wynika to z faktu, iż operatorzy ponoszą koszty pozyskania klienta, który z różnych powodów (np. odrzuty formalne bądź techniczne ze strony TP) nie może mieć aktywowanej usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu przez danego operatora. Brak dostępu do informacji (np. na temat pozytywnej weryfikacji formalnej czy terminu wygaśnięcia umowy abonenckiej z TP), jak również opóźnienia po stronie TP w przesyłaniu informacji (np. na temat negatywnej weryfikacji technicznej) i błędy w tych informacjach (np. na temat możliwości świadczenia usługi BSA na danym łączu), prowadzą do tego, że operatorzy ponoszą koszty sprzedaży nie mając wcześniejszej możliwości sprawdzenia możliwości jej realizacji.

Według jednego z operatorów problemem jest również zapis oferty ramowej ograniczający częstotliwość składania zamówień na PDU lub modyfikację PDU dla każdego PDU do jednego zamówienia w ciągu 3 miesięcy. Zapis ten powoduje, że wszelkie zmiany (np. dokupienie dodatkowego portu czy zamiana łącza dzierżawionego od TP na tańsze połączenie sieci w trybie połączenia liniowego do danego DSLAM) następują z opóźnieniem.

Jeden z operatorów objętych ankietą wskazał również, że TP oferuje swoim klientom detalicznym dodatkowe przywileje z tytułu zakupu usługi dostępu do Internetu (nie wliczone w cenę detaliczną, a więc nie podlegające zasadzie *retail minus* określającej stawkę BSA) - np. kupony rabatowe do punktów TP, darmowe programy komputerowe - obniża to cenę efektywną neostrady, bez konsekwencji dla stawki BSA. Zdaniem tego przedsiębiorcy jest to praktyka ukierunkowana de facto na uniknięcie obowiązków regulacyjnych.

Kilku ankietowanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych wskazywało dodatkową praktykę TP również ukierunkowaną na uniknięcie obowiązków regulacyjnych polegającą na przesuwaniu sprzedaży produktów detalicznych mających swój odpowiednik w ofercie hurtowej do innego podmiotu z Grupy TP. Operatorzy powoływali się na przykład oferty Orange Freedom, która świadczona jest przez PTK Centertel w oparciu o usługę hurtową BSA. W ich opinii częścią kosztów z tytułu świadczenia BSA dla PTK Centertel jest obciążana TP, a nie PTK Centertel, w rezultacie czego PTK Centertel jest w stanie oferować usługę Orange Freedom po niższej cenie niż pozostali przedsiębiorcy telekomunikacyjni (mimo że płaci taką samą stawkę za BSA co pozostali operatorzy).

c) LLU:

- Opóźnienia na etapie przygotowywania oferty przez TP, w trakcie negocjacji oraz przy podpisywaniu umowy przez TP – operatorzy akcentują długotrwałe procedury akceptacyjne po stronie TP oraz długie terminy oczekiwania na odpowiedzi ze strony TP na ich wnioski.
- Niska jakość informacji przekazywanych przez TP – operatorzy zgłaszają zastrzeżenia odnośnie wiarygodności danych na temat łącz abonenckich (np. w trakcie wywiadów z operatorami przekazane zostały informacje, z których wynika, że porównując bazę abonentów OA z informacjami ogólnymi na temat numerów abonenckich przedstawionych przez TP, można stwierdzić, że wśród danych przekazanych przez TP brakuje nawet 38%

¹⁴⁰ Koszty utopione (ang. *sunk costs*) ponoszone są przez operatorów w związku z wejściem na rynek, a których nie można odzyskać przy wycofaniu się operatora z działalności. Zaliczyć można do nich również koszty poniesione w związku z pozyskaniem klienta, który jednak w końcowym etapie nie zdecydował się na skorzystanie z usług danego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego.

abonentów OA) oraz formę, w jakiej TP przekazuje informacje (np. plik .pdf utrudniający korzystanie z danych, zamiast pliku .xls). Niska jakość informacji dotyczy również braku przejrzystości kosztorysów na rozbudowę sal kolokacyjnych (np. koszty przygotowania PDK¹⁴¹, koszty instalacji splitterów, koszty instalacji kabla korespondencyjnego – wg kosztorysu bez specyfikacji). Operatorzy podkreślają również brak dostępu do informacji o sieci miejscowej (prawdopodobnie ze względu na brak takiej informacji w systemach paszportyzacji po stronie TP), m.in. o parametrach łączy abonenckich, co jest kluczowym czynnikiem oceny możliwości świadczenia usług *triple play*.

- Proponowanie przez TP zapisów umowy niezgodnych z ofertą ramową na LLU / narzucanie przez TP warunków współpracy – wśród przykładów obrazujących to zjawisko operatorzy wskazują m.in.: nieoferowanie przez TP powierzchni dedykowanej pomimo takiego zapisu w ofercie ramowej, budowę sal kolokacyjnych przez TP przy każdym zamówieniu usługi LLU przez operatora (co powoduje wyższe koszty po stronie operatora oraz opóźnienia w uruchomieniu usługi), specyfikacja przez TP parametrów szaf w salach kolokacyjnych skutkująca wyższymi kosztami po stronie operatora oraz przerwami w świadczeniu usług detalicznych z uwagi na konieczność rearanżacji sprzętu, wytyczne ograniczające instalację elementów sprzętowych w centralach TP, odmienny zakres informacji ogólnych od wykazu z oferty ramowej, brak zapisów odnośnie inspekcji technicznej w umowie z TP pomimo zapisów ich uwzględnienia w ofercie ramowej.

Z punktu widzenia świadczenia usług detalicznych w oparciu o LLU istotny jest dostęp do kanalizacji kablowej – w chwili obecnej zdaniem respondentów TP narzuca warunki współpracy w tym zakresie ograniczając możliwości instalacji sprzętu w jej kanalizacji kablowej – operator ma możliwość umieszczenia kabla w ciągach kanalizacyjnych TP, ale instalacja np. mufy kablowej czy stelaża wymaga wybudowania przez tego operatora odrębnej studni kanalizacyjnej.

Ograniczone inwestycje operatorów w rozwój usług detalicznych na bazie LLU są tylko w części efektem zgłaszanych przez nich w trakcie spotkań problemów. Jako kluczowe czynniki hamujące inwestycje operatorzy wskazują: poziom stawek LLU (zwłaszcza w relacji do innych usług hurtowych – WLR i BSA) oraz koszty dodatkowych inwestycji narzuconych przez TP (wynikających np. z konieczności ponoszenia kosztów budowy nowej sali kolokacyjnej przy każdym zamówieniu na PDK czy budowy własnych studni kanalizacyjnych na potrzeby instalacji niezbędnego sprzętu) powodujące nieopłacalność świadczenia usług w oparciu o obecną ofertę ramową LLU. Istotny obszar ryzyka stanowią również utrudnienia formalno-prawne stosowane przez TP oraz brak rzetelnych informacji o paszportyzacji sieci TP, które powodują niepewność co do warunków współpracy z TP.

d) łączenia sieci (interkonektu):

- Opóźnienia ze strony TP na etapie przygotowywania oferty, w trakcie negocjacji oraz przy podpisywaniu umowy.

¹⁴¹ PDK – Powierzchnia do celów Kolokacji; zgodnie z ofertą ramową o dostępie do lokalnej pętli abonenckiej obejmuje salę kolokacyjną lub powierzchnię dedykowaną.

- Odmowa podpisania przez TP umowy o rozliczeniach według PSI – korzystanie z rozliczeń według PSI dostępne dla operatorów jedynie w drodze wydania decyzji przez Prezesa UKE – wiąże się to z ryzykiem wynikającym z możliwości uchylecia decyzji Prezesa UKE.
- Proponowanie przez TP zapisów umowy niezgodnych z ofertą ramową RIO / narzucanie przez TP warunków współpracy – w ankiecie operatorzy odnosili się do konkretnych przykładów w tym zakresie, m.in.: proponowanych przez TP wyższych stawek PSI niż wynika to z oferty ramowej, zmiana przez TP definicji PSI, wymaganie przez TP budowy 49 punktów styku przez innych operatorów celem zapewnienia realizacji zakańczania połączeń we wszystkich strefach numeracji w sieci danego operatora (skutkiem czego operator ponosi wyższe koszty budowy punktów styku albo nie jest w stanie zaoferować swoim klientom detalicznym oferty konkurencyjnej wobec oferty detalicznej TP), proponowanie nowej umowy interkonektowej na bazie nowej oferty RIO 2008, ale bez zapisów odnośnie usługi WLR (zdaniem operatorów TP dąży do utrzymania stanu rzeczy, w którym operatorzy korzystają z WLR jedynie w oparciu o decyzje Prezesa UKE, licząc, że decyzje te zostaną uchylone), brak propozycji ze strony TP warunków alternatywnych w przypadku kosztownego i długotrwałego procesu budowy danego PS.
- Nierówny dostęp do informacji – operatorzy zgłaszają brak możliwości wprowadzenia zlecenia na CPS dla danego klienta bez uzgodnienia z opiekunem tego klienta po stronie TP. Często powoduje to przedstawienie przez TP nowej oferty detalicznej takiemu abonentowi i jego rezygnację z usług danego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego.
- Oferowanie przez TP stawek hurtowych de facto wyższych niż ceny detaliczne – np. stawka detaliczna TP może być niższa niż koszty rozpoczęcia i zakończenia połączenia w sieci TP, a po stronie operatora leży jeszcze koszt tranzytu tego połączenia we własnej sieci.

W opinii ankietowanych operatorów jedyną drogą eliminacji wyżej wymienionych problemów są interwencje operatorów w UKE, ale postępowania prowadzone przez Urząd są długotrwałe, co może powodować opóźnienia w uruchamianiu usług detalicznych przez operatorów. Stąd w większości przypadków operatorzy przyjmują narzucane przez TP warunki współpracy.

e) dzierżawy łączy

Większość ankietowanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych korzysta z dzierżawy łączy TP tylko w ograniczonym zakresie, tj. w tych lokalizacjach, gdzie brak jest możliwości skorzystania z łączy dzierżawionych innych operatorów. Głównym powodem rezygnacji z tej usługi TP jest zdaniem respondentów poziom opłat (tylko jeden z operatorów wskazuje na ich komercyjny charakter). Biorąc pod uwagę, że na rynku dzierżawy łączy OA posiadają łącznie 60% udziału rynkowego, a jednocześnie ankietowani OA nie wskazują kluczowych problemów w zakresie usługi dzierżawy łączy, można stwierdzić, że operatorzy nie doświadczają większych utrudnień w korzystaniu z łączy dzierżawionych.

Jeden z OA stwierdził, że nie ma żadnych większych problemów w korzystaniu z usług TP w zakresie łączy dzierżawionych.

f) wymiany ruchu internetowego:

Zdaniem ankietowanych operatorów TP nadużywa swojej dominującej pozycji w zakresie wymiany ruchu internetowego – krajowi operatorzy telekomunikacyjni poza TP zezwalają na wymianę ruchu internetowego między sobą na zasadzie „peeringu”, podczas gdy TP stosuje wobec nich wysokie stawki za tę usługę (uzasadniane niesymetrycznością ruchu wymienianego między TP a danym przedsiębiorcą telekomunikacyjnym). Zdaniem operatorów skutkuje to koniecznością ponoszenia opłat przez nich zarówno za ruch własnych klientów do sieci zasobów internetowych w sieci TP, jak i klientów TP kierujących ruch do ich sieci. Kwoty płacone za IP Tranzyt są na tyle znaczące, że mogą stanowić przeszkodę w finansowaniu inwestycji w innych obszarach.

4.2.8.3 Podsumowanie wyników raportu Audytela

Z raportu firmy Audytel przeprowadzonego na zlecenie UKE w terminie marzec-czerwiec 2008 r. wśród odbiorców usług hurtowych TP wynika, że OA oceniają wszystkie usługi hurtowe świadczone przez TP jako niespełniające ich oczekiwań, przy czym najniżej ocenione zostały usługi LLU (średnia ocen 2,2 w skali 1-5) i BSA (średnia ocen 2,4 w skali 1-5).

W przypadku usługi LLU operatorzy alternatywni napotykają problemy na każdym etapie jej uruchamiania – począwszy od braku dostępu do informacji niezbędnych do zamówienia LLU, poprzez utrudnienia ze strony TP w udostępnianiu kolokacji, a na świadczeniu usług detalicznych w oparciu o LLU skończywszy. Z kolei BSA oceniana jest nisko głównie ze względu na problemy z przyjmowaniem zamówień przez TP, uruchamianiem tej usługi oraz rozliczaniem kosztów jej świadczenia przez TP.

Operatorzy relatywnie lepiej oceniają usługi hurtowe o dłuższej historii funkcjonowania na rynku. Wnioski z raportu Audytela sugerują, że wynika to m.in. z wypracowywania z czasem efektywniejszych procedur i dostosowywania umów z TP. OA negatywnie oceniają natomiast czas, jaki potrzebny jest na faktycznie efektywne wykorzystanie ofert ramowych (OR).

W poniższej tabeli przedstawiono podsumowanie ocen współpracy OA z TP na podstawie raportu Audytela.

Tabela 14. Ocena współpracy z TP przez odbiorców usług hurtowych

Obszar oceny	Podsumowanie oceny OA
Ocena ofert ramowych	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zdaniem OA oferty ramowe w niskim stopniu pozwalają na skuteczną konkurencję z TP na rynku detalicznym i tylko w średnim stopniu ułatwiają zakup usług hurtowych od TP. Najniżej w obu kategoriach oceniana jest oferta LLU (2 i odpowiednio 3 w skali 1-5); ▪ Zdaniem OA, zapisy OR są mało precyzyjne, co stwarza możliwości dla TP do wprowadzania do zawieranych umów dodatkowych „obwarowań”. Pod względem zgodności świadczonych usług hurtowych TP z OR, najlepiej oceniane jest RIO, a najgorzej – oferty BSA i LLU. ▪ Relatywnie wysoka ocena realnego poziomu dostępności usług hurtowych i abonenckich w ramach oferty RIO, WLR (za wyjątkiem pełnej wersji WLR, której aktualnie brak na rynku), łączy dzierżawionych, BSA i dostępu do kanalizacji. Jednak w przypadku wszystkich tych usług

Obszar oceny	Podsumowanie oceny OA
	<p>hurtowych bardzo nisko oceniana jest dostępność usługi kolokacji. Usługi w zakresie LLU (w tym kolokacja) oceniane za praktycznie niedostępne.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ OA niezadowoleni ze współpracy z TP w zakresie uruchamiania usług hurtowych opisanych w OR – największe zastrzeżenia wobec przedłużających się procedur negocjacyjnych i braku dostępu do wiarygodnych danych dotyczących możliwości uruchomienia usługi na łączu abonenckim. ▪ W obszarze odbiorów technicznych oraz możliwości rozbudowy usług detalicznych na bazie ofert hurtowych relatywnie wysoko oceniana jest oferta LLU, a najniżej – oferta na łącza dzierżawione. ▪ Pozytywna ocena uruchamiania usług abonenckich w oparciu o OR tylko w przypadku RIO i WLR. Problemy przy pozostałych ofertach dotyczą m.in. procedur składania zamówień i rezygnacji z nich (w drodze papierowych dokumentów), jakości przeprowadzanych wywiadów technicznych oraz odrzutów zamówień.
<p>Ocena efektywności i poufności kontaktów z osobami odpowiedzialnymi w TP za kontakty handlowe</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Negatywne opinie OA na temat możliwości i efektywności prowadzenia kontaktów handlowych z TP. Główne problemy – brak osób decyzyjnych ze strony TP w trakcie negocjacji oraz nadmierna biurokracja i formalizm TP. ▪ Zdaniem OA, brak możliwości osiągnięcia warunków handlowych i operacyjnych lepszych niż przewidziane w OR w odniesieniu do wszystkich usług hurtowych TP (relatywnie największa „elastyczność” TP obserwowana dla umów na łącza dzierżawione – średnia ocena 1,38 w skali 1-5). ▪ Alternatywne kanały kontaktów z pracownikami TP wykorzystywane przez OA głównie w odniesieniu do usług hurtowych o najkrótszej historii funkcjonowania na rynku, tj. LLU i BSA. Zdaniem OA bez tych kontaktów zawarcie umów z TP byłoby znacznie utrudnione bądź długotrwałe. ▪ Bardzo nisko oceniona chęć TP do stworzenia (lub udostępnienia) systemów IT oraz systemów monitoringu – największe zastrzeżenia wobec systemów IT wspierających LLU i dzierżawę łącz (oceny poniżej 1,5 w skali 1-5). Zdaniem OA problemy te mogą wynikać z błędów w systemie paszportyzacji TP. ▪ Niska ocena woli TP do inwestowania w sale kolokacyjne na potrzeby każdej z usług hurtowych (oceny poniżej 2 w skali 1-5) oraz do poprawiania dostępności kanalizacji (w tym budowa nowej i dostęp do kanalizacji pierwotnej) – największe problemy w odniesieniu do LLU i dzierżawy kanalizacji. ▪ Zdaniem OA, brak woli TP do inwestowania w rozbudowę (i budowę) fizycznych punktów styku oraz zwiększania liczby dostępnych miejsc na PG i dostępnych portów DSLAM (najniższe oceny we wszystkich wskazanych obszarach dla usługi LLU). ▪ Operatorzy niezadowoleni z istniejących rozwiązań zabezpieczających ich przed rezultatami konfliktu interesów w TP w postaci działań typu „winback” (zwłaszcza w odniesieniu do usług WLR i BSA).

Obszar oceny	Podsumowanie oceny OA
Przejrzystość i dostępność do informacji	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bardzo niska ocena jakości i aktualności dostępnych informacji, zwłaszcza w odniesieniu do LLU i BSA (ocena 1,6 i 2,4 w skali 1-5). ▪ Bardzo niska ocena efektywności kanałów komunikacyjnych (za wyjątkiem poczty elektronicznej ocenionej na 4 w skali 1-5).
Szybkość i efektywność uruchamiania usług hurtowych oraz ogólna ocena jakości usługi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zdaniem OA, terminy uruchamiania usług hurtowych znacząco dłuższe od gwarantowanych w OR w przypadku LLU (ocena zgodności terminów z zapisami oferty ramowej – 1,7 w skali 1-5). ▪ Operatorzy niezadowoleni z wywiadów technicznych, zwłaszcza w odniesieniu do usług WLR i LLU. Powyżej przeciętnej oceniane wywiady techniczne dla usługi LLU i RIO. ▪ Zdaniem OA, TP nie wywiązuje się z terminów przeprowadzenia rozbudowy infrastruktury (i budowy nowej) w odniesieniu do wszystkich usług - najniższa ocena dla LLU i dzierżawy łączy (2 w skali 1-5). ▪ Zdaniem OA, największy odsetek nieuzasadnionych odmów świadczenia danego typu usługi w odniesieniu do LLU i BSA (oceny poniżej 2,5 w skali 1-5). ▪ Niska ocena alternatywnych rozwiązań przedstawianych przez TP w przypadku braku możliwości technicznych do świadczenia typowej usługi – najniższe oceny dla BSA i LLU (oceny poniżej 1,7 w skali 1-5). ▪ Ogólna ocena jakości usługi najwyższa dla RIO (3,6 w skali 1-5), najniższa – dla LLU (2,5 w skali 1-5), głównie z uwagi na ograniczony dostęp do informacji niezbędnych do zamówienia usługi i problemy z kolokacją.
Szybkość i efektywność uruchamiania usług abonenckich oraz ogólna ocena jakości usługi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wysoko oceniana efektywność uruchamiania usług w oparciu o WLR i RIO, najniżej – w oparciu o BSA. ▪ Najniższe oceny odnośnie terminowości w przypadku modyfikacji już uruchomionych usług, zmiany adresu użytkownika i przeprowadzania wywiadów technicznych dla usług WLR i BSA (oceny poniżej 2,5 w skali 1-5). ▪ Mała przejrzystość kryteriów odmowy uruchomienia usługi w oparciu o BSA (zdaniem OA, brak obiektywizmu TP) – ocena 1,75 w skali 1-5. ▪ Ogólna ocena jakości usługi najwyższa dla RIO (3,6 w skali 1-5), najniższa dla LLU (1,5 w skali 1-5), głównie z uwagi na ograniczony dostęp do informacji niezbędnych do zamówienia usługi.

Źródło: Audytytel „Raport. Badanie odbiorców usług hurtowych TP dla Urzędu Komunikacji Elektronicznej”, 15 czerwca 2008 r.

4.2.8.4 Informacje uzyskane od TP

W opinii TP przyczyny problemów, jakich doświadczają mogą OA korzystający z usług hurtowych TP, są następujące:

- Występują różnice w interpretacji praw i obowiązków wynikających z ofert ramowych, decyzji Prezesa UKE i umów między TP i OA – np. w zakresie definicji kabla

korespondencyjnego (TP wprowadza rozróżnienie kabla korespondencyjnego na: kabel korespondencyjny 100 parowy, kabel korespondencyjny operatora korzystającego i kabel korespondencyjny do lokalizacji wyniesionej) czy kwestii wprowadzania do umów zapisów odnoszących się do możliwości przeprowadzania inspekcji w celu weryfikacji odmów TP na wnioski OA związane z realizacją dostępu (wg TP załącznik do rozporządzenia określającego zakres oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym odnosi się tylko do „przedstawienia warunków przeprowadzenia przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych korzystających wglądu do miejsc kolokacyjnych oraz miejsc, gdzie kolokacji odmówiono”).

- Nieprecyzyjne zapisy ofert ramowych i decyzji Prezesa UKE – zdaniem TP oferty ramowe i decyzje Prezesa UKE pozwalają na dowolną interpretację, w związku z czym TP uszczegóławia zapisy umów (np. w przypadku PSI – w zakresie zasad regulujących postępowanie w przypadku skierowania przez OA na wiązki PSI ruchu niedozwolonego).
- TP potwierdza, iż wszelkie nieścisłości w dokumentach regulacyjnych lub braki, które mogą narazić TP na szkodę lub stratę, są interpretowane przez TP na jej korzyść. Według TP wynika to jednak z konieczności zabezpieczenia interesów inwestorów TP, a nie celowych działań dyskryminacyjnych wobec OA.
- Brak uwzględnienia przez Prezesa UKE uwarunkowań fizycznej wykonalności obowiązków regulacyjnych nakładanych na TP – z uwagi na brak konsultacji rynkowych z TP tryb wprowadzania ofert ramowych i decyzji Prezesa UKE nie uwzględnia skali nakładów finansowych i zaangażowania czasowego ze strony TP na wdrożenie określonych obowiązków (np. w zakresie zmian w systemach IT TP na potrzeby realizacji danej usługi hurtowej). Przykładowo, w opinii TP decyzja Prezesa UKE dotycząca obowiązków regulacyjnych na rynku dostępu do pętli abonenckiej nie uwzględniała również uwarunkowań w sieci TP oraz możliwości technicznych firmy. Czynniki mogą powodować sytuację braku możliwości zrealizowania w pełni wytycznych Prezesa UKE przez TP.
- Sprzeczność między dążeniami TP do ujednoczenia procesów a oczekiwaniami poszczególnych OA w zakresie kształtu tych procesów – w opinii TP operatorzy alternatywni oczekują dostosowania procesów realizacji usług hurtowych do ich indywidualnych potrzeb, podczas gdy TP realizując politykę równego traktowania wszystkich podmiotów proponuje ujednoczony proces dostarczania i obsługi hurtowych dla wszystkich OA.
- Brak „wysiłku negocjacyjnego” ze strony OA – zdaniem TP operatorzy alternatywni zamiast przystąpić do negocjacji z TP korzystają z gotowych decyzji Prezesa UKE.

Stanowisko TP dotyczy również działań przez nią podejmowanych w celu eliminacji ewentualnych problemów, jakich doświadczać mogą OA. Wśród tych działań można wymienić następujące:

- Automatyzacja procesów dostarczania i obsługi usług hurtowych w celu minimalizacji opóźnień;
- Wprowadzanie projektu JDF (jakość danych fizycznych), którego celem jest poprawa jakości informacji ogólnych wykorzystywanych przy świadczeniu przez TP usługi BSA;

- Warsztaty z operatorami w celu opracowania jednolitych rozwiązań w zakresie zasad świadczenia BSA dla wszystkich OA – warsztaty miały na celu określenie definicji zagadnień z oferty ramowej lub umów między TP a OA, które były mało precyzyjnie określone lub zdefiniowane w sposób sprzeczny (zakres diskutowanych zagadnień dotyczył m.in. ujednoczenia formularzy zamówień oraz oświadczeń, procedur eskalacji, przygotowania dla operatorów skryptów komunikacji z abonentem OA);
- Cotygodniowe telekonferencje między TP a OA (w razie potrzeby również spotkania robocze) ukierunkowane na rozwiązywanie bieżących problemów we współpracy posprzedażowej.

W przedstawionym przez TP materiale odnośnie problemów OA w korzystaniu z usług hurtowych TP (zamieszczonym w Załączniku 3) TP przedstawia swoje stanowisko również odnośnie dwóch dodatkowych kwestii związanych z dostępem do informacji:

- TP twierdzi, iż informacje przekazywane OA korzystającym z usług hurtowych TP są przekazywane z systemów informatycznych obsługujących całą strukturę TP (w tym sprzedaż detaliczną TP), a więc źródło danych dla OA i samej TP jest takie samo;
- Zdaniem TP, przepływ informacji między sprzedażą hurtową i detaliczną TP odbywa się w ramach standardowej procedury akceptacji ofert detalicznych przez sprzedaż hurtową (co wynika z konieczności weryfikacji, czy głosowe usługi detaliczne nie są oferowane poniżej kosztów TP określonych ofertami ramowymi RIO, oraz w celu odwzorowania oferty detalicznej neostrada tp na rynku hurtowym w postaci odpowiedniej opcji BSA).

4.2.8.5 **Podsumowanie**

Na podstawie ankiet przeprowadzonych przez konsorcjum wśród wybranych OA i badania przeprowadzonego przez Audytel wśród odbiorców usług hurtowych **można stwierdzić, że większość zgłaszanych przez OA problemów powtarza się dla wszystkich usług hurtowych.** Operatorzy korzystający z usług hurtowych TP **szczególnie nisko oceniają efektywne korzystanie z usług hurtowych o najkrótszej historii funkcjonowania na rynku.** W odniesieniu do usług hurtowych stosunkowo „starszych” na rynku OA relatywnie lepiej oceniają ich funkcjonowanie, co jest wynikiem m.in. wypracowanych z czasem efektywniejszych procedur ich świadczenia przez TP oraz dostosowywaniem umów z TP.

W związku z powyższym można stwierdzić, że występowanie problemów w korzystaniu z poszczególnych usług hurtowych przez OA jest w dużej części z czasem eliminowane, ale jest to proces długotrwały. Kolejne usługi hurtowe wprowadzane przez TP powodują, że proces ten powtarza się.

Uogólniając, do głównych utrudnień stosowanych przez TP, jakie wymieniają OA, należy zaliczyć:

- Odmowa podpisania umów przez TP na warunkach określonych w OR – powoduje to konieczność wnioskowania przez operatorów o wydanie decyzji przez Prezesa UKE, co jest procesem długotrwałym, dodatkowo występuje ryzyko uchylecia tych decyzji po ich

zaskarżeniu przez TP. W celu realizacji usług detalicznych w oparciu o usługi hurtowe operatorzy zmuszeni są akceptować warunki TP.

- Wykorzystywanie przez TP luk i nieścisłości w OR i decyzjach Prezesa UKE, jak również interpretowanie ich zapisów na własną korzyść.
- Opóźnienia po stronie TP na każdym etapie świadczenia usługi hurtowej (począwszy od przygotowania przez TP oferty/umowy, poprzez proces negocjacji, pozyskiwania informacji od TP, uruchamiania usług międzyoperatorskich i abonenckich, obsługę posprzedażną, na rozliczeniach skończywszy).
- Niska jakość informacji przekazywanych przez TP zarówno w odniesieniu do informacji o warunkach technicznych, jak i ekonomicznych, determinujących decyzję o inwestycjach przedsiębiorców telekomunikacyjnych.
- Brak przejrzystości procesów realizowanych przez TP, co uniemożliwia weryfikację m.in. poprawności ich funkcjonowania (w zakresie wypełniania obowiązku niedyskryminacji), wiarygodności informacji i kalkulacji kosztów dostarczanych przez TP, zasad współpracy w Grupie TP.
- Przepływ informacji między pracownikami sprzedaży detalicznej i hurtowej TP, stwarzający preferencyjne warunki dla sprzedaży detalicznej TP w konkurowaniu z innymi przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi.
- Podejrzenie operatorów odnośnie stwarzania przez TP preferencyjnych warunków dla własnej sprzedaży detalicznej wobec warunków oferowanych pozostałym operatorom telekomunikacyjnym, co znajduje odzwierciedlenie w odmiennych procesach świadczenia usług na potrzeby sprzedaży detalicznej i hurtowej czy nierówności w dostępie do informacji pracowników sprzedaży detalicznej i operatorów korzystających z usług hurtowych TP.

Występowanie powyższych działań „obstrukcyjnych” ze strony TP i przepływu informacji w Grupie TP w odniesieniu do wszystkich usług hurtowych świadczonych przez TP prowadzi do nieefektywnego korzystania z pełnej oferty hurtowej TP i utrudnia lub uniemożliwia OA efektywne konkurowanie z TP na rynku detalicznym.

Dotychczasowe działania regulacyjne zmierzają do eliminacji tych działań, ale nie eliminują postawy antykonkurencyjnej TP będącej ich źródłem.

Jak wskazują ankietowani OA, występuje szereg drobnych problemów ze strony TP, których skala nie kwalifikuje ich do wnioskowania do Prezesa UKE o przeprowadzenie kontroli czy wydanie decyzji, ale których wolumen skutkuje poważnym utrudnieniem dla OA w konkurowaniu z TP na rynku detalicznym.

4.2.9 Bariery w rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w Polsce

Niniejszy rozdział zawiera analizę barier rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego pod kątem występowania barier o charakterze trwałym. W poniższej analizie zostaną wykorzystane wnioski dotyczące następujących obszarów:

- Stan rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce – na podstawie analizy stanu i tempa rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego sformułowane zostały wnioski o jego niedostatecznym poziomie rozwoju, który wynika z występowania szeregu barier. Bariery te utrudniają bądź uniemożliwiają OA w pełni efektywne konkurowanie z TP na rynku detalicznym.
- Problemy OA w korzystaniu z usług hurtowych TP – na podstawie przeprowadzonych wywiadów oraz wyników badania odbiorców usług hurtowych TP przeprowadzonego przez Audytel sformułowane zostały wnioski o nieefektywnym korzystaniu przez OA z usług hurtowych TP i utrudnionym konkurowaniu OA z TP na rynku detalicznym. Utrudnione warunki konkurowania OA potencjalnie mogą wynikać z działań obstrukcyjnych TP i przepływu informacji w Grupie TP, będących efektem antykonkurencyjnej postawy TP.

Każda ze zidentyfikowanych barier została opisana pod kątem jej przejawów, skutków, jakie powoduje dla rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce, oraz jej rodzaju (prawna/ekonomiczna/strukturalna).

W poniższej tabeli przedstawiono listę zidentyfikowanych barier rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce wraz z podsumowaniem jej opisu.

Tabela 15. Podsumowanie zidentyfikowanych barier rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce

Nazwa bariery	Podsumowanie opisu
Działania obstrukcyjne ze strony TP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bariera strukturalna w postaci działań TP utrudniających korzystanie OA z niektórych usług hurtowych. Źródłem tej bariery może być postawa antykonkurencyjna TP wynikająca z integracji pionowej. ▪ Bariera ta prowadzi do braku możliwości w pełni efektywnego konkurowania OA z TP na rynku detalicznym z uwagi na niższą jakość ofert detalicznych OA wobec TP, wysokie koszty OA korzystania z usług hurtowych TP oraz wysokie ryzyko biznesowe po stronie OA.
Przepływ informacji w Grupie TP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bariera behawioralna w postaci wymiany informacji w Grupie TP utrudniających OA w pełni efektywne konkurowanie z TP na rynku detalicznym. ▪ Źródłem tej bariery może być postawa antykonkurencyjna TP wynikająca z konfliktu interesów w TP.
Relacje cenowe usług hurtowych	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bariera ekonomiczna przejawiająca się w bardziej opłacalnym korzystaniu przez OA z usług odsprzedaży (WLR i BSA) zamiast usług wymagających większych nakładów inwestycyjnych po stronie OA (LLU). ▪ Bariera ta prowadzi do braku rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury.

Nazwa bariery	Podsumowanie opisu
Ryzyko związane z działalnością OA na bazie decyzji administracyjnych	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bariera strukturalno-prawna, której źródłem są z jednej strony postawa antykonkurencyjna TP, a z drugiej – niedoskonałość polskiego systemu prawnego. ▪ Skutkuje podwyższonym ryzykiem OA w korzystaniu z usług hurtowych TP z uwagi na nietrwałość obowiązywania decyzji Prezesa UKE (które mogą zostać uchylone).
Nieatrakcyjność inwestycji wspierających rozwój konkurencji na bazie infrastruktury	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bariera strukturalno-ekonomiczna przejawiająca się w braku motywacji po stronie OA do korzystania z usług hurtowych wymagających po stronie OA większych nakładów inwestycyjnych. Jej źródłem są zarówno uwarunkowania ekonomiczne (relacje cenowe usług hurtowych), niska jakość infrastruktury telekomunikacyjnej, jak i działania obstrukcyjne TP.
Niska jakość infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bariera strukturalna polegająca na braku technicznych możliwości oferowania zaawansowanych usług telekomunikacyjnych.

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Poniżej przedstawiono szczegółowy opis i klasyfikację każdej ze zidentyfikowanych barier w rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce.

4.2.9.1 **Działania obstrukcyjne ze strony TP**

Istota bariery

Zgodnie z opinią OA przedstawionych w rozdziale 4.2.8, wielu z nich doświadcza w trakcie korzystania z usług hurtowych TP szeregu problemów wynikających z antykonkurencyjnej postawy TP. Operatorzy twierdzą, że problemy te mają charakter powszechny, tzn. podobne problemy występują często i to w odniesieniu do więcej niż jednej usługi, a w niektórych przypadkach w odniesieniu do wielu usług TP. Zdaniem OA postawa ta objawia się w szczególności w następujących działaniach:

- Odmowa zawierania umów na warunkach określonych w ofertach ramowych – OA są zmuszani do korzystania z usług hurtowych w oparciu o decyzje wydawane przez Prezesa UKE (np. wszyscy operatorzy korzystają z rozliczeń ruchu interkonektowego według PSI na bazie decyzji wydanych przez Prezesa UKE; podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do usługi WLR), bądź do zawierania umów na warunkach narzuconych przez TP;
- Wykorzystywanie przez TP luk i nieścisłości w ofertach ramowych i decyzjach Prezesa UKE, jak również interpretowanie ich zapisów w sposób korzystny dla TP (np. oferowanie dzierżawy kanalizacji tylko w odniesieniu do ciągów kanalizacyjnych, z wyłączeniem studzienek);
- Opóźnianie uruchomienia świadczenia usług detalicznych przez OA poprzez działania blokujące ze strony TP, na różnych etapach świadczenia usług hurtowych, począwszy od negocjacji z TP, poprzez podpisywanie umów międzyoperatorskich, uruchamianie usług

hurtowych i detalicznych, na rozliczeniach skończywszy (np. samo podpisywanie umowy jest zdaniem OA przedłużone przez TP do 3-4 miesięcy);

- Opóźnienia, błędy lub braki w informacjach przekazanych przez TP na potrzeby uruchamiania usług detalicznych przez OA - w trakcie wywiadów jeden z OA przedstawił informacje, że w terminie wynikającym z umowy przekazywanych jest:
 - 1% informacji o negatywnej weryfikacji formalnej zamówienia na BSA;,
 - 62% informacji o negatywnej weryfikacji technicznej zamówienia na BSA;
 - 78% informacji o aktywacji usługi BSA;

Ankietowani operatorzy na podstawie własnych doświadczeń twierdzą, że błędy w informacjach ogólnych mogą dotyczyć 38% abonentów znajdujących się w bazach OA, a nieujętych w bazie numerów abonenckich TP.

- Brak transparentności procesów realizowanych przez TP (w tym w zakresie ustalania kosztorysów na budowę sal kolokacyjnych czy w zakresie współpracy między podmiotami z Grupy TP);
- Dyskryminowanie operatorów korzystających z usług hurtowych na rzecz sprzedaży detalicznej TP np.:
 - przekazywanie przez sprzedaż hurtową TP informacji o klientach, na łączach których OA chce świadczyć usługi detaliczne w oparciu o WLR czy BSA, do sprzedaży detalicznej TP, która podejmuje wówczas działania typu „winback”;
 - odmowa ze strony TP realizacji zamówienia na daną opcję BSA na danym łączu abonenckim uzasadniana brakiem możliwości technicznych tego łącza, podczas gdy usługa detaliczna o takich parametrach jak zamówienia na BSA jest realizowana na tym łączu przez TP.

Skutki występowania bariery

Poniżej podsumowano, w jaki sposób działania obstrukcyjne ze strony TP wpływają zdaniem OA na warunki ich funkcjonowania:

- **Pogarszanie jakości oferty OA, a w konsekwencji ograniczanie konkurencyjności tej oferty** – w rezultacie utrudniania w uruchamianiu przez OA konkurencyjnych ofert na rynku detalicznym w zakresie następujących elementów:
 - Jakość oferowanej usługi – np. w wyniku odmowy ze strony TP odnośnie zrealizowania zamówienia na daną opcję BSA z uwagi na brak możliwości technicznych łącza OA nie są w stanie zapewnić użytkownikom pożądanej przepustowości łącza, podczas gdy zdaniem operatorów alternatywnych TP jest w stanie inaczej zestawić łącza na potrzeby własnej sprzedaży detalicznej tak, aby usługę o takich parametrach uruchomić własnym abonentom;

- Termin wprowadzenia usługi na rynek – OA z opóźnieniem wprowadzają swoje usługi detaliczne, co wynika z opóźnień po stronie TP wywołanych m.in.
 - przedłużającymi się negocjacjami z TP;
 - zwlekaniem przez TP z podpisaniem umowy z OA;
 - budowaniem przez TP nowych sal kolokacyjnych – przy zamówieniach na LLU TP odmawia ulokowania sprzętu OA w istniejących salach kolokacyjnych argumentując swoją odmowę brakiem miejsca w istniejących pomieszczeniach i jako alternatywę przedstawia harmonogram i koszty budowy nowych sal (TP nie oferuje powierzchni dedykowanej);
 - zbyt późnym podejmowaniem inwestycji przez TP w odpowiedzi na prognozy zamówień składane przez OA;
 - odmową podpisania umowy przez TP i wynikającą z tego koniecznością zwrócenia się OA do Prezesa UKE o wydanie odpowiedniej decyzji (co jest procesem długotrwałym).
- **Powodowanie niepotrzebnych wyższych kosztów po stronie OA** – wynikające m.in. z następujących działań obstrukcyjnych po stronie TP:
 - Odrzucanie zamówień na BSA z błahych powodów (np. format adresu). Powoduje to po stronie OA konieczność ponownego kontaktu z klientem i obsługi zamówienia, a czasem nawet powtarzania procesu pozyskiwania klienta;
 - Opóźnione przekazywanie informacji o negatywnej weryfikacji zamówień na usługi hurtowe. Powoduje to dodatkowe koszty sprzedaży po stronie OA (brak informacji o negatywnej weryfikacji jest interpretowany jako przyjęcie zamówienia przez TP, co skutkuje uruchomieniem procesu dostarczenia klientowi sprzętu przez OA na potrzeby korzystania z usługi – koszty z tego tytułu nie zawsze są możliwe do odzyskania, np. koszty kuriera);
 - Udzielanie przez TP informacji o możliwościach technicznych łącza dopiero po złożeniu zamówienia na usługę hurtową na tym łączu, co powoduje po stronie OA dodatkowe koszty sprzedaży w przypadku późniejszej negatywnej weryfikacji (OA nie posiada informacji o możliwości zrealizowania danej usługi hurtowej na danym łączu abonenckim do czasu złożenia zamówienia usługi na tym łączu);
 - Nieoferowanie przez TP powierzchni dedykowanej, a budowanie sal kolokacyjnych przy zamówieniach na LLU, co powoduje dodatkowe koszty inwestycyjne po stronie OA;
 - Nieuzasadnione narzucanie przez TP wytycznych w zakresie rodzaju i parametrów sprzętu, jaki można zainstalować w salach kolokacyjnych, co powoduje zdaniem OA dodatkowe koszty inwestycyjne (bowiem nie mogą skorzystać z własnych dostawców sprzętu, ale zmuszeni są nabywać sprzęt „narzucany” im przez TP);

- Odmowy ze strony TP możliwości instalowania sprzętu OA w studzienkach kanalizacyjnych TP i wynikająca z tego konieczność budowy własnych studzienek, co powoduje po stronie OA dodatkowe koszty inwestycyjne.
- **Zwiększanie ryzyka biznesowego dla OA, związanego z inwestowaniem w niepewnych warunkach rynkowych** – wynikające zdaniem OA z następujących działań obstrukcyjnych po stronie TP:
 - Odmowa podpisania umowy przez TP i wynikająca z tego konieczność zwrócenia się OA do Prezesa UKE o wydanie decyzji, która może zostać uchylona i wówczas całkowicie uniemożliwi OA korzystanie z usług TP;
 - „Subiektywne interpretowanie” przez TP zapisów umów, ofert ramowych i decyzji Prezesa UKE (np. oferowanie dzierżawy kanalizacji tylko w odniesieniu do ciągów kanalizacyjnych, z wyłączeniem studzienek), co powoduje ryzyko np. odmiennego świadczenia usług przez TP niż to wynika z zapisów umowy, oferty czy decyzji, a to z kolei stwarza sytuację niepewności odnośnie faktycznej realizacji zapisów tych dokumentów;
 - Nieprzedstawianie przez TP szczegółowych kosztorysów, powodujące niepewność po stronie OA odnośnie poziomu inwestycji pod usługi hurtowe;
 - Przedstawianie przez TP niekompletnych lub błędnych informacji o stanie sieci (w tym parametrów łączy), powodujące po stronie OA niepewność odnośnie możliwości realizowania usług hurtowych na łączach abonenckich (w tym usługi *triple play*).

Przeprowadzona analiza opinii OA wskazuje, że działania obstrukcyjne ze strony TP powodują, że OA nie są w stanie działać w pełni efektywnie na rynku detalicznym z uwagi na:

- **Brak możliwości zaoferowania usług w pełni konkurencyjnych wobec oferty TP (pod względem jakości i terminu wprowadzenia oferty na rynek);**
- **Wyższe koszty w zakresie inwestycji i sprzedaży; oraz**
- **Podwyższone ryzyko biznesowe funkcjonowania w niepewnych warunkach rynkowych.**

Powyższe działania obstrukcyjne TP należy uznać za barierę rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w Polsce.

Rodzaj bariery

Możliwość stosowania działań obstrukcyjnych przez TP i tym samym uniemożliwianie bądź utrudnianie przez TP wejścia lub funkcjonowania na detalicznym rynku telekomunikacyjnym innym operatorom wynika z faktu posiadania przez TP zasobów infrastrukturalnych, do których inni operatorzy nie mają dostępu na takich samych zasadach jak TP. W związku z tym w

zakresie nieobjętym precyzyjnymi zapisami regulacji TP ma możliwość narzucać OA własne warunki, na jakich świadczyć będzie dostęp do swojej infrastruktury.

Czynnik posiadania dostępu do kluczowych zasobów, które nie są na podobnych zasadach dostępne dla innych przedsiębiorców pozwala na stwierdzenie, że działania obstrukcyjne TP stanowią barierą rozwoju rynku o charakterze strukturalnym¹⁴².

Z drugiej strony, uwzględniając przejawy działań obstrukcyjnych ze strony TP w postaci wskazanych powyżej praktyk można stwierdzić, że działania obstrukcyjne TP stanowią barierę o charakterze behawioralnym¹⁴³, bowiem dotyczą konkretnych zachowań TP na rynku hurtowym.

4.2.9.2 **Przepływ informacji w Grupie TP**

Istota bariery

Operatorzy, wśród których przeprowadzona została ankieta (opinie zamieszczone w rozdziale 4.2.8), zwracają uwagę na potencjalny przepływ informacji w ramach Grupy TP i wynikający z niego nierówny dostęp do informacji dla TP i OA, skutkujący dla OA utrudnieniami w konkurowaniu. Zastrzeżenia OA odnoszą się do tych informacji, których wymiana nie jest niezbędna dla realizacji zadań poszczególnych jednostek organizacyjnych czy podmiotów w ramach Grupy TP¹⁴⁴, a które narażają OA na szereg problemów w konkurowaniu (problemy te wskazywane są poniżej).

Zdaniem OA w Grupie TP ma miejsce przepływ informacji umożliwiający TP podejmowanie opisanych w poprzednim punkcie działań obstrukcyjnych ze strony TP. Wymiana informacji, w opinii OA, występuje w dwóch obszarach:

- Przepływ informacji między pracownikami sprzedaży detalicznej i hurtowej TP dotyczących informacji udostępnianych sprzedaży hurtowej TP przez OA – przejawiający się zdaniem OA m.in. w przekazywaniu następujących informacji pracownikom sprzedaży detalicznej przez pracowników sprzedaży hurtowej:
 - Informacje o klientach pozyskiwanych przez OA (w oparciu o zamówienia OA na usługi hurtowe na konkretnych łączach abonenckich); oraz

¹⁴² Bariera strukturalna wejścia na dany rynek właściwy istnieje, jeśli przedsiębiorcy telekomunikacyjni już obecni na tym rynku posiadają lub mają uprzywilejowany dostęp do kluczowych zasobów albo aktywów, które nie są dostępne na podobnych zasadach dla potencjalnych nowych przedsiębiorców chcących wejść na ten rynek (zgodnie z uzasadnieniem decyzji Prezesa UKE o nałożeniu obowiązków regulacyjnych na TP jako podmiotu o znaczącej pozycji rynkowej na rynku dostępu do lokalnej pętli abonenckiej z dnia 26 czerwca 2007 r.)

¹⁴³ Bariera behawioralna wejścia na dany rynek właściwy wynika z działań przedsiębiorców już obecnych na tym rynku (zgodnie z uzasadnieniem decyzji Prezesa UKE o nałożeniu obowiązków regulacyjnych na TP jako podmiotu o znaczącej pozycji rynkowej na rynku dostępu do lokalnej pętli abonenckiej z dnia 26 czerwca 2007 r.)

¹⁴⁴ W ramach TP istnieje bowiem również przepływ informacji między sprzedażą hurtową a detaliczną niezbędny z punktu widzenia realizacji zapisów ofert ramowych czy decyzji Prezesa UKE (np. konieczność przekazywania informacji o ofertach detalicznych neostrada tp ze sprzedaży detalicznej do sprzedaży hurtowej w celu odwzorowania przez sprzedaż hurtową odpowiadających opcji BSA na rynku hurtowym).

- Informacje o planowanych inwestycjach OA w konkretnych lokalizacjach (w oparciu o wnioski OA o kolokację na potrzeby LLU).
- Przepływ informacji między podmiotami w Grupie TP – przejawiający się zdaniem OA m.in. w przekazywaniu PTK Centertel następujących informacji:
 - Informacje o klientach pozyskiwanych przez OA (w oparciu o zamówienia OA na usługi hurtowe na konkretnych łączach abonenckich) – są to informacje przekazywane między sprzedawcą hurtową TP a sprzedawcą detaliczną PTK Centertel;
 - Informacje o planowanych inwestycjach OA w konkretnych lokalizacjach (w oparciu o wnioski OA o kolokację na potrzeby LLU) – są to informacje przekazywane między sprzedawcą hurtową TP a sprzedawcą detaliczną PTK Centertel;
 - Informacje o planowanych inwestycjach w rozbudowę sieci przez TP, do których to informacji OA nie mają dostępu – są to informacje przekazywane między sprzedawcą hurtową TP a sprzedawcą detaliczną PTK Centertel; oraz
 - Informacje o warunkach ekonomicznych konkurowania w danej lokalizacji, do których to informacji OA nie mają dostępu – są to informacje przekazywane między sprzedawcą hurtową TP a sprzedawcą detaliczną PTK Centertel (np. dotyczące stanu infrastruktury i tym samym zakresu usług, jakie można realizować na łączach abonenckich na danym obszarze), jak również między sprzedawcą detaliczną TP a sprzedawcą detaliczną PTK Centertel (np. dotyczące ARPU generowanego przez klientów na danym obszarze).

Ankietowani OA podejrzewają, że przepływ wskazanych powyżej informacji w ramach Grupy TP (w tym również między sprzedawcą detaliczną i hurtową TP) może odbywać się w następujący sposób:

- Poprzez korzystanie przez jednostki sprzedaży TP (sprzedaż detaliczna i sprzedaż hurtowa TP) i PTK Centertel z wewnętrznych systemów IT i baz danych w ramach Grupy TP, do których dostępu nie posiadają OA; oraz
- Poprzez prowadzenie sprzedaży usług TP i PTK Centertel w tych samych lokalizacjach (część OA wskazuje również, że sprzedaż usług TP i PTK Centertel prowadzona jest przez tych samych pracowników).

W ramach weryfikacji faktycznego występowania przepływu informacji w Grupie TP, utrudniającego warunki konkurowania OA z podmiotami z Grupy TP, przeprowadzone zostało postępowanie antymonopolowe przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta¹⁴⁵. Postępowanie, wszczęte na wniosek dwóch operatorów komórkowych (Polkomtel i PTC) przeciwko TP S.A. i PTK Centertel, dotyczyło naruszenia zakazu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, poprzez wspólne ustalanie bądź występowanie przez TP i PTK Centertel do klientów biznesowych z ofertą handlową, która uzależniała przyznanie korzystniejszych (niż zawarte w cennikach obu operatorów) warunków współpracy od podpisania umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych zarówno przez TP, jak i PTK Centertel. Prezes UOKiK umorzył sprawę stwierdzając, że ze względu na brak

¹⁴⁵ Decyzja Prezesa UOKiK nr DOK – 34/07 z dnia 14 marca 2007 r.

swobody i niezależności po stronie PTK Centertel w zakresie przystępowania do porozumień antykonkurencyjnych, stanowiących przedmiot postępowania, działania TP i PTK Centertel nie mogą zostać zakwalifikowane jako porozumienie ograniczające konkurencję w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji¹⁴⁶. Ów brak swobody i niezależności po stronie PTK Centertel wynika, zdaniem Prezesa UOKiK, przede wszystkim z faktu posiadania przez TP 100% udziałów w spółce PTK Centertel i tym samym możliwości wywierania wpływu przez TP na działania biznesowe PTK Centertel. W decyzji o umorzeniu postępowania antymonopolowego zostało potwierdzone, że TP posiada decydujący wpływ na skład osobowy organów PTK Centertel i w konsekwencji na prowadzoną przez PTK Centertel politykę. Wskazano również na konkretne działania potwierdzające powyższą tezę, takie jak, np. przygotowywanie przez TP szczegółowych analiz rynkowych i strategii dla członków Grupy TP (w tym PTK Centertel) czy powierzanie pracownikom TP kontaktu w imieniu całej Grupy TP z kluczowymi klientami (w tym klientami PTK Centertel). Niemniej jednak jak orzekł Prezes UOKiK działania takie nie mogą być zakwalifikowane jako porozumienie ograniczające konkurencję, ale jako działania zdeterminowane powiązaniem kapitałowymi.

Skutki występowania bariery

Przedstawione powyżej zjawisko przepływu informacji w ramach grupy TP, które nie są niezbędne z punktu widzenia realizowania funkcji świadczenia usług przez poszczególne jednostki wewnętrzne TP czy podmioty z Grupy TP, oddziałuje zdaniem OA na warunki ich funkcjonowania na rynku w następujący sposób:

- **Zmniejszanie bazy potencjalnych klientów dla OA** poprzez działania typu „winback” ze strony sprzedaży detalicznej TP – chodzi o działania typu „winback” ze strony TP skierowane do grupy klientów zainteresowanych ofertami usług detalicznych OA (głównie opartych na WLR i BSA). Zdaniem OA zjawisko typu „winback” jest w tym przypadku wynikiem przekazywania sprzedaży detalicznej TP przez sprzedaż hurtową TP informacji o łączach abonenckich, na które OA złożyli zamówienia o świadczenie przez TP usług hurtowych.
- **Blokowanie rozwoju terytorialnego ofert OA** poprzez działania wyprzedzające sprzedaży detalicznej TP czy PTK Centertel na tych obszarach, gdzie OA składają wnioski o kolokację na potrzeby LLU. W opinii OA działania wyprzedzające, polegające głównie na przedstawianiu przez sprzedaż detaliczną TP i PTK Centertel atrakcyjnych ofert abonentom wstępnie zainteresowanych ofertą OA, są możliwe dzięki przekazywaniu sprzedaży detalicznej TP i PTK Centertel informacji o planowanych inwestycjach OA przez sprzedaż hurtową TP. Zdaniem OA sytuacja ta prowadzi do utrzymania *status quo* na danym obszarze w postaci ograniczonego wyboru dostawcy usług telekomunikacyjnych.
- **Pogarszanie jakości ofert OA** w zakresie terminu wprowadzaniu na rynek ofert detalicznych OA w stosunku do ofert detalicznych TP i PTK Centertel – zdaniem OA taka sytuacja wynika z przekazywania przez jednostki wewnętrzne TP sprzedaży detalicznej TP i PTK Centertel informacji o planowanych inwestycjach w rozbudowę czy modernizację sieci (umożliwiającej świadczenia innowacyjnych usług), podczas gdy OA informowani są o tych działaniach inwestycyjnych TP z opóźnieniem.

¹⁴⁶ Decyzja Prezesa UOKiK nr DOK – 34/07 z dnia 14 marca 2007 r.

- **Powodowanie niepotrzebnych wyższych kosztów po stronie OA** – zdaniem OA ponoszą oni wyższe koszty po stronie sprzedaży niż PTK Centertel, co wynika z częstych negatywnych weryfikacji technicznych zamówień na BSA (w trakcie wywiadów OA wskazywali, że poziom odrzutów z powodu braku możliwości technicznych na łączu abonenckim sięga 22% zamówień), co z kolei wiąże się z faktem nieposiadania przez OA informacji o stanie sieci (w tym parametrach łącz abonenckich) przed złożeniem zamówienia, a dostęp do których z wyprzedzeniem posiada PTK Centertel (dla OA oznacza to, że najpierw muszą pozyskać klienta, złożyć zamówienia na BSA i dopiero otrzymują informację od sprzedaży hurtowej TP, czy na wskazanym łączu abonenckim dana opcja BSA jest możliwa do zrealizowania, podczas gdy PTK Centertel, zdaniem OA, ma możliwość najpierw sprawdzić możliwości techniczne danego łącza abonenckiego i dopiero potem rozpocząć proces pozyskania klienta).

Przeprowadzona analiza opinii OA wskazuje, że wskazane powyżej zjawisko przepływu informacji w ramach Grupy TP powoduje, że OA nie są w stanie działać w pełni efektywnie na rynku detalicznym z uwagi na brak możliwości konkutowania na równych zasadach ze sprzedażą detaliczną TP i PTK Centertel. Na brak tych możliwości składają się:

- **Odbieranie potencjalnych klientów OA przez sprzedaż detaliczną TP jeszcze przed aktywacją usługi na łączu abonenckim;**
- **Blokowanie przez TP rozwoju terytorialnego ofert detalicznych OA;**
- **Pogarszanie jakości tych ofert (w aspekcie terminu wprowadzania na rynek detaliczny) oraz powodowanie wyższych kosztów sprzedaży po stronie OA.**

Występowanie w Grupie TP zjawiska przepływu informacji pozwalających na podejmowanie przez TP działań obstrukcyjnych należy uznać za barierę rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w Polsce.

Rodzaj bariery

Uwzględniając, że opisane powyżej zjawisko przepływu informacji wynika z faktu posiadania przez podmioty z Grupy TP uprzywilejowanego dostępu do informacji w systemach IT i bazach danych TP, niedostępnych dla pozostałych przedsiębiorców telekomunikacyjnych na tych samych zasadach, można uznać je za barierę o charakterze strukturalnym.

4.2.9.3 Relacje cenowe usług hurtowych

Istota bariery

Relacja opłat za usługi hurtowe WLR/BSA/LLU sprzyja budowaniu oferty detalicznej OA na bazie usług WLR i BSA i nie stymuluje ich przejścia na kolejny szczebel tzw. „drabiny inwestycyjnej”, tj. oferowania swoich usług w oparciu o LLU, co na rynku detalicznym przyczynia się do wzrostu konkurencji usługowej, natomiast nie stymuluje konkurencji infrastrukturalnej. Diagnozę tę potwierdziła również większość ankietowanych operatorów. Wskazują oni, że świadczenie własnych usług bazujących na zakupie od TP LLU (usługa, która

wymaga znaczących nakładów inwestycyjnych po stronie OA) jest mniej korzystne niż świadczenie usług polegających na odsprzedaży (WLR i BSA). Na brak właściwych korelacji cenowych pomiędzy usługami WLR/BSA/LLU może wskazywać również porównanie relacji miesięcznych opłat za WLR oraz LLU w Polsce i w innych krajach europejskich (patrz *Tabela 16* poniżej).

Tabela 16. Relacje cenowe pomiędzy opłatami za WLR i LLU

Kraj	Opłata za WLR [EUR/miesiąc]	Opłata za pełny LLU [EUR/miesiąc]	Relacja WLR/pełny LLU
Belgia	12,84	9,29	138%
Dania	11,22	8,61	130%
Francja	11,70	9,29	126%
Hiszpania	11,53	9,72	119%
Holandia	12,88	8,00	161%
Irlandia	18,86	15,68	120%
Polska	5,30	9,55	55%
Szwecja	9,00	8,81	102%
Wielka Brytania	12,26	9,56	128%
Włochy	10,68	7,81	137%

Źródło: Na podstawie 13. raportu implementacyjnego KE oraz Cullen International

Z zestawienia tego wynika, że w analizowanych krajach europejskich usługa WLR jest droższa od usługi LLU, natomiast jedynie w Polsce ta proporcja jest odwrotna i opłata za WLR stanowi 55% opłaty za LLU. Również porównując obowiązujące w Polsce wysokości opłat za WLR (20,05 zł) wraz z opłatą za LLU- dostęp współdzielony (13 zł) do opłaty za LLU – dostęp pełny (36 zł), to okazuje się, że dla OA jest bardziej korzystne zaoferowanie usługi bazującej na WLR od oferowania w całości własnej usługi z wykorzystaniem LLU- dostęp pełny.

Podobnie jest w przypadku zestawienia opłat za WLR + BSA względem usług oferowanych na bazie LLU.

Tabela 17. Zestawienie opłat za BSA – kolorem żółtym wyróżniono warianty, dla których łączna opłata za WLR i BSA jest niższa od kosztów LLU (opłata za LLU + koszty techniczne świadczenia usługi) dla 500 abonentów w węźle

Wariant	Cena neostrady brutto	Cena neostrady netto	Oplata za BSA na poziomie dostępu ATM, w klasie ruchu UBR w technologii ADSL	Oplata za BSA na poziomie dostępu IP zarządzanego w technologii ADSL	Oplata za BSA na poziomie dostępu IP niezarządzanego w technologii ADSL
256 kb/s					
12 mies	47 zł	42 zł	20,18 zł	23,22 zł	32,34 zł
24 mies	42 zł	37 zł	18,03 zł	20,75 zł	28,90 zł
36 mies	37 zł	33 zł	15,88 zł	18,28 zł	25,46 zł
512 kb/s					
12 mies	54 zł	48 zł	23,18 zł	26,68 zł	37,16 zł
24 mies	54 zł	48 zł	23,18 zł	26,68 zł	37,16 zł
1024 kb/s					
12 mies	64 zł	57 zł	27,47 zł	31,62 zł	44,04 zł
24 mies	64 zł	57 zł	27,47 zł	31,62 zł	44,04 zł
2048 kb/s					
12 mies	89 zł	79 zł	38,21 zł	43,97 zł	61,24 zł
24 mies	89 zł	79 zł	38,21 zł	43,97 zł	61,24 zł
6144 kb/s					
12 mies	139 zł	124 zł	59,67 zł	68,67 zł	95,65 zł
24 mies	119 zł	106 zł	51,08 zł	58,79 zł	81,88 zł
36 mies	109 zł	97 zł	46,79 zł	53,85 zł	75,00 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie oferty TP aktualnej na dzień 05.10.2008 oraz decyzji Prezesa UKE nr DHRT-WKO-6042-3/08(34) z dnia 5 maja 2008 r.

Tabela 18. Zestawienie opłat za BSA - kolorem żółtym wyróżniono warianty, dla których łączna opłata za WLR i BSA jest niższa od kosztów LLU (opłata za LLU + koszty techniczne świadczenia usługi) dla 1000 abonentów w węźle

Wariant	Cena neostrady brutto	Cena neostrady netto	Oplata za BSA na poziomie dostępu ATM, w klasie ruchu UBR w technologii ADSL	Oplata za BSA na poziomie dostępu IP zarządzanego w technologii ADSL	Oplata za BSA na poziomie dostępu IP niezarządzanego w technologii ADSL
256 kb/s					
12 mies	47 zł	42 zł	20,18 zł	23,22 zł	32,34 zł
24 mies	42 zł	37 zł	18,03 zł	20,75 zł	28,90 zł
36 mies	37 zł	33 zł	15,88 zł	18,28 zł	25,46 zł

Wariant	Cena neostrady brutto	Cena neostrady netto	Oplata za BSA na poziomie dostępu ATM, w klasie ruchu UBR w technologii ADSL	Oplata za BSA na poziomie dostępu IP zarządzanego w technologii ADSL	Oplata za BSA na poziomie dostępu IP niezarządzanego w technologii ADSL
512 kb/s					
12 mies	54 zł	48 zł	23,18 zł	26,68 zł	37,16 zł
24 mies	54 zł	48 zł	23,18 zł	26,68 zł	37,16 zł
1024 kb/s					
12 mies	64 zł	57 zł	27,47 zł	31,62 zł	44,04 zł
24 mies	64 zł	57 zł	27,47 zł	31,62 zł	44,04 zł
2048 kb/s					
12 mies	89 zł	79 zł	38,21 zł	43,97 zł	61,24 zł
24 mies	89 zł	79 zł	38,21 zł	43,97 zł	61,24 zł
6144 kb/s					
12 mies	139 zł	124 zł	59,67 zł	68,67 zł	95,65 zł
24 mies	119 zł	106 zł	51,08 zł	58,79 zł	81,88 zł
36 mies	109 zł	97 zł	46,79 zł	53,85 zł	75,00 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie oferty TP aktualnej na dzień 05.10.2008 oraz decyzji Prezesa UKE nr DHRT-WKO-6042-3/08(34) z dnia 5 maja 2008 r.

Tabela 19. Zestawienie opłat za BSA - kolorem żółtym wyróżniono warianty, dla których łączna opłata za WLR i BSA jest niższa od kosztów LLU (opłata za LLU + koszty techniczne świadczenia usługi) dla 1500 abonentów w węźle

Wariant	Cena neostrady brutto	Cena neostrady netto	Oplata za BSA na poziomie dostępu ATM, w klasie ruchu UBR w technologii ADSL	Oplata za BSA na poziomie dostępu IP zarządzanego w technologii ADSL	Oplata za BSA na poziomie dostępu IP niezarządzanego w technologii ADSL
256 kb/s					
12 mies	47 zł	42 zł	20,18 zł	23,22 zł	32,34 zł
24 mies	42 zł	37 zł	18,03 zł	20,75 zł	28,90 zł
36 mies	37 zł	33 zł	15,88 zł	18,28 zł	25,46 zł
512 kb/s					
12 mies	54 zł	48 zł	23,18 zł	26,68 zł	37,16 zł
24 mies	54 zł	48 zł	23,18 zł	26,68 zł	37,16 zł
1024 kb/s					
12 mies	64 zł	57 zł	27,47 zł	31,62 zł	44,04 zł
24 mies	64 zł	57 zł	27,47 zł	31,62 zł	44,04 zł
2048 kb/s					
12 mies	89 zł	79 zł	38,21 zł	43,97 zł	61,24 zł
24 mies	89 zł	79 zł	38,21 zł	43,97 zł	61,24 zł
6144 kb/s					
12 mies	139 zł	124 zł	59,67 zł	68,67 zł	95,65 zł
24 mies	119 zł	106 zł	51,08 zł	58,79 zł	81,88 zł
36 mies	109 zł	97 zł	46,79 zł	53,85 zł	75,00 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie oferty TP aktualnej na dzień 05.10.2008 oraz decyzji Prezesa UKE nr DHRT-WKO-6042-3/08(34) z dnia 5 maja 2008 r.

Powyższe tabele przedstawiają opłaty za BSA wyliczone w oparciu o ofertę TP aktualną na dzień 05.10.2008 r. oraz decyzję Prezesa UKE nr DHRT-WKO-6042-3/08(34) z dnia 5 maja 2008 r. Warto przy tej okazji nadmienić, że oferta detaliczna TP ulega zmianom. W ostatnim czasie można zaobserwować, że TP zmniejsza liczbę dostępnych opcji usługi (na przykład nie oferuje zróżnicowania cen w zależności od długości umowy i wycofuje się z ofert na 36 miesięcy), co powoduje, że oferta detaliczna OA na bazie BSA jest również ograniczana.

W powyższych tabelach kolorem żółtym wyróżniono warianty dostępu BSA, dla których łączna opłata razem z opłatą za WLR (20,05 zł) nie przekracza kosztów świadczenia usługi telefonicznej i dostępu do Internetu na bazie LLU (opłata za LLU + koszty techniczne świadczenia usługi). Kolejne tabele obrazują wynik porównań względem kosztów świadczenia usług opartych na LLU, oferowanych odpowiednio dla: 1500, 1000, 500 abonentów w

pojedynczym węźle¹⁴⁷. Koszty świadczenia usług na bazie LLU szczegółowo zostały omówione w rozdziale dotyczącym ekonomicznej analizy kosztów i korzyści z wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP.

Z porównania wynika, że w wielu przypadkach szczególnie o niższych przepływnościach usługi dostępu do Internetu operatorowi bardziej opłaca się korzystać z usług WLR + BSA aniżeli oferowanie usług na bazie LLU. Tendencja ta pogłębia się wraz ze zmniejszaniem się liczby abonentów dołączonych do jednego węzła objętego LLU.

Skutki występowania bariery

Ponieważ z punktu widzenia OA oferowanie swoich usług w oparciu o LLU jest mniej korzystne od świadczenia usług polegających na odsprzedaży (WLR i BSA), nie przejawiają oni zainteresowania inwestycjami w LLU. Może prowadzić to do niekorzystnego zjawiska dla użytkowników końcowych, gdzie rozwijać będzie się jedynie konkurencja w oparciu o usługi oferowane przez TP, nie będzie natomiast różnorodności ofert, będącej wynikiem konkurencji infrastrukturalnej.

Brak właściwych relacji cenowych pomiędzy usługami WLR/BSA/LLU stanowi w Polsce barierę dla rozwoju usług opartych o LLU.

Rodzaj bariery

Brak właściwych korelacji cenowych pomiędzy usługami hurtowymi WLR/BSA/LLU jest barierą ekonomiczną wynikającą z niższej rentowności oferowania usług realizowanych w oparciu o LLU w porównaniu z usługami bazującymi na WLR i BSA. Ponieważ wysokości opłat za usługi hurtowe WLR, BSA i LLU są regulowane, do likwidacji tej bariery niezbędne jest wprowadzenie zmian wysokości opłat za poszczególne usługi, co leży w zakresie kompetencji Regulatora. W związku z tym należy tę barierę zakwalifikować jako barierę przejściową.

4.2.9.4 *Ryzyko związane z działalnością OA na bazie decyzji administracyjnych*

Istota bariery

Jedną z istotnych przeszkód wskazywanych przez ankietowanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych jako źródło zakłócenia rozwoju konkurencji i przyczyna niechęci do inwestycji w usługi była konieczność regulacji rynku w drodze decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa UKE.

Przyczyną takiego stanu rzeczy jest, zdaniem OA, fakt, iż TP nie wykonuje dobrowolnie nałożonych na nią obowiązków regulacyjnych, co przejawia się w:

¹⁴⁷ Nie uwzględniono kosztów technicznych związanych ze świadczeniem usług na bazie BSA, które są różne dla poszczególnych poziomów dostępu. W każdym przypadku są one niższe od analogicznych kosztów w LLU.

- Odmowie wykonywania ofert ramowych w zakresie tych elementów, których TP nie akceptuje – przykładowo usługa PSI z oferty RIO, inspekcja z oferty BRIO oraz RUO, czy informacje ogólne z oferty RUO;
- Przedstawianiu wzorów umów niezgodnych z ofertą ramową bądź wzorami umów załączonymi do tejże oferty ramowej poprzez wprowadzanie rozwiązań gorszych aniżeli warunki wynikające z tychże dokumentów;
- Wprowadzaniu klauzul dodatkowych, które skutkują zastąpieniem warunków umownych zgodnych z ofertą ramową bliżej niesprecyzowanymi warunkami wynikającymi z przyszłych zdarzeń np. zastąpienie obecnych rozliczeń wynikami kalkulacji kosztów TP;
- Interpretowaniu na własną korzyść niejasnych lub nieprecyzyjnych postanowień ofert ramowych lub decyzji Prezesa UKE rozstrzygających spór pomiędzy stronami, np. jeden z operatorów wskazał, iż z definicji usługi BSA w ofercie ramowej TP wyprowadziła obowiązek istnienia w ofercie BSA limitów transferu danych analogicznych dla limitów, jakie TP stosowała wobec własnych użytkowników końcowych.

W konsekwencji operatorzy nie mogą osiągnąć porozumienia z TP są zmuszeni do wystąpienia do Prezesa UKE o wydanie decyzji zastępującej umowę cywilnoprawną. Wydanie takiej decyzji mieści się w granicach kompetencji Prezesa UKE. Zgodnie z Prawem telekomunikacyjnym taka decyzja zastępuje umowę cywilnoprawną. Nie oznacza to jednak pełnej równoważności tego źródła stosunku cywilnoprawnego, gdyż pozycja operatora podejmującego współpracę z TP na mocy warunków określonych w decyzji jest z wielu przyczyn (szerzej opisanych poniżej) gorsza od pozycji operatora podejmującego współpracę na mocy umowy cywilnoprawnej.

Wskazując na tą barierę nie sposób także pominąć faktu, iż jej występowanie wiąże się także z pewnymi ograniczeniami systemu prawnego, który ukształtował ofertę ramową nie jako ofertę w rozumieniu ustawy Kodeks cywilny, gdzie do zawarcia umowy wystarczające byłoby jedynie oświadczenie o jej przyjęciu¹⁴⁸. Polski ustawodawca przyjął odmienne założenie, w którym oferta zawiera zbiór warunków, na jakich winna być zawarta umowa z zastrzeżeniem, iż warunki oferowane operatorowi występującemu o zawarcie takiej umowy nie mogą być gorsze aniżeli warunki określone w tej ofercie. Pomijając fakt niejednoznaczności stwierdzenia: „nie mogą być gorsze niż”¹⁴⁹, należy podkreślić, iż ani Pt, ani system prawa administracyjnego nie przewidziały dostatecznie skutecznych środków egzekucji tych uprawnień prowadząc do sytuacji, w której wobec braku woli TP do zawarcia umowy Prezesowi UKE oraz operatorom przysługują jedynie narzędzia w postaci kar pieniężnych nakładanych na TP (z punktu widzenia operatorów nie zmieniają one ich sytuacji) oraz możliwość ubiegania się o wydanie decyzji, która zastępuje umowę o dostępie telekomunikacyjnym (co wiąże się ze słabościami opisanymi w punkcie poniżej).

¹⁴⁸ Przy czym należy wskazać, iż wprowadzenie takiego rozwiązania także wiązałoby się z pewnymi trudnościami, jak chociażby konieczność nałożenia na TP obowiązku składania takiej oferty do oznaczonego adresata itd.

¹⁴⁹ Niejednoznaczność ta wiąże się przede wszystkim z brakiem kryterium oceny danych warunków tj. czy mają być one obiektywnie gorsze, czy też wystarczy subiektywne przekonanie operatora współpracującego z TP, iż proponowane mu warunki są gorsze aniżeli określone w ofercie ramowej. Dodatkowo kryterium to jest często zawodne w stosunku do warunków niemierzalnych – przykładowo, czy rozszerzenie definicji siły wyższej można uznać za pogorszenie czy poprawienie warunków OA lub czy zmiana właściwości sądu stanowi zmianę korzystną czy niekorzystną dla OA. Jak się wydaje w stosunku do takich postanowień nie można stosować kryterium z tego przepisu.

Innym problem związanym z występowaniem tej bariery jest, w ocenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, przewlekłość postępowań przed Prezesem UKE, które zamiast ustawowych 4 miesięcy trwają o wiele dłużej. Taki stan rzecz jest z jednej strony wynikiem postawy TP, a z drugiej jest także efektem słabości organizacyjnej Prezesa UKE przejawiającej się w dużych ograniczeniach budżetowych powodujących znaczącą fluktuację kadr, a także brak dostatecznie rozbudowanego aparatu administracyjnego, który byłby w stanie obsłużyć tak dużą ilość spraw w ustawowych terminach. Dodatkowo należy wskazać, iż na długotrwałość postępowań wpływ miały także niejednoznaczne postanowienia Pt, których stosowanie na tle określonych stanów faktycznych budziło duże wątpliwości. Problemy rodzą przede wszystkim postanowienia Pt związane z przepisami przejściowymi, obowiązkami w zakresie kosztów, czy postanowienia dotyczące kryteriów, na podstawie których Prezes UKE wydaje decyzje zastępujące umowy. Duże problemy praktyczne wiążą się także ze stosowaniem instytucji autokontroli mającej swoje umocowanie w przepisach Kpc. Działania Prezesa UKE nie ułatwia także często sprzeczne orzecznictwo sądów powszechnych oraz administracyjnych, czego przykładem mogą być chociażby wyroki dotyczące metody cena detaliczna minus.

Skutki występowania bariery

Analizując skutki występowania tej bariery, wskazać należy następujące efekty:

- Ryzyko prowadzenia działalności w oparciu o decyzję administracyjną wiążące się z możliwością utraty tytułu prawnego do korzystania z określonej usługi hurtowej, a w konsekwencji ryzyko zaprzestania świadczenia usług na rzecz użytkowników końcowych (niewywiązania się z umów zawartych z klientami). Powyższe ryzyko związane jest z faktem, iż od wydania decyzji do jej uprawomocnienia może upłynąć nawet kilka lat;
- Ryzyko zmiany warunków określonych w decyzji w toku postępowania odwoławczego od decyzji;
- Wątpliwości co do zakresu kompetencji Prezesa UKE w zakresie kształtowania stosunków cywilnoprawnych, które związane są z ograniczeniami w zakresie władczej ingerencji w treść stosunków gospodarczych oraz wpływaniu na swobodę działalności gospodarczej;
- Opóźnienie we wdrożeniu usługi na skutek długotrwałości procedury prowadzącej do otrzymania decyzji (negocjacje umowy, postępowanie przed Prezesem UKE, konsultacje, wydanie decyzji administracyjnej);
- Utrudnienia w wykonywaniu decyzji związane z wyszukiwaniem przez TP wszelkich niejasności w jej treści, co wiąże się z koniecznością składania wniosków o wyjaśnienie wątpliwości, nieprawidłowym wykonywaniem lub opóźnieniami w jej wdrożeniu;
- Obawy OA do inwestowania w usługi detaliczne oparte na decyzji administracyjnej, która może być uchylona lub zmieniona w toku postępowania odwoławczego;
- Utrudnienia w zmianie warunków wynikających z decyzji, co wiąże się z zasadą trwałości decyzji administracyjnych (dla odmiany umowa może być w każdym czasie zmieniona wolą stron bądź w razie niepowodzenia negocjacji decyzją administracyjną).

Rodzaj bariery

Opisaną powyżej barierę należy sklasyfikować jako z jednej strony barierę prawną związaną z ograniczeniami systemu prawnego, w którym zjawisko regulowania stosunków cywilnoprawnych w drodze decyzji administracyjnych stanowi wyjątek, a tym samym wiąże się z wieloma trudnościami praktycznymi. Z drugiej strony bariera ta zawiera w sobie elementy bariery behawioralnej, ponieważ stopień jej występowania jest w dużej mierze związany z podejściem TP do wykonywania przez nią obowiązków regulacyjnych.

4.2.9.5 Niska jakość infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce

Istota bariery

Rozległą infrastrukturę sieci dostępowej znajdującą się pod kontrolą¹⁵⁰ TP można określić jako trudną do powielenia – zarówno pod względem technicznym, jak i ekonomicznym. Prawo telekomunikacyjne uznaje brak technicznej i ekonomicznej zasadności budowy alternatywnej infrastruktury telekomunikacyjnej za jedno z kryteriów określenia znaczącej pozycji rynkowej operatora, sprawującego kontrolę nad tą infrastrukturą. W uzasadnieniu decyzji Prezesa UKE z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie wyznaczenia TP jako podmiotu o znaczącej pozycji rynkowej na krajowym rynku świadczenia usługi dostępu do pętli i podpętli abonenckiej i nałożenia na TP obowiązków regulacyjnych na tym rynku, Prezes UKE stwierdził, po przeprowadzeniu analizy ówczesnego rynku 11, że TP w latach 2002-2005 posiadała kontrolę nad trudną do powielenia infrastrukturą telekomunikacyjną. Biorąc pod uwagę długi czas trwania ewentualnej budowy alternatywnej infrastruktury Prezes UKE sformułował wniosek, że do końca 2009 r. sytuacja w zakresie posiadania infrastruktury telekomunikacyjnej na rynku właściwym (wówczas rynek 11) nie ulegnie zmianie.

Trudności w powielaniu przez OA infrastruktury sieci dostępowej TP mogą wynikać z następujących czynników¹⁵¹:

- Wysokie koszty budowy alternatywnej infrastruktury (z których ok. 75% stanowią koszty infrastruktury kablowej, w tym największą ich częścią są koszty prac ziemnych, a nie koszty kabli telekomunikacyjnych);
- Fizyczne i techniczne parametry sieci, takie jak jej wielkość i geograficzne rozmieszczenie elementów sieci (w tym rozmieszczenie i liczba punktów fizycznego dostępu do sieci oraz ich techniczne parametry) powodujące konieczność poniesienia dużych nakładów inwestycyjnych związanych z powieleniem istniejącej infrastruktury OZ;

¹⁵⁰ Kontrola nad infrastrukturą może dotyczyć: własności, posiadania, wykorzystywania lub wpływu na infrastrukturę (zgodnie z uzasadnieniem do decyzji Prezesa UKE z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie wyznaczenia TP jako podmiotu o znaczącej pozycji rynkowej na krajowym rynku świadczenia usługi dostępu do pętli i podpętli abonenckiej i nałożenia na TP obowiązków regulacyjnych na tym rynku).

¹⁵¹ Zgodnie z uzasadnieniem do decyzji Prezesa UKE z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie wyznaczenia TP jako podmiotu o znaczącej pozycji rynkowej na krajowym rynku świadczenia usługi dostępu do pętli i podpętli abonenckiej i nałożenia na TP obowiązków regulacyjnych na tym rynku).

- Strukturalne i prawne ograniczenia istniejące na rynku, w tym głównie przepisy regulujące budowę infrastruktury telekomunikacyjnej, ochronę środowiska i inne związane (patrz rozdz. 4.4.1).

Powyższe bariery budowy alternatywnej infrastruktury sieciowej powodują wzrost zainteresowania OA wykorzystaniem istniejącej infrastruktury OZ w zakresie uzyskania dostępu do abonentów tej sieci. Powodzenie planów rynkowych OA w zakresie skłonienia abonentów do korzystania z oferty OA zależy od konkurencyjności tej oferty zarówno cenowej, jak i jakościowej. W przypadku oferowania usług telefonii głosowej ich cena jest jedynym dostępnym instrumentem efektywnego konkurowania przez OA ze względu na fakt, że nie mają możliwości poprawy parametrów jakościowych tej usługi (świadczonej na tych samych telefonicznych liniach abonenckich). W przypadku oferowania usług transmisji danych konkurencyjność ofert może natomiast być budowana w oparciu o parametry cyfrowych urządzeń transmisyjnych instalowanych przez OA na łączach abonenckich (pozyskiwanych w trybie LLU). Instalowanie urządzeń o większych szybkościach transmisji daje szansę oferowania, obok usług telefonicznych (np. w technologii VoIP), dostępu do różnorodnych usług komunikacji elektronicznej, w tym dostępu do sieci Internet (poczta elektroniczna i inne usługi dostępne w sieci, wymiana i ściąganie plików elektronicznych, przeglądanie stron WWW), dostęp do usług multimedialnych (VoD, IP TV) czy telewizja strumieniowa o rozdzielczości standardowej SDTV lub wysokiej HDTV on-line. W poniższej tabeli przedstawiono wymagane szybkości transmisji w zależności od rodzajów usług oferowanych w sieciach dostępowych.

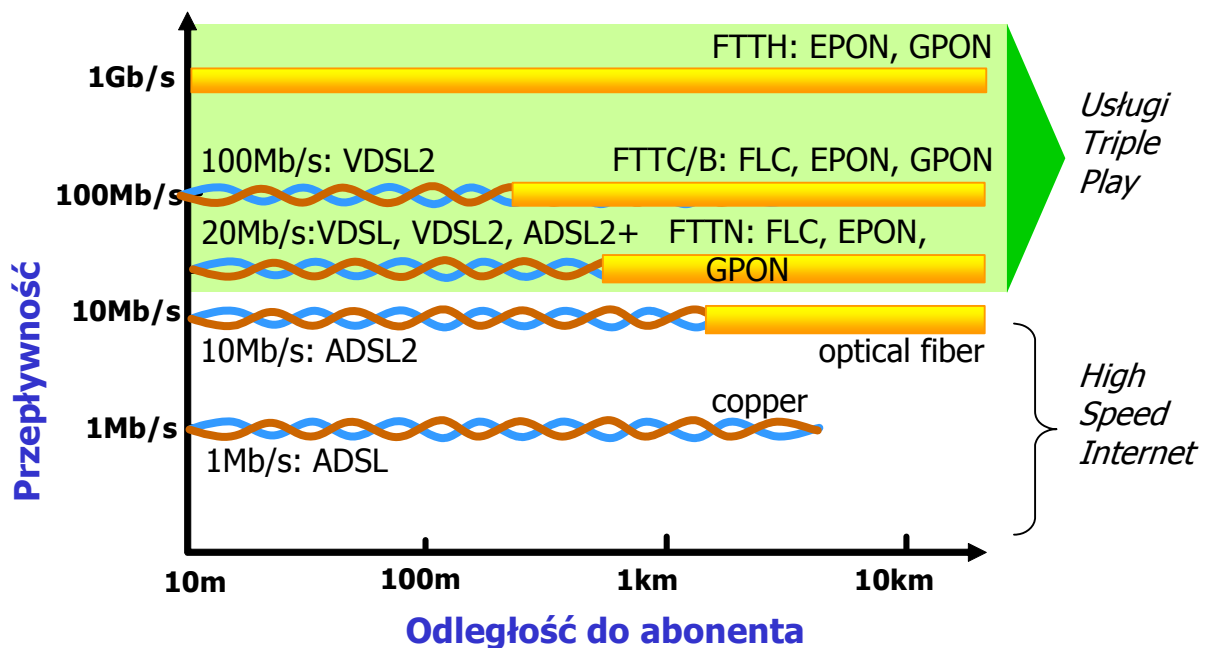
Tabela 20. Wymaganie na pasmo w przyszłych sieciach dostępowych

Do abonenta (downstream)		Od abonenta (upstream)	
SDTV	2 Mb/s na kanał	SDTV	0,2 Mb/s
HDTV	8-12 Mb/s na kanał	HDTV	0,5 Mb/s
podstawowy dostęp do Internetu (WWW, e-mail, inne)	Średnio 5 Mb/s	podstawowy dostęp do Internetu	Średnio 2 Mb/s
gry online	ok. 2 Mb/s na sesję	gry online	ok. 2 Mb/s na sesję
dostęp do mat. multimedialnych za pośrednictwem Internetu	ok. 8 Mb/s	pobieranie mat. multimedialnych za pośrednictwem Internetu	ok. 2 Mb/s
e-learning, wideokonferencje	ok. 3 Mb/s	e-learning, wideokonferencje	ok. 3 Mb/s
zdalna praca	ok. 4 Mb/s	zdalna praca	ok. 1 Mb/s
		przesyłanie danych na serwery w Internecie (obrazy, filmy, itp.)	ok. 3 Mb/s
		zdalny monitoring	ok. 0,5 Mb/s

Źródło: *Networld 02/2008*

Rodzaje oferowanych pakietów usług (liczba i rodzaj usług) możliwych do zaoferowania abonentom zależy od parametrów linii abonenckiej, a ściślej od możliwej do uzyskania szybkości transmisji sygnałów cyfrowych w tej linii. Możliwości w tym zakresie zależą przede wszystkim od fizycznych parametrów linii abonenckiej, parametrów kabla lub kanału radiowego użytych do budowy tej linii, jej długości (zasięgu radiowego) i jakości wykonania i utrzymania. Na poniższym rysunku przedstawiono możliwe do uzyskania szybkości transmisji w zależności od rodzaju linii kablowej (pary miedziane lub światłowód), jej długości i rodzaju urządzeń transmisyjnych.

Rysunek 68. Przepływności linii abonenckiej w funkcji rodzaju i długości kabla oraz rodzaju urządzeń xDSL



Źródło: „Oszacowanie kosztów inwestycji telekomunikacyjnych związanych z budową sieci następnej generacji NGN w Polsce”, raport IL-PIB na zlecenie KIG, kwiecień 2008 r.

Z rysunku wynika, że w parach miedzianych, najbardziej rozpowszechnionych w sieci dostępowej TP, przepływności rzędu kilkunastu Mbit/s wymagane dla przekazów multimedialnych można uzyskać w liniach o długości niewiele ponad 1 km. W praktyce ze względu na jakość wykonania okablowania w sieci telefonicznej PSTN, a także problemy interferencyjne wewnątrz wiązek kablowych dystans ten skraca się do kilkuset (500 – 600) metrów. Widać z powyższego, że jakość linii abonenckiej (jej długość i możliwe do uzyskania szybkości transmisyjne) stanowią istotny czynnik planowania ofert rynkowych przez operatorów zamierzających wykorzystywać infrastrukturę dostępową sieci OZ (w trybie dostępu pełnego lub współdzielonego). Duże znaczenie szybkiego i wiarygodnego pozyskiwania informacji o tych parametrach linii dostępowych od operatora zasiedziałego OA wskazywali podczas przeprowadzonych wywiadów jako istotny czynnik ich ryzyka inwestycyjnego.

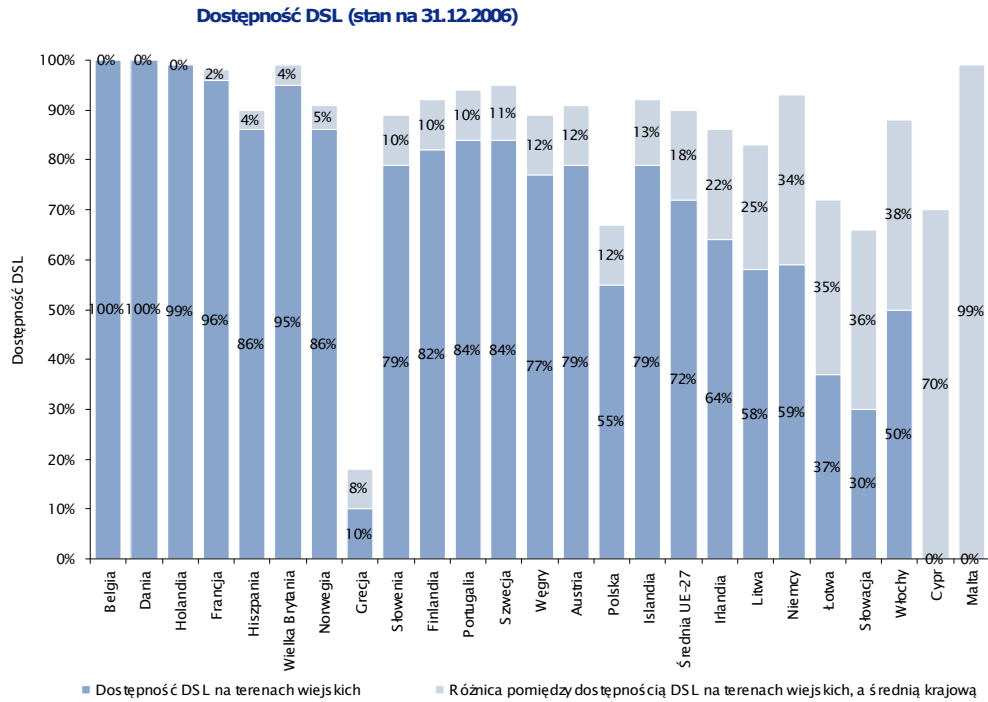
Uwzględniając, iż według danych GUS (patrz rozdz. 4.4.1) łączna długość sieci miejscowej w Polsce na koniec 2007 r. wyniosła 34,6 mln km-torów, a liczba abonentów przyłączonych do

sieci TP wynosiła 9,5 mln (por. rozdz. 4.2.1 i 4.4.1) można oszacować, że średnia statystyczna długość toru abonenckiego (tj. odcinka od centrali miejscowej do lokalu abonenta) w sieci TP wynosi ok. 3,6 km. Jak wynika z rysunku powyżej, w przypadku takich torów realizowanych całkowicie w technologii kabli miedzianych możliwe do uzyskania szybkości transmisji nie przekraczają 1 Mbit/s. Biorąc pod uwagę, że w sieci miejscowej stosowane są tzw. moduły wyniesione central (koncentratory), to należy zakładać, że rzeczywiste długości odcinków kabli miedzianych w takich przypadkach są w pętlach abonenckich sieci PSTN krótsze i tym samym możliwe jest uzyskanie w nich odpowiednio wyższych szybkości transmisji. Przy długości pary miedzianej wynoszącej 1 km teoretycznie osiągalna jest przepływność do 10 Mbit/s (z użyciem modemów ADSL2), jednakże szybkość uzyskiwana w rzeczywistej linii zależy od jej indywidualnych parametrów (patrz uwagi wyżej). Brak szczegółowych danych w tym zakresie powoduje, że jedyną praktyczną metodą ich weryfikacji jest dokonanie pomiaru szybkości transmisji w rzeczywistej linii abonenckiej przez OA lub na wniosek OA przez TP. Operatorzy alternatywni zwracali uwagę w przeprowadzonych wywiadach na ryzyko biznesowe związane z wykonywaniem takich pomiarów: w przypadku wykonania pomiaru, który nie potwierdzi możliwości transmisji z zamówioną przez abonenta szybkością, OA ponosi ryzyko utraty zdobytego klienta, a w przypadku zamówienia wcześniejszego pomiaru w TP ponosi ryzyko utraty poniesionej opłaty. Powyższa analiza wskazuje, że istnieją istotne ograniczenia jakości sieci dostępowej wpływające na możliwość oferowania konkurencyjnych usług.

O powyższych ograniczeniach świadczą także publikowane dane statystyczne dotyczące dostępności i penetracji usług świadczonych z użyciem technologii xDSL w Polsce (patrz wykresy poniżej). Z danych tych wynika, że jedynie 55% ludności na terenach wiejskich pozostaje w potencjalnym zasięgu tych technik transmisyjnych, a ogółem w istniejącej sieci dostępność ta wynosi 67,1%. Stan ten stanowi istotną barierę rozwoju usług i konkurencji w zakresie transmisji danych w Polsce. Jak przedstawiono w Raporcie IŁ z grudnia 2007 r.¹⁵², zasadniczą poprawę w tym zakresie można uzyskać w drodze modernizacji i rozbudowy istniejącej sieci dostępowej TP.

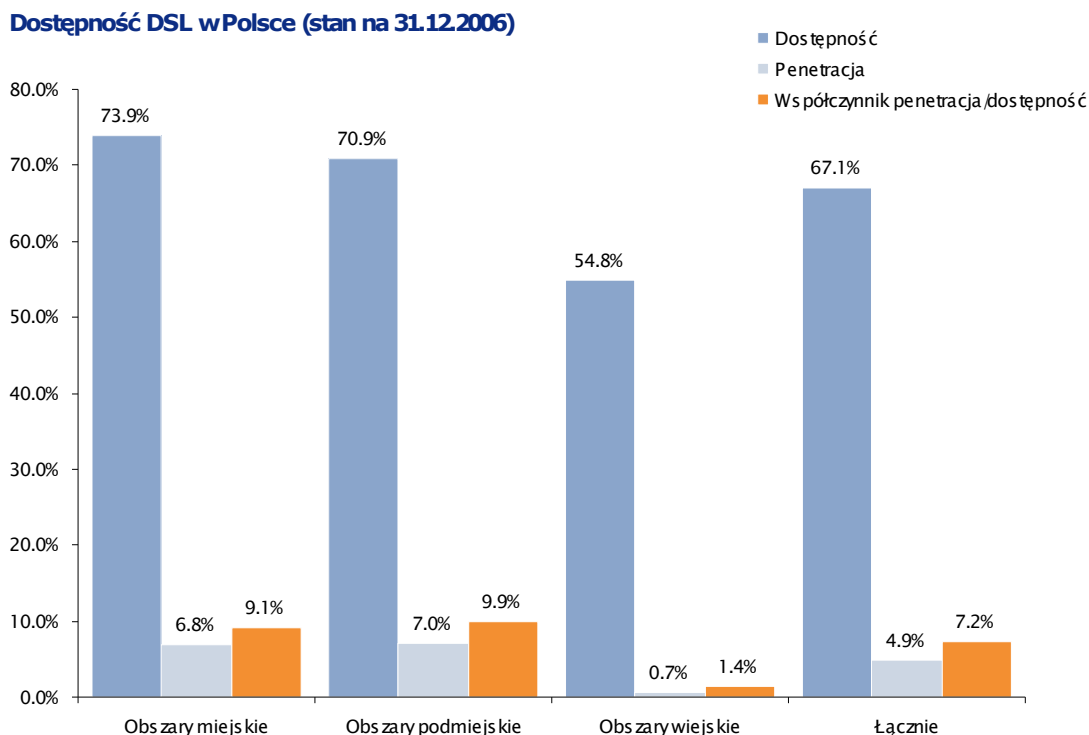
¹⁵² „Uwarunkowania rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce”, raport IŁ-PIB, grudzień 2007 r.

Rysunek 69. Dostępność DSL w krajach Europy



Źródło: IDATE: Broadband Coverage In Europe

Rysunek 70. Dostępność i penetracja łączy DSL w Polsce



Źródło: IDATE: Broadband Coverage In Europe

Skutki występowania bariery

Niska jakość sieci telekomunikacyjnej w Polsce, a w szczególności niska jakość sieci dostępowych skutkuje ograniczeniem dostępu do usług dostępu szerokopasmowego dla użytkowników końcowych. Na obszarach, gdzie występują niedostatki w jakości istniejącej infrastruktury miedzianej sieci dostępowej, nie jest technicznie możliwe zaoferowanie użytkownikom usług szerokopasmowych, w szczególności o wyższych przepływnościach niezbędnych do świadczenia niektórych usług jak np.: IPTV. Na obszarach tych nie występuje konkurencja usługowa (poza konkurencją w zakresie telefonii w oparciu o WLR).

Ograniczenie możliwości korzystania z usług dostępu szerokopasmowego ze względu na niską jakość sieci dostępowej TP należy uznać za barierę rozwoju tego rynku.

Rodzaj bariery

Omówiona bariera niskiej jakości, szczególnie sieci dostępowej PSTN w Polsce, ma charakter strukturalny wynikający z jej zasięgu geograficznego (niska penetracja, szczególnie na wsi i średnia duża długość łączy abonenckiego) i parametrów technicznych (dużej ilości kabli miedzianych w sieci dostępowej, praktyczny brak kabli światłowodowych i szerokopasmowych systemów radiowych w sieciach miejscowych).

Strukturalny charakter powyższej bariery pogłębia fakt, że infrastruktura sieci dostępowej posiadana przez TP jest trudna do powielenia OA i nie jest im dostępna na takich samych zasadach, na jakich korzysta z niej TP, co wynika z faktu, że „przez kilkadziesiąt lat była (TP) naturalnym monopolistą na rynku telekomunikacyjnym. Rozbudowała wtedy swoją infrastrukturę, systematycznie poszerzała liczbę użytkowników (...). W momencie liberalizacji rynku telekomunikacyjnego dysponowała więc, w porównaniu ze swoimi konkurentami, ogromnym zapleczem finansowym, technologicznym i przeważającą liczbą użytkowników” (z uzasadnienia do decyzji Prezesa UKE o nałożeniu na TP obowiązków regulacyjnych na rynku dostępu do pętli i podpętli abonenckiej).

4.2.9.6 **Nieatrakcyjność inwestycji w usługi wspierające rozwój konkurencji na bazie infrastruktury**

Istota bariery

Rozwój konkurencji w oparciu o infrastrukturę może odbywać się w następujący sposób:

1 Poprzez budowę przez OA własnej lokalnej infrastruktury dostępu (np. infrastruktura sieci kablowych, bezprzewodowe pętle lokalne, łącza satelitarne);

Pierwsze ze wskazywanych rozwiązań zdaniem Prezesa UKE nie stanowi substytutu usługi dostępu do lokalnej pętli abonenckiej realizowanego za pomocą pary przewodów metalowych w celu świadczenia usług szerokopasmowych i głosowych. Jak wskazuje Prezes UKE w uzasadnieniu do decyzji z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie nałożenia na TP obowiązków regulacyjnych jako podmiotu o znaczącej pozycji na rynku dostępu do pętli i podpętli abonenckiej, alternatywne lokalne infrastruktury dostępu (np. telewizje kablowe, łącza satelitarne) „na ogół nie mogą być zbudowane z taką samą powszechnością i na warunkach konkurencyjnych w rozsądnym czasie (...) Ponadto mają ograniczony zasięg czy gorszą jakość świadczonych usług (...)”.

Dodatkowo, operatorzy infrastrukturalni, którzy posiadają własną lokalną infrastrukturę dostępu, stwierdzili w trakcie przeprowadzanych wywiadów, że ich inwestycje w rozbudowę sieci dostępowej są ograniczone z uwagi na brak jasnej strategii regulacyjnej w zakresie rodzaju konkurencji, jaki ma być wspierany przez politykę regulacyjną. Brak informacji na temat tego, czy Prezes UKE zamierza promować konkurencję na bazie usług czy infrastruktury, powoduje niepewność co do przyszłych warunków konkurowania. W związku z powyższym ta grupa operatorów w ograniczonym stopniu dokonuje inwestycji w rozbudowę własnej lokalnej infrastruktury dostępu.

2 Poprzez inwestycje OA w odtworzenie infrastruktury dostępowej operatora zasiedzialego;

Rozległą infrastrukturę sieci dostępowej znajdującą się pod kontrolą¹⁵³ TP można określić jako trudną do powielenia – zarówno pod względem technicznym, jak i ekonomicznym. Prawo

¹⁵³ Kontrola nad infrastrukturą może dotyczyć: własności, posiadania, wykorzystywania lub wpływu na infrastrukturę (zgodnie z uzasadnieniem do decyzji Prezesa UKE z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie wyznaczenia TP jako podmiotu o znaczącej pozycji rynkowej na krajowym rynku świadczenia usługi dostępu do pętli i podpętli abonenckiej i nałożenia na TP obowiązków regulacyjnych na tym rynku).

telekomunikacyjne uznaje brak technicznej i ekonomicznej zasadności budowy alternatywnej infrastruktury telekomunikacyjnej za jedno z kryteriów określenia znaczącej pozycji rynkowej operatora, sprawującego kontrolę nad tą infrastrukturą. Tezę o trudnej do powielenia infrastrukturze sieci dostępowej znajdującej się pod kontrolą TP potwierdza Prezes UKE w uzasadnieniu decyzji z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie wyznaczenia TP jako podmiotu o znaczącej pozycji rynkowej na krajowym rynku świadczenia usługi dostępu do pętli i podpętli abonenckiej i nałożenia na TP obowiązków regulacyjnych na tym rynku.

Trudności w powielaniu przez OA infrastruktury telekomunikacyjnej tworzącej sieć dostępową TP mogą wynikać z następujących czynników¹⁵⁴:

- Wysokie koszty budowy alternatywnej infrastruktury (z których ok. 75% stanowią koszty infrastruktury kablowej, w tym największą ich częścią są koszty prac ziemnych, a nie koszty kabli telekomunikacyjnych);
- Fizyczne i techniczne parametry sieci;
- Strukturalne i prawne ograniczenia istniejące na rynku.

Uwzględniając powyższe czynniki skutkujące ograniczeniem inwestycji OA we własną sieć dostępową, można uznać, że w najbliższym czasie nie ulegną one zmianie. W związku z tym można oczekiwać, że w najbliższej przyszłości teza o braku ekonomicznego i technicznego uzasadnienia odtwarzania przez OA sieci dostępowej TP będzie nadal zasadna.

3 Poprzez zapewnienie OA dostępu do infrastruktury dostępowej operatora zasiedzającego.

Odnosząc się do trzeciego ze wskazanych rozwiązań należy uwzględnić, że w celu rozwoju konkurencji w oparciu o dostęp do pętli abonenckich Prezes UKE nałożył na TP obowiązki regulacyjne, w tym m.in. obowiązek zapewnienia dostępu do elementów infrastruktury sieci dostępowej. Jednak zdaniem OA inwestowanie w świadczenie usług na bazie LLU w chwili obecnej nie jest atrakcyjne. Wśród czynników ograniczających inwestycje w te usługi OA wymieniają:

- Relacje cenowe między usługami hurtowymi, promujące korzystanie z WLR i BSA zamiast z LLU – aktualnie opłaty abonamentowe za uwolnienie łącza abonenckiego są wyższe niż stawki WLR i BSA, co oznacza, że usługi angażujące mniej zasobów sieciowych po stronie TP, a wymagające inwestycji ze strony OA są droższe niż usługi polegające na odsprzedaży (WLR i BSA) – **problem ten został wyróżniony jako odrębna bariera** i szczegółowo opisany w podrozdziale 4.2.9.3;
- Utrudnianie korzystania z kolokacji przez TP – będące efektem trzech czynników:

¹⁵⁴ Zgodnie z uzasadnieniem do decyzji Prezesa UKE z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie wyznaczenia TP jako podmiotu o znaczącej pozycji rynkowej na krajowym rynku świadczenia usługi dostępu do pętli i podpętli abonenckiej i nałożenia na TP obowiązków regulacyjnych na tym rynku).

- Utrudnień w udostępnianiu sal kolokacyjnych – zdaniem operatorów TP m.in. narzuca konieczność zawierania odrębnych umów na kolokację, opóźnia kolokację sprzętu OA rozpoczynając proces budowy nowych sal kolokacyjnych zamiast wykorzystania istniejących pomieszczeń, nie oferuje powierzchni dedykowanej;
 - Dodatkowych kosztów inwestycji po stronie OA wynikających m.in. z konieczności finansowania budowy nowych sal kolokacyjnych (bowiem według OA TP nie oferuje powierzchni dedykowanej i twierdzi, że w obecnych salach kolokacyjnych brak jest już miejsca na sprzęt OA) i zdaniem OA zawyżonych kosztorysów na budowę PDK;
 - Udostępniania przez TP w pierwszej kolejności sal kolokacyjnych na obszarach potencjalnie niskiego ARPU – zdaniem OA udostępniane przez TP sale kolokacyjne oferują dostęp do mało atrakcyjnych klientów (np. takich, którzy nie są zainteresowani usługami telekomunikacyjnymi lub takich, którzy generują niskie ARPU). Takie zjawisko powoduje ryzyko biznesowe po stronie OA związane z potencjalnym brakiem zysku na uwolnionych łączach abonenckich.
- Niska jakość sieci dostępowej TP – inwestycje w świadczenie usług w oparciu o LLU stają się opłacalne dopiero przy możliwości sprzedaży przynajmniej 3 usług detalicznych na łączu abonenckim, podczas gdy OA brak informacji, czy sieć dostępowa TP pozwala na taką funkcjonalność (bez konieczności dodatkowych inwestycji w modernizację), a przy składaniu zamówień na usługi hurtowe okazuje się, że jakość sieci TP nie jest dostateczna, by realizować funkcjonalność świadczenia przynajmniej 3 usług detalicznych na łączu abonenckim. Dodatkowym problemem związanym z niską jakością sieci dostępowej TP jest brak informacji o jej przebiegu i stanie, co utrudnia zlokalizowanie PG, do których podłączeni są abonenci z danego rejonu. Powoduje to również niepewność możliwości realizacji usług szerokopasmowych na łączach abonenckich. **Problem niskiej jakości sieci dostępowej TP został wyróżniony jako odrębna bariera** i szczegółowo opisany w porozdziale 4.2.9.5.

Wśród wskazanych powyżej przejawów bariery w postaci braku atrakcyjności oferty LLU w obecnych warunkach znajdują się m.in. wskazywane przez OA działania po stronie TP (w postaci potencjalnych utrudnień w udostępnianiu kolokacji, zawyżania kosztorysów budowy sal kolokacyjnych, narażania OA na wyższe koszty z tytułu budowy nowych sal kolokacyjnych zamiast zaferowania miejsca w istniejących pomieszczeniach, i selektywnego udostępniania sal kolokacyjnych) i czynniki, których występowanie nie jest efektem celowych działań TP (niska jakość sieci TP, która wynika z czynników historycznych i stanowi takie samo utrudnienie dla wszystkich operatorów).

Powyższa lista przejawów bariery, jaką jest nieatrakcyjność korzystania przez OA z LLU w obecnych warunkach, obejmuje również czynniki niezależne od TP, tj. ustalone relacje cenowe między WLR, BSA i LLU, stwarzające preferencje ekonomiczne dla korzystania z usług odsprzedaży (WLR i BSA), a nie nabywania usług wymagających inwestycji po stronie OA.

Z kolei w odniesieniu do operatorów infrastrukturalnych głównym przejawem braku atrakcyjności inwestowania w usługi wspierające rozwój konkurencji na bazie infrastruktury jest brak jasnego ukierunkowania strategii regulacyjnej w zakresie wspierania rozwoju tego typu usług.

Skutki występowania bariery

Poniżej zaprezentowano, w jaki sposób opisane powyżej czynniki wpływają na warunki funkcjonowania operatorów telekomunikacyjnych w Polsce:

- **Trudności w planowaniu strategii rozwoju** operatorów (zarówno rozbudowujących własną infrastrukturę dostępową, jak i korzystających z LLU), co jest wynikiem występowania następujących zjawisk:
 - Brak informacji o stanie sieci TP, przez co OA trudno zlokalizować PG, do których podłączeni są abonenci i jakie parametry usług detalicznych można im zaoferować (a tym samym, jakie mogą być przychody OA z łącza abonenckiego);
 - Opóźnienia ze strony TP przy świadczeniu usług kolokacji, które powodują, że OA nie są w stanie realnie oszacować momentu uruchomienia usług detalicznych w danej lokalizacji;
 - Brak przejrzystości procesu kalkulowania kosztorysów na rozbudowę sal kolokacyjnych przez TP, skutkujące dla OA brakiem możliwości wyceny realnych kosztów inwestycji w LLU;
 - Brak jasnej polityki regulacyjnej jednoznacznie wspierającej rozwój konkurencji na bazie infrastruktury – zdaniem niektórych OA (infrastrukturalnych) brakuje jasnej informacji, że Prezes UKE zamierza promować konkurencję na bazie infrastruktury.
- Wysokie ryzyko inwestycyjne związane z tzw. „kosztami utopionymi”, które jest generowane poprzez następujące czynniki:
 - Brak informacji o stanie sieci TP, powodujące ryzyko zainwestowania w budowę sali kolokacyjnej w innej lokalizacji niż faktyczne PG, do którego podłączony jest abonent, i ryzyko zainwestowania w uwolnienie łącza abonenckiego, na którym brak jest możliwości świadczenia usług detalicznych o pożądanych parametrach technicznych (bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów inwestycyjnych w modernizację łącza);
 - Niska jakość sieci TP, skutkująca brakiem możliwości zaoferowania przez OA klientom detalicznym takiego pakietu usług, który pozwoli na wygenerowanie zysku na danym łączu abonenckim.
- **Opóźnione wprowadzanie ofert detalicznych OA** na bazie LLU, co zdaniem OA wynika z działań po stronie TP w zakresie utrudniania korzystania przez OA z kolokacji (w drodze narzucania przez TP konieczności zawierania odrębnych umów na kolokację, rozpoczynanie przez TP procesu budowy nowych sal kolokacyjnych zamiast wykorzystania istniejących pomieszczeń, nieoferowanie przez TP powierzchni dedykowanej w istniejących salach kolokacyjnych TP).
- **Zawyżone koszty inwestycyjne** po stronie OA, których występowanie jest efektem następujących czynników:

- Wyższych kosztów korzystania z LLU w porównaniu z BSA i WLR, na co składają się zarówno wyższe stawki abonamentowe za uwolnione łącze abonenckie, opłaty za kolokację, jak i koszty elementów sieci (np. koszty instalacji splitterów);
- Zawyżonych zdaniem OA kosztorysów na budowę sal kolokacyjnych przez TP.

Zdaniem operatorów alternatywnych, nie są oni skłonni inwestować w usługi wspierające rozwój konkurencji na bazie infrastruktury z uwagi na:

- Brak możliwości szczegółowego zaplanowania rozwoju swojej działalności;
- Ryzyko inwestycyjne związane z tzw. „kosztami utopionymi”¹⁵⁵;
- Opóźnione wprowadzanie usług opartych na LLU; oraz
- Zawyżone koszty inwestycyjne związane ze świadczeniem usług w oparciu o LLU.

Potwierdzeniem tej tezy może być fakt, że na chwilę obecną na podstawie zamówień TP uwolniło 349 linii abonenckich dla 4 operatorów, mimo że zostało oddanych do użytku 150 powierzchni do celu kolokacji, pozwalających na uwolnienie ponad 2 mln łączy abonenckich.

Brak atrakcyjności inwestowania w usługi oparte na LLU należy uznać za barierę rozwoju rynku dostępu szerokopasmowego w Polsce.

Rodzaj bariery

Bariera w postaci braku atrakcyjności inwestowania w usługi wspierające rozwój konkurencji na bazie infrastruktury ma dwojaki charakter:

- Ekonomiczny – z uwagi na potwierdzone przez Prezesa UKE w cytowanej decyzji brak ekonomicznego uzasadnienia do powielania istniejącej sieci dostępowej TP (co wynika m.in. z wysokich kosztów inwestycyjnych takiego przedsięwzięcia), oraz występowanie relacji stawek hurtowych promujących nabywanie WLR i BSA względem LLU.
- Strukturalny – wynikający z faktu posiadania przez TP dostępu do infrastruktury, która nie jest dostępna innym operatorom na takich samych zasadach, co wynika z faktu, że „przez kilkadziesiąt lat była naturalnym monopolistą na rynku telekomunikacyjnym. Rozbudowała wtedy swoją infrastrukturę, systematycznie poszerzała liczbę użytkowników (...) W momencie liberalizacji rynku telekomunikacyjnego dysponowała więc, w porównaniu ze swoimi konkurentami, ogromnym zapleczem finansowym, technologicznym i przeważającą liczbą użytkowników” (zgodnie z uzasadnieniem do decyzji Prezesa UKE o nałożeniu na TP obowiązków regulacyjnych na rynku dostępu do pętli i podpętli abonenckiej).

¹⁵⁵ Koszty utopione są to koszty ponoszone w związku z koniecznością wejścia na dany rynek (bariery wejścia). Wśród tych kosztów można wymienić: koszty uzyskania zezwoleń i licencji, koszty szkoleń personelu, koszty badań nowego rynku, koszty zmian powiązań umownych z otoczeniem, koszty inwestycji o niskiej podzielności ekonomicznej i technicznej, co powoduje, że w przypadku wycofania z rynku szanse odzyskania nakładów inwestycyjnych są niewielkie.

4.2.10 Wskazanie trwałych barier w rozwoju rynku

Jednym z głównych elementów analizy zasadności separacji funkcjonalnej TP jest wskazanie, jakiego rodzaju problemy ten środek regulacyjny miałby rozwiązać.

W związku z tym zgodnie z metodologią analizy opisaną w podrozdziale 4.1 niniejsza ocena zasadności podziału funkcjonalnego TP bazuje na analizie występowania trwałych barier w rozwoju rynku w Polsce, następnie na stwierdzeniu, czy separacja funkcjonalna jest środkiem, który zapewni wyeliminowanie tych barier.

W celu identyfikacji barier trwałych należy posłużyć się dwoma kryteriami wskazywanymi przez KE jako przesłanki świadczące o „wyjątkowych okolicznościach”:

- Kryterium ważnych i utrzymujących się problemów w rozwoju konkurencji na kilku rynkach skutkujące małymi szansami lub ich brakiem na konkurencję w dziedzinie infrastruktury w rozsądnym terminie; oraz
- Kryterium braku skuteczności (w przeszłości i potencjalnie w przyszłości) dotychczas stosowanych środków regulacyjnych w zapewnieniu skutecznej konkurencji.

Poniżej dokonano analizy występowania trwałych barier w rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce.

4.2.10.1 Bariery związane z działalnością TP

Jak pokazano w podrozdziale 4.2.9 rozwój konkurencji na rynku w Polsce może być uzależniony od następujących barier występujących po stronie TP:

- Działania obstrukcyjne ze strony TP; oraz
- Przepływ informacji w Grupie TP umożliwiające działania antykonkurencyjne.

Na podstawie opinii OA wskazano działania obstrukcyjne ze strony TP jako przejawiające się m.in. w opóźnieniu uruchamiania przez OA usług detalicznych, przekazywaniu OA niskiej jakości danych o stanie sieci oraz dyskryminowaniu OA na rzecz własnej sprzedaży detalicznej TP.

Wskazywane przez OA przejawy działań obstrukcyjnych ze strony TP (zarówno w ankiecie przeprowadzonej przez konsorcjum, jak i badaniu opinii przeprowadzonego przez Audytel – opinie OA przedstawione w podrozdziale 4.2.8) są **powszechne dla wszystkich usług hurtowych**, więc dotyczą przynajmniej następujących rynków właściwych: 8 i 9 (usługa WLR), 11 (usługa LLU) i 12 (usługa BSA). Do skutków tych działań można zaliczyć następujące zjawiska (szczegółowe omówione w podrozdziałach 4.2.9.1 i 4.2.9.2):

- **Pogorszenie jakości oferty OA**, co prowadzi do utrudnionego konkurowania przez OA z TP na rynku detalicznym zarówno w obszarze terminu wprowadzania na rynek oferty detalicznej, jak i jakości oferowanych usług;

- **Niepotrzebne wysokie koszty sprzedaży i inwestycji po stronie OA** (zwłaszcza w odniesieniu do usług BSA i LLU), prowadzące do ograniczenia możliwości OA w zakresie obniżania cen usług detalicznych. Czynnikiem ten powoduje brak możliwości efektywnego konkutowania OA z TP na rynku detalicznym w obszarze cenowym, jak również wpływa na decyzje OA dotyczące oferowania usług detalicznych na bazie usług hurtowych wiążących się z zaangażowaniem inwestycyjnym ze strony OA (z uwagi na brak opłacalności takiej działalności).
- **Wysokie ryzyko inwestycyjne OA**, wynikające z niepewności co do warunków funkcjonowania OA i możliwości świadczenia przez nich usług detalicznych na łączach abonenckich. Czynnikiem ten powoduje ograniczenie motywacji potencjalnych OA do wchodzenia na rynek telekomunikacyjny, a wśród istniejących OA skutkuje brakiem decyzji biznesowych dotyczących świadczenia usług detalicznych na bazie usług hurtowych wymagających ze strony OA znaczących nakładów inwestycyjnych (np. świadczenie usług detalicznych na bazie LLU).

Wskazane powyżej skutki działań obstrukcyjnych ze strony TP na warunki funkcjonowania OA znajdują odzwierciedlenie w niskim stopniu rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego, o czym świadczą wnioski w przeprowadzonej analizie stanu rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w Polsce (szczegółowo omówione w rozdziale 4.2).

Uwzględniając fakt, że obstrukcja TP utrudnia (a często uniemożliwia) podejmowanie przez OA decyzji o wejściu na rynek na bazie usług hurtowych TP, można powiedzieć, że **działania obstrukcyjne ze strony TP są źródłem ważnych problemów z konkurencją na rynku telekomunikacyjnym w Polsce.**

Obecnie obowiązujący zestaw środków regulacyjnych przewiduje narzędzia, których celem jest przeciwdziałanie postawie antykonkurencyjnej OZ. Jednym z narzędzi jest obowiązek niedyskryminacji, które został nałożony na TP w odniesieniu do poszczególnych rynków właściwych, na których TP posiada pozycję SMP. Jednak jego definicja jest dość ogólna, w związku z czym z konkretnych sytuacjach podejrzenia o naruszeniu tego obowiązku, Prezes UKE przeprowadza postępowania kontrolne. Jeśli w drodze postępowania kontrolnego potwierdzone zostanie działanie obstrukcyjne TP, Prezes UKE wydaje zalecenia pokontrolne.

Analiza wydanych przez UKE zaleceń pokontrolnych (wnioski zamieszczone w rozdziale 4.2.3.1) wykazuje, że stwierdzone naruszenia obowiązku niedyskryminacji zostały wyeliminowane. W związku z powyższym można stwierdzić, że **konkretne przejawy działań obstrukcyjnych ze strony TP są możliwe do wyeliminowania przy wykorzystaniu obecnie dostępnych narzędzi regulacyjnych.**

Niemniej jednak, jak zwracają uwagę ankietowani OA, występuje szereg drobnych problemów, których skala nie kwalifikuje ich do wnioskowania do Prezesa UKE o przeprowadzenie kontroli czy wydanie decyzji, ale których wolumen skutkuje poważnym utrudnieniem dla OA w konkutowaniu z TP na rynku detalicznym.

TP jest dostawcą usług hurtowych dla OA, z którymi jednocześnie konkuruje na rynku detalicznym. Potencjalnie może to powodować konflikt interesów w TP i skutkować powstaniem motywacji TP do stosowania postawy antykonkurencyjnej wobec OA. Można

zatem stwierdzić, że **źródłem wskazywanych przez OA działań obstrukcyjnych TP może być jej antykonkurencyjna postawa, wynikająca z pionowej integracji wywołującej konflikt interesów. Obecnie dostępne środki regulacyjne, mimo że mogą eliminować poszczególne konkretne przejawy takiej postawy (w postaci działań obstrukcyjnych ze strony TP), nie są w stanie przeciwdziałać konfliktowi interesów w TP i tym samym postawie antykonkurencyjnej TP.**

Analogicznie jak w przypadku potencjalnie występujących działań obstrukcyjnych, pionowa integracja TP skutkująca postawą antykonkurencyjną może znajdować odzwierciedlenie w skłonnościach do wymiany w ramach TP informacji m.in. o klientach i planach inwestycyjnych OA, jak również planach modernizacji sieci TP, ponieważ dzięki temu sprzedaż detaliczna TP i PTK Centertel jest w stanie podjąć działania sprzedażowe wyprzedzające kroki konkurencji.

Analiza bariery polegającej na przepływie informacji w Grupie TP (w poprzednim rozdziale) pozwoliła na sformułowanie wniosku, że przepływ ten skutkuje utrudnieniem dla OA w zakresie konkurowania z Grupą TP w sposób w pełni efektywny na rynku detalicznym. W związku z powyższym **przepływ informacji w Grupie TP należy uznać za źródło ważnych problemów w rozwoju konkurencji.**

Aktualnie dostępne środki regulacyjne, zwłaszcza obowiązek w zakresie zapewnienia przejrzystości (w tym odnośnie danych dotyczących sieci), nie odniosły skutku w postaci osiągnięcia skutecznej konkurencji. Biorąc pod uwagę, że środek ten mógłby co najwyżej wyeliminować konkretne sytuacje dotyczące przekazywania informacji przez TP, można stwierdzić, że nie jest on w stanie wyeliminować skłonności po stronie TP do przekazywania między sprzedażą detaliczną a hurtową TP oraz między TP a PTK Centertel informacji pozwalających na podejmowanie działań w celu utrzymania własnej bazy abonenckiej lub zmniejszenia bazy abonenckiej OA.

Źródłem bariery w postaci przepływu informacji w Grupie TP może być postawa antykonkurencja TP będąca skutkiem pionowej integracji TP i związanego z tym konfliktu interesu. Obecnie dostępne środki regulacyjne, mimo że mogą eliminować poszczególne konkretne przejawy takiej postawy, nie są w stanie przeciwdziałać konfliktowi interesów w TP i tym samym postawie antykonkurencyjnej TP.

Trwały charakter postawy antykonkurencyjnej TP może skutkować kolejnymi potencjalnymi działaniami obstrukcyjnymi ze strony TP. Powoduje to **powstanie podwyższonego ryzyka po stronie OA, co z kolei prowadzi do ograniczenia przez nich inwestycji w świadczenie usług detalicznych w oparciu o usługi hurtowe.** W związku z powyższym można stwierdzić, że istnieją niewielkie szanse na rozwój konkurencji na bazie infrastruktury (OA są bardziej skłonni korzystać z usług hurtowych niewymagających dodatkowych nakładów inwestycyjnych).

Biorąc pod uwagę, że:

- Działania obstrukcyjne TP, powszechne dla wszystkich usług hurtowych, mogą skutkować brakiem możliwości efektywnego konkurowania z TP na rynku detalicznym oraz brakiem motywacji OA (ze względu na podwyższone ryzyko biznesowe) do inwestowania w usługi hurtowe wymagające dodatkowych nakładów inwestycyjnych; oraz

- Nie jest możliwe, aby aktualnie dostępne narzędzia regulacyjne trwale wyeliminowały działania obstrukcyjne TP (bowiem źródłem tych działań jest postawa , których źródłem jest postawa antykonkurencyjna TP wynikająca z pionowej integracji i związanego z tym konfliktu interesu); oraz, że
- Bariera w postaci przepływu informacji w Grupie TP może być również efektem postawy antykonkurencyjnej TP

można stwierdzić, że pionowa integracja TP i wynikający z niej konflikt interesu może być trwałą barierą rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce.

4.2.10.2 *Inne trwałe bariery*

Bariera zdefiniowana jako niska jakość infrastruktury związana jest z ograniczonym zasięgiem sieci dostępowej PSTN i niedostatecznymi parametrami technicznymi. Bariera ma charakter trwały i strukturalny. Trwały charakter bariery wynika z faktu, że jej usunięcie jest związane z długotrwałym procesem modernizacji. Strukturalny charakter tej bariery ma związek z istniejącą strukturą sieci dostępowej i jej zasięgiem geograficznym, skutkującymi niską penetracją, szczególnie na wsi, i średnią dużą długością łącza abonenckiego oraz niskimi parametrami technicznymi (dużą ilością kabli miedzianych, brakiem kabli światłowodowych i szerokopasmowych systemów radiowych w sieciach miejscowych).

Strukturalny charakter powyższej bariery pogłębia fakt, że infrastruktura sieci dostępowej posiadana przez TP jest trudna do powielenia przez OA i nie jest dla nich dostępna na takich samych zasadach, na jakich korzysta z niej TP.

Niska jakość sieci stanowi barierę w rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce dla wszystkich uczestników rynku (TP i OA), nie jest natomiast barierą w rozwoju konkurencji.

Inną trwałą barierą, której wyeliminowanie nie wydaje się możliwe za pomocą separacji funkcjonalnej, jest bariera związana ze słabością systemu prawnego, gdzie głównym narzędziem regulacji rynku są decyzje administracyjne, które z jednej strony mają regulować rynek, a z drugiej ich wydanie obwarowane jest szeregiem ograniczeń wynikających z systemu prawnego, w którym wydawanie decyzji administracyjnych służy zupełnie innym funkcjom i celom. Warto jednak wskazać, iż o ile separacja funkcjonalna nie jest w stanie wyeliminować samej bariery, to jest ona w stanie ograniczyć skutki jej występowania poprzez ograniczenie lub nawet całkowite wyeliminowanie behawioralnych elementów tej bariery związanych z postawą TP opartą na wykorzystywaniu słabości systemu prawnego. Wprowadzenie narzędzi motywujących JW do sprzedawania usług hurtowych powinno także skutkować zwiększeniem jej motywacji do zawierania umów oraz zmniejszeniem ilości przypadków, w których korzysta się z interwencji władz regulatora.

4.2.10.3 **Pozostałe bariery – uznane za przejściowe**

Relacje cenowe usług hurtowych

Bariera zidentyfikowana jako brak właściwych relacji cenowych pomiędzy opłatami za usługi hurtowe WLR/BSA/LLU jest barierą ekonomiczną niekorzystnie wpływającą na rozwój usług realizowanych w oparciu o LLU. Jedynym źródłem bariery są wysokości opłat za poszczególne usługi hurtowe. Ponieważ wysokości opłat za usługi hurtowe WLR, BSA i LLU są regulowane, to do likwidacji tej bariery niezbędne jest wprowadzenie zmian wysokości opłat za poszczególne usługi, co leży w zakresie kompetencji regulatora. W związku z tym, należy tę barierę zakwalifikować jako barierę przejściową.

4.3 **Separacja funkcjonalna jako potencjalny środek eliminacji trwałych barier w rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce**

4.3.1 **Zastosowanie separacji funkcjonalnej do eliminacji barier w rozwoju konkurencji w innych krajach – podsumowanie**

W toku dyskusji nad wprowadzeniem separacji funkcjonalnej w innych krajach regulatorzy w analizowanych krajach zidentyfikowali szereg zakłóceń rozwoju rynku telekomunikacyjnego (szczegółowe informacje w rozdziale 3). Analiza źródeł tych problemów pozwoliła na sformułowanie przez regulatorów wniosków, że na krajowym rynku telekomunikacyjnym występują utrzymujące się problemy w rozwoju konkurencji, które wynikają z dyskryminacyjnej postawy OZ będącej skutkiem jego skłonności oraz możliwości do świadczenia przez OZ usług hurtowych w sposób, który utrudnia OA konkurowanie na rynku detalicznym z ofertą detaliczną OZ. Skłonność do dyskryminacji jest w ocenie regulatorów efektem pionowej integracji OZ, natomiast możliwość dyskryminacji powstaje w rezultacie posiadania przez OZ trudnej do powielenia infrastruktury.

Zdaniem regulatorów w analizowanych krajach zastosowane dotychczas regulacje *ex ante* (obowiązki w zakresie zapewnienia dostępu do sieci OZ, obowiązek równego traktowania i niedyskryminacji, regulacje cenowe, itp.) nie pozwoliły na wyeliminowanie oraz w przyszłości nie będą w stanie wyeliminować skłonności do dyskryminacji oraz możliwości dyskryminacji przez OZ.

Jak zostało przedstawione w podrozdziale 3.7.1, regulatorzy w analizowanych krajach byli zdania, że separacja funkcjonalna jest środkiem zaradczym, który pozwala rozwiązać problemy trwałej bariery wynikającej z postawy antykonkurencyjnej OZ, która jest skutkiem konfliktu interesów w strukturze OZ w wyniku jego pionowej integracji.

Następujące elementy separacji funkcjonalnej miały na celu wyeliminowanie postawy antykonkurencyjnej OZ (szczegółowe omówienie tych elementów w podrozdziale 3.7.2):

- Realizacja odrębnych celów strategicznych JW, niezależnych od celów biznesowych OZ, a ukierunkowanych na wspieranie rozwoju rynku detalicznego;
- Powołanie odrębnego kierownictwa JW wspierającego realizację celów strategicznych JW;

- Wprowadzenie odrębnego systemu motywacyjnego dla pracowników JW, który wiązałby ich wynagrodzenia z realizacją celów strategicznych JW, a nie wynikami działalności OZ;
- Zastosowanie zasady EoI w odniesieniu do kluczowych usług hurtowych, zapewniające równość realizacji świadczenia usług hurtowych przez JW dla wszystkich ich odbiorców (w tym działów wewnętrznych OZ).

4.3.2 Kluczowe elementy separacji, które potencjalnie mogą być zastosowane w Polsce

Z analizy barier przedstawionych w podrozdziale 4.2.10 wynika, że w Polsce występuje trwała bariera rozwoju rynku telekomunikacyjnego w postaci postawy antykonkurencyjnej TP, przejawiającej się w działaniach obstrukcyjnych ze strony TP i przepływie informacji w Grupie TP.

Zgodnie z propozycją nowelizacji Dyrektywy o dostępie występowanie trwałych barier rozwoju rynku telekomunikacyjnego potencjalnie stanowi przesłankę do wprowadzenia separacji funkcjonalnej OZ. Bariery przejściowe można natomiast wyeliminować za pomocą aktualnie dostępnych narzędzi regulacyjnych.

Poniżej zaprezentowano analizę poszczególnych elementów separacji pod kątem możliwości eliminacji trwałej bariery rozwoju konkurencyjności polskiego rynku telekomunikacyjnego w postaci postawy antykonkurencyjnej TP.

4.3.2.1 *Eliminacja bariery w postaci postawy antykonkurencyjnej TP*

Trwała bariera w postaci postawy antykonkurencyjnej TP przejawia się zarówno w działaniach obstrukcyjnych ze strony TP, jak i przepływie informacji w Grupie TP uznanych za bariery przejściowe na rynku telekomunikacyjnym w Polsce.

Postawa antykonkurencyjna TP wynika z pionowej integracji tego operatora i związanego z tym konfliktu interesów. W związku z tym eliminacja tej trwałej bariery możliwa jest dzięki nadaniu JW niezależności od TP celem eliminacji konfliktu interesów i ograniczeniu wpływu TP na funkcjonowanie JW. Poniżej zaprezentowano elementy separacji funkcjonalnej spełniające tę rolę.

1. Powiązanie systemu motywacyjnego w JW z celami w zakresie wdrażania równości dostępu

Celem wyeliminowania konfliktu interesów wewnątrz TP JW nie może być ukierunkowana na realizację celów takich jak maksymalizacja przychodów z usług detalicznych TP i nie może być rozliczana z realizacji tych celów. Cele JW powinny wspierać realizację zasady równego traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych JW i w miarę możliwości rozwój rynku detalicznego w drodze wzrostu jego konkurencyjności¹⁵⁶ poprzez świadczenie usług hurtowych przez JW na równych zasadach wszystkim ich odbiorcom.

¹⁵⁶ W Wielkiej Brytanii BT było zmotywowane do wspierania rozwoju konkurencyjności rynku dzięki zapowiedziom Ofcom odnośnie zniesienia regulacji rynków detalicznych w przypadku faktycznego rozwoju konkurencji po wprowadzeniu Przedsiębiorstw BT. Z kolei w Nowej Zelandii cele, jakie realizuje Chorus, są wprost ukierunkowane

Z uwagi na odmienny charakter celów postawionych przed TP i JW istotne jest stworzenie systemu motywacyjnego dla personelu JW, który byłby odrębny od systemu motywacyjnego stosowanego w TP. Celem tego systemu musi być powiązanie wynagrodzeń pracowników JW z wynikami monitorowanych wskaźników efektywności weryfikujących stosowanie zasady EoI.

2. Powołanie niezależnego kierownictwa JW

W celu wspierania realizacji celów biznesowych JW powinno zostać powołane odrębne kierownictwo JW. Istotnym jest, aby kierownictwo JW było odpowiedzialne przed właścicielami (bezpośrednio przed akcjonariuszami lub pośrednio przed Prezesem TP powołanym do zarządzania spółką) i oceniane przez właściciela (bezpośrednio przez akcjonariuszy np. na Walnych Zgromadzeniach Akcjonariuszy lub pośrednio przez Prezesa TP powołanego do zarządzania spółką) za realizację celów strategicznych JW.

Takie rozwiązanie, polegające na wyodrębnieniu kierownictwa JW, pozwoli na zapewnienie motywacji kierownictwa JW do wspierania wykonania planów JW w zakresie reorganizacji procesów świadczenia usług hurtowych, poprawy jakości świadczenia usług oraz inwestycji w rozbudowę i modernizację sieci dostępowej.

Niezależne od pozostałych działów TP (podlegające bezpośrednio Prezesowi Grupy TP) kierownictwo JW powinno wspierać eliminację konfliktu interesów, a tym samym przyczyniać się do likwidacji postawy antykonkurencyjnej TP.

Na szczeblu operacyjnym elementy separacji funkcjonalnej TP powinny eliminować konkretne przejawy trwałej bariery w postaci postawy antykonkurencyjnej TP, czyli działania obstrukcyjne ze strony TP i przepływ informacji w Grupie TP.

Poniżej przedstawiono te elementy separacji funkcjonalnej, których zastosowanie umożliwia likwidację działań obstrukcyjnych ze strony TP.

3. Równość świadczenia usług hurtowych przez JW na rzecz OA i działów wewnętrznych TP - zastosowanie zasady EoI

Uwzględniając barierę w postaci antykonkurencyjnej postawy ze strony TP, środek regulacyjny w postaci separacji funkcjonalnej powinien przede wszystkim eliminować przejawy tych działań, polegające na braku równości traktowania odbiorców usług hurtowych. W związku z tym równość traktowania jako rozszerzenie/uszczegółowienie zasady niedyskryminacji powinna dotyczyć OA i działów wewnętrznych TP.

Istnieją dwie możliwości zagwarantowania takiej równości – tzw. EoI (*Equivalence of Input*) oraz EoO (*Equivalence of Output*).

- Zasada EoI rozumiana jako zapewniająca świadczenie przez JW takich samych usług ramieniu detalicznemu OZ i OA, przy czym usługi te świadczone są na tych samych warunkach (w tym cenowych i jakościowych), w tym samym czasie (np. ten sam czas

na zapewnienie korzyści dla użytkowników końcowych (korzyści dotyczą szerszego wyboru ofert i dostawców usług telekomunikacyjnych oraz poprawy jakości usług detalicznych).

realizacji zamówienia na aktywację usługi), przy wykorzystaniu tych samych procesów i systemów oraz przy zapewnieniu takiego samego dostępu do informacji.

W swoim stanowisku w sprawie separacji funkcjonalnej¹⁵⁷, jak również w sprawie najlepszych praktyk regulacyjnych w zakresie nakładania obowiązków na operatorów o statusie SMP na rynkach hurtowej dzierżawy łączy¹⁵⁸ ERG uznaje zasadę EoI za bardziej restrykcyjną zasadę obowiązku niedyskryminacji. Jej kryteria (tj. wprowadzenie obowiązku realizowania procesu świadczenia usług hurtowych na takich samych zasadach, przy zachowaniu takich samych parametrów jakościowych, przy wykorzystaniu tych samych systemów IT, zapewnieniu takiego samego dostępu do informacji zarówno dla OA, jak i działów wewnętrznych OZ) wykraczają poza ogólnie sformułowany obowiązek niedyskryminacji. Jednocześnie w w/w stanowiskach ERG stwierdza, że separacja funkcjonalna (oparta na wprowadzeniu m.in. zasady EoI) powinna być stosowana w sytuacji, kiedy pozostałe dostępne środki regulacyjne (w tym obowiązek niedyskryminacji) nie wyeliminowały postawy antykonkurencyjnej OZ.

Jednym z istotnych zagadnień jest kwestia umiejscowienia obowiązku separacji funkcjonalnej na tle innych obowiązków regulacyjnych, w szczególności na tle obowiązku niedyskryminacji. W szczególności kluczowa jest ocena relacji pomiędzy zasadą EoI a zasadą niedyskryminacji.

Celem zasady niedyskryminacji (art. 36 Pt) jest wprowadzenie mechanizmu, który nie pozwala pionowo zintegrowanemu operatorowi traktować w sposób preferencyjny swojego ramienia detalicznego czy podmiotów powiązanych. Preferencyjne traktowanie nie może w szczególności zapewniać takim podmiotom przewagi konkurencyjnej na rynku detalicznym. Stąd też pionowo zintegrowany operator powinien zapewnić innym operatorom dostęp do usług i informacji na warunkach ekwiwalentnych do warunków stosowanych w ramach własnego przedsiębiorstwa. Od strony praktycznej realizacja zasady niedyskryminacji jest jednak zawsze utrudniona, co wiąże się przede wszystkim z trudnościami w określeniu porównywalnych warunków dla jednostki detalicznej i pozostałych operatorów. Należy bowiem pamiętać, iż w praktyce jednostka detaliczna nie nabywa takich samych usług jak OA, a procesy, w ramach których świadczone są usługi detaliczne, różnią się od procesów, na jakich świadczone są usługi hurtowe (mają one także inne źródło – przykładowo współpraca hurtowa opiera się na ofercie ramowej, a procesy detaliczne na wewnętrznych procesach TP, które często nie są nawet znane Prezesowi UKE). Jednocześnie z zasady niedyskryminacji nie można wyprowadzić obowiązku, który nakazywałby TP wprowadzenie identycznych (tych samych) procesów dla części detalicznej i dla współpracujących operatorów. Stąd też wprowadzenie zasady EoI w oparciu o obowiązek separacji funkcjonalnej stanowi uzupełnienie zasady niedyskryminacji, czyniąc tę zasadę w pełni egzekwowalną. Poniższa tabela ilustruje główne zmiany w zakresie funkcjonowania OZ na gruncie zasady niedyskryminacji i zasady EoI.

¹⁵⁷ „ERG opinion on functional separation”,

http://erg.eu.int/doc/publications/erg07_44_cp_on_functional_separation.pdf

¹⁵⁸ „ERG common position on best practice in remedies imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant markets for wholesale leased lines”,

http://erg.eu.int/doc/publications/erg_07_54_wll_cp_final_080331.pdf

Tabela 21. Separacja funkcjonalna (w szczególności zasada EoI) a inne obowiązki regulacyjne

Rodzaj czynności	Zasada niedyskryminacji	Zasada EoI
Zakupowane usługi	TP nie dokonuje zakupu usług w ramach swojego przedsiębiorstwa. Usługi realizowane są według innych zasad aniżeli usługi na rzecz OA	TP i OA zakupują te same usługi
Warunki świadczenia usług, w tym ceny i poziom SLA	Warunki świadczenia usług hurtowych są inne aniżeli warunki świadczenia usług detalicznych (z założenia powinny być nie gorsze). Przepływy finansowe w ograniczonym zakresie są uwidocznione w rachunkowości regulacyjnej.	TP i OA kupują usługi na takich samych warunkach i po takich samych cenach
Wykorzystywane systemy i zasoby	TP wykorzystuje inne systemy i zasoby do świadczenia usług detalicznych i inne do usług hurtowych	TP stosuje te same systemy i zasoby do dostarczenia usługi jednostce detalicznej i OA
Dostęp OA i jednostki detalicznej do informacji	OA i jednostka detaliczna mają dostęp do różnych zakresów informacji i zasobów	OA i jednostka detaliczna mają dostęp do tych samych informacji i zasobów

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

W związku z powyższym można wskazać, iż zasada EoI stanowi odrębną, dalej idącą od zasady niedyskryminacji, zasadę, w ramach której TP i OA powinni nabywać usługi nie tylko na porównywalnych czy nie gorszych zasadach, ale warunki te powinny być dla wszystkich zainteresowanych identyczne. W związku z powyższym zasada EoI stanowi dalej idący obowiązek regulacyjny aniżeli zasada niedyskryminacji, wymusza bowiem na OZ stosowanie nie porównywalnych, ale takich samych warunków i zasad współpracy dla własnej jednostki detalicznej i dla pozostałych OA.

Wprowadzenie zasady EoI w TP wymagać będzie m.in. istotnej przebudowy procesów i procedur oraz separacji systemów IT (logicznej separacji poprzez tworzenie instancji w systemach IT wraz z ograniczeniem praw dostępu dla poszczególnych jednostek bądź fizycznej separacji poprzez tworzenie odrębnych systemów IT dla poszczególnych jednostek) w celu stworzenia takiego samego procesu świadczenia usług hurtowych przez JW na rzecz OA i działów wewnętrznych TP. W rozdziale 6 (patrz podrozdział 6.8.2.2.2) opisano zmiany w poszczególnych procesach oraz wspierających je systemach IT (wraz ze wskazaniem koniecznych modyfikacji).

W takiej sytuacji w TP będzie odbywać się wewnętrzne świadczenie usług LLU, BSA, WLR itp. przy czym procesy i systemy wykorzystane do świadczenia tych usług będą takie same jak w przypadku świadczenia tych usług na rzecz OA.

Poza zapewnieniem równości w sposobie świadczenia usług hurtowych przez JW na rzecz OA i TP wprowadzenie zasady EoI wiąże się z dodatkową korzyścią - JW będzie zmierzać do zwiększania efektywności realizowanych procesów na rzecz TP (gdyż dalej będzie częścią Grupy TP), na czym zyskają również OA.

- Z kolei zasada EoO wiąże się ze świadczeniem usług hurtowych tak, aby OA byli w stanie zaoferować swoim abonentom usługi detaliczne o parametrach takich samych jak usługi detaliczne OZ. W tym przypadku proces realizacji usług hurtowych dla OA nie musi przebiegać tak samo jak przy świadczeniu usług w ramach jednostek wewnętrznych OZ. Istotne jest, by właściwości i funkcjonalność usług były takie same. Ustanawia się również listę kluczowych wskaźników efektywności (KPI) podlegających monitoringowi w celu zweryfikowania, czy realizacja usług hurtowych daje takie same rezultaty dla OA, co jednostek wewnętrznych OZ (np. czy czas uruchomienia usługi lub naprawy usterki jest taki sam, nawet jeśli proces realizacji tych usług jest inny).

Wprowadzenie zasady EoO w TP może nie wymagać przebudowy procesów i procedur aktualnie stosowanych w TP (powodującym tym samym niższe koszty niż przy wprowadzaniu EoI), ale ponieważ procesy realizacji usług hurtowych przez JW na rzecz OA i działów wewnętrznych TP nie będą jednakowe, będzie tylko ograniczona możliwość weryfikacji potencjalnych naruszeń zasady EoO, bowiem nawet sam monitoring KPI nie będzie stanowił dostatecznej podstawy, aby skutecznie monitorować eliminację działań obstrukcyjnych po stronie TP. W związku z powyższym można stwierdzić, że wprowadzenie zasady EoO niesie za sobą ryzyko braku realizacji celu w postaci likwidacji działań obstrukcyjnych ze strony TP.

Biorąc pod uwagę przewagę zasady EoI nad EoO zarówno w zakresie faktycznego osiągnięcia celu w postaci zapewnienia równości świadczenia usług hurtowych przez JW na rzecz OA i działów wewnętrznych TP, oraz dodatkowy mechanizm wbudowany w zasadę EoI polegający na powstaniu naturalnej skłonności JW do poprawy efektywności świadczenia przez nią usług hurtowych, można stwierdzić, że **zasada EoI (z uwagi na konieczność stosowania dokładnie takiego samego procesu świadczenia usług oraz dodatkowy mechanizm skutkujący motywacją do poprawy jakości tego procesu) jest w stanie efektywniej wyeliminować barierę w postaci postawy antykonkurencyjnej TP przejawiającej się w działaniach obstrukcyjnych ze strony TP niż zasada EoO**.

Dodatkowo należy podkreślić, że regulatorzy w każdym z krajów analizowanych w niniejszym raporcie¹⁵⁹ wskazywali konieczność zastosowania zasady EoI jako głównego elementu separacji funkcjonalnej. Istotne znaczenie tej zasady potwierdzają również propozycja nowelizacji Dyrektywy o dostępie, w myśl których JW „dostarcza produkty i usługi dostępu wszystkim przedsiębiorstwom, w tym innym jednostkom działającym w ramach swojego przedsiębiorstwa, w takich samych terminach i na tych samych warunkach, w tym dotyczących poziomów cen i usług, przy użyciu tych samych systemów i procesów”¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Poza Irlandią, gdyż tam regulator nie analizował zasadności podziału

¹⁶⁰ Wniosek KE „Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń i 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnianie sieci i usług łączności elektronicznej”, z dnia 13 listopada 2007 r.

4. Monitorowanie stosowania zasady EoI poprzez pomiar wskaźników działalności JW

Celem zapewnienia przejrzystości realizowania przez JW zasady równości traktowania OA i działów wewnętrznych TP na JW powinny zostać nałożone obowiązki raportowania wskaźników efektywności (tzw. wskaźników KPI) pozwalających na weryfikację stosowania zasady EoI.

Wskaźniki te mogą przykładowo dotyczyć:

- Czasu uruchomienia usługi hurtowej na łączu abonenckim;
- % informacji o negatywnej weryfikacji przekazywanych w terminie wynikającym z umowy;
- % informacji o aktywacji przekazywanych w terminie wynikającym z umowy;
- % odrzutów zamówień na usługi hurtowe ze względu na negatywną weryfikację formalną;
- % odrzutów zamówień na usługi hurtowe ze względu na negatywną weryfikację techniczną.

Temat zakresu raportowania wskaźników KPI został szczegółowo omówiony w rozdziale 9.1.

Monitoring wskaźników efektywności powinien odbywać się odrębnie dla usług hurtowych świadczonych przez JW na rzecz OA i na rzecz działów wewnętrznych TP celem umożliwienia analizy porównawczej wyników i na jej podstawie zidentyfikowania potencjalnych obszarów dyskryminacyjnego traktowania OA przez JW.

Poprzez wprowadzenie raportowania wskaźników działalności JW w zakresie współpracy z OA i działami wewnętrznymi TP możliwe będzie wykrywanie i w dłuższej perspektywie czasowej zapobieganie działaniom obstrukcyjnym TP wynikającym z postawy antykonkurencyjnej TP.

Wskazywane powyżej wskaźniki efektywności nie pozwalają natomiast na ocenę wpływu stosowania zasady EoI (i ogólnie wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP) na rozwój rynku hurtowego czy detalicznego. W związku z powyższym w celu monitorowania potencjalnych korzyści wynikających z zastosowania separacji funkcjonalnej jako środka regulacyjnego UKE będzie musiało posłużyć się innymi wskaźnikami. Przedstawiono je w rozdziale 9.3.

5. Ustanowienie organu nadzoru nad funkcjonowaniem JW

Eliminacja bariery w postaci postawy antykonkurencyjnej TP prowadzącej do działań obstrukcyjnych ze strony TP wymaga również powołania dedykowanego zespołu pełniącego bieżącą kontrolę nad wprowadzaniem zasady EoI. Wśród głównych kompetencji organu nadzoru powinny znaleźć się przede wszystkim:

- Monitorowanie świadczenia usług hurtowych przez JW na rzecz OA i TP, tj. weryfikacja stosowania zasady EoI/EoO w procesach uruchamiania usług hurtowych i naprawy awarii i usterek – realizacja tego celu mogłaby odbywać się w drodze monitoringu kluczowych wskaźników efektywności;

- Przyjmowanie zgłoszeń, przeprowadzenie postępowań kontrolnych oraz eskalacja potencjalnych naruszeń stosowania zasady EoI;
- Formułowanie (rozszerzanie) obowiązków raportowych JW i TP w zakresie wskaźników efektywności czy raportów z przebiegu procesów realizacji usług hurtowych. Jeśli organ nadzoru nie będzie miał zapewnionego dostępu do informacji niezbędnych z punktu widzenia realizacji dwóch powyżej opisanych funkcji, powinien mieć możliwość egzekwowania od TP raportów na temat np. KPI czy opisu procedur realizowanych przez JW.

Dzięki wprowadzeniu i funkcjonowaniu organu nadzoru działającego w strukturach TP możliwe będzie m.in. efektywniejsze prowadzenie postępowań kontrolnych w przypadku podejrzeń o naruszenia zasady EoI czy rozstrzyganie sporów między OA a TP niż obecnie, kiedy kompetencje te leżą wyłącznie w rękach Prezesa UKE (z uwagi na lepszy dostęp takiego organu nadzoru do informacji i możliwości większego zaangażowanie jego członków w realizację kompetencji opisanych powyżej).

Kolejną potencjalną barierą przejściową rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce, będącą przejawem trwałej bariery w postaci postawy antykonkurencyjnej TP, jest przepływ informacji w Grupie TP. Zjawisko wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi działami TP i podmiotami w ramach Grupy TP skutkuje przewagą informacyjną po stronie sprzedaży detalicznej w Grupie TP, umożliwiającą podejmowanie przez TP i PTK Centertel działań typu „winback” lub wyprzedzających wobec OA działań sprzedażowych ze strony PTK Centertel.

W celu eliminacji bariery w postaci przepływu informacji w Grupie TP w ramach podziału funkcjonalnego TP należy wprowadzić następujące zmiany organizacyjne i techniczne:

6. Odseparowanie systemów IT i baz danych JW od systemów IT i baz danych w TP

Realizacja procesów świadczenia usług i produktów hurtowych przez JW powinna odbywać się w oparciu o odrębne systemy IT, do których działy wewnętrzne TP nie powinny mieć dostępu. Wydzieleniu powinny również zostać poddane bazy danych tak, by działy wewnętrzne TP i podmioty z Grupy TP nie dysponowały większym zasobem informacji niż OA.

Biorąc pod uwagę złożoność i długotrwałość procesu separacji systemów IT i baz danych należy wziąć pod uwagę możliwość realizacji etapowej – najpierw poprzez zmianę praw użytkownika w celu zablokowania dostępu do systemów przez pracowników sprzedaży detalicznej i ewentualnie hurtowej TP (separacja logiczna), a dopiero w kolejnym kroku budowę zupełnie odrębnej infrastruktury IT dla JW (separacja fizyczna).

Analogicznie proces migracji danych z baz znajdujących się aktualnie w TP do baz JW mógłby odbywać się etapowo, a do czasu jego zakończenia obowiązywałaby specjalne ograniczenia dostępu do tych informacji (tj. pracownicy sprzedaży detalicznej i ewentualnie hurtowej TP nie posiadaliby uprawnień do dostępu do tych informacji).

Jak zostało wskazane w punkcie 4.2.9.2., przepływ informacji w Grupie TP dotyczy informacji przekazywanych między następującymi jednostkami organizacyjnymi:

- Między sprzedażą hurtową TP a sprzedażą detaliczną TP;
- Między sprzedażą hurtową TP a sprzedażą detaliczną PTK Centertel; oraz
- Między sprzedażą detaliczną TP a sprzedażą detaliczną PTK Centertel.

Wskazany powyżej sposób eliminacji przepływu informacji w drodze rozdzielania systemów IT wykorzystywanych przez poszczególne jednostki w strukturze TP pozwala na zapewnienie OA i sprzedaży detalicznej TP takiego samego dostępu do informacji posiadanych przez JW (opis zmian w systemach IT służących wprowadzeniu zasady EoI oraz zablokowaniu przepływu informacji w Grupie TP znajduje się w rozdziale 6.8.2.2.2). Dzięki temu możliwe jest wyeliminowanie przepływu informacji w pierwszych dwóch wskazanych obszarach, tj. między sprzedażą hurtową TP a sprzedażą detaliczną TP oraz między sprzedażą hurtową TP a sprzedażą detaliczną PTK Centertel. Natomiast separacja funkcjonalna nie uwzględnia mechanizmów pozwalających na zablokowanie przekazu informacji między jednostkami sprzedaży detalicznej po stronie TP i po stronie PTK Centertel (analiza interakcji w ramach Grupy TP oraz środki prawne eliminacji problemów wynikających z tych interakcji zostały zamieszczone w rozdziałach odpowiednio 11.3 i 11.4).

7. Fizyczne odseparowanie pomieszczeń pracowniczych JW od siedziby TP

Poza zablokowaniem pracownikom działów wewnętrznych TP i PTK Centertel wglądu do systemów IT i baz danych wykorzystywanych przez JW konieczne jest również wyeliminowanie czynnika błędu ludzkiego warunkującego przepływ informacji. Poprzez odizolowanie pracowników JW od pracowników pozostałych działów wewnętrznych TP w drodze relokacji pomieszczeń biurowych JW do odrębnej siedziby od TP możliwe będzie zlikwidowanie wymiany informacji między pracownikami JW a pracownikami pozostałych działów wewnętrznych TP. Tym samym możliwe będzie zrównanie szans konkurowania TP i OA na rynku detalicznym w drodze zrównania dostępu do informacji dla tych podmiotów. O fizycznym odseparowaniu pomieszczeń pracowniczych JW od siedziby TP mowa również w rozdziale 6.8.2.1.2 (w ramach zmian związanych z wprowadzaniem procedur i mechanizmów kontroli w zakresie tzw. „chińskich murów”) oraz w rozdziale 6.8.2.4.1 (gdzie szacowane są koszty relokacji).

8. Opracowanie zestawu procedur kontaktu między jednostką wydzieloną a działami wewnętrznymi TP oraz innymi podmiotami z Grupy TP („Kodeks praktyk”)

Pracownicy JW powinni być poinformowani odnośnie zasad postępowania z działami wewnętrznymi TP oraz podmiotami z Grupy TP, stąd w ramach separacji funkcjonalnej należy uwzględnić opracowanie wytycznych w zakresie m.in.:

- Sytuacji, w których dopuszczony jest kontakt między JW a TP;
- Rodzaju informacji, jakich pracownicy JW mogą udzielać TP, a w odniesieniu do których powinni zachować poufność;
- Listy osób ze strony TP, którym pracownicy JW powinni przekazywać informacje dopuszczone do obiegu między JW a TP;

- Zasad postępowania w przypadku wnioskowania ze strony TP o udzielenie informacji;
- Adresowania wątpliwości odnośnie możliwości przekazania TP informacji;
- Eskalacji nieprawidłowości stwierdzonych w ramach przepływu informacji.

Wprowadzenie „Kodeksu praktyk” dla pracowników JW będzie wspierać wśród nich zrozumienie i realizację zasad operowania JW. Dzięki temu możliwe jest wyeliminowanie przepływu informacji w Grupie TP, który będzie wynikać z „błędu człowieka”, tj. byłby efektem braku zapewnienia wśród personelu JW pełnego zrozumienia faktycznego realizowania zasad braku przepływu informacji.

4.3.2.2 *Eliminacja pozostałych trwałych barier*

1. Bariera niskiej jakości infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce

Bariera ta została zidentyfikowana jako bariera mająca charakter trwały i strukturalny, która wpływa na stan rozwoju rynku, lecz nie wpływa na rozwój konkurencji (czynniki zidentyfikowane jako główne elementy bariery, przede wszystkim niska jakość infrastruktury stacjonarnej telefonicznej sieci dostępowej i jej mała dostępność, w jednakowym stopniu oddziałują na wszystkich uczestników rynku). Likwidacja tej bariery bądź zmniejszenie jej negatywnego wpływu na stan rozwoju rynku (mierzonego dostępnością innowacyjnych usług wysokiej jakości, głównie usług świadczonych w oparciu o transmisję szerokopasmową) wymaga modernizacji i rozbudowy istniejącej infrastruktury stacjonarnej sieci dostępowej. Działania inwestycyjne w tym zakresie powinny być przede wszystkim skierowane na:

- Modernizację zużytych i rozbudowę wyczerpanych zasobów kanalizacji teletechnicznej (wymianę i budowę nowych systemów kanalizacji kablowej, rur, studzienek, wsporników itd.);
- Poprawę parametrów technicznych sieci miejscowych, w tym wymianę linii kablowych o niskich parametrach transmisyjnych na kable spełniające wymagania techniczne (głównie kabli miedzianych w rozdzielczej sieci telefonicznej);
- Poprawę parametrów technicznych sieci magistralnych, najlepiej poprzez wymianę istniejących kabli miedzianych na kable o wyższych parametrach technicznych (kable światłowodowe), co pozwoli uzyskać skrócenie długości par miedzianych i umożliwi podniesienie parametrów transmisyjnych (szybkości przesyłu) w łączach abonenckich;
- Zwiększenie zasięgu sieci poprzez budowę nowych linii dostępowych, także z uwzględnieniem przyszłych potrzeb transmisyjnych użytkowników końcowych, poprzez budowę sieci NGA (budowa linii typu FTTx);
- Zwiększenie ogólnej liczby portów DSLAM/MSAN.

Powyższe działania inwestycyjne dotyczą przede wszystkim OZ posiadającego 86% wszystkich linii stacjonarnych sieci telefonicznych w Polsce. Pozostali operatorzy infrastrukturalni dysponują sieciami telefonicznymi budowanymi stosunkowo niedawno (na przełomie wieków),

których parametry techniczne są na tyle dobre (w porównaniu do starych sieci) i nie wymagają gruntownej modernizacji, tak jak na przykład sieć telefoniczna wybudowana w połowie XX wieku. W przypadku korzystania przez OA z infrastruktury sieciowej OZ (dla świadczenia usług WLR/BSA/LLU) ograniczenia jakościowe tej sieci dotyczą OA w tym samym stopniu jak samą TP.

Uwzględniając fakt, że istota i kluczowe elementy separacji funkcjonalnej (omówione w rozdz. 3.7.2) nie odnoszą się wprost do problemu jakości infrastruktury sieciowej, w tym do problemów przedstawionych w niniejszym punkcie analizy, można wnioskować, że samo wprowadzenie separacji nie wpłynie na jakość tej infrastruktury. Decyzje inwestycyjne operatorów, także w zakresie modernizacji posiadanej infrastruktury, wynikają z przesłanek biznesowych (oceny koniecznych nakładów inwestycyjnych i spodziewanej stopy zwrotu). W przypadku operatorów SMP z udziałem skarbu państwa dodatkowe przesłanki decyzji inwestycyjnych OZ mogą wynikać z zobowiązań właścicielskich (jak w przypadku TNZ), w pozostałych przypadkach na decyzje te, decydujący wpływ mają ekonomiczne uwarunkowania działalności operatora (ocena opłacalności inwestycji) i jego strategia rynkowa.

Środek regulacyjny w postaci separacji funkcjonalnej TP nie wyeliminuje bariery niskiej jakości infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce, gdyż jej cel (zapewnienie równego traktowania OA i OZ) i elementy (wydzielenie JW, wdrożenie jednakowych procedur obsługi OA i OZ, chińskie mury, kodeks pracowników, itd.) nie mają bezpośredniego wpływu na decyzje o modernizacji i budowie tej infrastruktury podejmowane przez OZ.

2. Pozostałe bariery (przejęciowe)

Relacje cenowe usług hurtowych

Bariera relacji cenowych usług hurtowych WLR, BSA i LLU w Polsce została oceniona jako mająca charakter przejściowy ze względu na fakt, że wysokość cen tych usług ustanawiana jest decyzjami Prezesa UKE. Moment zmiany tych cen i relacji pomiędzy nimi zależy od terminu podejmowania decyzji przez regulatora. Zarówno istota separacji funkcjonalnej, jak i jej poszczególne elementy nie są uwarunkowane decyzjami dotyczącymi cen usług hurtowych, nie zachodzi też relacja odwrotna, tj. decyzja ws separacji nie zmienia tych cen.

Biorąc pod uwagę brak zależności pomiędzy separacją funkcjonalną a relacjami cenowymi usług hurtowych środek regulacyjny w postaci separacji funkcjonalnej nie wyeliminuje bariery w postaci istniejących relacji cenowych usług WLR, BSA i LLU. Ze względu na zależność relacji cen tych usług od odrębnych decyzji regulatora ustalających ich ceny wskazany został przejściowy charakter tej bariery.

4.4 Ocena wpływu separacji na proces inwestycyjny operatorów telekomunikacyjnych

W niniejszym rozdziale została przeprowadzona analiza wpływu separacji funkcjonalnej na proces inwestycyjny operatorów telekomunikacyjnych w Polsce. W ramach tej analizy dokonano:

- Oceny procesu inwestycyjnego w Polsce w ostatnich 15 latach;

- Identyfikacji czynników mogących wpływać na proces inwestycyjny na podstawie:
 - oceny wpływu separacji funkcjonalnej BT na inwestycje na rynku brytyjskim;
 - wniosków z analiz przeprowadzanych w innych krajach;
 - argumentów zgłaszanych przez uczestników rynku podczas procesu konsultacji;
 - argumentów dotyczących wpływu separacji na inwestycje publicznie zgłaszanych przez TP.

Na tej podstawie w dalszej kolejności dokonano oceny wpływu wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP na inwestycje w Polsce:

- W odniesieniu do inwestycji realizowanych przez OA;
- W odniesieniu do inwestycji realizowanych przez TP;
- W odniesieniu do inwestycji realizowanych w obszarze sieci NGN.

4.4.1 Ocena procesu inwestycyjnego w Polsce

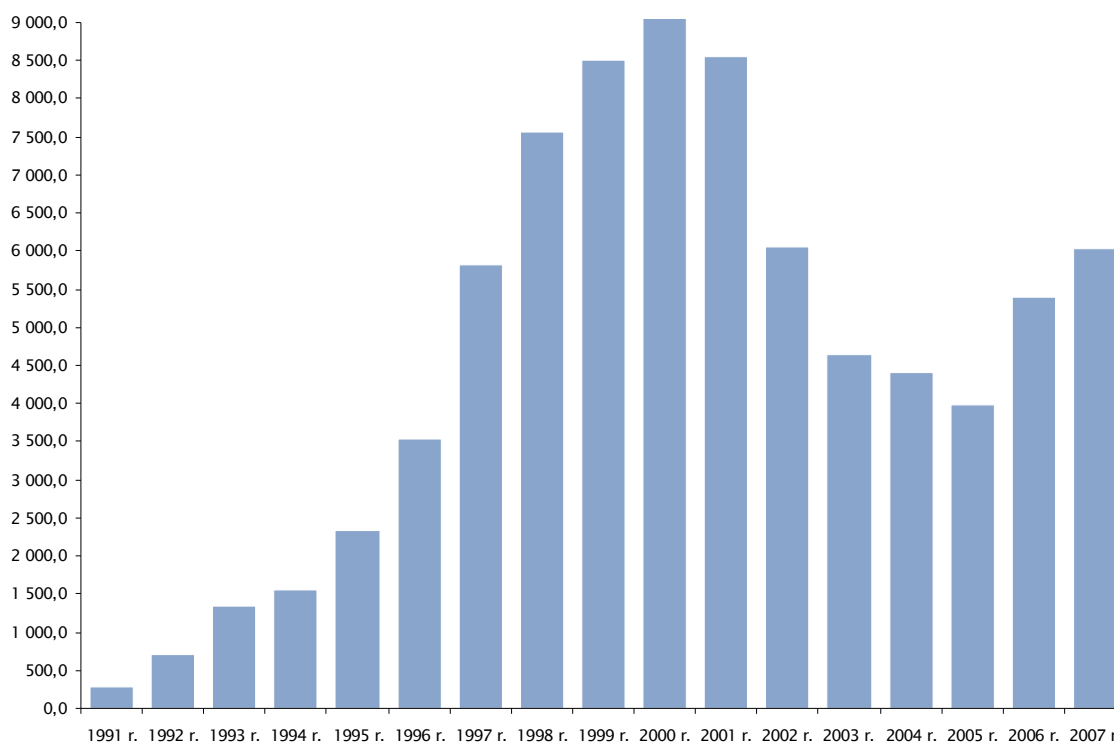
Rozwój Polski, tworzenie społeczeństwa informacyjnego i likwidacja wykluczenia cyfrowego wymaga rozwoju nowoczesnych usług teleinformatycznych. Rozwój nowoczesnych usług teleinformatycznych wymaga inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną, w tym również w infrastrukturę stacjonarnych sieci telekomunikacyjnych, a w szczególności w infrastrukturę sieci szerokopasmowych.

Analizując dostępne dane dotyczące inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną, wyraźnie widać, że po okresie modernizacji i budowy stacjonarnych sieci telekomunikacyjnych w latach 1992-2000 (w tych latach inwestycje dotyczyły przede wszystkim modernizacji i rozbudowy sieci telekomunikacyjnej międzynarodowej i międzymiastowej, finansowanych ze środków Banku Światowego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego) i budowie sieci telefonii komórkowych działających w systemach GSM i DCS w latach 1997-2002, wielkość nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę telekomunikacyjną uległa obniżeniu. Przyczyny spadku wartości inwestycji mogą być różne w zależności od typu operatora:

- Operatorzy sieci komórkowych ograniczyli swoje inwestycje w budowę infrastruktury sieciowej głównie do budowy systemu UMTS, amortyzując wcześniej poniesione nakłady na GSM i DCS;
- TP ogranicza inwestycje twierdząc, że obecne regulacje nie dają jej odpowiedniej, porównywalnej z innymi inwestycjami, stopy zwrotu;
- OA po początkowym okresie budowy własnej infrastruktury dostępowej w latach 1996-2002 wolą korzystać z infrastruktury TP, bo to im się bardziej opłaca - zapewnia mniejsze ryzyko i szybszy dostęp do abonentów.

Powyższe czynniki łącznie z obserwowanymi trendami rynkowymi, takimi jak: substytucja usług stacjonarnych przez usługi sieci mobilnej, rozwój sieci CATV, migracja do sieci opartej o IP skutkują zmniejszeniem wielkości nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę telekomunikacyjną (Rysunek 71), brakiem przyrostu nowych linii abonenckich, a w wyniku nasilającej się konkurencji ze strony sieci komórkowych nawet zmniejszeniem liczby aktywnych linii abonenckich ogółem (Rysunek 72) i eksploatowanych przez TP (Rysunek 73) oraz brakiem istotnego przyrostu nowych linii abonenckich eksploatowanych przez operatorów OA (Rysunek 74).

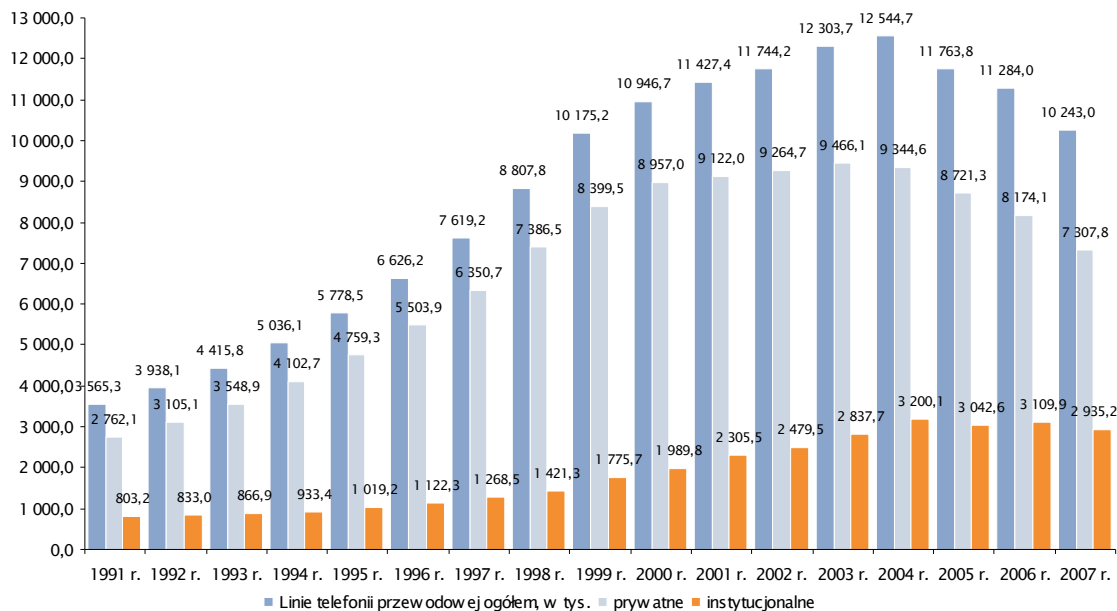
Rysunek 71. Wielkość nakładów inwestycyjnych na telekomunikację w latach 1991 – 2007 w mln zł.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS (Wydawnictwo „Łączność – wyniki działalności” Dane z lat 1991-2007).¹⁶¹

¹⁶¹ Obliczenia własne na podstawie danych z roczników statystycznych GUS z lat 1992-2008. GUS podaje dane łączne dotyczące nakładów inwestycyjnych na pocztę i telekomunikację. Szacunek polegał na wyodrębnieniu nakładów inwestycyjnych na telekomunikację.

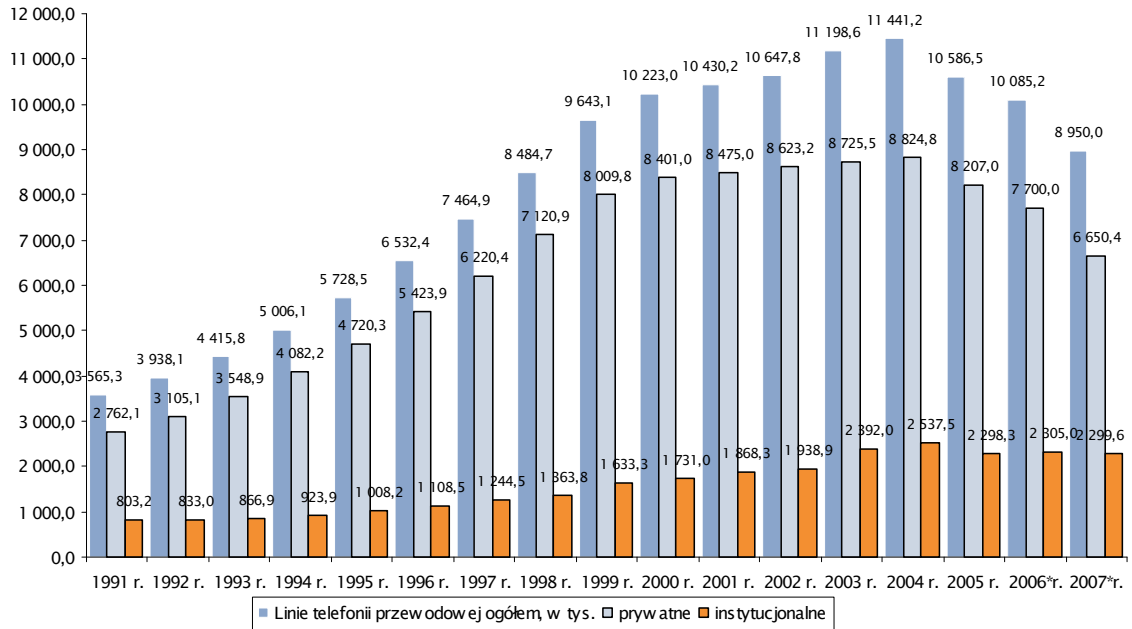
Rysunek 72. Liczba aktywnych stacjonarnych linii telefonicznych w Polsce w latach 1991-2007



Źródło: Dane GUS. Wydawnictwo „Łączność – wyniki działalności” Dane z lat 1991-2007.¹⁶²

¹⁶² GUS co roku publikuje dane dotyczące wyników działalności w łączności. Dane te są publikowane z rocznym opóźnieniem. W 2008 r. opublikowano wyniki działalności w łączności w 2007 r., dlatego w źródle do wykresu podano lata, których dane dotyczą, a nie rok publikacji danych przez GUS.

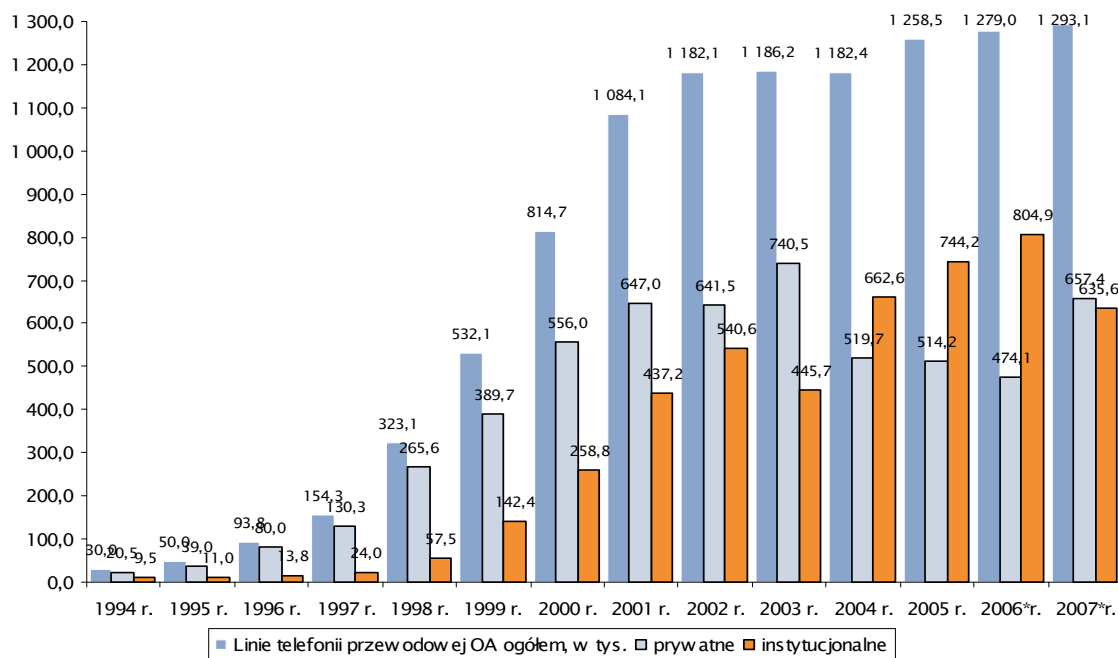
Rysunek 73. Liczba aktywnych stacjonarnych linii telefonicznych eksploatowanych przez TP S.A. w latach 1991-2007 w tys.



* Dane szacunkowe.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS (Wydawnictwo „Łączność – wyniki działalności” Dane z lat 1991-2007) i TP

Rysunek 74. Liczba aktywnych stacjonarnych linii telefonicznych eksploatowanych przez OA w latach 1994 – 2007 w tys.

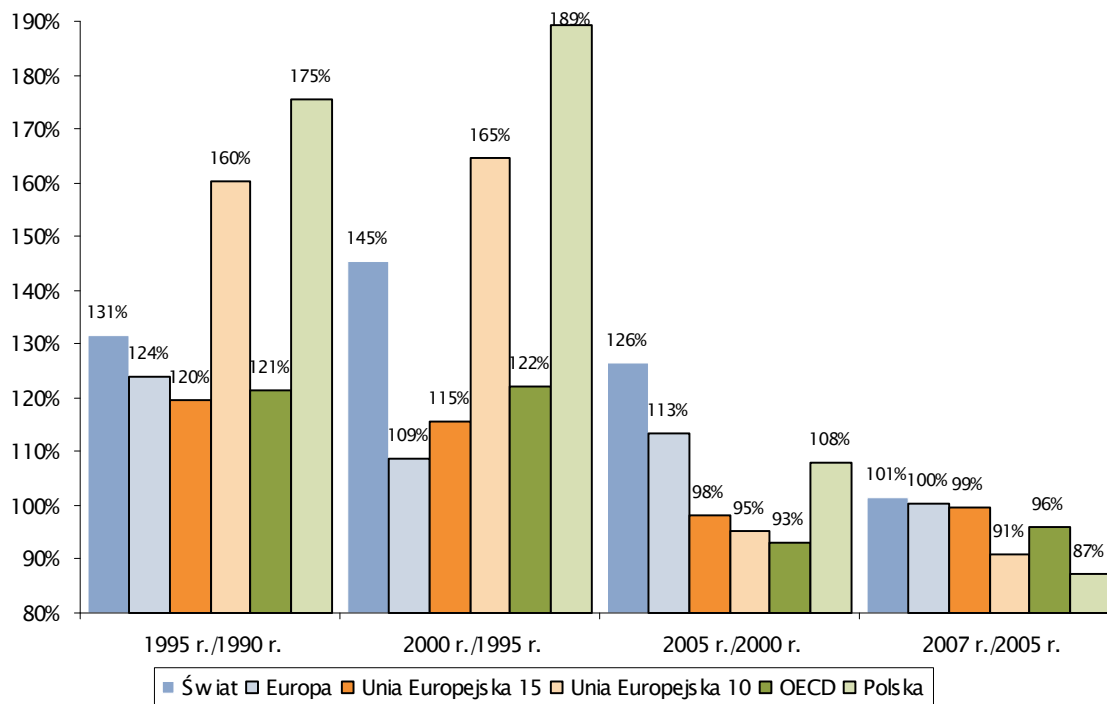


* Dane szacunkowe.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS (Wydawnictwo „Łączność – wyniki działalności” Dane z lat 1994-2007)

Niekorzystne dla polskiego rynku telekomunikacyjnego zmiany w dynamice wzrostu liczby linii abonenckich na tle zmian liczby tych linii w Europie i na świecie potwierdzają również dane międzynarodowe. Zmiany te przedstawiono na wykresie poniżej.

Rysunek 75. Zmiany w dynamice wzrostu liczby linii abonenckich w Polsce, w Europie i na świecie

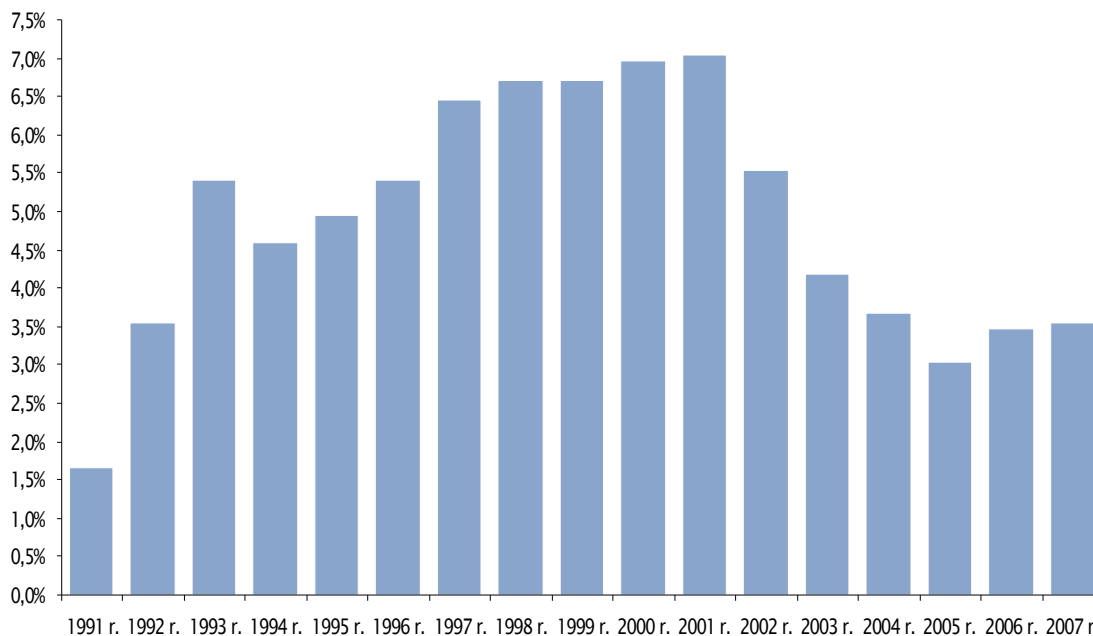


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ITU - Main Telephone Lines Public

Zmniejszenie w ostatnim czasie wielkości nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę telekomunikacyjną spowodowało również zmniejszenie udziału inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną w inwestycjach w Polsce ogółem (Rysunek 76). Fakt ten jest szczególnie niepokojący, gdyż cała polska gospodarka wykazuje wysoką dynamikę wzrostu sięgającą 5-6%, dynamika inwestycji ogółem w Polsce też jest stosunkowo wysoka, a udział inwestycji w sektorze telekomunikacyjnym maleje¹⁶³.

¹⁶³ Źródłem do tego stwierdzenia jest analiza danych GUS dot. PKB, Produkcji Globalnej i nakładów inwestycyjnych w Polsce. PKB w latach 2003-2007 w cenach bieżących rósł rok do roku odpowiednio: 104,2%, 109,6%, 106,5%, 107,8%, 107,5%. W cenach stałych PKB rósł rok do roku w latach 2003-2007 od 103,8% do 105,3%. Produkcja globalna w cenach bieżących rosła odpowiednio: 105,3%, 112,4%, 105,3%, 110,2%, 106,9%. W cenach stałych produkcja globalna w latach 2003-2007 rosła w granicach od 103,8% do 105,9%. Nakłady inwestycyjne ogółem w Polsce w cenach bieżących rosły w latach 2003-2007 odpowiednio: 101,5%, 108,7%, 108,8%, 118,2%, 109,8%. W cenach stałych inwestycje w Polsce rosły w latach 2003-2007 w granicach od 100,6% do 107,7%.

Rysunek 76. Udział nakładów inwestycyjnych na telekomunikację w nakładach inwestycyjnych ogółem w Polsce w latach 1991 – 2007



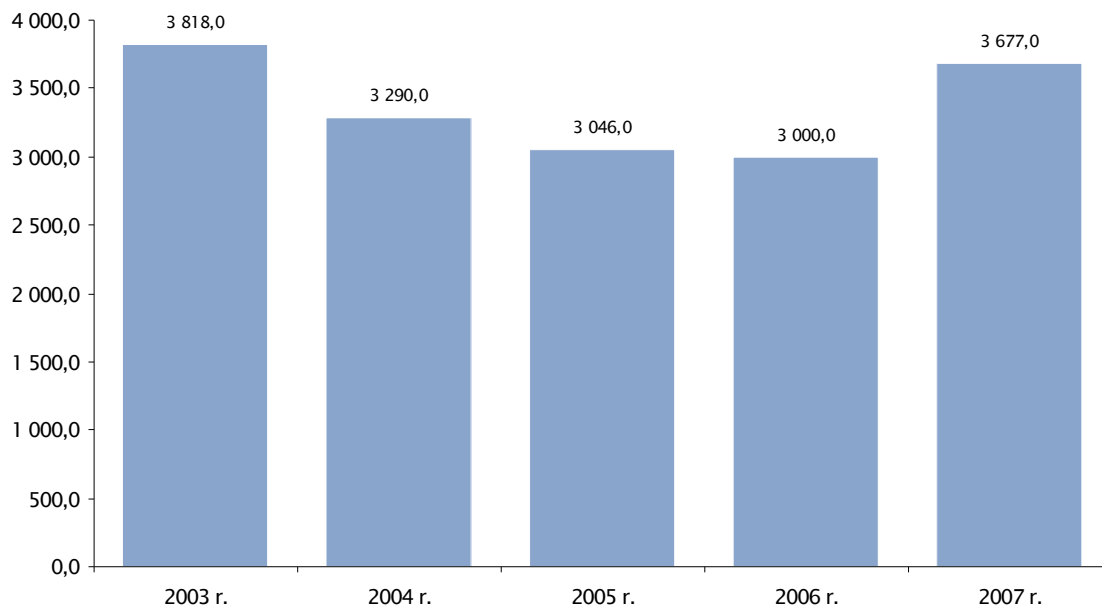
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS (Wydawnictwo „Łączność – wyniki działalności” Dane z lat 1991-2007)

Nieznaczny wzrost inwestycji telekomunikacyjnych w ostatnich dwóch latach (Rysunek 71 i Rysunek 76) w ujęciu wartościowym oraz obliczony poziom udziału w inwestycjach ogółem nie jest specjalnie związany z inwestycjami w stacjonarną sieć telekomunikacyjną (aczkolwiek w roku 2007 w porównaniu z rokiem 2006 wystąpił wzrost długości łączy międzystrefowych i strefowych¹⁶⁴), a raczej z inwestycjami w sieciach operatorów komórkowych, w tym nowego operatora P4.

Również inwestycje kluczowego gracza na rynku, jakim jest Grupa TP, w ostatnich 5 latach wykazują pewną stagnację. Inwestycje te oscylują w granicach 3-4 mld zł i nie wykazują jednoznacznego trendu. Inwestycje Grupy TP na podstawie informacji dla inwestorów giełdowych przedstawiono na wykresie (Rysunek 77).

¹⁶⁴ Dane GUS. Łączność – wyniki działalności.

Rysunek 77. Nakłady inwestycyjne Grupy TP w latach 2003 – 2007 w mln zł



Źródło: Dane dla inwestorów strona internetowa TP. (TP Group investor relations – key financial data). www.tp-ir.pl (<http://www.tp-ir.pl/Display.aspx?&MasterId=db7302bf-29a8-4f4f-b9c7-36efac77d8a9&NavigationId=962>)

Jednak mimo ograniczenia inwestycji przez Grupę TP na poziomie 3-4 mld i tak inwestycje tej Grupy stanowią istotny udział w inwestycjach telekomunikacyjnych ogółem. Przedstawiono to na wykresie (Rysunek 78).

Rysunek 78. Udział nakładów inwestycyjnych Grupy TP w nakładach inwestycyjnych na telekomunikację ogółem w Polsce w latach 2003 – 2007



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS¹⁶⁵ (Wydawnictwo „Łączność – wyniki działalności” Dane z lat 2003-2007) i danych TP dla inwestorów.

O osłabieniu procesów inwestycyjnych na rynku telekomunikacyjnym świadczą również dane rzeczowe dotyczące rozwoju sieci telekomunikacyjnej:

- Brak inwestycji w nowe technologie (wg GUS liczba kilometrów sieci światłowodowej w latach 2003-2007 wzrosła tylko o 10 tys. km i na koniec 2007 r. wynosiła tylko 31,2 tys. km przy łącznej długości sieci miejscowej wynoszącej 676,6 tys. km)¹⁶⁶;
- Niewielki wzrost długości sieci miejscowych z 573,4 tys. km w 2003 r. do 676,6 tys. km w 2007 r., przy czym w 2007 r. w porównaniu z 2006 r. praktycznie długość sieci miejscowej nie zwiększyła się (w 2006 r. wynosiła ona 676,3 tys. km)¹⁶⁷;
- Brak inwestycji w rozbudowę łączy międzystrefowych i strefowych (wg GUS w latach 2003-2007 liczba łączy zmniejszyła się z 1.519,2 tys. do 1.353,5 tys. w 2007 r.)¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Obliczenia własne na podstawie danych z roczników statystycznych GUS z lat 2004-2008. GUS podaje dane łączne dotyczące nakładów inwestycyjnych na pocztę i telekomunikację. Szacunek polegał na wyodrębnieniu nakładów inwestycyjnych na telekomunikację i porównaniu ich z inwestycjami Grupy TP.

¹⁶⁶ Dane GUS. Łączność – wyniki działalności (Wydawnictwo „Łączność – wyniki działalności” Dane z lat 2003-2007)

¹⁶⁷ Dane GUS. Łączność – wyniki działalności (Wydawnictwo „Łączność – wyniki działalności” Dane z lat 2003-2007)

¹⁶⁸ Dane GUS. Łączność – wyniki działalności (Wydawnictwo „Łączność – wyniki działalności” Dane z lat 2003-2007)

Mimo braku wzrostu długości sieci telekomunikacyjnej następują pewne procesy modernizacyjne, o czym świadczy wzrost długości łączy miejscowych liczony w km-tor, który na koniec 2007 r. wyniósł 34,6 mln, podczas gdy w 2003 r. wynosił on 31,0 mln km-tor.

Oceniając procesy inwestycyjne dotyczące inwestycji telekomunikacyjnych, w tym w szczególności dotyczące infrastruktury stacjonarnej, poza oceną czysto statystyczną, należy również dokonać oceny barier, jakie mają lub mogą mieć wpływ na te procesy. **Barieri mające wpływ na procesy inwestycyjne w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej występują w różnych płaszczyznach (legislacyjnej, regulacyjnej, decyzyjnej i ekonomicznej). Jednak większość z nich związana jest z szeregiem kwestii proceduralnych polegających na wydłużeniu czasu otrzymywania zgód na rozpoczęcie inwestycji, które utrudniają szybkie prowadzenie inwestycji i powodują wzrost kosztów inwestycyjnych.** Zjawisko to już wielokrotnie było przedstawiane przez izby gospodarcze działające na rynku telekomunikacyjnym i skupiające operatorów telekomunikacyjnych, jak również bariery te w ostatnim czasie (26 sierpnia br.) były analizowane przez Komitet Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności. Komitet w swoim stanowisku poruszył kwestie dotyczące konieczności zmian w szeregu ustaw w kierunku usprawnienia procesu inwestycyjnego w telekomunikacji i zmniejszenia kosztów inwestycyjnych. Komitet zaproponował zmiany w następujących ustawach:

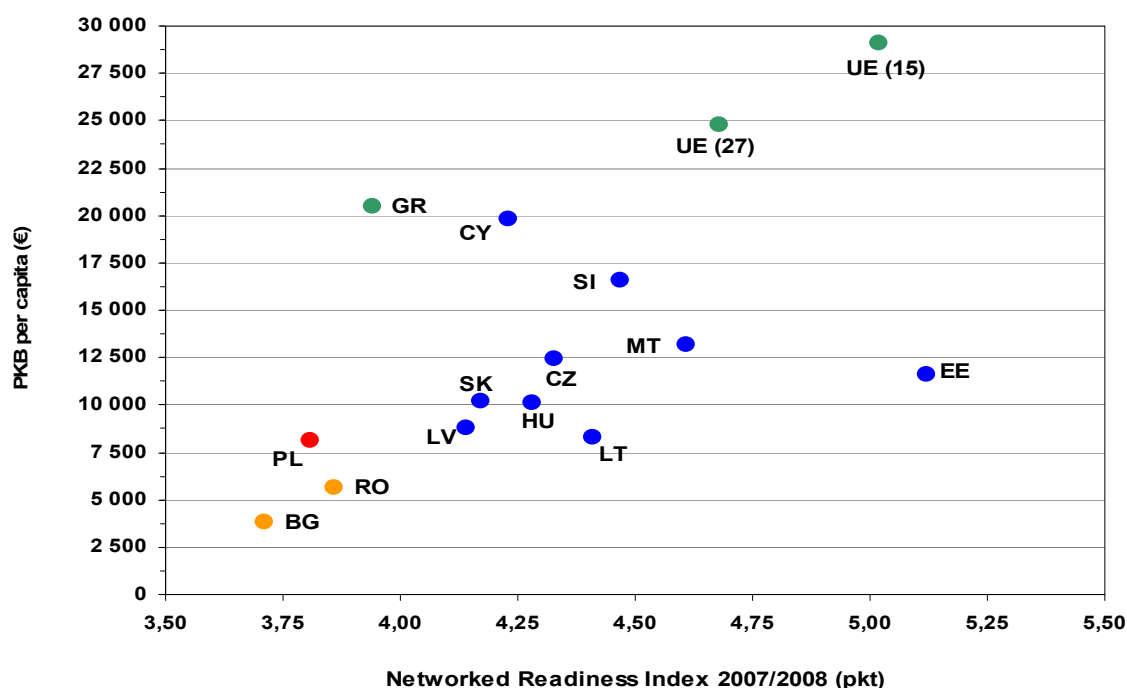
- O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.);
- Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.);
- Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150);
- O lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1399 z późn. zm.);
- Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.);
- O drogach publicznych (Dz. U. z 1985 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).

Dodatkowo Komitet zaproponował również zmianę w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), proponując dodanie do rozporządzenia przepisów obligujących inwestorów do zapewnienia instalacji wewnątrzbudynkowych i przyłączy telekomunikacyjnych umożliwiających podłączenie sieci telefonicznych, radia, telewizji i dostępu szerokopasmowego do Internetu.

Poza barierami zewnętrznymi występują również inne bariery wewnątrz rynku telekomunikacyjnego, dotyczą one przede wszystkim właściwego rachunku kosztów i ustalania opłat za udostępnienie infrastruktury na poziomie odzwierciedlającym poniesione koszty jej utrzymania i modernizacji z zapewnieniem racjonalnej stopy zwrotu z inwestycji.

Efektom wszystkich wymienionych w tym rozdziale czynników związanych z procesami inwestycyjnymi dotyczącymi infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce są międzynarodowe oceny pozycji Polski w różnych rankingach. Pierwszą taką oceną jest ocena zdolności do wykorzystania ICT¹⁶⁹ mierzona wskaźnikiem NRI¹⁷⁰ (*Networked Readiness Index*). Według tego wskaźnika Polska znajduje się na 26. pozycji. Wśród 27 krajów UE wyprzedzaliśmy tylko Bułgarię, a na świecie zajmowaliśmy 58. miejsce. Na wykresie poniżej zobrazowano miejsce Polski w Unii w zdolności do wykorzystania technologii ICT.

Rysunek 79. Polska na tle wybranych państw UE¹⁷¹ w rankingu zdolności do wykorzystania ICT w odniesieniu do PKB w 2007 r.¹⁷²



skala punktacji 1-7 (1 – poziom niezadowalający; 7 – poziom wysoki)

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie danych z Bazy WRSI

¹⁶⁹ Information and Communication Technology - techniki informacyjno-telekomunikacyjne (zamiennie także nazywane technikami teleinformatycznymi bądź technikami informacyjnymi) odnoszą się generalnie do rodziny technik, które przetwarzają, gromadzą i przesyłają informacje w formie elektronicznej.

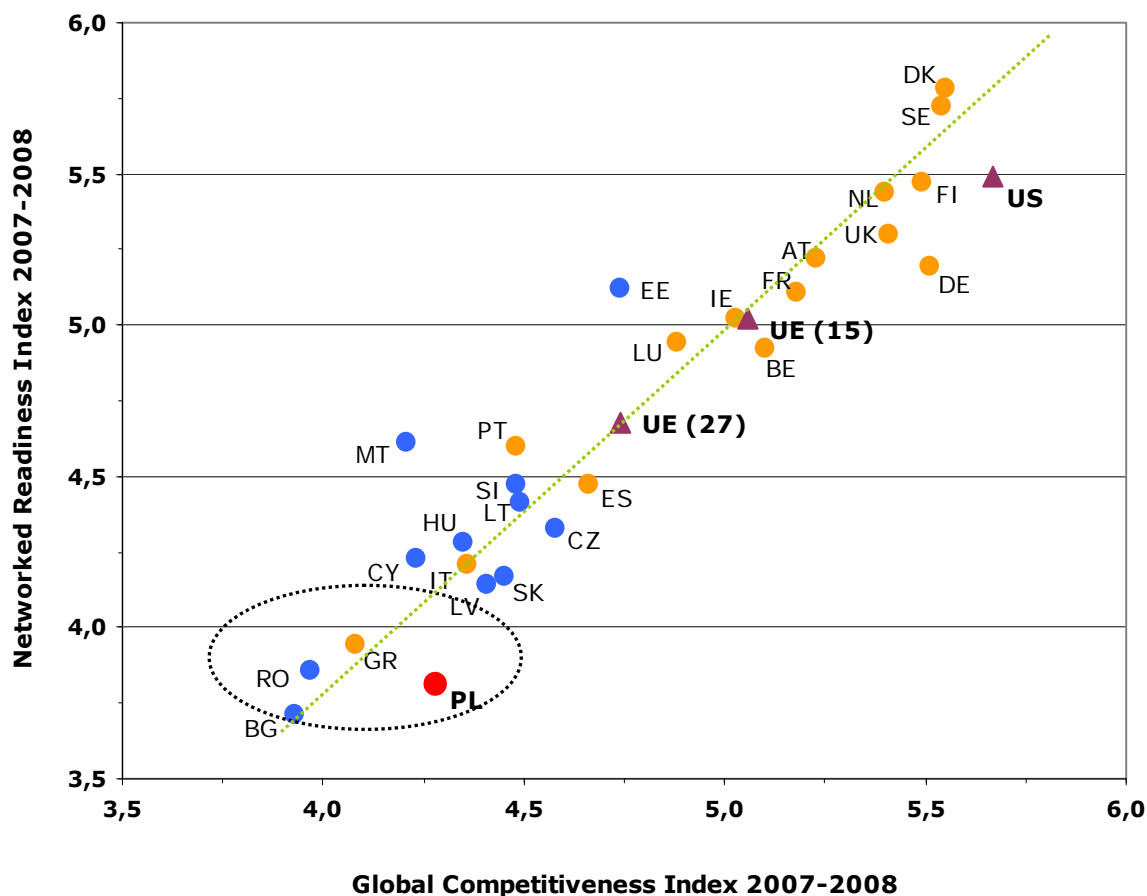
¹⁷⁰ The Networked Readiness Index (NRI), wykorzystywany w Global Information Technology Reports opracowywanych dla potrzeb Światowego Forum Gospodarczego, stanowi miernik skłonności kraju do wykorzystywania możliwości rozwojowych, jakie stwarzają techniki informacyjne i telekomunikacyjne (ICT). W alternatywnej definicji NRI służy do pomiaru stopnia przygotowania kraju do współdziałania i korzystania z rozwoju ICT.

¹⁷¹ UE – Unia Europejska, ICT – Information and Communication Technology, PKB – Produkt Krajowy Brutto, PL – Polska, BG – Bułgaria, RO – Rumunia, GR – Grecja, LV – Łotwa, LT – Litwa, SK – Słowacja, CY – Cypr, HU – Węgry, CZ – Czechy, SI – Słowenia, MT – Malta, EE – Estonia, UE(27) – wszystkie kraje należące do Unii Europejskiej, UE(15) – pierwsza grupa krajów należących do Unii Europejskiej obejmująca: Austrię, Belgię, Danię, Finlandię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Niemcy, Portugalię, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy.

¹⁷² Opracowanie własne na podstawie danych z Bazy WRSI opracowanej i prowadzonej w Instytucie Łączności - Państwowym Instytucie Badawczym w ramach realizowanych zadań Programu Wieloletniego 2004-2008 finansowanego ze środków Ministerstwa Infrastruktury.

Analizując wskaźniki zdolności do wykorzystania ICT (wskaźnik NRI) i wskaźnik obrazujący poziom konkurencyjności gospodarek narodowych w Unii (wskaźnik GCI¹⁷³), można zauważyć bardzo dużą korelację tych wskaźników. Oznacza to, że poziom zdolności do wykorzystania ICT odgrywa jedną z kluczowych ról w ocenie poziomu konkurencyjności danej gospodarki narodowej. Korelacje te zaprezentowano na wykresie poniżej.

Rysunek 80. Zależność między Indekssem NRI a indeksem GCI¹⁷⁴, 2007 r.



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie danych z Bazy WRSI

Tradycyjnie już najlepsze wyniki zarówno pod kątem rozwoju technologicznego, jak i stopnia konkurencyjności, osiągają kraje skandynawskie: Dania, Szwecja, Finlandia. Wskaźniki pozostałych krajów UE układają się praktycznie wzdłuż jednej linii. Kraje pozostające wyraźnie w ogonie to: Polska, Grecja, Rumunia i Bułgaria. O ile Grecja, Rumunia, Bułgaria, czy też Malta i Cypr (powyżej zielonej linii ogólnego trendu) zdecydowanie osiągają za niski poziom

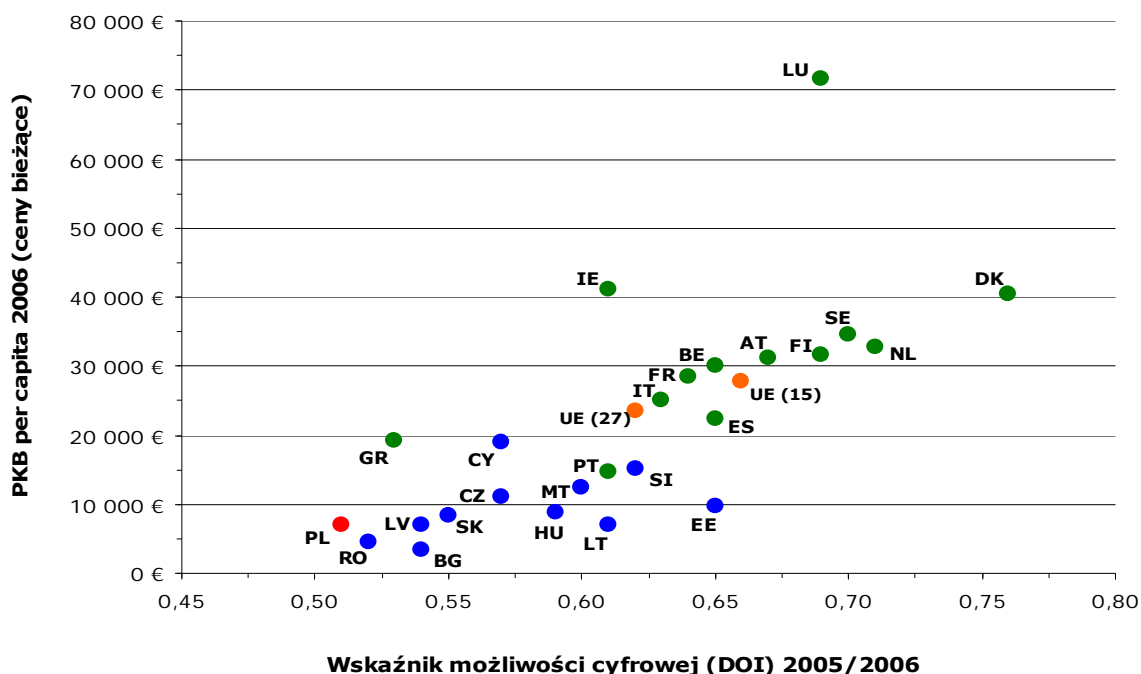
¹⁷³ Wskaźnik Global CI opracowywany na przestrzeni ostatnich dwóch lat pod kierunkiem Xaviera Sala-i-Martina z Columbia University rozszerza w porównaniu z GCI (por. definicja – Wzrost konkurencyjności gospodarki narodowej (The Growth Competitiveness Index - GCI) spektrum czynników wywierających wpływ na wzrost gospodarczy.

¹⁷⁴ Opracowanie własne na podstawie danych z Bazy WRSI opracowanej i prowadzonej w Instytucie Łączności - Państwowym Instytucie Badawczym w ramach realizowanych zadań Programu Wieloletniego 2004-2008 finansowanego ze środków Ministerstwa Infrastruktury.

we wskaźniku konkurencyjności, o tyle Polska (poniżej zielonej linii) wyraźnie powinna poprawić swoje wskaźniki związane z rozwojem i wykorzystaniem nowoczesnych technologii. W 2007 r., co widać na wykresie (Rysunek 79), Polska osiągała przedostatni (w całej UE) poziom.

Również wskaźnik dostępności cyfrowej (DOI)¹⁷⁵, który mierzy stopień cyfryzacji poprzez: możliwości (dostępność i osiągalność technik społeczeństwa informacyjnego), infrastrukturę (zasięg sieci teleinformatycznych) i wykorzystanie (faktyczne wykorzystanie łączy stacjonarnych i szerokopasmowych) ICT, nie przedstawiają się imponująco. Przedstawiono go na wykresie poniżej.

Rysunek 81. Polska na tle wybranych państw UE¹⁷⁶ w rankingu możliwości cyfrowej (DOI) w Unii w odniesieniu do PKB w 2006 r.¹⁷⁷



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie danych z Bazy WRSI

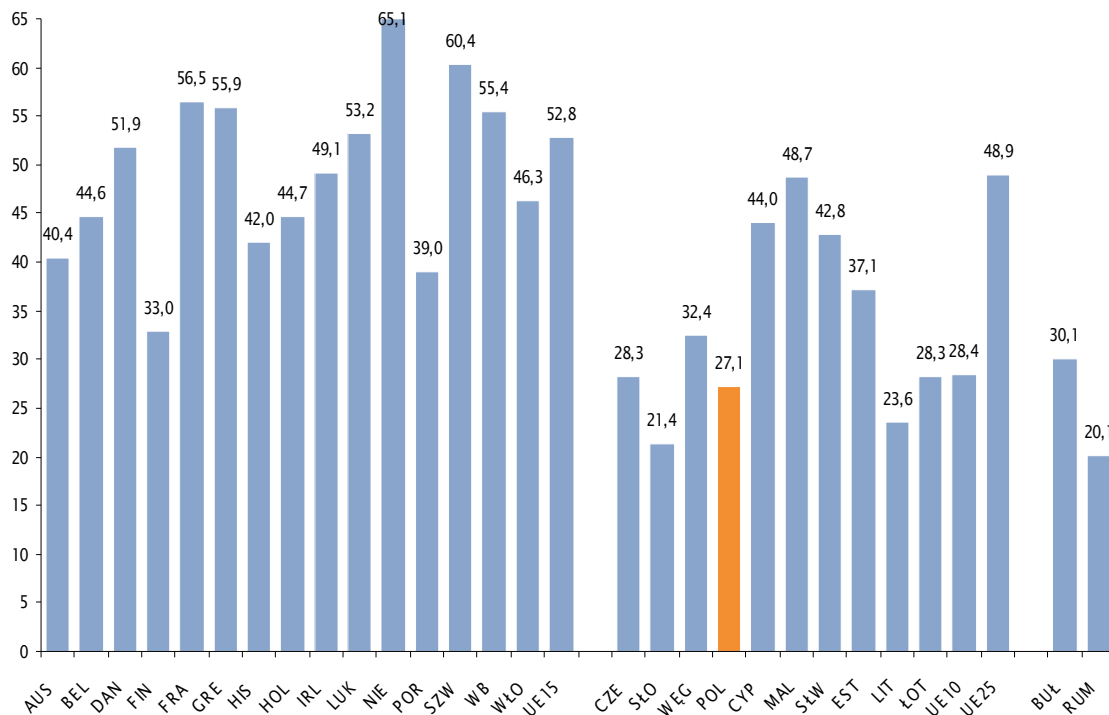
Trochę lepiej, ale nadal poniżej oczekiwań i znacznie słabiej od najlepiej rozwiniętych krajów Unii wygląda Polska w zakresie penetracji telefonii stacjonarnej. Zobrazowano to na wykresie poniżej.

¹⁷⁵ DOI – Digital Opportunity Index, tj. wskaźnik możliwości cyfrowej. Wskaźnik ten mierzy stopień cyfryzacji, poprzez: możliwości (dostępność i osiągalność technologii społeczeństwa informacyjnego), infrastrukturę (zasięg sieci teleinformatycznych) oraz wykorzystanie (faktyczne wykorzystanie łączy stacjonarnych i szerokopasmowych).

¹⁷⁶ PL – Polska, BG – Bułgaria, RO – Rumunia, GR – Grecja, LV – Łotwa, LT – Litwa, SK – Słowacja, CY – Cypr, HU – Węgry, CZ – Czechy, SI – Słowenia, MT – Malta, EE – Estonia, AT – Austria, BE – Belgia, DK – Dania, FI – Finlandia, FR – Francja, ES – Hiszpania, NL – Holandia, IE – Irlandia, LU – Luksemburg, DE – Niemcy, PT – Portugalia, SE – Szwecja, UK – Wielką Brytanię, IT – Włochy, UE(27) – wszystkie kraje należące do Unii Europejskiej, UE(15) – pierwsza grupa krajów należących do Unii Europejskiej.

¹⁷⁷ Opracowanie własne na podstawie danych z Bazy WRSI opracowanej i prowadzonej w Instytucie Łączności - Państwowym Instytucie Badawczym w ramach realizowanych zadań Programu Wieloletniego 2004-2008 finansowanego ze środków Ministerstwa Infrastruktury.

Rysunek 82. Polska na tle krajów UE w zakresie penetracji linii abonenckich przypadających na 100 mieszkańców w 2007 r.¹⁷⁸



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie danych ITU

Tak niski wskaźnik penetracji powoduje, że część Polaków nie ma dostępu do stacjonarnych usług telefonicznych oraz stacjonarnego dostępu do Internetu. Wskaźnik ten jest niższy nawet od średniego wskaźnika dostępności technicznej w krajach, które przystąpiły do UE w ostatnich latach. Poziom ten praktycznie od wielu lat pozostaje bez zmian, a w ostatnim czasie wskazuje nawet tendencję malejącą. Głównymi przyczynami są: migracja abonentów do sieci komórkowych¹⁷⁹ oraz uboga oferta usługowa, np. w porównaniu do ofert telewizji kablowych. Ta ostatnia przyczyna wynika z faktu wyraźnego niedoinwestowania sieci stacjonarnych usług telefonicznych, gdyż nie są one przystosowane do świadczenia usług multimedialnych wymagających szerokopasmowego dostępu, tak jak mogą to robić operatorzy telewizji kablowych.

W konsekwencji dla urzeczywistnienia w Polsce funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego konieczny jest rozwój telekomunikacji. Poszerzenie dostępu do nowoczesnych usług głosowych i transmisji danych przy wykorzystaniu sieci kablowych i radiowych pozwoli na zwiększenie dostępu do zaawansowanych usług komunikacji elektronicznej XXI wieku.

Rozwój tych technologii nie jest możliwy bez inwestycji w infrastrukturę stacjonarną i intensywnego budowania instalacji radiokomunikacyjnych. Nie można osiągnąć wysokiego poziomu rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy bez szeroko

¹⁷⁸ Opracowanie własne na podstawie danych ITU.

¹⁷⁹ „Uwarunkowania rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce”, raport IŁ-PIB, grudzień 2007 r.

zakrojonych inwestycji modernizujących i rozbudowujących obecnie istniejące sieci telekomunikacyjne. Brak rozbudowy i modernizacji sieci telekomunikacyjnych kablowych i radiowych doprowadzi do cyfrowego wykluczenia całych obszarów Polski, a opóźnienia w procesie inwestycyjnym spowodują, że Polska zamiast nadrabiać stracony dystans będzie go dodatkowo pogłębiać.

Z powyższych stwierdzeń wynika, że inwestycje stanowią kategorię ekonomiczną o kluczowym znaczeniu dla wzrostu gospodarczego. Obecnie można zaobserwować pewne ożywienie procesu inwestycyjnego, przeważa jednak opinia, że dynamika wzrostu inwestycji w celu dogonienia wysoko rozwiniętych krajów regionu i świata powinna być znacznie wyższa. Inwestycje w rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej, a przez to w rozwój społeczeństwa informacyjnego są uznawane powszechnie za jedne z najbardziej efektywnych, gdyż wpływają na rozwój szeregu innych branż oraz pozwalają zaoszczędzić cały szereg wydatków ponoszonych zarówno przez przedsiębiorców, jak i przez społeczeństwo.

Podsumowując, w łączności stacjonarnej w Polsce występują zjawiska kryzysowe i konieczne jest podjęcie decyzji sprzyjających rozwojowi rynku telekomunikacyjnego, w tym również decyzji proinwestycyjnych. Decyzje te powinny obejmować zarówno wprowadzenie zmian do ustaw i przepisów wykonawczych zidentyfikowanych przez Komitet RM ds. Informatyzacji i Łączności oraz do ustawy Prawo telekomunikacyjne zidentyfikowanych przez środowisko telekomunikacyjne, jak i wspieranie ekonomicznych mechanizmów konkurencji infrastrukturalnej, polegających na ustalaniu opłat za udostępnienie infrastruktury na poziomie odzwierciedlającym poniesione koszty jej utrzymania i modernizacji z jednoczesnym zapewnieniem atrakcyjności tych opłat dla operatorów zainteresowanych dostępem do sieci.

Zidentyfikowany w tym rozdziale, **niższy w ostatnich latach niż w okresie wcześniejszym (1998 – 2001), poziom inwestycji telekomunikacyjnych w Polsce, świadczy o ponoszeniu przez operatorów nakładów inwestycyjnych raczej na utrzymanie posiadanych przez nich zasobów sieci niż na ich modernizację i rozwój. W ostatnich 2 latach wniosek ten dotyczy bardziej inwestycji operatorów stacjonarnych niż operatorów sieci komórkowych, którzy podjęli inwestycje w związku z uzyskanymi nowymi zakresami częstotliwości dla usług trzeciej generacji (UMTS). Czynnikiem motywującym operatorów do zwiększenia inwestycji jest zwiększenie stopnia konkurencyjności na rynkach usług telekomunikacyjnych, w sieciach stacjonarnych w głównej mierze w zakresie konkurencji infrastrukturalnej.**

W dalszej części analizy omówiono wpływ lub brak wpływu procesu separacji funkcjonalnej na istotne mechanizmy wspierające proces inwestycyjny.

4.4.2 Potencjalny wpływ separacji funkcjonalnej na proces inwestycyjny

Proces inwestycyjny operatora telekomunikacyjnego jest ściśle powiązany z jego strategią działalności na rynku. W przypadku OZ wprowadzenie separacji funkcjonalnej ma wpływ na cele stawiane przed poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi i wpływa na wymianę informacji, która jest niezbędna, aby proces ten był efektywny. Jednocześnie separacja nie pozostaje bez wpływu na inwestycje po stronie OA, a często stosowanym wskaźnikiem służącym do oceny poziomu inwestycji dokonywanych przez OA jest liczba sprzedanych usług detalicznych świadczonych w oparciu o uwolnioną pętlę/podpętlę abonencką. Należy jednak

zaznaczyć, że zwiększenie inwestycji nie jest celem separacji samym w sobie, choć w przypadku specyfiki rynku polskiego, na którym inwestycje dokonywane przez TP pozostają na poziomie niższym niż w okresach wcześniejszych (patrz rozdz. 4.4.1), należy również ocenić konsekwencje wprowadzenia separacji funkcjonalnej w tym zakresie. W dalszym ciągu analizy zostaną wskazane najbardziej znaczące, w ocenie konsorcjum, skutki oddziaływania na proces inwestycyjny po stronie OZ oraz OA. W tym kontekście przedstawione zostaną również doświadczenia państw, w których wprowadzono lub rozważano wprowadzenie separacji OZ, w tym przytoczone zostaną argumenty lokalnego regulatora lub innego organu, który dokonując oceny potencjalnego wpływu separacji na rynek telekomunikacyjny, podejmuje decyzję dotyczącą wprowadzenia tego narzędzia regulacyjnego.

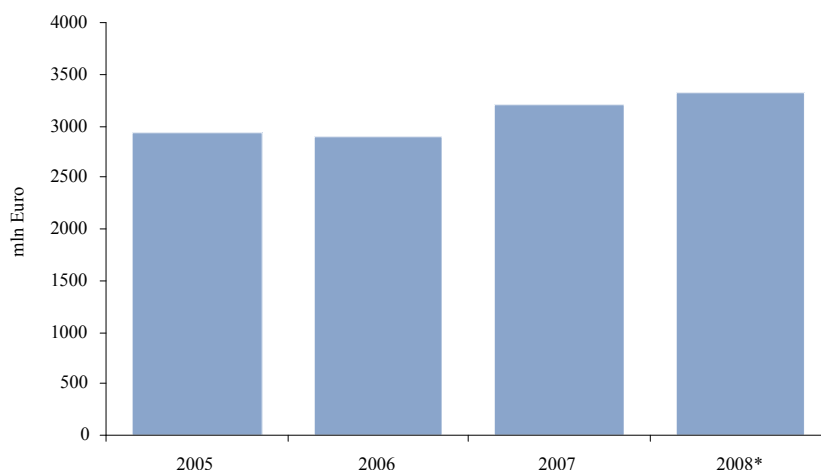
4.4.2.1 Ocena wpływu separacji funkcjonalnej BT na inwestycje na rynku brytyjskim

Kompleksowa ocena skutków wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT znajduje się w rozdziale 3.2.3 niniejszego raportu. W tym rozdziale analiza została ograniczona jedynie do oceny wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje. Przypadek brytyjski zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ jest to jedyny kraj, gdzie dostępne są dane *ex-post*.

W ocenie Ofcom wprowadzenie separacji funkcjonalnej BT nie miało negatywnego wpływu na wielkość nakładów inwestycyjnych BT. Potwierdził to między innymi przedstawiciel Ofcom, Chinyelu Onwurah (Head of Telecoms Technology) podczas FTTx Forum (06/2008)¹⁸⁰, prezentując dane dotyczące nakładów inwestycyjnych BT za lata 2005 - 2008 (Rysunek 83).

Rysunek 83. Nakłady inwestycyjne w BT

Nakłady Capex w BT



Źródło: Ofcom - <http://www.ofcom.org.uk/media/speeches/2008/06/fibre.pdf>

Powyższy rysunek potwierdza, że nakłady inwestycyjne BT nie tylko nie zmalały w okresie po wprowadzeniu separacji, ale nieznacznie wzrosły o około 10% w roku 2007.

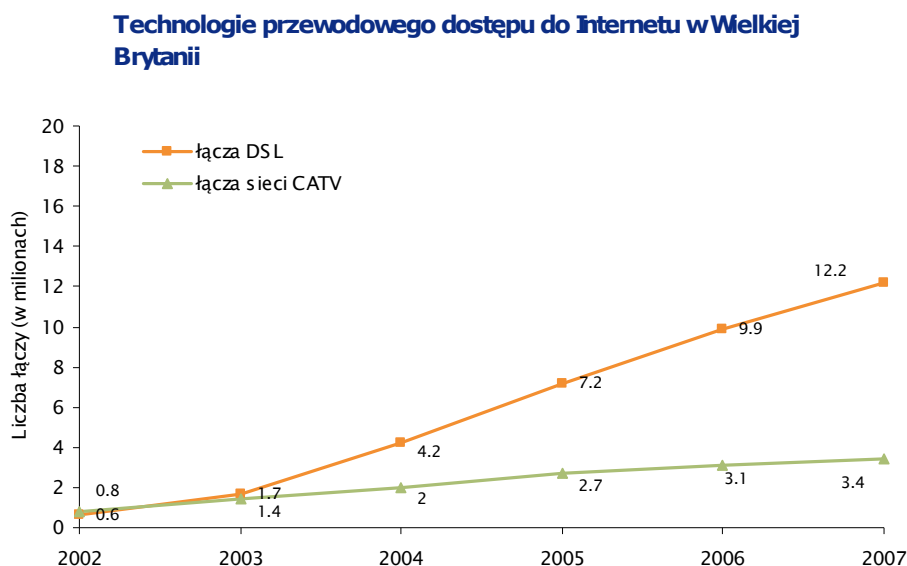
¹⁸⁰Regulatory alternatives to fibre loop unbundling, <http://www.ofcom.org.uk/media/speeches/2008/06/fibre.pdf>

Duży wpływ na wzrost nakładów inwestycyjnych ma proces migracji¹⁸¹ sieci stacjonarnej w kierunku sieci NGN, który British Telecom rozpoczął w czerwcu 2004 roku. Zakładany przez BT budżet tej migracji to około 10 mld funtów. Co istotne dla niniejszej analizy proces tej migracji nie został zahamowany w wyniku wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT. Warto zauważyć, że w pierwszej kolejności proces ten objął rozbudowę części szkieletowej wraz z budową pilotowej sieci dostępowej. Porównując zakres rzeczowy inwestycji w BT oraz u operatorów w innych krajach można stwierdzić, że stosunkowo niewielka część nakładów przeznaczona była na rozwój sieci dostępowej, co może być konsekwencją przekazania sieci dostępowej do jednostki wydzielonej w procesie separacji funkcjonalnej.

Ofcom potwierdził również¹⁸², że w porównaniu do innych krajów, gdzie rozpoczęła się migracja do NGN, rynek brytyjski wydłuża dystans w zakresie budowy NGA i w związku z tym podjął kroki zmierzające do pobudzenia inwestycji w tym obszarze. Należy przy tym odnotować, że w lipcu br. BT ogłosił swoje plany inwestycyjne w zakresie modernizacji sieci dostępowej¹⁸³.

Ocena wpływu separacji na inwestycje powinna być realizowana w kontekście szerszych zmian rynku telekomunikacyjnego w Wielkiej Brytanii. Podobnie jak w wielu innych krajach od roku 2002 na rynku brytyjskim można zauważyć zmniejszającą się liczbę aktywnych łączy telefonicznych przy jednoczesnym wzroście penetracji dostępu szerokopasmowego, co obrazuje poniższy rysunek.

Rysunek 84. Liczba przewodowych łączy dostępowych do Internetu w Wielkiej Brytanii



Źródło: Raport Ofcom: The Communications Market 2008 - <http://www.ofcom.org.uk/research/cm/cmr08/>

¹⁸¹ <http://www.btplc.com/21CN/TheRoadto21CN/Keymilestones/Keymilestones.htm>

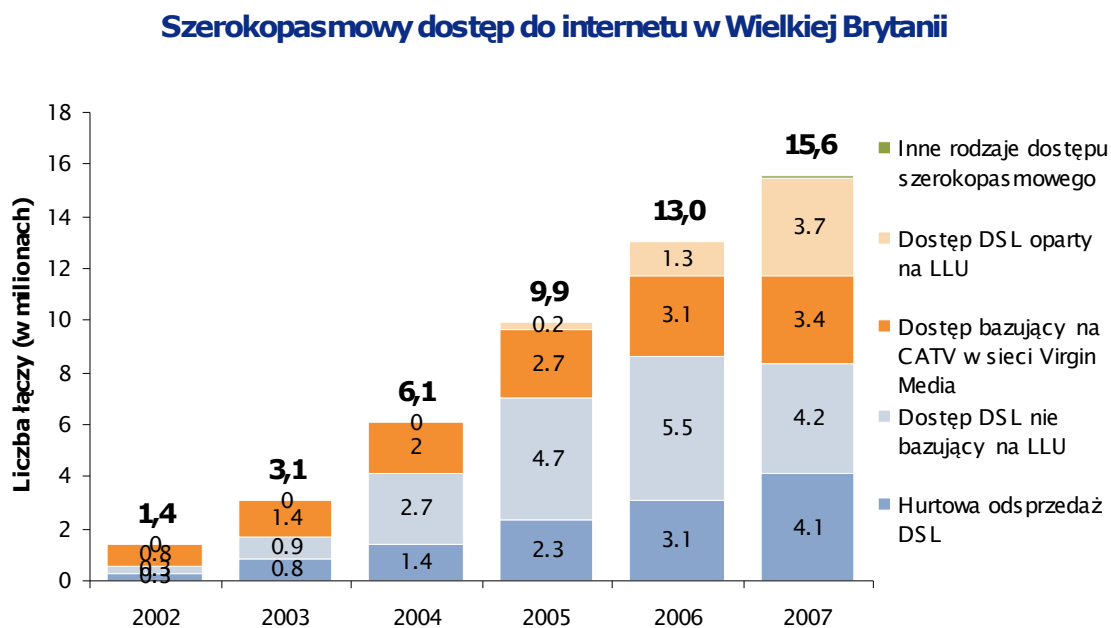
¹⁸² "Regulatory challenges posed by next generation access networks", Ofcom public discussion document, 23 listopad 2006

¹⁸³ Raport Ofcom The Communications Market 2008 <http://www.ofcom.org.uk/research/cm/cmr08/>

Na powyższym rysunku można zauważyć, że w przypadku linii DSL obserwowany jest stały równomierny ich wzrost począwszy od roku 2003. Należy zakładać, że ze wzrostem penetracji dostępu szerokopasmowego związane są inwestycje operatorów, którzy musieli rozbudować infrastrukturę telefoniczną do potrzeb transmisji danych. Wprowadzenie na początku roku 2006 separacji funkcjonalnej nie spowodowało żadnej zmiany w tej dynamice. Warto też odnotować, że dostęp xDSL w Wielkiej Brytanii niemal w 100% świadczony jest z wykorzystaniem infrastruktury dostępowej BT (zgodnie z 13. Raportem implementacyjnym OA w Wielkiej Brytanii posiadają jedynie 84 920, wobec 8 143 569 dostępów xDSL należących do BT).

Wpływ na inwestycje, w tym głównie ze strony OA, można oceniać też na podstawie danych rynkowych o sprzedaży usług, których uruchomienie wiąże się z ponoszeniem nakładów inwestycyjnych. Takim wskaźnikiem, który w sposób pośredni wskazuje na wzrost inwestycji, jest liczba uwolnionych pętli abonenckich. W przypadku Wielkiej Brytanii należy pozytywnie oceniać zmiany na przestrzeni kilku ostatnich lat w liczbie łączy LLU (zarówno dostęp pełny, jak i współdzielony). Przyrost łączy LLU obrazuje wykres poniżej.

Rysunek 85. Szerokopasmowy dostęp do internetu w Wielkiej Brytanii



Źródło: Raport Ofcom The Communications Market 2008 - <http://www.ofcom.org.uk/research/cm/cmr08/>

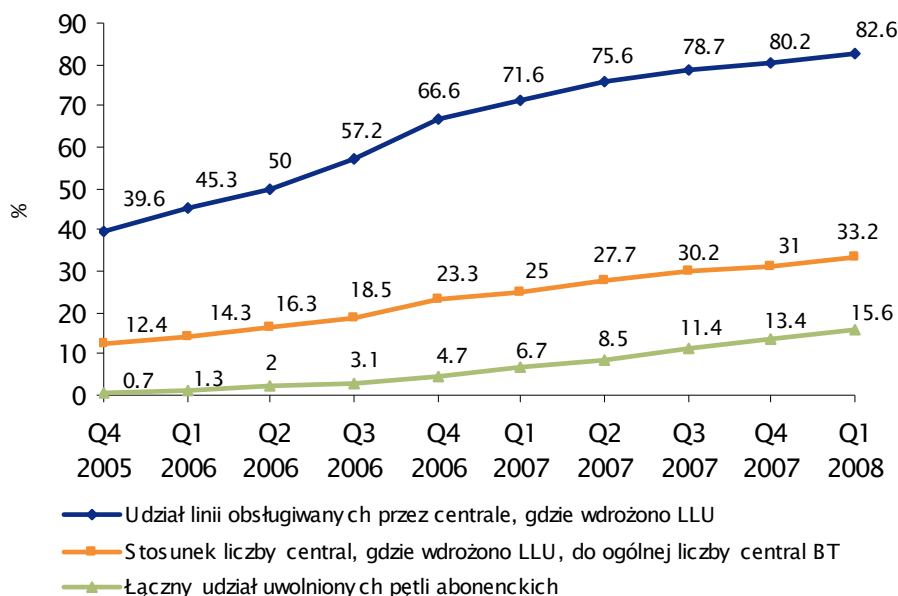
Na wykresie tym wyraźnie można zaobserwować przyrost liczby usług świadczonych w oparciu o LLU (dostęp pełny lub współdzielony) oraz BSA (na wykresie oznaczonych jako *Dostęp DSL nie bazujący na LLU*). Od roku 2005 zauważalny jest dynamiczny wzrost liczby usług opartych o LLU. W przypadku usługi BSA mniej więcej stały wzrost notowany był w latach 2003 – 2006, natomiast w roku 2007 nastąpił spadek, który spowodowany jest prawdopodobnie migracją użytkowników korzystających z BSA na LLU. Widoczny jest zatem postępujący proces uwalniania pętli abonenckich, w ramach którego na koniec I kwartału 2008 r. osiągnięto następujące wskaźniki:

- 15,6% abonentów korzysta z usług opartych o LLU;
- 82,6% abonentów dołączonych jest do central BT objętych LLU.

Poniższy rysunek obrazuje zmiany wskaźników związanych z LLU od IV kwartału 2005 r.

Rysunek 86. Proporcje wykorzystania uwolnionych łączy w Wielkiej Brytanii w latach 2005 – 2008

Proporcje wykorzystania uwolnionych łączy w Wielkiej Brytanii



Źródło: Raport Ofcom The Communications Market 2008 - <http://www.ofcom.org.uk/research/cm/cmr08/>

Jakkolwiek dane na temat przyrostu penetracji usług opartych na BSA i LLU na rynku brytyjskim są bardzo pozytywne, to jednak nie można jednoznacznie stwierdzić, w jakim stopniu przyczyniło się do tego wprowadzenie separacji funkcjonalnej. Bowiern trzeba mieć na uwadze, że poza wprowadzeniem separacji na zmiany rynku telekomunikacyjnego w Wielkiej Brytanii wpłynęło wiele innych czynników. Są to między innymi:

- Zmiana wysokości opłat za LLU. Oceniamy, że jednym z najistotniejszych czynników wpływających na wzrost liczby LLU w Wielkiej Brytanii było obniżenie przez BT opłat za usługę LLU. Pierwsza obniżka w wysokości 70% została wprowadzona w sierpniu 2004 r. Kolejna, 40% obniżka, miała miejsce w grudniu 2005 r. Tak istotne obniżki z pewnością przyczyniły się do wzrostu atrakcyjności oferty LLU.
- Wcześniejsze regulacje. Wpływ regulacji na rynek telekomunikacyjny obserwowany jest z opóźnieniem, wskutek czego wzrost udziałów LLU w roku 2005 czy 2006 w większym stopniu wydaje się być wynikiem wcześniejszych regulacji niż efektem wprowadzenia w roku 2006 separacji funkcjonalnej.

- Wzrost zapotrzebowania na usługi dostępu szerokopasmowego do Internetu. W tym okresie wzrost popytu na usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu obserwowany był w większości krajów i wynika z rosnącej popularności Internetu.

Ponieważ zadaniem analizy w niniejszym podrozdziale jest określenie wpływu separacji funkcjonalnej BT na proces inwestycyjny w Wielkiej Brytanii, oraz przyjmując, że sprzedaż LLU pośrednio odzwierciedla poziom inwestycji, warto zauważyć, że proces uwalniania pętli abonenckich w niektórych krajach europejskich kształtuje się na podobnym poziomie, pomimo nie zastosowania tego środka regulacyjnego Dane obrazujące tempo przyrostu linii LLU w wybranych krajach europejskich zamieszczono w tabeli poniżej. Analiza ww. danych potwierdza tezę, że nie można jednoznacznie stwierdzić, że pożądane zmiany, jakie zaszły na rynku brytyjskim (np.: znacznie większa liczba LLU) są wynikiem wprowadzenia separacji funkcjonalnej BT.

Tabela 22. Liczba linii LLU w wybranych krajach europejskich

Kraj	2003	2004	2005	2006	2007
Austria	26 100	64 400	127 900	198 100	272 800
Belgia	6 544	7 920	9 406	56 100	84 500
Dania	63 481	89 544	144 485	201 227	221 000
Finlandia	101 000	173 366	316 695	365 630	424 600
Francja	273 200	1 591 000	2 961 641	3 919 000	4 836 000
Grecja	655	2 715	6 884	24 635	190 000
Hiszpania	15 863	113 954	434 759	939 000	1 239 417
Holandia	293 000	498 537	811 000	1 004 000	900 000
Irlandia	1 324	1 668	5 000	19 500	18 150
Niemcy	1 349 863	1 957 317	3 255 352	4 700 000	5 900 000
Norwegia	80 000	145 000	235 000	290 000	313 000
Portugalia	1 756	8 779	72 025	196 006	266 536
Szwecja	36 913	210 004	345 621	520 000	591 000
Wielka Brytania	8 200	28 000	210 000	1 295 000	3 195 000
Włochy	538 819	869 628	1 501 183	2 529 000	3 612 000

Źródło: „Strategie operatorów wirtualnych w Europie - MVNO/BSA/WLR/LLU – Prognozy rozwoju w Polsce na lata 2008-2011” PMR Publications

Podsumowując ocenę wpływu separacji funkcjonalnej BT na proces inwestycyjny można stwierdzić, że wprowadzenie tego środka regulacyjnego **nie przyczyniło się do spadku nakładów inwestycyjnych operatorów telekomunikacyjnych w Wielkiej Brytanii**. Na rynku brytyjskim zwiększone zostały nakłady inwestycyjne OA, co znajduje odbicie w dużej dynamice sprzedaży usług LLU oraz zwiększeniu ich udziału w rynku telekomunikacyjnym. Warto zauważyć, że strategia przyjęta przez OA zakłada wykorzystanie istniejącej infrastruktury miedzianej sieci dostępowej BT, natomiast nie przewiduje budowy własnej sieci dostępowej. Oceniając tempo procesu inwestycyjnego w BT należy podkreślić, że wprowadzenie w roku 2005 separacji funkcjonalnej nie wpłynęło negatywnie na

zapoczątkowany rok wcześniej proces budowy sieci szkieletowej NGN. **Nakłady inwestycyjne w BT w roku 2007 i 2008 (planowane) nieznacznie wzrosły w porównaniu z latami 2005 i 2006 (Rysunek 83).** Fakty te potwierdził między innymi przedstawiciel Ofcom, Chinyelu Onwurah (Head of Telecoms Technology) podczas FTTx Forum (06/2008)¹⁸⁴. Również nie został zakłócony proces inwestycyjny związany ze zwiększaniem się penetracji dostępu do Internetu w oparciu o technologię xDSL, na co wskazuje liniowy przyrost łączy xDSL począwszy od roku 2003 (Rysunek 84). **Natomiast niekorzystnym zjawiskiem jest zahamowanie procesu budowy nowych szerokopasmowych sieci dostępnych w oparciu o technologie światłowodowe (patrz rozdz. 4.4.5).**

4.4.2.2 *Wnioski z analiz przeprowadzanych w innych krajach*

Szwecja

Dokonana przez szwedzkiego regulatora PTS (*Post- och telestyrelsen*) ocena separacji funkcjonalnej jako środka pobudzającego konkurencję na rynku usług szerokopasmowych uwzględnia również wpływ tego środka na inwestycje dokonywane przez uczestników rynku.

W ocenie wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje¹⁸⁵ PTS wskazuje dwa aspekty. Pierwszy z nich dotyczy oceny działania wydzielonej w wyniku SF jednostki w zakresie świadczenia usług klientom hurtowym – zarówno zewnętrznym (operatorzy alternatywni), jak i wewnętrznym (inne jednostki biznesowe operatora). W tych warunkach JW powinna elastycznie reagować na aktualne potrzeby inwestycyjne, aby wyjść naprzeciw bieżącym i przyszłym oczekiwaniom swoich klientów. Zdaniem PTS taka postawa jest mobilizująca dla uczestników rynku i z jednej strony powinna zapewnić stały popyt ze strony klientów hurtowych, z drugiej zaś pomaga podejmować stronom decyzje inwestycyjne. Regulator ocenia, że pozytywnym efektem (socioekonomicznym) separacji jest więc realizacja inwestycji wówczas, gdy jest to wynikiem wzrostu zapotrzebowania rynku. To z kolei prowadzi do zmniejszenia ryzyka inwestycyjnego związanego z rozminięciem się działań inwestycyjnych z potrzebami generowanymi przez rynek.

Regulator wskazał, że maksymalizacja zysków jednostki powstałej na skutek SF jest osiągnięta dzięki sprzedaży dostępu do infrastruktury dla klientów hurtowych, co jest powiązane z przejrzystością zasad sprzedaży oraz większą efektywnością wykorzystania infrastruktury. Ten ostatni czynnik, zdaniem PTS, ma wpływ na optymalizację kosztów utrzymania infrastruktury.

Drugim aspektem, który należy wziąć pod uwagę zdaniem szwedzkiego regulatora przy omawianiu skutków SF dla inwestycji, są konsekwencje wynikające z podziału operatora zintegrowanego pionowo. Wśród najważniejszych konsekwencji PTS wymienia m.in. osłabienie koordynacji jednostek organizacyjnych operatora, które mają wpływ na proces inwestycyjny. Osłabienie efektów synergii w podejmowaniu decyzji oraz realizacji inwestycji przez operatora zasiedziałego PTS postrzega jako możliwe zagrożenie dla procesów inwestycyjnych na rynku po dokonaniu podziału funkcjonalnego. Jednocześnie regulator zwraca

¹⁸⁴ Regulatory alternatives to fibre loop unbundling, <http://www.ofcom.org.uk/media/speeches/2008/06/fibre.pdf>

¹⁸⁵ Raport PTS: *Improved broadband competition through functional separation Statutory proposal for non-discrimination and openness in the local loop*, z dnia 14 czerwca 2007

(http://www.pts.se/upload/Documents/EN/Improved_broadband_competition_through_functional_separation_2007_18.pdf)

uwagę, że w przypadku, gdy nie ulega zmianom struktura własnościowa JW, w dalszym ciągu pozostaje możliwość realizacji wspólnej polityki inwestycyjnej w obrębie spółki, ale z zachowaniem zasad przewidzianych przez regulatora w procesie SF, m.in. przy założeniu istnienia ograniczeń w przepływie informacji pomiędzy JW oraz innymi jednostkami („chińskie mury”). Zaznacza przy tym, że podobny aspekt został uwzględniony w trakcie separacji BT.

Uwzględniając oba aspekty PTS zaznaczył, że trudno określić jednoznacznie wpływ separacji funkcjonalnej na inwestycje w przyszłości biorąc pod uwagę propozycje regulatora w tym zakresie. Zauważył jednak, że podsumowując różne możliwości i zagrożenia dla procesów inwestycyjnych, **wprowadzenie SF nie powinno przyczynić się do pogorszenia klimatu inwestycyjnego, przyczynić się natomiast powinno do przejrzystości reguł dostępu do infrastruktury dostępowej oraz wzrostu efektywności wykorzystania tej infrastruktury, w tym realizacji inwestycji zgodnie z zapotrzebowaniem klientów hurtowych.**

Nowa Zelandia

Wejście w życie ustaleń podjętych wspólnie przez Ministerstwo Komunikacji Nowej Zelandii oraz operatora - Telecom New Zealand rozpoczęło implementację procesu separacji funkcjonalnej. W poprzedzającym to wdrożenie dokumencie konsultacyjnym, zawierającym wstępne wymagania w zakresie separacji operacyjnej, wydanym w kwietniu 2007 r. (*Development of Requirements for the Operational separation of Telecom, April 2007*)¹⁸⁶, Ministerstwo wyraziło przekonanie, że jedną z najistotniejszych przesłanek do wdrożenia separacji OZ jest potrzeba stymulowania inwestycji w sieć stacjonarną oraz rozwój usług¹⁸⁷.

W trakcie wystąpienia ministra na forum OECD Broadband Summit¹⁸⁸, 19 czerwca 2008 r., powtórzył on stwierdzenie, że **jedną z przyczyn wdrożenia separacji była stagnacja w obszarze inwestycji, celem natomiast modernizacja sieci stacjonarnej, w tym skrócenie miedzianego odcinka pętli abonenckiej poprzez wykorzystanie technologii FTTN**. W chwili obecnej wdrażany jest plan modernizacji sieci stacjonarnej, którego realizacja jest przewidziana do 2012 r.

Jednocześnie z wprowadzaniem separacji funkcjonalnej Telecom New Zealand na operatora tego nałożone zostały obowiązki w zakresie rozwoju sieci NGN. Zgodnie z planem migracji z sieci PSTN do NGN (będącym częścią planu separacji funkcjonalnej TNZ) do końca czerwca 2010 r. przynajmniej 1,5 tys. skrzynek rozdzielczych wyposażonych ma być w urządzenia DSLAM spełniające standardy ADSL2+, a do końca 2011 r. wszystkie linie abonenckie TNZ mają funkcjonować w ramach technologii NGN. Zarząd TNZ zobowiązał się dodatkowo, poza zapisami planu separacji funkcjonalnej TNZ, do podjęcia działań w celu objęcia zasięgiem usług telekomunikacyjnych terenów słabo zurbanizowanych.

Do modelu separacji wdrażanego w Nowej Zelandii oraz potencjalnego wpływu na inwestycje odnosi się również aktywnie działające na rzecz innowacji i poprawy konkurencyjności na rynku Australijskie Stowarzyszenie Użytkowników Telekomunikacji, ATUG (*Australian Telecommunications Users Group*), m.in. w dokumencie stanowiącym propozycję ramowego

¹⁸⁶ http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC_26311.aspx

¹⁸⁷ Również w oświadczeniu ministra zamieszczonym na stronach Ministerstwa Komunikacji Nowej Zelandii:

http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC_30333.aspx

¹⁸⁸ <http://www.beehive.govt.nz/speech/speech+kanz+broadband+summit>

programu regulacji w zakresie budowy sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu w Australii (*A Submission to Establish an NBN Regulatory Framework*). Stowarzyszenie to wskazuje na konieczność rozważenia rozwiązania nowozelandzkiego. W ww. dokumencie dokonuje również oceny efektów wdrożenia separacji funkcjonalnej w BT, podkreślając, że stanowiła ona bodziec do inwestycji operatora w obszarze uwalniania pętli, co w konsekwencji wpłynęło na zwiększenie wartości rynku telekomunikacyjnego w Wielkiej Brytanii. Model separacji funkcjonalnej przedstawiciele stowarzyszenia zestawiają z modelem separacji operacyjnej, która zdaniem ATUG nie daje możliwości oceny efektywności zachowań konkurencyjnych uczestników rynku.

Holandia

W przypadku rynku holenderskiego tamtejszy regulator OPTA przeprowadził analizę zasadności wprowadzenia separacji funkcjonalnej operatora KPN w Holandii. W ramach tego działania firma NERA Economic Consulting przeprowadziła dla regulatora analizę „Ofcom’s Strategic Review of Telecommunications and BT’s Undertakings”¹⁸⁹, której celem było dokonanie oceny korzyści i zagrożeń wynikających z wprowadzenia w Holandii separacji funkcjonalnej na wzór rozwiązania w Wielkiej Brytanii. Na podstawie wyników ww. analizy oraz przeprowadzonych konsultacji OPTA nie zdecydował się na wprowadzenie separacji funkcjonalnej KPN. OPTA argumentuje swoją decyzję w stanowisku¹⁹⁰ z 2 marca 2007 r. Powołuje się w nim na wyniki wspomnianej analizy.

W zakresie wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje na przykładzie modelu brytyjskiego ww. analiza wskazuje, że wprowadzenie separacji zmniejszyło motywację BT do inwestowania w szerokopasmowe sieci dostępne (NGA). Raport ten stwierdza, że model brytyjski separacji funkcjonalnej preferuje konkurencję opartą o istniejącą infrastrukturę sieci BT. W wyniku tego BT i OA koncentrują się na wykorzystaniu dostępnej miedzianej sieci dostępowej, nie realizując nowych inwestycji w obszarze sieci dostępowych FTTx.

Przy tej okazji warto też wskazać na wybrane inne argumenty przemawiające za niewprowadzeniem w Holandii separacji funkcjonalnej OZ na wzór brytyjski. Poza negatywnym wpływem na inwestycje NERA wskazuje również na znaczące różnice w strukturze rynku telekomunikacyjnego w Holandii i Wielkiej Brytanii. W przeciwieństwie do rynku brytyjskiego w **Holandii występuje duża konkurencja ze strony sieci CATV. Skutkuje to tym, że na rynku holenderskim występuje realna konkurencja infrastrukturalna.** W związku z tym OPTA koncentruje się w mniejszym stopniu na zapewnieniu równego dostępu do infrastruktury sieci dostępowej OZ, niż jest to wymagane w Wielkiej Brytanii. Fakt ten powoduje, że niektóre wnioski z analiz dla rynku brytyjskiego nie są adekwatne w przypadku rynku holenderskiego.

W rezultacie przeprowadzonych analiz regulator holenderski nie zdecydował się na zastosowanie środka regulacyjnego w postaci wprowadzenia separacji funkcjonalnej KPN między innymi po to, by nie zahamować rozwoju strategii „All-IP” opracowanej i wdrażanej przez KPN. Ponadto OPTA wskazał na przeszkody prawne oraz na fakt, że oczekiwane cele separacji funkcjonalnej można w dużym stopniu osiągnąć innymi środkami regulacyjnymi.

¹⁸⁹ Ofcom’s Strategic Review of Telecommunications and BT’s Undertakings, Nera - Prepared on behalf of OPTA, Netherlands

¹⁹⁰ OPTA: All-IP: Policy Rules and Separation of Functions

Francja

Warto również odnotować stanowisko regulatora francuskiego dotyczące wpływu SF na inwestycje. Co prawda, we Francji do tej pory nie podjęto decyzji o zasadności wprowadzenia separacji, ale podobnie jak w Polsce toczy się tam dyskusja, czy taki środek zastosować.

Regulator francuski ARCEP (*Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes*) uzasadniając potrzebę wprowadzenia różnych typów separacji wskazuje na miejsce separacji funkcjonalnej jako dodatkowego środka regulacyjnego umożliwiającego wyeliminowanie praktyk dyskryminacyjnych ze strony OZ¹⁹¹.

Oceniając proces wdrażania separacji funkcjonalnej pod kątem zysków i strat wskazuje on na koszty wdrożenia, które rosną wraz z głębokością podziału (rodzajem separacji). Ponadto, czynnikiem utrudniającym dokonanie separacji jest rozdzielenie zakresów odpowiedzialności za infrastrukturę, szczególnie w zakresie technologii podlegającej szybkiemu rozwojowi. ARCEP zastrzega również, że separacja nie eliminuje konieczności objęcia JW polityką regulacyjną, która dla rynku powinna zapewnić dostęp do szerokiego wachlarza usług hurtowych, świadczonych po adekwatnych do kosztów stawkach, jak również powinna umożliwiać prowadzenie efektywnej polityki inwestycyjnej.

Przedstawiciel ARCEP (Nicolas Curien, członek zarządu ARCEP) zauważył również, że problem wpływu na inwestycje w infrastrukturę jest szczególnie istotny, a jednocześnie trudny do rozwiązania. Wynika to z faktu, że inwestycje realizowane przez jednostkę wydzieloną są dokonywane również z uwzględnieniem strategii OA – działających na rynkach detalicznych. Jednocześnie inwestycje te są również zależne od strategii pozostałej części OZ. Wskazywanym przez przedstawiciela ARCEP utrudnieniem w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych w OZ jest konieczność wyjścia naprzeciw oczekiwaniom OA i jednocześnie realizacji strategii OZ w taki sposób, aby nie dyskryminować żadnego z uczestników rynku. Regulator francuski zauważa, że powinien być w tym wypadku wdrożony mechanizm zapewniający koordynację oczekiwań wszystkich klientów JW, jednak jest on trudny do wypracowania.

Podsumowanie

Jak widać z zamieszczonych przykładów, w każdym z analizowanych krajów wpływ separacji funkcjonalnej operatora zasiedziałego na proces inwestycyjny jest jednym z kluczowych elementów analizy zasadności wprowadzenia tego środka regulacyjnego. Wyniki analiz w różnych krajach wskazują, że wprowadzenie separacji funkcjonalnej może mieć pozytywny wpływ na inwestycje, który jest konsekwencją lepszej konkurencyjności rynku. Z drugiej strony w analizach zwraca się uwagę, że koncentracja na konkurencji w oparciu o sieć OZ będąca wynikiem wprowadzenia separacji funkcjonalnej negatywnie wpływa na skłonność operatorów do budowy nowych sieci dostępowych w technologii światłowodowej. Wsparcie inwestycji w tym zakresie może wymagać zastosowania dodatkowych zachęt. Ponieważ w Szwecji i Nowej Zelandii separację OZ wprowadzono w bieżącym roku, a we Francji i Holandii SF nie wdrożono, obecnie nie można ocenić jak SF wpłynęła na inwestycje w tych krajach.

¹⁹¹ La Lettre de l'Autorité, Arcep, no 55 – March/April 2007

4.4.2.3 *Argumenty zgłaszane przez uczestników rynku podczas procesu konsultacji*

Podczas prowadzonych w ramach niniejszej analizy wywiadów, mających na celu zebranie opinii środowiska telekomunikacyjnego w zakresie identyfikowanych przez nich barier rozwoju rynku, operatorzy alternatywni wymieniali szereg okoliczności, od których w dużym stopniu zależą podejmowane przez nich decyzje o realizacji inwestycji. Okoliczności te w znacznym stopniu mogą się zmienić w wyniku wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP, bezpośrednio wpływając na poziom inwestycji. W niniejszym punkcie ww. zgłaszane przez operatorów okoliczności są omawiane jedynie w kontekście wpływu na inwestycje, natomiast szczegółowy opis problemów zgłaszanych przez operatorów znajduje się w punkcie 4.2.8.

Obstrukcja ze strony TP

Większość operatorów zwracała uwagę na szereg problemów, jakie napotykają w związku z uruchomieniem nowych usług z wykorzystaniem infrastruktury TP. Problemy te związane są między innymi z przedłużającymi się, ich zdaniem z winy TP, procesami uzgadniania warunków uruchomienia usług hurtowych (ustalanie warunków formalnych i technicznych). W praktyce takie uzgodnienia trwają co najmniej kilka miesięcy. Drugim istotnym problemem związanym z uruchomieniem nowych usług z wykorzystaniem infrastruktury TP są, zdaniem OA, zawyżone koszty kolokacji. Ich zdaniem TP zbyt często stwierdza, że wymagana jest rozbudowa istniejących lub budowa nowych sal kolokacyjnych, choć w wielu przypadkach nie jest to konieczne. Wiąże się to z koniecznością ponoszenia przez OA dodatkowych kosztów. OA kwestionują również wysokość kwot przedstawianych przez TP w kosztorysach budowy/rozbudowy sal kolokacyjnych.

Przyjmując, że ww. problemy zgłaszane przez OA występują, to w przypadku podejmowanych przez nich inwestycji ponoszą oni większe ryzyko związane z realizacją inwestycji, wydłuża się okres zwrotu z inwestycji (wynik opóźnień), a realizacja inwestycji wymaga większych nakładów (zawyżone koszty kolokacji). Dodatkowym czynnikiem zwiększonego ryzyka inwestycyjnego podnoszonym przez OA jest fakt, że uzyskiwane przez nich rozstrzygnięcia arbitrażowe Prezesa UKE w sporach z TP dotyczących dostępu hurtowego mają cechę decyzji administracyjnych, które mogą podlegać zaskarżeniu przez TP. Wykorzystywanie tego środka prawnego przez OZ powoduje niepewność prawną dot. wdrażanych rozwiązań, a ze względu na długotrwałość postępowań sądowych przyczynia się do wydłużenia okresu ich efektywnego wdrożenia.

W ocenie konsorcjum wydzielenie ze struktur TP jednostki, która będzie zorientowana biznesowo na świadczenie usług hurtowych i oferować będzie te usługi na tych samych zasadach pozostałym jednostkom TP oraz innym operatorom, może przyczynić się do likwidacji rozpatrywanych powyżej barier.

Brak strategii państwa w odniesieniu do regulacji rynku telekomunikacyjnego w Polsce

Część z ankietowanych operatorów zwracała uwagę, że nie obowiązuje w Polsce strategia regulacyjna, która określałaby przewidywane zmiany regulacji w okresie co najmniej kilku lat. Brak takiej strategii w opinii operatorów stanowi kolejny czynnik ryzyka przy podejmowaniu decyzji o realizacji inwestycji. Związane jest to z tym, że zwrot z inwestycji telekomunikacyjnych w zależności od obszaru inwestowania wynosi od kilku do kilkunastu lat (przy budowie infrastruktury kablowej). Operatorzy wobec tego oczekują stabilnych i

przewidywalnych warunków rynkowych tak, by mogli świadomie budować swoje biznesowe strategie działania, w tym inwestować. Zmiany regulacji, które w sposób istotny wpływają na warunki (w tym przede wszystkim na koszty) świadczenia przez operatorów usług telekomunikacyjnych, a które nie są odpowiednio wcześniej ogłaszane, stwarzają zagrożenie, że w ich wyniku operatorzy nie osiągną zakładanego w planie zwrotu z inwestycji.

W ocenie konsorcjum ewentualne wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP, jakkolwiek może być elementem długookresowej strategii regulacyjnej, to samo w sobie pozostaje bez wpływu na likwidację tego czynnika ryzyka, jakim jest brak długookresowej strategii rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce.

Brak właściwych korelacji cenowych pomiędzy usługami WLR/BSA/LLU

Większość z ankietowanych operatorów wskazywała, że relacja opłat za usługi hurtowe WLR/BSA/LLU sprzyja budowaniu oferty detalicznej OA na bazie usług WLR i BSA i nie stymuluje przejścia na kolejny szczebel tzw. „drabiny inwestycyjnej”, tj. oferowania swoich usług w oparciu o LLU, co na rynku detalicznym przyczynia się do wzrostu konkurencji usługowej, natomiast nie stymuluje konkurencji infrastrukturalnej. Wskazują oni, że świadczenie własnych usług bazujących na zakupie od TP LLU (usługi, która wymaga znaczących nakładów inwestycyjnych po stronie OA) jest mniej korzystne niż świadczenie usług polegających na odsprzedaży (WLR i BSA). Na brak właściwych relacji cenowych pomiędzy usługami WLR/BSA/LLU może wskazywać również porównanie relacji miesięcznych opłat za WLR oraz LLU w Polsce i w innych krajach europejskich.

Z zestawienia tego wynika, że w analizowanych krajach europejskich usługa WLR jest droższa od usługi LLU, natomiast jedynie w Polsce ta proporcja jest odwrotna i opłata za WLR stanowi 55% opłaty za LLU. Również porównując obowiązujące w Polsce wysokości opłat za WLR (20,05 zł) wraz z opłatą za LLU- dostęp współdzielony (13 zł) do opłaty za LLU – dostęp pełny (36 zł), okazuje się, że dla OA bardziej korzystne jest zaoferowanie usługi bazującej na WLR od oferowania w całości własnej usługi z wykorzystaniem LLU- dostęp pełny.

W ocenie konsorcjum wysokości opłat za usługi hurtowe powinny odzwierciedlać stopień zaangażowania zasobów operatora do świadczenia danej usługi. Oceniając wpływ na inwestycje, szczególnie w zakresie budowy nowych sieci szerokopasmowych, która wymaga wysokich nakładów inwestycyjnych i jednocześnie wiąże się z relatywnie dużym ryzykiem niepowodzenia w kontekście ekonomicznym, stoimy na stanowisku, że wysokości opłat za usługi hurtowe powinny odzwierciedlać ryzyko ponoszone przez inwestujących operatorów. Bardzo podobne stanowisko zaprezentował regulator rynku brytyjskiego - Ofcom przy okazji konsultacji strategii budowy sieci szerokopasmowych ¹⁹² („*Prices for wholesale products should reflect risk and promote competition*”).

W naszej ocenie ewentualny proces separacji funkcjonalnej TP pozostaje bez wpływu na relacje pomiędzy opłatami za usługi hurtowe. Niemniej wydaje się, że wraz z wprowadzeniem separacji pożądane byłoby wprowadzenie korekty w relacjach pomiędzy opłatami za usługi hurtowe. Wynika to z faktu, że jednym z celów wprowadzenia separacji jest zagwarantowanie,

¹⁹² [Delivering super-fast broadband in the UK - Setting the right policy framework](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/nga_future_broadband/)
http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/nga_future_broadband/

by oferowane operatorom usługi hurtowe były świadczone po cenach odzwierciedlających rzeczywiste koszty ich świadczenia. Trzeba jednak podkreślić, że wprowadzenie zmian wysokości, a zatem i relacji opłat za usługi hurtowe, może się z powodzeniem odbyć niezależnie od procesu wprowadzania separacji funkcjonalnej, przez zmiany ofert ramowych.

Budowa FTTx

W ocenie ankietowanych operatorów barierą w skutecznym konkurowaniu z TP może okazać się budowa przez TP sieci dostępowej w technologii FTTx. Z jednej strony oznaczać to będzie większe możliwości świadczenia usług (szczególnie usług szerokopasmowych), z drugiej jednak zmusi operatorów chcących korzystać z usługi LLU do doprowadzenia własnej sieci bliżej abonenta (do szafki kablowej) – z wykorzystaniem zasobów wydzielonych od TP (sieci światłowodowej) lub z wykorzystaniem sieci wybudowanej przez siebie (względnie w powiązaniu z dzierżawą kanalizacji wykorzystywanej przez TP i kanalizacji innych podmiotów). Wiąże się to z koniecznością ponoszenia przez tych operatorów dużych nakładów inwestycyjnych. Z analizy ekonomicznej przedsięwzięcia bardzo często wynika, że inwestycja taka nie jest opłacalna, jeśli wiąże się z uzyskaniem dostępu do niewielkiej liczby abonentów w danej lokalizacji. Związane jest to z tym, że tego typu inwestycje wymagają efektu skali, co w praktyce jest bardzo trudne do osiągnięcia dla operatora konkurującego z OZ. Aby osiągnąć taki efekt skali, OA musiałby uzyskać dostęp do wielu lokalizacji w pobliżu abonentów (szafek kablowych), co będzie wymagać odpowiednio wysokich nakładów inwestycyjnych. Istotnym elementem decyzji inwestycyjnych w tym zakresie jest pewność uzyskania dostępu i stabilność ekonomicznych warunków inwestowania.

W naszej ocenie ewentualny proces separacji funkcjonalnej TP daje szansę na stworzenie powyższych warunków, ponieważ zmiana celów biznesowych JW powinna zaowocować jednakowym traktowaniem podmiotów zewnętrznych, jak i wewnętrznych, jak również maksymalizacją zysków osiągniętych z dostępu do zarządzanej przez siebie infrastruktury, w tym dostępu do kanalizacji, pętli oraz podpętli abonenckiej. W związku z tym zmniejszone zostanie ryzyko, że budowa przez TP sieci dostępowej w technologii FTTx spowoduje osłabienie konkurencji na rynku detalicznym. Jednak wiele zależy od rozwiązań szczegółowych wdrożonego wariantu separacji funkcjonalnej oraz regulacji, jakim będzie podlegał w przeszłości dostęp do infrastruktury sieci NGA.

4.4.2.4 Argumenty dotyczące wpływu separacji na inwestycje publicznie zgłaszane przez TP

W ramach konsultacji informacji Prezesa UKE na temat możliwości wdrożenia funkcjonalnej separacji jako środka regulacyjnego w telekomunikacji TP w swoim stanowisku¹⁹³ wskazuje na negatywny wpływ tego środka na proces inwestycyjny. Powołuje się między innymi na opinię francuskiego regulatora:

„...Przykładowo regulator francuski ARCEP, w opracowaniu poświęconym zagadnieniu separacji zauważa, że oprócz ewentualnych następstw pozytywnych widocznych jest wiele wad takiego rozwiązania oraz ryzyk, które niesie ono za sobą. Do wymienionych należą m.in.:

- *spowolnienie inwestycji w infrastrukturę,*

¹⁹³ Opinia Telekomunikacji Polskiej S.A. w sprawie możliwości zastosowania funkcjonalnej separacji jako środka regulacyjnego w telekomunikacji, <http://www.uke.gov.pl/uke/redir.jsp?place=galleryStats&id=9943>

- *spowolnienie rozwoju alternatywnych dla DSL technologii dostępu szerokopasmowego,*
- *wykreowanie sztucznego monopolu przyszłego operatora infrastruktury.”*

Ponadto TP zwraca uwagę na brak w konsultowanym dokumencie stanowiska Prezesa UKE wobec wpływu podziału na inwestycje:

„Dokument Prezesa UKE nie zawiera żadnego stanowiska Prezesa UKE odnośnie wpływu podziału na wielkość inwestycji w warunkach polskich. Należy podkreślić, że wszyscy regulatorzy w innych krajach, którzy rozważali dotąd możliwość wprowadzenia podziału poświęcali kwestii inwestycji wiele uwagi. Było to związane z oczywistością faktu, że podział będzie miał charakter demotywujący operatora do inwestycji. Ryzyko przyszłych inwestycji w obecną sieć dostępową oraz w rozwój sieci nowej generacji może bowiem nie zostać podjęte, jeżeli przerost regulacji spowoduje zniwelowanie jakichkolwiek potencjalnych korzyści - tutaj należy podkreślić, iż inwestycje w sieć dostępową należą do najbardziej ryzykownych inwestycji na rynku telekomunikacyjnym ze względu na ich niewielki efekt skali (tzn. zwrot z inwestycji w sieć dostępową jest ograniczony do wąskiej potencjalnej liczby abonentów/abonenta). Prowadzi to do sytuacji, w której zadaniem inwestora jest w zasadzie tylko ponoszenie kosztów (gdyż osiągany następnie zysk nie kompensuje poniesionych wydatków). Taka sytuacja stanowczo nie sprzyja stymulowaniu inwestycji w nowoczesną infrastrukturę. Co więcej należy podkreślić, iż obecna polityka na rynku telekomunikacyjnym nie sprzyja inwestowaniu, co jest szczególnie niebezpieczne dla rozwoju rynku, albowiem Polska jest krajem o jednej z najniższych penetracji telefonii stacjonarnej w Europie (posiada dwa i więcej razy niższą penetrację niż kraje Europy zachodniej). W przypadku Wielkiej Brytanii wskaźnik ten wynosi 56%, gdy tymczasem dla Polski nie przekracza 30%.”

„Dodatkowo, odnosząc się do penetracji dostępu szerokopasmowego, należy stwierdzić, iż przy analizowaniu penetracji DSL w przeliczeniu na liczbę linii stacjonarnych Polska może pochwalić się ok. 17% wskaźnikiem penetracji. Oznacza to, iż penetracja telefonii stacjonarnej jest bez wątpienia barierą rozwoju dostępu szerokopasmowego w Polsce, (poza dostępnością komputerów). Przy okazji analizy podziału funkcjonalnego, podobnie jak w przypadku wszystkich innych analiz (w tym także strategii), UKE nie odniosło się ani razu do polityki wobec inwestycji w sieć dostępową - jedyne cele regulacyjne dążą do zwiększania konkurencyjności na obecnej sieci dostępowej będącej w posiadaniu TP. Brak zaadresowania tak bardzo istotnego punktu wskazuje ponownie na fakt, iż dywagacje w zakresie podziału funkcjonalnego nie są podparte żadnymi analizami.

Należy podkreślić, że inwestycje w sieć dostępową nowej generacji (sieć NGA) stanowią ważny temat dla innych regulatorów europejskich, w tym zwłaszcza tych, którzy jednocześnie uczestniczą w debacie odnośnie separacji funkcjonalnej. Należy do nich zaliczyć:

- *Ofcom (Wielka Brytania) - który zauważa, że "zastosowanie obecnych środków regulacyjnych (w tym podziału funkcjonalnego - przyp. TP) w zakresie sieci dostępowych nowej generacji może sztucznie spowolnić inwestycje, albo prowadzić do nieefektywnych decyzji inwestycyjnych;*
- *AGCOM (Włochy) - który podkreśla, że inwestycje w sieć dostępową nowej generacji wymagają wypracowania nowego podejścia regulacyjnego, zwłaszcza w obliczu podziału*

funkcjonalnego. AGCOM traktuje temat tych inwestycji na równi z tematem podziału funkcjonalnego;

- OPTA (Holandia) - ogłosił swoje podejście regulacyjne w zakresie inwestycji w sieć dostępowej nowej generacji - podejście to polega na **odstąpieniu od zamysłów podziału funkcjonalnego operatora KPN ze względu m.in. na możliwość negatywnego wpływu podziału na motywację KPN do inwestycji w sieć NGA**

W komunikacie prasowym z maja 2008 r. TP wskazuje, że w przypadku Wielkiej Brytanii separacja funkcjonalna negatywnie wpłynęła na inwestycje w sieci dostępowej w kontekście budowy NGA:

„W chwili obecnej Openreach koncentruje się na rozwoju sieci szkieletowej, pomijając inwestycje w sieć dostępową, co tym samym powoduje, że Wielka Brytania zostaje coraz bardziej w tyle za innymi krajami Europy Zachodniej w obszarze rozwiązań FTTH (światłowodowa sieć dostępową)¹⁹⁴.”

Również w dokumencie: „Strategia wsparcia rozwoju inwestycji telekomunikacyjnych w Polsce w latach 2008 – 2011”¹⁹⁵ z sierpnia 2008 r. wskazuje negatywny ich zdaniem wpływ wprowadzenia separacji funkcjonalnej na inwestycje w TP.

„Osobnym problemem wyphywającym negatywnie na poziom inwestycji jest kwestia ryzyka wdrożenia w Polsce podziału funkcjonalnego. W chwili obecnej wydaje się, że dyskusja o podziale może odciągać uwagę uczestników rynku od rzeczy najistotniejszych dla rozwoju sektora – właśnie postępowania wspierającego inwestycje. Co więcej jest duże ryzyko, że na rynku takim jak polski, z bardzo niską penetracją, środki (zarówno finansowe jak i techniczne) zaabsorbowane przez podział istotnie uszczuplą potencjał inwestycyjny.”

Argumenty przeciwko SF podnoszone przez TP można ocenić jako dwojakiego rodzaju. Pierwsze odwołują się do sytuacji krajowej, drugie do opinii wybranych regulatorów europejskich. Wśród argumentów o charakterze krajowym najważniejszy wydaje się zarzut braku opinii i analiz UKE w kwestii wpływu SF na inwestycje. Zarzut w oczywisty sposób jest nieaktualny w związku ze zleceniem przez UKE niniejszej analizy. Również wyrażona opinia o „oczywistości faktu, że podział będzie miał charakter demotywujący operatora do inwestycji” trudno ocenić merytorycznie, można jedynie wskazać, że w Wielkiej Brytanii decyzja Ofcom o podziale BT nie wpłynęła negatywnie na zbieżną w czasie decyzję BT o uruchomieniu wielkiego projektu inwestycyjnego w sieć XXI Wieku (2004 r.) oraz na jego realizację w kolejnych latach. Wnikliwej uwagi wymaga natomiast cytowana przez TP obawa holenderskiego regulatora OPTA dotycząca osłabienia motywacji KPN do inwestycji w NGA. Jak wskazano w rozdz. 4.4.2.2., nie była to podstawowa przesłanka decyzji OPTA o odstąpieniu od SF, było nią natomiast stwierdzenie istnienia w Holandii wystarczającej konkurencji infrastrukturalnej ze strony operatorów CATV. Otwarte pozostaje pytanie, jaka byłaby decyzja tego regulatora w sytuacji odwrotnej, a więc w sytuacji braku takiej konkurencji, np. zbliżonej do brytyjskiej w momencie podejmowania decyzji o SF przez Ofcom. Można też odwołać się do stanowiska regulatora w Nowej Zelandii, który wprost wskazuje na intencję swojej decyzji w zakresie zwiększenia inwestycji modernizacyjnych w sieci OZ. Kwestia wpływu decyzji o SF na proces inwestycyjny w obszarze sieci dostępowych pozostaje w obszarze analiz wszystkich

¹⁹⁴ Komunikat prasowy TP: LLU – Telekomunikacja Polska nie dyskryminuje innych operatorów

¹⁹⁵ Strategia wsparcia rozwoju inwestycji telekomunikacyjnych w Polsce w latach 2008 – 2011”, sierpień 2008

cytowanych w rozdz. 4.4.2.2. regulatorów, także w Wielkiej Brytanii dostrzeżono potrzebę zintensyfikowania inwestycji w tym obszarze, co potwierdzają wskazane w rozdz. 4.4.2.2. decyzje BT z lipca br. Znaczenie omawianej kwestii wskazuje na potrzebę jej uwzględnienia w części raportu poświęconej rekomendacjom dotyczącym ewentualnej decyzji o SF w Polsce.

Pozostałe argumenty TP odnoszące się do sytuacji w Polsce wskazują na potrzebę inwestowania w sieć dostępową ze względu na niską penetrację telefoniczną, która stanowi barierę rozwoju dla dostępów szerokopasmowych, ryzyko związane z małym efektem skali takich inwestycji (bo są adresowane do indywidualnych użytkowników) oraz regulacyjne ryzyko zwrotu jedynie kosztów, gdyż dopuszczalny zysk nie kompensuje wydatków operatora. O ile argument o potrzebie inwestowania w sieć dostępową w Polsce w świetle opublikowanych analiz¹⁹⁶ wydaje się trafny, to jednak należy wskazać, że kwestia ryzyka związanego ze zwrotem kosztów inwestowania ma charakter ekonomiczny i może dotyczyć stosowania innych instrumentów regulacyjnych niż analizowana decyzja o podziale funkcjonalnym (np. takich jak sposób ustalania WACC, uwzględniany okres zwrotu, akceptowany poziom kosztów, wysokość stawek rozliczeniowych).

Odnosnie przytaczanych przez TP opinii organów regulacyjnych w wybranych krajach europejskich można zauważyć, że wspólnym mianownikiem przytoczonych przez TP opinii jest zwrócenie uwagi na znaczenie, jakie regulatorzy przywiązują do oceny wpływu SF na rozwój inwestycji w nowoczesne sieci dostępowe, jednakże TP pomija fakt, że opinie te dotyczą różnych sytuacji w tych krajach. I tak, cytowany regulator holenderski (OPTA) odstąpił od decyzji w sprawie SF operatora KPN mając głównie na uwadze, że w Holandii istnieje wystarczający poziom konkurencji infrastrukturalnej ze strony operatorów sieci telewizji kablowych, regulator włoski stwierdził, że przydaje jednakowe znaczenie decyzji o podziale funkcjonalnym, jak i działaniom wspierającym rozwój sieci dostępowych nowej generacji NGA, regulator brytyjski Ofcom ocenia, że decyzja o SF miała neutralny charakter dla inwestycji prowadzonych przez operatora BT, chociaż inwestycje te w ostatnich latach dotyczyły głównie sieci szkieletowej i warstwy aplikacyjnej i potrzebne są działania wspierające inwestycje w nowoczesne sieci FTTx (zamiar wdrożenia takich planów BT ogłosił w lipcu br.). Regulator francuski ARCEP podjął inne działania regulacyjne, mają one na celu ułatwienie dostępu zainteresowanym operatorom do istniejących zasobów infrastruktury fizycznej (kanalizacji kablowej) operatora zasiedziałego FT.

W opinii konsorcjum z analizy cyt. stanowisk regulatorów europejskich nie można wyciągnąć wniosku, że bezpośrednim bądź jedynym celem rozpatrywanych lub podjętych (Ofcom) decyzji o separacji funkcjonalnej jest stworzenie mechanizmu wspierającego inwestycje operatora SMP w warstwie sieci dostępowej. Przesłanki dla podjęcia takiej decyzji w różnych krajach są różne, głównie dotyczą wsparcia mechanizmów konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych, chociaż znaczenie tych decyzji wykracza poza tak wąsko określone zadanie i fakt ten jest dostrzegany przez wszystkich regulatorów. Podniesiony przez TP argument, że środki finansowe i techniczne zaangażowane do wykonania zadania podziału funkcjonalnego uszczuplą potencjał inwestycyjny operatora może stanowić realne ryzyko spowolnienia lub opóźnienia projektów inwestycyjnych tego operatora. Fakt ten wymaga oceny, jakimi innymi środkami regulacyjnymi ryzyko powyższe może zostać zminimalizowane.

¹⁹⁶ "Uwarunkowania rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce", grudzień 2007 r., raport IŁ-PIB opracowany na zlecenie Krajowej Izby Gospodarczej.

Podsumowując przedstawioną w rozdz. 4.4.2 ocenę potencjalnego wpływu separacji funkcjonalnej na proces inwestycyjny można stwierdzić, że:

- Na rynku brytyjskim separacja nie spowodowała spadku nakładów inwestycyjnych, nie został także zakłócony proces inwestycyjny związany ze zwiększaniem się penetracji dostępu do Internetu w oparciu o technologię xDSL. Zaobserwowano wzrost nakładów OA w związku ze zwiększoną dynamiką sprzedaży usług w oparciu o usługę hurtową LLU, jednocześnie odnotowano wzrost nakładów inwestycyjnych BT na poziomie ok. 10 % licząc rok do roku;
- W pozostałych analizowanych krajach wpływ separacji funkcjonalnej OZ na proces inwestycyjny jest jednym z kluczowych elementów analizy zasadności wprowadzenia tego środka regulacyjnego. Wyniki tych analiz wskazują, że wprowadzenie separacji funkcjonalnej może mieć pozytywny wpływ na inwestycje w konsekwencji lepszej konkurencyjności rynku. Z drugiej strony zwraca się także uwagę, że koncentracja na konkurencji w oparciu o sieć OZ będącej wynikiem wprowadzenia separacji funkcjonalnej, negatywnie wpływa na skłonność operatorów (w tym OZ) do budowy nowych sieci dostępowych w technologii światłowodowej. Wsparcie inwestycji w tym zakresie może wymagać zastosowania dodatkowych zachęt;
- Także w Polsce OA dostrzegają potencjalnie pozytywny wpływ separacji na rozwój swoich inwestycji w związku z zakładanym ograniczeniem barier rozwoju usługi LLU;
- Separacja funkcjonalna nie spowoduje osłabienia konkurencji na rynku detalicznym, także w przypadku ewentualnej budowy przez TP sieci dostępowej w technologii FTTx, pomimo obaw wyrażanych przez OA, że może spowodować wzrost kosztów dostępu po ich stronie;
- Nie można wyciągnąć wniosku, że bezpośrednim bądź jedynym celem rozpatrywanych lub podjętych, w analizowanych krajach, decyzji o separacji funkcjonalnej jest stworzenie mechanizmu wspierającego inwestycje operatora SMP w warstwie sieci dostępowej. Przesłanki dla podjęcia takiej decyzji w różnych krajach są różne, głównie dotyczą wsparcia mechanizmów konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych.

4.4.3 Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje po stronie OA

Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje OA wykazuje, że w zasadzie jedynym argumentem przeciw separacji jest fakt, że zdaniem tych operatorów jej koszty mogą zostać przeniesione na opłaty za usługi hurtowe i tym samym je zwiększyć, co dla operatorów może oznaczać mniejszy zysk na usługach detalicznych. Z kolei zakładając, że wprowadzenie separacji przyczyni się do likwidacji barier rozwoju konkurencji na rynku, należy spodziewać się, że spowoduje ono również wzrost inwestycji po stronie OA, którzy dążyć będą do pozyskania nowych abonentów. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów z OA przewidujemy również zwiększenie ich inwestycji w przypadku zmiany relacji cenowych pomiędzy usługami WLR/BSA/LLU i w konsekwencji migrację operatorów z usług WLR/BSA w kierunku LLU, zgodnie z teorią drabiny inwestycyjnej.

Stoimy na stanowisku, że **w kategoriach ilościowych wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP przyczyni się do wzrostu inwestycji realizowanych przez OA (patrz także rozdz. 4.4.6)**

przy założeniu, że łączne koszty związane z dostępem do infrastruktury zarządzanej przez JW pozwolą OA na świadczenie usługi opartej na LLU z zyskiem. Z drugiej strony, **dokonując analizy jakościowego wpływu separacji funkcjonalnej na proces inwestycyjny w skali całego kraju można wskazać okoliczności niepożądane:**

- OA mając ułatwiony dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej TP mogą nie inwestować w rozbudowę infrastruktury i wykorzystywać tylko infrastrukturę TP dla prostej sprzedaży usług wymagających mniejszych nakładów. Co z pewnością przyczyni się do wzrostu konkurencyjności rynku telekomunikacyjnego, ale **nie wpłynie na likwidację tzw. „białych plam” w dostępie szerokopasmowym do Internetu**, które w Polsce w wyniku niskiej penetracji sieci telefonicznej stanowią poważną barierę w zakresie dostępności szerokopasmowego dostępu do Internetu.
- **Ewentualne inwestycje po stronie OA mogą być skoncentrowane w niewielkich fragmentach sieci** (np. zapewniających szybszy zwrot z inwestycji w obszarach miejskich lub dla klientów biznesowych).

Trzeba jednak mieć na względzie fakt, że obecny poziom inwestycji infrastrukturalnych w obszarze sieci stacjonarnych w Polsce jest na bardzo niskim poziomie, co powoduje, że w przypadku rynku polskiego korzystnie należy oceniać sam fakt wzrostu nakładów inwestycyjnych OA nawet przy wystąpieniu wymienionych powyżej okoliczności.

Podsumowując, w ocenie konsorcjum **wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP będzie miało pozytywny wpływ na procesy inwestycyjne operatorów alternatywnych. Wpływ ten skutkować będzie zwiększonymi nakładami inwestycyjnymi OA.** Ze względu na fakt, że koszty separacji mogą zostać przeniesione na opłaty za usługi hurtowe, co dla operatorów może oznaczać mniejszy zysk na usługach detalicznych i tym samym wpływa na okres zwrotu z inwestycji, to potencjalnie można uznać ten czynnik jako negatywnie wpływający na inwestycje OA. Pozytywny wpływ SF na inwestycje OA, który jest skutkiem likwidacji barier rozwoju rynku, w naszej ocenie jest czynnikiem decydującym i niweluje ewentualny negatywny wpływ wzrostu opłat za usługi hurtowe.

4.4.4 Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje po stronie TP S.A.

Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje w TP nie jest tak jednoznaczna jak w przypadku wpływu na inwestycje OA. Z jednej strony można wskazać czynniki, które mogą pozytywnie wpłynąć na proces inwestycyjny po stronie TP. Z drugiej można wskazać szereg potencjalnych zagrożeń dla tego procesu.

Wśród czynników, które w przypadku wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP pozytywnie wpłyną na proces inwestycyjny, jest fakt, że wydzielenie odrębnych jednostek funkcjonalnych oraz zobowiązanie poszczególnych jednostek do maksymalizacji wyniku finansowego oraz odpowiedni system motywacyjny może wymusić na jednostce odpowiedzialnej za infrastrukturę konieczność inwestowania w tę infrastrukturę w celu zwiększenia przychodów z jej udostępniania i obniżenia kosztów jej utrzymania.

Jak pokazują przykłady krajów takich jak: Niemcy, Francja, Holandia, Dania, Włochy, wzrost konkurencji ze strony OA przekłada się na zwiększenie nakładów inwestycyjnych przez

operatora o znaczącej pozycji rynkowej. Zakładając więc, że wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP spowoduje większą konkurencyjność polskiego rynku usług telekomunikacyjnych, należy spodziewać się również zwiększonych inwestycji po stronie TP.

W naszej ocenie, wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP, poza wymienionymi wyżej czynnikami proinwestycyjnymi, może również niekorzystnie wpłynąć na proces inwestycyjny w TP. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że na możliwość spowolnienia procesu inwestycyjnego wskazują w zasadzie wszyscy operatorzy o znaczącej pozycji rynkowej, w stosunku do których wszczęte zostało przez regulatora postępowanie mające na celu wprowadzenie obowiązkowej separacji. Również w kilku krajach, gdzie rozpatrywano wprowadzenie separacji funkcjonalnej, regulator w wyniku przeprowadzonych analiz stwierdził, że wprowadzenie obowiązkowej separacji funkcjonalnej może niekorzystnie wpłynąć na proces inwestycyjny w danym kraju. Takie stanowiska zajęli między innymi regulator francuski i holenderski.

Zdaniem konsorcjum, wśród głównych okoliczności, które potencjalnie mogą niekorzystnie wpłynąć na proces inwestycyjny w TP, można wymienić to, że:

- Proces podziału TP, wymagać będzie reorganizacji firmy, co może wpłynąć na opóźnienie procesów inwestycyjnych ze strony TP;
- W wyniku podziału funkcjonalnego TP wzrosną wewnętrzne koszty transakcyjne i reorganizacyjne w ramach TP, co z kolei może negatywnie wpłynąć na wysokość środków przeznaczanych na inwestycje;
- Mogą wystąpić pewne trudności organizacyjne i proceduralne w rozbudowie infrastruktury telekomunikacyjnej w szczególności w punktach styku infrastruktury dostępowej i transmisyjnej. Trudności te mogą zostać skutecznie wyeliminowane lub przynajmniej w znacznym stopniu ograniczone, poprzez szczegółowe określenie zakresów odpowiedzialności poszczególnych jednostek powstałych w wyniku separacji funkcjonalnej TP oraz zasad współpracy tych jednostek.
- Decyzje inwestycyjne są zazwyczaj efektem strategii podmiotów działających na rynku detalicznym, tymczasem podział funkcjonalny mógłby utrudnić przepływ informacji między jednostką infrastrukturalną a jednostką świadczącą usługi detaliczne. W tym przypadku zagrożenie dla procesu inwestycyjnego jest stosunkowo niewielkie, gdyż TP w dalszym ciągu będzie mogła dowolnie budować własną strategię w oparciu o wyniki wszystkich swoich jednostek, gdyż dane zagregowane będą wymieniane pomiędzy jednostkami TP.
- Można przypuszczać, że większa konkurencja operatorów spowodowana wprowadzeniem separacji spowoduje walkę o klienta szczególnie na terenach zurbanizowanych. W związku z czym TP chcąc utrzymać obecnych klientów będzie inwestować głównie w miastach. Natomiast na terenach wiejskich, gdzie TP nie będzie zagrożone konkurencją ze strony OA, nie będzie też inwestować, co może zwiększyć różnicę w dostępności usług szerokopasmowych w terenach miejskich i wiejskich.
- Prawdopodobnym jest, że TP podobnie jak BT, skoncentruje się na inwestycjach we własnej sieci szkieletowej oraz warstwie aplikacyjnej, natomiast w mniejszym stopniu

będzie inwestować w sieć dostępową. Wynika to z faktu, że TP może starać się utrzymać klientów oferując im bardziej atrakcyjną, w porównaniu z ofertą OA, usługę (np. *triple play*). Oceniając z perspektywy tak dużej firmy jak TP inwestycje w warstwę aplikacyjną są stosunkowo niskie, dają natomiast szanse na utrzymanie klienta, wyższe ARPU oraz większy zysk w porównaniu z zyskiem na LLU. Jednakże brak równoległych inwestycji w modernizację sieci dostępowej może stać się barierą w dostarczaniu dobrej jakości nowych usług wymagających szerokiego pasma. Ten czynnik może szybko okazać się podstawowym ze względu na potrzebę zachowania jakościowej przewagi konkurencyjnej, chociaż bardziej przewagi w stosunku do operatorów oferujących dostęp radiowy (tj. poprzez alternatywną infrastrukturę) niż przewodowy (konkurujących na tej samej infrastrukturze OZ).

4.4.5 Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje w obszarze sieci NGN

Obserwacja przedsięwzięć podejmowanych przez europejskich oraz światowych operatorów telekomunikacyjnych, w tym OZ, pokazuje, że wielu z nich rozpoczęło lub planuje budowę sieci następnej generacji NGN. Zarys inwestycji realizowanych przez wybranych operatorów w ramach projektów transformacji sieci oraz nakłady przeznaczone na te inwestycje przedstawione zostały w poniższej tabeli (Tabela 23).

Tabela 23. Koszty transformacji sieci na podstawie ERG

Operator	Przedsięwzięcie	Przewidywane koszty <i>capex</i> w celu wymiany sieci dostępowej
BT	Projekt sieci XXI wieku, polegający na zastąpieniu wszystkich central TDM infrastrukturą NGN oraz unifikacji sieci do roku 2011 z punktu widzenia stosowania jednolitego systemu sterowania połączeniami (jednej sesji połączeniowej dla wszystkich rodzajów połączeń.)	10 miliardów funtów
KPN	Projekt polegający na zastąpieniu wszystkich central TDM infrastrukturą IP opartą na systemie IMS, umożliwiający operatorowi wdrożenie sieci NGN w wersji „All-IP”.	1,5 miliarda euro
France Telecom	Projekt budowy sieci dostępowej w technologii FTTH na terenie miast Marsylia, Lion, Lille i Tuluza. W ramach tego przedsięwzięcia w pierwszym etapie do końca 2008 r., zostanie przełączonych od 150 tys. do 200 tys. użytkowników.	270 mln euro (do końca 2008) 3-4,5 mld euro (do roku 2012)
Free Telecom	Projekt polegający na rozwoju sieci dostępowej w technologii FTTH. W ramach tego przedsięwzięcia planuje się dołączenie do roku 2012, w architekturze punkt-punkt 4 mln gospodarstw domowych.	1 miliard euro
Deutsche Telekom	Projekt sieci nakładkowej polegający na rozwoju sieci optycznej w technologii FTTC (tzn. między lokalizacją przełączniczy głównej (MDF) i szafkami ulicznymi) oraz implementacji technologii VDSL na odcinku do mieszkania użytkownika. W ramach tego	3 miliardy euro

Operator	Przedsięwzięcie	Przewidywane koszty capex w celu wymiany sieci dostępowej
	przedsięwzięcia planuje się zbudowanie do końca 2008 r. sieci optycznej wg. powyższego scenariusza w 50 największych aglomeracjach miejskich Niemiec.	
Telecom Italia	Projekt polegający na budowaniu mieszanej infrastruktury sieci dostępowej tzn. sieci w technologii FTTC/VDSL, FTTH i FTTB oraz WiMax. W ramach tego przedsięwzięcia planuje się zbudowanie w ciągu najbliższych lat, wg powyższego scenariusza, szerokopasmowej sieci dostępowej o przepływności do 50 Mb/s.	6,5 miliarda euro

Źródło: Supplementary Document to the ERG Opinion on Regulatory Principles of NGA (2007)

Warto zwrócić uwagę, że proces migracji do sieci NGN to proces skomplikowany, kosztowny i długofalowy, jednakże w sytuacji rozwoju technologii i usług, a także nasilającej się konkurencji – nieuchronny, dlatego jak wynika z różnych publikacji (w tym ITU-T) do roku 2020 większość sieci telekomunikacyjnych TDM na świecie zostanie migrowana do tzw. sieci All-IP.

Do oceny wpływu wprowadzenia separacji funkcjonalnej operatora dominującego warto przeanalizować przypadek Wielkiej Brytanii, gdzie z jednej strony w roku 2005 wprowadzono separację funkcjonalną BT, z drugiej BT w czerwcu 2004 r. (zapowiedzią migracji)¹⁹⁷ rozpoczął proces migracji sieci stacjonarnej w kierunku sieci NGN. W pierwszej kolejności proces ten objął rozbudowę części szkieletowej wraz z budową pilotowej sieci dostępowej. Porównując zakres rzeczowy inwestycji w BT oraz u operatorów w innych krajach można stwierdzić, że stosunkowo niewielka część nakładów przeznaczona była na rozwój sieci dostępowej, co może być konsekwencją przekazania sieci dostępowej do jednostki wydzielonej w procesie separacji funkcjonalnej. Również Ofcom potwierdził¹⁹⁸, że w porównaniu do innych krajów, gdzie rozpoczęła się migracja do NGN, rynek brytyjski traci dystans w zakresie budowy NGA i w związku z tym podjął kroki zmierzające do pobudzenia inwestycji w tym obszarze. Z końcem września 2008 r. Ofcom poddał konsultacjom dokument zawierający założenia polityki regulacyjnej w zakresie wsparcia procesu budowy szerokopasmowych sieci w Wielkiej Brytanii¹⁹⁹. Dokument ten odwołuje się do analizy Francesco Caio dla rządu brytyjskiego²⁰⁰. Oba te dokumenty wskazują na potrzebę podjęcia działań mających na celu stworzenie warunków, w których operatorzy podejmować będą nowe inwestycje w obszarze budowy sieci dostępowych NGA, zarówno po stronie państwa, jak i regulatora. Trzeba również odnotować, że w lipcu br. BT ogłosił swoje plany inwestycyjne w zakresie modernizacji sieci dostępowej²⁰¹.

¹⁹⁷ <http://www.btplc.com/21CN/Theroadto21CN/Keymilestones/Keymilestones.htm>

¹⁹⁸ "Regulatory challenges posed by next generation access networks", Ofcom public discussion document, 23 November 2006

¹⁹⁹ [Delivering super-fast broadband in the UK - Setting the right policy framework](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/nga_future_broadband/)

http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/nga_future_broadband/

²⁰⁰ The Next Phase of Broadband UK: Action now for long term competitiveness; Review of Barriers to Investment in Next Generation Access, September 2008

²⁰¹ Raport Ofcom The Communications Market 2008 <http://www.ofcom.org.uk/research/cm/cmr08/>

Oceniając doświadczenia brytyjskie można stwierdzić, że w tym przypadku separacja funkcjonalna BT nie zahamowała inwestycji BT w sieć NGN. Trudno natomiast jednoznacznie stwierdzić, czy niskie tempo inwestycji w budowę sieci dostępowej NGA wynika z faktu wprowadzenia separacji funkcjonalnej, czy z przyjętej przez BT strategii wdrażania NGN. Niemniej dla dalszych analiz przyjęto hipotezę, że wprowadzenie separacji funkcjonalnej może potencjalnie negatywnie wpłynąć na inwestycje związane z modernizacją sieci dostępowej.

W Polsce należy się spodziewać, że TP idąc za przykładem innych operatorów w najbliższym czasie powinna rozpocząć proces migracji swojej sieci w kierunku sieci NGN. Zgodnie z raportem Instytutu Łączności²⁰² szacowana wartość niezbędnych nakładów inwestycyjnych związanych z ww. migracją w odniesieniu do krajowych operatorów sieci przewodowych zawiera się w granicach od ok. 18,3 do ok. 25,7 mld złotych. Z analizy kosztów wynika, że z największym udziałem nakładów należy liczyć się w obszarze inwestycji związanych z modernizacją sieci dostępowych, gdzie ok. 80% szacunkowych kosztów jest związanych z modernizacją tego fragmentu sieci operatorskiej.

Wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP niewątpliwie będzie miało wpływ na podejmowane przez TP strategiczne decyzje odnośnie budowy NGN/NGA. W naszej opinii separacja funkcjonalna TP może następująco wpłynąć na przyszłe inwestycje w obszarze NGN:

- Spodziewać należy się opóźnienia w procesie wdrażania NGN względem innych krajów europejskich. Spowodowane to jest dwoma przyczynami:
 - Etap przygotowań do wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP oznacza dla samej TP okres niepewności co do dalszego sposobu jej funkcjonowania. W takiej sytuacji trudno spodziewać się, że TP podejmie decyzję o wielomiliardowych inwestycjach, szczególnie w obszarze sieci dostępowej. W przypadku tej oceny można próbować ją podważać wskazując, że w warunkach brytyjskich, proces wprowadzania separacji funkcjonalnej BT nie wpłynął na opóźnienia we wdrożeniu w BT sieci NGN. Jednak trzeba mieć na uwadze, że w Wielkiej Brytanii proces ten był wynikiem porozumienia pomiędzy regulatorem a BT, natomiast w przypadku Polski na obecnym etapie nie można wykluczyć, że do takiego porozumienia między UKE i TP nie dojdzie.
 - Etap wdrażania separacji funkcjonalnej TP spowoduje zaangażowanie zasobów ludzkich oraz środków finansowych, co może odsunąć prace nad migracją do NGN na plan dalszy.
- TP może podobnie jak BT skoncentrować się na inwestycjach we własną sieć szkieletową oraz warstwę aplikacyjną, natomiast w mniejszym stopniu będzie inwestować w sieć dostępową. Brak inwestycji w sieć dostępową stanowi realne zagrożenie dla dalszego rozwoju usług szerokopasmowych, co wynika z ograniczeń technicznych istniejącej miedzianej sieci dostępowej, co należy uznać jako zjawisko niekorzystne.
- Innym rozwiązaniem, które może zastosować TP, jest inwestowanie na szeroką skalę w rozwój światłowodowych sieci dostępowych w technologii FTTx, zmuszając tym samym swoich konkurentów, by dostosowali własne sieci w zakresie dostępu do podpełtli

²⁰² Oszacowanie kosztów inwestycji telekomunikacyjnych związanych z budową sieci następnych generacji NGN w Polsce, Instytut Łączności, Kwiecień 2008

lokalnych, co związane jest z nakładami inwestycyjnymi po stronie OA. Jednak naszym zdaniem taki scenariusz jest mało prawdopodobny, gdyż z jednej strony wymaga bardzo wysokich nakładów inwestycyjnych TP, z drugiej strony TP nie ma gwarancji, że w wyniku zmian regulacji dotyczących udostępniania wybudowanej infrastruktury innym operatorom osiągnie zakładaną przez nią rentowność tych inwestycji.

4.4.6 Oszacowanie wpływu SF na inwestycje przy użyciu obiektywnych wskaźników

Zgodnie z założeniami wymagane jest, by jednym z elementów oceny wpływu wprowadzenia SF na inwestycje telekomunikacyjne w Polsce było oszacowanie tego wpływu przy użyciu obiektywnych wskaźników określonych liczbowo. Konsorcjum dokonało takiego oszacowania, niemniej należy zaznaczyć, że przyjęto następujące założenia:

- Relacja opłat za LLU do opłat za WLR i BSA ekonomicznie uzasadnia rozwój usług oparty o LLU;
- Osiągnięty zostanie cel SF, tj. zlikwidowane zostaną główne bariery rozwoju rynku

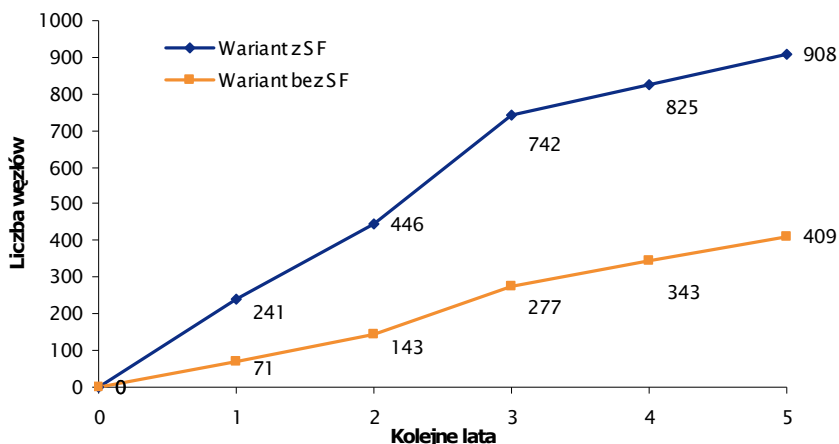
Przy powyższych założeniach oszacowano wpływ SF na poziom inwestycji odrębnie dla OA i TP. Oceniając wpływ wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP na inwestycje w OA stwierdzamy, że ww. wpływ dotyczyć będzie głównie zakresu i tempa inwestycji OA związanych z wdrażaniem usług bazujących na LLU. Stąd też naszym zdaniem odpowiednimi wskaźnikami, które w sposób jednoznaczny obrazują wpływ wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP na inwestycje w OA, są następujące wskaźniki związane z rozwojem rynku LLU:

- Liczba węzłów LLU uruchamianych przez OA;
- Nakłady inwestycyjne OA związane z wdrażaniem LLU.

Wskaźniki te pozwalają ocenić zarówno wpływ SF zarówno na wielkość nakładów inwestycyjnych OA, jak i ich tempo. Na wykresach poniżej zamieszczono prognozowane wartości tych wskaźników w okresie 5 lat od wdrożenia separacji funkcjonalnej. Wykresy te obrazują wartości ww. wskaźników dla wariantu zakładającego wdrożenie separacji oraz wariantu bez separacji funkcjonalnej TP. Wartości prezentowanych wskaźników zostały oszacowane na podstawie wyników analizy ekonomicznej korzyści i kosztów wprowadzenia SF zamieszczonych w rozdziale 6 niniejszego raportu.

Rysunek 87. Prognozowany przyrost liczby węzłów LLU uruchamianych przez OA

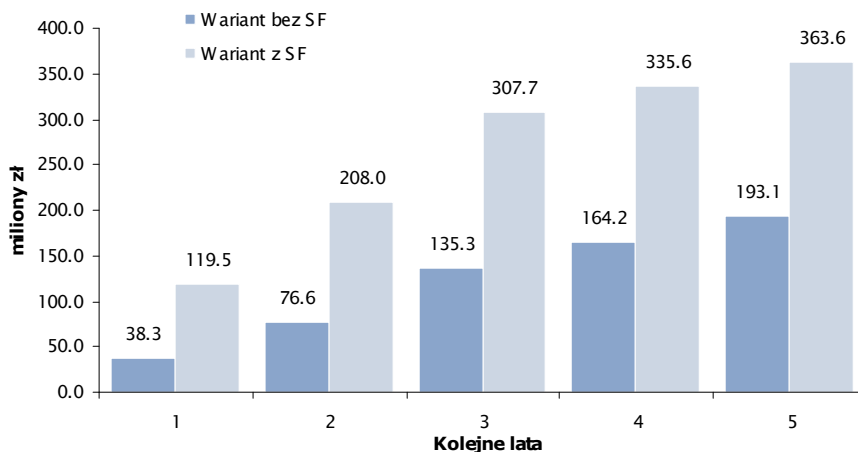
Liczba węzłów LLU uruchamianych przez OA w kolejnych latach (narastająco)



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Rysunek 88. Prognozowane nakłady inwestycyjne OA związane z wdrażaniem LLU

Nakłady inwestycyjne OA związane z wdrażaniem LLU (narastająco)



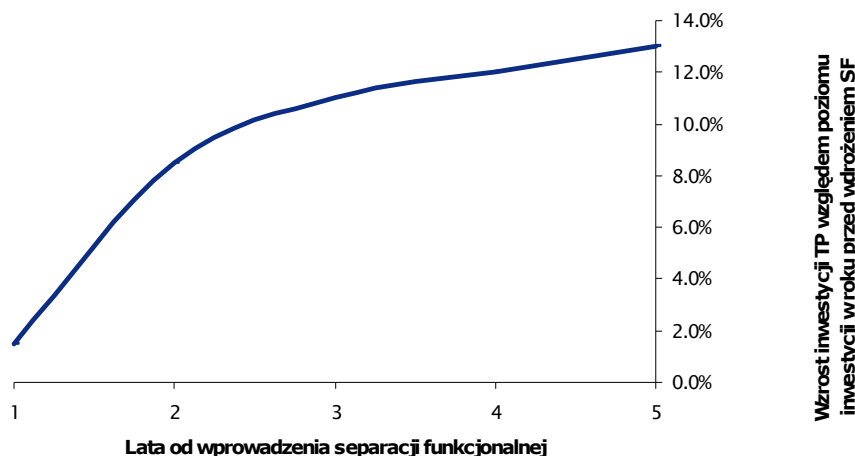
Źródło: opracowanie własne konsorcjum

Jak wcześniej wskazywano, ocena wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje w TP nie jest tak jednoznaczna jak w przypadku wpływu na inwestycje OA. Wynika to z faktu, że o ile inwestycje OA są wynikiem nowych możliwości związanych z większą dostępnością LLU, to główną motywacją TP do inwestowania będzie presja ze strony konkurentów i chęć utrzymania przewagi konkurencyjnej. Z analizy jakościowej wynika, że TP może przyjąć różne strategie,

które na celu będą miały utrzymanie tej przewagi, a to z kolei determinuje zakres rzeczowy inwestycji. W związku z tym na obecnym etapie nie jest możliwe określenie zakresu rzeczowego inwestycji realizowanych przez TP po wprowadzeniu SF na poziomie szczególności pozwalającym na jego podstawie określić wymagane wielkości nakładów inwestycyjnych. W tym przypadku jedyną metodą oszacowania wpływu SF na poziom inwestycji w TP jest zastosowanie metody porównawczej (ang. *benchmark*). Jak pokazują przykłady krajów takich jak: Niemcy, Francja, Holandia, Dania, Włochy, wzrost konkurencji ze strony OA przekłada się na zwiększenie nakładów inwestycyjnych przez operatora o znaczącej pozycji rynkowej. Zakładając więc, że wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP spowoduje większą konkurencyjność polskiego rynku usług telekomunikacyjnych, należy spodziewać się również zwiększonych inwestycji po stronie TP. Na tej też **podstawie szacujemy, że w przypadku wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP, podobnie jak w BT, nakłady inwestycyjne TP wzrosną o około 10% rocznie względem obecnych nakładów inwestycyjnych, począwszy od drugiego roku po wprowadzeniu separacji.** Na wykresie poniżej zaprezentowano oszacowanie wpływu wprowadzenia SF na inwestycje TP. Przewidujemy, że w drugim/trzecim roku po wprowadzeniu separacji nastąpi największy wzrost nakładów inwestycyjnych, w kolejnych latach wielkość nakładów inwestycyjnych utrzyma się na zbliżonym poziomie, zwiększając się stopniowo w wyniku większej aktywności OA. Oszacowania tego dokonano zakładając, że wpływ SF na inwestycje OZ w Polsce będzie na podobnym poziomie jak w Wielkiej Brytanii.

Rysunek 89. Szacowany wzrost nakładów inwestycyjnych TP po wprowadzeniu SF

Szacowany wpływ SF na inwestycje TP



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Prognoza ta nie uwzględnia procesu migracji sieci TP do sieci NGN/NGA. Zainicjowanie tego procesu wiąże się wielomiliardowym wzrostem inwestycji po stronie TP (w perspektywie kilku lat), natomiast w chwili obecnej brak jest informacji o planach TP dotyczących ww. migracji. W związku z tym nie jest możliwe uwzględnienie inwestycji związanych z tym procesem w oszacowaniu wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje w TP.

Zaznaczamy jednak, że przedstawione powyżej oszacowania mogą się różnić od rzeczywistych wartości tych wskaźników. Jest to związane z ograniczoną możliwością oceny porównawczej wpływu procesów separacji funkcjonalnej na procesy inwestycyjne w innych krajach, biorąc pod uwagę fakt, że dane *ex-post* obecnie dostępne są jedynie z jednego kraju (Wielka Brytania). Również skala zmian relacji w opłatach za usługi hurtowe BSA/WLR/LLU (która może być wprowadzona niezależnie od wprowadzenia separacji) może mieć większy wpływ na poziom inwestycji od faktu wprowadzenia separacji funkcjonalnej. Wpływ na podejmowanie przez operatorów telekomunikacyjnych wielomilionowych inwestycji mają również czynniki makroekonomiczne niezwiązane bezpośrednio z rynkiem telekomunikacyjnym, a wpływające na określenie stopy ryzyka inwestycyjnego czy planowanych okresów zwrotu nakładów inwestycyjnych. Czynniki te nie są przedmiotem niniejszej analizy.

4.4.7 Podsumowanie wpływu wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP na proces inwestycyjny w Polsce

W ramach analizy zasadności wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP naszym zdaniem jednym z bardziej istotnych elementów jest ocena wpływu na inwestycje, a w szczególności na inwestycje infrastrukturalne w obszarze sieci dostępowej. Wynika to z faktu, że budowa sieci dostępowej pochłania największe nakłady finansowe, a zwrot z tych inwestycji można osiągnąć w dłuższej perspektywie czasowej przy założeniu, że operator osiągnie tzw. efekt skali. To sprawia, że budowa przez operatora sieci dostępowej, alternatywnej do istniejącej sieci OZ, najczęściej nie jest ekonomicznie uzasadniona. W związku z tym należy uznać infrastrukturę sieci dostępowej za zasoby trudne do powielenia w warunkach konkurencji rynkowej. Jednocześnie infrastruktura sieci dostępowej jest kluczowym elementem, bezpośrednio wpływającym na dostępność i jakość usług szerokopasmowych. Zatem w interesie użytkowników końcowych jest, by inwestycje w obszarze sieci dostępowej były realizowane i by inwestycje te przekładały się na zwiększenie dostępności usług szerokopasmowych z uwzględnieniem zwiększającego się zapotrzebowania użytkowników na pasmo. Istotne jest również efektywne wykorzystanie przez operatorów dostępnych zasobów infrastrukturalnych, w tym zasobów OZ. W związku z powyższym oraz mając na uwadze fakt, że Polska jest jednym z krajów o najniższej penetracji dostępu szerokopasmowego, ważne jest, by ewentualne wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP nie oddziaływało negatywnie na skłonność operatorów do inwestycji.

Podsumowując wyniki analizy wpływu wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP na proces inwestycyjny w Polsce stwierdzamy, że środek regulacyjny, jakim jest wprowadzenie separacji funkcjonalnej OZ, służy przede wszystkim likwidacji niecenowych form dyskryminacji innych operatorów przez OZ. **Separacja funkcjonalna nie jest środkiem regulacyjnym, przy pomocy którego ma być osiągnięty określony wielkościowo wpływ na inwestycje, niemniej wprowadzenie tego środka w sposób istotny wpływa na rynek telekomunikacyjny, a tym samym ma wpływ na skłonność operatorów do podejmowania decyzji o inwestycjach.** Stoimy na stanowisku, że wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP potencjalnie będzie miało następujący wpływ na inwestycje:

- W odniesieniu do inwestycji realizowanych przez OA:
 - separacja funkcjonalna TP przyczyni się do wzrostu nakładów inwestycyjnych OA.

- W odniesieniu do inwestycji realizowanych przez TP:

Można zakładać, że pomimo wprowadzenia separacji TP będzie dążyła do uzyskania (a raczej utrzymania) przewagi konkurencyjnej. W związku z tym zależnie od przyjętej przez TP strategii możliwe są dwa scenariusze:

- pierwszy scenariusz, w którym TP skoncentruje się na inwestycjach we własnej sieci szkieletowej oraz warstwie aplikacyjnej, natomiast w mniejszym stopniu będzie inwestować w sieć dostępową;

lub

- scenariusz drugi, naszym zdaniem mało prawdopodobny, w którym TP na szeroką skalę będzie inwestować głównie w rozwój światłowodowych sieci dostępowych w technologii FTTx zmuszając tym samym swoich konkurentów, by dostosowali własne sieci w zakresie dostępu do podpętli lokalnych, co związane jest z nakładami inwestycyjnymi po stronie OA.

Wydaje się więc, że niezależnie od przyjętej przez TP strategii nakłady inwestycyjne ponoszone przez TP powinny wzrosnąć. Tę tezę wzmacnia przekonanie, że większa konkurencyjność polskiego rynku usług telekomunikacyjnych, będąca wynikiem wprowadzenia separacji funkcjonalnej, zmusi TP do zwiększenia nakładów inwestycyjnych.

Uważamy zatem, że biorąc za punkt odniesienia aktualny poziom inwestycji (w ujęciu wartościowym) operatorów sieci stacjonarnych w Polsce, można z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że w wyniku wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP, nakłady inwestycyjne operatorów w skali kraju wzrosną. Wykresy z oszacowaniem wpływu SF na proces inwestycyjny w Polsce, z użyciem mierzalnych wskaźników, znajdują się w rozdziale 4.4.6.

Z analizy jakościowej wpływu separacji funkcjonalnej na proces inwestycyjny wynika, że wzrost inwestycji realizowanych przez operatorów dotyczyć będzie głównie obszarów o dużej gęstości zaludnienia. W związku z możliwością przesunięcia w czasie decyzji dotyczącej rozpoczęcia procesu migracji sieci TP do sieci NGN istnieje też realne zagrożenie, że wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP pośrednio przyczyni się do zwiększenia dystansu, jaki dzieli Polskę od innych krajów europejskich, w odniesieniu do dostępności i budowy nowoczesnych, szerokopasmowych sieci dostępowych tzw. NGA (*Next Generation Access*).

4.5 Ocena wpływu separacji na interes konsumentów, w tym dostęp do innowacyjnych usług telekomunikacyjnych

Oceny wpływu separacji na interes konsumentów, w tym dostępu do innowacyjnych usług dokonano na podstawie analiz:

- Cen usług telekomunikacyjnych;

- Zróżnicowania usług telekomunikacyjnych;
- Jakości usług telekomunikacyjnych;
- Dostępności innowacyjnych usług telekomunikacyjnych.

Ze względu na to, że faktyczny wpływ separacji na użytkowników końcowych badać można empirycznie dopiero *ex-post*, co ogranicza taką analizę do wpływu separacji funkcjonalnej na interes konsumentów w Wielkiej Brytanii, niniejsza analiza w dużej mierze oparta została na ocenie wpływu wzrostu konkurencyjności rynku oraz rozwoju LLU na interes użytkowników końcowych.

Oceny wpływu separacji na interes konsumentów, w tym dostępu do innowacyjnych usług dokonano przy założeniu, że:

- Relacja opłat za LLU do opłat za WLR i BSA ekonomicznie uzasadnia rozwój usług oparty o LLU;
- Osiągnięty zostanie cel SF, tj. zlikwidowane zostaną bariery rozwoju rynku wynikające z pionowej integracji OZ (omówione wcześniej).

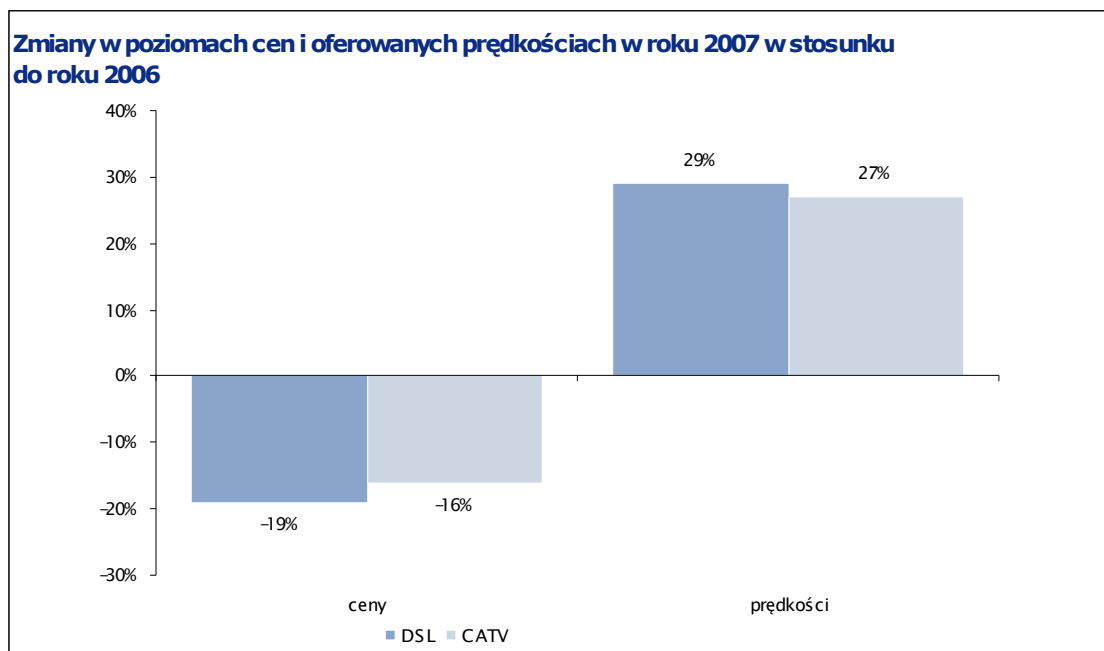
4.5.1 Ocena wpływu separacji na poziom cen detalicznych

Wiele przykładów wskazuje, że zwiększenie konkurencyjności rynku zazwyczaj wiąże się z obniżeniem cen detalicznych. W przypadku polskiego rynku telekomunikacyjnego takie zjawisko wystąpiło w przypadku wprowadzenia przez regulatora umów ramowych na świadczenie usług dostępu do sieci. Wówczas to ceny uległy obniżeniu, a klienci coraz częściej mieli możliwość skorzystania z ofert promocyjnych. Przykładowo Netia zaoferowała cenę detaliczną o 30% niższą od cennika TP, a Dialog pobiera do 40% niższe opłaty abonamentowe w porównaniu z analogiczną ofertą TP. Wzmogło to konkurencję cenową nie tylko pomiędzy podmiotami korzystającymi z sieci TP, ale doprowadziło także do uatrakcyjnienia cenników operatorów sieci kablowych, co z kolei w wyraźny sposób poprawiło sytuację konsumentów.

Analogicznych zachowań można oczekiwać po wprowadzeniu w Polsce separacji funkcjonalnej OZ. Zniesienie barier dla równoprawnego wejścia na rynek, pomoże przedsiębiorcom telekomunikacyjnym skutecznie konkurować z OZ, co znajdzie swoje odzwierciedlenie w cenach detalicznych.

Niezależnie od wprowadzenia SF TP na ewentualną obniżkę cen detalicznych wpływ ma szereg innych (poza regulacyjnych) zjawisk, jak na przykład rozwój technologiczny. Pojawianie się powszechnie coraz szybszego dostępu powoduje, że coraz wyższe przepływności stają się standardem, a ich efektywna cena ulega obniżeniu. Proces spadku cen przy jednoczesnym wzroście dostarczanej użytkownikom końcowym prędkości pogłębia się, na co wskazują także autorzy raportu OECD, pt. „*The Future of the Internet Economy*”. Od 2006 do 2007 r. prędkości oferowane w technologii DSL wzrosły o 29%, a oferowane przez sieci telewizji kablowych podniosły się o 27%. W tym samym czasie ceny obniżyły się odpowiednio o 19% i 16% (patrz *Rysunek 90* poniżej).

Rysunek 90. Zmiany w poziomach cen i oferowanych prędkościach w roku 2007 w stosunku do roku 2006



Źródło: OECD, *The future of the Internet Economy*, 2008

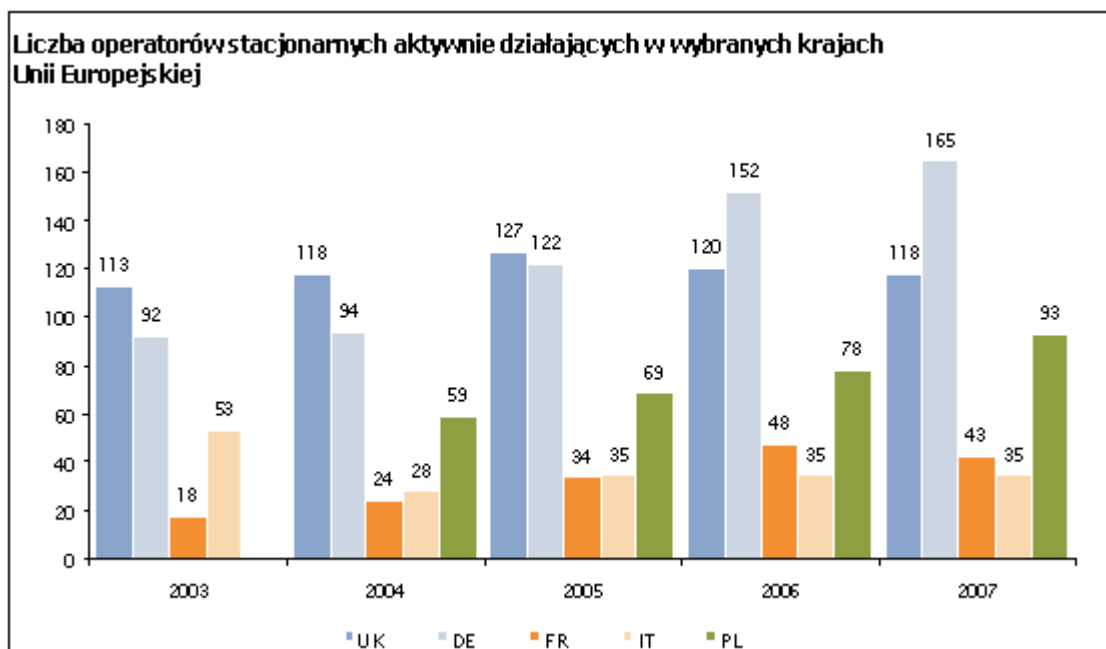
Na kolejnym wykresie (Rysunek 91) przedstawiono zmiany w liczbie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, działających na rynku. Wbrew temu co można byłoby oczekiwać, liczba aktywnie działających dostawców usług telekomunikacyjnych po wprowadzeniu SF OZ w Wielkiej Brytanii nie wzrosła. Wręcz przeciwnie – ich liczba od 2005 r. zaczęła spadać. Na przykład Niemcy odnotowały znaczny wzrost liczby operatorów. Dla porównania w ostatnich latach w Polsce liczba dostawców usług stacjonarnych systematycznie rosła i w 2007 r. dostawców takich było już 93²⁰³. Oznacza to zatem, że nie widać związku pomiędzy wprowadzeniem separacji a zwiększeniem liczby podmiotów, które faktycznie konkurują ze sobą cenowo. Można natomiast zaobserwować inny proces: małe przedsiębiorstwa telekomunikacyjne są wchłaniane przez przedsiębiorców o wypracowanej już pozycji, powodem jest chęć podniesienia efektywności działania (poprzez np. wykorzystanie subaddytywności kosztów²⁰⁴). Przykładem takiej konsolidacji rynku w Wielkiej Brytanii było np. przejęcie Energis, czy Easynet²⁰⁵.

²⁰³ Strony internetowe operatorów alternatywnych

²⁰⁴ Z subaddytywnością funkcji kosztów, w ujęciu Baumola (1977) czy Sharkey'a (1982), mamy do czynienia, gdy przy produkcji dwóch dóbr osobno, ponoszone koszty są wyższe od kosztów produkcji łącznej tych dóbr.

²⁰⁵ Huw Williams, *Competition in the 21st century*, Global Telecoms Business, London, May/June 2007

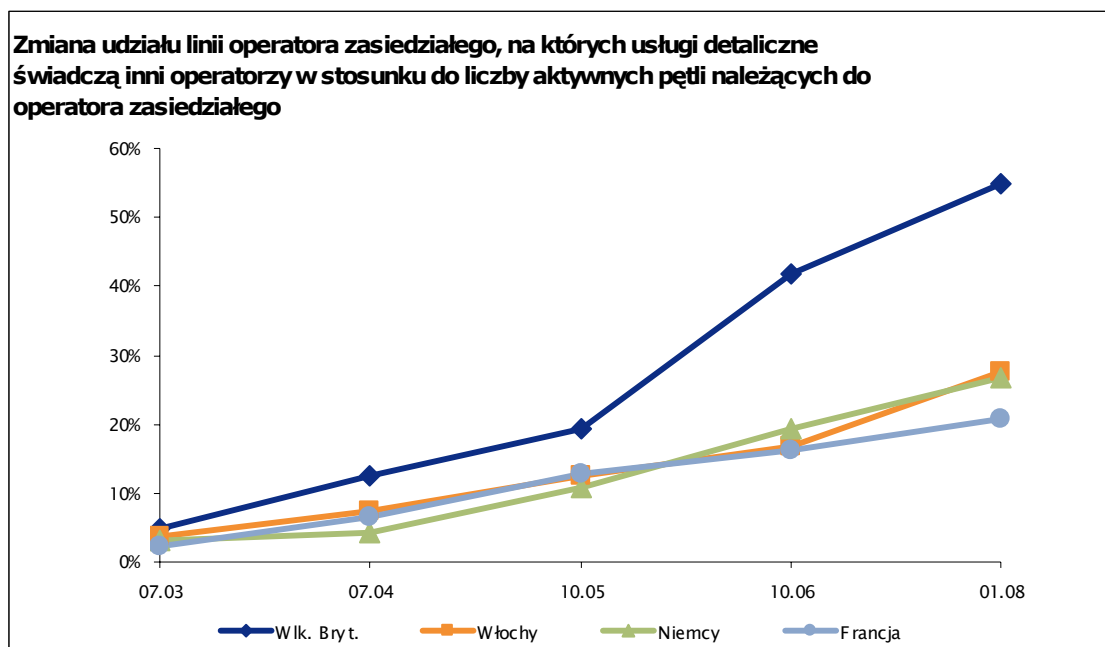
Rysunek 91. Liczba operatorów stacjonarnych aktywnie działających w wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2003 – 2007



Źródło: Raporty implementacyjne Komisji Europejskiej

W wielu krajach europejskich z roku na rok rośnie aktywność OA, co przejawia się we wzroście udziału uwolnionych linii OZ, na których usługi detaliczne świadczą inni operatorzy (patrz Rysunek 92 poniżej). Pobieżna analiza tej sytuacji może prowadzić do wniosku, że aktywności OA, a tym samym wzmożonej między nimi konkurencji cenowej, służyć może wprowadzenie separacji - to właśnie w Wielkiej Brytanii, czyli jedynym z analizowanych krajów, w którym zdecydowano się na separację, dynamika uwolnionych linii była największa. Głębsza analiza przypadku brytyjskiego wskazuje jednak, że równoległe do separacji wystąpiły na tym rynku inne czynniki, które mogły przyczynić się do zaobserwowanej wzmożonej aktywności OA.

Rysunek 92. Zmiana udziału linii operatora zasiedziałego, na których usługi detaliczne świadczą inni operatorzy, w stosunku do liczby aktywnych pętli należących do OZ w latach 2003 – 2008



Źródło: Raporty implementacyjne Komisji Europejskiej

Należy zakładać, że w Polsce, podobnie jak w innych krajach, zwiększać się będzie liczba linii OZ, z których korzystają OA. Rozważając kwestię separacji w Polsce w oparciu o doświadczenia innych krajów (Wielkiej Brytanii, gdzie zdecydowano się na separację, czy np. Niemczech, Włoszech, Francji, gdzie osiągnięto porównywalne efekty dzięki innym narzędziom regulacyjnym jak np. ofertom ramowym), **należy spodziewać się większego zainteresowania OA usługami dostępu do sieci - przede wszystkim LLU, które dają większe możliwości różnicowania ofert dla abonentów i korzystnego kształtowania ceny.**

Z przeprowadzonej analizy wynika, że to właśnie zwiększenie udziału LLU, do którego powinno dojść w konsekwencji wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP, może mieć największy wpływ na poziom cen detalicznych. Wynika to z faktu, że operatorzy będą w większym stopniu wprowadzać tzw. oferty wiązane tzn. telefon+Internet, telefon+Internet+TV, co z jednej strony oznacza większy przychód dla operatora (ARPU), z drugiej może wpłynąć na obniżenie cen detalicznych. Tę tezę potwierdza zestawienie cen za Internet i Internet + telefon w wybranych krajach Europy (na podstawie opracowania *Broadband Internet Access Cost*²⁰⁶). Dane w poniższej tabeli potwierdzają, że ceny usługi dostępu do Internetu oferowanej w pakiecie są niższe od ceny takiej usługi oferowanej odrębnie.

²⁰⁶ Broadband Internet Access Cost (BIAC), Final Report, January 2008, European Commission, Information Society and Media Directorate-General

Tabela 24. Przykładowe ceny dostępu do wybranych usług u OA (październik 2007 r.) w EUR

	Wielka Brytania	Niemcy	Włochy
Internet 2Mb/s	25,18	18,78	36,95
Telefon + Internet 2Mb/s	21,68	20,39	39,70

Źródło: Van Dijk, *Broadband Internet Access Cost, Second Semester 2007*

Z przeprowadzonej analizy wynika, że obecnie oferowane usługi na bazie WLR lub BSA, świadczone są przez OA na granicy opłacalności. W związku z tym należy spodziewać się, że ceny detaliczne usług oferowanych przez OA na bazie WLR czy BSA nie ulegną zmianie. Ewentualne niewielkie zmniejszenie cen detalicznych może wynikać ze zwiększonej konkurencji oraz osiągnięcia przez OA efektu skali.

Podsumowując powyższą analizę można sformułować następujące wnioski:

- Wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP nie wpłynie bezpośrednio na obniżenie cen poszczególnych usług detalicznych w Polsce oferowanych oddzielnie, jednakże SF w sposób pośredni, poprzez poprawę konkurencyjności rynku, szczególnie wynikającej z rozwoju LLU, przyczyni się do spadku cen detalicznych usług oferowanych w pakietach;
- Spadek cen detalicznych wiązać się będzie z wprowadzeniem ofert wiązanych (telefon+Internet; telefon+Internet+TV) realizowanych na bazie LLU;
- Ceny detaliczne usług realizowanych na bazie WLR lub BSA obecnie świadczone są przez OA na granicy opłacalności, w związku z tym nie należy się spodziewać, że ceny detaliczne tych usług w wyniku SF zmienią się znacząco. Ewentualny niewielki spadek cen może być wynikiem efektu skali.

4.5.2 Ocena wpływu separacji na zróżnicowanie ofert detalicznych

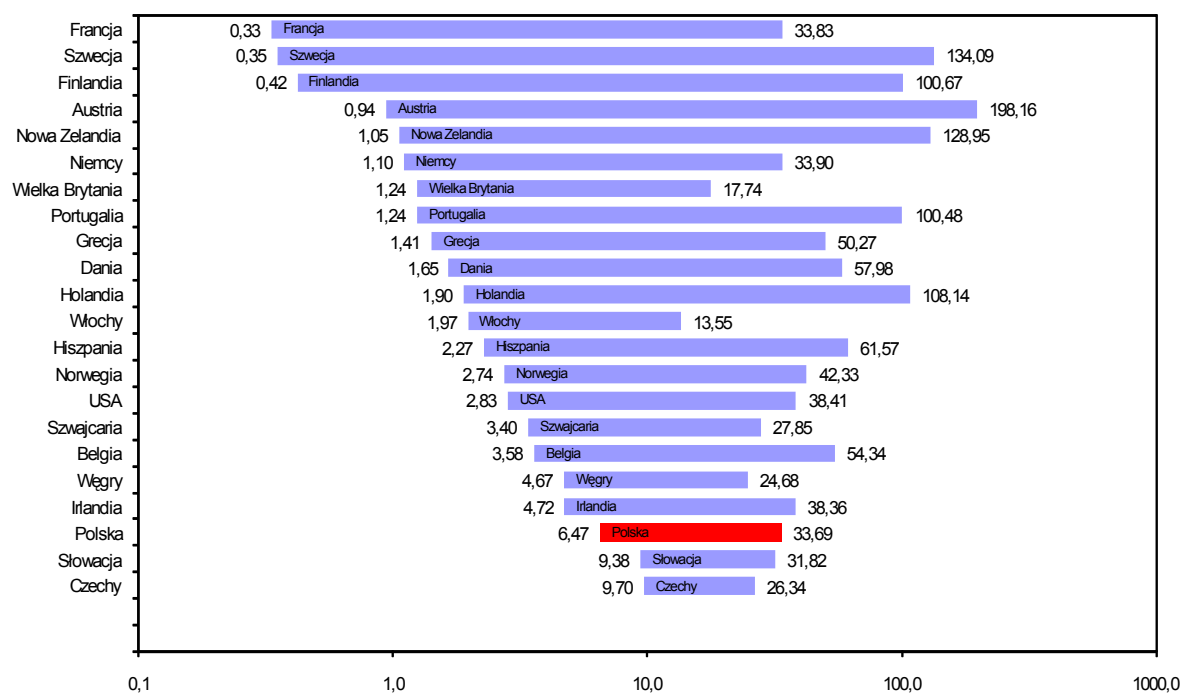
Wprowadzenie separacji funkcjonalnej, skutkujące zapewnieniem równego dostępu operatorów do infrastruktury OZ, pośrednio powinno dawać abonentom możliwość większego wyboru operatora oferującego usługi, a tym samym szerszy wachlarz ofert detalicznych. Uzasadnieniem takich oczekiwań jest fakt, że separacja wspiera właściwą implementację innych narzędzi regulacyjnych, takich jak WLR, BSA i LLU. Poprzez umożliwienie równego dostępu do infrastruktury OZ operatorzy mogą na jednakowych warunkach i w dowolny sposób kształtować swoje oferty detaliczne tak, by przy nasilającej się konkurencji uczynić je jak najatrakcyjniejszymi. Należy przy tym zauważyć, że wprowadzenie SF TP nie przyczyni się do zwiększenia dostępności geograficznej, tj. nie spowoduje, że użytkownicy, którym TP obecnie nie jest w stanie świadczyć usługi (z powodu niskiej jakości sieci dostępowej lub jej braku) uzyskają dostęp do tych usług. SF nie przyczynia się do likwidacji barier niskiej jakości infrastruktury oraz nieatrakcyjności inwestycji w usługi związane z konkurencją infrastrukturalną, na co wskazano w rozdziale 4.2.9.

Zróżnicowanie ofert detalicznych może mieć dwojaki charakter. Po pierwsze może być to zróżnicowanie ofert cenowych, po drugie może być to zróżnicowanie katalogu usług

oferowanych użytkownikom końcowym. Z tego względu w niniejszej analizie porównana zostanie rozpiętość cen w krajach UE ze szczególnym uwzględnieniem Wielkiej Brytanii, tzn. kraju, w którym separacja funkcjonalna została wprowadzona w 2006 r. Analizie porównawczej poddane zostaną katalogi usług dostępnych na rynkach detalicznych wybranych krajów europejskich. Ze względu na to, że największe możliwości dowolnego kształtowania oferty usługowej użytkownikom końcowym daje uwolniona pętla lokalna (której rozwój ma być wspierany przez separację), potencjalne zróżnicowanie usług będzie związane głównie ze stopniem rozwoju LLU.

Zestawienie zróżnicowania cenowego szerokopasmowego dostępu do sieci Internet w przeliczeniu na 1 Mbit/s przedstawiono na wykresie poniżej (Rysunek 93). Można odczytywać, że rozpiętość cen jest przejawem zróżnicowania ofert w danym kraju. Wynika to z faktu, że cena 1 Mbit/s transmisji dostępu do Internetu jest zależna od ceny nominalnej oferowanej przepływności. Wraz ze wzrostem tej przepływności maleje cena jednostkowa. Zatem duża rozpiętość cen świadczy, że w danym kraju dostępny jest szeroki wachlarz ofert, natomiast małe zróżnicowanie cen oznacza, że w danym kraju oferowane są usługi o zbliżonych parametrach.

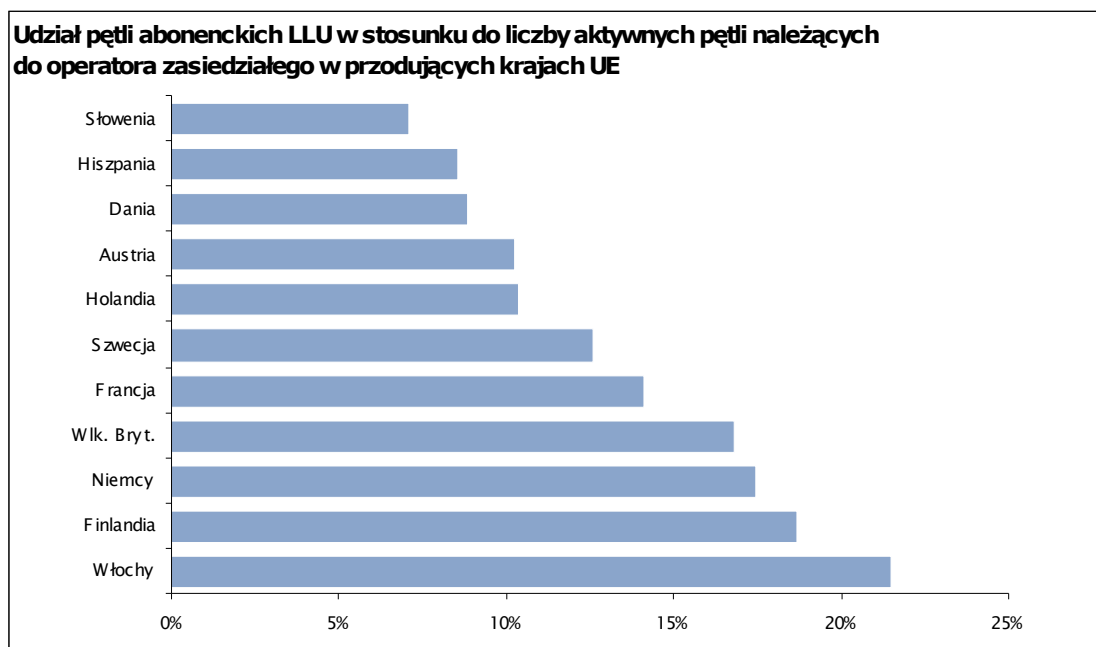
Rysunek 93. Zróżnicowanie cen za szerokopasmowy Internet w przeliczeniu na Mbit/s, październik 2007, USD /PPP



Źródło: OECD

Zestawiając dane o rozpiętości cen z danymi o udziale LLU (patrz Rysunek 94 poniżej), można zaobserwować, że najbardziej zróżnicowane oferty są w krajach o największym udziale uwolnionych pętli, takich jak: Francja, Szwecja, Finlandia, Niemcy, Wielka Brytania.

Rysunek 94. Udział pętli abonenckich LLU w stosunku do liczby aktywnych pętli należących do operatora zasiedziałego w przodujących krajach UE



Źródło: Raporty implementacyjne Komisji Europejskiej

Rozwój LLU sprzyja uatrakcyjnieniu ofert kierowanych do klienta poprzez wprowadzenie nowych produktów, przede wszystkim ofert wiązanych rozszerzonych o usługę TV, którą można świadczyć na uwolnionej pętli. W przypadku rynku brytyjskiego to zróżnicowanie ofert detalicznych przez OA w pierwszym etapie wdrożenia regulacji polegało głównie na powtórzeniu ofert usługowych BT, ale udostępnionych użytkownikom po znacząco niższych cenach. Następnym etapem było wzbogacanie ofert głównie poprzez zwiększanie prędkości dostępowych oraz dodawanie do oferty pakietów składających się z trzech usług (Internetu szerokopasmowego, telefonii głosowej oraz telewizji). Operatorzy posiadający pętle w formule LLU mają większe możliwości kształtowania swojej oferty rynkowej, gdyż mogą korzystać również z usług innych niezależnych dostawców, np. oferujących programy telewizyjne, gry sieciowe, VoD i inne usługi.

Nowe oferty można uznać za interesujące zarówno cenowo (opłaty abonamentowe za telefonię głosową i dostęp do Internetu) oraz jakościowo pod względem prędkości dostępowych do Internetu, co potwierdza fakt, że wielu abonentów BT skorzystało z okazji, aby zmienić operatora usług. Oferty triple play i quad play stały się w Wielkiej Brytanii standardem w konkurowaniu o klientów. Jednocześnie ze względu na chęć uzyskania większej siły rynkowej i uzyskania szerszej bazy klientów OA rozpoczęli proces konsolidacji. Jak wskazuje obserwacja rynku brytyjskiego, duże przedsiębiorstwa telekomunikacyjne zaczęły konkurować z BT kosztem małych operatorów²⁰⁷. Rozpoczęło to proces konsolidacji rynku i przejmowania małych operatorów przez większe i dłużej działające na rynku firmy (przykład Easynet, Energis). Podobna sytuacja miała miejsce także w innych krajach o „dojrzałych” rynkach

²⁰⁷ Huw Williams, Competition In the 21st century, Global Telecom Business, London, May/June 2007

telekomunikacyjnych. Większe i silniejsze rynkowo firmy OA posiadają większy potencjał finansowy i organizacyjny dla wprowadzania usług na bazie LLU (w tym większe możliwości inwestowania), a tym samym zdolność oferowania nowych usług. W poniższej tabeli (Tabela 25) przedstawiono zróżnicowanie ofert wiązanych (Internet + telefonia głosowa) w wybranych krajach UE.

Tabela 25. Oferty wiązane (Internet i telefonia głosowa) w wybranych krajach UE (październik 2007)

Kraj	Dostawca	Oferta	Technologia	Prędkość (kbit/s)	Oplata abonamentowa (€ z VAT)
Wielka Brytania	BT	BT total broadband – option 3	xDSL	8192	35,97
Wielka Brytania	Ntl	Unlimited Broadband & Talk (bundle 1)	xDSL	8192	24,58
Wielka Brytania	Tiscali UK	Broadband 8Mb	xDSL	8192	28,78
Włochy	Fastweb	Easy Tutto Ricaricabile	xDSL	6144	33,75
Szwecja	Brebandsbolaget	Bredband8+	xDSL	8192	42,27
Wielka Brytania	Tiscali UK	Broadband 2Mb	xDSL	2048	21,58
Wielka Brytania	Tiscali UK	Broadband 2Mb (free weekend calls)	xDSL	2048	18,70
Niemcy	Freenet	Freenet Komplett DSL for 2000	xDSL	2048	31,55
Niemcy	United Internet	Surf&Phone 2000 Komplett Alternativ	xDSL	2048	20,39

Źródło: Van Dijk, *Broadband Internet Access Cost, Second Semester 2007*

Wynikiem większej liczby operatorów mogących oferować usługi poprzez LLU jest lepsze dopasowanie usług do preferencji klienta. Użytkownik końcowy ma możliwość racjonalnego porównania ofert i dokonania optymalnego wyboru. Oczywiście ze strony użytkowników końcowych dokonanie racjonalnych decyzji będzie wiązało się z poświęceniem czasu, potrzebnego na przeanalizowanie dostępnego wachlarza ofert. W dłuższej perspektywie czasowej konsekwencją zaostrzonej konkurencji, szerszego dotarcia do klienta i obserwacji strony popytowej mogą być również korzystniejsze, z punktu widzenia abonenta, umowy.

Należy zaznaczyć, że dostępność poszczególnych ofert nie dotyczyła całości sieci danego operatora o znaczącej pozycji rynkowej, który jest sprzedawcą usług hurtowych, gdyż zależała od jakości technicznej poszczególnych fragmentów infrastruktury. Dostosowanie całych sieci do świadczenia bardziej wyrafinowanych usług wymaga bardzo wielkich nakładów finansowych i tak dla przykładu według wydanego raportu grupy doradczej do spraw technologii szerokopasmowych rządu brytyjskiego wynika, iż koszty dostarczenia światłowodowego Internetu szerokopasmowego do każdego gospodarstwa domowego mogą wynieść do 28,8 mld funtów.

W Polsce szerszy dostęp OA do sieci TP potencjalnie doprowadzi do pojawienia się na rynku większej palety ofert dla klientów indywidualnych. **Oczekiwać można, że zwiększy się liczba proponowanych taryf dla usług, takich jak telefon lub Internet oferowanych w usługach wiązanych**, jak np. Internet+telefon oraz Internet+telefon+TV. Większa konkurencja spowoduje zwiększenie motywacji dostawców usług do poszukiwania nowych produktów.

Podsumowując powyższą analizę stwierdzamy, że separacja funkcjonalna TP poprzez likwidację barier rozwoju konkurencji wynikających z pionowej integracji OZ przyczyni się do zwiększenia liczby i różnorodności ofert detalicznych w Polsce, głównie poprzez stymulację rozwoju LLU. **Rozwój ofert opartych o LLU powinien spowodować w krótkim czasie zwiększenie liczby ofert wiązanych (Internet+telefon+TV) dla użytkowników końcowych.** Wynika to z faktu, że uzyskany w oparciu o uwolnioną pętlę dostęp do abonenta umożliwia OA oferowanie własnego pakietu usług, konkurencyjnego w stosunku do ofert wszystkich operatorów i dostosowanego do potrzeb abonenta w oparciu o oferowane własne urządzenia transmisyjne (ADSL/VDSL). W przypadku dostępu uzyskanego w oparciu o usługę BSA tworzenie przez OA własnej konkurencyjnej oferty jest silnie ograniczone parametrami usługi BSA oferowanej przez OZ.

4.5.3 Ocena wpływu separacji na jakość usług

Jednym z aspektów jakości świadczenia usług, na który klienci w pierwszym momencie nie zwracają uwagi, jest czas i rzetelność świadczenia serwisu technicznego. Kłopoty mogą sprawiać późniejsze reklamacje składane przez klientów ze względu na dwuszczeblową formułę ich zgłaszania po wydzieleniu jednostki biznesowej odpowiedzialnej za świadczenie wybranych usług hurtowych: najpierw do operatora, z którym zawarto umowę, a on następnie przekazuje informacje o reklamacji do firmy odpowiedzialnej za infrastrukturę. Pierwszym problemem, na który natknie się użytkownik, będzie czas dokonania przełączenia (lub nowego podłączenia) do sieci OA, z którym podpisał umowę. Czasy związane z tą operacją są wielodniowe, a według opinii PricewaterhouseCoopers^{208 209} pomimo to dochodziło do niedotrzymywania tych terminów, co wynikało z z bardzo dużej ilości przełączeń. Podobne opinie o współpracy z TP w przeprowadzonych wywiadach podzielali polscy przedsiębiorcy telekomunikacyjni. W najgorszym przypadku może nawet dojść do niewykonania podłączenia np. ze względu na ograniczenia techniczne, o których OA nie miał wiedzy w momencie podpisywania umowy.

Można również przewidywać pogorszenie się jakości obsługi na początku procesu separacji (trudno określić ten czasookres) ze względu na konieczność zaangażowania większości zasobów intelektualnych i organizacyjnych operatora na sprawy związane z podziałem i spowolnienie w tym czasie wdrażania nowych usług. Uwagi na ten temat zgłaszane były również w ankietach w trakcie przeprowadzanych wywiadów z operatorami.

Należy również, dla potrzeb tej analizy, zasygnalizować uwagę autorstwa przedstawicieli Cable&Wireless (największy OA w Anglii), że podział pogorszył jakość współpracy z BT, a

²⁰⁸ Konferencja RYNEK TELEKOMUNIKACYJNY W POLSCE 2008, Warszawa, 30 stycznia 2008

²⁰⁹ Seminarium „Functional separation: a new remedy?”, Bruksela, Belgia, 15 lutego 2007 – Fondation Universitaire Stichting

jednym z głównych problemów jest to, że nowe produkty dostarczane są z opóźnieniem lub w ogóle przestają być świadczone.²¹⁰

Niestety, argument podniesienia jakości usług w świetle separacji funkcjonalnej nie może być jednoznacznie interpretowany. Z jednej strony wzmożona konkurencja faktycznie powinna prowadzić do poprawy jakości świadczonych usług, z drugiej jednak strony operatorzy korzystając będą z jednej sieci telekomunikacyjnej i bez dodatkowych inwestycji trudno będzie mówić o zróżnicowaniu jakości. Inwestycje podnoszące jakość mogą być w znaczący sposób przesunięte w czasie ze względu na konieczność poniesienia kosztów samej separacji funkcjonalnej. Paradoksalnie separacja może spowodować pogłębianie się dysproporcji w dostępie do usług szerokopasmowych między terenami silnie i słabo zurbanizowanymi. Zapobiec temu mogą dodatkowe regulacje z włączeniem ingerencji państwa.

Dodatkowo jednostka wydzielona do obsługi samej sieci może nie mieć wystarczająco silnych bodźców do dbania o jakość i koncentrować się będzie raczej na spełnianiu założeń polityki regulacyjnej. Ustanowienie odrębnych celów biznesowych dla tej jednostki i wprowadzenie skutecznego systemu motywacyjnego – miałyby zachęcić JW do maksymalizacji sprzedaży, a przy tym do realizowania inwestycji i utrzymywania standardów jakości wykonywanych usług.

Obawy o obniżenie jakości usług potwierdzać mogą empiryczne obserwacje procesu wdrożenia SF w Wielkiej Brytanii, gdzie w krótkim okresie po wprowadzeniu separacji zaobserwowano obniżenie jakości usług.

Podsumowując powyższą analizę:

- W krótkim okresie po wprowadzeniu separacji (oceniaamy, że okres ten nie powinien przekroczyć 2 lat licząc od wprowadzenia SF) oczekiwać można pogorszenia jakości usług, co spowodowane będzie koniecznością organizacyjnego wdrożenia separacji i dostosowania procesów obsługi OA przez OZ. Wiąże się to głównie z wdrożeniem w nowej organizacji OZ procesów realizacji zleceń od OA w zakresie obsługi przełączania klientów do ich sieci oraz procesów obsługi reklamacji wnoszonych przez ich klientów. Zwiększona w wyniku wprowadzonej separacji liczba takich zleceń może dodatkowo utrudnić utrzymanie jakości ich obsługi, gdyż liczba decyzji klientów OA może być zbyt wielka, aby podołał temu dotychczasowy system przyjmowania i zarządzania zleceniami.
- W dłuższym okresie (po upływie 2 lat) jakość usług powinna się poprawić, gdyż ustabilizuje się liczba składanych zleceń OA, a realizujący je OZ zdobędzie wystarczające doświadczenie i dostosuje swoje procedury i zasoby do nowej organizacji.

4.5.4 Ocena wpływu separacji na dostępność innowacyjnych usług

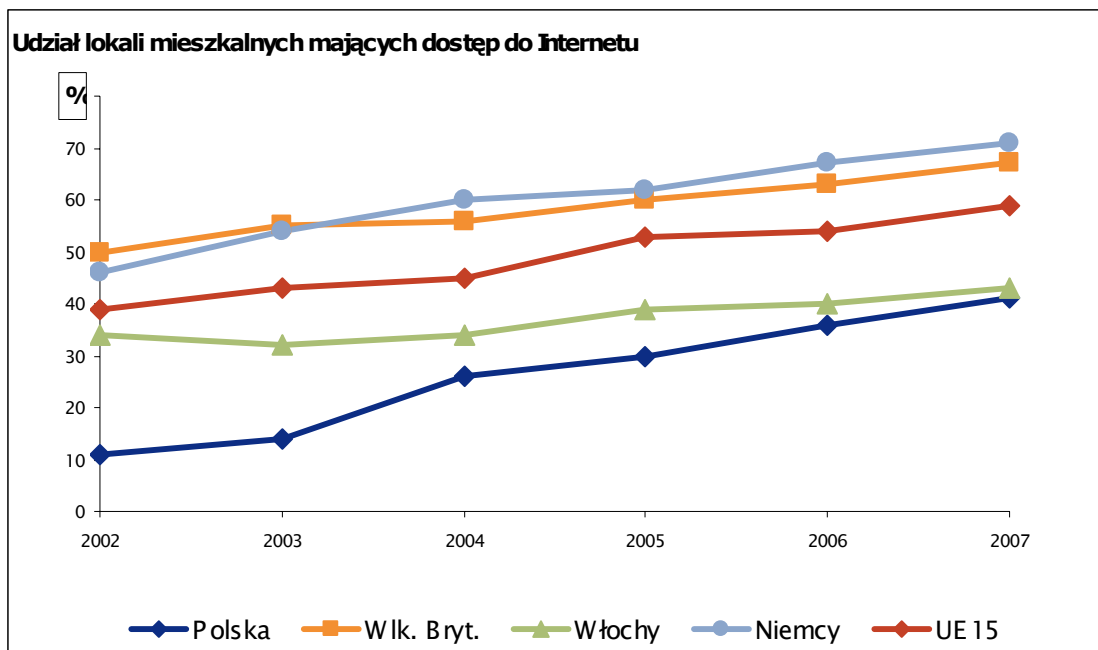
Naszym zdaniem za innowacyjne usługi telekomunikacyjne należy uważać usługi telekomunikacyjnych sieci następnej generacji – NGN oraz przede wszystkim usługę szerokopasmowego dostępu do Internetu wraz z usługami świadczonymi za pomocą szerokopasmowego Internetu, co znajduje potwierdzenie w założeniach rozwoju społeczeństwa

²¹⁰ Seminarium London Business School, <http://www.london.edu/gcc.html>

opartego na wiedzy. W związku z tym dostępność usług innowacyjnych zależeć będzie ściśle od dostępności Internetu szerokopasmowego, a pośrednio też od jakości sieci.

W wyniku wprowadzenia SF w Wielkiej Brytanii nie zauważono znaczących zmian w dynamice wzrostu dostępności i penetracji Internetu. Uruchomienie równego dostępu do sieci OZ spowodowało praktycznie tylko przepływ użytkowników usług od operatora dominującego do OA, nie zwiększyło natomiast dostępności geograficznej sieci telekomunikacyjnych. Przyglądając się zmianom w dostępie do Internetu (patrz *Rysunek 95* poniżej), zauważyć można, że Wielka Brytania nie wyróżnia się w nasyceniu szerokopasmowym Internetem w stosunku do krajów, gdzie separacji nie wprowadzono. W Wielkiej Brytanii na przykład dynamika zmian nasycenia jest stabilna, pomimo wprowadzenia w 2006 r. separacji. Równie stabilne przyrosty odnotowuje się w większości krajów UE, w tym również w Polsce.

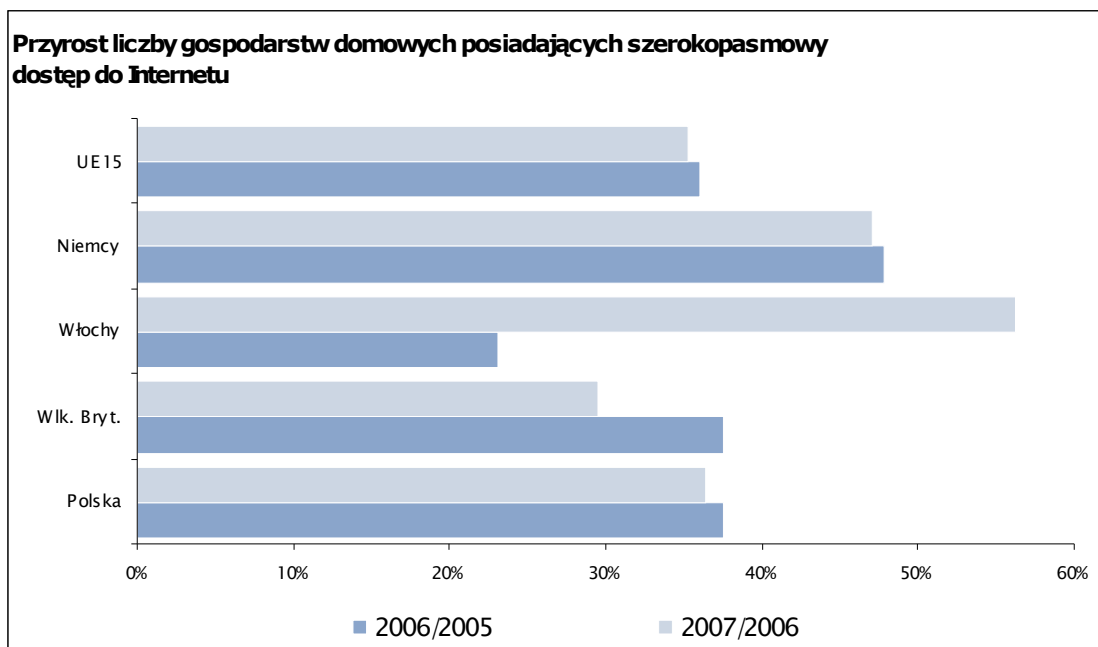
Rysunek 95. Udział lokali mieszkalnych mających dostęp do Internetu w latach 2002 – 2007



Źródło: Eurostat 2008

Innym interesującym parametrem jest dynamika wzrostu liczby gospodarstw domowych z szerokopasmowym dostępem do Internetu. Wielkość ta obrazuje między innymi, jak rozwija się i unowocześnia oferta poszczególnych operatorów i czy jest atrakcyjna dla użytkowników. Im szybsze wysycenie się całości połączeń dostępem szerokopasmowym, tym większa liczba internautów korzysta lub ma szansę dostępu do lepszej oferty. Przedstawiono to na poniższym wykresie.

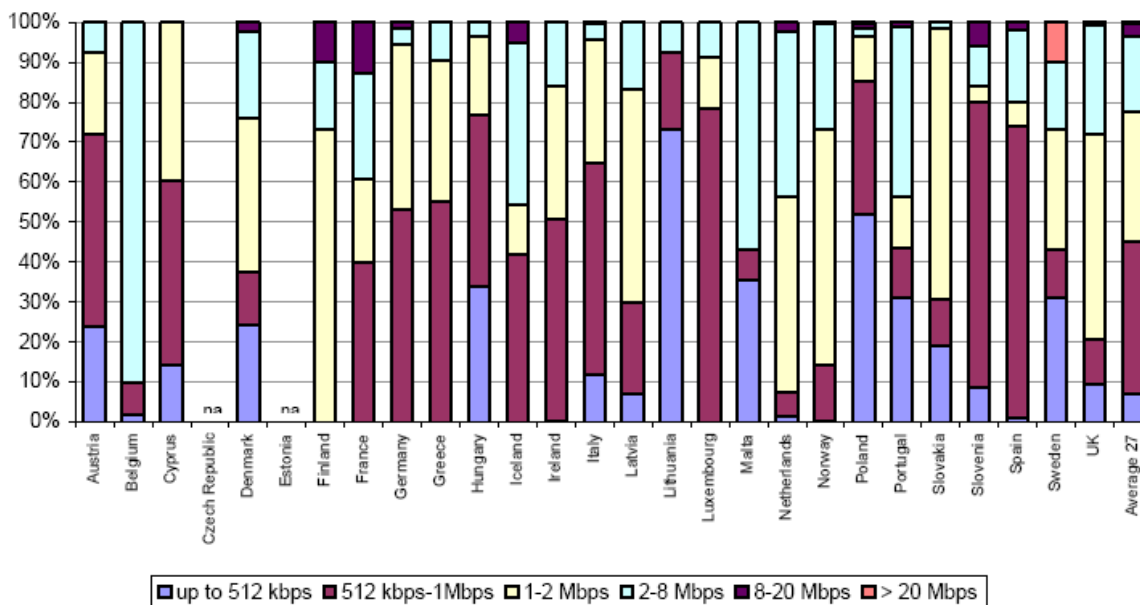
Rysunek 96. Przyrost liczby gospodarstw domowych posiadających szerokopasmowy dostęp do Internetu



Źródło: Eurostat 2008

Analizując rynek dostępu do innowacyjnych usług, należy brać pod uwagę jakość dostępu do Internetu (czyli oferowane prędkości, patrz *Rysunek 97* poniżej), pamiętając, że im wyższe prędkości, tym większe możliwości przekazywania za pomocą tego medium różnorodnych treści. Jak widać z wykresu, Polska pozostaje daleko w tyle za innymi krajami UE, oferując przepływności, które w niektórych krajach przestają już być atrakcyjne dla użytkowników. Ponad 50% polskich abonentów korzysta z prędkości nie większej niż 512 Mbit/s, którą to prędkość Komisja Europejska zaczyna w swoich statystykach pomijać jako archaiczną.

Rysunek 97. Zróżnicowanie prędkości dostępu do szerokopasmowego Internetu w wybranych krajach Unii Europejskiej (koniec 2006 roku)



Źródło: IDATE: Broadband Coverage In Europe

Należy jednak stwierdzić, że dzięki sumującym się czynnikom, takim jak obniżanie się względnych cen dostępu do Internetu (efekt rosnącej konkurencji, także jako skutek SF), cen sprzętu komputerowego (czynnik niezależny od SF) i rozszerzenie obszarów istniejącej sieci z dostępem do usług szerokopasmowych (wzrost różnorodności ofert, m.in. na bazie LLU, wzrost popytu na usługi społeczeństwa informacyjnego) nasycenie Internetem ulegnie podwyższeniu. Ze względów niższych kosztów i przewidywanych wyższych zysków należy przewidywać, że dotychczasowe zainteresowanie OA konkurowaniem na obszarach miejskich nie ulegnie zmianie. Operator zasiedziały także będzie bardziej zainteresowany modernizacją sieci miejskich, a nie rozbudową infrastruktury na terenach wiejskich. Trudno jest więc oczekiwać znacznego zwiększenia penetracji (dostępności geograficznej) sieci na nowych terenach, bo tego wymagałoby podjęcie przez operatorów nowych inwestycji w infrastrukturę fizycznego dostępu do sieci, co, jak wskazano we wcześniejszych częściach dokumentu, nie musi nastąpić.

Z analizy wpływu separacji funkcjonalnej na proces inwestycyjny w Polsce wynika, że może ona przyczynić się do opóźnienia procesu budowy nowoczesnych, szerokopasmowych sieci dostępowych tzw. NGA (*Next Generation Access*) i zwiększenia dystansu, jaki dzieli Polskę w tym zakresie do innych krajów europejskich (rozdz. 4.4). **Dla dużej części użytkowników końcowych oznacza to oddalenie w czasie dostępności do innowacyjnych usług opartych o duże szybkości dostępu do Internetu świadczonych w sieciach NGN/NGA (kilkanaście i więcej Mbit/s).** Stymulowanie rozwoju w tym zakresie wymagać może wdrożenia dodatkowych mechanizmów, niezależnie od instrumentu separacji.

Podsumowując:

- **Wpływ separacji funkcjonalnej na dostępność innowacyjnych usług ma charakter pośredni**, poprzez likwidację barier dostępu do użytkownika dla konkurencji w oparciu o istniejącą infrastrukturę OZ. Jest to, wraz z rozwojem technologii, obniżką cen sprzętu komputerowego i rozwojem podaży w zakresie usług społeczeństwa informacyjnego, czynnik składowy stanowiący o dostępności usług innowacyjnych;
- Wprowadzenie separacji oddali w czasie dostępność innowacyjnych usług (opartych o NGN/NGA) dla dużej części użytkowników końcowych;
- Wprowadzenie separacji może spowodować, że krótko- lub średnioterminowo OZ nie będzie zainteresowany modernizacją (budową światłowodów) i rozbudową sieci dostępowej (zwiększeniem jej penetracji), szczególnie na terenach nisko zurbanizowanych. Może to pogłębić dysproporcję między obszarami wiejskimi a miejskimi w dostępności do innowacyjnych usług. Natomiast OA wobec uzyskania łatwiejszego w wyniku separacji funkcjonalnej, dostępu do infrastruktury OZ będą zainteresowani skorzystaniem z tej możliwości bardziej niż budową własnej sieci dostępowej do nowych abonentów.
- Wpływ separacji na skłonność operatorów do modernizowania infrastruktury sieciowej i ponoszenia związanych z tym nakładów inwestycyjnych omówiono wyżej w rozdz. 4.4.

4.5.5 Podsumowanie wpływu separacji funkcjonalnej na interes konsumentów

Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na interes konsumentów, w tym ich dostęp do innowacyjnych usług, wskazuje, że wpływ ten ma charakter pośredni i jest skutkiem spodziewanego wzrostu konkurencyjności rynku, głównie w zakresie dostępności i różnorodności ofert dostępu do Internetu, w tym ofert dostępu szerokopasmowego. Jak wskazano wyżej:

- Separacja bezpośrednio nie przekłada się na obniżenie cen poszczególnych usług detalicznych (usługa telefoniczna, dostęp do Internetu), ale pośrednio spowodować powinna spadek cen usług, głównie w ofertach wiązanych (telefon+Internet; telefon+Internet+TV) udostępnianych w oparciu o LLU;
- W Polsce, poprzez stymulację rozwoju LLU, separacja wpłynie na poprawę różnorodności ofert poprzez zwiększenie liczby ofert wiązanych (Internet+telefon+TV). Niezależnie proces ten można znacząco stymulować poprawą ekonomicznej atrakcyjności usługi LLU;
- **W krótkim okresie po wprowadzeniu separacji (ok. 2 lata) można oczekiwać okresowego pogorszenia jakości usług**, co spowodowane jest koniecznością organizacyjnego wdrożenia separacji i dostosowania procesów obsługi OA przez operatora o znaczącej pozycji rynkowej; **po tym czasie jakość usług powinna się poprawić**;
- Wprowadzenie separacji oddali w czasie dostępność innowacyjnych usług (opartych o NGN/NGA) dla dużej części użytkowników końcowych, co związane będzie ze zmniejszeniem aktywności inwestycyjnej OZ w pierwszym okresie wprowadzenia separacji;

- Wprowadzenie SF pogłębi lukę cyfrową między obszarami miejskimi (na których świadczenie usług jest bardziej rentowne) a obszarami wiejskimi. Operatorzy będą koncentrować działalność na obszarach, gdzie wskaźnik zwrotu z inwestycji będzie najwyższy, a istniejąca infrastruktura bez dużych nakładów da się wykorzystać dla oferowania konkurencyjnych usług. W związku z niższą penetracją sieci na terenach wiejskich pozyskanie nowego abonenta może wiązać się z koniecznością fizycznego wykonania i uruchomienia linii abonenckiej, co wiąże się z nakładami. Stąd wniosek, że główne zainteresowanie operatorów będzie koncentrowało się na terenach zurbanizowanych.

4.6 **Możliwe warianty separacji TP w zakresie zastosowania metody EoI**

Niniejszy rozdział zawiera analizę możliwych wariantów separacji TP wynikających z możliwości zastosowania metody EoI. Poszczególne opcje w zakresie objęcia usług hurtowych zasadą EoI determinują model przeprowadzenia separacji funkcjonalnej TP (tj. fizyczną realizację zasady EoI dla wskazanych usług hurtowych).

Zgodnie z wcześniejszym opisem w rozdziale 4.3.2.1, wprowadzenie zasady EoI należy rozumieć jako stworzenie warunków świadczenia przez JW takich samych usług hurtowych zarówno dla TP, jak i OA, przy czym usługi te świadczone są przy zachowaniu tych samych parametrów jakościowych (np. ten sam czas realizacji zamówienia na aktywację usługi), za pomocą tych samych procesów i systemów oraz przy zapewnieniu takiego samego dostępu do informacji. Można zatem założyć, że zarówno dla TP, jak i dla OA świadczona jest ta sama usługa.

Jedną z najważniejszych decyzji odnośnie wyboru modelu separacji funkcjonalnej jest zakres usług hurtowych, które powinny zostać objęte zasadą EoI. Istotność takiej decyzji wynika z następujących czynników związanych z wdrożeniem EoI:

- Konieczność całkowitej zmiany obecnie funkcjonujących w TP procesów i systemów IT służących do świadczenia danej usługi – wynika to z konieczności wprowadzenia wewnętrznej „konsumpcji” danej usługi hurtowej przez TP;
- Wysoki koszt ww. zmian;
- Wysoki stopień skomplikowania ww. zmian;
- Długotrwałość wprowadzania ww. zmian.

Decyzja o zakresie usług objętych EoI powinna zostać wsparta szczegółową analizą potencjalnych negatywnych zjawisk wpływających na powodzenie takiego przedsięwzięcia (patrz doświadczenia Openreach w zakresie stosowania zasady EoI do świadczenia usługi WLR – rozdział 3.2.3). Innym ważnym aspektem tej decyzji są potencjalne korzyści, jakie niesie za sobą wdrożenie EoI dla wybranego zakresu usług. Ze względu na to, że największą korzyścią EoI jest eliminacja niecenowych zachowań dyskryminacyjnych OZ, dla podjęcia prawidłowej decyzji o zakresie EoI należy ocenić, czy dla danej usługi korzyści takie rzeczywiście mogą wystąpić i w jakim potencjalnie stopniu.

Można założyć, że im trudniejsza jest sytuacja OA w zakresie jakości danej usługi hurtowej (w wyniku niecenowej dyskryminacji), tym większe korzyści potencjalnie przyniesie wdrożenie zasady EoI.

Niniejsza analiza opiera się na założeniu, że zasada EoI powinna być stosowana **wyłącznie do tych usług dostępu, które dotyczą elementów infrastruktury telekomunikacyjnej OZ, których powielenie w długim okresie nie jest ekonomicznie uzasadnione, a jednocześnie istnieją inne przeszkody w efektywnym dostępie do tych zasobów** (np. antykonkurencyjna postawa OZ przejawiająca się w obstrukcji). Taki tok myślenia potwierdza stanowisko ERG w sprawie separacji funkcjonalnej²¹¹:

„Typowe nieporozumienie związane z separacją funkcjonalną operatora polega na utożsamianiu jej z wydzieleniem jednostek świadczących usługi hurtowe od jednostek świadczących usługi detaliczne. W rzeczywistości logika leżąca u podstaw podziału funkcjonalnego zakłada wyodrębnienie w jednostce gospodarczej jedynie niewielkiego podzbioru tych aktywów infrastruktury, które nie mogą być powielone w praktyce (lub ze względów ekonomicznych), oraz zachęcenie uczestników do budowy własnej infrastruktury, tam gdzie jest to możliwe. Stopień, w jakim aktywa mogą zostać powielone różni się w poszczególnych państwach członkowskich, jednak podejście do podziału funkcjonalnego przyjęte w Europie jak do tej pory obejmowało zarówno aktywa związane z dostępem do infrastruktury (tj. aktywa używane do przyłączenia operatora do siedziby klienta) jak i niektóre produkty „backhaul” (tj. na odcinku między siecią dostępową a siecią szkieletową operatora).

Nieuzasadnionym byłoby stwierdzenie, iż cała infrastruktura jest niemożliwa do powielenia i stąd wnioskować, że proste rozdzielenie detal-hurt byłoby najbardziej pożądaną formą podziału funkcjonalnego. Należy dokonać oceny w celu ustalenia, które dokładnie produkty powinny być dostarczone przez wyodrębnioną jednostkę gospodarczą. Ocena ta powinna brać pod uwagę zarówno istniejący już zestaw hurtowych środków zaradczych jak i możliwość powielenia poszczególnych fragmentów infrastruktury w długim okresie. W skrajnych przypadkach nie da się uniknąć trudnych ocen (np. czy włączyć hurtowe produkty, na których opiera się rynek, ale które zawierają elementy możliwe do powielenia).”

W celu dokonania tej oceny należy rozważyć wpływ, jaki będzie miał docelowy zakres EoI na rozwój rynku na różnych szczeblach tzw. drabiny inwestycyjnej. Oznacza to, że za pomocą odpowiednio dobranego zakresu EoI Prezes UKE może potencjalnie kłaść nacisk na rozwój konkurencji na bazie usług lub na bazie infrastruktury.

Należy w tym miejscu podkreślić, że jednym z warunków jaki z punktu widzenia KE musi spełnić propozycja zastosowania separacji funkcjonalnej jest, że rozwiązanie to powinno być stosowane w sytuacji, kiedy nie ma perspektyw na rozwój konkurencji na bazie infrastruktury²¹². **Należy to rozumieć jako wymóg przedstawienia – we wniosku do KE – separacji funkcjonalnej jako środka, który ma być zastosowany w sytuacji, kiedy inne wcześniej zastosowane środki nie były skuteczne w promowaniu konkurencji na bazie infrastruktury.**

²¹¹ ERG Opinion on Functional Separation, ERG (07) 44, str. 8

²¹² Propozycja zmian do Dyrektywy o dostępie, tekst przyjęty PE w dniu 24.09.2008, poprawka 103

Poprzez konkurencję na bazie infrastruktury należy rozumieć sytuację, w której OA mają możliwość konkurowania z ofertą OZ za pomocą własnej oferty, niezależnej od oferty hurtowej OZ. Zakłada się, że taka możliwość występuje, jeśli OA dysponuje własną infrastrukturą w takim stopniu, że może niezależnie od OZ formułować swoją ofertę. OA może również w tym celu korzystać z infrastruktury OZ, jednakże należy wskazać, że hurtowe usługi dostępu do tych fragmentów infrastruktury, które uważane są za możliwe do powielenia w większym stopniu uzależniają ofertę OA od oferty OZ.

Zgodnie z ww. stanowiskiem ERG zakładamy zatem, że separacja, a w szczególności wprowadzenie zasady EoI, powinny koncentrować się na usługach dostępu do trudnych do powielenia fragmentów infrastruktury, za które należy uznać usługi pełnego i współdzielonego dostępu do lokalnej pętli abonenckiej. W ten sposób spełniony zostanie warunek promowania konkurencji na bazie infrastruktury. W dalszej analizie wzięto jednak pod uwagę zasadność zastosowania zasady EoI do innych usług, bazujących częściowo na elementach infrastruktury, które są możliwe do powielenia.

Trzy możliwe warianty w tym zakresie zostały opisane w dalszej części rozdziału.

Możliwość zastosowania metody EoI dla każdej z usług hurtowych można rozpatrywać oddzielnie, ale spowodowałoby to konieczność analizy bardzo wielu wariantów separacji. Dla uproszczenia konsorcjum wybrało do analizy następujące usługi / grupy usług:

- WLR;
- BSA, LLU i usługi towarzyszące LLU (w tym usługi „backhaul”, za usługę towarzyszącą LLU uznano również dostęp do kanalizacji itp.); oraz
- Nowe usługi hurtowe, które obecnie nie są świadczone, ale które w przyszłości będą niezbędne w związku z migracją sieci TP do architektury NGA.

Niniejsza analiza nie obejmuje możliwości zastosowania EoI w zakresie innych usług hurtowych (preselekcja, łącza dzierżawione, interkonekt, itp.). Wynika to z następujących powodów:

- Ocena stanu rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego (przedstawiona w rozdziale 4.2) wskazuje, że w rozwój w/w usług hurtowych nie napotyka znaczących problemów rynkowych – potwierdzają to opinie OA (przedstawione w rozdziale 4.2.8.2), z których wynika, że w odniesieniu do usług hurtowych o relatywnie najdłuższej historii funkcjonowania na rynku możliwe było wyeliminowanie problemów w ich korzystaniu dzięki m.in. dostosowaniu umów z TP oraz opracowaniu bardziej efektywnych procesów ich świadczenia.
- Na podstawie doświadczeń innych krajów, gdzie rozważano wprowadzenie separacji funkcjonalnej, oraz w oparciu o proponowaną nowelizację Dyrektywy o dostępie w zakresie art. 13a dotyczącego nakładania przez regulatorów obowiązku podziału funkcjonalnego OZ można stwierdzić, że głównym celem separacji funkcjonalnej jest zapewnienie efektywnej konkurencji na bazie infrastruktury (ang. *infrastructure-based competition*).

W związku z powyższym w analizie zasadności wprowadzenia separacji funkcjonalnej w Polsce uwzględniono te usługi, które spełniają przynajmniej jeden z poniższych warunków:

- Usługi, które bezpośrednio stymulują rozwój konkurencji na bazie infrastruktury – ten warunek spełniają usługi LLU i usługi towarzyszące (w tym w zakresie łączy dzierżawionych na potrzeby LLU – w analizie określane jako usługi „backhaul” – pozostałe rodzaje łączy dzierżawionych wykorzystywane na inne potrzeby niż LLU nie są uważane za stymulujące rozwój konkurencji na bazie infrastruktury, w związku z czym nie zostały uwzględnione w niniejszej analizie); lub
- Usługi, które konieczne są dla OA w celu uzupełnienia ofert detalicznych OA o wysokiej jakości usługi głosowe i szerokopasmowego dostępu do Internetu na tych obszarach, gdzie LLU z różnych względów nie jest dostępne – warunek ten spełniają usługi WLR i BSA.

Dodatkowo powyższą tezę potwierdzają wnioski z analizy stanu rozwoju rynku (przedstawione w podrozdziałach 4.2.4. i 4.2.7.), które wskazują, że rozwój konkurencji na bazie infrastruktury zależy od usługi LLU oraz ewentualnie BSA (na poziomach DSLAM i ATM), a nie od pozostałych usług hurtowych (opartych głównie na modelu prostej odsprzedaży usług hurtowych TP).

4.6.1 EoI w zakresie WLR

Niniejszy rozdział zawiera analizę zasadności wprowadzenia zasady EoI do świadczenia usługi WLR. Analizę uzupełniono o rekomendacje w zakresie jednostki organizacyjnej TP, która powinna świadczyć tę usługę.

Z analizy opinii OA (przedstawionych w podrozdziale 4.2.8) wynika, że problemy, jakich doświadczają OA przy korzystaniu z usługi WLR, dotyczą trzech głównych obszarów:

- Działania obstrukcyjne ze strony TP w odniesieniu do aspektów formalnych związanych z uruchomieniem i funkcjonowaniem WLR – przejawami tych działań są np. odrzuty formalne zamówień na WLR z, zdaniem OA, błahych powodów (np. błędny format danych teleadresowych abonenta). Skutkami tych działań są dla OA przede wszystkim opóźnienia w przyłączaniu nowych abonentów oraz wyższe koszty sprzedaży;
- Działania typu „winback” ze strony TP – będące efektem przepływu informacji pomiędzy sprzedażą hurtową a detaliczną w TP, a skutkujące dla OA zmniejszaniem potencjalnej bazy klientów; oraz
- Korzystanie z usługi WLR wyłącznie na podstawie decyzji Prezesa UKE, a nie umowy z TP – co dla OA skutkuje podwyższonym ryzykiem biznesowym, wynikającym z możliwości uchylecia decyzji Prezesa UKE i tym samym całkowitego uniemożliwienia OA korzystania z usługi WLR.

Analizując argumenty na korzyść wprowadzenia zasady EoI dla świadczenia przez TP usługi WLR należy również uwzględnić znaczenie, jakie usługa WLR ma dla OA. Po pierwsze korzystanie z WLR w obecnych warunkach cenowych tej oferty pozwala OA na wygenerowanie relatywnie wysokiej marży, której kumulacja w dłuższym okresie pozwala na

zgrupowanie odpowiednich środków finansowych do inwestowania w usługi znajdujące się na wyższych szczeblach drabiny inwestycyjnej (np. LLU). Po drugie usługa WLR odgrywa rolę komplementarną w zapewnianiu OA możliwości konkurencji na terenie całego kraju – na terenach, gdzie z różnych przyczyn OA nie są w stanie korzystać z LLU, strategią rozwoju dla nich może być nabywanie WLR i BSA w celu świadczenia usług detalicznych.

Wprowadzenie zasady EoI do świadczenia WLR przez TP pozwoli na osiągnięcie następujących korzyści:

- Eliminacja potencjalnych działań obstrukcyjnych TP w obszarze WLR – z uwagi na konieczność zapewnienia takich samych warunków świadczenia WLR na rzecz OA, jak i działów wewnętrznych TP;
- Eliminacja działań typu „winback” ze strony TP dotyczących WLR – w wyniku zapewnienia wszystkim odbiorcom WLR takiego samego dostępu do informacji (a więc zlikwidowanie przewagi informacyjnej po stronie TP);
- Poprawa przejrzystości świadczenia usługi WLR – ze względu na wprowadzenie takich samych zasad realizacji usługi WLR na potrzeby OA i działów wewnętrznych TP;
- Potencjalna poprawa efektywności świadczenia WLR – poprzez zobligowanie TP do wewnętrznej „konsumpcji” WLR na zasadzie EoI w celu świadczenia usług detalicznych możliwe jest wystąpienie po stronie TP motywacji do poprawy warunków świadczenia usługi WLR (np. w zakresie czasu aktywacji zamówienia, czasu naprawy usterek etc.).

Z drugiej strony należy uwzględnić, że jak wynika z analizy stanu rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce (przedstawionej w rozdziale 4.2) WLR jest usługą hurtową, która relatywnie dobrze się rozwija (zwłaszcza w porównaniu do LLU). Świadczy o tym zarówno liczba linii WLR, jak i liczba OA, świadczących usługi detaliczne na bazie WLR. Należy przy tym zaznaczyć, że usługa WLR stymuluje rozwój konkurencji na bazie usług, a nie infrastruktury, stąd w myśl proponowanej nowelizacji Dyrektywy o dostępie nie dotyczy wprowadzania separacji funkcjonalnej w celu zapewnienia konkurencji na bazie infrastruktury.

Ponadto, WLR jest usługą hurtową, na bazie której świadczone są usługi detaliczne, które w dłuższym horyzoncie czasowym mają charakter schyłkowy. Wnioski z analizy stanu rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce wskazują, że maleje zainteresowanie tradycyjnymi usługami głosowymi na rzecz usług szerokopasmowych.

Z kolei biorąc pod uwagę skalę zmian organizacyjnych i technicznych, jakich wymaga wprowadzenie zasady EoI dla WLR, można stwierdzić, że jest to przedsięwzięcie relatywnie drogie (głównie z uwagi na konieczności zmian w systemach IT) oraz długotrwałe. Wynika to przede wszystkim ze skali zmian związanych z wprowadzeniem zasady EoI dla WLR – wszystkie linie abonenckie, na których obecnie TP świadczy usługi detaliczne, musiałyby być przeniesione na platformę obsługującą zlecenia na WLR, co wiąże się m.in. z koniecznością migracji danych o paszportyzacji sieci do jednostki świadczącej WLR. Czynniki wpływające na złożoność tego procesu zostały przedstawione w rozdziale 6.8.2.1.1 w ramach opisu migracji linii abonenckich.

Tezę o wysokich kosztach oraz długim okresie wdrażania zasady EoI dla WLR potwierdzają doświadczenia Wielkiej Brytanii z wprowadzania zasady EoI do świadczenia usługi WLR.

Analiza doświadczeń Openreach w zakresie stosowania zasady EoI do świadczenia usługi WLR wskazuje, że przedsięwzięcie to wiąże się z szeregiem ryzyk (opisanych szczegółowo w rozdziale 3.2.3), do których zaliczyć można następujące zjawiska²¹³:

- Ograniczenie funkcjonalności WLR3 (nowa platforma świadczenia WLR zgodnie z zasadą EoI) w porównaniu do usługi WLR nieświadczonych zgodnie z zasadą EoI – co zostało potwierdzone wzrostem reklamacji użytkowników końcowych, których usługi detaliczne są świadczone w oparciu o WLR3.
- Uruchomienie WLR3 opartego na zasadzie EoI trwało 1,5 roku – BT nie było w stanie dotrzymać harmonogramu uruchomienia świadczenia WLR zgodnie z zasadą EoI (wyznaczonego na 31 grudnia 2006 r.). Pomimo dotrzymania drugiego terminu uruchomienia WLR3 (wyznaczonego na 30 czerwca 2007 r.) BT dobrowolnie zgodziło się pokryć koszty kar umownych (wynikające z niedotrzymania harmonogramu Przedsięwzięć) za kolejne miesiące przyznając, że uruchomiona usługa WLR3 nie była w pełni dopracowana.
- Operatorzy alternatywni nie są skłonni korzystać z WLR3 – raport Ofcom cytuje opinie OA, którzy uważają WLR3 za usługę nie w pełni odpowiadającą wymaganiom (tzw. „*fit-for-purpose*”) i nie są skłonni rezygnować z dotychczasowej wersji WLR świadczonej bez zastosowania zasady EoI.

W poniższej tabeli podsumowano główne argumenty za i przeciw wprowadzaniu zasady EoI do świadczenia usługi WLR.

²¹³ Na podstawie Ofcom „*Impact of the Telecoms Strategic Review*” z 10 grudnia 2007 r.

Tabela 26. Podsumowanie argumentacji w sprawie objęcia zasadą EoI usługi WLR

Eoi w zakresie WLR – argumenty za	Eoi w zakresie WLR – argumenty przeciw
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminacja działań obstrukcyjnych TP w zakresie świadczenia WLR ▪ Eliminacja działań typu „winback” ze strony TP w odniesieniu do potencjalnych abonentów WLR-owych OA ▪ Poprawa przejrzystości świadczenia WLR ▪ Potencjalna poprawa efektywności świadczenia WLR ▪ WLR jako usługa konieczna dla OA w celu uzupełnienia ofert detalicznych OA o wysokiej jakości usługi głosowe i szerokopasmowego dostępu do Internetu na tych obszarach, gdzie LLU z różnych względów nie jest dostępne 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatywnie dobry rozwój WLR w Polsce ▪ WLR stymuluje konkurencję na bazie usług, a nie infrastruktury ▪ WLR jako baza do świadczenia usług detalicznych o charakterze schyłkowym ▪ Wprowadzenie EoI dla WLR będzie drogie i długotrwałe ▪ Potencjalne „efekty uboczne” z wprowadzenia EoI dla WLR: ograniczenie funkcjonalności, brak zaufania OA do nowej usługi WLR na bazie EoI

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Biorąc pod uwagę znaczenie usługi WLR (w powiązaniu z BSA) dla OA jako usługi komplementarnej wobec LLU na tych terenach, gdzie z różnych przyczyn uwolnienie pętli lokalnej nie jest możliwe, należy stwierdzić, że powinna ona podlegać szczegółowemu nadzorowi w zakresie zasad jej świadczenia zarówno dla OA, jak i działów wewnętrznych TP. W związku z powyższym uznajemy, że objęcie WLR zasadą EoI stanowi najbardziej optymalne rozwiązanie.

Podejmując decyzję o sposobie podziału funkcjonalnego TP należy jednakże uwzględnić ryzyka związane z powyższym rozwiązaniem w zakresie czasu wdrożenia (omówiony w rozdz. 10 dotyczącym harmonogramu wprowadzania separacji funkcjonalnej TP) i nakładów finansowych wynikających z wprowadzenia WLR na zasadzie EoI (które będą wysokie, biorąc pod uwagę zakres zmian związanych z wprowadzeniem zasady EoI dla WLR opisanych w rozdziale 6.8.2.1.1, koszty te są szacowane w rozdz. 6.8.2.3), jak również potencjalnych problemów z funkcjonalnością takiej usługi (na których możliwość wystąpienia wskazuje przykład Wielkiej Brytanii).

Ważną kwestią do rozważenia jest również umiejscowienie usługi WLR w podzielonej strukturze TP. W tym zakresie można rozpatrywać dwie opcje – umiejscowienie WLR w JW lub w jednostce hurtowej (JH). Wybór ten jest trudny ze względu na elementy sieci, jakie są konieczne do świadczenia WLR – obejmują one zarówno elementy sieci dostępowej (pętla abonencka), jak i elementy sieci komutacyjnej (centrale telefoniczne, na których są zdefiniowane zasady kierowania ruchu i inne parametry dla poszczególnych abonentów oraz platforma sieci inteligentnej służąca do sterowania realizacją WLR). W związku z tym w obu przypadkach będzie występować konieczność wzajemnego korzystania z elementów sieci przez obie jednostki JW i JH.

Umiejscowienie WLR w JW jest rozwiązaniem, które wybrał BT (usługa WLR jest świadczona przez Openreach). Powodem takiego umiejscowienia jest przede wszystkim fakt, że jednostką wydzieloną podlegającą ścisłej kontroli regulatora jest w ramach BT Openreach, a nie BT Wholesale. Dodatkowo można założyć, że zaletą takiego umiejscowienia jest brak konieczności wewnętrznej konsumpcji LLU na potrzeby WLR (co mogłoby dodatkowo komplikować i tak skomplikowany proces świadczenia detalicznych usług głosowych BT na bazie WLR3).

Umiejscowienie WLR w JH wydaje się natomiast bardziej odpowiednie z punktu widzenia technicznej realizacji usługi WLR. Realizacja ta opiera się głównie na systemach informatycznych (wspierających takie procesy jak *provisioning*, sterowanie ruchem, billing itp.), w dużym stopniu zintegrowanych z urządzeniami sieci komutacyjnej, a więc będących pod kontrolą JH.

Świadczenie WLR przez JH wymagałoby jednak wprowadzenia wewnętrznej „konsumpcji” LLU na potrzeby WLR, co spowodowałoby znaczne skomplikowanie całego procesu, wyższe koszty i prawdopodobnie dłuższy i bardziej uciążliwy proces wdrożenia takiego rozwiązania.

Należy dodać, że, bazując na przykładzie BT, umiejscowienie WLR ma też wpływ na poziom jakości usługi LLU. Przykład BT pokazuje, że obecnie zasada EoI jest właściwie stosowana głównie w przypadku współdzielonego dostępu do LLU. Klienci hurtowi BT wyrażają obecnie opinię, że EoI nie jest w pełni efektywne w przypadku pełnego dostępu do LLU, gdyż samo BT w niewielkim stopniu z niego korzysta. Wynikać to może z modelu, jaki przyjęto w BT odnośnie WLR, który zakłada brak „konsumpcji” LLU dla WLR. BT kupuje natomiast od Openreach dostęp współdzielony do LLU na potrzeby konsumpcji przez usługę IPStream (BSA).

Biorąc pod uwagę sposób realizacji usługi hurtowej WLR, wykorzystujący przede wszystkim elementy sieci będące pod kontrolą JH, uznajemy umiejscowienie WLR w JH za optymalne rozwiązanie. Tezę tę potwierdzają dodatkowe korzyści płynące z takiego rozwiązania w postaci potencjalnej poprawy jakości świadczenia usługi LLU (kluczowej z punktu widzenia rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury) z uwagi na konieczność wewnętrznego nabywania LLU w celu świadczenia przez JH usługi WLR. Analiza podziału elementów sieci i usług między TP a JW zaprezentowana w rozdziale 7 potwierdza powyższe rekomendacje.

4.6.2 EoI w zakresie BSA, LLU i usług towarzyszących

W przypadku usług BSA, LLU i usług towarzyszących (w tym usług „backhaul”, za usługę towarzyszącą LLU uznano również dostęp do kanalizacji itp.) należy rozpatrzyć następujące warianty potencjalnego podziału TP:

Wariant I – EoI w zakresie LLU i usług towarzyszących oraz usług dostępu do kanalizacji, EoO w zakresie BSA

Wariant ten jest rozwiązaniem promującym rozwój konkurencji na bazie infrastruktury.

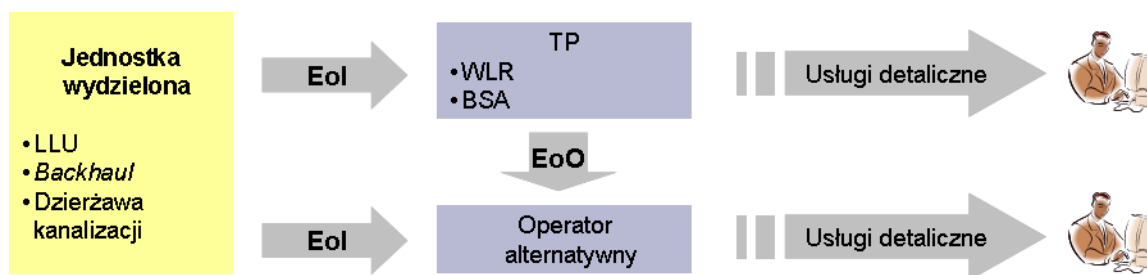
W modelu tym TP nabywałyby usługi LLU w celu realizacji pozostałych usług hurtowych (np. BSA na danym łączu abonenckim) oraz usług detalicznych (np. nabywanie usługi LLU w celu

oferowania na rynku detalicznym usługi dostępu do Internetu na danym łączu abonenckim). Pozostałe usługi hurtowe (w tym BSA) świadczone są podobnie jak dotychczas, tzn. zgodnie z zasadą EoO.

Techniczna realizacja takiego wariantu wymagałaby wydzielenia jednostki świadczącej usługę LLU i usługi towarzyszące przy zastosowaniu zasady EoI.

Na poniższym rysunku przedstawiono schemat podziału usług wraz ze wskazaniem zasad ich świadczenia w Wariancie I:

Rysunek 98. Zastosowanie EoI dla BSA, LLU i usług towarzyszących – Wariant I



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

W powyższym modelu usługi WLR i BSA świadczone są w modelu EoO.

Wariant II: EoI w zakresie BSA, EoO w zakresie LLU i usług towarzyszących oraz dzierżawy kanalizacji

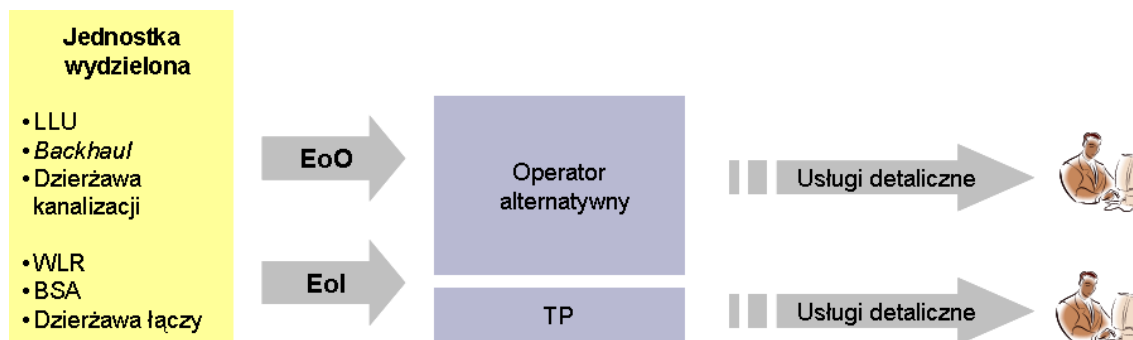
Techniczna realizacja Wariantu II polega na wydzieleniu jednostki świadczącej pełny zakres usług hurtowych, które świadczone są na rzecz OA i jednostek wewnętrznych TP. Pozostała część TP obejmuje głównie sprzedaż detaliczną.

W modelu tym nie ma wewnętrznej „konsumpcji” LLU. Pomiędzy TP a JW zachodzi jedynie sprzedaż WLR (na potrzeby świadczenia usług głosowych) oraz BSA (na potrzeby świadczenia usług dostępu do Internetu lub innych usług detalicznych opartych na technologii IP).

Ze względu na to, że w modelu tym LLU nie może być wewnętrznie odsprzedawane TP, nie ma możliwości objęcia usługi LLU zasadą EoI. Zasada ta może być jedynie stosowana w przypadku, gdy usługi są świadczone pomiędzy JW a TP, czyli w tym przypadku EoI może być stosowana dla WLR i BSA.

Na poniższym rysunku przedstawiono schemat podziału usług wraz ze wskazaniem zasad ich świadczenia w Wariancie II:

Rysunek 99. Zastosowanie EoI dla BSA, LLU i usług towarzyszących – Wariant II



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Wariant II stymuluje konkurencję na bazie usług.

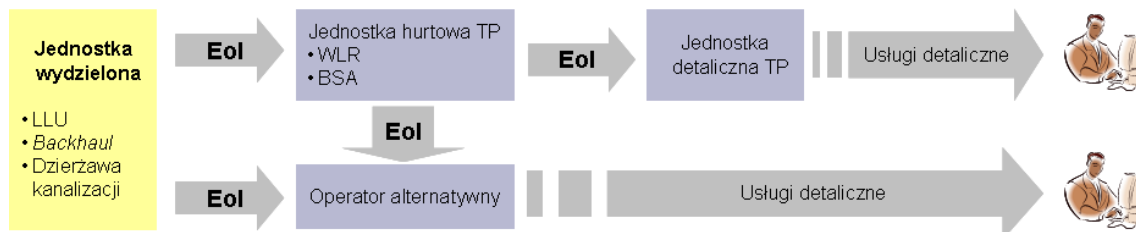
Wariant III: EoI w zakresie LLU, usług towarzyszących i dostępu do kanalizacji oraz WLR i BSA

W ramach Wariantu III zasada EoI odnosi się do usług hurtowych na jednocześnie dwóch różnych szczeblach drabiny inwestycyjnej. W tym przypadku TP zostaje zobligowana do nabywania usług zarówno LLU (i usług towarzyszących LLU, takich jak dostępu do kanalizacji oraz usług „backhaul”), jak i BSA i WLR. Aby możliwe było zastosowanie takiego rozwiązania, techniczna realizacja separacji musi wiązać się z koniecznością powstania, poza JW, dodatkowej jednostki hurtowej.

Jednostce wydzielonej przypisana zostaje funkcja świadczenia LLU i usług towarzyszących (w tym kolokacji i usług „backhaul”) na zasadzie EoI. W ramach struktur TP powstaje też druga jednostka odpowiedzialna za świadczenie pozostałych usług hurtowych, w tym WLR i BSA, również realizowanych zgodnie z zasadą EoI. Aby świadczyć te usługi, JH w TP powinna być zobligowana do nabywania usług hurtowych od JW (np. nabywanie LLU w celu świadczenia na rynku hurtowym usługi BSA na danym łączy abonenckim) na takich samych warunkach (w ten sam sposób) jak pozostali operatorzy. Z drugiej strony od jednostki hurtowej TP operatorzy alternatywni i jednostka sprzedaży detalicznej TP będą nabywać usługi WLR i BSA w celu świadczenia usług detalicznych (np. nabywanie BSA w celu oferowania na rynku detalicznym usługi dostępu do Internetu na danym łączy abonenckim) – w tym przypadku również obowiązywać będzie zasada równości warunków korzystania z usług hurtowych.

Na poniższym rysunku przedstawiono schemat podziału usług wraz ze wskazaniem zasad ich świadczenia w opcji 3:

Rysunek 100. Zastosowanie EoI dla BSA, LLU i usług towarzyszących – Wariant III



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Wariant III charakteryzuje się największym kosztem wdrożenia. Główne różnice w tym zakresie w stosunku do pozostałych dwóch wariantów są następujące:

1. w Wariancie I występuje:

- Brak konieczności ponoszenia kosztów restrukturyzacji związanych z utworzeniem odrębnej jednostki hurtowej (JH, koszty związane z utworzeniem JW pozostają bez zmian);
- Brak konieczności ponoszenia kosztów zmiany procesów i systemów związanych z wprowadzeniem stosowania zasady EoI dla usług BSA i WLR;

2. w Wariancie II występuje:

- Brak konieczności ponoszenia kosztów restrukturyzacji związanych z utworzeniem odrębnej jednostki hurtowej (JH);
- Brak konieczności ponoszenia kosztów zmiany procesów i systemów związanych z wprowadzeniem stosowania zasady EoI dla usług LLU (koszty związane z wprowadzeniem zasady EoI dla BSA i WLR pozostają bez zmian).

Pozostałe koszty wprowadzenia podziału funkcjonalnego (wyszczególnione w rozdz. 6.8.2.4) muszą być poniesione niezależnie od wyboru jednego z powyższych wariantów.

Porównanie wariantów zastosowania EoI dla BSA, LLU i usług towarzyszących

Poniżej przedstawiono tabele prezentujące analizy SWOT dla wszystkich zidentyfikowanych wariantów zastosowania EoI dla BSA, LLU i usług towarzyszących. Pod tabelami zamieszczono dodatkowe komentarze dotyczące poszczególnych wariantów, które wraz z oceną czynników uwzględnionych w analizie SWOT, pozwoliły na sformułowanie wniosków (w zakresie omawianych usług) odnośnie najbardziej optymalnego wariantu separacji funkcjonalnej z punktu widzenia eliminacji barier rozwoju rynku.

Analizę SWOT dla trzech wariantów przeprowadzono w oparciu o ocenę wpływu w czterech głównych obszarach:

- Wpływ na eliminację barier rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce – związany z bezpośrednimi efektami poszczególnych opcji i wynikający z ich kluczowych elementów

(przede wszystkim zasada EoI, wydzielenie jednostki/jednostek, wprowadzenie tzw. „chińskich murów”);

- Wpływ na inwestycje – analizowany jako potencjalna korzyść bądź ryzyko wynikające z poszczególnych wariantów, bowiem każdy z wariantów w inny sposób wpływa na przyszłe warunki funkcjonowania OA i tym samym ich skłonności do inwestowania;
- Wpływ na interes użytkownika końcowego – analizowany jako potencjalna korzyść bądź ryzyko wynikające z poszczególnych wariantów separacji, bowiem dotyczy przyszłych rezultatów pośrednio wynikających z poszczególnych opcji (tzn. wpływ na interes użytkownika końcowego wynika z rozwoju konkurencji będącej efektem wprowadzenia danego wariantu separacji, a nie bezpośrednio z wprowadzenia danej opcji);
- Skala wdrożenia danego wariantu separacji – w tym: wielkość zmian organizacyjnych związanych z wprowadzeniem danego wariantu separacji, koszty i czas wdrożenia poszczególnych wariantów.

Analiza SWOT dla Wariantu I – EoI w zakresie LLU i usług towarzyszących oraz usług dostępu do kanalizacji, EoO w zakresie BSA

Tabela 27. Analiza SWOT Wariantu I

ZALETY		WADY	
Wpływ na eliminację barier		Wpływ na eliminację barier	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminacja działań obstrukcyjnych ze strony TP w odniesieniu do usługi LLU (obecnie najniżej ocenianej przez OA w każdym obszarze współpracy z TP) ▪ Redukcja przepływu informacji w Grupie TP w odniesieniu do usługi LLU poprzez wydzielenie jednostki organizacyjnej świadczącej LLU (JW odseparowana od TP tzw. „chińskimi murami”) ▪ Poprawa przejrzystości świadczenia LLU ▪ EoI będzie stymulować motywację JW do poprawy warunków świadczenia LLU (w tym poprawa efektywności procesów, uzupełniania informacji, poprawa parametrów technicznych realizacji LLU) 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brak możliwości zastosowania zasady EoI do świadczenia BSA ▪ Brak wydzielenia jednostki organizacyjnej świadczącej BSA, skutkujący potencjalnym przepływem informacji w Grupie TP umożliwiającym działania antykonkurencyjne ze strony TP ▪ Potencjalne problemy odnośnie przejrzystości świadczenia usługi BSA (bo brak możliwości weryfikacji przebiegu procesów) ▪ Potencjalne problemy odnośnie efektywności świadczenia BSA (brak automatycznego mechanizmu poprawy warunków świadczenia BSA z uwagi na brak stosowania zasady EoI do BSA i brak wewnętrznego „konsumowania” BSA przez TP) 	
Skala			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zmiany organizacyjne: wymaga stworzenia tylko jednej dodatkowej jednostki (świadczenie usług hurtowych z wyjątkiem LLU i usług towarzyszących tak jak dotychczas) ▪ Koszty zmian: potencjalnie niższe niż dla innych wariantów, wymaga reorganizacji procesów w zakresie ograniczonym do świadczenia LLU i nabywania LLU przez TP 			
SZANSE		ZAGROŻENIA	
Wpływ na inwestycje	Wpływ na konsumenta	Wpływ na inwestycje	Wpływ na konsumenta
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wzrost liczby linii LLU w wyniku redukcji ryzyka biznesowego OA dzięki: <ul style="list-style-type: none"> - poprawie przejrzystości świadczenia LLU - motywacji JW do poprawy warunków świadczenia LLU - pewności, że oferowana OA usługa LLU jest nie gorszej jakości niż usługa LLU świadczona dla TP - potencjalnie lepszemu dostępowi do pełnych i wiarygodnych informacji o stanie infrastruktury TP, niezbędnych do uruchomienia usługi LLU i usług abonenckich na bazie LLU - ograniczeniu niepotrzebnych kosztów OA związanych z LLU ▪ Wzrost inwestycji OA związany ze wzrostem liczby LLU 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potencjalny wzrost konkurencji na rynku dostępu do Internetu ze względu na poprawę jakości usługi LLU ▪ Potencjalna obniżka cen, poprawa jakości usług detalicznych i poszerzony wybór dostawcy usług telekomunikacyjnych w wyniku rozwoju konkurencji na rynku dostępu do Internetu ▪ Potencjalny rozwój usług innowacyjnych na rynku detalicznym (rozwój konkurencji na bazie infrastruktury, a nie usług) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ryzyko biznesowe po stronie OA w odniesieniu do usługi BSA związane z potencjalnymi problemami w zakresie przejrzystości i efektywności jej świadczenia oraz dostępu do informacji niezbędnych do uruchomienia usługi BSA 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nie zidentyfikowano negatywnego wpływu na konsumenta

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Analiza SWOT dla Wariantu II – EoI w zakresie BSA, EoO w zakresie LLU i usług towarzyszących oraz dzierżawy kanalizacji

Tabela 28. Analiza SWOT Wariantu II

ZALETY		WADY	
Wpływ na eliminację barier		Wpływ na eliminację barier	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminacja działań obstrukcyjnych TP wobec usługi BSA poprzez wprowadzenie zasady EoI ▪ Redukcja przepływu informacji w Grupie TP w odniesieniu do wszystkich usług poprzez wydzielenie jednostki organizacyjnej świadczącej usługi hurtowe (JW odseparowana od TP tzw. „chińskimi murami”) ▪ Poprawa przejrzystości świadczenia BSA (dzięki zasadzie EoI) ▪ EoI będzie stymulować motywację JW do poprawy warunków świadczenia BSA (w tym poprawa efektywności procesów, uzupełniania informacji, poprawa parametrów technicznych realizacji BSA) 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brak możliwości zastosowania zasady EoI do świadczenia LLU (obecnie najniżej ocenianej usługi hurtowej przez OA w każdym obszarze) ▪ Potencjalne problemy odnośnie przejrzystości świadczenia usługi LLU (bo brak możliwości weryfikacji przebiegu procesów – brak zasady EoI) ▪ Potencjalne problemy odnośnie efektywności świadczenia LLU (brak automatycznego mechanizmu poprawy warunków świadczenia LLU z uwagi na brak stosowania zasady EoI do LLU i brak wewnętrznego „konsumowania” LLU przez TP) 	
Skala			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Najmniejszy zakres zmian organizacyjnych – obejmujący zmiany konieczne do wprowadzenia EoI dla BSA oraz tzw. „chińskich murów” między sprzedażą detaliczną TP a JW ▪ Najmniejszy koszt wynikający z najmniejszego zakresu zmian ▪ Czas: relatywnie najkrótszy z analizowanych wariantów separacji 			
SZANSE		ZAGROŻENIA	
Wpływ na inwestycje	Wpływ na konsumenta	Wpływ na inwestycje	Wpływ na konsumenta
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wzrost liczby linii BSA w wyniku redukcji ryzyka biznesowego dzięki: <ul style="list-style-type: none"> - poprawie przejrzystości świadczenia BSA - motywacji JW do poprawy warunków świadczenia BSA - pewności, że oferowana OA usługa BSA jest nie gorszej jakości niż usługa świadczona TP - potencjalnie lepszemu dostępowi do pełnych i wiarygodnych informacji niezbędnych do uruchomienia usługi BSA i usług abonenckich na bazie BSA - ograniczeniu niepotrzebnych kosztów po stronie OA a związanych z BSA ▪ Rozwój BSA może przyczynić się do rozwoju LLU 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potencjalny wzrost konkurencji na rynku dostępu do Internetu ze względu na poprawę jakości usługi BSA ▪ Potencjalna obniżka cen, poprawa jakości detalicznych usług szerokopasmowych, oraz poszerzony wybór dostawcy usługi dostępu do Internetu w wyniku rozwoju konkurencji na rynku detalicznym 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wzrost liczby linii BSA kosztem LLU (przynajmniej w krótkim okresie) z uwagi na mniejsze ryzyko dla OA związane ze świadczeniem usług detalicznych na bazie BSA (wariant ten koncentruje się na rozwoju BSA zamiast LLU) ▪ Ryzyko biznesowe po stronie OA w odniesieniu do usługi LLU związane z potencjalnymi problemami w zakresie przejrzystości i efektywności jej świadczenia oraz dostępu do informacji niezbędnych do uruchomienia usługi LLU ▪ Ograniczony rozwój inwestycji infrastrukturalnych OA 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potencjalny brak rozwoju innowacyjnych usług na rynku detalicznym (rozwój konkurencji na bazie usług, a nie infrastruktury)

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Analiza SWOT dla Wariantu III – EoI w zakresie LLU, usług towarzyszących i dostępu do kanalizacji oraz BSA

Tabela 29. Analiza SWOT Wariantu III

ZALETY		WADY	
Wpływ na eliminację barier		Wpływ na eliminację barier	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminacja działań obstrukcyjnych ze strony TP w odniesieniu zarówno do usługi BSA, jak i LLU ▪ Redukcja przepływu informacji w Grupie TP w odniesieniu do wszystkich usług poprzez odseparowanie obu jednostek hurtowych tzw. „chińskimi murami” (od siebie i od pozostałych działów wewnętrznych TP) ▪ Poprawa przejrzystości świadczenia BSA i LLU (dzięki wprowadzeniu zasady EoI) ▪ EoI będzie stymulować motywację JW do poprawy warunków świadczenia zarówno LLU jak i BSA (w tym poprawa efektywności procesów, uzupełniania informacji, poprawa parametrów technicznych realizacji obu usług) 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nie zidentyfikowano negatywnego wpływu na eliminację barier 	
		Skala	
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zmiany organizacyjne: konieczność stworzenia dwóch jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za sprzedaż usług hurtowych ▪ Koszty zmian: konieczność przebudowy wszystkich procesów świadczenia BSA i LLU i budowy procesów nabywania usług hurtowych wewnątrz przez TP (zarówno BSA, jak i LLU) – koszty relatywnie największe spośród analizowanych wariantów ▪ Czas: relatywnie najdłuższy z analizowanych wariantów separacji (ze względu na największy stopień skomplikowania wdrożenia) 	
SZANSE		ZAGROŻENIA	
Wpływ na inwestycje	Wpływ na konsumenta	Wpływ na inwestycje	Wpływ na konsumenta
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wzrost liczby linii BSA i LLU w wyniku redukcji ryzyka biznesowego dzięki: <ul style="list-style-type: none"> - poprawie przejrzystości świadczenia BSA i LLU - motywacji JW do poprawy warunków świadczenia BSA i LLU - pewności, że oferowane OA usługi BSA i LLU są nie gorszej jakości niż usługi BSA i LLU dla TP - potencjalnie lepszemu dostępowi do pełnych i wiarygodnych informacji niezbędnych do uruchomienia usługi BSA i LLU i usług abonenckich na bazie BSA i LLU - ograniczeniu niepotrzebnych kosztów po stronie OA a związanych z BSA i LLU ▪ Wzrost inwestycji OA związany ze wzrostem liczby linii LLU ▪ Potencjalne migracje z BSA do LLU w miarę poszerzania bazy abonenckiej OA i generowania przychodów z BSA (dodatkowy wzrost inwestycji OA) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potencjalny wzrost konkurencji na rynku dostępu do Internetu ze względu na poprawę jakości zarówno BSA jak i LLU ▪ Potencjalna obniżka cen, poprawa jakości detalicznych usług szerokopasmowych, oraz poszerzony wybór dostawcy usługi dostępu do Internetu w wyniku rozwoju konkurencji na rynku detalicznym ▪ Potencjalny rozwój usług innowacyjnych na rynku detalicznym 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nie zidentyfikowano negatywnego wpływu na inwestycje 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nie zidentyfikowano negatywnego wpływu na konsumenta

Źródło: opracowanie własne konsorcjum

Z powyższych zestawień wynika, że poszczególne warianty mogą być różnie oceniane pod kątem poszczególnych kryteriów, tzn.:

- Kryterium „Wpływ na eliminację barier” najlepiej spełnia Wariant III, ze względu na to, że zapewnia on:
 - Eliminację działań obstrukcyjnych ze strony TP w odniesieniu do zarówno usług BSA, jak i LLU poprzez wprowadzenie zasady EoI;
 - Redukcję przepływu informacji w Grupie TP w odniesieniu do zarówno usług BSA, jak i LLU poprzez odseparowanie obu jednostek hurtowych tzw. „chińskimi murami” (od siebie i od pozostałych działów wewnętrznych TP);
 - Poprawę przejrzystości świadczenia zarówno usług BSA, jak i LLU;
 - EoI będzie stymulować motywację JW do poprawy warunków świadczenia zarówno LLU, jak i BSA (w tym poprawy efektywności procesów, uzupełniania informacji, poprawa parametrów technicznych realizacji obu usług).
- Kryterium „Skala wdrożenia” najlepiej spełnia Wariant II, ze względu na to, że charakteryzuje się on:
 - Najmniejszym zakresem zmian organizacyjnych – obejmujący zmiany konieczne do wprowadzenia EoI dla BSA oraz tzw. „chińskich murów” między sprzedażą detaliczną TP a JW;
 - Najmniejszym kosztem wynikającym z najmniejszego zakresu zmian;
 - Najkrótszym czasem wdrożenia.
- Kryterium „Wpływ na inwestycje” najlepiej spełnia Wariant III, ze względu na to, że w największym stopniu powoduje:
 - Wzrost liczby linii BSA i LLU w wyniku redukcji ryzyka OA dzięki:
 - poprawie przejrzystości świadczenia zarówno BSA, jak i LLU;
 - motywacji JW do poprawy warunków świadczenia zarówno BSA, jak i LLU;
 - pewności, że oferowane OA usługi BSA i LLU są nie gorszej jakości niż usługi BSA i LLU dla TP;
 - potencjalnie lepszemu dostępowi do pełnych i wiarygodnych informacji niezbędnych do uruchomienia usług BSA i LLU oraz usług abonenckich na bazie BSA i LLU;
 - ograniczeniu niepotrzebnych kosztów po stronie OA związanych zarówno z BSA, jak i z LLU.

- Wzrost inwestycji OA związany ze wzrostem linii LLU;
- Potencjalne migracje z BSA do LLU w miarę poszerzania bazy abonenckiej OA i generowania przychodów z BSA (dodatkowy wzrost inwestycji OA).
- Kryterium „Wpływ na konsumenta” najlepiej spełnia Wariant III, ze względu na to, że powoduje:
 - Największy wpływ na wzrost konkurencji na rynku dostępu do Internetu ze względu na największą poprawę jakości zarówno BSA, jak i LLU;
 - W wyniku rozwoju konkurencji na rynku detalicznym – potencjalnie największą obniżkę cen, poprawę jakości detalicznych usług szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz poszerzony wybór dostawców usługi dostępu do Internetu;
 - Potencjalnie największy rozwój usług innowacyjnych na rynku detalicznym.

Należy zatem stwierdzić, że ze względu na korzyści w postaci eliminacji barier i rozwoju rynku na bazie infrastruktury najbardziej korzystny jest Wariant III. Byłby on jednak najbardziej kosztowny i obejmowałby największy zakres zmian w organizacji TP.

Wariant II należy odrzucić, gdyż nie rozwiązuje on dostatecznie problemów (obecnych i potencjalnych) w zakresie LLU – usługi kluczowej dla rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury. Całkowite rozwiązanie tych problemów można osiągnąć poprzez efektywne wdrożenie zasady EoI dla LLU, a Wariant II tego nie przewiduje.

Wariant I można również uznać za nieefektywny z punktu widzenia rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury. Należy założyć, że rozwój konkurencji na bazie LLU jest możliwy tylko w przypadku, gdy równocześnie dostępne są usługi BSA (i WLR) o wysokim poziomie jakości i nie występują czynniki zwiększające ryzyko OA (np. wynikające z obstrukcji OZ). Wynika to z faktu, że OA decydujący się na inwestycje w LLU będą zakładać stopniowe uruchamianie usług na bazie LLU w coraz większej liczbie węzłów, a więc powinni mieć możliwość świadczenia usług na bazie BSA (i WLR) dla klientów niebędących jeszcze w zasięgu LLU. Wariant I nie obejmuje wystarczających zmian w zakresie świadczenia usługi BSA, aby zagwarantować OA eliminację głównych czynników ryzyka ze strony OZ.

Z powyższej analizy wynika, że **jedynie Wariant III powinien być rozważany w dalszej analizie.** Wariant ten został zastosowany zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i w Nowej Zelandii.

4.6.3 EoI w zakresie nowych usług hurtowych

W miarę rozwoju działalności oraz potencjalnej migracji tradycyjnej sieci telekomunikacyjnej PSTN do sieci nowej generacji NGN katalog usług hurtowych może się wydłużyć. Pojawienie się nowych usług może być efektem:

- Wprowadzenia modyfikacji do istniejących usług hurtowych świadczonych przez JW lub inne działy wewnętrzne TP;

- Wprowadzenia usług hurtowych będących „następcą” dotychczasowych usług świadczonych przez JW lub inne działy wewnętrzne TP (np. usługi świadczone w oparciu o sieć NGN);
- Wprowadzenia zupełnie nowej usługi hurtowej, nieświadczonej do tej pory przez JW czy inne działy wewnętrzne TP.

Wprowadzanie modyfikacji do istniejących usług hurtowych nie wpływa na obowiązki nałożone na TP w zakresie świadczenia dostępu do tych usług hurtowych jako podmiot SMP na rynku właściwym dla danej usługi hurtowej. W związku z powyższym w odniesieniu do tej kategorii nowych usług hurtowych nie przewiduje się zmian w zakresie zasad ich świadczenia (np. EoI) oraz umiejscowienia w katalogu usług JW lub innego działu wewnętrznego TP.

W przypadku drugiej wyróżnionej kategorii nowych usług hurtowych sytuacja przedstawia się mniej jednoznacznie – z jednej strony pojawia się usługa hurtowa nieświadczona dotychczas przez żadną jednostkę organizacyjną TP, a z drugiej usługa ta realizuje takie same funkcje jak dotychczasowe usługi hurtowe, ale przy wykorzystaniu nowej technologii.

Biorąc pod uwagę zasadę neutralności technologicznej (ang. *technological neutrality*) w odniesieniu do usług telekomunikacyjnych, promowaną przez KE (patrz np. ramy regulacyjne dotyczące usług łączności elektronicznej *European Electronic Communications Framework 2002*), należy stwierdzić, że jeśli nowa usługa oparta na nowej technologii (np. w związku z przechodzeniem z sieci PSTN na sieć NGN) jest „następcą” dotychczasowej usługi opartej o dotychczas stosowaną technologię, wówczas obowiązki nałożone na podmiot SMP pozostają bez zmian. W związku z powyższym, jeśli usługi hurtowe świadczone przez JW na zasadzie EoI zostają zastąpione nowymi usługami o takiej samej funkcjonalności, ale realizowanymi w sieci NGN, powinny również podlegać zasadzie EoI.

W odniesieniu do trzeciej grupy nowych usług – usług całkowicie nowych nieświadczonych dotychczas i niebędących „następcą” obecnie funkcjonujących usług – obowiązek świadczenia ich zgodnie z zasadą EoI może być stosowany razem z obowiązkiem udostępniania tych usług OA przez OZ jako uszczegółowienie zasady niedyskryminacji. Jednakże najpierw należy nałożyć obowiązek świadczenia tych nowych usług hurtowych przez TP jako podmiot o statusie SMP na rynku właściwym. W związku z powyższym zobowiązanie JW lub innych działów wewnętrznych TP do świadczenia zupełnie nowych usług hurtowych zgodnie z zasadą EoI wymaga w pierwszej kolejności przeprowadzenia analiz rynkowych i w przypadku stwierdzenia, że na analizowanym rynku właściwym TP posiada pozycję dominującą, nałożenie na TP obowiązku świadczenia tych usług hurtowych zgodnie z zasadą EoI.

Podsumowując, **zasadą EoI powinny być objęte te nowe usługi hurtowe, które spełniają jeden z poniższych warunków:**

- Są jedynie zmodyfikowaną wersją istniejących usług hurtowych, które świadczone były na zasadzie EoI; lub
- Są „następcami” dotychczas istniejących usług hurtowych w wyniku migracji sieci do NGN (lub innych zmian technologicznych); lub

- Są całkowicie nowymi usługami hurtowymi, ale w stosunku do których UKE przeprowadził analizę właściwego rynku i stwierdził, że TP posiada na tym rynku pozycję SMP, pozwalającą na nałożenie obowiązku udostępniania tych usług hurtowych OA.

4.6.4 Wnioski

W oparciu o wnioski z powyższej analizy na potrzeby dalszych analiz przyjmujemy wariant separacji funkcjonalnej, który zakłada powstanie JW i działu odpowiedzialnego za świadczenie usług hurtowych w TP.

Za najbardziej optymalny wariant separacji funkcjonalnej uznajemy wariant, w którym JW odpowiedzialna jest za świadczenie usług hurtowych o największym znaczeniu dla rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury i jednocześnie, w którym te usługi hurtowe objęte są zasadą EoI (stąd JW nie powinna świadczyć BSA, bowiem wówczas nie byłoby możliwe stosowanie zasady EoI dla usługi LLU, gdyż usługa LLU nie byłaby wewnętrznie „konsumowana” przez TP). Wskazany podział uwzględnia również opinie OA – w JW jako podmiocie podlegającym wzmożonej kontroli w zakresie świadczenia usług hurtowych (w tym również na potrzeby TP) powinny znaleźć się te usługi, w korzystaniu z których OA doświadczają najwięcej problemów.

Poniższa tabela prezentuje podział usług hurtowych między te dwie jednostki w TP.

Tabela 30. Podział usług hurtowych między JW i TP

Zakres usług hurtowych świadczonych przez JW	Zakres usług hurtowych świadczonych przez jednostkę hurtową w TP
<ul style="list-style-type: none"> ▪ LLU ▪ Usługi towarzyszące LLU (w tym usługi „backhaul” oraz dostęp do kanalizacji) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ WLR ▪ BSA ▪ Pozostałe usługi hurtowe, w tym: <ul style="list-style-type: none"> - Dzierżawa łączy - Usługi łączenia sieci (interkonekt) - CPS

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Tylko wybrane z powyższych usług hurtowych uznajemy za konieczne do świadczenia zgodnie z zasadą EoI. Ponownie jako kryterium użyte zostało znaczenie usług hurtowych dla rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury, jak również ocena OA w zakresie jakości realizowania tych usług obecnie. Do tej grupy usług hurtowych zaliczają się następujące usługi:

- WLR;
- BSA;
- LLU; oraz
- Usługi towarzyszące dla LLU (usługi „backhaul”, dostęp do kanalizacji).

4.7 Kluczowe czynniki sukcesu wprowadzenia separacji funkcjonalnej w Polsce

Poniższa analiza ma na celu zidentyfikowanie, jakie czynniki wprowadzenia separacji funkcjonalnej w Polsce mogą determinować sukces zastosowania tego środka regulacyjnego.

W pierwszej kolejności przedstawiono podsumowanie kluczowych czynników sukcesu wprowadzania separacji funkcjonalnej w innych analizowanych krajach. Biorąc pod uwagę, że tylko przykład Wielkiej Brytanii pozwala na wyciągnięcie wniosków odnośnie skutków wprowadzenia podziału funkcjonalnego, w odniesieniu do pozostałych krajów wskazano na elementy, które odegrały kluczową rolę w samym zainicjowaniu wprowadzenia separacji.

W dalszej kolejności zaprezentowano opinie ankietowanych OA w Polsce na temat korzyści i zagrożeń z wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP.

Na podstawie ww. wymienionych informacji oraz analiz zaprezentowanych w pozostałych rozdziałach niniejszego raportu (rozdziały dotyczące: analizy możliwości prawnych, analizy ekonomicznej kosztów i korzyści z wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP oraz analizy i rekomendacji w zakresie nadzoru nad JW) konsorcjum sformułowało wnioski odnośnie kluczowych czynników sukcesu wprowadzenia separacji w Polsce. W tym zakresie podsumowano elementy, które odegrały kluczową rolę we wprowadzeniu separacji funkcjonalnej w innych krajach, oraz oceniono, na ile występowanie podobnych czynników w Polsce może warunkować sukces przeprowadzenia separacji TP.

4.7.1 Wnioski z analizy czynników sukcesu wprowadzania separacji funkcjonalnej w innych krajach

Na podstawie przebiegu wprowadzania separacji funkcjonalnej w innych krajach można stwierdzić, że we wszystkich przypadkach dyskusja na temat wprowadzenia separacji podjęta została przez regulatora, jednak podział realizowany jest w dużej mierze w formie zaproponowanej przez OZ²¹⁴. W dwóch przypadkach plan separacji funkcjonalnej przedstawiony przez OZ został zatwierdzony przez regulatora (Wielka Brytania i Nowa Zelandia), a w dwóch – OZ rozpoczął wprowadzanie separacji bez przedstawiania konkretnych założeń i bez decyzji o ich akceptacji ze strony regulatora (przy czym w Szwecji brak było podstaw prawnych, aby regulator mógł przyjąć zobowiązania OZ w zakresie jego podziału funkcjonalnego²¹⁵, a we Włoszech pomimo istnienia podstaw prawnych do zaakceptowania dobrowolnych zobowiązań OZ zatwierdzenie zobowiązań TI przez AGCOM do tej pory nie wystąpiło²¹⁶).

²¹⁴ Poza Irlandią.

²¹⁵ W przypadku Szwecji przepisy prawne pozwalające na przyjęcie rozwiązania w zakresie dobrowolnej separacji OZ zostały zawarte dopiero w ustawie "Functional separation for better broadband competition" zatwierdzonej przez rząd szwedzki dnia 18 marca 2008 r., tzn. po informacji TeliaSonera o utworzeniu JW w ramach dobrowolnej separacji funkcjonalnej.

²¹⁶ W przypadku Włoch możliwość akceptacji dobrowolnych zobowiązań OZ została zagwarantowana na mocy artykułu 14-bis Ustawy nr 248 z sierpnia 2006 r. : <http://www.parlamento.it/leggi/062481.htm#conve> Zgodnie z tym przepisem przedłożona propozycja wraz ze szczegółowymi zobowiązaniami może zostać wdrożona na podstawie decyzji AGCOM. 19 czerwca 2008 r. TI przedstawił swoje zobowiązania AGCOM, ale do chwili obecnej regulator nie ustosunkował się oficjalnie do tej propozycji.

Zgodnie z podsumowaniem w rozdziale 3.7.4, na potrzeby dalszej analizy konsorcjum przyjmuje, że kluczowe czynniki wprowadzania separacji funkcjonalnej – indywidualnie dla każdego z analizowanych krajów – są następujące:

- Wielka Brytania – motywacja BT do wprowadzenia i realizacji zatwierdzonych przez Ofcom przedsięwzięć ze strony BT będąca efektem:
 - **Groźby wprowadzenia podziału strukturalnego BT** – ryzyko zastosowania takiego rozwiązania wynikało z możliwości odwołania się regulatora do *Competition Commission* i przeprowadzenia dochodzenia na mocy prawa o ochronie konkurencji *Enterprise Act 2002*;
 - **Zapowiedziami Ofcom odnośnie możliwości zniesienia regulacji rynku detalicznego** w odpowiedzi na pozytywny wpływ działań BT w zakresie realizacji Przedsięwzięć BT na rozwój efektywnej konkurencji. Zgodnie z wypowiedziami Ofcom²¹⁷ zniesienie regulacji mogło nastąpić na dwa sposoby: poprzez zniesienie obowiązków regulacyjnych nałożonych na BT jako podmiot SMP na rynkach detalicznych i/lub w wyniku analizy rynków właściwych potwierdzających brak statusu SMP dla BT na wybranych rynkach właściwych. Jak podkreślił Ofcom, przy podejmowaniu decyzji o deregulacji uwzględniane są również inne czynniki niż samo osiągnięcie równego traktowania odbiorców usług hurtowych, np. dowody na rozwój efektywnej konkurencji na rynkach detalicznych.

Powyższe dwa czynniki skutkowały następującymi działaniami ze strony BT:

- **Przedstawieniem przez BT Przedsięwzięć w takim kształcie i zakresie, które odpowiadały wizji Ofcom** w zakresie wprowadzania zasady „*equality of access*”, co miało na celu odsunięcie od BT groźby wprowadzenia podziału strukturalnego;
 - **Faktycznym wdrażaniem przez BT zaakceptowanych przez Ofcom Przedsięwzięć**, co było podyktowane zapowiedziami Ofcom odnośnie możliwości zniesienia regulacji rynku detalicznego w przypadku pozytywnego wpływu działań BT w zakresie realizacji Przedsięwzięć na rozwój efektywnej konkurencji;
 - **Wdrażaniem przez BT nie tylko „litery” Przedsięwzięć, ale również ich „ducha”** – tzn. podejmowania przez BT szeregu dodatkowych działań mających na celu osiągnięcie oczekiwanych przez Ofcom celów rynkowych, co zgodnie z zapowiedziami Ofcom skutkowało by zniesieniem przez Ofcom regulacji rynku detalicznego.
- Nowa Zelandia – Telecom New Zealand przedstawił samodzielnie opracowany plan separacji do akceptacji Ministra Komunikacji jako odpowiedź na jego decyzję w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie elementów podziału funkcjonalnego. Ustawa telekomunikacyjna w Nowej Zelandii przewiduje bowiem wprowadzenie separacji

²¹⁷ Na podstawie Ofcom „*Final statements on the Strategic Review of Telecommunications, and undertakings in lieu of a reference under the Enterprise Act 2002*” z dnia 22 września 2005 r.

funkcjonalnej (część 2A *Telecommunications Act 2001*²¹⁸), a decyzja Ministra Komunikacji miała na celu precyzyjniejsze ich sformułowanie. Wśród czynników sukcesu wprowadzania separacji funkcjonalnej TNZ kluczowe znaczenia mają następujące elementy:

- Za niewykonywanie (i niedotrzymanie terminów wykonania) decyzji o wprowadzeniu separacji funkcjonalnej Minister Komunikacji przewidział nałożenie na TNZ kar pieniężnych (10 mln NZD za każde naruszenie planu separacji funkcjonalnej oraz 0,5 mln NZD za każdy dzień naruszania planu; dodatkowe kary za niewdrożenie separacji funkcjonalnej w terminie - 10 mln NZD oraz 0,5 mln NZD za każdy dzień zwłoki);
- Nałożenie obowiązku separacji funkcjonalnej TNZ było skorelowane czasowo ze zmianami w zarządzie TNZ, które spowodowały zmianę podejścia (z obstrukcyjnego na kooperacyjne) OZ do współpracy z rządem w zakresie kształtu separacji funkcjonalnej oraz jej implementacji.
- Włochy – Telecom Italia ogłosił utworzenie nowej jednostki biznesowej odpowiedzialnej za świadczenie usług dostępu do sieci TI wyprzedzając potencjalną decyzję regulatora, która mogłaby skutkować nakazaniem wprowadzenia funkcjonalnej separacji według z góry narzuconych wytycznych. O zagrożeniu wydania decyzji regulacyjnej w tej sprawie świadczyć mogły np. działania regulatora w zakresie propozycji zmian legislacyjnych, które pozwoliłyby na zastosowanie takiego narzędzia regulacyjnego. Dodatkowym czynnikiem, który mógł przyczynić się do rozpoczęcia wprowadzania separacji przez Telecom Italia, było materializujące się ryzyko spadku wartości rynkowej operatora na wieść o potencjalnym nałożeniu na TI obowiązku podziału funkcjonalnego. Telecom Italia miał motywację do ograniczenia negatywnych skutków wynikających z niepewności odnośnie kształtu potencjalnych regulacji, bowiem sytuacja braku jasności odnośnie zmian, jakie mogłyby zostać narzucone decyzją włoskiego regulatora, wywołała niepewność u inwestorów i przyczyniła się do spadku cen akcji firmy.
- Szwecja – powołanie przez TeliaSonera spółki odpowiedzialnej za świadczenie wybranych usług hurtowych na takich samych warunkach OA i TeliaSonera było odpowiedzią na zagrożenie wydania decyzji regulacyjnej odgórnie narzucającej kształt i model podziału operatora. Podobnie jak we Włoszech regulator rozpoczął bowiem nie tylko dyskusję, ale również analizę koniecznych zmian legislacyjnych, które pozwoliłyby PTS wydać decyzję nakładającą na TeliaSonera obowiązek separacji funkcjonalnej. Poprzez działania wyprzedzające TeliaSonera dążyła do wprowadzenia separacji na własnych zasadach, a nie wytycznych regulatora.
- Irlandia – inicjatywa w sprawie wprowadzania separacji pojawiła się po stronie OZ jako efekt przejścia go przez bank inwestycyjny. W ramach separacji strukturalnej Babcock&Brown chciał pozostawić w swoim posiadaniu spółkę zarządzającą infrastrukturą eircom o charakterze przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (ang. „*utility*”), dzięki czemu osiągałby stabilne zyski z mało ryzykownej działalności, dzięki czemu miałby szanse na pozyskanie dodatkowego kapitału na finansowanie swoich innych inwestycji.

²¹⁸ *Telecommunications Act 2001* zmieniony ustawą *Telecommunications Amendment Bill 2006*:
http://www.legislation.govt.nz/act/public/2001/0103/latest/DLM124961.html?search=ts_act_telecommunications+act+2001&sr=1

Decyzja o implementacji podziału strukturalnego została jednakże zawieszona na okres ok. 2 lat.

4.7.2 **Opinie operatorów telekomunikacyjnych w Polsce odnośnie korzyści i zagrożeń wynikających z wprowadzania separacji**

Ankietowani operatorzy nie podzielają jednego stanowiska w sprawie zasadności separacji i jej wpływu na rozwój rynku. Większość operatorów wypowiada się pozytywnie o teorii separacji funkcjonalnej, ale część z nich wyraża wątpliwości wobec zastosowania tego narzędzia regulacyjnego w obecnych okolicznościach, tzn. przy braku motywacji ze strony TP do wprowadzenia podziału. Zdaniem OA ten brak motywacji może w poważny sposób wydłużyć i skomplikować proces implementacji separacji, a także negatywnie wpłynąć na potencjalne korzyści wynikające z jej zastosowania.

W opinii operatorów separacja funkcjonalna TP mogłaby wyeliminować przede wszystkim konflikt interesów istniejący w TP i stanowiący źródło jej antykonkurencyjnej postawy. Potencjalnie zwiększyłaby również przejrzystość procesów i procedur realizowanych przez TP, ale niekoniecznie ich efektywność (zdania operatorów odnośnie tej kwestii są zdecydowanie podzielone – jedni uważają, że jeśli TP będzie świadczyć usługi hurtowe na takich samych zasadach własnej jednostce sprzedaży detalicznej i pozostałym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, pojawią się naturalne skłonności do poprawy ich efektywności tak, by jednostka sprzedaży detalicznej TP nie napotykała większych trudności w świadczeniu usług detalicznych na bazie usług hurtowych; pozostali operatorzy wyrażają obawę, iż nie tylko w okresie przejściowym procesy będą jeszcze bardziej wadliwe, a być może nawet całkowicie dezaktywowane, ale również w dłuższej perspektywie ich efektywność może ulec pogorszeniu, co zdaniem jednego z operatorów potwierdzają doświadczenia OA w Wielkiej Brytanii).

Część operatorów wiąże obawy z efektami rynkowymi oraz kosztami separacji. W opinii niektórych ankietowanych operatorów ryzyka związane z wprowadzeniem separacji TP dotyczą następujących obszarów:

- Brak gwarancji odnośnie rozwoju konkurencji w oparciu o infrastrukturę dzięki wprowadzeniu separacji – jeden z operatorów podkreśla, że wzrost liczby linii LLU w Wielkiej Brytanii wynikał niekoniecznie wyłącznie z wprowadzenia separacji BT, ale był efektem wielu czynników (w tym obniżenia stawek LLU);
- Zapewnienie równości procesów świadczenia usług hurtowych dla jednostki sprzedaży detalicznej TP i pozostałych przedsiębiorców telekomunikacyjnych może spowodować pogorszenie jakości tych procesów – jeden z operatorów wskazywał na stanowisko OA w Wielkiej Brytanii potwierdzające powyższą tezę;
- Proces wprowadzania separacji ma charakter długotrwały – ewentualny pozytywny efekt rynkowy jest relatywnie odległy, a w krótkim terminie może on wywołać dodatkowe zakłócenia (np. jeden z operatorów wskazał na ryzyko zablokowania przez TP procesów, procedur i systemów IT w okresie przejściowym, co w ogóle uniemożliwiłoby operatorom korzystanie z usług hurtowych);
- Ryzyko wzrostu stawek hurtowych z uwagi na znaczące koszty wprowadzenia separacji;

- Wprowadzenie nadzoru UKE nad JW może oznaczać „upaństwowienie” tej jednostki;
- Zdaniem operatorów, UKE ma obecnie niewystarczające możliwości samodzielnego wyegzekwowania realizacji separacji funkcjonalnej TP (w sytuacji braku chęci współpracy ze strony TP).

Zdaniem ankietowanych separacja nie będzie w pełni w stanie wyeliminować problemu związanego z poziomem cen i kosztów w TP – w procesie wprowadzania separacji istotna będzie zatem kwestia, jak alokowane są koszty do poszczególnych jednostek (a więc z jakich elementów sieci korzystają poszczególne jednostki, jakie usługi świadczą między sobą i jak się z nich rozliczają), aby ograniczyć możliwości wykorzystywania tzw. subsydiowania skrośnego.

Ankietowani OA wskazują na brak motywacji po stronie TP do wprowadzania separacji funkcjonalnej i wynikające z tego tytułu ryzyka odnośnie powodzenia tego środka regulacyjnego. **Zdaniem niektórych OA, brak woli TP do podziału funkcjonalnego może skłaniać do stwierdzenia, że obecne okoliczności nie sprzyjają wprowadzeniu separacji funkcjonalnej, bowiem z uwagi na brak motywacji po stronie TP proces ten może okazać się długotrwały i skomplikowany, a dodatkowo niegwarantujący pozytywnych efektów dla OA i rozwoju rynku.**

4.7.3 Wnioski odnośnie kluczowych czynników sukcesu wprowadzenia separacji w Polsce

Doświadczenia innych krajów pokazują, że celem separacji funkcjonalnej jest zapewnienie rozwoju efektywnej konkurencji poprzez eliminację barier rynkowych w postaci przede wszystkim antykonkurencyjnej postawy operatora zasiedziałego. Sukces, w rozumieniu rozwoju efektywnej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, może być jednak efektem szeregu czynników, a nie tylko samego wprowadzenia separacji funkcjonalnej OZ.

Przykładowo, w Wielkiej Brytanii Ofcom badał wpływ wszystkich Przedsięwzięć BT na rozwój rynku, które obejmowały oprócz stworzenia Openreach również m.in. wprowadzenie zasady EoI dla grupy usług hurtowych wykraczających poza usługi świadczone przez Openreach, zapewnienie przejrzystości realizacji usług nieobjętych zasadą EoI, zasady dostępu dla OA do sieci NGN BT. Mimo to, jak stwierdził Ofcom, kwestią problematyczną jest „wyizolowanie” wpływu samych Przedsięwzięć BT na rozwój rynku, bowiem determinuje go szereg czynników, które od czasu wprowadzenia Openreach również zaistniały na rynku – np. spadek cen produktów hurtowych (niebędący efektem separacji funkcjonalnej BT)²¹⁹.

W związku z powyższym oraz na podstawie analizy, które bariery zidentyfikowane dla rynku polskiego mogą być wyeliminowane przez elementy separacji funkcjonalnej (przedstawione szczegółowo w rozdziale 4.2), możemy stwierdzić, że **sukces w postaci rozwoju efektywnej konkurencji na polskim rynku telekomunikacyjnym może wymagać, poza wprowadzeniem separacji funkcjonalnej TP, również eliminacji innych barier rynkowych, takich jak:**

- Relacje cenowe usług hurtowych;

²¹⁹ Na podstawie Ofcom „*Impact of the Telecoms Strategic Review. Evaluation*” z 10 grudnia 2007 r.

- Nieatrakcyjność inwestycji wspierających rozwój konkurencji na bazie infrastruktury; oraz
- Niska jakość infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce.

Należy przy tym stwierdzić, że najistotniejsza z powyższych barier jest ta związana z relacjami cenowymi usług hurtowych. Bariera ta jest również najważniejszym powodem braku atrakcyjności inwestycji wspierających rozwój konkurencji na bazie infrastruktury.

Ze względu na to, że bariera ta potencjalnie może być wyeliminowana za pomocą decyzji regulacyjnych Prezesa UKE, sugerujemy, że usunięcie tej bariery ma kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju rynku na bazie LLU. **Separacja funkcjonalna, w stosunku do rozwoju rynku LLU, pełni rolę wyłącznie przyspieszającą – natomiast prawidłowa relacja cenowa pomiędzy LLU, BSA i WLR decyduje o tym, czy rynek LLU ma szansę uzyskać pożądane tempo rozwoju. Należy zatem wskazać eliminację bariery związanej z nieodpowiednimi relacjami cenowymi usług hurtowych jako czynnik sukcesu rozwoju rynku LLU. Wdrożenie separacji funkcjonalnej w Polsce będzie dodatkowym katalizatorem rozwoju tego rynku.**

W odniesieniu do bariery zdefiniowanej jako ryzyko działalności OA na bazie decyzji administracyjnych można stwierdzić, że o ile separacja funkcjonalna nie jest w stanie jej wyeliminować (bowiem jest to efektem niedoskonałości polskiego systemu prawnego), o tyle może ograniczyć skutki jej występowania poprzez ograniczenie lub nawet całkowite wyeliminowanie behawioralnych elementów tej bariery związanych z postawą TP opartą na wykorzystywaniu słabości systemu prawnego. Wprowadzenie narzędzi motywujących jednostkę wydzieloną do sprzedawania usług hurtowych powinno także skutkować zwiększeniem jej motywacji do zawierania umów oraz zmniejszeniem ilości przypadków, w których korzysta się z interwencji władz regulatora.

W odniesieniu do krajów, gdzie rozpoczęto wprowadzanie separacji funkcjonalnej, można mówić o **aktywnej roli operatora zasiedziałego w planowaniu separacji funkcjonalnej**. We wszystkich analizowanych przypadkach to OZ przedstawiał własne założenia odnośnie wariantu separacji funkcjonalnej i wprowadzał ich zapisy w życie. Aktywna rola OZ wynikała z ich motywacji do wprowadzenia separacji funkcjonalnej, która z kolei była efektem albo chęci wprowadzenia podziału funkcjonalnego na własnych zasadach (w obliczu groźby nałożenia przez regulatorów obowiązków separacji funkcjonalnej – przypadek Wielkiej Brytanii, Włoch i Szwecji), albo chęci uzyskania przez OZ korzyści w postaci deregulacji rynków detalicznych (przypadek Wielkiej Brytanii), albo połączenia groźby nałożenia wysokich kar pieniężnych za niewykonywanie decyzji regulatora i wsparcia we wprowadzaniu separacji funkcjonalnej ze strony zarządu OZ (przypadek Nowej Zelandii).

Można uznać, że w Polsce dyskusja na temat wprowadzenia separacji funkcjonalnej jest w początkowym stadium. Jednakże działania Prezesa UKE w tym zakresie, obejmujące m.in. zebranie opinii operatorów telekomunikacyjnych na temat separacji funkcjonalnej czy zlecenie przeprowadzenia niniejszej analizy, można, podobnie jak w innych krajach, odczytać jako ukierunkowane na rozważenie wprowadzenia podziału funkcjonalnego OZ. W podobnych okolicznościach w innych krajach OZ sami powoływali jednostki wydzielone odpowiedzialne za świadczenie wybranych usług hurtowych na zasadzie EoI.

W chwili obecnej jedyną podstawą prawną, która potencjalnie mogłaby zostać wykorzystana w celu nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej TP, jest art. 8(3) Dyrektywy o dostępie oraz jego transpozycja w art. 44 Prawa telekomunikacyjnego. Oba te źródła mówią o możliwości zastosowania przez regulatora „innych środków” w „wyjątkowych okolicznościach”. Jest kwestią dyskusyjną, czy zapisy te stanowią dostateczną podstawę, aby umożliwić zastosowanie podziału funkcjonalnego OZ jako środka regulacyjnego. Biorąc pod uwagę proces zatwierdzania projektu decyzji regulatora w tej sprawie, trudno na dzień dzisiejszy jednoznacznie określić, jak Komisja Europejska ustosunkuje się do takiego rozwiązania. Dodatkowo Ministerstwo Infrastruktury w swoim stanowisku z dnia 4 lutego 2008 r. wypowiedziało się, że „nałożenie obowiązku separacji funkcjonalnej w trybie decyzji regulacyjnej wydanej na podstawie przepisu art. 44 Pt, będącego prosta transpozycja art. 8 ust. 3 akapit 2 Dyrektywy o dostępie, jest w chwili obecnej prawnie niedopuszczalne. Dopiero w wyniku przyjęcia dyrektywy zmieniającej Dyrektywę o dostępie, nowelizującej art.8 ust. i dodającej nowe przepisy o separacji funkcjonalnej (art. 13a) oraz separacji dobrowolne (art. 13b), i po transpozycji dyrektywy do prawa krajowego, stworzony zostanie stan prawny umożliwiający przeprowadzenie separacji funkcjonalnej”. W związku z powyższym można uznać, że wykorzystanie aktualnie obowiązujących przepisów prawnych do wprowadzenia separacji funkcjonalnej jest obarczone ryzykiem odrzucenia wniosku w sprawie podziału funkcjonalnego TP przez KE i/lub ryzykiem zakwestionowania decyzji Prezesa UKE w tej sprawie w toku kontroli sądowej (patrz rozdział 5).

Nawet w sytuacji faktycznego nałożenia na TP obowiązku podziału funkcjonalnej nie można wykluczyć, że proces wprowadzania separacji funkcjonalnej okaże się skomplikowany, długotrwały i utrudniony z uwagi na brak kooperacyjnej postawy ze strony TP. Na chwilę obecną można stwierdzić, że bez zmiany postawy TP wprowadzenie separacji funkcjonalnej będzie odbywać się wbrew jej woli, co może (choć nie musi) skutkować dodatkowymi utrudnieniami z jej strony, takimi jak np. odwoływanie się od decyzji Prezesa UKE w sprawie nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej, wykonywanie tylko jasno zdefiniowanych obowiązków w zakresie separacji funkcjonalnej (tj. realizowanie „litery”, a nie „ducha” separacji), wykorzystywanie luk i nieścisłości na własną korzyść (na podobieństwo zachowań wskazanych przez OA w odniesieniu do świadczenia usług hurtowych przez TP).

Odnosząc się do doświadczeń Wielkiej Brytanii we wprowadzaniu separacji funkcjonalnej można stwierdzić, że motywacja po stronie BT do wdrażania „ducha”, a nie tylko „litery” Przedsięwzięć przedstawionych przez BT i zaakceptowanych przez Ofcom odegrała kluczową rolę w przyczynianiu się do rozwoju efektywnej konkurencji, bowiem nie ograniczyła się tylko do wypełniania poszczególnych „undertakings”, ale skutkowało podejmowaniem przez BT dodatkowych działań ukierunkowanych na faktyczne wyrównanie szans wszystkich odbiorców usług hurtowych świadczonych przez Openreach (dodatkowe działania dotyczyły np. przyspieszenia udostępniania punktów kolokacyjnych, kluczowych dla rozwoju LLU).

Brak motywacji po stronie TP we wdrażaniu obowiązku regulacyjnego w postaci podziału funkcjonalnego może skutkować nie tylko utrudnieniem i wydłużeniem samego procesu wdrażania separacji funkcjonalnej, ale może również uniemożliwić eliminację barier rynkowych, których separacja funkcjonalna nie jest w stanie zaadresować (bariery te omówiono w rozdziale 4.2.9).

Problem braku motywacji TP do wdrażania ewentualnej decyzji Prezesa UKE w sprawie podziału funkcjonalnego TP potęgowany jest brakiem skutecznych środków, za pomocą których Prezes UKE miałby możliwość egzekwować od TP wdrażanie poszczególnych elementów separacji (w tym przede wszystkim „ducha” separacji, a nie tylko „litery”). Prawo telekomunikacyjne nie przewiduje kar pieniężnych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku separacji funkcjonalnej. Środki egzekucji administracyjnej nie dają gwarancji należytego wykonania tego obowiązku – wykonanie zastępcze w praktyce jest niemożliwe, zaś łączna kwota grzywien w celu przymuszenia nie może przekroczyć 200 000 złotych.

Skuteczne i sprawne wprowadzenie separacji funkcjonalnej w Polsce zdeterminowane jest wystąpieniem następujących czynników sukcesu:

- **Likwidacją barier rynkowych, na które separacja funkcjonalna nie ma wpływu, a które warunkują rozwój konkurencji na bazie infrastruktury, tj. likwidacja obecnych relacji cenowych usług hurtowych;**
- **Zmianą postawy TP wobec potencjalnego wprowadzenia separacji funkcjonalnej, bez której proces wdrażania może okazać się długotrwały, a w rezultacie możliwe będzie co najwyżej wdrożenie „litery”, a nie „ducha” separacji;**
- **Wyeliminowaniem ryzyka odrzucenia wniosku w sprawie podziału funkcjonalnego TP przez KE i zakwestionowania decyzji Prezesa UKE w tej sprawie przez sądy polskie – co jest możliwe dzięki zmianom legislacyjnym (na gruncie prawa wspólnotowego i polskiego);**
- **Wyposażeniem Prezesa UKE w środki pozwalające na egzekwowanie od TP wykonywania obowiązku separacji funkcjonalnego – co jest możliwe dzięki zmianom legislacyjnym (na gruncie prawa wspólnotowego i polskiego).**

5 Analiza możliwości prawnych dla przeprowadzenia funkcjonalnej separacji Telekomunikacji Polskiej S.A.

5.1 Wprowadzenie

Zasadnicza wątpliwość prawna sprowadza się do tego, czy zastosowanie separacji funkcjonalnej możliwe jest już w obecnym stanie prawa unijnego i krajowego, czy też wcześniej musi nastąpić nowelizacja Dyrektywy o dostępie, Prawa telekomunikacyjnego lub znowelizowane być muszą oba akty. Prawna dopuszczalność zastosowania separacji funkcjonalnej wymaga zatem analizy zarówno na gruncie prawa unijnego, jak i prawa polskiego. Niezależnie bowiem od tego, kiedy omawiany obowiązek regulacyjny miałby zostać nałożony na TP, decyzja w tej sprawie wymagać będzie – na poziomie europejskim – zgody co najmniej KE, natomiast na gruncie krajowym podlegać będzie kontroli sądowej.

Przedmiotem tej części opracowania jest analiza podstaw prawnych przeprowadzenia separacji funkcjonalnej TP. W ograniczonym zakresie omawiane są również prawne uwarunkowania separacji strukturalnej. Analiza istnienia konkretnych przesłanek uprawniających do zastosowania separacji funkcjonalnej wobec TP wynika z innych części niniejszego opracowania.

5.2 Prawo Wspólnot Europejskich - obecny stan prawny

5.2.1 Rozdział strukturalny w Dyrektywie ramowej

Zgodnie z art. 13 ust. 1 lit. b Dyrektywy ramowej Państwa Członkowskie obowiązane są nałożyć obowiązek wprowadzenia strukturalnego rozdziału działalności związanej z udostępnianiem sieci lub usług łączności elektronicznej na przedsiębiorstwa udostępniające publiczne sieci łączności lub świadczące publicznie dostępne usługi łączności elektronicznej, mające specjalne lub wyłączne prawo świadczenia usług w innych sektorach w tym samym lub w innym Państwie Członkowskim. TP nie posiada specjalnego lub wyłącznego prawa świadczenia usług w innym sektorze, w związku z czym powyższy obowiązek jej nie dotyczy. Poza tym obowiązek dotyczy wprowadzenia strukturalnego rozdziału działalności związanej z udostępnianiem sieci lub usług łączności elektronicznej od działalności w innych sektorach, nie zaś rozdziału poszczególnych rodzajów działalności telekomunikacyjnej.

5.2.2 Separacja jako nienazwany obowiązek regulacyjny z Dyrektywy o dostępie

5.2.2.1 Interpretacja drugiego akapitu art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie

Na gruncie Telekomunikacyjnych Ram Regulacyjnych z 2002 r. jako podstawa prawna obowiązku separacji wskazywany jest drugi akapit art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie. Przepis ten brzmi następująco: „*W wyjątkowych okolicznościach, jeżeli dany krajowy organ regulacyjny zamierza nałożyć na operatorów posiadających znaczącą pozycję rynkową obowiązki w zakresie dostępu czy wzajemnych połączeń inne niż te, które zostały wymienione w art. 9-13, przedstawi on w tej sprawie odpowiedni wniosek Komisji. Komisja, działając zgodnie z art. 14*

ust. 2, podejmie decyzję, na mocy której zezwoli albo zabroni krajowemu organowi regulacyjnemu podjęcie takich środków.”.

Separacja funkcjonalna wprost nie została w tym przepisie wymieniona. Gdyby jednak tylko tego rodzaju test dopuszczalności nałożenia określonego obowiązku zastosować, to należałoby dojść do wniosku, że drugi akapit art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie nie daje podstaw do nałożenia jakiegokolwiek obowiązku, bowiem żaden konkretny obowiązek nie został w nim wymieniony. Nie sposób przy tym zakładać, iż taka była intencja prawodawcy europejskiego. Przyjąć raczej należy, iż przepis ten stanowi może realną podstawę do nałożenia obowiązków w zakresie dostępu czy wzajemnych połączeń niewymienionych w art. 9-13 Dyrektywy o dostępie. Literalnie rzecz biorąc w ramach obowiązków, o których mowa w drugim akapicie art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie, mieści się obowiązek separacji funkcjonalnej. Trudno przy tym podzielić pogląd, iż separacja funkcjonalna wykracza poza zakres obowiązków z drugiego akapitu art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie, albowiem nie mieści się w definicji dostępu i połączeń międzysieciowych. Występującego w omawianym przepisie Dyrektywy o dostępie sformułowania „*obowiązki w zakresie dostępu czy wzajemnych połączeń*” nie należy bowiem rozumieć w ten sposób, że definicja danego obowiązku musi się mieścić w definicji dostępu. Chodzi natomiast o takie powiązanie danego obowiązku regulacyjnego z dostępem telekomunikacyjnym, aby zastosowanie tego obowiązku prowadziło do rozwiązania problemu braku skutecznej konkurencji w zakresie dostępu. Z tego rodzaju powiązaniem mamy do czynienia w przypadku separacji funkcjonalnej i dostępu telekomunikacyjnego na szeregu rynków właściwych związanych z dostępem telekomunikacyjnym. Zastosowanie separacji funkcjonalnej wpływa na warunki dostępu, w tym sensie separacja jest zatem „*obowiązkiem w zakresie dostępu*”. Przyjmując tok myślenia zakładający, że „*obowiązek w zakresie dostępu*” oznacza, że dany obowiązek regulacyjny musi dosłownie wpisywać się w definicję dostępu telekomunikacyjnego, należałoby stwierdzić, że np. również rachunkowość regulacyjna nie mieści się w zakresie dostępu i wzajemnych połączeń. Absurdalne byłoby jednak twierdzenie, iż rachunkowość regulacyjna nie jest „*obowiązkiem w zakresie dostępu*”. Argumentem definitywnie obalającym teorię, iż dopuszczalność nałożenia obowiązku regulacyjnego na podstawie drugiego akapitu art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie uwarunkowana jest tym, aby obowiązek ten mieścił się w definicji dostępu telekomunikacyjnego, są procedowane obecnie zmiany Dyrektywy o dostępie, gdzie separacja funkcjonalna pojawia się właśnie jako obowiązek w zakresie dostępu.

Przeciwko dopuszczalności zastosowania separacji funkcjonalnej w obecnym stanie prawnym podnoszony jest również argument, że właśnie fakt wprowadzenia w projekcie Dyrektywy Nowelizującej separacji jako nowego obowiązku wskazuje, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów jest ona niemożliwa. Innymi słowy, że skoro nałożenie tego obowiązku byłoby możliwe już teraz, to nie byłby on wprowadzany w Dyrektywie Nowelizującej. Jest to argument, którego zbagatelizować nie sposób, jednakże trudno potraktować jako rozstrzygający. Wątpliwości prawne co do możliwości zastosowania separacji funkcjonalnej istnieją. Wątpliwości nie można jednak utożsamiać z niemożnością zastosowania tego środka regulacyjnego. Można bowiem argumentować, że propozycje nowelizacji Dyrektywy o dostępie mają na celu usprawnienie stosowania tego środka – właśnie poprzez ustalenie jasnych i przejrzystych podstaw prawnych – a nie jego wprowadzenie w ogóle.

5.2.2.2 Stanowisko Komisji Europejskiej

Kwestia prawnej dopuszczalności zastosowania przez krajowy organ regulacyjny separacji funkcjonalnej na gruncie obecnych przepisów nie została w sposób niebudzący żadnych wątpliwości przesądzona. W szczególności Komisja Europejska nie miała okazji zająć oficjalnego stanowiska w postępowaniu prowadzonym na podstawie drugiego akapitu art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie. Dotychczasowe działania krajowych organów regulacyjnych w Państwach Członkowskich kończyły się albo dobrowolnym zobowiązaniem operatorów zasiedziających do wprowadzenia separacji (Wielka Brytania, Włochy, Szwecja, po części Irlandia), albo stwierdzeniem, iż nie ma potrzeby stosowania tego środka (Holandia), albo też nie wyszły poza fazę dyskusji, która nie wymaga jeszcze uzyskania aprobaty Komisji Europejskiej. Jednakże z odpowiedzi Komisarz Viviane Reding z dnia 15 stycznia 2008 r.²²⁰ na pisemne pytania, zadane przez posłów Parlamentu Europejskiego Gianniego de Michelisa²²¹ i Mario Mauro²²² odpowiednio - dnia 26 listopada 2007 r. i 6 grudnia 2007 r., skierowane do Komisji Europejskiej, a dotyczące dopuszczalności przyznania włoskiemu krajowemu organowi regulacyjnemu AGCOM kompetencji do nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej w świetle Telekomunikacyjnych Ram Regulacyjnych z 2002 r., wnosić można, że zdaniem Komisji co do zasady SF jest dopuszczalna już teraz.

Z dokonanej przez autorów raportu analizy notyfikacji do Komisji Europejskiej dotyczących obowiązków nakładanych na podstawie drugiego akapitu art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie wynika, że nie była to częsta postawa nakładania obowiązków regulacyjnych. Pośrednio na tę podstawę (poprzez wskazanie art. 44 Pt) powołał się Prezes UKE w projekcie decyzji dla P4 z 20 sierpnia 2008 r.²²³, notyfikowanym Komisji²²⁴. W odpowiedzi Komisja²²⁵ wprost do tej podstawy prawnej się nie odniosła, co można odczytywać w ten sposób, że nie została ona wyraźnie przez Komisję zakwestionowana. Przykład ten nie pozwala jednak wyciągać daleko idących wniosków dotyczących separacji funkcjonalnej. Projektowany obowiązek polegający na zakazie stosowania zawyżonych stawek za zakańczanie połączeń głosowych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej P4, jako obowiązek dotyczący opłat z tytułu dostępu, jest bowiem rodzajowo przewidziany i w Dyrektywie o dostępie, i w Prawie telekomunikacyjnym. Dodatkowo jest to obowiązek mniej dotkliwy dla przedsiębiorcy telekomunikacyjnego niż wprost przewidziany w polskim i unijnym prawie obowiązek stosowania cen zorientowanych kosztowo. Separacja funkcjonalna jest natomiast obowiązkiem, o którym trudno powiedzieć, że jest tego samego rodzaju, co obowiązki wyraźnie wymienione w Dyrektywie o dostępie, a przy tym jest niewątpliwie obowiązkiem dalej idącym. Oczywiście nie przesądza to również o tym, iż SF na podstawie drugiego akapitu art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie jest niedopuszczalna.

²²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2007-5840&language=PL>

²²¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2007-5840+0+DOC+XML+V0//EN&language=PL>

²²² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2007-6041&language=PL>

²²³ http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=319&news_id=3266&layout=1&page=text

²²⁴

http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/poland/registered_notifications/pl20080794&vm=detailed&sb=Title

²²⁵ http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/poland/registered_notifications/pl20080794/pl-2008-0794_date-conf/ PL 1.0 &a=d

5.2.2.3 *Podejście innych Państw Członkowskich*

Trudno daleko idące wnioski co do prawnej dopuszczalności separacji w świetle prawa wspólnotowego wywodzić z podejścia regulatorów w krajach, w których wprowadzono dobrowolną separację lub co najmniej podjęto decyzję o jej wprowadzeniu. W Wielkiej Brytanii Ofcom, po dokonaniu analizy regulacji prawnych w zakresie swoich kompetencji, uznał - tak interpretują to autorzy analizy - że w danym stanie prawnym nie istnieją mechanizmy, które umożliwiałyby Ofcom dokonanie podziału BT. Rozwiązaniem, którego zastosowanie angielski regulator brał pod uwagę, było wykorzystanie przepisów z dziedziny prawa konkurencji (na podstawie angielskiego *Enterprise Act 2002*) i to przez organ inny, niż krajowy organ regulacyjny w rozumieniu art. 3 Dyrektywy ramowej - a mianowicie przez Komisję ds. Ochrony Konkurencji (ang. *Competition Commission*). W ocenie autorów świadczy to o tym, iż Ofcom uznał, że nie jest władny dokonać podziału OZ na podstawie przepisów stanowiących transpozycję Telekomunikacyjnych Ram Regulacyjnych z 2002 r. Trudno bowiem zakładać, żeby Ofcom będąc przekonany, iż przysługuje mu taka kompetencja na podstawie przepisów dotyczących regulacji rynku telekomunikacyjnego, szukał podstawy prawnej w przepisach z zakresu prawa konkurencji. Brak tej kompetencji nie wynikał przy tym z nieprawidłowej bądź niekompletnej transpozycji Telekomunikacyjnych Ram Regulacyjnych z 2002 r., o czym świadczyć mogą oficjalne dokumenty Komisji Europejskiej w zakresie tzw. procedury naruszeń²²⁶.

Z kolei Włochy i Szwecja podjęły - pod rządami Telekomunikacyjnych Ram Regulacyjnych z 2002 r. w ich obecnym brzmieniu - działania legislacyjne w kierunku umożliwienia organom regulacyjnym efektywnego nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej. Kraje te uznały zatem, iż te rozwiązania są zgodne z Telekomunikacyjnymi Ramami Regulacyjnymi z 2002 r., do których implementacji jako Państwa Członkowskie są zobowiązane. We Włoszech tamtejszy krajowy organ regulacyjny AGCOM w celu przeprowadzenia rozdziału funkcjonalnego krajowego OZ zdecydował o konieczności przeforsowania takich zmian legislacyjnych, które *explicite* umożliwiałyby zastosowanie omawianego środka zaradczego. Wartym zaznaczenia jest, że prace nad zmianami we włoskim prawodawstwie toczyły się dwutorowo, tj. z jednej strony miały umożliwić AGCOM nałożenie obowiązku podziału operatora dominującego (podział obligatoryjny), z drugiej zaś strony dopuszczając możliwość współpracy dzielonego podmiotu z Regulatorem poprzez zatwierdzanie dobrowolnie podjętych zobowiązań będących wynikiem negocjacji (podział dobrowolny). Nowelizacja włoskiej ustawy o komunikacji elektronicznej polegająca na wyposażeniu AGCOM w kompetencję nakazania podziału na podstawie przesłanek określonych w cytowanym powyżej art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie nie weszła jednak w życie, co jest wynikiem braku akceptacji tych zmian przez włoski Senat.

²²⁶ *Electronic Communications - 2002 Regulatory Framework Infringement procedures opened for incorrect implementation*, stan na dzień 16 października 2008 r., str. 16. Dokument w angielskiej wersji językowej dostępny pod:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/infringements/inonconform_2008.pdf ;

oraz

Electronic Communications - 2002 Regulatory Framework Infringement procedures opened for non-communication of transposition measures, str. 3. Dokument w angielskiej wersji językowej dostępny pod:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/infringements/inf_noncom_october2007.pdf .

Szwedzki regulator PTS w dokumencie „*Improved broadband competition through functional separation*”²²⁷ dokonał obszernej analizy tak unijnych, jak i krajowych regulacji prawnych w zakresie dopuszczalności zastosowania separacji funkcjonalnej (patrz – w szczególności – sekcje 4.1 i 7.2.2. ww. dokumentu). Oceniając zapisy właściwych dyrektyw PTS wyraził opinię, że w ramach obecnie obowiązujących Telekomunikacyjnych Ram Regulacyjnych z 2002 r. nie jest możliwe zastosowanie separacji strukturalnej, jednakże możliwe jest nałożenie przez regulatora obowiązku separacji funkcjonalnej jako zobowiązania charakterystycznego dla danego sektora (ang. *sector-specific obligation*), przy założeniu, że obecnie istniejące obowiązki nie rozwiązują zaobserwowanych problemów oraz że separacja funkcjonalna jest środkiem proporcjonalnym („*Improved broadband competition through functional separation*”, sekcja 7.2.2., ostatni akapit w podpunkcie *EC Directives*).

Działania legislacyjne we Włoszech i Szwecji nie zostały dotychczas uznane za sprzeczne z zasadami określonymi w Telekomunikacyjnych Ramach Regulacyjnych z 2002 r. Co więcej, z przywołanej wcześniej odpowiedzi Komisarz Viviane Reding z dnia 15 stycznia 2008 r. na pisemne pytania, posłów Parlamentu Europejskiego Gianniego de Michelisa i Mario Mauro związane z pracami legislacyjnymi we Włoszech wynika, że co do zasady SF jest dopuszczalna już teraz.

5.2.2.4 **Projekt Dyrektywy Nowelizującej jako źródło interpretacji obecnego stanu prawnego**

Nie rozwiewają wątpliwości zamieszczone w punkcie 3 i 5 uzasadnienia Wniosku Komisji w sprawie zmiany Telekomunikacyjnych Ram Regulacyjnych z 2002 r. sformułowania: „*W odniesieniu do dyrektywy o dostępie, główną zmianą jest wprowadzenie rozdziału funkcjonalnego [podkr. autorów] jako środka naprawczego, który może być nakładany przez krajowe organy regulacyjne, pod warunkiem zatwierdzenia przez Komisję, która musi w tym celu zasięgać rady nowego Urzędu.*” oraz „*W art. 13a: zmiana umożliwia [podkr. autorów] krajowym organom regulacyjnym nakazywanie rozdziału funkcjonalnego i określa odpowiednie okoliczności, w szczególności ustalenia dotyczące zarządzania.*”. Użycie w pierwszym z cytowanych fragmentów wyrazów „*wprowadzenie rozdziału funkcjonalnego*” oraz w drugim wyrazów „*umożliwia*” może sugerować, że dotychczas krajowe organy regulacyjne takim środkiem naprawczym nie dysponują. Do podobnego wniosku mogą prowadzić sformułowania zamieszczone w dokumencie uzupełniającym Wniosek Komisji – „*Streszczenie oceny skutków*”²²⁸: „*Jednakże Komisja uważa za niezbędne przyznanie [podkr. autorów] krajowym organom regulacyjnym uprawnień do zarządzania w wyjątkowych sytuacjach funkcjonalnego rozdziału celem zniesienia utrzymującej się dyskryminacji, której nie zapobiegają istniejące środki naprawcze ukierunkowane na zachowanie.*” (s. 4) oraz „*Funkcjonalny rozdział jako nowy środek naprawczy [podkr. autorów] stosowany w wyjątkowych przypadkach mógłby wzmocnić konkurencję w sytuacjach, w których utrzymują się problemy związane z konkurencją i „wąskie gardła”, a inne środki naprawcze są nieskuteczne w zapewnieniu niedyskryminacji.*” (s. 7). Z drugiej jednak strony motyw (43) preambuły projektu Dyrektywy Nowelizującej w brzmieniu zaproponowanym we Wniosku Komisji rozpoczyna się od słów „*Celem rozdziału funkcjonalnego (...) jest zapewnienie (...)*”, nie zaś od słów „*Celem wprowadzenia możliwości rozdziału funkcjonalnego (...) jest zapewnienie (...)*”. Z brzmienia tego motywu nie wynika

²²⁷ http://www.pts.se/upload/Rapporter/Tele/2007/EN/Improved_broadband_competition_through_functional_separati_on_2007_18.pdf

²²⁸ Dokument roboczy służb Komisji, Bruksela, dnia 13.11.2007 SEK(2007) 1473, http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/proposals/1473/sec_2007_1473_pl_doctrav.pdf

zatem – w przeciwieństwie do cytowanych wcześniej fragmentów uzasadnienia Wniosku Komisji oraz dokumentu uzupełniającego Wniosek Komisji – aby prawodawca wspólnotowy traktował separację funkcjonalną jako nowy środek regulacyjny. Rzecz jasna treść tego motywu nie przesądza również wyraźnie, iż obecnie przymusowa separacja jest dopuszczalna. Niemniej jednak brak sformułowania wskazującego, że jest to nowy środek regulacyjny pozwala bronić tezy, że separacja funkcjonalna dopuszczalna jest już teraz. Nie bez znaczenia jest przy tym, iż motyw (43) preambuły projektu Dyrektywy Nowelizującej jest jednostką redakcyjną tekstu o największym znaczeniu prawnym spośród wszystkich powyższych sformułowań przytoczonych w niniejszym akapicie. Zamieszczona jest bowiem bezpośrednio w preambule dyrektywy, która zawiera najistotniejsze motywy jej przyjęcia. Dodatkowo dyrektywa odzwierciedla stanowiska wszystkich organów biorących udział w stanowieniu prawa. Uzasadnienie Wniosku Komisji wyraża jedynie stanowisko Komisji, a przy tym – w ocenie autorów – nie koncentruje się na kwestii dopuszczalności zastosowania separacji obecnie. Znaczenie dokumentu roboczego służb Komisji jest jeszcze mniejsze.

5.2.2.5 *Zgoda Komisji w świetle zaawansowanej procedury nowelizacyjnej*

Trudno ocenić, na ile zaawansowana procedura nowelizacji Telekomunikacyjnych Ram Regulacyjnych z 2002 r. (patrz kolejne podrozdziały) zwiększa prawdopodobieństwo, iż przed jej zakończeniem KE nie wyrazi zgody na decyzję Prezesa UKE opartą na akapicie drugim art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie, tj. albo odmówi tej zgody, albo w ogóle nie podejmie decyzji w tej sprawie. Dodanie art. 13a w Dyrektywie o dostępie można potraktować jako mające na celu jednoznaczne określenie przesłanek oraz trybu nakładania obowiązku regulacyjnego, który dotychczas w sposób władczy nie był stosowany. Nie oznacza to jednak, że Komisja do czasu wejścia w życie Dyrektywy Nowelizującej wstrzyma się z orzekaniem w sprawach SF.

5.2.2.6 *Konkluzja*

Uzyskanie zgody KE na zastosowanie separacji funkcjonalnej wobec TP w obecnym stanie prawnym, wyłącznie na podstawie obecnego brzmienia akapitu drugiego art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie, jest możliwe. Zgoda Komisji byłaby jednak rozstrzygnięciem precedensowym, dotychczas bowiem tego rodzaju rozstrzygnięcia nie były wydawane w oparciu o tę podstawę prawną.

5.3 **Prawo Wspólnot Europejskich - projektowane zmiany**

Poniżej prezentujemy proponowane zmiany w Telekomunikacyjnych Ramach Regulacyjnych z 2002 r., które to zmiany dotyczyć mają kompetencji krajowych organów regulacyjnych w zakresie stosowania separacji funkcjonalnej lub strukturalnej. Sposób prezentacji tych zmian jest odzwierciedleniem kolejnych etapów procedury legislacyjnej.

5.3.1 **Propozycja Komisji Europejskiej**

Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 13 listopada 2007 r.²²⁹ przedstawiony Parlamentowi Europejskiemu i Radzie dotyczy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej

²²⁹ Dokument w polskiej wersji językowej dostępny pod: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0697:FIN:PL:DOC>

Dyrektywę ramową, Dyrektywę o dostępie i Dyrektywę o zezwoleniach. W odniesieniu do separacji szczególne znaczenie ma art. 2 ust. 9 Wniosku Komisji, który to przepis zawiera propozycje dwóch nowych artykułów Dyrektywy o dostępie, to jest artykułu 13a („*Rozdział funkcjonalny*”) oraz artykułu 13b („*Dobrowolny podział zintegrowanego wertykalnie przedsiębiorstwa*”). Przepisy te regulują dwa odmienne tryby zastosowania separacji – obligatoryjną separację funkcjonalną (art. 13a), której wprowadzenie jest wynikiem obowiązku regulacyjnego nakładanego przez krajowy organ regulacyjny, oraz dobrowolną separację strukturalną lub funkcjonalną (art. 13b), którą zamierza wprowadzić przedsiębiorca o znaczącej pozycji rynkowej.

5.3.1.1 *Motywy proponowanych zmian*

W uzasadnieniu Wniosku KE wskazuje, że wprowadzenie możliwości dokonania rozdziału funkcjonalnego wspierane było przez Europejską Grupę Regulatorów oraz nowych operatorów²³⁰. Jednocześnie możliwość wprowadzenia separacji (rozdziału) funkcjonalnego jako nowego środka naprawczego stanowi główną z zaproponowanych przez KE zmian w odniesieniu do Dyrektywy o dostępie, przy czym możliwość zastosowania tego środka uzależniona ma być od zatwierdzenia go przez Komisję, współpracującą w tym zakresie – w wersji zaproponowanej przez Komisję – z mającym powstać Europejskim Urzędem ds. Rynku Łączności.

Intencje proponowanych zmian projektodawca unijny zamieścił nie tylko we Wniosku Komisji, ale również w preambule projektu Dyrektywy Nowelizującej. Zgodnie z motywem (43) Wniosku Komisji, celem funkcjonalnego rozdziału operatora zintegrowanego wertykalnie jest „*zapewnienie świadczenia w pełni równoważnych produktów dostępu wszystkim operatorom detalicznym, w tym własnym jednostkom sprzedaży detalicznej zintegrowanego wertykalnie operatora*”. Dodatkowo, w opinii KE, rozdział taki doprowadzić może do „*poprawy konkurencji na szeregu istotnych rynków poprzez istotne ograniczenie zachęt do dyskryminacji i poprzez ułatwienie weryfikacji i egzekwowania przestrzegania zasady niedyskryminacji*”. Zapis ten zdaje się nawiązywać do ograniczonej skuteczności istniejących w Telekomunikacyjnych Ramach Regulacyjnych z 2002 r. mechanizmów prawnych, w szczególności obowiązku niedyskryminacji z art. 10 Dyrektywy o dostępie, który to obowiązek obejmuje również tzw. „*niedyskryminację wewnętrzną*” (art. 10 ust. 2 Dyrektywy o dostępie). W praktyce efektywne stosowanie obecnie obowiązujących przepisów narażało regulatorom istotnych trudności, co w sposób oczywisty miało przełożenie na konkurencyjność rynku oraz w konsekwencji na konsumentów.

Dalsza część omawianego motywu preambuły określa niejako przesłanki stosowania rozdziału funkcjonalnego stanowiąc, że „*W wyjątkowych przypadkach rozdział może być uzasadniony jako środek naprawczy w okolicznościach długotrwałego nieprzestrzegania zasady niedyskryminacji na kilku istotnych rynkach i niewielkich szans lub braku szans na konkurencję w dziedzinie infrastruktury w racjonalnym terminie, po zastosowaniu jednego lub kilku środków naprawczych wcześniej uznawanych za właściwe*”. W świetle powyższego należy zwrócić uwagę na „*ostateczność*” środka, jakim jest separacja funkcjonalna. W przypadku bowiem, gdy z inicjatywą zastosowania rozdziału funkcjonalnego występuje nie OZ a regulator, to jest on zobowiązany do przedstawienia KE m.in. dowodów na brak skuteczności dotychczas

²³⁰ Wniosek Komisji, Uzasadnienie, pkt. 2 („Konsultacje z zainteresowanymi stronami oraz ocena skutków”), str. 4.

stosowanych „tradycyjnych” środków regulacyjnych (tj. środków wymienionych w art. od 9 do 13 Dyrektywy o dostępie) oraz braku rozsądnych perspektyw na poprawę konkurencji w dziedzinie infrastruktury. Projektodawcy dostrzegając potencjalne niebezpieczeństwa związane z zastosowaniem tak daleko idącego narzędzia regulacyjnego wskazują w dalszej części motywu (43) preambuły, iż *„Bardzo istotne znaczenie ma jednak zapewnienie, aby nałożenie takiego obowiązku wiązało się z zachowaniem zachęt dla danego przedsiębiorstwa do inwestowania w swoją sieć, i aby nie wywierało jakiegokolwiek potencjalnego niekorzystnego wpływu na konsumentów.”*. Nałożenie tego obowiązku *„wymaga skoordynowanej analizy różnych istotnych rynków związanych z siecią dostępu, zgodnie z procedurą analizy rynku określoną w art. 16 dyrektywy ramowej.”*. Jednocześnie KE zastrzega, że tak w trakcie wykonywania analizy rynku, jak i określania szczegółów rozdziału funkcjonalnego, krajowe organy regulacyjne powinny przykładać szczególną uwagę do tego, jakie produkty będą zarządzane przez oddzielne jednostki organizacyjne, biorąc przy tym pod uwagę zakres rozwoju sieci i stopień postępu technologicznego, który może wpływać na zastępowalność usług stacjonarnych i bezprzewodowych. Dodatkowo, KE zastrzega sobie prawo do zatwierdzania z góry wszelkich wniosków w sprawie rozdziału funkcjonalnego, co podyktowane jest potrzebą uniknięcia zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym.

Zgodnie z motywem (44) preambuły, *„Wdrożenie rozdziału funkcjonalnego nie powinno uniemożliwiać stosowania odpowiednich mechanizmów koordynacji pomiędzy poszczególnymi, oddzielnymi jednostkami organizacyjnymi w celu zapewnienia ochrony praw nadzoru nad zarządkiem i działalnością gospodarczą przysługujących spółce macierzystej”*.

W związku z możliwością dobrowolnego podziału inicjowanego przez zintegrowanego wertykalnie przedsiębiorcę w motywie (45) preambuły wspomina się o powinnościach krajowych organów regulacyjnych, które mają na celu zachowanie ciągłości i adekwatność obowiązków regulacyjnych w związku z podziałem – krajowy organ regulacyjny *„powinien ocenić wpływ zamierzonej transakcji na wszystkie istniejące obowiązki regulacyjne nałożone na zintegrowanego wertykalnie operatora, aby zapewnić zgodność wszelkich nowych ustaleń z dyrektywą 2002/19/WE (dyrektywą o dostępie) i dyrektywą 2002/22/WE (dyrektywą o usłudze powszechnej). Dany krajowy organ regulacyjny powinien dokonać nowej analizy rynków, na których prowadzi działalność oddzielona jednostka, i powinien odpowiednio nałożyć, utrzymać, zmienić lub wycofać nałożone obowiązki. W tym celu krajowy organ regulacyjny powinien mieć możliwość zażądania informacji od przedsiębiorstwa.”*

5.3.1.2 **Przymusowa separacja funkcjonalna**

Brzmienie zaproponowanego we Wniosku Komisji nowego przepisu dotyczącego rozdziału funkcjonalnego przedstawia się następująco²³¹:

„Artykuł 13a

Rozdział funkcjonalny

1. *Krajowy organ regulacyjny może nałożyć na zintegrowane wertykalnie przedsiębiorstwa, zgodnie z przepisami art. 8, a w szczególności z drugim akapitem art. 8 ust. 3, obowiązek*

²³¹ Wniosek Komisji, art. 2 ust. 9.

umieszczenia działalności związanej z hurtowym zapewnianiem produktów dostępu w niezależnie działającej jednostce organizacyjnej przedsiębiorstwa.

Taka jednostka organizacyjna dostarcza produkty i usługi dostępu wszystkim przedsiębiorstwom, w tym innym jednostkom działającym w ramach swojego przedsiębiorstwa, w takich samych terminach i na tych samych warunkach, w tym dotyczących poziomów cen i usług, przy użyciu tych samych systemów i procesów.

2. *W przypadku zamiaru nałożenia przez krajowy organ regulacyjny obowiązku rozdziału funkcjonalnego, organ ten składa do Komisji wnioszek obejmujący:*
 - a) *dowody wskazujące na to, że nałożenie odpowiednich obowiązków spośród obowiązków wskazanych w art. 9-13 w celu zapewnienia skutecznej konkurencji po dokonaniu skoordynowanej analizy odnośnych rynków zgodnie z procedurą analizy rynków określoną w art. 16 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej) nie odniosło skutku i nie odniesie trwałego skutku w postaci zapewnienia skutecznej konkurencji oraz że istnieją ważne i utrzymujące się problemy z konkurencją/zakłócenia rynku zidentyfikowane na szeregu z tych rynków produktów*
 - b) *analizę oczekiwanego wpływu na organ regulacyjny, na przedsiębiorstwo i na jego zachęty do inwestowania w sieć, jak i na innych zainteresowanych, w tym w szczególności oczekiwanego wpływu na konkurencję w dziedzinie infrastruktury i jakichkolwiek potencjalnych skutków dla konsumentów*
 - c) *projekt proponowanego środka.*
3. *Projektowany środek musi obejmować następujące elementy:*
 - a) *dokładny charakter i poziom rozdziału, ze wskazaniem w szczególności statusu prawnego oddzielnej jednostki organizacyjnej;*
 - b) *identyfikację majątku oddzielnej jednostki organizacyjnej i produktów lub usług dostarczanych przez tą jednostkę;*
 - c) *rozwiązania w zakresie zarządzania zapewniające niezależność personelu zatrudnionego przez oddzielną jednostkę organizacyjną i odpowiednią strukturę zachęt;*
 - d) *zasady zapewniające przestrzeganie obowiązków;*
 - e) *zasady zapewniające przejrzystość procedur operacyjnych, w szczególności w odniesieniu do innych zainteresowanych;*
 - f) *program monitorowania zapewniający przestrzeganie wymagań, obejmujący m.in. publikację corocznego sprawozdania.*
4. *Po uzyskaniu decyzji Komisji dotyczącej projektowanego środka przyjętego zgodnie z art. 8 ust. 3, krajowy organ regulacyjny przeprowadza skoordynowaną analizę różnych rynków związanych z siecią dostępu zgodnie z procedurą określoną w art. 16 dyrektywy*

2002/21/WE (dyrektywy ramowej). Na podstawie swojej oceny krajowy organ regulacyjny nakłada, utrzymuje, zmienia lub cofa obowiązki, zgodnie z art. 6 i 7 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej).

5. Przedsiębiorstwo, któremu nakazano rozdział funkcjonalny, może podlegać każdemu z obowiązków określonych w art. 9–13 na każdym z rynków, na którym uznano, że ma ono znaczącą pozycję rynkową zgodnie z art. 16 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej) lub każdemu innemu obowiązkowi zatwierdzonemu przez Komisję zgodnie z art. 8 ust. 3.

W akapicie drugim art. 13a ust. 1 podkreślono zasadę równego traktowania, polegającą na dostarczaniu produktów i usług dostępu wszystkim podmiotom – w tym innym jednostkom działającym w ramach tego samego przedsiębiorstwa co JW – w „takich samych terminach i na tych samych warunkach, w tym dotyczących poziomów cen i usług, przy użyciu tych samych systemów i procesów”.

Wskazano również wymogi, jakie powinien spełniać wniosek przedkładany Komisji (art. 13a ust. 2) oraz projektowany środek regulacyjny (art. 13a ust. 3). Wniosek powinien zawierać rozbudowane uzasadnienie zawierające dowody na nieskuteczność stosowania „tradycyjnych” obowiązków regulacyjnych, tj. obowiązków opisanych w art. od 9 do 13 Dyrektywy o dostępie, jak również istnienie ważnych i utrzymujących się problemów z konkurencją (zakłóceń rynku). Wniosek powinien obejmować również wszechstronną analizę wpływu proponowanego rozdziału „na organ regulacyjny, na przedsiębiorstwo i na jego zachęty do inwestowania w sieć, jak i na innych zainteresowanych, w tym w szczególności oczekiwanego wpływu na konkurencję w dziedzinie infrastruktury i jakichkolwiek potencjalnych skutków dla konsumentów”. Wymagania dotyczące wniosku i projektowanej decyzji swoim zakresem i szczegółowością wykraczają poza wymogi związane z notyfikowaniem projektów decyzji zawierających inne środki regulacyjne.

W następstwie wydania przez KE decyzji aprobującej zastosowanie separacji funkcjonalnej (przy zastosowaniu procedury z art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie – z zastrzeżeniem zmian, jakie w odniesieniu do tego przepisu przewiduje Wniosek Komisji), krajowy organ regulacyjny obowiązany jest przeprowadzić skoordynowaną analizę różnych rynków związanych z siecią dostępu zgodnie z ogólną procedurą analizy rynku, przewidzianą w art. 16 Dyrektywy ramowej (z uwzględnieniem zmian, jakie w zakresie ww. przepisu przewiduje Wniosek Komisji). Wynikiem tak przeprowadzonej analizy będzie nałożenie, utrzymanie, zmiana lub wycofanie obowiązków regulacyjnych, zgodnie z postanowieniami art. 6 i 7 dyrektywy ramowej (postępowania konsultacyjne i konsolidacyjne). W celu uniknięcia wątpliwości proponowany przez Komisję art. 13a ust. 5 w sposób jednoznaczny przesądza, że przedsiębiorstwo, któremu nakazano rozdział funkcjonalny, może podlegać każdemu z obowiązków określonych w art. 9–13 Dyrektywy o dostępie na każdym z rynków, na którym uznano, że ma ono znaczącą pozycję rynkową zgodnie z art. 16 Dyrektywy ramowej lub każdemu innemu obowiązkowi zatwierdzonemu przez Komisję zgodnie z art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie.

W związku z zamieszczeniem w art. 13a ust. 3 lit. a sformułowania „ze wskazaniem w szczególności statusu prawnego oddzielnej jednostki organizacyjnej” nasuwa się wątpliwość, czy intencją wnioskodawcy nie było objęcie pojęciem „niezależnie działającej jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa” również spółki zależnej od OZ. Przeciwno takiej interpretacji przemawiałyby użycie w art. 13 ust. 1 pojęcia „oddzielna osoba prawna”, z czego wynika, iż

projektodawca rozróżnia odrębną jednostkę organizacyjną (lub biznesową, jak to jest w wersji angielskiej) od odrębnej osoby prawnej. Nie można jednak do końca wykluczyć, że wyraźnie o osobie prawnej w art. 13b ust. 1 mowa jest tylko dlatego, że pojawia się tam dodatkowy element w postaci „innego właściciela”, natomiast osoba prawna, która nie ma „innego właściciela”, mieści się w pojęciu jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa (ang. *separate business entity*). Interpretacja tego rodzaju wydaje się autorom opracowania mało prawdopodobna, niemniej wykluczyć jej nie można. Dopuszczalność takiej interpretacji w istotny sposób ułatwiłaby przeprowadzenie separacji funkcjonalnej. Nie bez znaczenia jest również, iż w Rezolucji Parlamentu wyrazy „ze wskazaniem w szczególności statusu prawnego oddzielnej jednostki organizacyjnej” zostały usunięte (patrz podrozdział 5.3.2.1).

5.3.1.3 **Dobrowolna separacja**

Propozycja Komisji co do przepisu dotyczącego dobrowolnego podziału otrzymała następujące brzmienie²³²:

Artykuł 13b

Dobrowolny podział zintegrowanego wertykalnie przedsiębiorstwa

- 1. Przedsiębiorstwa, które uznano za posiadające znaczącą pozycję na jednym lub kilku odnośnych rynkach zgodnie z art. 16 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej), informują z wyprzedzeniem krajowy organ regulacyjny o zamiarze przeniesienia środków majątkowych lokalnej sieci dostępu albo ich znacznej części na oddzielną osobę prawną mającą innego właściciela albo o zamiarze ustanowienia oddzielnej jednostki organizacyjnej w celu dostarczania wszystkim usługodawcom detalicznym, w tym własnym jednostkom sprzedaży detalicznej, w pełni równoważnych produktów dostępu.*
- 2. Krajowy organ regulacyjny ocenia wpływ zamierzonej transakcji na istniejące obowiązki regulacyjne na podstawie dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej).*

W tym celu krajowy organ regulacyjny przeprowadza skoordynowaną analizę różnych rynków związanych z siecią dostępu zgodnie z procedurą określoną w art. 16 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej).

Na podstawie swojej oceny krajowy organ regulacyjny nakłada, utrzymuje, zmienia lub cofa obowiązki zgodnie z art. 6 i 7 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej).
- 3. Prawnie lub operacyjnie rozdzielona jednostka organizacyjna może podlegać każdemu z obowiązków określonych w art. 9–13 na każdym z rynków, na którym uznano ją za posiadającą znaczącą pozycję rynkową zgodnie z art. 16 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej) lub każdemu innemu obowiązkowi zatwierdzonemu przez Komisję zgodnie z art. 8 ust. 3.”.*

W odniesieniu do możliwości dobrowolnego podziału przedsiębiorstwa wertykalnie zintegrowanego (art. 13b) należy zaznaczyć, że Wniosek Komisji przewiduje możliwość

²³² Wniosek Komisji, art. 2 ust. 9.

zastosowania rozdziału funkcjonalnego (na co wskazują słowa „*oddzielna jednostka organizacyjna*” – art. 13b ust. 1 oraz „*operacyjnie rozdzielona jednostka organizacyjna*” – art. 13b ust. 3), strukturalnego (na co wskazują słowa „*Prawnie [...] rozdzielona jednostka organizacyjna*” – art. 13b ust. 3), jak i separacji własnościowej (co wynika ze słów „*oddzielna osoba prawna mająca innego właściciela*” – art. 13b ust. 1). Przyjąć raczej należy – pamiętając mimo wszystko o niejasności interpretacyjnej opisanej w ostatnim akapicie wcześniejszego podrozdziału – że możliwość zastosowania separacji strukturalnej, w tym separacji własnościowej, stanowi wariant możliwy do zastosowania wyłącznie w trybie dobrowolnym – z inicjatywy podmiotu dzielonego. Obowiązek informowania organu regulacyjnego o takim zamiarze spoczywać ma tylko na tych przedsiębiorstwach, które wyznaczone zostały jako posiadające znaczącą pozycję rynkową na jednym lub kilku rynkach właściwych, po przeprowadzeniu procedury analizy rynku zgodnie z art. 16 Dyrektywy ramowej. Po otrzymaniu notyfikacji od planującego dokonania podziału podmiotu krajowy organ regulacyjny dokonuje oceny wpływu zamierzonej transakcji na istniejące obowiązki regulacyjne na podstawie Dyrektywy ramowej. Ocena taka winna być oparta na „*skoordynowanej analizie różnych rynków związanych z siecią dostępu*” (analiza na podstawie art. 16 Dyrektywy ramowej). W efekcie przeprowadzonej analizy krajowy organ regulacyjny nakłada, utrzymuje, zmienia lub cofa obowiązki regulacyjne. Analogicznie do sytuacji określonej w art. 13a ust. 5, w celu uniknięcia wątpliwości Wnioski Komisji w proponowanym artykule 13b ust. 3 w sposób jednoznaczny określa, że prawnie lub operacyjnie rozdzielona jednostka organizacyjna może podlegać każdemu z obowiązków określonych w art. 9–13 Dyrektywy o dostępie na każdym z rynków, na którym uznano, że ma ono znaczącą pozycję rynkową zgodnie z art. 16 Dyrektywy ramowej lub każdemu innemu obowiązkowi zatwierdzonemu przez Komisję zgodnie z art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie.

5.3.1.4 **Zmiana procedury konsultacyjnej przy nakładaniu obowiązków regulacyjnych**

Wprowadzenie ewentualnego obowiązku separacji funkcjonalnej podlegać ma postępowaniu konsultacyjnemu oraz konsolidacyjnemu (art. 6 i 7 Dyrektywy ramowej). W związku z tym na uwagę zasługuje fakt, że – zgodnie z Wnioskiem Komisji – nastąpić ma odejście od obecnie stosowanej zasady równoczesności prowadzenia tych postępowań. Procedura konsultacyjna ma być przeprowadzona przed procedurą konsolidacyjną. Zmiana taka ma na celu uwzględnienie w konsultacjach wspólnotowych poglądów zainteresowanych stron wyrażonych w konsultacjach krajowych oraz uniknięcie konieczności przeprowadzenia drugich konsultacji wspólnotowych w przypadku zmian planowanego środka wynikających z konsultacji krajowych²³³.

We Wniosku Komisji zaproponowano również modyfikację art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie. Zgodnie z omawianą propozycją nowelizacji, działając na podstawie art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie Komisja Europejska postępować będzie tak jak dotychczas, z tym że podejmując decyzję odnośnie zezwolenia albo zabronienia krajowym władzom regulacyjnym podjęcia środków innych niż opisane w art. od 9 do 13 Dyrektywy o dostępie (a więc także środka z art. 13a), Komisja miałaby uwzględniać przede wszystkim opinię Europejskiego Urzędu ds. Rynku Łączności Elektronicznej, przekazaną zgodnie z odpowiednim rozporządzeniem²³⁴.

²³³ Wniosek Komisji, motyw (9) preambuły.

²³⁴ Wniosek Komisji, art. 2 ust. 6.

5.3.2 Stanowisko Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski w swej rezolucji z 24 września 2008 r. (Rezolucja Parlamentu)²³⁵ zgłosił szereg poprawek do Wniosku Komisji. Należy zaznaczyć, że poprawki Parlamentu Europejskiego odnoszą się – w zakresie separacji – wyłącznie do separacji obligatoryjnej, tj. wynikającej z art. 13a. Parlament Europejski nie zgłosił żadnych poprawek do art. 13b, dotyczącego podziału dobrowolnego.

5.3.2.1 Zmiany dotyczące przymusowej separacji funkcjonalnej

Poniżej przedstawiono najważniejsze z poprawek dotyczących rozdziału funkcjonalnego (tj. art. 13a Wniosku Komisji zmienionego Poprawką 103 Rezolucji Parlamentu). W celu bardziej przejrzystego ich przedstawienia wprowadzone przez Parlament zmiany zostały wyróżnione pogrubioną czcionką. Zaznaczone zmiany – z wyjątkiem ust. 3 lit. a – nie obejmują fragmentów proponowanych we Wniosku Komisji a usuniętych w Rezolucji Parlamentu, jednakże te pominięte fragmenty tekstu z Wniosku Komisji nie mają znaczenia dla meritum.

„Artykuł 13a – Rozdział funkcjonalny.

1 *Krajowy organ regulacyjny może, w ramach nadzwyczajnego środka regulacyjnego, nałożyć, jako środek nadzwyczajny, na zintegrowane wertykalnie przedsiębiorstwa, zgodnie z przepisami art. 8, a w szczególności z drugim akapitem art. 8 ust. 3, obowiązek umieszczenia działalności związanej z hurtowym zapewnianiem **stałych** produktów dostępu w niezależnie działającej jednostce organizacyjnej przedsiębiorstwa.*

Taka jednostka organizacyjna dostarcza produkty i usługi dostępu wszystkim przedsiębiorstwom, w tym innym jednostkom działającym w ramach swojego przedsiębiorstwa, w takich samych terminach i na tych samych warunkach, w tym dotyczących poziomów cen i usług, przy użyciu tych samych systemów i procesów.

2 *W przypadku zamiaru nałożenia przez krajowy organ regulacyjny obowiązku rozdziału funkcjonalnego, organ ten składa do Komisji wniosek obejmujący:*

a) *dowody wskazujące na to, że nałożenie i wykonanie w rozsądnych ramach czasowych odpowiednich obowiązków spośród obowiązków wskazanych w art. 9-13, przy należywym uwzględnieniu **najlepszych rozwiązań regulacyjnych**, w celu zapewnienia skutecznej konkurencji po dokonaniu skoordynowanej analizy odnośnych rynków zgodnie z procedurą analizy rynków określoną w art. 16 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej) nie odniosło skutku i nie odniesie trwałego skutku w postaci zapewnienia skutecznej konkurencji oraz że istnieją ważne i utrzymujące się problemy z konkurencją i zakłócenia rynku zidentyfikowane na szeregu **analizowanych hurtowych** rynków produktów;*

ab) *dowody na to, że w rozsądnym terminie istnieją niewielkie szanse lub nie ma żadnych szans na konkurencję w dziedzinie infrastruktury;*

²³⁵ Dokument w polskiej wersji językowej dostępny pod: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0449+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL>

- b) analizę oczekiwanego wpływu na organ regulacyjny, na przedsiębiorstwo, a w szczególności na jego pracowników, i na jego zachęty do inwestowania w sieć, jak i na innych zainteresowanych, w tym w szczególności analizę oczekiwanego wpływu na konkurencję w dziedzinie infrastruktury i jakichkolwiek potencjalnych skutków dla konsumentów;
- ba) analizę powodów uzasadniających twierdzenie, że to zobowiązanie byłoby najskuteczniejszym sposobem wzmocnienia środków naprawczych mających na celu rozwiązanie zidentyfikowanych problemów lub braków na rynku;
- 3 **Krajowy organ regulacyjny zawiera w swoim wniosku projekt proponowanego środka, który musi obejmować następujące elementy:**
- a) dokładny charakter i poziom rozdziału; [w stosunku do propozycji Komisji zrezygnowano ze sformułowania: „ze wskazaniem w szczególności statusu prawnego oddzielnej jednostki organizacyjnej” – przyp. autorów]
 - b) identyfikację majątku oddzielnej jednostki organizacyjnej i produktów lub usług dostarczanych przez tą jednostkę;
 - c) rozwiązania w zakresie zarządzania zapewniające niezależność personelu zatrudnionego przez oddzielną jednostkę organizacyjną i odpowiednią strukturę zachęt;
 - d) zasady zapewniające przestrzeganie obowiązków;
 - e) zasady zapewniające przejrzystość procedur operacyjnych, w szczególności w odniesieniu do innych zainteresowanych;
 - f) program monitorowania zapewniający przestrzeganie wymagań, obejmujący m.in. publikację corocznego sprawozdania.”

Analiza poprawek wprowadzonych Rezolucją Parlamentu pozwala na stwierdzenie, że konstrukcja tego narzędzia regulacyjnego nie została radykalnie zmieniona, jednakże zaproponowane przez Parlament zmiany zaostrzają kryteria jego zastosowania.

W ustępie 1 art. 13a dodatkowo podkreślony został „nadzwyczajny” charakter separacji funkcjonalnej. Wskazano również na „stały” charakter produktów hurtowych przenoszonych do JW.

Dowody, jakie krajowe organy regulacyjne muszą przedstawić Komisji Europejskiej we wniosku, zostały poszerzone o konieczność udokumentowania, że nie tylko nałożenie, ale także wykonanie w rozsądnych ramach czasowych obowiązków regulacyjnych z art. 9 do 13 Dyrektywy o dostępie i to przy „należytych uwzględnieniu najlepszych rozwiązań regulacyjnych” nie odniosło i nie odniesie trwałych skutków w postaci zapewnienia skutecznej konkurencji. Kryterium „należyte uwzględnienie najlepszych rozwiązań regulacyjnych” ma charakter w istotnym stopniu oceny (art. 13a ust. 2 lit. a). Dodatkowo, Rezolucja Parlamentu wprowadza wymóg przedstawienia dowodów na to, że w rozsądnym terminie istnieją niewielkie szanse lub nie ma żadnych szans na konkurencję w dziedzinie infrastruktury (art. 13a ust. 2 lit. ab). Dalsze zmiany zobowiązują regulatora do szczególnego uwzględnienia w analizie skutków wpływu podziału funkcjonalnego pracowników dzielonego przedsiębiorstwa (art. 13a ust. 2 lit. b) oraz analizę powodów uzasadniających twierdzenie, że to zobowiązanie byłoby najskuteczniejszym sposobem wzmocnienia środków naprawczych mających na celu rozwiązanie zidentyfikowanych problemów lub braków na rynku (art. 13a ust. 2 lit. ba).

W odniesieniu do ustępu 3 art. 13a, zmiana zawarta w Rezolucji Parlamentu przewiduje zdjęcie z Regulatora obowiązku przedstawienia statusu prawnego oddzielnej jednostki organizacyjnej (art. 13a ust. 3 pkt a *in fine* Wniosku Komisji). Można to odczytywać również jako wyeliminowanie takiej interpretacji art. 13a, która pozwala w pojęciu niezależnie działającej jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa (ang. *separate business entity*) upatrywać również odrębnej osoby prawnej zależnej od OZ (patrz ostatni akapit podrozdziału 5.3.1.2).

W Rezolucji Parlamentu znacznie skrócono motyw (43) preambuły Dyrektywy Nowelizującej²³⁶. Część elementów usuniętych z tego motywu przeniesiona została do art. 13a.

5.3.2.2 **Zmiana procedury nakładania obowiązków regulacyjnych**

Parlament Europejski nie podzielił zapatrywania Komisji co do potrzeby utworzenia Europejskiego Urzędu ds. Rynku Łączności Elektronicznej, zaproponował natomiast utworzenie Organu Europejskich Regulatorów w Telekomunikacji (BERT)²³⁷. Dla projektu Dyrektywy Nowelizującej naturalną konsekwencją tego rozwiązania będzie usunięcie Europejskiego Urzędu ds. Rynku Łączności Elektronicznej oraz wprowadzenie odwołań do BERT. W Rezolucji Parlamentu zaproponowano dodanie nowego art. 7a do Dyrektywy ramowej dotyczącego procedury nakładania obowiązków regulacyjnych w brzmieniu:

"Artykuł -7a

Procedura dotycząca spójnego stosowania środków naprawczych

- 1. W przypadku, gdy krajowy organ regulacyjny zamierza przyjąć środek w celu nałożenia, zmiany lub wycofania obowiązku operatora na podstawie art. 16 w związku z art. 5 i art. od 9 do 13 a dyrektywy 2002/19/WE (dyrektywa o dostępie) i art. 17 dyrektywy 2002/22/WE (dyrektywa o usłudze powszechnej), Komisja i krajowe władze regulacyjne w innych państwach członkowskich w terminie jednego miesiąca od zgłoszenia projektowanego środka przedstawiają właściwemu krajowemu organowi regulacyjnemu uwagi.*
- 2. Jeśli projektowany środek dotyczy nałożenia, zmiany lub wycofania obowiązku innego niż obowiązki przewidziane w art. 13a dyrektywy 2002/19/WE (dyrektywa o dostępie), Komisja może w tym samym terminie zgłosić właściwemu krajowemu organowi regulacyjnemu i BERT powody, dla których uważa, że projektowany środek stworzyłoby ograniczenie dla jednolitego rynku, lub dla których żywi poważne wątpliwości co do jego zgodności z prawem wspólnotowym. W takim przypadku projektowany środek nie jest przyjmowany w kolejnych dwóch miesiącach następujących po zgłoszeniu dokonanych przez Komisję. W przypadku braku takiego zgłoszenia właściwy krajowy organ regulacyjny może przyjąć projektowany środek, uwzględniając w jak największym stopniu wszelkie uwagi Komisji lub każdego innego krajowego organu regulacyjnego.*

²³⁶ Rezolucja Parlamentu, Poprawka 31.

²³⁷ Konieczność ustanowienia BERT przedstawiona została w Rezolucji legislacyjnej Parlamentu Europejskiego z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Urząd ds. Rynku Łączności Elektronicznej (COM(2007)0699 – C6-0428/2007 – 2007/0249(COD)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0450+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL>. Cel ustanowienia BERT przedstawiony został w Poprawce 7 ww. rezolucji, w brzmieniu: „Organ Europejskich Regulatorów Telekomunikacji (BERT) należy ustanowić w celu osiągnięcia koordynacji między krajowymi organami regulacyjnymi państw członkowskich bez ujednoczania istniejących koncepcji regulacyjnych w stopniu, który osłabiłby konkurencję w zakresie uregulowań prawnych.”.

3. *W terminie dwóch miesięcy, o którym mowa w ust. 2, Komisja, BERT i właściwy krajowy organ regulacyjny ściśle współpracują w celu określenia najwłaściwszego i najskuteczniejszego środka w świetle celów ustanowionych w art. 8, biorąc jednocześnie pod uwagę opinie uczestników rynku i konieczność zapewnienia rozwoju spójnej praktyki regulacyjnej.*

W tym samym dwumiesięcznym terminie BERT, podejmując decyzję bezwzględną większością głosów, przyjmuje opinię potwierdzającą stosowność i skuteczność projektowanego środka lub wskazującą, że projektowany środek powinien być zmieniony, i przedstawiającą określone propozycje realizacji tego celu. Opinia ta jest uzasadniana i podawana do publicznej wiadomości.

W przypadku, gdy BERT potwierdza stosowność i skuteczność projektowanego środka, właściwy krajowy organ regulacyjny może przyjąć projektowany środek, uwzględniając w jak największym stopniu wszelkie uwagi Komisji i BERT. Krajowy organ regulacyjny podaje do publicznej wiadomości sposób, w jaki uwzględnił te uwagi.

W przypadku, gdy BERT wskazał, że projektowany środek powinien być zmieniony, Komisja może, biorąc przede wszystkim pod uwagę opinię BERT, podjąć decyzję, w której żąda od właściwego krajowego organu regulacyjnego zmiany projektowanego środka i przedstawia powody i szczegółowe propozycje realizacji tego celu.
4. *Jeśli projektowany środek dotyczy nałożenia, zmiany lub wycofania obowiązku ustanowionego w art. 13a dyrektywy 2002/19/WE (dyrektywa o dostępie), projektowany środek nie jest przyjmowany przez kolejne dwa miesiące po upływie terminu jednego miesiąca określonego w ust. 1.*

W terminie dwóch miesięcy, o którym mowa w akapicie pierwszym, Komisja, BERT oraz właściwy krajowy organ regulacyjny ściśle współpracują w celu ustalenia, czy przedstawiony projekt środka jest zgodny z art. 13a dyrektywy 2002/19/WE (dyrektywa o dostępie), oraz w szczególności czy jest to środek najbardziej stosowny i skuteczny. W tym celu należy odpowiednio uwzględnić opinie uczestników rynku oraz potrzebę zapewnienia rozwoju jednolitej praktyki regulacyjnej. Na uzasadnione żądanie BERT lub Komisji okres dwumiesięczny zostaje przedłużony na dalsze dwa miesiące.

W terminie nieprzekraczającym okresu ustanowionego w akapicie drugim, BERT, podejmując decyzję bezwzględną większością głosów, wydaje uzasadnioną opinię potwierdzającą stosowność i skuteczność projektowanego środka lub wskazującą, że projektowany środek nie powinien być przyjęty. Ta opinia jest uzasadniana i podawana do wiadomości publicznej.

Tylko w przypadku, gdy Komisja i BERT potwierdzą stosowność i skuteczność projektowanego środka, właściwy krajowy organ regulacyjny może przyjąć projektowany środek, biorąc pod uwagę przede wszystkim wszelkie uwagi Komisji i BERT. Krajowy organ regulacyjny podaje do publicznej wiadomości sposób, w jaki uwzględnił te uwagi.
5. *W terminie trzech miesięcy od przyjęcia przez Komisję, zgodnie z ust. 3 akapit czwarty, uzasadnionej decyzji żądającej od krajowego organu regulacyjnego zmiany projektowanego środka, krajowy organ regulacyjny zmienia lub wycofuje projektowany środek. Jeżeli projektowany środek zostanie zmieniony, krajowy organ regulacyjny przystępuje do konsultacji publicznych zgodnie z procedurą konsultacji i przejrzystości, o których mowa w art. 6, i ponownie zgłasza zmieniony projektowany środek Komisji zgodnie z przepisami ust. 7.*
6. *Krajowy organ regulacyjny może wycofać proponowany projekt danego środka w dowolnym momencie procedury.*

Jeżeli powyższa propozycja Parlamentu zostanie przyjęta, procedura nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej będzie następująca. Krajowy organ regulacyjny informował będzie o zamiarze przyjęcia tego środka Komisję i krajowe władze regulacyjne w innych państwach członkowskich, które w terminie jednego miesiąca od zgłoszenia przedstawią właściwemu krajowemu organowi regulacyjnemu uwagi. Przez kolejne dwa miesiące projektowany środek nie jest przyjmowany. W terminie tych dwóch miesięcy Komisja, BERT oraz właściwy krajowy organ regulacyjny ściśle współpracują w celu ustalenia, czy przedstawiony projekt środka jest zgodny z art. 13a Dyrektywy o dostępie oraz w szczególności, czy jest to środek najbardziej stosowny i skuteczny, uwzględniając opinie uczestników rynku oraz potrzebę zapewnienia rozwoju jednolitej praktyki regulacyjnej. Na uzasadnione żądanie BERT lub Komisji okres dwumiesięczny zostanie przedłużony na dalsze dwa miesiące. W terminie ustalonym na powyższą współpracę (standardowym lub wydłużonym) BERT bezwzględną większością głosów wydaje uzasadnioną opinię potwierdzającą stosowność i skuteczność projektowanego środka lub wskazującą, że projektowany środek nie powinien być przyjęty. Tylko w przypadku, gdy Komisja i BERT potwierdzą stosowność i skuteczność projektowanego środka, właściwy krajowy organ regulacyjny może przyjąć projektowany środek.

5.3.3 Dalszy przebieg procesu legislacyjnego

Brzmienie projektu Dyrektywy Nowelizującej przyjęte w Rezolucji Parlamentu może jeszcze ulec zmianie. Procedura legislacyjna, przewidziana w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE)²³⁸ przewiduje bowiem zaangażowanie także innych organów Wspólnoty, których decyzje wpływają mogą na ostateczną treść dokumentu.

Wniosek Komisji przedstawiony został Parlamentowi Europejskiemu i Radzie na podstawie artykułu 95 TWE. Parlament Europejski wprowadził poprawki do Wniosku Komisji (zawarte w omawianej powyżej Rezolucji Parlamentu). Zgodnie z art. 251 TWE Rada może teraz większością kwalifikowaną (obliczaną zgodnie z art. 205 TWE):

- Uchwalić Dyrektywę Nowelizującą, jeżeli przyjmuje wszystkie poprawki zawarte w opinii Parlamentu Europejskiego; albo
- Uchwalić wspólne stanowisko i przekazać je Parlamentowi Europejskiemu, informując jednocześnie Parlament Europejski o powodach, które doprowadziły Radę do uchwalenia wspólnego stanowiska.

W drugim z przedstawionych wyżej przypadków inicjatywa w zakresie dalszego procedowania powraca do Parlamentu Europejskiego. Jeżeli w terminie trzech miesięcy (licząc od przekazania wspólnego stanowiska przez Radę) Parlament Europejski:

- (i) zatwierdzi takie wspólne stanowisko lub nie wypowie się odnośnie takiego wspólnego stanowiska – dany akt uważa się za uchwalony zgodnie z tym wspólnym stanowiskiem;
- (ii) odrzuci bezwzględną większością głosów swoich członków takie wspólne stanowisko – projektowany akt uważa się za nieprzyjęty;

²³⁸ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U.04.90.864/2 z późn. zm.); tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei (Dz. U. UE nr C 321E z 29 grudnia 2006 r.); dokument dostępny pod: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:PL:PDF>

- (iii) zaproponuje bezwzględną większością głosów swoich członków poprawki do takiego wspólnego stanowiska, zmieniony tekst jest przesyłany do Rady i Komisji Europejskiej, która wydaje opinię w przedmiocie tych poprawek.

W przypadku opisanym w punkcie (iii) powyżej, gdy Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, w terminie trzech miesięcy (licząc od momentu otrzymania poprawek Parlamentu Europejskiego) przyjmuje wszystkie poprawki Parlamentu, akt uważa się za uchwalony w postaci wspólnego stanowiska zmienionego poprawkami Parlamentu Europejskiego; jednakże Rada stanowi jednomyślnie w sprawie poprawek, które stały się przedmiotem negatywnej opinii Komisji. Jeśli Rada nie przyjmie wszystkich poprawek, to przewodniczący Rady w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego zwołuje komitet pojednawczy w terminie sześciu tygodni.

Zadaniem komitetu pojednawczego, w którego skład wchodzi członkowie Rady lub ich przedstawiciele oraz taka sama liczba przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, jest doprowadzenie do porozumienia w sprawie wspólnego projektu większością kwalifikowaną członków Rady lub ich przedstawicieli oraz większością głosów przedstawicieli Parlamentu Europejskiego. Komisja uczestniczy w pracach komitetu pojednawczego i podejmuje wszelkie niezbędne inicjatywy na rzecz zbliżenia stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady. W celu wywiązania się z tego zadania komitet pojednawczy analizuje wspólne stanowisko na podstawie poprawek zgłoszonych przez Parlament Europejski.

Jeśli komitet pojednawczy zatwierdzi wspólny projekt w terminie sześciu tygodni od jego zwołania, to Parlament Europejski i Rada mają termin sześciu tygodni od tego zatwierdzenia na uchwalenie danego aktu zgodnie ze wspólnym projektem, jeśli chodzi o Parlament Europejski – bezwzględną większością oddanych głosów, a jeśli chodzi o Radę – większością kwalifikowaną. Jeżeli jedna z tych dwóch instytucji nie zatwierdzi proponowanego aktu w przewidzianym terminie, uważa się go za nieprzyjęty. Proponowany akt uważa się za nieprzyjęty także wtedy, gdy komitet pojednawczy nie zatwierdzi wspólnego projektu.

Zgodnie z ostatnim ustępem art. 251 TWE, terminy trzech miesięcy i sześciu tygodni, przewidziane w opisanej powyżej procedurze, są przedłużone najwyżej, odpowiednio, o miesiąc i o dwa tygodnie, z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady.

Ostatnimi elementami proceduralnymi na poziomie unijnym są: podpisanie i publikacja przyjętego dokumentu. Zgodnie z art. 254 ust. 1 TWE, po przyjęciu Dyrektywy Nowelizującej w sposób określony powyżej, dokument taki podpisany jest przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego Rady, a następnie publikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

5.3.4 Spodziewany termin wejście w życie Dyrektywy Nowelizującej

Dyrektywa Nowelizująca wejdzie w życie z dniem w niej określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po jej publikacji dokonanej jak wyżej (art. 254 ust. 1 TWE). Z Wniosku Komisji, jak i Rezolucji Parlamentu nie wynika termin wejścia w życie Dyrektywy Nowelizującej. Ponadto nie został określony najpóźniejszy możliwy termin transpozycji przepisów Dyrektywy Nowelizującej do krajowych przepisów, jak również data, od której Państwa członkowskie obowiązane będą stosować powyższe przepisy.

Trudno precyzyjnie przewidzieć, kiedy przepisy Dyrektywy Nowelizującej wejdą w życie. Zależy to w dużej mierze od zbieżności poglądów organów zaangażowanych w proces legislacyjny. Z dostępnych harmonogramów wynika, że Rada może się zająć projektem na posiedzeniu dnia 27 listopada 2008 r.²³⁹. Drugie czytanie w Parlamencie wstępnie zaplanowane jest na 4 maja 2009 r.²⁴⁰

5.4 Prawo polskie

5.4.1 Uwagi wstępne

Nałożenie obowiązku separacji będzie wymagało nie tylko zgodności z prawem europejskim, lecz również dopuszczalności na gruncie prawa polskiego.

Chodzi przy tym nie tylko o dopuszczalność wydania jakiegokolwiek decyzji nakładającej na TP obowiązek separacji funkcjonalnej, lecz takiej decyzji, która pozwoli osiągnąć stawiane przed nią cele regulacyjne. Pamiętać bowiem należy, iż na obowiązek separacji funkcjonalnej składa się w istocie szereg szczegółowych elementów, które – w przypadku ich władczego nakładania – muszą znaleźć podstawę prawną. Ponadto do osiągnięcia celów, którym służyć ma ten środek zaradczy, konieczne są narzędzia skutecznej jego egzekucji.

5.4.2 Przymusowy podział na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Instytucja przymusowego podziału nie jest obca polskiemu porządkowi prawnemu. Zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli koncentracja została dokonana, zaś decyzja wyrażająca zgodę na koncentrację została uchylona, przedsiębiorca nie zgłosił Prezesowi UOKiK zamiaru koncentracji, bądź też nie wykonał decyzji o zakazie koncentracji, a przywrócenie konkurencji na rynku nie jest możliwe w inny sposób, Prezes UOKiK może nakazać w drodze decyzji m.in. podział połączonego przedsiębiorcy na warunkach określonych w decyzji (art. 21 ust. 2 i 4 UOKiK). W przypadku, gdy powyższa decyzja nie zostanie wykonana, Prezes UOKiK może samodzielnie, w drodze decyzji, dokonać podziału przedsiębiorcy (art. 99 UOKiK). Do podziału spółki stosuje się wtedy odpowiednio przepisy art. 528-550 ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.), natomiast Prezesowi UOKiK przysługują kompetencje organów spółek uczestniczących w podziale.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż przesłanki podziału TP na podstawie powyższych przepisów nie zachodzą.

5.4.3 Dopuszczalność i prawne uwarunkowania separacji funkcjonalnej na podstawie Prawa telekomunikacyjnego - interpretacja art. 44 Pt

Akapit drugi art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie implementowany został do polskiego prawa w art. 44 Pt. Przepis ten stanowi, iż „W szczególnych przypadkach Prezes UKE może, po

²³⁹

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/loadbook.asp?BID=950&LANG=1&cm_sid=952

²⁴⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=COD/2007/0247>

uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej w trybie art. 18 i art. 19, w drodze decyzji, nałożyć na operatorów o znaczącej pozycji rynkowej inne obowiązki w zakresie dostępu telekomunikacyjnego niż wymienione w art. 34-40 i art. 42.”.

Argumentem przeciwko wywodzeniu z tego przepisu możliwości wprowadzenia separacji funkcjonalnej może być wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu, która zezwala organom władzy publicznej działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. W prawie publicznym – inaczej niż w prawie cywilnym – nie obowiązuje zasada, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Do podejmowania działań konieczne są przepisy do tego upoważniające, czyli przepisy kompetencyjne. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie – również w czasach, kiedy był jeszcze uprawniony do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw – potwierdzał pogląd, że jeżeli normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać, a przy tym, że przepis kompetencyjny podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej (m.in. w uchwale z 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994 cz. I s. 204-214, uchwale z 5 września 1995 r., W 1/95, OTK 1995/1/5, uchwale z 13 grudnia 1995 r., W 6/95, OTK 1995/3/23, uchwale z 16 stycznia 1996 r., W 12/94, OTK 1996/1/4, wyroku z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK 1998/7/116 oraz wyroku z 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK-A 2002/4/43). Konieczność ścisłego rozumienia norm dotyczących uprawnień organów władzy publicznej oraz zakaz domniemywania kompetencji potwierdzone zostały również w orzecznictwie Sądu Najwyższego (postanowienie SN z 18 stycznia 2005 r., WK 22/04, OSNKW 2005/3/29).

Podkreślić jednak wypada, że powyższe poglądy formułowane były raczej w odniesieniu do sytuacji, w której dla określonego działania organu nie było w ogóle normy kompetencyjnej. Upoważnienie organu próbowano wywodzić m.in. z przepisów ustrojowych, w szczególności określających zakres zadań organu, bądź też z innych norm, które danego uprawnienia nie obejmowały. W przypadku art. 44 Pt mamy inną sytuację. Z literalnej wykładni tego przepisu wynika, że po spełnieniu określonych w nim warunków, Prezes UKE może nałożyć obowiązek separacji funkcjonalnej. Jest to bowiem inny obowiązek niż wymienione w art. 34-40 i art. 42 Pt. Nie wydaje się przy tym, aby w kontekście kwalifikacji separacji funkcjonalnej jako „obowiązku w zakresie dostępu telekomunikacyjnego” należało dokonywać innej oceny niż na przykład w odniesieniu do określonego w art. 38 Pt obowiązku prowadzenia rachunkowości regulacyjnej. Charakter rachunkowości regulacyjnej jako obowiązku w zakresie dostępu trudno byłoby zakwestionować na gruncie Prawa telekomunikacyjnego. Separacja funkcjonalna jest niewątpliwie obowiązkiem mocniej ingerującym w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, jednakże kwestia dotkliwości poszczególnych środków zaradczych nie ma znaczenia przy literalnej wykładni art. 44 Pt.

Problemem może być natomiast blankietowy charakter upoważnienia z art. 44 Pt. Niemniej tego rodzaju argument można w zasadzie podnieść w stosunku do każdego obowiązku nie wymienionego wyraźnie w ustawie, który miałby zostać nałożony na podstawie art. 44 Pt. Konsekwencją takiego rozumowania byłby wniosek, iż przepis ten w ogóle jest zbędny, gdyż nie wynika z niego żadna norma kompetencyjna. Tego rodzaju wykładnia prowadziłaby z kolei do naruszenia jednego z powszechnie przyjmowanych założeń w toku wykładni – o językowej racjonalności prawodawcy. Z tego założenia wyprowadza się regułę interpretacyjną, że każde słowo użyte w tekście prawnym jest potrzebne dla zrekonstruowania jakiejś normy

postępowania – innymi słowy, że nie można przyjmować takiej wykładni, która uznawałaby jakieś sformułowanie tekstu za zbędne²⁴¹.

Przedstawiciele doktryny dostrzegają w art. 44 realną podstawę prawną do nakładania obowiązków regulacyjnych. S. Piątek komentuje ten przepis następująco: „*Art. 44 zakłada bardzo znaczny zakres uznania administracyjnego po stronie organu regulacyjnego. Art. 44 upoważnia Prezesa URTiP do nakładania obowiązków na przedsiębiorców, wskazując jedynie dziedzinę działalności, której obowiązki te mogą dotyczyć, bez doprecyzowania przedmiotu tych obowiązków. Przy stosowaniu art. 44, Prezes URTiP jest związany celami regulacyjnymi określonymi w ustawie i licznymi dyspozycjami, dotyczącymi celów związanych z regulowaniem dostępu telekomunikacyjnego. Na podstawie art. 44, obowiązki mogą być nakładane wyłącznie na operatorów o pozycji znaczącej.*”²⁴². Nie jest wykluczone zatem, aby w art. 44 Pt upatrywać podstawy również do nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej.

Jeśli Komisja Europejska wyraziłaby zgodę na zastosowanie separacji funkcjonalnej przy obecnym brzmieniu Dyrektywy o dostępie, za dopuszczalnością zastosowania tego środka na podstawie art. 44 Pt przemawiać będzie również argument prowspólnotowej wykładni, czyli wykładni polskich przepisów zgodnej ze wspólnotowym dorobkiem prawnym. Zarówno Sąd Najwyższy²⁴³, jak i Trybunał Konstytucyjny²⁴⁴ – powołując się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich²⁴⁵ – wskazywały, iż „*prowspólnotowa wykładnia jest uznanym instrumentem wdrożenia prawa europejskiego do wewnętrznego porządku prawnego, dlatego od organów stosujących prawo w państwach Unii Europejskiej oczekuje się interpretacji prawa wewnętrznego zgodnej z prawem europejskim (co wynika z art. 5 Traktatu Rzymskiego), a ponadto uznaje się powinność wykorzystania prawa europejskiego jako wzorca przy interpretacji prawa wewnętrznego*”. Trzeba mieć jednak świadomość, że ten argument dla polskiego sądu nie musi okazać się decydujący, w szczególności biorąc pod uwagę, iż precedensowa (udzielona po raz pierwszy) zgoda KE nie będzie mieć takiej wymowy prawnej, jaką miałyby na przykład utrwalone orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jeśli KE odmówi zgody na nałożenie obowiązku separacji funkcjonalnej, kwestia generalnej dopuszczalności zastosowania tego środka w świetle polskiego prawa przestanie mieć znaczenie. Nawet bowiem gdyby ta generalna dopuszczalność zachodziła, to i tak nie będzie spełniona podstawowa przesłanka nałożenia obowiązku na podstawie art. 44 Pt.

Trudno znaleźć na gruncie polskiego prawa adekwatny przypadek, na podstawie którego można byłoby wysnuć wnioski co do losów decyzji o SF w trakcie kontroli sądowej.

Liczyc należy się jednak z istotnym ryzykiem, iż decyzja w tej sprawie może zostać zakwestionowana w toku kontroli sądowej (nawet pomimo uprzedniej zgody KE).

Literalnie rzecz biorąc nałożenie obowiązku separacji funkcjonalnej w obecnym stanie prawnym mogłoby nastąpić na każdym z rynków właściwych „w zakresie dostępu telekomunikacyjnego”. Specyfika tego środka regulacyjnego jest jednak taka, że wykonanie tego obowiązku na jednym rynku właściwym, rozciąga się na pozostałe rynki. W istocie jest to zatem obowiązek regulacyjny stosowany na wielu rynkach. Z tego też względu projekt

²⁴¹ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 166.

²⁴² S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 360.

²⁴³ wyrok SN z 9 sierpnia 2006 r., III SK 6/06, OSNP 2008/1-2/25.

²⁴⁴ wyrok TK z 28 stycznia 2003 r., K 2/02 OTK-A 2003 nr 1, poz. 4.

²⁴⁵ wyrok ETS z 13 listopada 1990 r., C-106/89, w sprawie *Marleasing SA przeciwko La Commercial International de Alimentation SA*, ECR 1990, s. 1-4135.

Dyrektywy Nowelizującej wymaga, aby zastosowanie tego środka zaradczego następowało w przypadku poważnych problemów na szeregu rynków. Wydaje się zatem, że już obecnie Prezes UKE chcąc nałożyć ten obowiązek powinien przeprowadzić analizę kilku rynków właściwych „w zakresie dostępu” i nałożyć ten obowiązek na wszystkich rynkach, na których występują problemy. Chodzi o rynki 8 i 9, gdyż tam Prezes UKE nałożył obowiązek WLR, rynek 11 (LLU) oraz rynek 12 (BSA). W tej chwili nie ma podstaw, aby dokonać jednej zbiorczej analizy rynków właściwych związanych z dostępem telekomunikacyjnym, w wyniku której separacja funkcjonalna zostałaby nałożona jako jeden obowiązek regulacyjny dla wszystkich badanych rynków. Prezes UKE musiałby zatem przeprowadzić równoległe analizy wymienionych wyżej rynków właściwych „w zakresie dostępu” i nałożyć obowiązek separacji w każdej z tych decyzji. Ponowna analiza rynku wymagana jest z tego względu, że tylko w ten sposób można nałożyć nowe obowiązki, co wynika to z art. 21 ust. 5 pkt 2 Pt. Dodać należy, że w tej chwili nie ma podstaw prawnych do tego, żeby obowiązek SF wynikający z analizy danego rynku normować w dwóch decyzjach, tj. generalnie w decyzji nakładającej obowiązki regulacyjne związane ze stwierdzeniem znaczącej pozycji rynkowej oraz szczegółowo w odrębnej decyzji zawierającej elementy, o których mowa w części 5.4.4.1. Zakładając nowelizację Pt, można sobie takie rozwiązanie wyobrazić. Do pewnego stopnia podobne rozwiązanie funkcjonuje w zakresie rachunkowości regulacyjnej, który to obowiązek – notabene ze swej istoty również wykraczający poza zakres jednego rynku właściwego – konkretyzowany jest w instrukcji. Jednakże w ocenie konsorcjum nie ma dostatecznych argumentów za tym, żeby takie rozwiązanie przyjmować w odniesieniu do SF. Projekt instrukcji, w oparciu o którą ma być prowadzona rachunkowość regulacyjna, przygotowywany jest przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej i podlega najpierw uzgodnieniom, później zatwierdzeniu. W przypadku SF z taką sytuacją nie będziemy mieli do czynienia – organ regulacyjny od razu władczo narzuci zakres tego obowiązku i sposób jego wykonania. W tym kontekście decyzja o SF zbliżona będzie raczej do decyzji nakładającej obowiązek przygotowania oferty ramowej, która od razu określa stopień szczegółowości tej oferty. Normowanie SF w dwóch decyzjach mogłoby spowodować ponadto ryzyko rozbieżnych – przynajmniej w czasie – rozstrzygnięć co do decyzji nakładającej generalny obowiązek SF i decyzji zawierającej szczegółowe rozstrzygnięcia (mogłoby się np. tak zdarzyć, że w trakcie kontroli sądowej pierwsza z tych decyzji zostanie uchylona, druga nie, bądź odwrotnie). Podkreślić należy również, że wydawanie wspólnej dla wszystkich rynków decyzji wskazującej szczegółowe rozstrzygnięcia, o których mowa w części 5.4.4.1, również nie jest uzasadnione. Gdyby w trakcie kontroli sądowej okazało się, że dla któregośkolwiek rynku nałożenie obowiązku w kształcie wynikającym ze wspólnej decyzji nie jest prawidłowe, chociażby ze względu na wady formalne poprzedzającego ją postępowania, mogłoby to zagrozić całej decyzji. Trudno byłoby bowiem znaleźć formułę prawną dla uchylenia takiej decyzji tylko w odniesieniu do tego rynku, dla którego sąd uznałby ją za wadliwą.

5.4.4 **Możliwość wprowadzenia szczegółowych rozwiązań gwarantujących efektywność separacji**

5.4.4.1 ***Elementy decyzji nakładającej obowiązek separacji funkcjonalnej***

Decyzja nakładająca obowiązek separacji funkcjonalnej musi się wiązać z szeregiem szczegółowych rozwiązań, które pozwolą na osiągnięcie zakładanych celów regulacyjnych. Wobec braku innych wytycznych co do treści decyzji nakładającej ten obowiązek, uzasadnione jest posiłkowanie się w tym zakresie rozwiązaniami przyjętymi w projekcie Dyrektywy

Nowelizującej, tym bardziej, że Wniosek Komisji i Rezolucja Parlamentu w zasadzie się w tym zakresie nie różnią. Zgodnie z art. 13a ust. 3 Dyrektywy o dostępie w brzmieniu proponowanym w Dyrektywie Nowelizującej, projekt decyzji powinien zawierać:

- Dokładny charakter i poziom rozdziału (w propozycji Komisji – ze wskazaniem w szczególności statusu prawnego oddzielnej jednostki organizacyjnej);
- Identyfikację majątku oddzielnej jednostki organizacyjnej i produktów lub usług dostarczanych przez tą jednostkę;
- Rozwiązania w zakresie zarządzania zapewniające niezależność personelu zatrudnionego przez oddzielną jednostkę organizacyjną i odpowiednią strukturę zachęt;
- Zasady zapewniające przestrzeganie obowiązków;
- Zasady zapewniające przejrzystość procedur operacyjnych, w szczególności w odniesieniu do innych zainteresowanych;
- Program monitorowania zapewniający przestrzeganie wymagań, obejmujący m.in. publikację corocznego sprawozdania.

Dla celów dalszej analizy w tej części przyjmujemy założenie, że w pojęciu niezależnie działającej jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa (ang. *separate business entity*), która powstaje w wyniku separacji funkcjonalnej, nie mieści się odrębna osoba prawna zależna od OZ (patrz ostatni akapit podrozdziału 5.3.1.2).

5.4.4.2 **Utworzenie samobilansującego się oddziału**

W polskim systemie prawnym dopuszczalne jest tworzenie oddziałów spółek handlowych. Świadczą o tym między innymi przepisy Kodeksu spółek handlowych, dotyczące kierownika oddziału oraz przepisy ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2001, Nr 17, poz. 209 z późn. zm.), wskazujące na możliwość rejestracji oddziału w rejestrze przedsiębiorców. W literaturze powszechnie przyjmuje się, że o powołaniu oddziału decyduje zarząd spółki²⁴⁶. Takie stanowisko uzasadnia się ogólną kompetencją zarządu do prowadzenia spraw spółki i jej reprezentowania (art. 368 Ksh). Statut spółki może przewidywać, że uprawnionym do powołania oddziału jest inny organ, np. walne zgromadzenie. Nie jest natomiast uprawniony do utworzenia oddziału Prezes UKE. Nawet jednak, gdyby Prezes UKE taką kompetencję posiadał, nie wydaje się, żeby pozwalała ona w lepszy sposób osiągnąć cele regulacyjne stawiane przed SF niż nałożenie w drodze decyzji Prezesa UKE na TP obowiązku utworzenia oddziału (na potrzeby tego porównania zakładamy, że decyzja zobowiązująca do utworzenia oddziału też miałaby nie budzącą wątpliwości podstawę prawną) Utworzenie JW jest bowiem dopiero punktem wyjścia dla realizacji celów stawianych przed SF. Istota SF polega na działaniach faktycznych, których Prezes UKE za TP nie jest w stanie wykonać, nie zaś na tym, że zostanie utworzona określona jednostka organizacyjna.

²⁴⁶ D. Bugajna-Sporczyk, *Oddział spółki handlowej. Problemy związane z powstaniem oddziału i jego zbywaniem*, Prawo spółek, wrzesień 1999, str. 5.

W art. 51 ust. 1 ustawy z 29 września 2004 r. o rachunkowości przewidziana została możliwość samodzielnego sporządzania bilansu przez zakład (oddział). Zgodnie z tym przepisem, *jednostka, w skład której wchodzi jednostki organizacyjne sporządzające samodzielne sprawozdania finansowe, sporządza łączne sprawozdanie finansowe, będące sumą sprawozdania finansowego jednostki i wszystkich jej oddziałów (zakładów), wyłączając odpowiednio: aktywa i fundusze wydzielone, wzajemne należności i zobowiązania oraz inne rozrachunki o podobnym charakterze, przychody i koszty z tytułu operacji dokonywanych między jednostką a jej oddziałami (zakładami) lub między jej oddziałami (zakładami), wynik finansowy operacji gospodarczych dokonywanych wewnątrz jednostki, zawarty w aktywach jednostki lub jej oddziałów (zakładów).* Zakres obowiązków rachunkowych oddziałów (zakładów) rozumianych jako wyodrębnione organizacyjnie części jednostki nadrzędnej wynika z uregulowań wewnętrznych jednostki zawartych w statucie jednostki nadrzędnej. Ustawa o rachunkowości nie reguluje szczegółowo kwestii prowadzenia rachunkowości przez oddział, a jedynie wskazuje, iż decydujące znaczenie odnośnie możliwości samodzielnego sporządzania bilansu będą miały przepisy organizacyjne przedsiębiorstwa (umowy założycielskie, statuty, itp.).

5.4.4.3 **Rejestracja oddziału**

Wpis oddziału spółki do rejestru przedsiębiorców ma charakter deklaratoryjny. Wpis ten jest bowiem skuteczny „wstecznie”, tj. od chwili faktycznego powstania i rozpoczęcia działalności przez oddział²⁴⁷. Sąd dokonuje wpisu oddziału do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego na wniosek zarządu, składany do sądu właściwego ze względu na siedzibę spółki.

5.4.4.4 **Nazwa Jednostki Wydzielonej**

Jak wynika z przepisów art. 43⁶ Kodeksu cywilnego, firma oddziału osoby prawnej winna zawierać pełną nazwę tej osoby oraz określenie „oddział” ze wskazaniem miejscowości, w której oddział ma siedzibę. Podkreśla się w literaturze, że inne dodatki nie są dopuszczalne, jeśli nie występują w nazwie przedsiębiorcy „głównego”²⁴⁸. W obecnym stanie prawnym nie jest zatem możliwe nadanie JW nazwy oderwanej od firmy TP.

5.4.4.5 **Rozwiązania w zakresie zarządzania**

Zasadnicza trudność dotyczyć będzie rozwiązań w zakresie zarządzania zapewniających niezależność personelu zatrudnionego przez oddzielną jednostkę organizacyjną i odpowiednią strukturę zachęt (art. 13a ust. 3 lit. c Dyrektywy o dostępie w brzmieniu proponowanym w Dyrektywie Nowelizującej). Oddział, jako instytucja prawna ukształtowana obecnie w oderwaniu od potrzeb SF, tych rozwiązań do końca nie zapewnia. Wraz z utworzeniem oddziału możliwe jest powołanie kierownika oddziału. Nie jest to jednak osoba, która może samodzielnie ustalać cele biznesowe JW. Co więcej, kierownikowi oddziału nie musi być nawet udzielona prokura oddziałowa. Nawet jednak w przypadku udzielenia prokury, kompetencje takiej osoby pochodzą od zarządu spółki, co może powodować wątpliwości co do tego, czy oddział może

²⁴⁷ D. Kulgawczuk, R. Kwaśnicki; Prawo Spółek 2006/11/2

²⁴⁸ M. Wyrwiński; Komentarz do niektórych przepisów kodeksu cywilnego (dotyczących firmy i prokury), zmienionych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 roku, Nr 49, poz. 408)

być odrębnym pracodawcą (szerzej ta kwestia omówiona jest w kolejnym akapicie). Dane kierownika oddziału nie są wpisywane do rejestru przedsiębiorców. Ponadto kierownik oddziału może łączyć tę funkcję z zatrudnieniem w innej jednostce organizacyjnej spółki, spółkach zależnych, dominujących lub powiązanych, jak również z pełnieniem funkcji w ich organach lub pełnieniem funkcji doradczych. Wydaje się przy tym, że w przypadku kierownika JW powinien być zakaz łączenia tych funkcji, żeby wykluczyć możliwość konfliktu interesów. Kodeks spółek handlowych stanowi jedynie, że kierownik oddziału, podobnie jak członek zarządu, prokurent, likwidator oraz zatrudniony w spółce główny księgowy, radca prawny lub adwokat nie może być jednocześnie członkiem rady nadzorczej (art. 387 § 1 Ksh). Możliwość postawienia na czele JW osoby lub grupy osób, które ze względu na sposób powoływania oraz zakres kompetencji stwarzałyby szansę kierowania tą jednostką w sposób uwzględniający cele, które leżą u podstaw zastosowania separacji, wymagałoby umocowania ustawowego. Zdecydowanie łatwiej – chociaż też wymagałoby to wyraźnej podstawy prawnej – byłoby zapewnić niezależność władz JW w przypadku wydzielenia osobnej spółki. Projekt Dyrektywy Nowelizującej pozostawia jednak niewielką szansę na taką interpretację art. 13a, która pozwala w pojęciu niezależnie działającej jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa (ang. *separate business entity*) upatrywać również odrębnej osoby prawnej zależnej od OZ (patrz ostatni akapit podrozdziału 5.3.1.2), co rozwiązywałoby problem ukształtowania „odrębności prawnej” JW. Co prawda art. 13a Dyrektywy o dostępie nie jest jeszcze prawem obowiązującym, jednakże mając na uwadze dyskusje, jakie toczyły się na forum unijnym w sprawie możliwego charakteru separacji, przymusowa separacja strukturalna (odrębna spółka jako JW) wydaje się wątpliwa również obecnie.

Zgodnie z art. 3 Kodeksu Pracy „pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników”. Zgodnie ze stwierdzeniem Sądu Najwyższego w wyroku I PR 16/79 z dnia 17 kwietnia 1979 r. „z definicji zakładu pracy zawartej w art. 3 k.p. wynika, że jednostka organizacyjna może być uznana za zakład pracy, gdy spełnia jednocześnie dwa wymagania: posiada odpowiadającą zakładowi pracy formę organizacyjną oraz ma zdolność zatrudniania pracowników i dokonywania czynności prawnych w zakresie stosunków pracy”. Przy czym dalej SN wyjaśnił, iż „Nie są natomiast zakładem pracy jednostki organizacyjne wchodzące w skład zespołu, chyba że w statucie tego zespołu przewidziane są - i w praktyce realizowane - dla kierowników tych jednostek organizacyjnych uprawnienia do nawiązywania, zmiany i rozwiązywania stosunku pracy; wówczas są one zakładem pracy w rozumieniu przepisów kodeksu pracy”. W doktrynie wskazuje się również, że aby „jednostki będące częścią większej struktury mogły być uznane za pracodawcę, muszą spełniać dwa podstawowe warunki, uregulowane w przepisach wewnętrznych określających ich status: wyodrębnienie finansowo-organizacyjne oraz samodzielne zatrudnianie pracowników (upoważnienie do zawierania i rozwiązywania umów o pracę wynikające jedynie z oświadczenia woli kierownika wyższego szczebla jest niewystarczające)”²⁴⁹. Kierownik oddziału co do zasady tych kryteriów nie spełnia. Wyobrazic sobie jednak można, że bezpośrednio ze statutu spółki wynikać będzie utworzenie oddziału i nadanie mu statusu odrębnego zakładu pracy oraz przyznanie kierownikowi oddziału uprawnień w zakresie zatrudniania. W takim wypadku można by uznać, iż mamy do czynienia z odrębnym pracodawcą. Oczywiście pojawia się kwestia kompetencji Prezesa UKE do nałożenia na TP obowiązku dokonania takich zmian w statucie. W tej chwili wprost takiej podstawy nie ma. Jeśli

²⁴⁹ K. Jaśkowski, E. Maniewska, Komentarz do art.3 kodeksu pracy (Dz.U.98.21.94), [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, Kodeks pracy. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem. Europejskie prawo pracy z orzecznictwem, Tom I, LEX, 2007, wyd. VI.

miałyby być dokonywana zmiana prawa w tym kierunku, rozwiązaniem godniejszym rekomendacji jest przesądzenie bezpośrednio w ustawie, że osoba lub osoby kierujące JW będą mieć wyraźne uprawnienia do nawiązywania, zmiany i rozwiązywania stosunku pracy z pracownikami JW.

Tworzenie jednostek organizacyjnych jest wyłącznie wewnętrzną i autonomiczną sprawą TP, realizowaną na podstawie statutu lub wręcz regulaminu organizacyjnego. Tak samo zmiany czy też utworzenie nowych jednostek są wyłączną kompetencją spółki. TP może utworzyć takie jednostki organizacyjne, jakie uzna za właściwe. Mogą one znajdować umocowanie (w zakresie swojej konstrukcji, charakteru i pozycji) wyłącznie w wewnętrznych aktach normatywnych TP, a mogą (ale nie muszą) mieć oparcie w Ksh lub innych ustawach (tak jak np. oddział), które przewidują pewne uprawnienia dla takich jednostek organizacyjnych (np. prokura oddziałowa, możliwość samodzielnego sporządzania bilansu, etc.). Zatem w świetle polskich przepisów TP mogłaby utworzyć u siebie swego rodzaju pion lub departament (tzn. jednostkę nie wyodrębnioną na gruncie Ksh i innych ustaw) i narzucić jej pewne mechanizmy i regulaminy postępowania. Co do zasady nie naruszałoby to Ksh. Utworzenie takiej jednostki, zgodnie ze statutem TP i Regulaminem Zarządu TP, należy do Zarządu.

Również zmiana przez TP statutu polegająca na wprowadzeniu nieformalnej jednostkę nie byłaby co do zasady niezgodna z Ksh oraz innymi ustawami. Właściwe do zmiany statutu jest jednak Walne Zgromadzenie.

Utworzenie jednostki organizacyjnej nie będącej oddziałem różni od oddziału przede wszystkim brak możliwości wpisu do rejestru przedsiębiorców takiej jednostki i brak możliwości zastosowania do niej rozwiązań rachunkowych.

Tworzenie oddziałów czy też „nieformalnych” jednostek nie narusza prawa regulującego obrót instrumentami finansowymi, wynikającymi z faktu, iż TP jest spółką giełdową.

5.4.5 Środki egzekucyjne

5.4.5.1 *Kary pieniężne na podstawie Prawa telekomunikacyjnego*

Kluczową kwestią dla wykonywania decyzji Prezesa UKE jest skuteczny mechanizm nakładania kar pieniężnych. Są one bowiem na tyle wysokie (do 3% rocznego przychodu), że mogą rzeczywiście skłonić przedsiębiorcę do wykonywania spoczywających na nim obowiązków regulacyjnych. Rzecz w tym, że obecnie obowiązujący katalog zachowań podlegających karze (art. 209 ust. 1 Pt) nie obejmuje w jednoznaczny sposób sytuacji niewykonywania obowiązku separacji funkcjonalnej. Podstawy do nałożenia kary pieniężnej z tego tytułu można upatrywać w art. 209 ust. 1 pkt 6 Pt, zgodnie z którym karze podlega ten, kto nie wypełnia warunków zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego oraz rozliczeń z tego tytułu, określonych w decyzji lub w umowie. Obowiązek separacji funkcjonalnej nie zawsze określa jednak bezpośrednio warunki dostępu telekomunikacyjnego oraz rozliczeń z tego tytułu, lecz niejednokrotnie nakazuje dokonać pewnych przekształceń w strukturze przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, które jedynie pośrednio przekładają się na warunki dostępu. Wydaje się, że trudno byłoby obronić nałożenie kary w przypadku, kiedy nie zostałyby dotrzymany np. wynikający z decyzji nakładającej SF termin implementacji określonych systemów IT, w sytuacji, kiedy nie przełożyłoby się to bezpośrednio na warunki dostępu dla OA, tzn. OA,

körzy wystąpiliby o dostęp, dostęp ten by uzyskali i trudno byłoby przy tym wykazać dyskryminacyjne traktowanie. Byłoby to jednak ewidentne niewykonanie obowiązku wynikającego z decyzji, którego negatywne skutki mogłyby zostać jedynie odsunięte w czasie. Z punktu widzenia ładu regulacyjnego taka sytuacja nie powinna być tolerowana, zaś regulator powinien mieć niebudzące wątpliwości narzędzie pozwalające wyegzekwować nakładane obowiązki. Co prawda art. 209 Pt nie jest przepisem karnym, lecz określa jedynie kary administracyjnie, niemniej i w tym przypadku należałoby stosować regułę interpretacyjną nakazującą ściśle interpretować przepisy dotyczące nakładania kar.

5.4.5.2 **Grzywna w celu przymuszenia**

Przy wykonywaniu obowiązków wynikających z decyzji administracyjnej w grę wchodzi środki egzekucyjne przewidziane w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.). Zgodnie z tymi przepisami na podmiot unikający wykonania obowiązków można nałożyć grzywnę w celu przymuszenia. Grzywnę nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego (art. 119 § 1 uopewa). Grzywnę nakłada się również, jeżeli nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym (art. 119 § 2 uopewa). Obecnie w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej grzywna nie może przekraczać kwoty 50 000 zł, grzywny nakładane wielokrotnie nie mogą łącznie przekroczyć kwoty 200 000 zł (art. 121 § 2 i 3 uopewa). Z pewnością nie są to kwoty, które mogą zmusić TP do wykonywania kwestionowanego obowiązku.

5.4.5.3 **Wykonanie zastępcze**

Bardziej inwazyjnym środkiem egzekucyjnym jest wykonanie zastępcze. Środek ten stosuje się, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt (art. 127 uopewa). Zakres i charakter działań koniecznych do wykonania w ramach podziału funkcjonalnego w praktyce uniemożliwia zastosowanie tego sposobu egzekucji. Wymagałoby to bowiem zaangażowania zespołu specjalistów, który zastąpiłby istotną część personelu TP i *de facto* przez pewien czas prowadziłby istotną część działalności operatorskiej w imieniu TP. Biorąc pod uwagę konieczność posiadania autoryzowanego dostępu do zasobów TP, w szczególności sieci IT, konieczność dokonywania zewnętrznych zamówień na towary i usługi oraz koszty takiego przedsięwzięcia (zakładając nawet ich późniejsze odzyskanie), trudno sobie takie przedsięwzięcie w praktyce wyobrazić.

5.4.5.4 **Postępowanie kontrolne i zakaz wykonywania działalności**

Prezes UKE jest uprawniony do kontroli przestrzegania przepisów, decyzji oraz postanowień z zakresu telekomunikacji, gospodarki częstotliwościami lub spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej (art. 199 ust. 1 Pt). W skrajnym wypadku, jeżeli nieprawidłowości w zakresie wypełniania przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązków wynikających z ustawy lub decyzji wydanej przez Prezesa UKE występowały w przeszłości i mają poważny charakter, a podmiot kontrolowany nie zastosował się do decyzji nakazującej usunięcie nieprawidłowości, Prezes UKE może, w drodze decyzji, zakazać

podmiotowi kontrolowanemu wykonywania działalności telekomunikacyjnej, zmienić lub cofnąć rezerwację częstotliwości, zasobów orbitalnych lub przydział numeracji (art. 201 ust. 4 w zw. z ust. 1 i 3 Pt). Trudno jednak w tym unormowaniu upatrywać skutecznego środka egzekucji. Zakaz wykonywania działalności telekomunikacyjnej dla TP uniemożliwiłby *de facto* funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce (m.in. brak usługi powszechnej, istotnie ograniczony dostęp telekomunikacyjny). Trudno zakładać, żeby TP mając tego świadomość wystraszyła się takiej groźby. Poza tym zastosowanie tego środka wymaga zaistnienia powtarzających się naruszeń. Zatem groźba jego zastosowania nie byłaby raczej natychmiastowa.

5.4.5.5 **Konkluzja**

Skuteczne zastosowanie separacji funkcjonalnej jako środka zaradczego wymagałoby zatem uprzedniej interwencji ustawodawczej w zakresie środków zabezpieczających należyte wykonanie tego obowiązku. Trudno bowiem władcze wprowadzenie tego środka regulacyjnego opierać na założeniu, że TP – mając świadomość obecnego stanu prawnego – będzie nałożone na nią obowiązki wykonywać w pełnym zakresie.

Jest to istotne tym bardziej, że nie ma obecnie podstaw prawnych ku temu, aby decyzja Prezesa UKE zastępowała działania władz TP. W grę wchodzi co najwyżej zobowiązanie władz TP do określonych działań. Muszą zatem istnieć instrumenty stymulujące ich wykonanie. Konieczne jest zatem wyraźne określenie w art. 209 Pt kar pieniężnych w przypadku niewykonywania obowiązku separacji funkcjonalnej.

5.4.5.6 **Zależność pomiędzy uchwaleniem Dyrektywy Nowelizującej, jej implementacją do Prawa telekomunikacyjnego a możliwością przeprowadzenia separacji funkcjonalnej**

Gdyby podstawą prawną decyzji nakładającej na TP obowiązek separacji funkcjonalnej miał być art. 44 Pt w obecnym brzmieniu, większe szanse na ostatek się takiej decyzji w toku kontroli sądowej stwarzałaby sytuacja, w której zgoda KE zostałaby wydana przed uchwaleniem Dyrektywy Nowelizującej. Zgoda wydana po uchwaleniu Dyrektywy Nowelizującej może zostać potraktowana jako mająca podstawę w nowym art. 13a Dyrektywy o dostępie. W konsekwencji może to prowadzić do wniosku, iż art. 44 Pt transponujący do polskiego prawa akapit drugi art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie w jej obecnym brzmieniu nie jest wystarczającą podstawą do nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej. W dalszej jeszcze konsekwencji tego poglądu dopuszczalność zastosowania rozdziału funkcjonalnego wymagać będzie uprzedniej implementacji art. 13a Dyrektywy o dostępie do polskiego prawa.

W stosunkach krajowych Prezes UKE nie będzie się mógł powoływać na Dyrektywę Nowelizującą przed jej implementacją. Zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Jednakże dyrektywy co do zasady wymagają implementacji i nie są stosowane bezpośrednio. Pogląd o bezpośredniej skuteczności dyrektyw dotyczy sytuacji, kiedy nie zostały one wdrożone lub zostały wdrożone niewłaściwie do krajowego systemu prawnego państwa członkowskiego. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wykształciła się w tym zakresie następująca wykładnia art. 249 Traktatu o utworzeniu Wspólnot Europejskich:

- Z wyraźnego brzmienia traktatu o bezpośrednim stosowaniu rozporządzeń w państwach członkowskich nie wolno wyciągać wniosku, iż inne obowiązujące akty prawne – dyrektywy i decyzje – nigdy nie mogą oddziaływać podobnie;
- Dyrektywy, które nie zostały terminowo wdrożone lub zostały wdrożone niedokładnie przez jedno z państw członkowskich, wykształcają w pionowych stosunkach prawnych między obywatelem a państwem „skutki bezpośrednie” i są w związku z tym stosowane bezpośrednio w stosunku do państwa;
- Pojedyncze postanowienia takich dyrektyw mogą tworzyć dla obywateli konkretne i rzeczywiste prawa wobec państwa, o ile spełniają ogólne kryteria bezpośredniej skuteczności.

Powyższa wykładnia umotywowana jest m.in. tym, aby państwa członkowskie nie powoływały się na własne przewinienie w zakresie implementacji, aby czerpać z tego korzyści²⁵⁰. Wynika z tego, że możliwość bezpośredniego powoływania się na uprawnienia wynikające z Dyrektywy Nowelizującej pojawi się dopiero w przypadku jej niewdrożenia w terminie lub niewłaściwego wdrożenia. Dodatkowo uprawnienia te nie będą przysługiwać organom państwa (Prezesowi UKE), lecz obywatelom (i ich organizacjom) wobec państwa.

Zatem jeżeli zgoda Komisji Europejskiej zostanie udzielona na podstawie art.13a Dyrektywy o dostępie wprowadzonego Dyrektywą Nowelizującą, dopuszczalność zastosowania rozdziału funkcjonalnego wymagać będzie uprzedniej implementacji tego przepisu do polskiego prawa.

5.5 Rola separacji funkcjonalnej na tle zadań Prezesa UKE

5.5.1 Podejście konsorcjum do analizy roli separacji funkcjonalnej na tle zadań Prezesa UKE

W niniejszym rozdziale zostanie przedstawione, czy separacja wpisuje się w zadania nałożone na Prezesa UKE zgodnie z Prawem telekomunikacyjnym, a jeżeli odpowiedź na to pytanie będzie twierdząca, wskazane zostanie także, realizację których zadań stanowi nałożenie obowiązku separacji funkcjonalnej. W tym zakresie zostanie dokonana analiza podstawowych obowiązków Prezesa UKE.

5.5.2 Głównie kierunki działań Prezesa UKE w świetle Pt

Zgodnie z art. 189 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego Prezes UKE jako organ administracji łączności, prowadzi politykę regulacyjną, mając na celu w szczególności:

²⁵⁰ F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo Europejskie*, Warszawa – Wrocław 2002, s. 141.

- 1) wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczenia usług telekomunikacyjnych, w tym:
 - a) zapewnienie użytkownikom, także użytkownikom niepełnosprawnym, osiągnięcia maksymalnych korzyści w zakresie cen oraz różnorodności i jakości usług,
 - b) zapobieganie zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji (na rynku telekomunikacyjnym),
 - c) efektywne inwestowanie w dziedzinie infrastruktury oraz promocję technologii innowacyjnych,
 - d) wspieranie skutecznego wykorzystania oraz zarządzania częstotliwościami i numeracją;
- 2) wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego, w tym:
 - a) usuwanie istniejących barier rynkowych w zakresie działalności telekomunikacyjnej,
 - b) wspieranie tworzenia i rozwoju transeuropejskich sieci oraz interoperacyjności usług ogólnoeuropejskich,
 - c) zapewnienie równego traktowania (niedyskryminacji w traktowaniu) przedsiębiorców telekomunikacyjnych,
 - d) współpracę z innymi organami regulacyjnymi państw członkowskich i Komisją Europejską, w celu spójnego wdrażania i stosowania przepisów;
- 3) promocję interesów obywateli Unii Europejskiej, w tym:
 - a) zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do usługi powszechnej,
 - b) zapewnienie ochrony konsumenta w ich relacjach z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, w szczególności ustanawiając proste i niedrogie procedury rozwiązywania sporów przed organem niezależnym od stron występujących w danym sporze,
 - c) przyczynianie się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony danych osobowych,
 - d) udostępnianie informacji dotyczących ustanawiania cen i warunków użytkowania publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych,
 - e) identyfikację potrzeb określonych grup społecznych, w szczególności użytkowników niepełnosprawnych,
 - f) zapewnienie integralności i bezpieczeństwa publicznej sieci telekomunikacyjnej;

- 4) realizację polityki w zakresie promowania różnorodności kulturowej i językowej, jak również pluralizmu mediów;
- 5) zagwarantowanie neutralności technologicznej przyjmowanych norm prawnych.

Powyższy przepis stanowi transpozycję art. 8 [Cele prowadzonej polityki oraz zasady prawne] Dyrektywy ramowej. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu Państwa Członkowskie zapewnią, by krajowe organy regulacyjne, wypełniając swoje zadania wynikające z postanowień Dyrektywy ramowej lub dyrektyw szczegółowych, podejmowały stosowne środki zmierzające do realizacji celów określonych w ust. 2, 3 oraz 4. Takie środki winny być proporcjonalne do celów, jakie mają zostać osiągnięte. Państwa Członkowskie obowiązane są zapewnić, by krajowe organy regulacyjne, wypełniając swoje zadania wynikające z postanowień niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych, w szczególności te związane z zapewnieniem efektywnej konkurencji, brały przede wszystkim pod uwagę dążenie do zagwarantowania neutralności technologicznej przyjmowanych norm prawnych. Krajowe organy regulacyjne mogą przyczynić się, w ramach swoich kompetencji, do realizacji polityki w zakresie promowania różnorodności kulturowej i językowej, jak również pluralizmu mediów.

Postanowienie ust. 1 wskazuje, że krajowe organy regulacyjne będą wspierać konkurencję w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług, m.in.:

- a) zapewniając, by użytkownicy, w tym użytkownicy niepełnosprawni, czerpali maksymalne korzyści, jeżeli chodzi o różnorodność, ceny i jakość usług;
- b) zapewniając, że nie występuje zniekształcenie czy ograniczenie konkurencji w sektorze łączności elektronicznej;
- c) wspierając efektywne inwestowanie w dziedzinie infrastruktury oraz promując technologie innowacyjne;
- d) wspierając skuteczne wykorzystywanie oraz zarządzanie radiowymi częstotliwościami i zasobami numeracyjnymi.

Krajowe organy regulacyjne będą wspierać rozwój rynku wewnętrznego m.in.:

- a) usuwając istniejące bariery rynkowe w zakresie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej, urządzeń towarzyszących i usług oraz usług łączności elektronicznej na szczeblu wspólnotowym;
- b) wspierając ustanawianie i rozwój transeuropejskich sieci oraz interoperacyjność usług ogólnoeuropejskich i możliwość podłączenia typu koniec-koniec;
- c) zapewniając, że, w podobnych okolicznościach nie występuje dyskryminacja w traktowaniu przedsiębiorstw udostępniających sieci i usługi łączności elektronicznej;

- d) współpracując ze sobą, jak również z Komisją, w sposób przejrzysty, ażeby zapewnić spójne stosowanie prawa i wdrażanie postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych.

Krajowe organy regulacyjne będą promować interesy obywateli Unii Europejskiej m.in.:

- a) zapewniając wszystkim obywatelom dostęp do usługi powszechnej określonej w dyrektywie 2002/22/WE (dyrektywie o usłudze powszechnej);
- b) zapewniając wysoki poziom ochrony konsumenta w ich relacjach z dostawcami, w szczególności ustanawiając proste i niedrogi procedury rozwiązywania sporów przed organem niezależnym od stron występujących w danym sporze;
- c) przyczyniając się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony danych osobowych i prywatności;
- d) promując udostępnianie jasnych informacji, w szczególności poprzez ustanowienie wymogu jawności cen i warunków użytkowania publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej;
- e) identyfikując potrzeby określonych grup społecznych, w szczególności niepełnosprawnych użytkowników;
- f) zapewniając integralność i bezpieczeństwo publicznej sieci łączności.

W przepisach tych uregulowane zostały cele polityki regulacyjnej, które – jak się wskazuje – powinny mieć bardzo szerokie zastosowanie w praktyce administracyjnej. Dotyczy to m.in. tego, że powinny być one materialnoprawną podstawą wszelkich decyzji regulacyjnych oraz winny być traktowane jako element wspomagający wykładnię wszystkich przepisów ustawowych²⁵¹.

5.5.3 Wnioski odnośnie roli separacji funkcjonalnej na tle zadań Prezesa UKE

W tym zakresie należy stwierdzić, że, jak się wydaje, najistotniejsze w tym zakresie są zadania, o których mowa w art. 189 ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa telekomunikacyjnego.

W kontekście oceny, czy separacja funkcjonalna wpisuje się w realizację zadań Prezesa UKE, należy wskazać, że gdyby uznać, iż separacja w sposób korzystny wpływa na wspieranie konkurencji oraz rozwoju rynku wewnętrznego, wtedy separacja niewątpliwie stanowi sposób realizacji celów stawianych przed Prezesem UKE.

W tym zakresie należy wskazać na następujące cele:

- Wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczenia usług telekomunikacyjnych, w tym zapewnienie użytkownikom, także użytkownikom niepełnosprawnym, osiągnięcia maksymalnych korzyści

²⁵¹ S.Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, 2.wydanie, Warszawa 2005, s. 1033, t. 11.

w zakresie cen oraz różnorodności i jakości usług, zapobieganie zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji (na rynku telekomunikacyjnym); oraz

- Wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego, w tym usuwanie istniejących barier rynkowych w zakresie działalności telekomunikacyjnej oraz zapewnienie równego traktowania (niedyskryminacji w traktowaniu) przedsiębiorców telekomunikacyjnych,

Zatem jeżeli po identyfikacji barier rynkowych oraz analizie skutków separacji zostanie ustalone, że separacja funkcjonalna służy, m.in.:

- Zapewnieniu użytkownikom osiągnięcia maksymalnych korzyści w zakresie cen oraz różnorodności i jakości usług;
- Zapobieganiu zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji;
- Usuwaniu istniejących barier rynkowych w zakresie działalności telekomunikacyjnej;
- Równemu traktowaniu (niedyskryminacji w traktowaniu) przedsiębiorców telekomunikacyjnych,

to niewątpliwie implementacja tego obowiązku wpisuje się w cele, do których realizacji obowiązany jest Prezes UKE.

Jednocześnie należy wskazać, że samo wprowadzenie SF nie ma wpływu na dotychczasową regulację rynków właściwych (w tym sensie, że automatycznie nie wpływa na wyłączenie regulacji niektórych rynków). SF będzie w istocie jednym z obowiązków regulacyjnych, z tym, że koncentruje się ona na usunięciu działań dyskryminujących OZ. Ponadto SF będzie służyć należytemu wykonaniu decyzji regulacyjnych (np. BSA czy LLU).

5.6 Podsumowanie i konkluzje

- Uzyskanie zgody Komisji Europejskiej na zastosowanie separacji funkcjonalnej wobec TP w obecnym stanie prawnym, wyłącznie na podstawie obecnego brzmienia akapitu drugiego art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie, jest możliwe. Zgoda Komisji byłaby jednak rozstrzygnięciem precedensowym, dotychczas bowiem tego rodzaju rozstrzygnięcia nie były wydawane w oparciu o tę podstawę prawną. Pewność co do prawnej dopuszczalności zastosowania separacji funkcjonalnej na gruncie przepisów wspólnotowych pojawi się po wejściu w życie Dyrektywy Nowelizującej – podstawą prawną będzie wówczas art. 13a Dyrektywy o dostępie. W razie wejścia w życie tej nowelizacji pozostałoby jedynie wykazanie, że ziszczyły się przesłanki warunkujące nałożenie obowiązku SF. Zarówno w obecnym, jak i projektowanym brzmieniu prawa wspólnotowego zgoda KE warunkuje wydanie przez Prezesa UKE decyzji w sprawie SF.
- Istnieją argumenty przemawiające za dopuszczalnością nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej również na gruncie polskiego prawa w jego obecnym brzmieniu. Podstawą decyzji w tej sprawie mógłby być art. 44 Pt. Najpoważniejszym z argumentów przemawiających za dopuszczalnością wydania takiej decyzji jest literalna wykładnia art. 44 Pt, która pozwala potraktować SF jako „inny obowiązek w zakresie dostępu

telekomunikacyjnego”. Argumentami przeciwko dopuszczalności nałożenia obowiązku SF są m.in.:

- blankietowy charakter art. 44 Pt i w konsekwencji brak normy, która wprost upoważniałaby Prezesa UKE do nałożenia obowiązku SF, co może zostać potraktowane jako niespełnienie wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, oraz
- toczące się dopiero na poziomie unijnym prace legislacyjne w celu wyraźnego wskazania SF jako środka regulacyjnego, co może być podstawą do twierdzeń, że w tej chwili środek ten nie jest dopuszczalny na podstawie Telekomunikacyjnych Ram Regulacyjnych z 2002 r., trudno zaś zakładać, żeby prawo polskie wyprzedzało rozwiązania unijne.

Na pierwszy z powyższych argumentów kwestionujących kompetencję Prezesa UKE w zakresie nałożenia SF można odpowiedzieć, że co prawda w art. 44 Pt żaden obowiązek regulacyjny nie jest wprost wymieniony, lecz gdyby tylko tego rodzaju test dopuszczalności nałożenia określonego obowiązku zastosować, to przepis ten nie dawałby podstaw do nałożenia jakiegokolwiek obowiązku regulacyjnego i byłby zbędny. Zgodnie natomiast z niekwestionowanymi regułami wykładni nie wolno przyjmować takiej interpretacji, która uznawałaby jakieś sformułowanie tekstu prawnego za zbędne. Jeśli chodzi o drugi argument, to za dopuszczalnością zastosowania SF na podstawie art. 44 Pt przemawiać będzie zasada prowsólnotowej wykładni, jeżeli KE wyraziłaby zgodę na zastosowanie separacji funkcjonalnej przy obecnym brzmieniu Dyrektywy o dostępie. Pamiętać przy tym należy, że bez zgody KE obowiązek SF nie będzie mógł być nałożony. Trzeba mieć jednak świadomość, iż wynik kontroli sądowej ewentualnej decyzji o SF – wydanej na podstawie art. 44 Pt w jego obecnym brzmieniu – jest wysoce niepewny.

- Zgoda KE wydana po uchwaleniu Dyrektywy Nowelizującej może zostać potraktowana jako mająca podstawę w nowym art. 13a Dyrektywy o dostępie. W konsekwencji może to prowadzić do wniosku, iż art. 44 Pt transponujący do polskiego prawa akapit drugi art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie w jej obecnym brzmieniu, nie jest wystarczającą podstawą do nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej. W dalszej jeszcze konsekwencji tego poglądu dopuszczalność zastosowania rozdziału funkcjonalnego wymagać będzie uprzedniej implementacji art. 13a Dyrektywy o dostępie do polskiego prawa.
- Problemem na gruncie polskich przepisów – przy założeniu generalnej dopuszczalności tego narzędzia regulacyjnego na podstawie art. 44 Pt – jest brak wyraźnych podstaw prawnych dla szczegółowych rozwiązań niezbędnych do tego, aby separacja funkcjonalna doprowadziła do osiągnięcia stawianych przed nią celów. Najbardziej widoczne jest to w odniesieniu do instytucjonalnych gwarancji zarządzania jednostką wydzieloną, rozwiązań zapewniających niezależność personelu zatrudnionego przez JW oraz odpowiedniej struktury zachęt. Wydaje się, że w tym zakresie efektywne wprowadzenie separacji funkcjonalnej nie może się obyć bez interwencji ustawodawczej.
- Jako największa słabość obecnego stanu prawnego jawi się brak nie budzących wątpliwości i skutecznych środków egzekucyjnych. Kara pieniężna z art. 209 ust. 1 pkt 6 Pt przewidziana m.in. za niewypełnienie „warunków zapewnienia dostępu

telekomunikacyjnego oraz rozliczeń z tego tytułu, określonych w decyzji” zdaje się nie obejmować niewykonania lub nienależytego wykonania wszystkich działań niezbędnych do prawidłowego wdrożenia SF. Również środki egzekucji administracyjnej nie dają gwarancji należytego wykonania tego obowiązku – wykonanie zastępcze w praktyce trudno sobie wyobrazić, zaś łączna kwota grzywien w celu przymuszenia nie może przekroczyć 200 000 złotych.

- W zakresie wariantów prawnych wydzielanych jednostek (w rekomendowanym wariantcie będą to JW i JH) w grę wchodzi utworzenie oddziału lub utworzenie jednostki organizacyjnej w ramach struktury TP nie będącej oddziałem. Przy czym decyzja Prezesa UKE o SF nie zastępowałaby czynności władz TP w zakresie utworzenia tych jednostek, lecz nakładałaby na TP (jej władze) taki obowiązek. Autorzy opracowania przyjmują, że w nowo proponowanym art. 13a Dyrektywy o dostępie w pojęciu niezależnie działającej jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa (ang. *separate business entity*) nie mieści się odrębna osoba prawna zależna od OZ. Co prawda art. 13a Dyrektywy o dostępie nie jest jeszcze prawem obowiązującym, jednakże mając na uwadze dyskusje, jakie toczyły się na forum unijnym w sprawie możliwego charakteru separacji, przymusowa separacja strukturalna (odrębna spółka jako JW) wydaje się wątpliwa również obecnie.

Propozycje rozwiązania powyższych mankamentów określa część z postulatami *de lege ferenda*.

5.7 Postulaty *de lege ferenda*

Zestawiając obecny stan prawny z potrzebami co do skutecznego modelu separacji funkcjonalnej, w tym możliwości egzekucji tego obowiązku, zaproponować można zmiany legislacyjne do Prawa telekomunikacyjnego opierające się na następujących założeniach:

- 1 W Prawie telekomunikacyjnym opisany zostanie wyraźnie środek regulacyjny w postaci separacji funkcjonalnej.
- 2 Rozwiązania polskiego prawa co do powyższego środka zaradczego wprowadzone zostaną w obecnie obowiązującym prawie wspólnotowym. W przypadku wejścia w życie Dyrektywy Nowelizującej konieczne będzie uwzględnienie jej postanowień. Należy wtedy zamieścić również unormowania dotyczące separacji dobrowolnej, w tym strukturalnej i właścicielskiej.
- 3 Wyraźnie przewidziane powinno zostać tworzenie nowego typu wewnętrznej (tj. nie posiadającej odrębnej osobowości prawnej) jednostki organizacyjnej przedsiębiorcy telekomunikacyjnego poddawanego separacji (jednostka wydzielona). Autorzy opracowania przyjmują, że w nowo proponowanym art. 13a Dyrektywy o dostępie w pojęciu niezależnie działającej jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa (ang. *separate business entity*) nie mieści się odrębna osoba prawna zależna od OZ. Co prawda art. 13a Dyrektywy o dostępie nie jest jeszcze prawem obowiązującym, jednakże mając na uwadze dyskusje, jakie toczyły się na forum unijnym w sprawie możliwego charakteru separacji, przyjąć można, że już obecnie przymusowa separacja strukturalna (odrębna spółka jako JW) zostałaby uznana za niegodną z prawem wspólnotowym.

4 Szczegółowa charakterystyka JW mogłaby być następująca:

- JW mogłaby podlegać wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego. Jest to kwestia pod rozważenie, gdyż wymagać to będzie najprawdopodobniej nowelizacji ustawy o KRS. Gdyby komplikacje z tym związane miały się okazać istotne, można z tego zrezygnować.
- JW powinna być konstrukcyjnie zbliżona do samobilansującego się oddziału. Oznacza to m.in., że JW sporządzałyby samodzielnie bilans w rozumieniu ustawy o rachunkowości, zaś w zakresie nieuregulowanym wyraźnie w Prawie telekomunikacyjnym i decyzji o SF stosowałyby się przepisy o oddziale przedsiębiorstwa.
- JW mogłaby działać pod firmą wskazującą w pierwszej kolejności oznaczenie tej jednostki, a następnie powiązanie z TP. Firma oddziału takiej elastyczności nie zapewnia.
- Osoba lub osoby kierujące JW powinny mieć takie umocowanie, jak prokurenci oddziałowi, z czym wiąże się wpis do KRS.
- Powinna być odrębnym od TP pracodawcą, w konsekwencji kierownik JW z mocy prawa powinien posiadać samodzielne kompetencje w zakresie zatrudnienia, tj. uprawnienia do nawiązywania, zmiany i rozwiązywania stosunku pracy z pracownikami.
- Kierownik JW powinien mieć uprawnienie do dokonywania innych czynności prawnych związanych z funkcjonowaniem tej jednostki, przede wszystkim zawierania umów o dostęp telekomunikacyjny i świadczenie innych usług. Jest to konsekwencja odpowiedniego stosowania przepisów o prokurze oddziałowej.
- Odpowiednia struktura zachęt dla personelu JW powinna podlegać zatwierdzeniu przez Prezesa UKE lub być określana w decyzji o SF. Władze TP oraz kierownik JW obowiązani będą do jej stosowania.
- W ustawie powinny zostać wskazane podstawowe kryteria, które powinien spełniać kierownik JW, np. zakaz jednoczesnego pełnienia funkcji i zatrudnienia na jakiegokolwiek podstawie w TP, być może zakaz posiadania akcji TP.
- Kierownik JW powoływany byłby przez władze TP. Rozważyć jednak należy ograniczony udział decyzyjny organu regulacyjnego w powoływaniu Kierownika JW, np. poprzez możliwość sprzeciwu wobec kandydatury zaproponowanej przez władze TP. To ostatecznie rozwiązanie pod rozważenie.

5 Rozważyć można utworzenie organu kolegialnego sprawującego wewnętrzny nadzór nad JW. Członkowie takiego organu mogliby być powoływani przez TP, Prezesa UKE i np. Prezesa UOKiK. Zadaniem takiego organu byłoby monitorowanie zgodności działania JW z obowiązkami regulacyjnymi, sygnalizowanie stwierdzonych nieprawidłowości, a w razie ich nieusunięcia – występowanie do Prezesa UKE o zastosowanie środków egzekucyjnych.

Działalność takiego organu nadzoru stanowiłaby ułatwienie dla Prezesa UKE, który nie musiałby – chociaż mógłby – wszystkich czynności w zakresie kontroli i nadzoru regulacyjnego wykonywać własnymi zasobami.

- 6 OZ obowiązany byłby zapewnić pomieszczenia i warunki biurowe umożliwiającego członkom organu nadzoru wykonywanie ich zadań, natomiast wynagrodzenia - z wyjątkiem członka powoływanego przez OZ – wypłacane byłyby z budżetu UKE.
- 7 Gdyby do czasu zakończenia prac legislacyjnych nad nowelizacją polskiego prawa okazało się, że niezależną jednostką na potrzeby separacji funkcjonalnej może być również spółka zależna, powyższe gwarancje skutecznego wykonania tego obowiązku można odpowiednio odnieść do organów tej spółki.
- 8 Prezes UKE powinien mieć efektywne narzędzia egzekucji obowiązków związanych z separacją funkcjonalną, w szczególności możliwość nakładania kar pieniężnych w razie niewykonywania tych obowiązków.

Wstępnie, jako punkt wyjścia do ewentualnych dalszych prac, można zaproponować następujące zmiany w Prawie telekomunikacyjnym:

- 1) art. 44 otrzymuje brzmienie:

Art. 44. W szczególnych przypadkach Prezes UKE może, po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej w trybie art. 18 i art. 19, w drodze decyzji, nałożyć na operatora o znaczącej pozycji rynkowej inne obowiązki w zakresie dostępu telekomunikacyjnego niż wymienione w art. 34-40 i art. 42, w tym obowiązek rozdziału funkcjonalnego, o którym mowa w art. 44a.

- 2) po art. 44 dodaje się art. 44a w brzmieniu:

Art. 44a. 1. Prezes UKE może, zgodnie z art. 44, nałożyć na operatora zintegrowanego pionowo obowiązek umieszczenia działalności związanej z dostępem telekomunikacyjnym w niezależnie działającej jednostce organizacyjnej lub niezależnie działających jednostkach organizacyjnych. Obowiązek o którym mowa powyżej, nakłada się na jednym lub łącznie na kilku hurtowych rynkach właściwych podlegających regulacji.

2. Jednostka organizacyjna, o której mowa w ust. 1, zapewnia dostęp telekomunikacyjny wszystkim przedsiębiorcom telekomunikacyjnym oraz innym jednostkom działającym w ramach tego samego przedsiębiorstwa, w takich samych terminach i na tych samych warunkach, w tym dotyczących poziomów cen i usług, przy użyciu tych samych systemów i procesów.

3. W decyzji o nałożeniu obowiązku, o którym mowa w ust. 1, Prezes UKE określa:

- 1) dokładny charakter i poziom rozdziału;
- 2) identyfikację majątku jednostki organizacyjnej lub jednostek organizacyjnych oraz produktów lub usług dostarczanych przez tą jednostkę lub te jednostki;

- 3) rozwiązania w zakresie zarządzania zapewniające niezależność personelu zatrudnionego przez jednostkę organizacyjną i odpowiednią strukturę zachęt;
 - 4) harmonogram wykonania poszczególnych czynności w ramach obowiązku, o którym mowa w ust. 1;
 - 5) zasady zapewniające przejrzystość procedur operacyjnych, w szczególności w odniesieniu do innych zainteresowanych;
 - 6) program monitorowania zapewniający przestrzeganie wymagań, obejmujący m.in. publikację corocznego sprawozdania;
 - 7) zasady zapewniające przestrzeganie obowiązków.
4. Operator, na którego nałożono obowiązek, o którym mowa w ust. 1, może podlegać każdemu innemu obowiązkowi regulacyjnemu.
5. Jednostki organizacyjne, o których mowa w ust. 1:
- 1) podlegają wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego;
 - 2) samodzielnie sporządzają bilans, o którym mowa w ustawie z 29 września 2004 r. o rachunkowości;
 - 3) stanowią odrębne zakłady pracy w ramach przedsiębiorstwa operatora, na którego nałożono obowiązek, o którym mowa w ust. 1, w ramach których uprawnienia i obowiązki pracodawcy wykonuje wyłącznie osoba, o której mowa w ust. 6, która dla osób zatrudnianych w ramach jednostki organizacyjnych jest najwyższym przełożonym;
 - 4) działają pod firmą zawierającą określenie jednostki oraz pełną nazwę operatora, na którego nałożono obowiązek, o którym mowa w ust. 1.
6. Operator, na którego nałożono obowiązek, o którym mowa w ust. 1, udziela osobie lub osobom powołanym do prowadzenia jednostki organizacyjnej, o której mowa w ust. 1, prokury ograniczonej do zakresu spraw związanych z tą jednostką organizacyjną. Prowadzenie jednostki organizacyjnej, o której mowa w ust. 1, może być powierzona wyłącznie osobie lub osobom, w stosunku do których Prezes UKE nie wyraził sprzeciwu w terminie 14 dni od dnia ich przedstawienia przez operatora, na którego nałożono obowiązek, o którym mowa w ust. 1. Prowadzenia jednostki organizacyjnej, o której mowa w ust. 1, nie można łączyć z zatrudnieniem na jakiegokolwiek podstawie w innej jednostce organizacyjnej operatora, na którego nałożono obowiązek, o którym mowa w ust. 1, spółce od niego zależnej, wobec niego dominującej lub powiązanej w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.), jak również z pełnieniem funkcji w ich organach lub pełnieniem funkcji doradczych.
7. Przy operatorze, na którego nałożono obowiązek, o którym mowa w ust. 1, działa komisja nadzoru regulacyjnego składająca się z dwóch osób powoływanych przez Prezesa UKE, dwóch osób powoływanych przez Prezesa UOKiK oraz jednej osoby powoływanej przez

operatora, na którego nałożono obowiązek, o którym mowa w ust. 1, której zadaniem jest monitorowanie prawidłowości wykonywania przez operatora obowiązków i wymagań związanych z rozdziałem, o którym mowa w niniejszym artykule. Komisja nadzoru regulacyjnego przekazuje informacje o wynikach prowadzonej przez siebie działalności osobie lub osobom powołanym do prowadzenia jednostki organizacyjnej, o której mowa w ust. 1, oraz Prezesowi UKE, jak również publikuje sprawozdania z realizacji przez operatora, na którego nałożono obowiązek o którym mowa w ust. 1, obowiązków regulacyjnych związanych z dostępem wraz ze wskaźnikami wykonywania tych obowiązków.

- 8. Członkom komisji nadzoru regulacyjnego należy zapewnić dostęp do wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania przez nich funkcji. Operator, na którego nałożono obowiązek, o którym mowa w ust. 1, obowiązany jest zapewnić pomieszczenia i warunki biurowe umożliwiającego członkom komisji nadzoru regulacyjnego wykonywanie ich zadań.*
- 9. Członkowie komisji nadzoru regulacyjnego, z wyjątkiem członka powoływanego przez operatora, na którego nałożono obowiązek, o którym mowa w ust. 1, wynagradzani są z budżetu UKE.*
- 10. W zakresie nie uregulowanym w niniejszej ustawie oraz decyzji, o której mowa w ust. 3, do jednostek organizacyjnych, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy o oddziale przedsiębiorstwa, natomiast do powierzenia prowadzenia jednostki organizacyjnej, o której mowa w ust. 1 - odpowiednio przepisy o prokurze oddziałowej.*

3) w art. 209 ust. 1 po pkt 12 dodaje się pkt 12a w brzmieniu:

12a) nie wypełnia lub nienależyście wypełnia obowiązki lub wymagania dotyczące rozdziału funkcjonalnego, o którym mowa w art. 44a,

4) w art. 209 ust. 2 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

W przypadku operatora, na którego nałożono obowiązek, o którym mowa w art. 44a, za kierującego przedsiębiorstwem telekomunikacyjnym uważa się również osobę, o której mowa w art. 44a ust. 6.

6 Wstępna analiza ekonomicznych korzyści oraz kosztów wprowadzenia funkcjonalnej separacji Telekomunikacji Polskiej S.A. (tzw. *cost – benefit analysis*)

6.1 Podejście do analizy

Celem niniejszej analizy jest dokonanie wstępnego oszacowania analizy kosztów i korzyści separacji funkcjonalnej TP. Podejście do analizy korzyści koncentruje się na oszacowaniu korzyści konsumentów. Wynika to z faktu, że celem polityki regulacyjnej stymulującej rozwój konkurencyjności jest zmniejszenie negatywnych efektów wykorzystywania znaczącej pozycji rynkowej byłego monopolisty w celu osiągnięcia nadmiernych przychodów (lub ogólnie ograniczania podaży w celu maksymalizacji zysków). Polityka ta wpływa na zwiększenie korzyści konsumentów poprzez promowanie rozwoju konkurencji, zamiast bezpośredniej regulacji cen detalicznych.

Takie podejście do oceny skuteczności i efektywności separacji funkcjonalnej przyjmuje również brytyjski Ofcom, który następująco opisuje²⁵² ogólną zasadę dokonywania tej oceny:

„... zgodnie z sugestiami respondentów naszych konsultacji odnośnie Przedsięwzięć BT, istnieje konieczność określenia czy Przedsięwzięcia oraz szerzej rozumiane podejście Ofcom do regulacji prowadzą do następujących rezultatów:

- *Jako krok pośredni – efektywna i trwała konkurencja oraz zachęty do efektywnego inwestowania; oraz*
- *Jako cel nadrzędny – rynek telekomunikacyjny gwarantujący dostarczanie usług charakteryzujących się niskimi cenami, szeroką ofertą oraz wysoką jakością.”*

Kierując się powyższą zasadą konsorcjum przyjęło, że korzyści OA są narzędziem do osiągnięcia korzyści konsumentów, a nie celem samym w sobie. Innymi słowy mechanizm osiągnięcia korzyści z separacji funkcjonalnej polega na przeniesieniu nadwyżki producentów na korzyść konsumentów. Uwzględnienie korzyści OA z separacji funkcjonalnej w oszacowaniu korzyści byłoby w dużej części podwójnym liczeniem tych samych korzyści. W niniejszym raporcie korzyści OA zostały oszacowane, jednakże nie są brane pod uwagę w oszacowaniu docelowych korzyści z wprowadzenia separacji funkcjonalnej, za które w niniejszej analizie uznaje się korzyści konsumentów z oszczędności wynikających z obniżania cen detalicznych. Pozostałe korzyści konsumentów (np. poszerzenie wyboru ofert, lepsza funkcjonalność i jakość ofert) zostały ujęte w analizie jako korzyści niemierzalne.

Możliwe jest również inne podejście do analizy, bazujące na ekonomicznej teorii dobrobytu społecznego. Zgodnie z tym podejściem należałoby skwantyfikować i zsumować wszystkie wpływy na wszystkich interesariuszy wprowadzenia separacji. Pomijając wpływy nieistotne (np. na dostawców sprzętu czy na zmniejszenie bezrobocia) konieczne byłoby zsumowanie w ten sposób korzyści konsumentów, korzyści OA i ujemne korzyści TP (wynikające ze

²⁵² Ofcom, *Evaluating the impact of the Telecoms Review, An interim report one year on, 18 October 2006*

zmniejszenia zysków TP po przejściu klientów do OA). Przyjęcie takiego podejścia ma następujące wady:

- Powoduje konieczność kwantyfikacji straty TP, która jest trudna do określenia ze względu na brak informacji o zyskach (marżach) TP z usług szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- Prowadzi do znacznego skomplikowania analizy, a w efekcie daje bardzo zbliżony wynik. Konsorcjum zakłada, że uwzględnienie w kalkulacji dodatnich korzyści OA i ujemnych korzyści TP nie spowoduje istotnej zmiany całkowitej sumy korzyści.

W związku z tym konsorcjum wybrało uproszczone podejście do oszacowania wymiernych korzyści, bazując na zasadach oceny skuteczności i efektywności separacji funkcjonalnej stosowanych przez Ofcom

Na potrzeby analizy korzyści wykorzystano wyłącznie dane dostępne publicznie oraz informacje dostarczone przez OA.

W celu oszacowania korzyści konsumenta wynikających z wprowadzenia separacji przeanalizowano:

- Efekt, jaki separacja funkcjonalna będzie mieć na rozwój konkurencji na bazie infrastruktury (wyjaśnienie celu separacji funkcjonalnej i jej wpływu na poszczególne usługi znajduje się w rozdz. 4.6); oraz
- Efekt, jaki ten rozwój będzie miał na korzyści konsumenta poprzez oszczędności wynikające z obniżania cen detalicznych.

Wpływ separacji funkcjonalnej na rozwój konkurencji na bazie infrastruktury jest analizowany w zakresie rozwoju usługi LLU. Przez „konkurencję na bazie infrastruktury” w niniejszym raporcie uznaje się sytuację występowania możliwości OA do konkurowania na rynku detalicznym z OZ w zakresie funkcjonalności i jakości usług głosowych i szerokopasmowych. Oznacza to, że nie traktuje się jako „konkurencji na bazie infrastruktury” sytuacji, w której OA odsprzedaje usługę hurtową OZ. BSA i WLR mają pozytywny wpływ na rozwój rynku detalicznego, ale jako usługi wspierające rozwój LLU (tzn. gdyż umożliwiają OA świadczenie usług w sytuacji, w której z różnych względów usługa LLU jest niedostępna).

W niniejszej analizie uwzględnione są, poza usługami LLU, także usługi WLR i BSA – zakładamy, że separacja pozwala na masową migrację klientów OA z BSA/WLR do LLU jako tańszego i dającego więcej możliwości konkurowania na bazie infrastruktury w stosunku do konkurowania z wykorzystaniem BSA i WLR. Ponadto zakładamy, że na wysokim poziomie jakości świadczone będą usługi towarzyszące LLU („backhaul” lub dostęp do kanalizacji), co jest warunkiem koniecznym zakładanego wysokiego rozwoju LLU.

Należy podkreślić, że sytuacja, w której możliwy jest szybki rozwój usługi LLU, może wystąpić jedynie wtedy, kiedy występują relacje cenowe pomiędzy stawkami LLU, BSA i WLR, które powodują ekonomiczne uzasadnienie inwestycji w świadczenie usług detalicznych na bazie LLU. W takiej sytuacji abonenci będą migrowani przez OA z usług WLR i BSA do usług LLU.

Rozwój rynku detalicznego w tym przypadku będzie się opierał na rozwoju LLU, będącego efektem konkurencji na bazie infrastruktury. Korzyści dla klientów (w zakresie osiągniętych oszczędności) będą wynikiem obniżania cen, które będzie możliwe w wyniku zwiększonej marży OA korzystających z LLU. Operatorzy świadczący usługi detaliczne w oparciu wyłącznie o BSA i WLR (bez LLU) nie będą mogli korzystać z wyższych marż, w związku z czym nie będą brali udziału w konkurencji cenowej na rynku detalicznym (zwłaszcza, że możliwe obniżki cen detalicznych w wyniku świadczenia usług detalicznych przez OA na bazie WLR i BSA miały już miejsce).

Dla prawidłowego rozwoju usługi LLU konieczne są również inne usługi towarzyszące – w tym usługi „backhaul” i dostęp do kanalizacji. W tym sensie w oszacowaniu rozwoju LLU założyliśmy, że usługi te również są świadczone na wysokim poziomie, na co również ma wpływ separacja funkcjonalna (patrz rozdział 4.6). Efektem tego jest przyjęty szybki rozwój usługi LLU.

Obecna relacja cenowa usług LLU, BSA i WLR stanowi barierę rozwoju rynku (patrz rozdział 4.2.9.3). W tej sytuacji nie można mówić o szybkim rozwoju LLU. W związku z tym, że separacja nie ma wpływu na zmianę stawek usług hurtowych (nie ma w szczególności wpływu na zmianę tej relacji cenowej), przy szacowaniu korzyści konsumenta nie jest brany pod uwagę taki rozwój wydarzeń, w którym separacja jest wprowadzona bez zmiany tej relacji. Korzystny wpływ separacji jest możliwy jedynie wtedy, gdy relacja ta zostanie zmieniona. Tak więc korzyści konsumenta z szybkiego rozwoju LLU będą wynikać z dwóch czynników:

- Szybki rozwój LLU ze względu na zmianę relacji cenowej LLU, BSA i WLR;
- Intensyfikacja szybkiego rozwoju LLU ze względu na wprowadzenie separacji funkcjonalnej.

Oszacowanie korzyści osiągniętych przez konsumentów w efekcie wprowadzenia separacji będzie polegało zatem na oddzieleniu efektu wpływu zmiany cen hurtowych na rozwój LLU od całkowitego efektu wynikającego z rozwoju LLU na skutek obu czynników – zmiany cen hurtowych i wpływu separacji funkcjonalnej na rozwój LLU. Ten mechanizm można zobrazować następującym równaniem:

Korzyści konsumenta (oszczędności) wynikające z separacji funkcjonalnej	=	Korzyści (oszczędności) konsumenta wynikające z rozwoju konkurencji na bazie LLU w efekcie zmiany relacji cenowej hurtowych BSA, WLR i LLU oraz wprowadzenia separacji funkcjonalnej	–	Korzyści (oszczędności) konsumenta wynikające z rozwoju konkurencji na bazie LLU w efekcie wyłącznie zmiany cen hurtowych
--	---	---	---	--

W celu określenia, jakie korzyści odniosą konsumenci w wyniku wprowadzenia separacji, wykonano wieloetapową analizę. W pierwszym etapie oszacowaliśmy, jak wprowadzenie separacji funkcjonalnej wpłynie na rozwój konkurencji na bazie infrastruktury wyrażonej w niniejszych analizach jako liczba uwolnionych pętli lokalnych. W kolejnym etapie za pomocą analizy marż operatorów alternatywnych został oszacowany potencjalny poziom obniżenia cen

detaicznych usług głosowych oraz szerokopasmowego dostępu do Internetu w wyniku wzrostu konkurencji pomiędzy operatorami. Oszacowanie obniżenia poziomu cen w wyniku wzrostu konkurencji umożliwiło w końcowym etapie oszacowanie mierzalnych korzyści konsumentów, wynikających z obniżek cen. Oprócz mierzalnych korzyści konsumenta wynikających ze spadku cen zostały przeanalizowane także korzyści konsumenta, których nie można zwymiarować finansowo, a które wystąpią w efekcie wprowadzenia separacji.

Celem analizy kosztów jest wstępne oszacowanie potencjalnych kosztów, jakie poniesie TP przy wdrożeniu rozwiązań niezbędnych dla wdrożenia separacji funkcjonalnej. Oszacowanie powyższych kosztów zostało wykonane bez dostępu do danych na temat TP, w szczególności konsorcjum nie miało dostępu do istotnych danych odnośnie:

- Szczegółowej struktury organizacyjnej, opisów zadań jednostek organizacyjnych oraz struktury zatrudnienia TP;
- Procesów biznesowych funkcjonujących w TP;
- Architektury i struktury systemów IT;
- Kosztów ponoszonych lub planowanych do poniesienia przez TP.

W związku z tym konsorcjum oszacowało koszty wdrożenia separacji funkcjonalnej, bazując na modelu operatora telekomunikacyjnego o podobnej do TP wielkości i spektrum świadczonych usług. Dodatkowo wykorzystano też analizy porównawcze oraz doświadczenie członków konsorcjum w zakresie wdrażania systemów IT oraz zarządzania kosztami IT.

Dodatkowo w analizach uwzględniono korzyści oraz ryzyka niemierzalne, co do których nie ma wystarczających podstaw, aby oszacować ich liczbowy wpływ oraz nie można ustalić wartości prawdopodobieństwa ich wystąpienia.

Uzyskane wstępne oszacowania są podsumowane w kolejnych podrozdziałach:

- Rozdział 6.2 i Rozdział 6.3 - Mechanizm funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego oraz uwarunkowania wpływu separacji funkcjonalnej TP:
 - wskazanie zależności, jakie obecnie występują na rynku telekomunikacyjnym, szczególnie w zakresie barier rozwoju tego rynku z wykorzystaniem modelu M.E. Portera, jakie występują bariery oraz jakie korzyści mogą wystąpić w przypadku eliminacji tych barier;
 - jakie są obszary wpływu separacji – tzn. w jakim zakresie separacja może wpłynąć na rozwój rynku;
 - jakie są uwarunkowania zastosowania tego środka regulacyjnego.

- Rozdział 6.4 – Oszacowanie wpływu separacji na rozwój konkurencji na bazie infrastruktury:
 - zdefiniowane okresu analizy korzyści mierzalnych wraz z jej uzasadnieniem;
 - określenie obecnie możliwego rozwoju LLU poprzez oszacowanie stopnia rozwoju rynku przy obecnych relacjach cenowych LLU /BSA /WLR na podstawie analizy marż OA;
 - oszacowanie wpływu obniżenia stawek za LLU na wzrost marży i rozwój LLU;
 - oszacowanie wpływu separacji na zintensyfikowanie rozwoju LLU (zwiększenie dynamiki rozwoju LLU);
 - weryfikacja rozwoju LLU w oparciu o przykłady innych krajów.
- Rozdział 6.5 – Oszacowanie mierzalnych korzyści z wprowadzenia separacji:
 - oszacowanie wpływu wprowadzenia separacji na nakłady inwestycyjne OA oraz wzrost ich przychodów w wyniku pozyskania klientów;
 - oszacowanie wpływu wprowadzenia separacji na korzyści dla konsumentów;
 - oszacowanie wpływu wprowadzenia separacji na TP w zakresie utraty przychodów detalicznych, zmiany przychodów hurtowych oraz nakładów niezbędnych na przeprowadzenie podziału TP;
 - oszacowanie kosztów nadzoru UKE nad wdrażaniem i monitorowaniem separacji funkcjonalnej.
- Rozdział 6.6 – Inne czynniki mogące wpływać na oszacowanie korzyści z separacji funkcjonalnej TP:
 - oszacowanie czynników na zasadzie przeprowadzenia analizy warunkowej typu „co jeżeli”, które nie zostały ujęte w analizie kosztów i korzyści czynników mierzalnych, gdyż nie ma możliwości, aby w rozsądnym zakresie jednoznacznie określić kierunek i stopień ich wpływu.
- Rozdział 6.7 – Dodatkowe korzyści i efekty negatywne:
 - korzyści niemierzalne - opis dodatkowych korzyści i efektów negatywnych, które potencjalnie będą skutkiem wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP, a których nie można zwymiarować, ponieważ nie przekładają się one bowiem bezpośrednio na finansowe efekty dla poszczególnych uczestników rynku;
 - straty niemierzalne - opis efektów wprowadzenia separacji TP, które oddziaływać będą negatywnie na poszczególnych uczestników rynku. Negatywne oddziaływanie

rozumiane jest tu jako pomniejszenie łącznych korzyści lub powiększenie łącznych kosztów (przy czym skala tych zmian nie jest możliwa do oszacowania).

- Rozdział 6.8 – Wstępne oszacowanie kosztów zmian w TP związanych z separacją funkcjonalną:
 - oszacowanie kosztów zmian w TP związanych z wdrożeniem separacji funkcjonalnej w tym z wprowadzeniem zmian w organizacji i zasobach TP.
- Rozdział 6.9 – Podsumowanie wstępnego oszacowania kosztów i korzyści.

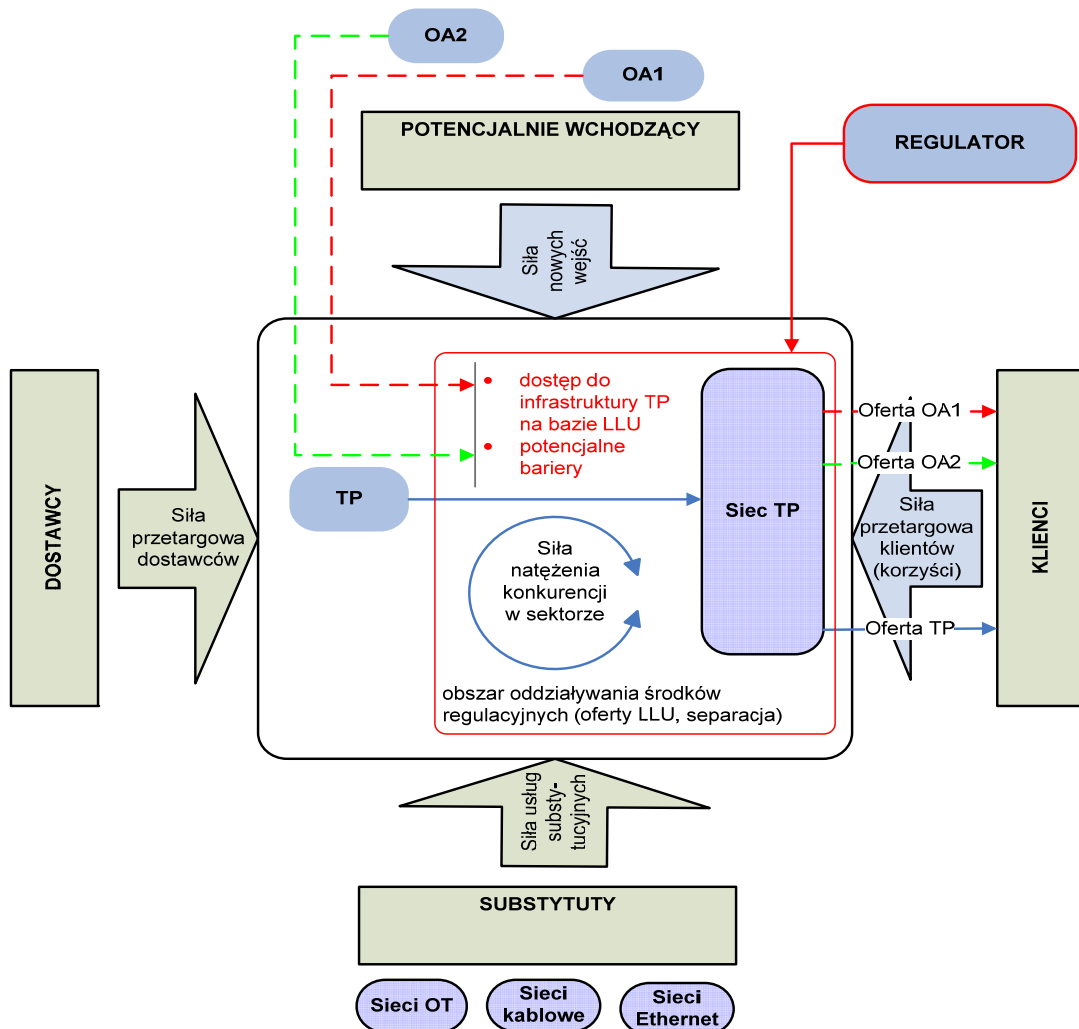
6.2 Wybrane aspekty funkcjonowania konkurencji na rynku telekomunikacyjnym

W niniejszym rozdziale został opisany mechanizm przedstawiający, jakie potencjalne efekty mogą zostać osiągnięte dzięki eliminacji barier w rozwoju rynku. Poniższe rozważania dotyczą wyłącznie wpływu na rynek objęty siecią TP.

Wnioski wyciągnięte z analizy tego mechanizmu pozwolą na zidentyfikowanie, w jakich obszarach należy szacować ewentualne koszty i korzyści z wprowadzenia separacji funkcjonalnej w Polsce. Mechanizm ten wyjaśniony jest na poniższym rysunku na przykładzie modelu konkurencji Michaela E. Portera²⁵³.

²⁵³ Model konkurencji M.E. Portera – jest analizą strukturalną sektora, nazywaną również analizą pięciu sił konkurencyjnych. Analiza ta odnosi się do otoczenia konkurencyjnego przedsiębiorstwa. Model ten opisuje wzajemne oddziaływanie na siebie czterech sił, które wpływają na piątą siłę nateżenia konkurencji w danym sektorze.

Rysunek 101. Model konkurencji Michaela E. Portera



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie Michaela E. Portera

Model Portera został wykorzystany do zobrazowania wpływu poszczególnych sił oddziałujących na natężenie konkurencji funkcjonującej na bazie usług dostępu do sieci TP. W szczególności model ten pozwala wskazać:

- Wpływ siły potencjalnych nowych wejść na rynek objęty zasięgiem sieci dostępowej TP na rozwój konkurencji wewnątrz sektora (przy założeniu, że eliminacja barier, w tym np. postawy antykonkurencyjnej TP zachęci nowych operatorów telekomunikacyjnych do inwestowania w świadczenie usług detalicznych na bazie usług hurtowych TP);
- Wpływ zmiany natężenia konkurencji w sektorze (na skutek eliminacji barier wejścia TP) na zmianę siły przetargowej klientów (rozumianą jako potencjalne korzyści dla konsumentów).

Wpływ dostawców oraz substytutów został w dalszej analizie pominięty jako nieistotny oraz utrudniający wyodrębnienie wpływu separacji funkcjonalnej na konkurencję w sektorze.

Na podstawie modelu Portera można wskazać następujących uczestników tego rynku (interesariuszy):

- Operator Zasiedziały (TP);
- Operatorzy Alternatywni (OA);
- Użytkownicy końcowi (UK);
- Regulator (UKE).

Poniżej przedstawiono mechanizm wpływu wyeliminowania barier na wskazane powyżej elementy modelu Portera i tym samym pośredni wpływ na zidentyfikowanych interesariuszy. Szczegółowa analiza wpływu separacji funkcjonalnej na poszczególnych uczestników rynku znajduje się w rozdziale 6.5).

Potencjalnie wchodzący/siła nowych wejść

Zapewnienie atrakcyjnych warunków inwestowania w LLU (np. poprzez wprowadzenie atrakcyjnych warunków cenowych) powoduje wzrost siły „nowych wejść”, co w efekcie spowoduje zwiększenie liczby nowo wchodzących graczy rynkowych (tzn. OA) do sektora telekomunikacyjnego objętego zasięgiem sieci dostępowej TP.

Nowo wchodzącymi do konkurencji na bazie infrastruktury TP mogą być zarówno dotychczas obecni na rynku OA, jak i operatorzy telewizji kablowych, czy operatorzy sieci osiedlowych „ethernetowi” oraz całkowicie nowo wchodzący do sektora telekomunikacyjnego, nie posiadający żadnej infrastruktury telekomunikacyjnej.

W rozdziale 4.2.9 wskazane zostały bariery w rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w Polsce, do których zaliczono:

- Działania obstrukcyjne ze strony TP, których źródłem może być postawa antykonkurencyjna TP;
- Przepływ informacji w Grupie TP, którego źródłem może być postawa antykonkurencyjna TP;
- Relacje cenowe usług hurtowych;
- Ryzyko związane z działalnością OA na bazie decyzji administracyjnych;
- Nieatrakcyjność inwestycji wspierających rozwój konkurencji na bazie infrastruktury (będąca złożeniem kilku innych barier – postawy antykonkurencyjnej TP, relacji cenowych usług hurtowych oraz niskiej jakości infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce); oraz

- Niska jakość infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce.

Poza relacjami cenowymi usług hurtowych wszystkie pozostałe bariery zostały zaklasyfikowane jako bariery o charakterze trwałym, tj. niemożliwe do wyeliminowania przy pomocy aktualnie dostępnych narzędzi regulacyjnych.

Biorąc pod uwagę skutki, jakie powodują powyższe bariery dla OA (opisane w rozdziale 4.2.9), stwierdzono, że bariery te utrudniają bądź uniemożliwiają OA w pełni efektywne działania na rynku telekomunikacyjnym w Polsce. W związku z powyższym można uznać, że **wszystkie zidentyfikowane bariery rynkowe stanowią bariery wejścia do sektora wg modelu Portera, ponieważ utrudniają bądź uniemożliwiają OA rozwój działalności, polegającej np. na oferowaniu usług detalicznych na bazie LLU.**

Eliminacja postawy antykonkurencyjnej OZ usuwa skutki odczuwane przez OA i tym samym usprawnia proces wchodzenia do sektora nowych OA – przy założeniu, że występuje atrakcyjność ekonomiczna takich wejść.

W terminologii modelu Portera eliminacja bariery wynikającej z postawy antykonkurencyjnej powoduje wzrost siły „nowych wejść”, co z kolei wpływa na zwiększenie konkurencji w sektorze.

Natężenie konkurencji w sektorze

Oferując usługi na bazie infrastruktury TP, operatorzy alternatywni są w stanie dotrzeć do klientów objętych zasięgiem sieci TP, którym do tej pory nie byli w stanie przedstawić oferty z uwagi na ograniczony zasięg własnej sieci. To z kolei stwarza możliwości zaoferowania przez OA nowym klientom konkurencyjnych usług w stosunku do usług TP.

W celu zdobycia klientów będących w zasięgu sieci TP OA mogą konkurować na rynku stosując między innymi dwie podstawowe strategie - cenową i/lub jakościową lub ich kombinację. Strategia cenowa polega na zdobywaniu klienta poprzez zaoferowanie mu usługi po niższej cenie w stosunku do konkurentów. Natomiast strategia jakościowa polega na oferowaniu usług po tych samych cenach, ale o wyższej jakości w stosunku do konkurentów. W przypadku rynku usług szerokopasmowego dostępu do Internetu strategia jakościowa może polegać na zaoferowaniu usług dostępu do Internetu o wyższej przepustowości przy zachowaniu niezmiennego poziomu ceny za łącze.

W wyniku coraz większej liczby operatorów konkurujących o klienta na bazie infrastruktury TP będzie wzrastać natężenie konkurencji w sektorze. Wzrost natężenia konkurencji będzie skutkował coraz większą różnorodnością ofert o niższych cenach i/lub wyższej jakości oferowanych przez OA w celu zdobycia klientów. Sytuacja ta prowadzi do wzrostu siły przetargowej klientów względem konkurujących o nich operatorów.

Siła przetargowa klientów (korzyści użytkownika końcowego)

Bezpośrednimi beneficjentami zwiększenia natężenia konkurencji w sektorze będą użytkownicy końcowi, których siła przetargowa będzie wzrastać w wyniku większej liczby dostawców usług konkurujących na rynku o klienta z OZ, a w konsekwencji większego wyboru ofert.

W rezultacie konsumenci będą mogli wybierać najlepsze oferty spośród ofert konkurujących o nich operatorów. Im więcej operatorów będzie konkurować o klienta, tym bardziej każdy z nich będzie starał się zaoferować najbardziej korzystną ofertę z punktu widzenia klienta. **Korzyść konsumenta wynikać będzie z coraz to niższych cen usług i/lub wyższej ich jakości oraz ich różnorodności.** Na przykładzie modelu Portera można stwierdzić, że:

- Eliminacja barier wejścia, w tym postawy antykonkurencyjnej TP ułatwi OA dostęp do usług hurtowych TP, a, co za tym idzie, spowoduje wzrost ich możliwości dotarcia do klientów;
- Wzrost możliwości OA w zakresie dotarcia do klientów spowoduje pojawienie się większej liczby operatorów konkurujących o klienta, a w następstwie wzrost natężenia konkurencji;
- Ten wzrost wpłynie na coraz większe starania ze strony operatorów w kierunku zaoferowania użytkownikom końcowym jak najbardziej korzystnej oferty na tle konkurencji (różnorodne oferty po niższych cenach i/lub lepszej jakości);
- W efekcie wzrosną korzyści użytkowników końcowych w postaci większego wyboru dostawcy usług, niższych cen i /lub lepszej jakości, oraz wzrostu różnorodnych ofert dostępnych na rynku.

Transfer korzyści operatorów alternatywnych na konsumentów

OA konkurują na bazie infrastruktury TP zakładając, że w wyniku pozyskania klientów zwiększą swoje przychody oraz osiągną dodatkowe zyski (pod warunkiem, że inwestycje w LLU są opłacalne dla OA). W związku z tym OA ponoszą nakłady inwestycyjne oraz dostosowują swoją politykę cenową w celu zaoferowania bardziej konkurencyjnych usług na rynku. Ponoszenie nakładów inwestycyjnych oraz dostosowanie polityki cenowej antycypuje możliwość pozyskania nowych klientów, a co za tym idzie osiągnięcia w przyszłości dodatkowych przychodów i zysków.

Dostosowanie polityki cenowej polegać będzie na obniżeniu cen detalicznych dla konsumentów względem TP jako efekt zastosowania strategii cenowej konkurowania na rynku. Ponoszone nakłady inwestycje przez OA będą miały na celu zwiększenie jakości świadczonych usług jako efekt zastosowania strategii jakościowej konkurowania na rynku. Zastosowanie strategii konkurowania cenowej i /lub jakościowej ma na celu zwiększenie przewagi konkurencyjnej OA względem TP.

Bezpośrednimi beneficjentami strategii konkurowania OA (obniżenie ceny, oferowanie wyższej jakości usługi) będą konsumenci, z uwagi na fakt, iż strategię te ukierunkowane są na pozyskanie klientów na rynku oraz, że konsumenci są odbiorcami efektów tych strategii w postaci tańszych i wyższej jakości usług.

W związku z powyższym można stwierdzić, iż antycypowane korzyści OA zostaną przetransferowane przez OA na konsumentów w postaci korzyści wynikających z niższych cen i wyższej jakości usług.

Podsumowanie

Na podstawie analizy sił konkurencyjnych w sektorze na przykładzie modelu Portera można stwierdzić, że im łatwiejsze jest świadczenie usług na bazie dostępu do infrastruktury TP ze względu na mniej dotkliwe skutki dyskryminacji OA, tym potencjalnie większa będzie możliwość dotarcia do klientów przez OA na bazie infrastruktury TP (wzrośnie liczba uwolnionych pętli lokalnych i penetracja LLU). Wynikiem będzie pojawienie się większej liczby operatorów konkurujących o klienta na bazie infrastruktury TP. Każdy z OA będzie starał się skierować konkurencyjne usługi do klienta końcowego i w rezultacie klienci będą w stanie wybierać najkorzystniejsze dla nich oferty (tańsze i/lub wyższej jakości usługi). W efekcie korzyść konsumenta będzie rosła poprzez wzrost możliwości dokonywania wyboru coraz lepszych ofert pod względem ceny i /lub jakości.

Analizując potencjalny wpływ eliminacji barier w oparciu o model Portera można stwierdzić, że odniesione korzyści OA wynikające z przejęcia części rynku od TP zostaną częściowo przetransferowane na użytkowników końcowych w postaci różnorodnych ofert charakteryzujących się niższymi cenami i/lub większą jakością, a częściowo zostaną zatrzymane przez OA jako ich korzyści z pozyskanie nowych klientów.

6.3 Uwarunkowania wpływu separacji funkcjonalnej TP na rozwój rynku

Ocena separacji funkcjonalnej jako potencjalnego środka eliminacji barier zamieszczona w rozdziale 4.3 wskazuje, że poszczególne elementy separacji są w stanie wyeliminować postawę antykonkurencyjną TP, a tym samym wyeliminować dwie przejściowe bariery rynkowe – działania obstrukcyjne ze strony TP oraz przepływ informacji w Grupie TP.

Poprzez eliminację postawy antykonkurencyjnej TP separacja jest w stanie zlikwidować istniejące i przeciwdziałać przyszłym utrudnieniom ze strony TP w korzystaniu OA z usług hurtowych. W rezultacie OA otrzymają łatwiejszy dostęp do usług hurtowych TP, przy czym należy zaznaczyć, że dotyczyć on będzie głównie tych usług hurtowych, w odniesieniu do których wprowadzone zostaną poszczególne elementy separacji funkcjonalnej, w tym przede wszystkim zasada EoI.

W rozdziale 4.6 przeanalizowano, które usługi hurtowe powinny zostać objęte zasadą EoI. Biorąc pod uwagę proponowane przepisy Dyrektywy Nowelizującej oraz stanowisko ERG w sprawie separacji funkcjonalnej stwierdzono, że separacja, a przede wszystkim wprowadzenie zasady EoI, powinno koncentrować się na usługach dostępu do trudnych do powielenia fragmentów infrastruktury, za które należy uznać usługi pełnego i współdzielonego dostępu do lokalnej pętli abonenckiej²⁵⁴ oraz usługi towarzyszące LLU (dostęp do kanalizacji, usługi

²⁵⁴ Dodatkowo uwzględniając znaczenie usługi WLR w powiązaniu z BSA dla OA, jako usługi komplementarnej wobec LLU na tych terenach, gdzie z różnych przyczyn uwolnienie pętli lokalnej nie jest możliwe, uznano, że objęcie zasadą EoI dodatkowo WLR i BSA stanowi najbardziej optymalne rozwiązanie.

„backhaul”). W związku z powyższym należy oczekiwać, że separacja funkcjonalna poprzez eliminację postawy antykonkurencyjnej TP wpłynie przede wszystkim na rozwój LLU.

Jak wynika z opinii OA (zaprezentowanych w rozdziale 4.2.8) oraz analizy marż osiągniętych przez OA na usługach detalicznych świadczonych na bazie LLU (zamieszczonej w rozdziale 6.4.2) korzystanie przez OA z usługi LLU jest obecnie ograniczone (poza postawą antykonkurencyjną TP) również relacjami cenowymi usług hurtowych. Aktualne relacje stawek WLR, BSA i LLU skutkują większą motywacją OA do korzystania z bardziej opłacalnych usług WLR i BSA niż droższego LLU.

Biorąc pod uwagę opłacalność inwestycji jako czynnik determinujący decyzje OA o inwestowaniu w świadczenie usług detalicznych na bazie LLU należy stwierdzić, że aby zainicjować intensywny proces korzystania z LLU przez OA należy przede wszystkim zapewnić OA opłacalność korzystania z LLU. Zlikwidowanie pozacenowych utrudnień w korzystaniu z LLU przez OA (w drodze wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP) dodatkowo zintensyfikuje proces uwalniania pętli abonenckich (ale nie jest w stanie zainicjować tego procesu, jeśli dla OA nie będzie on opłacalny).

6.4 Oszacowanie wpływu separacji na rozwój konkurencji na bazie infrastruktury

6.4.1 Założenia odnośnie okresu analizy

Biorąc pod uwagę, że pełne wdrożenie funkcjonalnej separacji TP może trwać ok. 4 lat, konsorcjum zdecydowało się przyjąć 5-letni horyzont czasowy dla analiz kosztów i korzyści. W tym okresie czasu zostaną poniesione wszystkie koszty związane z wdrożeniem separacji, jak również dostarczone określone korzyści konsumentom. Założenie 5-letniego okresu analizy wynika z faktu, że przyjęcie dłuższej perspektywy planowania w sektorze komunikacji elektronicznej może być obciążone zbyt dużym błędem z uwagi na dużą dynamikę zmian na rynku komunikacji elektronicznej na skutek np. rozwoju technologii (w tym wdrożenie sieci nowej generacji NGN), rozwoju rynku oraz potencjalnych zmian regulacyjnych (będą one odzwierciedlać zmiany w obszarze technologii, warunków konkurencji rynkowej, potrzeb i preferencji konsumentów oraz ekonomii biznesu komunikacji elektronicznej).

Wybór 5-letniego okresu czasu uzasadniony jest też faktem, że przy obecnej dynamice zmian rynkowych w telekomunikacji, biznes plany wykorzystują 3-letnie szczegółowe prognozy finansowe, zaś analizy ekonomiczne na 2 kolejne lata są już robione metodami szacunkowymi. Jeśli chodzi o prognozy na dłuższy okres czasu to są one tworzone na podstawie „ekstrapolacji” założonych trendów dla kluczowych wskaźników finansowych operatora. Przykładowo, zarówno TP²⁵⁵ jak i Netia²⁵⁶ uwzględniają w swoim działaniu 4-letni horyzont dla opracowania planów strategicznych.

²⁵⁵ „W latach 2007-2010, strategia Grupy TP będzie się koncentrować na dwóch zasadniczych kierunkach, określanych jako: „Usprawnienie tego, co jest” i „Sieganie po więcej” - <http://pl.tp-ir.pl/Display.aspx?MasterId=254ae5be-6a10-44b1-88b2-623f903720d9&NavigationId=1056>

²⁵⁶ Prognoza Netii na rok 2008 oraz prognoza średnioterminowa na lata 2008-2011 - http://inwestor.netia.pl/o_netii,strategia.html

W przypadku 5 letniego okresu analizy nie użyto wartości bieżącej (PV – ang. present value) dla oszacowania korzyści i kosztów z uwagi na fakt nie występowania tak wysokiego poziomu ryzyka nie spełnienia się przyjętych założeń jak w przypadku analizy w okresie 10 letnim. Nie zmienia to faktu, że ryzyka nie spełnienia się przyjętych założeń istnieją – ryzyka te zostały wymienione w rozdziale 6.6 i 6.7.2 . Szczegółowe podejście do analizy oraz przyjętych założeń zostało opisane w rozdziale 6.1 „Podejście do analizy” oraz w dalszej części niniejszego rozdziału.

Dodatkowo, rozdział podsumowujący oszacowane korzyści i koszty separacji funkcjonalnej TP przedstawia wyniki tej analizy w okresie 10-letnim. Analiza w okresie 10 letnim została wykonana przy założeniu braku występowania istotnych czynników zaburzających, które mają wpływ na korzyści i koszty po upływie 5 lat od momentu wprowadzenia separacji. Z uwagi na dwukrotnie dłuższy horyzont czasowy analiza ta została wykonana przy zastosowaniu wartości bieżącej (PV – ang. present value) do oszacowania przyszłych korzyści oraz kosztów z wprowadzenia separacji.

Nieuwzględnienie wartości bieżącej przyszłych korzyści i kosztów mogłoby spowodować znaczące zniekształcenie wyników analizy ze względu na niepewność utrzymania się przyjętych założeń w tak długim okresie czasu. Niepewność ta wynika z faktu, że obecnie nie ma przypadku funkcjonowania separacji funkcjonalnej w okresie 10 lat lub zbliżonym. W związku z tym nie można wyciągać wniosków ani przyjmować założeń dla tego okresu, bez uwzględnienia wysokiego ryzyka w zakresie ich spełnienia.

Wartość bieżąca przyszłych kosztów i korzyści została wyliczona poprzez zdyskontowanie tych wartości stopą oprocentowania 10-letnich obligacji Skarbu Państwa, która wynosi 7,5 %²⁵⁷.

6.4.2 **Rozwój LLU przy obecnej relacji cenowej LLU oraz BSA, WLR**

W niniejszym rozdziale analizujemy potencjał uwolnienia pętli lokalnych przy obecnej relacji cenowej LLU oraz BSA, WLR. Potencjał ten został oszacowany w dwóch etapach. W pierwszym etapie analizujemy wielkość tego potencjału w zależności od wielkości węzła, do którego przyłączone są linie abonenckie (węzeł jest jednoznaczny z przełącznicą główną) oraz stopnia pozyskania klientów w danym węźle. W drugim etapie tak oszacowany potencjał weryfikujemy z zastosowaniem kryterium opłacalności oszacowanego na podstawie analizy marż operatorów.

Jedną ze strategii pozyskania klientów przez OA jest oferowanie usług o niższych cenach w stosunku do cen usług TP. Strategia ta jest obecnie stosowana przez OA dla usług świadczonych z wykorzystaniem ofert hurtowych WLR i BSA. Ceny za usługi detaliczne (takie jak usługi głosowe, szerokopasmowy dostęp do Internetu) oferowane w tym przypadku przez OA są niższe w stosunku do cen TP o około 10 – 15%²⁵⁸ w zależności od:

- Przepustowości w przypadku usług szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- Rodzaju oferowanego abonamentu w przypadku usług głosowych;

²⁵⁷ Źródło <http://www.obligacjeskarbowe.pl/>

²⁵⁸ Wskaźnik wyliczony na podstawie analizy danych zawartych w raportach UKE Analiza Cen Internetu Szerokopasmowego lipiec 2008 oraz Raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego za 2007 rok.

- Długości trwania umowy w przypadku obu ww. usług.

Możliwość konkurowania cenowego oraz dalszego obniżania cen przez OA w przypadku przejścia na świadczenie usług na bazie LLU będzie zależec od poziomu osiąganey – na bazie LLU – marży.

Oszacowanie łącznej liczby pętli abonenckich, które mogą podlegać uwolnieniu w obecnych warunkach rynkowych

W celu oszacowania potencjału pętli abonenckich do uwolnienia w zależności od wielkości poszczególnych węzłów LLU (tzw. przełącznic głównych). Na potrzeby tego oszacowania zostało przyjęte założenie, że popyt na LLU ze strony OA będzie występował tylko w węzłach, w których marża OA jest dodatnia, czyli tam, gdzie występuje opłacalność inwestycji w LLU.

Przedmiotem analizy zostały objęte cztery typy węzłów, dla których został określony potencjał uwolnienia pętli w zależności od:

- Penetracji DSL w węźle (rozumianej jako liczba klientów korzystających z szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz usług głosowych w stosunku do założonej liczby łączy w węźle);
- Stopnia pozyskania klientów w danym węźle (rozumianego jako liczba klientów pozyskanych przez OA w stosunku do liczby klientów w węźle korzystających z szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz usług głosowych);
- Liczby łączy w węźle.

Kalkulacja potencjału łączy do uwolnienia w poszczególnych węzłach polega na oszacowaniu, ilu klientów spośród aktywnych linii w danym węźle oprócz usługi głosowej korzysta z usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu. W dalszej kolejności oszacowaniu, ilu takich klientów będą w stanie pozyskać OA w danym węźle, a co za tym idzie, jaki będzie ze strony OA popyt na LLU w celu możliwości świadczenia usług.

Przykładowo, dostępnych jest 137 węzłów typu 1. Jeżeli w węźle typu 1 jest 10 000 aktywnych łączy oraz penetracja klientów szerokopasmowego dostępu do Internetu wynosi 30%, to potencjalna liczba klientów (łączy) będąca przedmiotem zainteresowania OA wynosi 3 000. Dodatkowo, OA zakłada że pozyska 40% z tej liczby [3 000], a to daje potencjał 1 200 klientów w 1 węźle. W związku z tym całkowity potencjał łączy we wszystkich węzłach typu 1 będzie wynosił 164 400 łączy i wynika on z iloczynu liczby węzłów typu 1 (w tym przypadku 137) oraz potencjalnej liczby łączy do uwolnienia w węźle (w tym przypadku 1200).

W poniższej tabeli został przedstawiony wynik kalkulacji potencjału uwolnienia pętli abonenckich w poszczególnych typach węzłów w zależności od ich wielkości oraz przyjętego założenia dotyczącego stopnia pozyskania klientów na poziomie 40% (wielkość przyjęta po konsultacjach z OA).

Tabela 31. Potencjalny popyt na LLU w zależności od wielkości węzłów

Typ węzła/złożenia	Wielkość węzła	Liczba węzłów	Liczba łączy w węźle	Liczba klientów DSL ²⁵⁹	Pozyskani klienci ²⁶⁰	#LLU ²⁶¹
Penetracja DSL w węźle	30%					
Stopień pozyskania klientów	40%					
typ 1	>9000	137	10 000	3 000	1 200	164 400
typ 2	4000-8999	296	6 600	1 980	800	236 800
typ 3	2000-3999	506	3 300	990	400	202 400
typ 4	<2000	4 392	1 000	300	120	527 040

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie informacji od OA

Analiza opłacalności inwestycji w LLU dla poszczególnych typów węzłów

Analiza ta polega na oszacowaniu marż OA osiąganych na usługach świadczonych na bazie LLU. Marże OA zostały wyznaczone jako różnica pomiędzy przychodami OA (ARPU) oraz kosztami ponoszonymi na świadczenie usług na bazie LLU (opłaty dla TP, nakłady inwestycyjne związane z urządzeniami oraz dotarciem do węzła, koszty obsługi klienta)

Analiza ta służy oszacowaniu liczby uwolnionych pętli abonenckich w przypadku, gdy OA rozpoczęłyby konkurowanie na bazie infrastruktury przy uwzględnieniu następujących warunków:

- Istnieje opłacalność świadczenia usług na bazie oferty ramowej LLU;
- Występuje konkurencja cenowa z TP ze strony OA (OA obniżają ceny detaliczne) na rynku.

Na potrzeby analizy przyjęto następujące założenia:

- ARPU OA²⁶² osiągane z tytułu świadczenia usług detalicznych na bazie ofert hurtowych WLR i BSA oszacowano na poziomie 81 zł i jest ono niższe o około 10%²⁶³ w stosunku do ARPU TP²⁶⁴ oszacowanego na poziomie 92 zł na bazie cen detalicznych TP;
- Celem uzyskania lepszej przewagi konkurencyjnej OA obniżają w pierwszym roku wprowadzenia separacji ceny detaliczne usług świadczonych na bazie LLU o kolejne 4% względem cen usług opartych o WLR i BSA, co skutkuje spadkiem ARPU OA do poziomu 78 zł;
- W wyniku utrzymywania się barier wejścia (w tym np. postawy antykonkurencyjnej TP) stopień pozyskania klientów w danym węźle wynosił będzie 40%;

²⁵⁹ Liczba klientów DSL = penetracja DSL w węźle x liczba łączy w węźle

²⁶⁰ Pozyskani klienci = stopień pozyskania klientów x liczba klientów DSL

²⁶¹ #LLU = liczba węzłów x pozyskani klienci

²⁶² ARPU oszacowano na podstawie analizy danych zawartych w raportach UKE Analiza Cen Internetu Szerokopasmowego lipiec 2008 oraz Raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego za 2007 rok. Dla usług głosowych do ARPU została przyjęta cena „Plan 60 minut” lub jego ekwiwalentu, a przypadku usług dostępu do Internetu cena Internetu o przepływności 1Mb dla umowy zawieranej na 24 miesiące. Przyjęto ceny bez podatku VAT

²⁶³ j.w.

²⁶⁴ j.w., dodatkowo ARPU dla OA zostało wyliczone jako średnia cena usług opisanych powyżej, a oferowanych przez OA.

- OA pozyskują klientów, którzy oprócz usług głosowych korzystają z usług szerokopasmowego dostępu do Internetu.

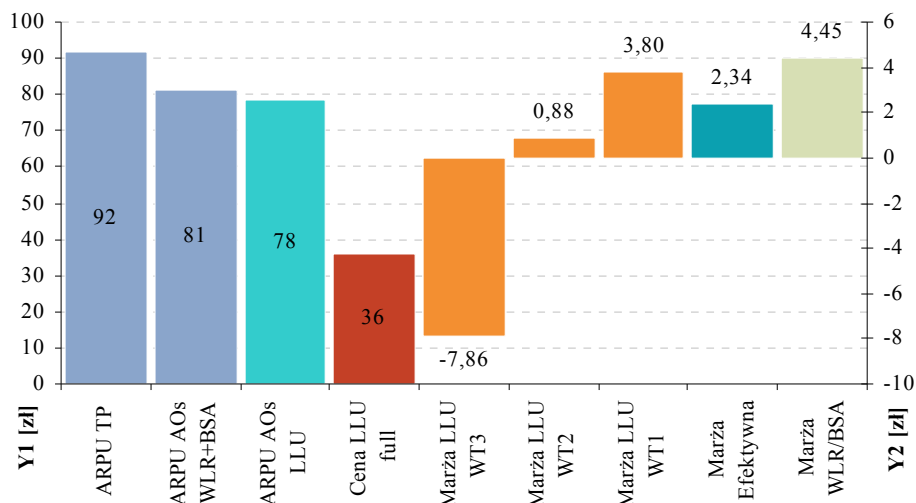
Analiza marży uwzględnia następujące czynniki:

- Poziom przychodu OA na jednego klienta (ARPU) uzyskiwanego przez OA.
- Bezpośrednie opłaty LLU ponoszone na rzecz TP za uwolnione linie, w tym:
 - opłata miesięczna;
 - opłata instalacyjna rozłożona na 36 miesięcy.
- Koszty techniczne świadczenia usługi w tym:
 - nakłady inwestycyjne na usługi „backhaul” i kolokację oraz zakup urządzeń technicznych rozłożone w czasie na 60 miesięcy oraz w przeliczeniu na 1 klienta w danym typie węzła;
 - wielkość węzłów, w których będą uwalniane pętle lokalne;
 - stopień wypełnienia węzła pozyskanymi klientami.
- Koszty własne OA związane z obsługą klienta w tym:
 - koszty obsługi i utrzymania klienta;
 - koszty pozyskania klienta;
 - koszty złych długów;
 - koszty modemu (szerokopasmowy dostęp do Internetu).

Na poniżej zamieszczonym rysunku zostały przedstawione oszacowane ARPU²⁶⁵ TP i OA, obecny poziom opłat miesięcznych LLU oraz oszacowane wysokości marż OA z uwzględnieniem powyższych założeń.

²⁶⁵ Źródło danych oraz metodologia oszacowania ARPU została przedstawiona w przypisach w rozdziale 6.4.2.

Rysunek 102. ARPU TP, OA, opłaty LLU oraz marże OA przy obecnych relacjach cenowych LLU i BSA i WLR



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie danych OA, UKE oraz TP

Legenda do wykresu:

dane umieszczone na osi Y1

- ARPU TP – oszacowane przychody na 1 klienta TP korzystającego z usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- ARPU OA WLR + BSA – oszacowane przychody na 1 klienta OA korzystającego z usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu, przy czym OA świadczy te usługi detaliczne na bazie ofert hurtowych WLR i BSA;
- ARPU OA LLU²⁶⁶ – oszacowane przychody na 1 klienta OA korzystającego z usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu, przy czym OA świadczy te usługi detaliczne na bazie oferty hurtowej LLU;
- Cena LLU „full” – opłata miesięczna za pełny dostęp do pętli lokalnej.

dane umieszczone na osi Y2

- Marża LLU WT3 – oszacowana marża osiągnięta przez OA w węźle typu 3 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU;

²⁶⁶ ARPU OA LLU – ARPU uwzględniające obniżenie cen detalicznych usług świadczonych na bazie LLU względem cen usług opartych o WLR i BSA, stopień obniżenia cen został opisany w niniejszym rozdziale w akapicie dotyczącym założeń do analizy marż.

- Marża LLU WT2 – oszacowana marża osiągnięta przez OA w węźle typu 2 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU;
- Marża LLU WT1 – oszacowana marża osiągnięta przez OA w węźle typu 1 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU;
- Marża Efektywna – oszacowana średnia ważona marży osiągniętej przez OA w węzłach typu 1, 2 i 3 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU. Średnia ta ważona jest strukturą uwalnianych pętli w poszczególnych węzłach;
- Marża WLR/BSA – oszacowana marża osiągnięta przez OA na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie ofert hurtowych WLR i BSA.

W efekcie powyższej analizy należy stwierdzić, że przy obecnym poziomie cen LLU:

- Obniżenie cen o 4% przez OA skutkuje niższą marżą LLU w węźle typu 1 od marży osiągniętej na świadczeniu usług detalicznych w oparciu o WLR i BSA, co powoduje niższą opłacalność świadczenia usług na bazie LLU w stosunku do BSA i WLR;
- W związku z powyższym uważamy, że nie nastąpi obniżenie cen detalicznych przez OA, a to z kolei skutkuje brakiem mierzalnych korzyści konsumenta wynikających ze spadku cen usług;
- Dodatnia marża OA na usługach detalicznych świadczonych w oparciu o LLU dla węzła typu 1 (największy typ węzła – powyżej 9000 aktywnych linii) pozwala określić potencjał LLU na poziomie około 164 400 linii;
- Ujemna marża w węźle typu 3 oraz marża na granicy opłacalności w węźle typu 2 nie będzie stanowiła motywacji biznesowej dla OA do inwestowania w świadczenie usług detalicznych na bazie LLU w tych węzłach. Oferowanie klientom usług detalicznych na bazie WLR i BSA pozwolić będzie na osiągnięcie znacznie wyższych marży, które dodatkowo nie będą obciążone ryzykiem inwestycyjnym (jak w przypadku LLU).

Powyższa sytuacja będzie skutkować uwalnianiem pętli abonenckich, ale tylko w węzłach typu 1. Tylko inwestycje na bazie węzłów typu 1 można uznać obecnie za rentowne. Dodatkowo można stwierdzić, że nie nastąpi spadek cen detalicznych dla konsumentów, a co za tym idzie nie odniosą oni mierzalnych korzyści z rozwoju LLU (w postaci spadku cen detalicznych).

W związku z tym rozwój LLU przy obecnym relacji opłat LLU, WLR i BSA oraz aktualnych cenach detalicznych może dotyczyć tylko węzłów typu 1 i osiągnąć około 164

400 LLU²⁶⁷, co umożliwi uzyskanie penetracji LLU na poziomie nie przekraczającym 7%²⁶⁸ łączy DSL w sieci TP²⁶⁹.

Należy podkreślić, że pomimo faktu, iż marża LLU w węźle 1 jest dodatnia, to jest ona nadal niższa od marż osiągniętych na BSA i WLR. Będzie to zmniejszać skłonność OA do inwestowania w LLU w węzłach typu 1. Sytuacja ta spowoduje zmniejszenie tak oszacowanego potencjału liczby pętli lokalnych do uwolnienia.

6.4.3 Wpływ separacji funkcjonalnej TP przy zachowaniu obecnej relacji cenowej usług LLU, BSA i WLR

Oszacowanie łącznej liczby pętli abonenckich, które mogą podlegać uwolnieniu w wyniku wprowadzenia separacji w obecnych warunkach rynkowych

Wyeliminowanie postawy antykonkurencyjnej TP w wyniku wprowadzenia separacji funkcjonalnej spowoduje, że stopień pozyskania klientów w danym węźle będzie wyższy i wg konsorcjum będzie on wynosił 50%²⁷⁰ (stopień pozyskania klientów będzie większy o 10 p.p).

W poniższej tabeli został przedstawiony wynik kalkulacji potencjału uwolnienia pętli abonenckich w poszczególnych typach węzłów w zależności od ich wielkości oraz przyjętego założenia dotyczącego stopnia pozyskania klientów na poziomie 50%.

Tabela 32. Potencjalny popyt na LLU w zależności od wielkości węzłów

Typ węzła/złożenia	Wielkość węzła	Liczba węzłów	Liczba łączy w węźle	Liczba klientów DSL ²⁷¹	Pozyskani klienci ²⁷²	#LLU ²⁷³
Penetracja DSL w węźle	30%					
Stopień pozyskania klientów	50%					
typ 1	>9000	137	10 000	3 000	1 500	205 500
typ 2	4000-8999	296	6 600	1 980	1 000	296 000
typ 3	2000-3999	506	3 300	990	500	253 000
typ 4	<2000	4 392	1 000	300	150	658 800

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie informacji od OA

Analiza opłacalności inwestycji w LLU dla poszczególnych typów węzłów

Analiza ta polega na oszacowaniu marż OA osiągniętych na usługach świadczonych na bazie LLU. Marże OA zostały wyznaczone jako różnica pomiędzy przychodami OA (ARPU) oraz kosztami ponoszonymi na świadczenie usług na bazie LLU (opłaty dla TP, nakłady inwestycyjne związane z urządzeniami oraz dotarciem do węzła, koszty obsługi klienta).

²⁶⁷ Na podstawie Tabeli "Potencjalny popyt na LLU w zależności od wielkości węzłów"

²⁶⁸ 7% penetracja LLU wynika ze stosunku 164.000 LLU względem 2.328.000 linii DSL

²⁶⁹ Liczba LLU 164 400 wynika z iloczynu liczby węzłów typu 1 [137] oraz liczby pozyskanych klientów w węźle [1200]

²⁷⁰ Szacunek dokonany po konsultacjach z OA

²⁷¹ Liczba klientów DSL = penetracja DSL w węźle x liczba łączy w węźle

²⁷² Pozyskani klienci = stopień pozyskania klientów x liczba klientów DSL

²⁷³ #LLU = liczba węzłów x pozyskani klienci

Analiza ta służy oszacowaniu liczby uwolnionych pętli abonenckich w przypadku, gdy OA rozpoczęłyby konkurowanie na bazie infrastruktury przy uwzględnieniu następujących warunków:

- Istnieje opłacalność świadczenia usług na bazie oferty ramowej LLU;
- Występuje konkurencja cenowa z TP ze strony OA (OA obniżają ceny detaliczne) na rynku.

Na potrzeby analizy przyjęto następujące założenia:

- ARPU OA²⁷⁴ osiągame z tytułu świadczenia usług detalicznych na bazie ofert hurtowych WLR i BSA oszacowano na poziomie 81 zł i jest ono niższe o około 10%²⁷⁵ w stosunku do ARPU TP²⁷⁶ oszacowanego na poziomie 92 zł na bazie cen detalicznych TP;
- Celem uzyskania lepszej przewagi konkurencyjnej OA obniżają w pierwszym roku wprowadzenia separacji ceny detaliczne usług świadczonych na bazie LLU o kolejne 4% względem cen usług opartych na WLR i BSA, co skutkuje spadkiem ARPU OA do poziomu 78 zł;
- Eliminacja postawy antykonkurencyjnej TP w wyniku wprowadzenia separacji funkcjonalnej spowoduje, że stopień pozyskania klientów w danym węźle będzie wyższy i wg konsorcjum będzie on wynosił 50%²⁷⁷ (stopień pozyskania klientów będzie większy o 10 p.p.);
- OA pozyskują klientów, którzy oprócz usług głosowych korzystają z usług szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Na poniżej zamieszczonym rysunku zostało przedstawione oszacowane ARPU²⁷⁸ TP i OA, obecny poziom opłat miesięcznych LLU oraz oszacowane wysokości marż OA z uwzględnieniem powyższych założeń.

²⁷⁴ ARPU oszacowano na podstawie analizy danych zawartych w raportach UKE Analiza Cen Internetu Szerokopasmowego lipiec 2008 oraz Raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego za 2007 rok. Dla usług głosowych do ARPU została przyjęta cena „Plan 60 minut” lub jego ekwiwalentu, a przypadku usług dostępu do Internetu cena Internetu o przepływności 1Mb dla umowy zawieranej na 24 miesiące. Przyjęto ceny bez podatku VAT

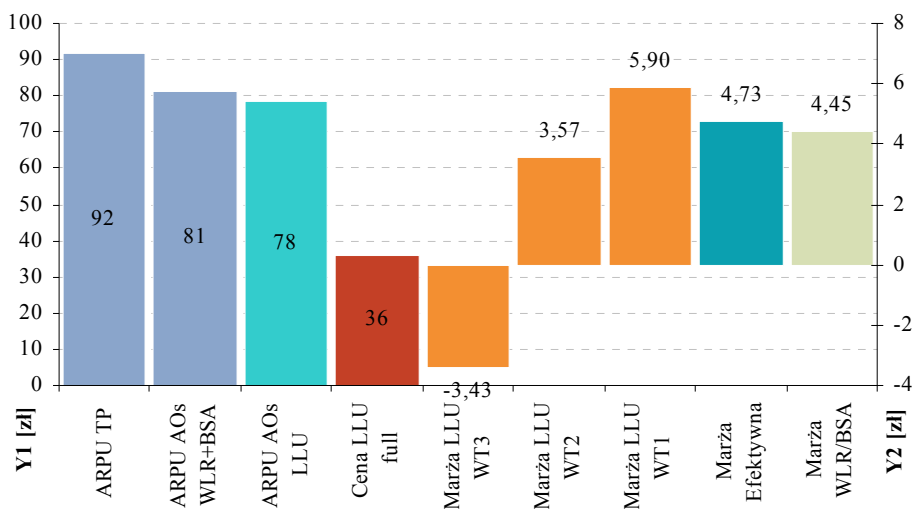
²⁷⁵ j.w.

²⁷⁶ j.w., dodatkowo ARPU dla OA zostało wyliczone jako średnia cena usług opisanych powyżej, a oferowanych przez OA.

²⁷⁷ Szacunek dokonany po konsultacjach z OA

²⁷⁸ Źródło danych oraz metodologia oszacowania ARPU została przedstawiona w przypisach w rozdziale 6.4.2.

Rysunek 103. ARPU TP, OA, opłaty LLU oraz marże OA po wprowadzeniu separacji przy obecnych relacjach cenowych LLU i BSA oraz WLR



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie danych OA, UKE oraz TP

Legenda do wykresu:

dane umieszczone na osi Y1

- ARPU TP – oszacowane przychody na 1 klienta TP korzystającego z usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- ARPU OA WLR + BSA – oszacowane przychody na 1 klienta OA korzystającego z usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu, przy czym OA świadczy te usługi detaliczne na bazie ofert hurtowych WLR i BSA;
- ARPU OA LLU – oszacowane przychody na 1 klienta OA korzystającego z usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu, przy czym OA świadczy te usługi detaliczne na bazie oferty hurtowej LLU;
- Cena LLU „full” – opłata miesięczna za pełny dostęp do pętli lokalnej.

dane umieszczone na osi Y2

- Marża LLU WT3 – oszacowana marża osiągnięta przez OA w węźle typu 3 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU;
- Marża LLU WT2 – oszacowana marża osiągnięta przez OA w węźle typu 2 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU;

- Marża LLU WT1 – oszacowana marża osiągnięta przez OA w węźle typu 1 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU;
- Marża Efektywna – oszacowana średnia ważona marży osiągniętej przez OA w węzłach typu 1, 2 i 3 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU. Średnia ta ważona jest strukturą uwalnianych pętli w poszczególnych węzłach;
- Marża WLR/BSA – oszacowana marża osiągnięta przez OA na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie ofert hurtowych WLR i BSA.

W efekcie powyższej analizy należy stwierdzić, że przy obecnym poziomie cen LLU:

- Obniżenie cen o 4% przez OA pozwala na utrzymanie marży LLU w węźle typu 1 wyższej od marży osiągniętej na świadczenia usług detalicznych w oparciu o WLR i BSA, co spowoduje skłonność OA do uwalniania pętli w węzłach typu 1;
- Dodatnia marża OA na usługach detalicznych świadczonych w oparciu o LLU dla węzła typu 1 (największy typ węzła – powyżej 9000 aktywnych linii) przy stopniu pozyskania 50% klientów w węźle pozwala określić potencjał LLU na poziomie **około 205 500 linii**;
- Ujemna marża w węźle typu 3 oraz marża w węźle typu 2 niższa od marży osiągniętej na BSA i WLR nie będzie stanowić motywacji biznesowej dla OA do inwestowania w świadczenie usług detalicznych na bazie LLU w tych węzłach. Oferowanie klientom usług detalicznych na bazie WLR i BSA pozwalać będzie na osiągnięcie znacznie wyższych marży, które dodatkowo nie będą obciążone ryzykiem inwestycyjnym (jak w przypadku LLU).

Powyższa sytuacja będzie skutkować uwalnianiem pętli abonenckich, ale tylko w węzłach typu 1. Tylko inwestycje na bazie węzłów typu 1 można uznać obecnie za rentowne.

W związku z tym rozwój LLU przy obecnej relacji opłat LLU, WLR i BSA oraz aktualnych cenach detalicznych może dotyczyć tylko węzłów typu 1 i osiągnąć około 205 500 LLU²⁷⁹, co umożliwi uzyskanie penetracji LLU na poziomie nie przekraczającym 8,83%²⁸⁰ łączy DSL w sieci TP²⁸¹.

Z oszacowań konsorcjum wynika również, że w konsekwencji spadku cen detalicznych przy powyższym rozwoju LLU możliwe do osiągnięcia korzyści dla konsumenta kształtują się na poziomie około 150 mln zł.

²⁷⁹ Na podstawie Tabeli "Potencjalny popyt na LLU w zależności od wielkości węzłów"

²⁸⁰ 8,83% penetracja LLU wynika ze stosunku 205.500 LLU względem 2 328 000 linii DSL

²⁸¹ Liczba LLU 164 400 wynika z iloczynu liczby węzłów typu 1 [137] oraz liczby pozyskanych klientów w węźle [1200]

6.4.4 **Rozwój LLU w przypadku zmiany relacji stawek LLU, BSA i WLR**

W celu oszacowania wpływu eliminacji bariery związanej z obecną relacją stawek LLU, BSA i WLR przeanalizowano skutki ewentualnego obniżenia stawki za usługę pełnego dostępu do LLU do poziomu 30 zł.

Dla celów tej analizy przyjęto następujące założenie:

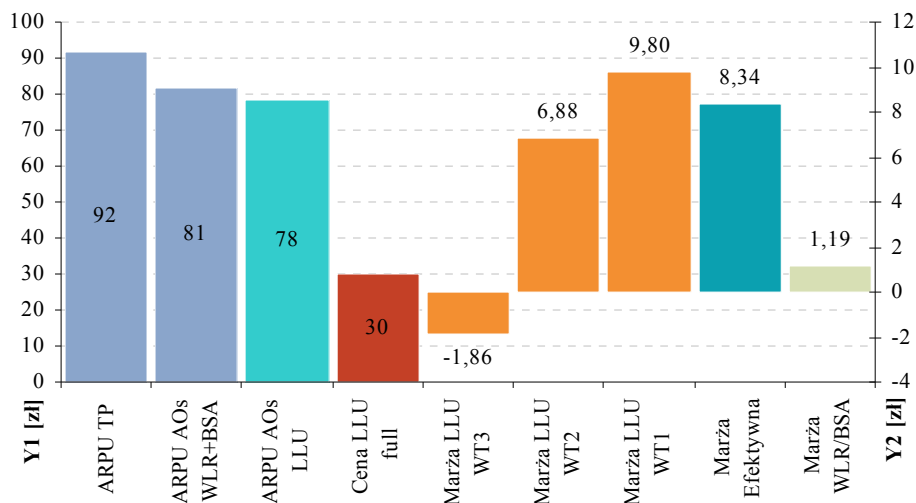
- OA pozyskują klientów, którzy oprócz usług głosowych korzystają z usług szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- ARPU OA osiągane z tytułu świadczenia usług detalicznych na bazie ofert hurtowych WLR i BSA oszacowano na poziomie 81 zł i jest ono niższe o około 10% w stosunku do ARPU TP oszacowanego na poziomie 92 zł na bazie cen detalicznych TP;
- Celem uzyskania lepszej przewagi konkurencyjnej OA mogą obniżyć swoje ceny detaliczne usług świadczonych na bazie LLU o dalsze 4% w pierwszym roku wprowadzenia separacji względem cen usług opartych o WLR i BSA, co skutkuje spadkiem ARPU OA do poziomu 78 zł;
- Ograniczenie obniżki cen detalicznych maksymalnie do poziomu 4% wynika z potrzeby utrzymania przez OA rentowności usług detalicznych świadczonych w oparciu o WLR i BSA - celem utrzymania biznesowej opłacalności obsługiwanie klientów, których nie opłaca się pozyskiwać na bazie LLU poprzez węzły typu 3 (co oznacza, że OA będą częścią klientów obsługiwać nadal w oparciu o WLR i BSA).

W wyniku takiego ukształtowania cen detalicznych i polityki cenowej OA (ARPU 78 zł) oraz poziomu opłat miesięcznych LLU marża OA w węzłach typu 1 i 2 są dodatnie, natomiast marża w węzle 3 jest ujemna. Marża efektywna (liczona dla węzła typu 1 i 2) jest znacząco wyższa od marży osiąganey na usługach świadczonych na bazie ofert hurtowych WLR i BSA.

Na poniższym rysunku zostały przedstawione oszacowane wskaźniki ARPU²⁸² dla TP i OA, opłaty miesięczne za LLU (obniżone do 30 zł) oraz oszacowane marże OA z uwzględnieniem powyższych założeń.

²⁸² Źródło danych oraz metodologia oszacowania ARPU została przedstawiona w przypisach w rozdziale 6.4.2.

Rysunek 104. ARPU TP, OA, opłaty LLU oraz marże OA przy zmienionych relacjach cenowych LLU, BSA i WLR



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie danych OA, UKE oraz TP

Legenda do wykresu:

dane umieszczone na osi Y1

- ARPU TP – oszacowane przychody na 1 klienta TP korzystającego z usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- ARPU OA WLR + BSA – oszacowane przychody na 1 klienta OA korzystającego z usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu, przy czym OA świadczy te usługi detaliczne na bazie ofert hurtowych WLR i BSA;
- ARPU OA LLU – oszacowane przychody na 1 klienta OA korzystającego z usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu, przy czym OA świadczy te usługi detaliczne na bazie oferty hurtowej LLU;
- Cena LLU „full” – opłata miesięczna za pełny dostęp do pętli lokalnej.

dane umieszczone na osi Y2

- Marża LLU WT3 – oszacowana marża osiągnięta przez OA w węźle typu 3 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU;
- Marża LLU WT2 – oszacowana marża osiągnięta przez OA w węźle typu 2 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU;

- Marża LLU WT1 – oszacowana marża osiągnięta przez OA w węźle typu 1 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU;
- Marża Efektywna – oszacowana średnia ważona marży osiągniętej przez OA w węzłach typu 1, 2 i 3 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie ofert ramowych LLU. Średnia ta ważona jest strukturą uwalnianych pętli w poszczególnych węzłach;
- Marża WLR/BSA – oszacowana marża osiągnięta przez OA na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie ofert hurtowych WLR i BSA.

Zmniejszony stopień pozyskania klientów (korzystających oprócz usług głosowych z szerokopasmowego dostępu do Internetu) w danym węźle z 50% do poziomu 40% (w wyniku założenia o utrzymywanie się postawy antykonkurencyjnej TP), powoduje wzrost kosztów jednostkowych oraz obniżenie marży OA na świadczeniu usług detalicznych na bazie LLU.

W efekcie powyższej analizy należy stwierdzić, że przy zmianie opłaty za pełny dostęp do LLU:

- W porównaniu z sytuacją dla obecnej wysokości stawek za pełny LLU nastąpi rozszerzenie opłacalności inwestycji OA w LLU do węzłów typu 2 (węzły o wielkości odpowiednio powyżej 9 000 oraz od 4 000 do 8 999 aktywnych linii);
- Uwalnianie pętli abonenckich w węzłach typu 3 będzie w dalszym ciągu nieopłacalne dla OA – mogłoby skutkować istotnym obniżeniem ich marży efektywnej na usługach świadczonych na bazie LLU;

Skutkiem powyższych zjawisk będzie ograniczenie popytu ze strony OA na LLU tylko do węzłów typu 1 i 2, co z kolei pozwoli na osiągnięcie rozwoju LLU do poziomu 401 200²⁸³ uwolnionych linii oraz uzyskanie penetracji LLU na poziomie nieprzekraczającym 17,2%²⁸⁴ łączny DSL w sieci TP²⁸⁵.

6.4.5 Wpływ separacji na zintensyfikowanie rozwoju LLU

W związku z wprowadzeniem separacji funkcjonalnej, podobnie jak w rozdziale 6.4.3 należy założyć, że wyeliminowanie postawy antykonkurencyjnej TP spowoduje, że stopień pozyskania klientów w danym węźle będzie wyższy i wg konsorcjum będzie on wynosił 50%.

Na potrzeby niniejszej analizy przyjęto następujące założenia:

- OA pozyskują klientów, którzy oprócz usług głosowych korzystają z usług szerokopasmowego dostępu do Internetu;

²⁸³ Na podstawie Tabeli „Potencjalny popyt na LLU w zależności od wielkości węzłów”

²⁸⁴ 17,2% penetracja LLU wynika ze stosunku 400.000 LLU względem 2.328.000 linii DSL

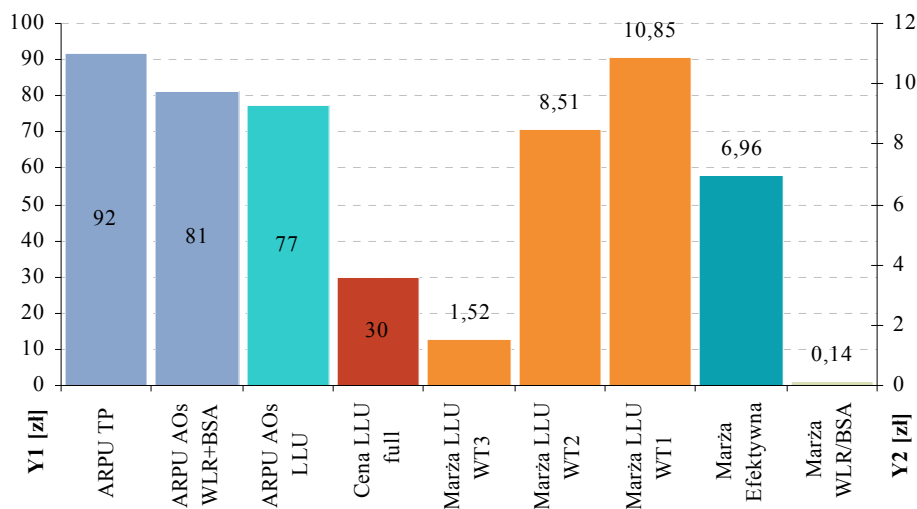
²⁸⁵ Liczba LLU 401 200 wynika z sumy iloczynów liczby węzłów typu 1 i 2 [137];[296] oraz liczby pozyskanych klientów w węźle typu 1 i 2 [1200];[800]

- ARPU OA osiągane z tytułu świadczenia usług na bazie ofert hurtowych WLR i BSA oszacowano na poziomie 81 zł i jest ono niższe o około 10% w stosunku do ARPU TP oszacowanego na poziomie 92 zł na bazie cen detalicznych TP;
- OA obniżają swoje ceny detaliczne usług świadczonych na bazie LLU o kolejne 7% względem cen usług opartych o WLR i BSA, co skutkuje spadkiem ARPU OA do poziomu 77 zł;
- Dodatkowo zostanie powiększony potencjał obniżki cen detalicznych maksymalnie do poziomu 7% (ARPU OA 77 zł) co spowoduje spadek jednostkowej marży efektywnej LLU. Jednakże spadek ten zostanie skompensowany masą osiągniętego zysku w wyniku pozyskania dodatkowych 353 300 klientów (w porównaniu do liczby klientów możliwych do pozyskania przez OA w sytuacji wyłącznie obniżenia opłat LLU – patrz rozdz. 6.4.4);
- Ograniczenie obniżki cen detalicznych maksymalnie do poziomu 7% wynika z potrzeby utrzymania przez OA rentowności usług detalicznych świadczonych w oparciu o WLR i BSA w miejscach, gdzie OA nie uruchomił węzłów LLU, oraz utrzymania rentowności usług opartych o WLR i BSA do czasu przeprowadzenia migracji tych usług do LLU (co oznacza, że część klientów OA będzie nadal obsługiwana w oparciu o WLR i BSA i OA nie będą skłonni ponosić z tego tytułu strat);
- OA będą ograniczać obniżanie cen detalicznych, gdyż każda obniżka cen powoduje zmniejszenie marż OA, a co za tym idzie zmniejsza opłacalność inwestycji w LLU;
- Rentowność na granicy opłacalności usług detalicznych opartych o WLR i BSA w wyniku obniżenia przez OA cen usług detalicznych będzie skutkować migracją z BSA / WLR do LLU;
- W wyniku takiego ukształtowania cen detalicznych i polityki cenowej OA (ARPU 77 zł) oraz poziomu opłat miesięcznych LLU marże OA osiągane we wszystkich węzłach (tj. typu 1, 2 i 3) są dodatnie. Dodatkowo, marża efektywna (liczona dla węzłów typu 1, 2 i 3) jest wyższa od marży osiąganej na usługach świadczonych na bazie ofert hurtowych WLR i BSA.

Na poniższym rysunku zostały przedstawione oszacowane ARPU²⁸⁶ TP i OA, obniżone opłaty miesięczne za LLU oraz oszacowane wysokości marż OA z uwzględnieniem powyższych założeń.

²⁸⁶ Źródło danych oraz metodologia oszacowania ARPU została przedstawiona w przypisach w rozdziale 6.4.2.

Rysunek 105. ARPU TP, OA, opłaty LLU oraz marże OA po wprowadzeniu separacji przy zmienionych relacjach cenowych LLU i BSA oraz WLR



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie danych OA, UKE oraz TP

Legenda do wykresu:

dane umieszczone na osi Y1

- ARPU TP – oszacowane przychody na 1 klienta TP korzystającego z usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- ARPU OA WLR + BSA – oszacowane przychody na 1 klienta OA korzystającego z usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu, przy czym OA świadczy te usługi detaliczne na bazie ofert hurtowych WLR i BSA;
- ARPU OA LLU – oszacowane przychody na 1 klienta OA korzystającego z usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu, przy czym OA świadczy te usługi detaliczne na bazie oferty hurtowej LLU;
- Cena LLU „full” – opłata miesięczna za pełny dostęp do pętli lokalnej.

dane umieszczone na osi Y2

- Marża LLU WT3 – oszacowana marża osiągnięta przez OA w węźle typu 3 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU;
- Marża LLU WT2 – oszacowana marża osiągnięta przez OA w węźle typu 2 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU;

- Marża LLU WT1 – oszacowana marża osiągnięta przez OA w węźle typu 1 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU;
- Marża Efektywna – oszacowana średnia ważona marży osiągniętej przez OA w węzłach typu 1, 2 i 3 na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie oferty hurtowej LLU. Średnia ta ważona jest strukturą uwalnianych pętli w poszczególnych węzłach;
- Marża WLR/BSA – oszacowana marża osiągnięta przez OA na świadczeniu usług głosowych oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu dla klienta OA, na bazie ofert hurtowych WLR i BSA.

Zwiększenie stopnia pozyskania w danym węźle klientów korzystających z szerokopasmowego dostępu do Internetu z 40% do 50% w wyniku eliminacji postawy antykonkurencyjnej OZ poprzez wprowadzenie separacji funkcjonalnej daje następujące rezultaty:

- Spadek kosztów jednostkowych OA na jedno uwolnione łącze i wzrost marży OA na świadczeniu usług detalicznych na bazie LLU;
- Wzrost marży OA zwiększa atrakcyjność (opłacalność) inwestycji w LLU również w mniejsze węzły typu 3 (węzeł o wielkości od 2 000 do 3 999 aktywnych linii).

Wystąpienie powyższych zjawisk może skutkować większym popytem ze strony OA na uwalniane pętle lokalne w węzłach typu 1, 2 i 3, co prawdopodobnie umożliwi uwolnienie około 754 500²⁸⁷ łączy oraz uzyskanie penetracji LLU na poziomie nieprzekraczającym 32,4%²⁸⁸ łączy DSL w sieci TP.

Liczba LLU 754 500 wynika z sumy iloczynów liczby węzłów typu 1, 2 i 3 [137];[296]; [506] oraz liczby pozyskanych klientów w węźle typu 1, 2 i 3 [1500];[1000]; [500].

6.4.6 Weryfikacja oszacowań stopnia rozwoju LLU w oparciu o przykłady innych krajów

Celem tego rozdziału jest weryfikacja dokonanych we wcześniejszych rozdziałach oszacowań rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury w oparciu o usługi LLU w Polsce. Przyjęto zatem założenie, że miarą rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury jest poziom zawansowania procesu uwalniania pętli abonenckich. Poziom ten można wyrazić za pomocą następujących wskaźników:

- Liczba uwolnionych pętli abonenckich;
- Penetracja LLU na łączach PSTN rozumiana jako procent uwolnionych pętli abonenckich względem krajowych łączy PSTN (pętli abonenckich);

²⁸⁷ Na podstawie Tabela 2 Typy węzłów według wielkości

²⁸⁸ 7% penetracja LLU wynika ze stosunku 754 500 LLU względem 2 328 000 linii DSL

- Penetracja LLU²⁸⁹ na łączach DSL rozumiana jako procent uwolnionych pętli abonenckich względem krajowych łączy DSL; oraz
- Tempo uwalniania pętli abonenckich.

Na potrzeby niniejszej analizy zostały przyjęte dwa ostatnie z wymienionych wskaźników (uzasadnienie w poniższym opisie) oraz dwa dodatkowe:

- Wskaźnik penetracji LLU względem łączy DSL – wskaźnik ten wykorzystywany jest przez ECTA do oceny rozwoju usług szerokopasmowych w raportach „*Broadband Scorecard*” oraz do oceny stanu regulacji w raportach „*Regulatory Scorecard*”. Zdaniem konsorcjum wskaźnik ten lepiej opisuje rozwój konkurencji na bazie infrastruktury niż wskaźnik penetracji LLU na łączach PSTN, bowiem fundamentami rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury są usługi szerokopasmowe oparte na łączach DSL, a nie technologie wykorzystywane na potrzeby telefonii stacjonarnej (PSTN);
- Tempo uwalniania pętli abonenckich – wskaźnik ten pozwala na ocenę szybkości rozwoju LLU w czasie, podczas gdy sama liczba uwolnionych pętli abonenckich (pierwszy z wymienionych powyżej wskaźników) jest wartością bezwzględną, nie odnoszącą się do innych wartości (a więc utrudnia pełną ocenę stanu rozwoju LLU);
- Czas – okres, który upłynął od momentu rozpoczęcia uwalniania pętli abonenckich na masową skalę²⁹⁰ do końca okresu analizy tj. 2007 roku. Wskaźnik ten określa, ile czasu trwało osiągnięcie danego poziomu penetracji LLU;
- Roczna penetracja LLU – wskaźnik wyliczony jako iloraz „Penetracji LLU” oraz „Czas” (opisanego powyżej). Wskaźnik ten określa, ile wynosił średni przyrost penetracji LLU w skali roku.

Do dalszej analizy zostały wybrane kraje UE spełniające poniższe kryteria:

- Zbliżona lub wyższa wielkość populacji niż populacja Polski;
- Penetracja LLU przekraczająca 15%;
- Istnienie ofert LLU lub wprowadzona separacja funkcjonalna OZ.

Analiza danych dotyczących penetracji LLU oraz czasu jej osiągnięcia w poszczególnych krajach przedstawiona została w poniższej tabeli.

²⁸⁹ Wskaźnik używany przez European Competitive Telecommunications Association (ECTA) w analizach *Regulatory Scorecard* oraz *Broadband Scorecard*

²⁹⁰ Masowa skala uwalniania pętli abonenckich została założona na poziomie min. 100 000 linii.

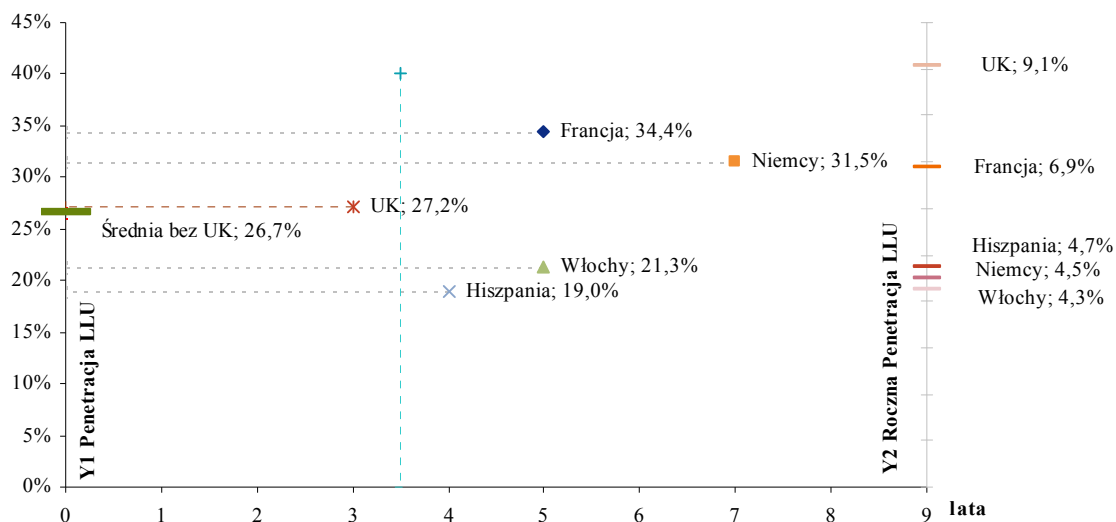
Tabela 33. Penetracja LLU w analizowanych krajach oraz czas jej osiągnięcia

Kraj	Penetracja LLU	Czas [lata]	Roczna penetracja LLU	Populacja
Francja	34,4%	5,0	6,9%	62 886 200
Niemcy	31,5%	7,0	4,5%	82 438 000
Włochy	21,3%	5,0	4,3%	58 751 700
Hiszpania	19,0%	4,0	4,7%	43 758 300
UK	27,2%	3,0	9,1%	60 393 100
Średnia	26,6%	4,8	5,5%	
Średnia bez UK	26,7%	5,3	5,1%	
UE25	25,5%			

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie danych ECTA z lat 2001 - 2007

Dodatkowo dane te zostały zilustrowane na poniższym rysunku.

Rysunek 106. Penetracja LLU w poszczególnych krajach oraz czas jej osiągnięcia



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie danych ECTA z lat 2001 - 2007

Na lewej osi pionowej na powyższym rysunku przedstawione zostały poziomy penetracji LLU dla poszczególnych krajów, a na osi X czas ich osiągnięcia. Na prawej osi pionowej zaprezentowano poziomy wskaźnika „Roczna penetracja LLU” dla poszczególnych krajów.

Na podstawie analizy powyżej zaprezentowanych danych można stwierdzić, że:

- Kraje, w których nie została przeprowadzona separacja funkcjonalna OZ, osiągały średnioroczny wzrost penetracji LLU na poziomie około 4,5% (Hiszpania, Niemcy, Włochy) – tylko w przypadku Francji wskaźnik ten jest wyższy i wynosi 6,9%;
- Wielka Brytania, w której wprowadzono separację funkcjonalną, charakteryzowała się, w stosunku do krajów bez wprowadzonej separacji funkcjonalnej OZ, dwukrotnie wyższym wskaźnikiem średniorocznego wzrostu penetracji LLU, który wyniósł 9,1%;
- W krajach, w których nie została przeprowadzona separacja funkcjonalna OZ, poziom penetracji LLU zależy od momentu rozpoczęcia uwalniania pętli abonenckich na masową skalę (tj. min. 100 000 łączy), tzn. im wcześniej w danym kraju taki start nastąpił, tym wyższa była penetracja LLU na koniec okresu analizy w roku 2007. Świadczą o tym następujące zależności:
 - w Hiszpanii upłynęły 4 lata - penetracja LLU osiągnęła 18,99%;
 - we Włoszech upłynęło 5 lat - penetracja LLU osiągnęła 21,33%;
 - w Niemczech upłynęło 7 lat - penetracja LLU osiągnęła 31,33%.
- Wielka Brytania, w której wprowadzono dodatkowo separację funkcjonalną, osiągnęła poziom penetracji LLU 27,22% w ciągu 3 lat, podczas gdy w Niemczech proces osiągnięcia takiego poziomu penetracji LLU był dwukrotnie dłuższy.

Na podstawie zaobserwowanych trendów można stwierdzić, że średni czas na osiągnięcie poziomu penetracji rzędu 30% zajmuje w przybliżeniu około 7 lat, przy czym w Wielkiej Brytanii, gdzie wprowadzono separację funkcjonalną, czas ten był dwukrotnie krótszy.

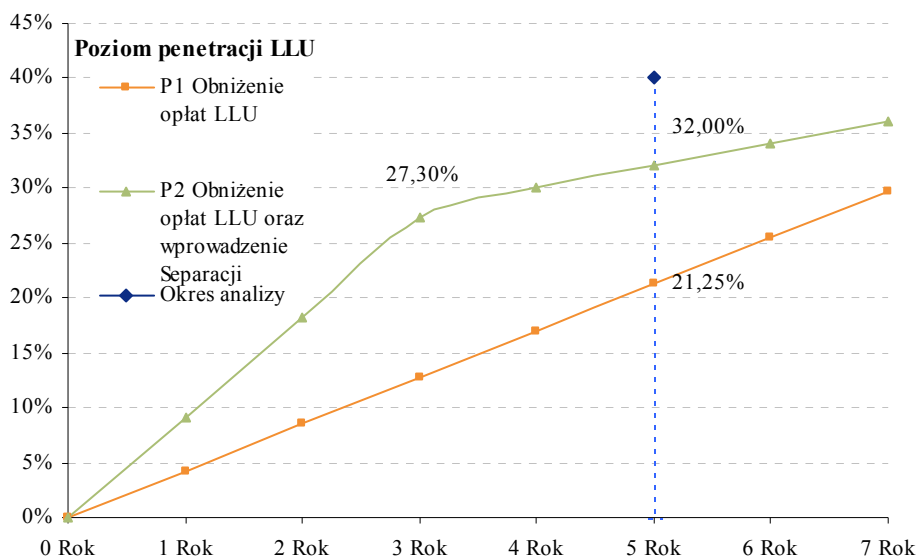
Bazując na powyżej wyciągniętych wnioskach potencjalny rozwój LLU w Polsce może być następujący:

- W przypadku 1 zmiany relacji stawek LLU, BSA i WLR (poprzez obniżenie stawki za pełny dostęp do LLU do 30zł):
 - w ciągu 7 lat penetracja LLU może osiągnąć poziom 30%;
 - zakładając liniowy wzrost LLU z powyższego wyniku, że w ciągu 5 lat penetracja LLU osiągnie poziom 21,25%.
- W przypadku 2 zmiany relacji stawek jak wyżej oraz dodatkowo wprowadzenia separacji:
 - w pierwszych 3 latach poziom penetracji LLU osiągnie 27,3% (podobnie jak w Wielkiej Brytanii);

- biorąc pod uwagę, że w żadnym z analizowanych krajów poziom penetracji nie przekroczył 35%, zakładamy, że w Polsce w ciągu 5 lat penetracja LLU osiągnie również nie więcej niż 35%;
- w związku z powyższym po pierwszych 3 latach wzrost penetracji LLU w kolejnych latach będzie wolniejszy – rok 4 i 5 – na poziomie 2-3% (aby w ciągu 5 lat osiągnąć max. 35%).

Na poniższym rysunku została przedstawiona graficzna ilustracja rozwoju LLU według powyższych założeń.

Rysunek 107. Efekty założeń przyjętych do oszacowania sposobu rozwoju LLU



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Poniżej zaprezentowano, jaki poziom liczby linii LLU jest możliwy do osiągnięcia w obu analizowanych scenariuszach.

Według stanu na drugi kwartał 2008 r. liczba łączy DSL TP (w tym łączy BSA) wynosiła 2 380 000²⁹¹, co przy poziomie założonej penetracji LLU w poszczególnych scenariuszach daje następujące poziomy potencjału liczby LLU:

- W przypadku zmiany relacji stawek LLU, BSA i WLR – 494 000 uwolnionych pętli abonenckich; oraz
- W przypadku zmiany relacji stawek jak wyżej oraz dodatkowo wprowadzenia separacji – 745 000 uwolnionych pętli abonenckich (635 000 pętli abonenckich uwolnionych w pierwszych trzech latach analizy).

²⁹¹ Źródło – Raport Bieżący 106/2008 TP dla giełdy LSE (London Stock Exchange) z dnia 30 lipca 2008 roku

Z kolei w analizach w poprzednich rozdziałach w przypadku zmiany relacji stawek LLU, BSA i WLR oszacowano potencjał rozwoju liczby LLU na poziomie 401 200 linii LLU. W przypadku zmiany relacji stawek jak wyżej oraz dodatkowo wprowadzenia separacji oszacowano ten potencjał na poziomie 754 500 linii LLU.

Wyniki osiągnięte wyznaczone na podstawie analizy marży i opłacalności inwestycji w LLU w poszczególne wielkości węzłów można uznać za bardziej prawdopodobne w stosunku do założeń wyznaczonych na podstawie analizy porównawczej z uwagi na fakt, że analiza ta uwzględnia założenia i podejście OA do inwestycji w LLU, oraz poziom cen detalicznych występujących na rynku będącym przedmiotem analizy.

W poniższej tabeli przedstawione zostało porównanie wyników analiz potencjału uwolnienia pętli abonenckich w rozdziałach 6.4.4 i 6.4.5. z wynikami analizy rozwoju LLU w innych krajach.

Tabela 34. Wyniki analiz potencjału uwolnienia pętli abonenckich

	Analiza porównawcza z innymi krajami	Analiza potencjału w rozdz. 6.4.4 i 6.4.5.	Ostatecznie przyjęte założenia
W przypadku zmiany relacji stawek LLU, BSA i WLR			
Penetracja LLU	21,25%	17,23%	17,23%
Liczba LLU	494 700	401 200	401 200
W przypadku dodatkowego wprowadzenia separacji			
Penetracja LLU	32,00%	32,41%	32,41%
Liczba LLU	744 960	754 500	754 500

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Oszacowane w ten sposób wielkości potencjalnego popytu OA na LLU są zbieżne z wynikami osiągniętymi w analizach rozwoju LLU opisanych w rozdziałach 6.4.4 i 6.4.5.

6.4.7 Przyjęcie założeń odnośnie przebiegu rozwoju LLU w Polsce do dalszych analiz

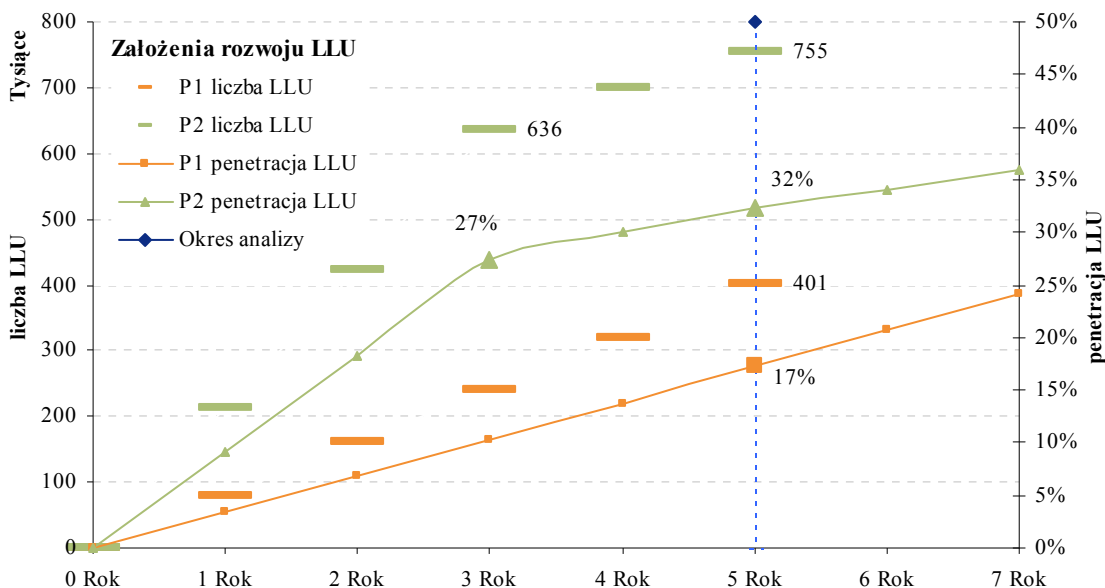
Finalnie zostały przyjęte następujące założenia odnośnie rozwoju LLU dla poszczególnych scenariuszy:

- W przypadku (1) zmiany relacji stawek LLU, BSA i WLR – rozwój i funkcjonowanie konkurencji w wyniku zwiększenia atrakcyjności ofert LLU poprzez obniżkę stawek (zapewniających OA opłacalność inwestycji w LLU), bez eliminacji barier w rozwoju rynku (bez separacji funkcjonalnej):

- potencjalny poziom penetracji LLU 17%;
- czas na osiągnięcie założonego poziomu penetracji wyniesie 5 lat;
- ogółem 401 200 uwolnionych pętli abonenckich w ciągu pięciu lat.
- W przypadku (2) zmiany relacji stawek jak wyżej oraz dodatkowo wprowadzenia separacji – rozwój i funkcjonowanie konkurencji w wyniku zwiększenia atrakcyjności ofert LLU poprzez obniżkę stawek (zapewniających OA opłacalność inwestycji w LLU) oraz w wyniku separacji funkcjonalnej, eliminującej bariery w rozwoju rynku:
 - potencjalny poziom penetracji LLU 32%;
 - czas na osiągnięcia założonego poziomu penetracji wyniesie 5 lat;
 - w pierwszych trzech latach poziom penetracji osiągnie 27%, skutkując 635 500 uwolnionych pętli;
 - w kolejnych latach 4 i 5 założono niewielki wzrost penetracji na poziomie 2%;
 - ogółem 754 500 uwolnionych pętli abonenckich w ciągu pięciu lat.

Powyższe założenia dla poszczególnych scenariuszy zostały zilustrowane na poniższym rysunku.

Rysunek 108. Rozwój LLU na podstawie przyjętych założeń



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

6.4.8 Wpływ konkurencji na bazie infrastruktury oraz separacji funkcjonalnej na rozwój ofert hurtowych WLR oraz BSA

Na podstawie analizy danych, dotyczących rozwoju ofert hurtowych WLR i BSA po wprowadzeniu separacji w Wielkiej Brytanii (przedstawionych w rozdziale 3.2.3.3), można stwierdzić, że:

- Liczba linii CPS i WLR stopniowo wzrastała aż do 2007 r. (pod koniec 2006 r. wyniosła 6,3 mln). Spadek w kolejnych okresach wynika jednak z faktu, że operatorzy dotychczas korzystający z CPS i WLR zaczęli stopniowo dokonywać migracji swoich abonentów do LLU;
- Usługi Bitstream Access rozwijają się bardzo podobnie do hurtowych usług głosowych. Szczytowym momentem rozwoju był koniec 2006 r., kiedy to OA świadczyli usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu za pomocą BSA dla 5,5 mln abonentów. Spadek w kolejnych latach, podobnie jak w przypadku WLR, wynika głównie z migracji abonentów do LLU.

Na rozwój usług hurtowych WLR i BSA wpływały dwa czynniki - z jednej strony ich wolumen był pomniejszany poprzez migracje abonentów do LLU, a z drugiej spadek ten był kompensowany przez wzrost liczby nowych klientów korzystających z ofert OA opartych o WLR i BSA, co w efekcie dawało łącznie przyrost całej liczby klientów OA (korzystających z tańszych usług na bazie ofert hurtowych WLR, BSA oraz LLU).

W związku z powyższym na potrzeby dalszych analiz założono, że rozwój WLR i BSA będzie odbywał się w Polsce po zmianie relacji stawek LLU, BSA i WLR oraz wprowadzeniu separacji

funkcjonalnej podobnie jak w przypadku Wielkiej Brytanii. Zostało przyjęte założenie, że OA przeprowadzą migrację usług świadczonych na bazie WLR i BSA do LLU, co będzie negatywnie wpływać na wolumen usług hurtowych WLR i BSA. Wpływ migracji usług opartych o WLR i BSA do LLU na OZ oraz OA został oszacowany odpowiednio w rozdziale 6.5.3 i 6.5.1.

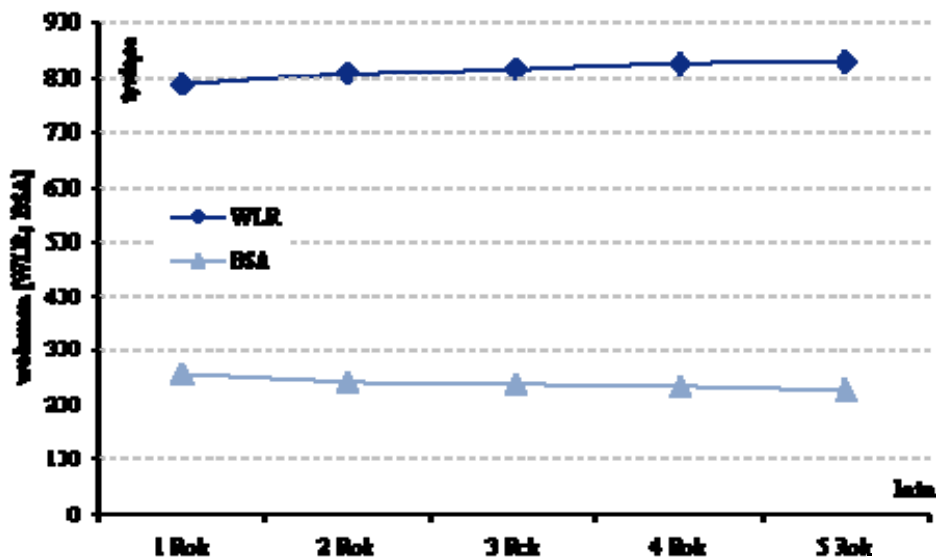
Z drugiej strony zostało przyjęte założenie ze usługi WLR i BSA będą się dalej rozwijać poprzez przyrost nowych klientów korzystających z ofert OA opartych na WLR i BSA z uwagi na komplementarność usług WLR i BSA dla LLU, szczególnie w przypadkach gdy dla OA nie jest opłacalne uruchamianie węzła (zobacz w rozdziałach 6.4.2; 6.4.3, 6.4.4, 6.4.5) oraz w przypadku operatorów, którzy będą działać na bazie odsprzedaży usług TP.

W wyniku działania obu ww. czynników (wzajemnie się kompensujących) stan wolumenu świadczenia usług hurtowych WLR i BSA nie będzie się istotnie zmieniał z czasem.

Niniejsza prognoza rozwoju WLR i BSA w okresie 5 lat opiera się na założeniu, że punktem startowym jest obecny wolumen tych usług, przyjęty na podstawie danych TP²⁹² za II kwartał 2008 dotyczących stanu rozwoju ofert hurtowych WLR i BSA. Według tych danych liczba świadczonych usług hurtowych WLR i BSA wynosiła odpowiednio 769 000 oraz 244 000.

Na poniższym wykresie została przedstawiona prognoza rozwoju ofert hurtowych WLR i BSA.

Rysunek 109. Prognoza rozwoju usług hurtowych WLR i BSA



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Jednakże należy stwierdzić, że powyżej zaprezentowany rozwój ofert hurtowych WLR i BSA nastąpi przy odpowiednich relacjach cenowych LLU, WLR i BSA promujących inwestycje OA w LLU. W przypadku niewłaściwej relacji tych cen tzn. takiej która zapewnia wyższą

²⁹² Źródło – Raport Bieżący 106/2008 TP dla giełdy LSE (London Stock Exchange) z dnia 30 lipca 2008 roku

opłacalność świadczenia usług na bazie WLR i BSA w stosunku do LLU, rozwój ofert WLR i BSA będzie znacznie szybszy i będzie realizowany kosztem rozwoju oferty LLU oraz konkurencji na bazie infrastruktury.

6.5 Wstępne oszacowanie korzyści z wprowadzenia separacji

6.5.1 Wpływ na operatorów alternatywnych

Inwestycje OA w LLU

Świadczenie usług na bazie LLU wymaga od OA poniesienia nakładów inwestycyjnych związanych uruchomieniem poszczególnych węzłów, w których będą uwalniane pętle lokalne.

Wysokość nakładów inwestycyjnych zależy od wielkości węzła, mierzonej liczbą aktywnych łączy, a, co za tym idzie, założeń OA, ilu potencjalnie klientów będzie mógł dany OA obsługiwać w danym węźle.

Nakłady inwestycyjne w zależności od ich rodzaju można pogrupować następująco:

- Nakłady na przyłączenie węzła do sieci szkieletowej OA (tzw. backhaul);
- Nakłady na rozbudowę powierzchni kolokacyjnej; oraz
- Nakłady na instalację i zakup urządzeń technicznych (przykładowo DSLAM, kabel korespondencyjny, splitter).

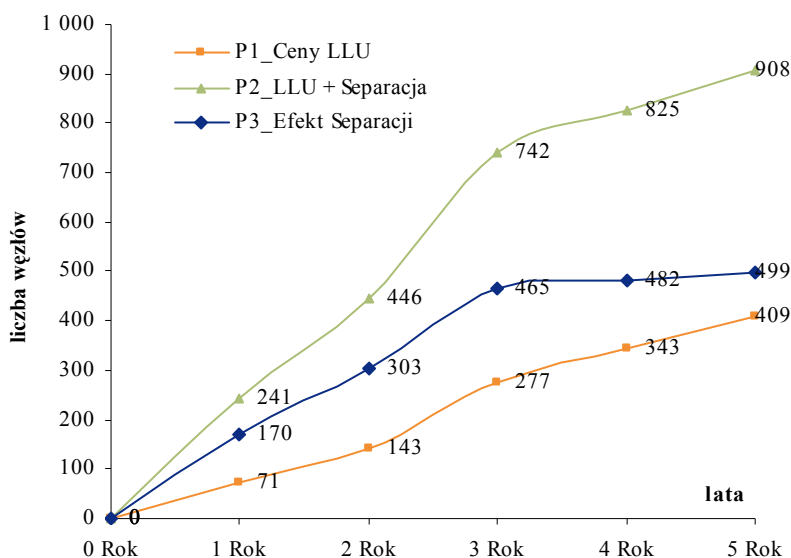
Na bazie przeprowadzonych analiz oraz konsultacji z OA można stwierdzić, że **wysokość nakładów inwestycyjnych niezbędnych do uruchomienia węzła może wynieść od 300 000 do 500 000 złotych w zależności od wielkości węzła**. Całkowity poziom nakładów inwestycyjnych zależy bezpośrednio od liczby uwolnionych pętli abonenckich oraz od ilości uruchamianych węzłów przez OA.

Na poniższym rysunku zaprezentowano prognozę liczby uruchamianych węzłów w zależności od następujących przypadków:

- Przypadek 1 - rozwój i funkcjonowanie konkurencji w wyniku obniżenia opłat LLU zapewniających opłacalność dla OA inwestycji w LLU z istniejącymi na rynku potencjalnymi barierami stawianymi przez OZ (*W dalszej części analizy, na wykresach oraz w tabelach dla Przypadku 1 jest używana nazwa skrótowa „P1_Ceny LLU”*);
- Przypadek 2 - rozwój i funkcjonowanie konkurencji w wyniku obniżenia opłat LLU zapewniających opłacalność dla OA inwestycji w LLU, dodatkowo wspierane przez separację funkcjonalną, eliminującą bariery stawiane przez OZ (*W dalszej części analizy, na wykresach oraz w tabelach jest używana dla Przypadku 2 nazwa skrótowa „P2_Ceny LLU + separacja”*);

- Przypadek 3 - wyodrębniony efekt samej separacji jako różnica pomiędzy efektami Przypadku 2 i Przypadku 1 (W dalszej części analizy na wykresach oraz w tabelach jest używana dla Przypadku 3 nazwa skrótowa „P3_Efekt Separacji”).

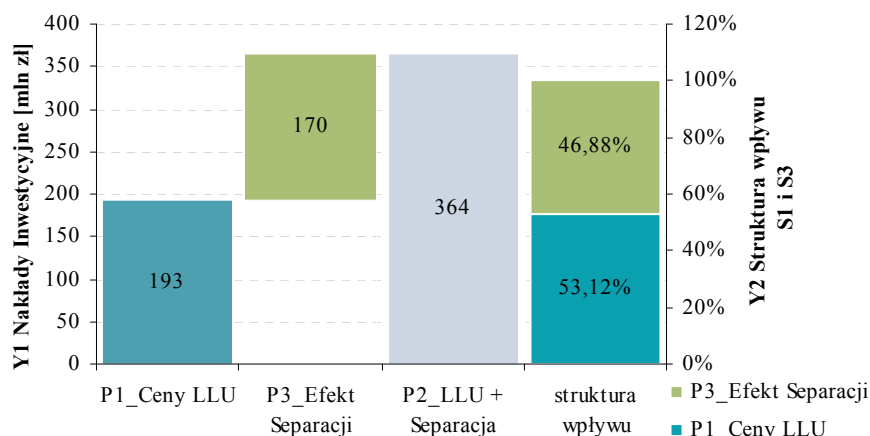
Rysunek 110. Liczba uruchamianych węzłów na potrzeby LLU w okresie 5 lat



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Na poniższym rysunku zostało zaprezentowane oszacowanie poziomu inwestycji w zależności od analizowanego przypadku oraz dodatkowo wyodrębniony efekt samej separacji [P3] na inwestycje OA.

Rysunek 111. Wpływ na nakłady inwestycyjne OA na LLU w okresie 5 lat



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie danych operatorów alternatywnych

Poziom inwestycji OA jest ściśle skorelowany z liczbą uruchamianych węzłów. Inwestycje OA będące skutkiem samej separacji – przypadek P3 – są niższe od inwestycji w przypadku P1

pomimo, że liczba uruchamianych węzłów w P3 jest większa od liczby uruchamianych węzłów w P1. Jednakże w P3 uruchamiane są mniejsze węzły typu 3, które wymagają mniejszych nakładów inwestycyjnych w stosunku do węzłów typu 1 i 2.

Przychody OA

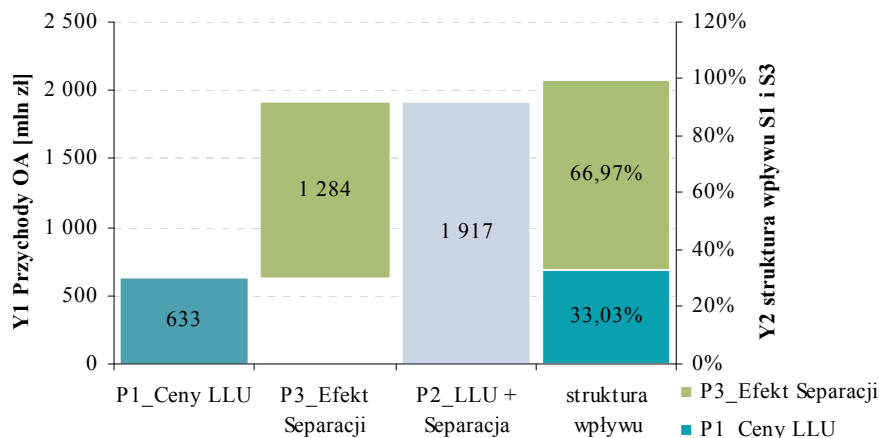
Opłacalna konkurencja infrastrukturalna dla OA wspierana przez separację powinna pozytywnie wpłynąć na przychody OA, które będą rosły w wyniku pozyskiwania coraz większej liczby klientów, co będzie skutkiem łatwiejszego dostępu do infrastruktury TP. Wzrost przychodów OA uzależniony będzie od liczby uwolnionych pętli abonenckich oraz liczby pozyskanych klientów. Uwolnione pętle lokalne będą przez OA wykorzystywane do obsługi następujących grup klientów:

- Nowych klientów na rynku pozyskanych w wyniku spadku cen;
- Klientów pozyskanych od TP; oraz
- Klientów migrowanych do LLU dotychczas obsługiwanych na bazie ofert hurtowych WLR i BSA.

Jednakże, proces migracji klientów do LLU dotychczas obsługiwanych na bazie ofert hurtowych WLR i BSA nie będzie miał wpływu na wzrost przychodów OA z uwagi na fakt, że są to klienci dotychczas obsługiwani przez OA oraz że w ich przypadku OA zmieniają tylko sposób dostarczania usługi.

Na poniższym rysunku zostało zaprezentowane oszacowanie wpływu na przychody OA w zależności od analizowanego przypadku oraz dodatkowo został wyodrębniony efekt samej separacji mający wpływ na przychody OA. Poniżej prezentowane wpływy na przychody nie zawierają przychodów klientów migrowanych do LLU z poziomu ofert hurtowych WLR i BSA.

Rysunek 112. Wpływ na przychody OA w okresie 5 lat



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Istotny wpływ na przychody ma pośrednio liczba uwolnionych pętli. Analizując dane na powyższym rysunku można stwierdzić, iż wpływ samej separacji (P3_Efekt Separacji; 1 284 mln zł) na przychody jest prawie dwukrotnie większy od wpływu wprowadzenia ofert ramowych i obniżenia cen LLU (P1_Ceny LLU; 633 mln zł) pomimo, iż liczba dodatkowo uwolnionych pętli w P3 wynosi 354 000 w stosunku do uwolnionych dodatkowych 400 000 pętli w P1, co sugerowałoby co najwyżej jednokrotny wzrost na przychodów.

Relatywnie większy wpływ na przychody w P3 w stosunku do P1 wynika z faktu, iż w P1 OA wykorzystują w dużym stopniu uwolnione pętle lokalne na migrację klientów z WLR i BSA do LLU. Migracja ta nie ma wpływu na przychody, gdyż nie zachodzi pozyskanie nowego klienta. Natomiast w przypadku P3 dodatkowo uwolnione pętle lokalne są głównie wykorzystywane do pozyskania nowych klientów, co z kolei wpływa na wzrost przychodów OA.

Wzrost zysków OA w wyniku wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP

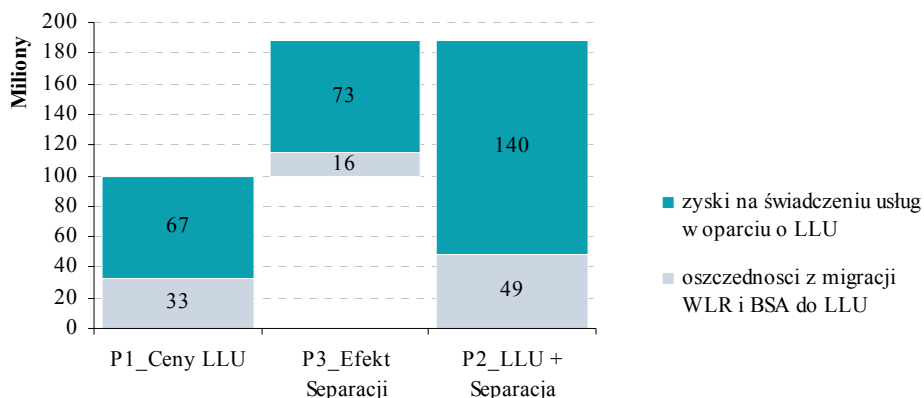
Rozwój LLU, jako skutek separacji funkcjonalnej TP, będzie powodował zwiększenie masy zysków OA na skutek zwiększenia marży osiągniętych przez OA na usługach detalicznych.

Wzrost zysków OA jest uzależniony od następujących czynników:

- Wzrost liczby uwolnionych pętli abonenckich na potrzeby nowo pozyskiwanych klientów;
- Wzrost liczby uwolnionych pętli abonenckich na potrzeby migracji klientów dotychczas obsługiwanych na bazie BSA i WLR, w tym wypadku OA uzyskują oszczędność w wyniku świadczenia usług detalicznych na bazie mniej kosztownych usług hurtowych, jakimi będą usługi LLU;
- Marże osiągnięte na usługach detalicznych opartych o LLU.

Na poniższym wykresie został zaprezentowany wpływ separacji na zyski OA na świadczeniu usług detalicznych w oparciu o LLU oraz na oszczędności wynikające z migracji usług detalicznych opartych o BSA i WLR do LLU.

Rysunek 113. Wpływ na zyski OA w okresie 5 lat



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Eliminacja bariery w postaci postawy antykonkurencyjnej TP w wyniku wprowadzenia separacji ułatwi dostęp OA do usług LLU (wzrasta stopień pozyskania klientów w węzle – zobacz rozdział 6.4.5). To z kolei wpłynie na wzrost marż osiągniętych na świadczeniu usług na bazie LLU.

Oszacowane wyodrębnione korzyści OA ze wzrostu zysków w wyniku wprowadzenia separacji (P3 Efekt Separacji) w okresie 5 lat wynoszą 89 mln zł.

Wartość ta składa się z zysków osiągniętych na świadczeniu usług w oparciu o LLU dla nowo pozyskanych klientów w wysokości 73 mln zł oraz z oszczędności wynikających z migracji usług opartych o BSA i WLR do LLU w wysokości 16 mln zł.

Zyski OA osiągnięte na świadczeniu usług w oparciu o LLU zostały oszacowane jako iloczyn liczby nowo pozyskanych klientów, którym usługi świadczone są w oparciu o LLU, oraz marży osiągniętej przez OA na świadczeniu tych usług.

Natomiast oszczędności OA z tytułu migracji usług opartych o BSA i WLR do BSA zostały oszacowane w sposób następujący:

- W pierwszym kroku została wyznaczona różnica w marżach osiągniętych na świadczeniu tych usług, czyli od marży osiągniętej na usługach opartych o LLU (wyższa marża) została odjęta marża osiągnięta na usługach opartych o WLR (niższa marża) (zobacz rozdział 6.4.4 i 6.4.5);
- Następnie tak wyznaczona różnica została pomnożona przez liczbę migrowanych do LLU usług (klientów) dotychczas świadczonych w oparciu o BSA i WLR.

Pozostałe mierzalne koszty i korzyści separacji na OA

Oprócz opisanych powyżej wpływów mierzalnych zostały zidentyfikowane dwa potencjalne wpływy na OA związane z wprowadzeniem separacji:

- Koszty zbudowania przez OA interfejsów do systemów IT JW (np. do platformy EMP) w celu umożliwienia obsługi linii abonenckich JW bezpośrednio w systemach OA (np. składanie zleceń na naprawę usterek linii);
- Spadek kosztów prowadzenia sporów sądowych przez OA w wyniku eliminacji postawy antykonkurencyjnej TP.

Dla powyżej wymienionych kosztów nie zostało przeprowadzone oszacowanie z uwagi na brak ich istotności dla wyniku niniejszej analizy.

6.5.2 **Wpływ na użytkowników końcowych**

Głównym beneficjentem konkurencji na bazie infrastruktury wspieranej separacją funkcjonalną będą konsumenci, którzy odniosą korzyści m.in. w dwóch podstawowych obszarach:

- Oszczędności finansowe – w postaci niższych cen usług głosowych oraz szerokopasmowego dostępu do Internetu oferowanych przez dostawców w wyniku wzmożonej konkurencji na rynku; oraz
- Docelowy wzrost jakości usług – przykładowo zwiększone przepływności dostępu do Internetu, usługi dodatkowe (np. hosting stron WWW, darmowa przestrzeń dyskowa, itp.), jednakże istnieje ryzyko początkowego pogorszenia jakości usług, ale tylko w początkowej fazie wdrażania separacji ze względu na możliwe problemy techniczne.

Korzyści jakościowe oraz inne korzyści, jakie mogą odnieść klienci, zostały przedstawione w rozdziale 4.5.

Oszczędności dla konsumentów wynikające z separacji zostały oszacowane jako iloczyn:

- Liczby klientów korzystających z danej usługi; oraz
- Spadku cen usług wywołanego przez OA oraz stopnia dostosowania cen przez TP do cen usług oferowanych przez innych operatorów.

Oszacowanie oszczędności uwzględnia również czas dostosowania cen usług świadczonych przez innych operatorów do konkurencyjnych cen rynkowych. Czynnikiem ten wywoływać może opóźnienie w zapewnieniu UK korzyści z tytułu obniżki cen. Opóźnienie to wynika ze związania klientów umowami terminowymi przez poszczególnych dostawców.

Przykładowo, jeżeli OA obniżą ceny usługi głosowej (np. plan 60 minut) o 4% celem pozyskania klientów od innych konkurentów, to całkowitym efektem oszczędności w wyniku spadku cen usług głosowych będzie suma następujących oszczędności:

- Oszczędności klientów pozyskanych przez OA, będących iloczynem liczby pozyskanych klientów oraz 100% kwoty spadku ceny usługi głosowej;
- Oszczędności dotychczasowych klientów OA, będących iloczynem liczby pozyskanych klientów oraz 100% kwoty spadku ceny usługi głosowej, jednakże efekt ten zacznie działać z opóźnieniem z uwagi na związanie klientów umowami terminowymi;
- Oszczędności klientów innych operatorów (np. TP i TVK), będących iloczynem liczby pozyskanych klientów oraz spadku ceny usługi głosowej mniejszej w stosunku do obniżonych cen detalicznych przez OA, jednakże efekt ten zacznie działać z opóźnieniem z uwagi na umowy terminowe zawierane z klientami.

Klienci TP mogą nie osiągnąć 100% korzyści w wyniku obniżenia cen przez OA z uwagi na fakt, że TP może podjąć decyzje o nieobniżaniu ceny kierując się następującą argumentacją: „*większe straty poniosę obniżając ceny dla wszystkich moich klientów od potencjalnych strat wynikających z utraty pewnej liczby klientów*”. Dla zobrazowania takiej sytuacji poniżej przedstawiamy czynniki oraz uzasadnienie biznesowe tak podjętej decyzji przez TP:

- Szacowana przez TP potencjalna liczba utraconych klientów wynosi 400 000;
- Baza klientów TP wynosi 8 000 000;
- Ceny oferowane przez OA są o 10% niższe od cen TP;
- Średni przychód na 1 klienta z usługi głosowej wynosi 50 zł.

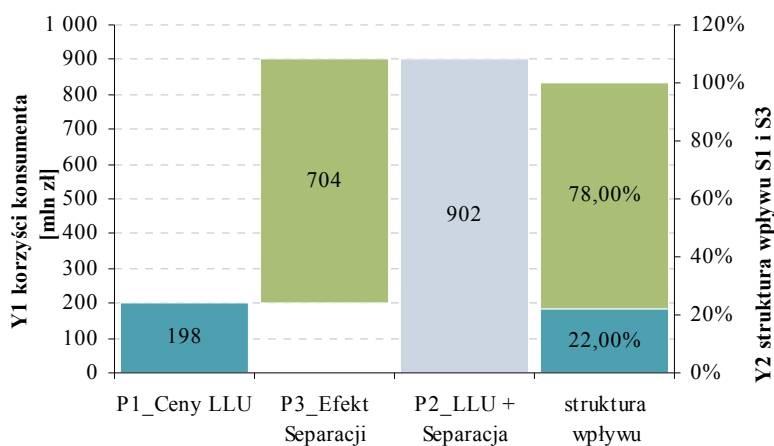
Jeżeli TP obniży ceny usługi głosowej o 10% dostosowując swoje ceny do cen OA, zapobiegając utracie 400 000 klientów, straty TP wynikające z obniżki cen dla 8 000 000 klientów wyniosą 40 000 000 zł. Kwota ta wynika z iloczynu kwoty obniżki ceny z 50 do 45 zł czyli o 5zł (10% z 50) oraz liczby klientów 8 000 000.

W przypadku podjęcia decyzji o nieobniżaniu cen i potencjalnej utracie 400 000 klientów potencjalna strata OZ będzie wynosić 20 000 000 zł. Kwota ta wynika z iloczynu kwoty średniego przychodu na 1 klienta z usługi głosowej, który wynosi 50 zł oraz 400 000 potencjalnie utraconych klientów.

Podobna sytuacja może mieć miejsce w przypadku klientów telewizji kablowych oraz innych operatorów i ich decyzje cenowe zależą od liczby klientów i potencjalnej liczby klientów, których dany operator może stracić w wyniku konkurencji cenowej na rynku.

W dalszej części rozdziału zostało zaprezentowane oszacowanie potencjalnych oszczędności, jakie mogą odnieść konsumenci w wyniku wprowadzenia separacji funkcjonalnej. Na poniższym rysunku prezentujemy korzyści konsumentów w zależności od analizowanego przypadku.

Rysunek 114. Oszczędności konsumenta w zależności od analizowanego przypadku



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

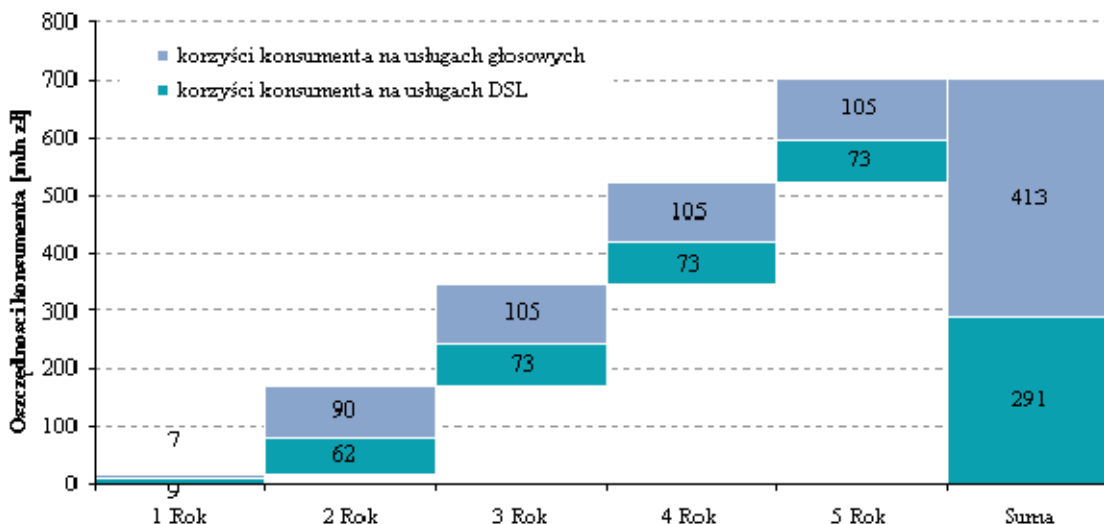
Korzyści konsumenta w Przypadku 1 (P1_Ceny LLU) wynikają ze spadku cen wywołanych przez OA konkurujących z TP z wykorzystaniem ofert ramowych LLU wraz z obniżonymi opłatami za LLU w stosunku obecnego poziomu opłat. W scenariuszu tym korzyści konsumenta ograniczone są przez mniejszy rozwój LLU (z uwagi na występowanie postawy antykonkurencyjnej TP) oraz mniejszy stopień pozyskania klientów przez OA, a co za tym idzie mniejszą presją konkurencyjną ze strony OA na TP.

Korzyści w Przypadku 2 (P2_LLU + Separacja) w stosunku do P1 oprócz pozytywnych efektów konkurencyjnych wynikających z obniżenia opłat LLU wynikają również z efektów wprowadzenia separacji funkcjonalnej. Separacja może dodatkowo zwiększyć presję konkurencyjną ze strony OA na TP, a, co za tym idzie, wywołać większy spadek cen. Zwiększona presja konkurencyjna wynika z większego rozwoju LLU oraz większego stopnia pozyskania klientów przez OA.

Oszczędności konsumenta przedstawione na rysunku jako P3_Efekt Separacji ilustrują wyodrębniony efekt separacji będący różnicą oszczędności konsumenta w Przypadku 2 i Przypadku 1. Wyodrębnione korzyści konsumenta wynikające z separacji funkcjonalnej (704 mln zł) są kilkukrotnie większe od korzyści osiąganych w Przypadku 1 (198 mln zł – w wyniku zmiany relacji cenowych LLU, BSA i WLR) z uwagi na fakt silniejszej konkurencji między operatorami, która wymusza szybszy spadek cen oraz wzrost jakości usług.

Poniżej zaprezentowano dekompozycję oszczędności konsumenta dla Przypadku 3 (P3_Efekt Separacji) w czasie, uwzględniającą podział na oszczędności z tytułu usług głosowych oraz dostępu do Internetu.

Rysunek 115. Oszczędności konsumenta w wyniku z separacji funkcjonalnej.



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Łączne oszczędności konsumentów w kwocie 704 mln zł zostały oszacowane poprzez dodanie łącznych wartości oszacowanych oszczędności z usług DSL (291 mln zł) oraz usług głosowych (413 mln zł).

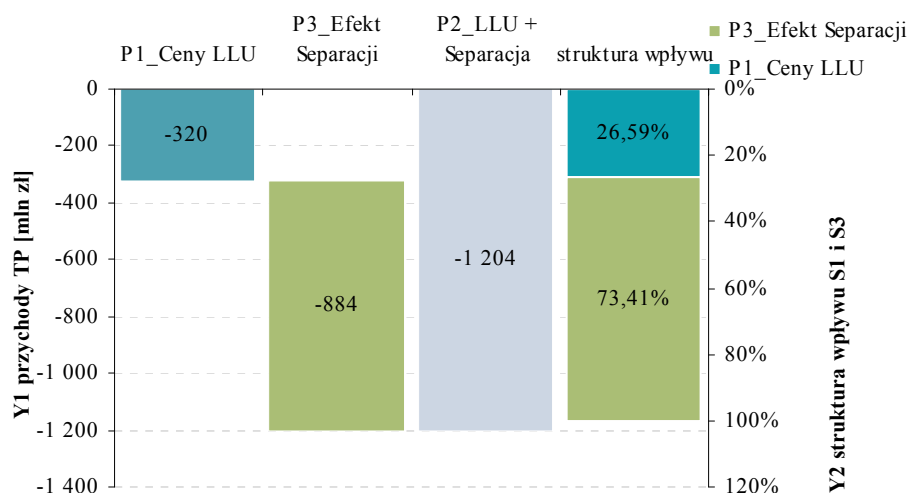
6.5.3 Wpływ na przychody TP

Konkurencja na bazie infrastruktury wspierana przez separację funkcjonalną, skutkująca coraz większą liczbą uwalnianych pętli abonenckich oraz pozyskiwaniem klientów przez OA, będzie miała następujący wpływ na przychody TP:

- Spadek przychodów detalicznych TP w wyniku pozyskiwania klientów TP przez OA, będący skutkiem atrakcyjnej cenowo i jakościowo oferty OA w stosunku do oferty TP;
- Spadek przychodów detalicznych TP w wyniku konieczności obniżenia cen dla klientów TP do poziomu cen oferowanych przez OA (w celu ograniczenia utraty klientów przez TP na rzecz OA);
- Spadek przychodów hurtowych z odsprzedawanych usług hurtowych WLR, BSA w wyniku migracji klientów OA do LLU dotychczas obsługiwanych na bazie ofert hurtowych WLR, BSA; oraz
- Wzrost przychodów hurtowych z tytułu opłat za LLU wynikający z masowego uwalniania pętli abonenckich.

Na poniższym rysunku zaprezentowano oszacowanie wpływu na przychody TP w zależności od analizowanego przypadku oraz dodatkowo wyodrębniony efekt samej separacji na przychody TP.

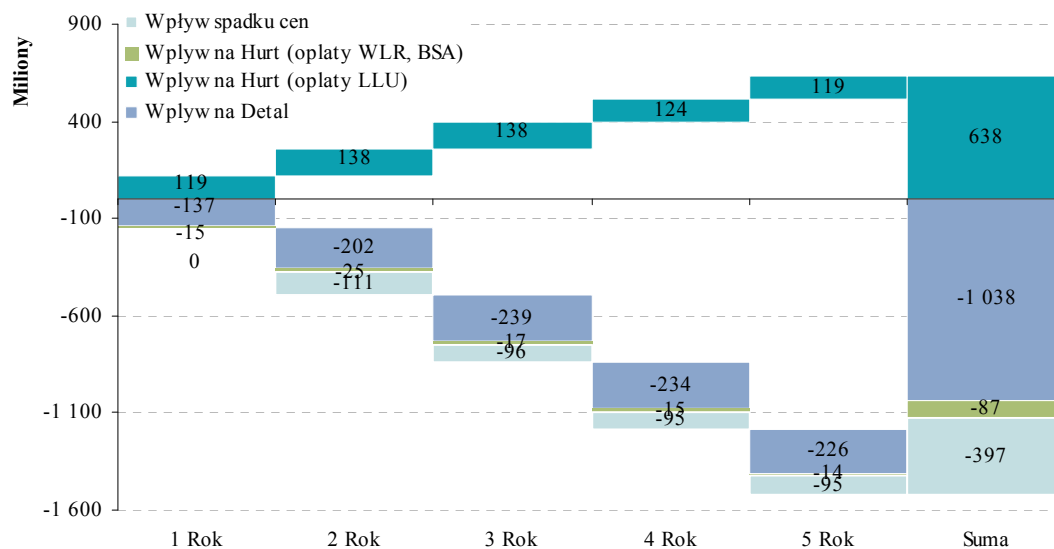
Rysunek 116. Wpływ separacji na przychody TP w zależności od analizowanego scenariusza



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Wyodrębniony wpływ separacji na przychody TP w wysokości [-884 mln] zł został zdekomponowany na wpływy na poszczególne rodzaje przychodów TP oraz dodatkowo zmiany tych przychodów zachodzące w poszczególnych latach.

Rysunek 117. Dekompozycja wpływu separacji na przychody TP



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Wartość -884 mln jest sumą poszczególnych wpływów przypadającą na każdy z rodzajów przychodów (kolumna „Suma” na wykresie poniżej) i wynika z sumy:

- Dodatniego wpływu 638 mln na przychody hurtowe TP z tytułu opłat za LLU;

poniższych o:

- Negatywny wpływ na przychody detaliczne TP w wyniku utraty klientów TP na rzecz OA o wartości -1038 mln zł;
- Negatywny wpływ na przychody hurtowe z tytułu opłat WLR i BSA (o wartości [-87 mln zł] – przychody te będą zmniejszać się z uwagi na migrację OA z usług WLR i BSA na LLU);
- Negatywny wpływ na przychody detaliczne TP w wyniku spadku cen usług detalicznych (o wartości [-397 mln]).

Wpływ na przychody hurtowe z tytułu opłat LLU został oszacowany jako iloczyn liczby uwolnionych pętli lokalnych oraz opłat wnoszonych do TP przez OA. Z kolei wpływ na przychody hurtowe z tytułu WLR i BSA oszacowany został jako iloczyn liczby klientów OA migrowanych do LLU oraz opłaty za WLR i BSA.

Wpływ na przychody detaliczne TP wynika z utraty klientów na rzecz OA oraz wskaźnika ARPU TP osiąganego na danym kliencie. Dodatkowy wpływ na przychody detaliczne TP będzie miał spadek cen usług – wpływ ten został oszacowany jako iloczyn spadku cen usług oraz liczby klientów TP.

Analizując powyższy rysunek można stwierdzić, iż separacja wywrze największy negatywny wpływ na przychody detaliczne wynikający z utraty klientów oraz spadku cen. Negatywny wpływ na przychody z WLR i BSA nie będzie znaczący. Negatywny wpływ separacji na przychody TP będzie do pewnego stopnia kompensowany pozytywnym wpływem wzrostu przychodów hurtowych wynikającym z masowo uwalnianych pętli lokalnych.

6.5.4 Wpływ wprowadzenia separacji funkcjonalnej na funkcjonowanie UKE

Ewentualne podjęcie decyzji odnośnie wprowadzenia separacji funkcjonalnej będzie wymagało, aby Prezes UKE prowadził efektywny nadzór nad procesem wdrożenia tej decyzji, a po jej wdrożeniu dokonywał skutecznego monitorowania wypełniania nałożonych na TP obowiązków.

W celu stwierdzenia, jaki wpływ podjęcie decyzji o wprowadzeniu separacji może wywrzeć na UKE, wykorzystano dostępne informacje o związanych z wprowadzeniem separacji kosztach i zasobach regulatorów w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii.

W Nowej Zelandii budżet roczny regulatora został powiększony w związku z wprowadzaniem separacji TNZ o około 2 400 000²⁹³ dolarów nowozelandzkich, co stanowi równowartość 3 800 000 zł²⁹⁴.

Natomiast w przypadku Wielkiej Brytanii liczba osób zaangażowanych po stronie Ofcom w nadzór nad procesem separacji przeprowadzanej w Wielkiej Brytanii wynosiła około 40 osób²⁹⁵.

²⁹³ Źródło JON HOYLE - The Dominion Post | Tuesday, 01 April 2008 "Telecom hit by separation anxiety"
<http://www.stuff.co.nz/4458794a6479.html>

²⁹⁴ Kwota 2 400 000 dolarów nowozelandzkich została przeliczona po kursie średnim NBP z dnia 10 lipca 2008

W związku z tym zakładamy, że w przypadku podjęcia przez Prezesa UKE decyzji o wprowadzeniu separacji funkcjonalnej TP konieczne będzie zwiększenie budżetu oraz czasowe powiększenie obecnego zespołu UKE ds. separacji, szczególnie w okresie przygotowania i wdrożenia decyzji.

Do dalszych analiz przyjęto następujące założenia:

- Zwiększenie budżetu UKE o kwotę 3 800 000 w pierwszych dwóch latach przygotowania i wprowadzenia separacji ze względu na następujące dodatkowe wydatki:
 - szkolenia dla osób odpowiedzialnych za przygotowanie i nadzór nad procesem wdrażania separacji – dodatkowe szkolenia/warsztaty będą miały na celu pozyskanie dodatkowej wiedzy oraz nabycie nowych kompetencji;
 - na usługi prawne i doradcze związane z wprowadzaniem separacji z uwagi na stopień skomplikowania technicznego, ekonomicznego oraz prawnego niezbędne będzie korzystanie z usług firm doradczych oraz prawnych.
- Okresowe wsparcie (szczególnie w pierwszych dwóch latach przygotowania i wprowadzenia separacji) zespołu UKE ds. separacji poprzez oddelegowanie innych pracowników UKE, w związku z czym dalej zakładamy, że nie spowoduje to przyrostu kosztów UKE.

Zapewnienie efektywnego nadzoru nad procesem wdrażania i monitorowania separacji zależy między innymi od możliwości szybkiego identyfikowania, reagowania oraz usuwania potencjalnych problemów mogących mieć negatywny wpływ na ten proces. Aby ten cel był osiągalny, niezbędne jest zapewnienie przez regulatora odpowiedniego zespołu składającego się ze specjalistów, których kompetencje będą odpowiadać zakresowi merytorycznemu separacji funkcjonalnej. Dlatego też zakładamy, że niezbędne będzie istotne powiększenie zespołu poprzez oddelegowanie dodatkowych osób z następujących departamentów:

- Departamentu Techniki, w przypadku którego przyjęte zostało założenie, że do jego zadań będzie należeć rozwiązywanie problemów związanych z działaniami obstrukcyjnymi natury technicznej ze strony TP – zdaniem konsorcjum regulator powinien zapewnić, aby w skład zespołu wchodziła odpowiednia liczba osób merytorycznie przygotowanych do rozstrzygania, czy dany problem techniczny eskalowany przez TP rzeczywiście istnieje lub czy jest działaniem o charakterze obstrukcyjnym;
- Departamentu Prawnego, w przypadku licznych działań obstrukcyjnych ze strony TP w procesie wdrażania oraz funkcjonowania separacji konieczne będzie egzekwowanie zapisów decyzji o wprowadzeniu separacji na drodze prawnej oraz wykonywanie analiz prawnych możliwości zastosowania środków egzekucyjnych celem przymuszenia TP do wykonywania decyzji;

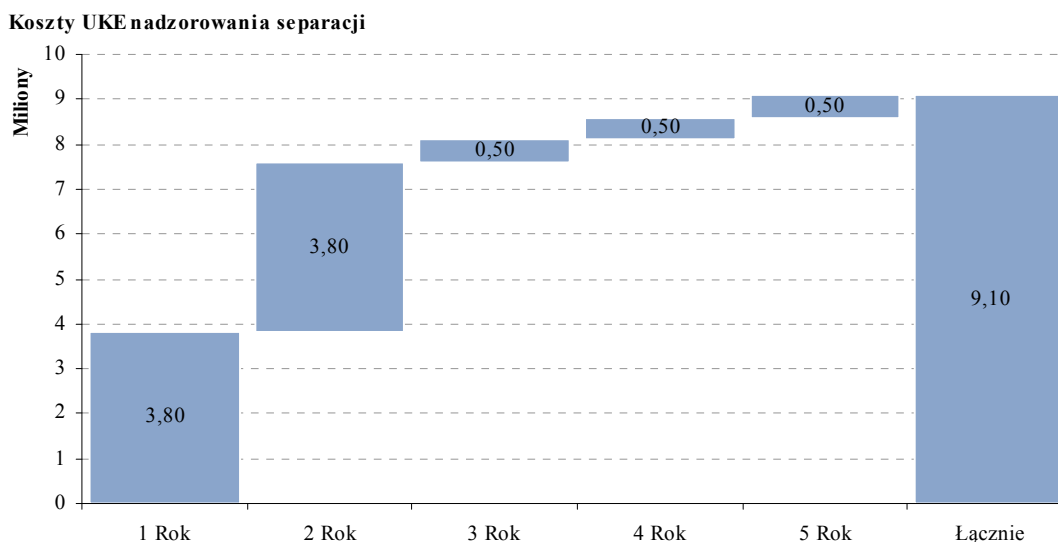
²⁹⁵ Taka liczba osób w przybliżeniu uczestniczyła w przygotowaniu Przedsięwzięć BT (etap planowania i wydania decyzji regulacyjnej). Obecnie nadzór nad procesem separacji BT ogranicza się do przygotowania kilku raportów monitorujących rocznie, w co zaangażowanych jest tylko kilka osób.

- Departamentu Kontroli i Egzekucji – w przypadku licznych działań obstrukcyjnych ze strony TP w procesie wdrażania oraz funkcjonowania separacji konieczne będzie prowadzenie postępowań w zakresie stosowanie środków egzekucyjnych celem przymuszenia TP do wykonywania decyzji.

Na podstawie oszacowań dokonanych na bazie powyższych założeń można stwierdzić, iż wprowadzenie separacji spowoduje zwiększenie kosztów UKE w pierwszych dwóch latach przygotowania i wprowadzenia separacji o kwotę ok. 3,6 milionów złotych, a w kolejnych trzech o około 0,5 mln zł rocznie.

Na poniższym diagramie zostały zaprezentowane koszty nadzoru separacji konieczne do poniesienia przez UKE w analizowanym okresie.

Rysunek 118. Koszty nadzoru separacji w czasie



Źródło: Opracowanie konsorcjum (na podstawie danych UKE)

6.6 Inne czynniki mogące wpływać na oszacowanie korzyści z separacji funkcjonalnej TP

W niniejszym rozdziale opisano czynniki, które nie zostały ujęte w analizie kosztów i korzyści czynników mierzalnych, gdyż nie ma możliwości, aby w rozsądnym zakresie jednoznacznie określić kierunek i stopień ich wpływu. Wpływ ten może być zarówno pozytywny, jak i negatywny. Kierunek oraz oszacowanie tego wpływu zostały opisane poniżej na zasadzie przeprowadzenia analizy warunkowej (*what-if*, tzn. o ile zmieni się wartość korzyści lub kosztu, jeżeli czynnik zmieni się o x procent).

1. Zmiana całkowitej sumy korzyści ze względu na zmianę popytu na usługi szerokopasmowe świadczone w technologii DSL, wyrażonego w postaci wzrostu liczby użytkowników tych usług.

Zmiana ta może wynikać z następujących czynników:

- Wzrost potrzeby konsumenta w zakresie korzystania z usługi dostępu szerokopasmowego. Skutkiem może być zwiększony popyt na te usługi przy niezmiennym poziomie cen (potrzeba taka jest silnie zależna od stopnia świadomości konsumenta i/lub zmiany preferencji konsumenta odnośnie korzystania z substytutów);
- Wzrost popytu wynikający ze wzrostu dochodu konsumentów, skutkować może w postaci zwiększonego popytu na usługi przy niezmiennym poziomie cen – w wyniku wzrostu dochodu konsumentów ceny staną się relatywnie niższe dla konsumenta (wzrost dochodu konsumenta może zależeć od PKB, stopnia rozwoju gospodarczego danego kraju, cyklu koniunkturalnego w jakim znajduje się gospodarka, polityki fiskalnej);
- Spowolnienie wzrostu lub spadek popytu na te usługi ze względu na zmiany technologiczne i/lub usługi substytucyjne w wyniku lepszej jakości i/lub niższych cen.

Skutek takich zmian można oszacować na podstawie oceny spadku cen na rynku osiągniętego w wyniku wprowadzenia separacji oraz potencjalnego wzrostu (lub spadku) liczby użytkowników usługi szerokopasmowego dostępu Internetu.

Przykładowo wzrost świadomości w zakresie korzystania z Internetu lub wzrost dochodów użytkowników wpływa na wzrost popytu na usługi dostępu szerokopasmowego. Z drugiej strony zmiana preferencji klientów na korzyść usługi Internetu mobilnego spowoduje spadek popytu na usługi dostępu szerokopasmowego w technologii DSL.

Według oszacowania konsorcjum roczny wzrost o 10% liczby użytkowników DSL (w ciągu pięciu lat o 50%) spowoduje wzrost korzyści konsumenta na poziomie 50 mln zł.

Analogiczny, ale negatywny wpływ na korzyści konsumentów może mieć efekt usług substytucyjnych (np. dostępu do Internetu w technologiach mobilnych lub TVK) wywołujący spadek użytkowników DSL o 10% rocznie w okresie pięciu lat. Spowolnienie wzrostu lub wręcz spadek popytu na te usługi będzie wynikać z lepszej jakości i/lub niższych cen usług substytucyjnych.

Według oszacowania konsorcjum efekt substytucyjny (np. wywołany przez np. usługi Internetu mobilnego lub dostęp do Internetu oferowany innymi sposobami – TVK, Wimax) wpłynie na obniżenie o około 50 mln zł korzyści konsumenta wynikających z separacji.

Należy tu zauważyć, że świadczenie usług konsumentowi za pomocą innych alternatywnych rozwiązań technicznych (np. WIMAX) nie spowoduje zmniejszenia jego korzyści, ale jednak nie będą to korzyści wynikające bezpośrednio z separacji. Jednakże, przedmiotem niniejszej analizy są korzyści konsumentów właśnie z niej wynikające. Korzyści te powstają jako wynik wykorzystania przez OA sieci dostępowej TP. W związku z tym, im mniej konsumentów będzie korzystało z usług oferowanych przez OA za pomocą infrastruktury dostępowej TP, tym

mniejsze będą korzyści konsumentów wynikające z separacji funkcjonalnej. Innymi słowy „substytucyjne” rozwiązania sieci dostępowej (TVK, WiMax itp.) będą w rezultacie pomniejszać korzyści konsumentów wynikające bezpośrednio z separacji.

2. Nieskuteczność (nieefektywność) wprowadzania separacji ze względu na:

- Niewystarczające możliwości (np. zasoby, budżet, narzędzia) po stronie UKE do skutecznej egzekucji mogą skutkować długim procesem wdrażania separacji, co z kolei może wpłynąć na opóźnienie i/lub nieskuteczność eliminacji wszystkich barier, co może prowadzić do zmniejszenia i/lub opóźnienia wystąpienia potencjalnych korzyści;
- Brak motywacji po stronie OZ oraz obstrukcja tego procesu z jego strony może skutkować w podobny sposób jak powyżej;
- Przedłużający się proces wprowadzenia separacji spowoduje brak wyeliminowania w pełni postawy antykonkurencyjnej TP, która z kolei wpływa na liczbę pozyskiwanych klientów w węzle. Mniejsza liczba pozyskanych klientów w węzle przez OA negatywnie wpłynie na koszty jednostkowe oraz na marżę OA. Niemożność osiągnięcia założonego poziomu marży przez OA spowoduje opóźnienie w obniżaniu cen detalicznych przez OA. To z kolei spowoduje, że korzyści konsumenta zostaną przesunięte w czasie.

W celu oszacowania potencjalnego wpływu przedłużenia się procesu wprowadzenia separacji został przeanalizowany przypadek, w którym wprowadzenie separacji jest opóźnione o 1 rok i w związku z tym obniżenie cen dla konsumentów następuje również z jednorocznym opóźnieniem. Z oszacowania konsorcjum wynika, że przedłużenie wprowadzania separacji o 1 rok może skutkować zmniejszeniem korzyści konsumenta o około 200 mln zł (dla 5 letniego okresu analizy).

3. Brak środków finansowych na inwestycje w LLU ze strony OA może skutkować ograniczeniem rozwoju LLU.

Brak środków finansowych ze strony OA na inwestycje w LLU będzie skutkować negatywnie, ograniczając liczbę uruchamianych węzłów. W wyniku operatorzy ograniczą korzystanie z uwalnianych pętli lokalnych do takiej liczby węzłów, na którą będą dysponować środkami finansowymi.

Dla przypadku, w którym OA posiadają ograniczone środki finansowe w wysokości 200 mln zł (wobec koniecznych środków w wysokości 363 mln zł do uwolnienia 754 tys. linii), ograniczenie to spowoduje zmniejszenie liczby uwolnionych do poziomu 500 tys. linii. Oznacza to, że rozwój LLU zostanie zmniejszony o około 250 tys. linii. Ograniczenie rozwoju LLU spowodowane ograniczeniem środków finansowych OA wpłynie negatywnie na ich przewagę konkurencyjną na rynku (OA pozyskają mniej klientów). Dodatkowo, zmniejszona liczba klientów nie pozwoli osiągnąć efektu skali w węzle w postaci zmniejszonych kosztów jednostkowych, a w efekcie osiągnięcie marży umożliwiającej obniżanie cen detalicznych.

Taka sytuacja może prowadzić według oszacowań konsorcjum do spadku korzyści konsumentów w przedziale od 200 mln zł do 400 mln zł w zależności od strategii konkurowania o innych uczestników rynku.

6.7 **Dodatkowe niemierzalne korzyści i efekty negatywne**

Wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP skutkować będzie dodatkowymi efektami poza wskazanymi i oszacowanymi powyżej (rozdział 6.5). W niniejszym rozdziale zaprezentowano dodatkowe korzyści i efekty negatywne, które potencjalnie będą skutkiem wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP, a których nie można zwymiarować. Nie przekładają się one bowiem bezpośrednio na finansowe efekty dla poszczególnych uczestników rynku.

Do korzyści niemierzalnych zaliczono te efekty wprowadzenia separacji TP, które oddziaływać będą pozytywnie na poszczególnych uczestników rynku. Pozytywne oddziaływanie rozumiane jest tu jako powiększenie łącznych korzyści lub pomniejszenie łącznych kosztów.

Jako niemierzalne efekty negatywne uwzględniono te skutki wprowadzenia separacji TP, które oddziaływać będą negatywnie na poszczególnych uczestników rynku. Negatywne oddziaływanie rozumiane jest tu jako pomniejszenie łącznych korzyści lub powiększenie łącznych kosztów.

6.7.1 **Korzyści niemierzalne**

Wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP będzie wiązać się z pojawieniem się następujących korzyści niemierzalnych dla uczestników rynku:

6.7.1.1 ***Niemierzalne korzyści dla użytkowników końcowych***

Ocena wpływu separacji funkcjonalnej na interes UK, w tym ich dostęp do innowacyjnych usług wskazuje, że wpływ ten ma charakter pośredni i jest skutkiem spodziewanego wzrostu konkurencyjności rynku, głównie w zakresie dostępności i różnorodności ofert dostępu do Internetu, w tym ofert dostępu szerokopasmowego.

1. Zwiększenie dostępności i popularności ofert wiązanych

Separacja funkcjonalna TP poprzez likwidację barier rozwoju konkurencji przyczyni się do zwiększenia liczby i różnorodności ofert detalicznych w Polsce w tym zwiększenie liczby ofert wiązanych (Internet+telefon+TV). Nastąpi to głównie poprzez stymulację rozwoju LLU. Wynika to z faktu, że uzyskany w oparciu o uwolnioną pętlę dostęp do abonenta umożliwia OA oferowanie własnego pakietu usług, konkurencyjnego w stosunku do ofert wszystkich operatorów i dostosowanego do potrzeb abonenta, w oparciu o oferowane własne urządzenia transmisyjne (ADSL/VDSL).

2. Wzrost poziomu satysfakcji użytkowników końcowych z usług telekomunikacyjnych

Wprowadzenie separacji funkcjonalnej, skutkujące zapewnieniem równego dostępu operatorów do infrastruktury OZ, oraz wzrost konkurencji pomiędzy operatorami spowoduje wzrost zróżnicowania ofert detalicznych. Zróżnicowanie to może mieć dwójaki charakter, po pierwsze może być to zróżnicowanie ofert cenowych, po drugie może być to zróżnicowanie katalogu usług oferowanych użytkownikom końcowym.

Różnorodność ofert na rynku pośrednio powinna dawać abonentom możliwość większego wyboru operatora oferującego usługi, a tym samym szerszy wachlarz ofert detalicznych. W wyniku czego użytkownik końcowy będzie miał możliwość racjonalnego porównania ofert i dokonania optymalnego wyboru najbardziej dopasowanego do jego potrzeb, co będzie prowadzić do wzrostu jego satysfakcji z korzystania z usług telekomunikacyjnych.

Na wzrost ogólnej satysfakcji UK z usług telekomunikacyjnych będą wpływać w największym stopniu trzy czynniki:

- Relacja otrzymanej wartości/jakości usługi w stosunku do jej ceny;
- Stopień dopasowania usług do potrzeb UK;
- Niezawodność usług.

Analizując rynek dostępu do innowacyjnych usług, należy brać pod uwagę jakość dostępu do Internetu, a w tym głównie oferowane przepływności, które umożliwiają przekazywanie różnorodnych treści. Wzrost konkurencji pomiędzy operatorami spowoduje - oprócz spadku cen - również wzrost przepływności szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Przykładowo OA mogą oferować usługę dostępu do Internetu w takiej samej cenie jak oferta OZ, ale o dwukrotnie większej przepływności. Wzrost jakości usług w postaci wzrostu przepływności spowoduje wzrost satysfakcji konsumenta z tej usługi w wyniku polepszenia relacji otrzymywanej wartości/jakości usługi do jej ceny.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na poziom satysfakcji jest **dostosowanie ofert do potrzeb UK**. Przykładowo, jeżeli na rynku nie jest oferowany pakiet usług szerokopasmowego dostępu do Internetu i telefonii komórkowej wtedy klienci, którzy nie mają potrzeby korzystania z telefonu stacjonarnego, a chcą korzystać z szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz z telefonu komórkowego, zmuszeni są do ponoszenia opłat za usługę telefonii stacjonarnej, która nie jest przez nich wykorzystywana. Z ich punktu widzenia wydają oni swoje środki finansowe w sposób nieracjonalny oraz korzystają z usługi, która nie zaspokaja ich potrzeb, co w efekcie prowadzi do spadku satysfakcji z korzystania z takiego pakietu.

Wzrost **niezawodności usług** np. w postaci obniżenia awaryjności łączy, ograniczeniu problemów z przepustowością łączy oraz bezawaryjnym funkcjonowaniu usług dodatkowych również będzie prowadzić do wzrostu satysfakcji UK.

3. Wzrost świadomości użytkowników końcowych w zakresie dostępnych ofert na rynku

Wzmocniona konkurencja na rynku telekomunikacyjnym w wyniku wprowadzenia separacji zintensyfikuje działania marketingowe operatorów alternatywnych w postaci zwiększonej ilości kampanii reklamowych skierowanych przez OA do potencjalnych klientów. OA będą prowadzić działania marketingowe oraz promocyjne w celu zapoznania swoich potencjalnych klientów z ofertą OA oraz przekonania klientów do jej wybrania. Osiągnięcie tego celu umożliwi komunikacja marketingowa podkreślająca przewagę korzyści cenowych i /lub jakościowych ofert OA nad ofertą OZ.

W wyniku tych działań klienci będą otrzymywać coraz więcej informacji dotyczących ofert usług telekomunikacyjnych, przez co będzie rosła świadomość klientów w zakresie występowania na rynku konkurencyjnych ofert oraz innych operatorów na rynku.

Istotny wpływ na wzrost świadomości UK może mieć reklama porównawcza, która może zostać zastosowana przez OA. Ten rodzaj reklamy głównie ma na celu wyraźne przedstawienie oferty OA jako korzystniejszej na tle ofert innych operatorów, głównie poprzez bezpośrednie porównania cen, parametrów technicznych (np. przepływność łącza internetowego, pakiety darmowych minut) oraz usług dodanych do oferty.

Oprócz komunikacji marketingowej OA skierowanej do UK rozwiną się serwisy internetowe porównujące usługi telekomunikacyjne oferowane przez różnych operatorów. Serwisy takie już istnieją dla porównywania usług telefonii komórkowej, gdzie można uzyskać informacje o ofertach takie jak ceny abonamentów, rodzaje dostępnych pakietów dodatkowych, dostępne aparaty telefoniczne.

6.7.1.2 *Niemierzalne korzyści dla OA*

1. Zapewnienie stabilności warunków funkcjonowania OA

Biorąc pod uwagę wyniki badań firmy Audytel²⁹⁶ można stwierdzić, że aktualnie OA negatywnie oceniają współpracę z TP w następujących obszarach (szczegółowe zestawienie wyników raportu firmy Audytel w rozdziale 4.2.8.3):

- Efektywność i poufność kontaktów z osobami odpowiedzialnymi w TP za kontakty handlowe – wśród głównych zastrzeżeń OA znajdują się m.in.: brak osób decyzyjnych ze strony TP w trakcie negocjacji, nadmierna biurokracja i formalizm, brak możliwości osiągnięcia warunków handlowych i operacyjnych lepszych niż w OR, brak chęci TP do tworzenia i udostępniania systemów IT oraz systemów monitoringu potrzebnych do korzystania z usług hurtowych przez OA, brak chęci TP do inwestowania w sale kolokacyjne oraz działania typu „winback” ze strony TP;
- Przejrzystość i dostępność informacji – główne zastrzeżenia OA dotyczą jakości i aktualności informacji przekazywanych przez TP oraz efektywności kanałów komunikacyjnych;
- Szybkość i efektywność uruchamiania usług hurtowych – główne zastrzeżenia OA odnoszą się do terminów uruchamiania usług oraz rozbudowy infrastruktury TP, jak również rozwiązań alternatywnych przedstawianych przez TP w sytuacji braku możliwości uruchomienia zamawianej przez OA usługi. Niska ogólna ocena wynika natomiast przede wszystkim z ograniczonego dostępu do informacji niezbędnych z punktu widzenia uruchomienia usług oraz problemów z kolokacją;
- Szybkość i efektywność uruchamiania usług abonenckich – wśród głównych zastrzeżeń OA znajdują się: nieterminowość wprowadzania modyfikacji usług już uruchomionych oraz kryteria odmowy uruchomienia danej usługi hurtowej przez TP. Niska ogólna ocena jest

²⁹⁶ Raport Audytela “Badanie odbiorców usług hurtowych TP”, z dnia 15 czerwca 2008 r.

podyktowana przede wszystkim ograniczonym dostępem do informacji potrzebnych OA do świadczenia usług detalicznych na bazie usług hurtowych TP.

Jak pokazują doświadczenia Wielkiej Brytanii z wprowadzenia separacji funkcjonalnej OZ, dzięki wdrożeniu poszczególnych elementów separacji możliwa jest poprawa relacji międzyoperatorskich. W Wielkiej Brytanii przeprowadzono badania jakościowe potwierdzające powyższą tezę, analizując ocenę OA w następujących obszarach (podobnych do obszarów, w jakich Audytel badał ocenę współpracy OA z TP)²⁹⁷:

- Przejrzystość i dostępność informacji niezbędnych dla OA z punktu widzenia świadczenia przez nich usług detalicznych w oparciu o usługi hurtowe OZ;
- Efektywność rozpatrywania reklamacji OA;
- Zapewnienie poufności informacji wewnątrz struktury OZ;
- Dostępność dla OA informacji na temat rozwoju sieci NGN;
- Poziom innowacyjności m.in. w obszarze procesu przełączania użytkowników końcowych między operatorami oraz w zakresie usług dostępu do sieci OZ;
- Zakres interakcji oraz zaufanie do kontaktów z opiekunami klienta-operatora po stronie OZ oraz wobec kierownictwa JW.

Wyniki badania pokazały, że OA szczególnie pozytywnie ocenili efekty Przedsięwzięć BT ukierunkowane na usprawnienia w następujących obszarach (skala ocen 1-6):

- W zakresie przekazywanych OA informacji (średnia ocena 4 w porównaniu do 2,8 w roku poprzednim);
- W zakresie rozpatrywania reklamacji OA (średnia ocena 3,7 w porównaniu do 2,7 w roku poprzednim);
- W zakresie poufności informacji między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi BT (średnia ocena 5,5 w porównaniu do 4,5 w roku poprzednim);
- W zakresie interakcji z opiekunami klienta-operatora (średnia ocena 4,5 w porównaniu do 3,5 w roku poprzednim); oraz
- W zakresie zaangażowania kierownictwa JW (średnia ocena 4 w porównaniu do 3,2 w roku poprzednim).

Dodatkowo, pozytywnie ocenione zostały działania podjęte w ramach zapewnienia zasady EoI w procesie świadczenia usług hurtowych przez JW. Ankietowani operatorzy wyrazili swoje zadowolenie również ze skuteczności działań organu nadzoru – EAB – przypisując mu obiektywizm i efektywność działania.

²⁹⁷ Wyniki badania Spectrum Value Partners “Survey of BT Wholesale and Openreach customers”, załączonego do raportu Ofcom “Impact of the Telecoms Strategic Review. Evaluation” z 10 grudnia 2007 r.

Na podstawie doświadczeń Wielkiej Brytanii można oczekiwać, że poprzez wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP możliwe będzie uzyskanie poprawy w następujących obszarach współpracy OA z TP, które obecnie stanowią przedmiot zastrzeżeń OA w Polsce, a które w Wielkiej Brytanii uległy poprawie po wprowadzeniu separacji funkcjonalnej BT:

- Efektywność i poufność informacji w kontaktach z pracownikami sprzedaży JW; oraz
- Przejrzystość i dostępność informacji.

Wśród dodatkowych korzyści można oczekiwać również poprawy zaufania OA wobec kierownictwa JW (w tym w zakresie zaangażowania w zapewnienie równego traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych JW oraz motywowania pracowników JW do osiągania celów JW, a nie całej TP), jak również zapewnienia stosowania zasady EoI w procesie świadczenia usług hurtowych przez JW.

Osiągnięcie powyższych efektów umożliwi OA większą dokładność i pewność w planowaniu strategii rozwoju i podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Dodatkowo na stabilność warunków funkcjonowania OA wpływa również działanie OA na bazie umów zawieranych z TP, a nie decyzji wydawanych przez Prezesa UKE (co możliwe jest dzięki wyeliminowaniu postawy antykonkurencyjnej TP, na skutek której TP odmawia podpisywania umów z OA). Skutkiem tego OA będą w stanie szybciej uruchamiać usługi detaliczne na bazie usług hurtowych i będą mieli większe możliwości wprowadzania zmian do zawieranych umów niż w przypadku, gdy ich działalność opiera się na decyzjach administracyjnych Prezesa UKE.

Co więcej, w takiej sytuacji ograniczone zostanie ryzyko uchylenia tytułu prawnego pozwalającego OA na korzystanie z usług hurtowych TP (w sytuacji, kiedy OA działają na bazie decyzji Prezesa UKE, muszą liczyć się z ryzykiem uchylenia tych decyzji przez sądy, co skutkuje dla nich brakiem możliwości dalszego świadczenia usług detalicznych w oparciu o daną usługę hurtową).

W rezultacie zapewnienie stabilności funkcjonowania OA prowadzi z jednej strony do powiększenia łącznych korzyści z wprowadzenia separacji TP (dzięki zwiększaniu inwestycji przez OA), a z drugiej – do obniżenia kosztów związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych przez Prezesa UKE.

2. Zagwarantowanie wszystkim OA równego dostępu do nowej infrastruktury telekomunikacyjnej TP, powstałej w wyniku rozwoju technologii NGN/NGA

Zgodnie z rekomendacjami przedstawionymi w rozdziale 4.6.3 usługi o dotychczasowych funkcjonalnościach, ale świadczone w oparciu o nową infrastrukturę (tzw. „następcy” dotychczasowych usług) również powinny być objęte zasadą EoI. Oznacza to, że również usługi dostępu do sieci w technologii NGN/NGA powinny być świadczone przez JW na takich samych zasadach wszystkim odbiorcom usług hurtowych.

Poprzez objęcie zasadą EoI również nowych usług (patrz rozdział 4.6.3) OA będą mieli równoprawny dostęp do elementów nowej infrastruktury telekomunikacyjnej TP w technologii NGN/NGA. Pozwoli to OA na oferowanie użytkownikom końcowym innowacyjnych usług

konkurencyjnych wobec oferty detalicznej TP. Dzięki jakościowej strategii konkurowania OA przyczynią się do wzrostu innowacyjności rynku telekomunikacyjnego w Polsce.

Automatyczne przeniesienie obowiązku stosowania zasady EoI na „następców” dotychczasowych usług pozwoli również na uniknięcie konieczności wydawania nowych decyzji regulacyjnych w odniesieniu do tych usług. Dzięki temu OA zyskają przejrzyste warunki funkcjonowania w przyszłości, bowiem będą mieli zapewnioną możliwość korzystania z dostępu do sieci NGN/NGA, bez konieczności wnioskowania do Prezesa UKE o wydanie decyzji. W znaczącym stopniu ułatwi im to planowanie inwestycji oraz tworzenie biznes planów w zakresie rozwoju działalności, jak również wpłynie na skrócenie czasu uruchamiania usług hurtowych (bowiem wyeliminowana zostanie konieczność oczekiwania na decyzję Prezesa UKE).

Wzrost konkurencji między operatorami w wyniku zmniejszenia barier wejścia na rynek (poprzez eliminację postawy antykonkurencyjnej TP) spowoduje motywację operatorów do konkurowania o użytkowników końcowych poprzez oferowanie im coraz bardziej zaawansowanych usług detalicznych. To z kolei może powodować powstanie motywacji do rozwoju nowych technologii, takich jak NGN/NGA. Dzięki temu użytkownicy końcowi uzyskają dostęp do innowacyjnych usług i w rezultacie łączne korzyści z wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP wzrosną.

3. Zapewnienie rozwoju skutecznej i trwałej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w długim okresie poprzez eliminację barier

Wprowadzenie separacji funkcjonalnej przyczyni się do wyeliminowania trwałej bariery w rozwoju rynku postaci postawy antykonkurencyjnej TP (która dotychczas stanowiła źródło działań obstrukcyjnych TP oraz przepływu informacji w Grupie TP). Zgodnie wnioskami z rozdz. 4.2.9 aktualnie bariera ta powoduje, że OA nie są w stanie działać w pełni efektywnie na rynku detalicznym z uwagi na:

- Brak możliwości zaoferowania usług w pełni konkurencyjnych wobec oferty TP (pod względem jakości i terminu wprowadzenia oferty na rynek);
- Zmniejszanie bazy potencjalnych klientów OA poprzez działania typu „winback” ze strony TP;
- Blokowanie rozwoju terytorialnego ofert OA;
- Wyższe koszty po stronie inwestycji i sprzedaży; oraz
- Podwyższone ryzyko biznesowe funkcjonowania w niepewnych warunkach rynkowych.

Poprzez wprowadzenie poszczególnych elementów separacji możliwa będzie eliminacja powyższych skutków postawy antykonkurencyjnej TP. W związku z powyższym można oczekiwać, że:

- OA otrzymają możliwość oferowania produktów i usług konkurencyjnych wobec ofert detalicznych TP (zarówno pod względem jakości, jak i terminu wprowadzenia oferty na rynek);
- Ograniczone zostaną działania typu „winback” ze strony TP (w drodze eliminacji przepływu informacji, które pozwalałyby na tego typu działania);
- OA zyskają możliwość dotarcia do klientów, którzy dotychczas byli nieosiągalni z uwagi m.in. na brak informacji na temat możliwości uruchomienia im usług detalicznych w oparciu o usługi hurtowe TP;
- Nastąpi poprawa przejrzystości kalkulacji poszczególnych elementów kosztowych składających się na inwestycje, jakich dokonać mają OA, aby skorzystać z ofert hurtowych JW; oraz
- OA zostanie zapewniona większa przejrzystość i przewidywalność warunków współpracy z TP, co z kolei powinno wpłynąć na motywację OA do dokonywania inwestycji w świadczenie usług detalicznych na bazie usług hurtowych JW.

W wyniku wszystkich powyższych zjawisk można oczekiwać, że nastąpi rozwój konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w Polsce. Biorąc pod uwagę, że konkurencja ta będzie miała charakter infrastrukturalny, a nie wyłącznie usługowy, można spodziewać się, że będzie trwalsza i stabilniejsza.

Efekt ten spowoduje osiągnięcie przez OA (i w rezultacie użytkowników końcowych - dzięki transferowi korzyści z OA do UK – por. rozdz. 6.1) dodatkowych wymiernych korzyści w postaci np. oszczędności dla UK wynikających ze spadku cen detalicznych na skutek wzrostu konkurencji między operatorami oraz zapewnieniu UK dostępu do innowacyjnych usług dzięki rozwojowi konkurencji na bazie infrastruktury.

4. Możliwość skoncentrowania przyszłych regulacji na obszarach, gdzie konkurencja jest ograniczona ze względu na występowanie niezbędnej i trudnej do powielenia infrastruktury oraz stopniowego łagodzenia obowiązków regulacyjnych na rynkach detalicznych

Akceptując Przedsięwzięcia BT Ofcom zapowiedział, że aby nie ograniczać rozwoju innowacyjności rynku, zniesie regulacje na tych rynkach, gdzie nie będą już one niezbędne. Potencjalne zniesienie regulacji uwarunkowane było faktycznym rozwojem konkurencyjności rynku telekomunikacyjnego w Wielkiej Brytanii w wyniku wprowadzenia Przedsięwzięć BT. Jak wskazują działania Ofcom, brytyjski rynek telekomunikacyjny po wprowadzeniu separacji BT faktycznie rozwinął się w takim zakresie, że umożliwił regulatorowi zrealizowanie zapowiedzi odnośnie deregulacji w pewnych obszarach (patrz rozdział 3.2.3.3). Można oczekiwać, że w Polsce po wprowadzeniu separacji możliwe będzie osiągnięcie podobnych

efektów – tj. konkurencja rozwinię się w takim stopniu, że na wybranych rynkach regulacje okażą się zbędne.

Jak przedstawiono w rozdziale 4.2.9 działania obstrukcyjne ze strony TP oraz przepływ informacji w Grupie TP w chwili obecnej utrudniają bądź wręcz uniemożliwiają OA efektywne działania na rynku telekomunikacyjnym. W efekcie OA nie mają możliwości stworzenia oferty detalicznej konkurencyjnej wobec oferty TP. Wyeliminowanie postawy antykonkurencyjnej TP skutkować będzie likwidacją działań obstrukcyjnych oraz przepływu informacji w ramach Grupy TP, które pozwalają TP na podejmowania działań antykonkurencyjnych. W rezultacie OA zyskają faktyczny dostęp do infrastruktury TP, a ryzyko inwestycyjne związane w chwili obecnej z niepewnością co do warunków współpracy z TP (wynikające m.in. z tego, że TP wykorzystuje luki i nieścisłości w ofertach ramowych czy umowach z OA, a także z braku dostępu OA do informacji niezbędnych z punktu widzenia uruchamiania usług detalicznych na bazie usług hurtowych TP) zostanie ograniczone.

W rezultacie w długim okresie czasu można oczekiwać, że rozwinię się skuteczna i efektywna konkurencja na rynku telekomunikacyjnym w Polsce. To z kolei pozwoli na stopniowe znoszenie obowiązków regulacyjnych na rynkach detalicznych i jednocześnie skupienie uwagi regulatora na tych obszarach, gdzie konkurencja jest ograniczona z uwagi na występowanie „wąskich gardeł” w dostępie do infrastruktury. Potencjalne zniesienie regulacji może być, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, odpowiedzią na efekty w postaci wzrostu konkurencyjności polskiego rynku telekomunikacyjnego po wprowadzeniu separacji TP.

Efektom wyżej opisanego zjawiska będzie zmniejszenie łącznych kosztów, jakie ponoszone są w związku z regulowaniem rynku telekomunikacyjnym (w tym m.in. kosztów postępowań administracyjnych, postępowań kontrolnych, prowadzenia analiz rynkowych oraz rozstrzygania sporów między operatorami).

5. Zapewnienie większej pewności regulacyjnej oraz znaczne zmniejszenie liczby sporów pomiędzy operatorami

Jak opisano w powyższych punktach, po wprowadzeniu separacji funkcjonalnej TP można oczekiwać spadku ryzyka biznesowego OA, a tym samym wzrostu ich skłonności do dokonywania inwestycji w świadczenie usług detalicznych w oparciu o usługi hurtowe. Wzrost zaufania OA wynikać będzie m.in. z poprawy przejrzystości w zakresie procesów świadczenia usług hurtowych przez JW. Większa przewidywalność warunków funkcjonowania OA wynikać będzie również z dodatkowych aspektów:

- W wyniku wprowadzenia separacji pojawi się motywacja JW do zawierania umów z OA na świadczenie usług hurtowych, co oznacza dla OA wyeliminowanie ryzyka związanego z działaniem w oparciu o decyzji administracyjne, a nie umowy z TP. W chwili obecnej OA świadczący usługi detaliczne w oparciu o usługi hurtowe TP na mocy decyzji Prezesa UKE muszą liczyć się z ryzykiem uchylecia tych decyzji przez sądy polskie i tym samym z utratą tytułu prawnego do korzystania z usług hurtowych TP.
- Wprowadzenie separacji skutkować będzie poprawą przejrzystości w zakresie kalkulacji kosztów przez TP – aktualnie OA wskazują brak przewidywalnych warunków inwestowania.

- Dzięki zapewnieniu kontroli nad funkcjonowaniem JW przez ustanowienie dedykowanego organu nadzoru możliwe jest zapewnienie OA większego zaufania w stosunku do warunków współpracy z TP – w Wielkiej Brytanii utworzenie EAB było bardzo pozytywnie ocenione przez OA, którzy podkreślali niezależność i efektywność takiego organu nadzoru. Utworzenie podobnego organu kontroli w Polsce powinno skutkować większymi gwarancjami dla OA w zakresie wdrażania przez TP poszczególnych elementów separacji oraz ułatwić rozstrzyganie ewentualnych sporów i niejasności między OA a JW (bez konieczności ingerencji ze strony Prezesa UKE).

Wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP pozwoli na zapewnienie większej przejrzystości w zakresie procesów realizowanych przez TP, jak również kalkulacji kosztów TP. W efekcie można oczekiwać zmniejszenia się liczby sporów między operatorami, a tym samym ograniczenie postępowań kontrolnych prowadzonych przez Prezesa UKE. W połączeniu z rozwojem skutecznej i efektywnej konkurencji oraz ograniczeniem ryzyka biznesowego OA związanego z działaniem w oparciu o decyzje Prezesa UKE skutkować to będzie zapewnieniem OA większej pewności regulacyjnej. Rezultatem tego będzie z jednej strony powiększenie łącznych korzyści z wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP poprzez wzrost inwestycji OA (z uwagi na działanie w przejrzystych i stabilnych warunkach rynkowych), a z drugiej – obniżenie łącznych kosztów związanych m.in. z prowadzeniem przez Prezesa UKE postępowań kontrolnych, rozstrzyganiem sporów między operatorami, wydawaniem decyzji etc.

6.7.2 Niemierzalne efekty negatywne

Wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP może wiązać się z pojawieniem się następujących niemierzalnych efektów negatywnych:

1. Opóźnienia w rozwoju technologii NGN/NGA

Wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP spowoduje zaangażowanie istotnych zasobów ludzkich oraz środków finansowych TP w celu realizacji obowiązku podziału funkcjonalnego. Może to spowodować ograniczenie zasobów przeznaczonych na rozbudowę sieci telekomunikacyjnej w technologii NGN/NGA. Co więcej, nałożenie na TP obowiązku separacji funkcjonalnej wywoła niepewność opłacalności tych inwestycji. W rezultacie potencjalny rozwój NGN/NGA w Polsce może ulec opóźnieniu, co należy interpretować jako pomniejszenie łącznych korzyści z wprowadzenia separacji funkcjonalnej.

2. Trudności organizacyjne i proceduralne w rozbudowie infrastruktury telekomunikacyjnej TP

Wprowadzenie podziału elementów sieci między JW a TP będzie skutkowało utrudnieniami w rozbudowie infrastruktury telekomunikacyjnej na styku sieci dostępowej (znajdującej się pod kontrolą JW) a transmisyjnej (znajdującej się pod kontrolą TP). Poprzez osłabienie efektów synergii w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych oraz ich realizacji pomniejszone zostaną łączne korzyści z wprowadzenia separacji funkcjonalnej.

3. Obniżenie zaufania użytkowników końcowych do ofert detalicznych na skutek czasowego obniżenia jakości

Wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP prawdopodobnie będzie skutkowało pogorszeniem jakości świadczenia usług hurtowych przez TP w krótkim okresie (patrz rozdział 4.4). To z kolei wywoła obniżenie jakości usług detalicznych w krótkim okresie, co może obniżyć poziom satysfakcji użytkowników końcowych ze świadczonych im usług telekomunikacyjnych. W rezultacie zjawisko to doprowadzi do obniżenia łącznych korzyści z wprowadzenia separacji funkcjonalnej.

6.8 Wstępne oszacowanie kosztów zmian w TP związanych z separacją funkcjonalną

Poniższy rozdział prezentuje wyniki analiz mających na celu oszacowanie kosztów zmian w TP związanych z wdrożeniem separacji funkcjonalnej zgodnej z modelem przedstawionym w rozdziale 4.6. Koszty separacji funkcjonalnej są związane z wprowadzeniem zmian w organizacji i zasobach OZ i tworzą je przede wszystkim następujące grupy kosztów:

- Koszty wdrożenia i modyfikacji systemów informatycznych niezbędnych dla funkcjonowania po separacji Jednostki Wydzielonej (JW), Jednostki Hurtowej (JH) i Jednostki Sprzedaży detalicznej (JSD);
- Koszty ewentualnych relokacji dla pracowników JW;
- Koszty rebrandingu związane z budową marki, pod którą będzie funkcjonować na rynku JW;
- Koszty restrukturyzacji związane z przygotowaniem nowej organizacji po podziale funkcjonalnym;
- Koszty zmian „behawioralnych”, czyli przede wszystkim szkoleń ukierunkowanych na zmiany świadomości i zachowań pracowników TP;
- Koszty nadzoru nad przestrzeganiem zasady EoI w działalności JW.

Doświadczenia innych krajów pokazują, że te koszty stanowią przeważającą większość kosztów, które wiążą się z wprowadzeniem podziału TP.

Należy podkreślić, że wielkość powyższych kosztów zależy od bardzo wielu czynników, co wynika z szerokiego zakresu zmian procesów, procedur, systemów informatycznych, struktury organizacyjnej oraz działania pracowników po wdrożeniu podziału funkcjonalnego. **Złożoność tych zmian powoduje, że w praktyce bardzo trudne jest nawet wstępne oszacowanie potencjalnego kosztu podziału TP.** Dlatego celem analiz wykonanych przez konsorcjum było oszacowanie tych kosztów, biorąc pod uwagę doświadczenia innych krajów, publicznie dostępne informacje na temat TP i systemów informatycznych w Grupie TP, oraz doświadczenia pracowników konsorcjum w zakresie projektowania i wdrażania systemów informatycznych oraz zmian organizacyjno-procesowych u operatorów telekomunikacyjnych.

W ramach wykonanych analiz uwzględniono wartości kosztów podziału funkcjonalnego uzyskane w następujący sposób:

- Koszt oszacowany na poziomie wydatków BT na utworzenie Openreach;
- Koszt wprowadzenia separacji oszacowany przez Telecom New Zealand;
- Koszt wprowadzenia separacji w TP oszacowany przez TP (prezentowany w rozdziale 6.8.3);
- Koszt wprowadzenia separacji funkcjonalnej w TP oszacowany przez konsorcjum.

W rezultacie niniejszej analizy sformułowano wnioski odnośnie wstępnego oszacowania kosztu podziału funkcjonalnego TP.

6.8.1 Koszt wprowadzenia separacji funkcjonalnej British Telecom i Telecom New Zealand

Poniżej zaprezentowano koszty, jakie poniesiono w związku z podziałem funkcjonalnym BT w Wielkiej Brytanii oraz jakie są szacowane w odniesieniu do podziału funkcjonalnego Telecom New Zealand. Koszty te w dalszym ciągu analizy będą stanowić bazę porównawczą do analizy kosztów, które może ponieść TP.

Informacje prezentowane w sprawozdaniach rocznych przez British Telecom są obecnie jedynym publicznie dostępnym źródłem danych o kosztach poniesionych w związku z separacją funkcjonalną. Koszty te dla lat 2006 – 2008²⁹⁸ kształtują się na następującym poziomie:

- 2006: 70 mln GBP;
- 2007: 30 mln GBP;
- 2008: 53 mln GBP.

Łączny koszt wydzielenia Openreach poniesiony w ciągu 3 lat wynosi 153 mln GBP, co daje 797 mln PLN²⁹⁹.

Wg szacunków Telecom New Zealand³⁰⁰ koszty podziału funkcjonalnego tego operatora wyniosą w ciągu czterech lat około 390 mln dolarów nowozelandzkich. Prognozowane koszty zostały podzielone następująco:

- Nakłady inwestycyjne: 200 mln NZD (w ciągu 4 lat);
- Koszty operacyjne: 30 mln NZD w 2008 roku i około 40 mln NZD rocznie przez kolejne cztery lata.

²⁹⁸ Por. *BT Group plc Annual Report & Form 20-F 2008*,

<http://www.btplc.com/Report/Report08/pdf/AnnualReport2008.pdf>

²⁹⁹ Przyjmując kurs wymiany GBP/PLN na poziomie 5,21 (średnia z kursów NBP w latach 2006, 2007 i 2008).

³⁰⁰ Por. *Telecom New Zealand Annual Report 2007*, <http://annualreport07.telecom.co.nz/download/telecom-2007-performance.pdf>

W związku z tym koszty związane z podziałem funkcjonalnym Telecom New Zealand są szacowane na poziomie około 670 mln zł.

W przypadku Nowej Zelandii należy ponadto wskazać inne publicznie dostępne oszacowanie kosztów podziału funkcjonalnego, które zostało wykonane przez Azimuth³⁰¹. Oszacowanie to wskazuje następujące wartości dla trzech głównych kategorii kosztowych:

- Ustanowienie jednostki wydzielonej – 50 mln NZD;
- Zaprojektowanie i wdrożenie nowych procesów – 40 mln NZD;
- Wdrożenie zmian w systemach IT w jednostce hurtowej – 40 mln NZD.

Sposób sformułowania powyższych kategorii utrudnia jednoznaczną interpretację zakresu poszczególnych kategorii. Wskazówką w tym zakresie jest jednak przeprowadzone przez Azimuth wyszczególnienie zakresu działań jakie zostały ujęte w oszacowaniu. Do działań tych należą:

- Przygotowanie specyfikacji zmian usług dla każdej z usług ze względu na zmiany w sposobie ich dostarczania (umiejscowienie organizacyjne, standardy świadczenia);
- Re-engineering procesów;
- Wykonanie studiów wpływu zmian na systemy IT;
- Wykonanie modyfikacji w systemach IT (zaplanowanie i zaprojektowanie zmian, kodowanie);
- Testowanie;
- Szkolenie i komunikacja;
- Wdrożenie.

Z tak określonego zakresu można wnioskować, że koszty te odnoszą się do zmian w zakresie procesów i systemów IT, natomiast nie odnoszą się do pozostałych kosztów wdrożenia podziału funkcjonalnego opisanych w rozdz. 6.8.2.4 (dyskusyjna jest pozycja „szkolenie”, ale można założyć, że w raporcie Azimuth obejmuje ona szkolenia w zakresie zmian w systemach IT). Z opisu w raporcie Azimuth nie wynika, że uwzględniono koszty licencji i utrzymania systemów w kolejnych latach wprowadzania separacji – oszacowanie to obejmuje wyłącznie koszty jednorazowe.

Należy zatem założyć, że Azimuth podaje łączną kwotę zmian w środowisku IT Telecom New Zealand w wysokości maksymalnie 180 mln NZD, czyli ok. 310 mln PLN.

³⁰¹ Azimuth, *Operational Separation Establishment of a separate Access Network Services Unit, February 2007*

6.8.2 Koszt wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP według oszacowania konsorcjum

Na potrzeby analizy kosztów, jakie TP poniesie w przypadku wprowadzenia separacji funkcjonalnej, konsorcjum dokonało własnego oszacowania. **Wykonanie tego oszacowania było utrudnione z powodu braku informacji w następującym zakresie:**

- Szczegółowych rozwiązaniach organizacyjnych oraz w zakresie procesów biznesowych, procedur i systemów informatycznych obecnie stosowanych w TP;
- Obecnie ponoszonych przez TP kosztów w szczególności dotyczących umów z dostawcami systemów informatycznych w zakresie tzw. Change Request) oraz w zakresie wdrażania zmian procesów biznesowych oraz zmian organizacyjnych.

Oszacowanie wykonane przez konsorcjum zostało przygotowane na podstawie doświadczeń członków konsorcjum w zakresie modeli biznesowych operatorów telekomunikacyjnych w Polsce i na świecie, oraz doświadczeń w zakresie projektowania i wdrażania zmian organizacyjnych, procesów biznesowych, procedur i systemów informatycznych, w szczególności w obszarze:

- Organizacji, zasobów i kosztów operatorów telekomunikacyjnych podobnych w tych aspektach do TP; oraz
- Zakresu wdrożenia separacji funkcjonalnej w innych krajach (przede wszystkim w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii).

Dla oszacowania tych kosztów najpierw zostały określone główne obszary niezbędnych zmian dla wdrożenia ewentualnego podziału funkcjonalnego TP i ich wpływ na środowisko IT. Następnie dokonano oszacowania kosztów zmian w środowisku IT za pomocą tzw. metody *bottom-up*. Wymagane zmiany w środowisku IT zostały określone na podstawie analizy zmian wymaganych dla wdrożenia separacji w wybranych procesach biznesowych, co pozwoliło zidentyfikować systemy IT wspierające te procesy dla modelowego OZ (podobnego w zakresie działalności do TP). Służący jako podstawa dla tych analiz model procesów biznesowych i wspierających je systemów IT został przygotowany przez konsorcjum z wykorzystaniem najlepszej wiedzy konsorcjum na temat funkcjonowania operatorów telekomunikacyjnych. Szczegółowa metodologia przeprowadzenia oszacowania kosztów wdrożenia zmian w systemach IT została opisana w rozdziale 6.8.2.2.

Przyjęte przez konsorcjum podejście do oszacowania kosztów rozwoju oraz utrzymania platform IT zakłada realizację pełnego cyklu analizy, projektowania, wdrożenia oraz utrzymania rozwiązań z wykorzystaniem tzw. „najlepszych praktyk” oraz standardów rynkowych w sektorze rozwiązań IT, dedykowanych dla poszczególnych obszarów funkcjonalnych operatora telekomunikacyjnego wielkości TP.

Przyjęte założenia mają decydujący wpływ na otrzymane rezultaty. W rzeczywistości istnieje szereg scenariuszy realizacji zmian w systemach IT, co powoduje, że koszty zależą silnie od przyjętego scenariusza i mogą być niższe lub wyższe od przedstawionych w analizie konsorcjum. Scenariusze te mogą zostać uwzględnione jedynie w kalkulacji opierającej się na szczegółowej analizie środowiska TP. Należy zaznaczyć, że jedynie szczegółowa analiza aktualnie istniejącej infrastruktury i systemów IT w TP pozwoli na

dokładne oszacowanie kosztów wdrożenia wymaganych zmian. W szczególności analiza ta może umożliwić wskazanie ewentualnych rozwiązań bazujących na znacznie ograniczonych modyfikacjach systemów informatycznych TP, a co za tym idzie pozwoli na obniżenie potencjalnych kosztów wdrożenia tych zmian.

Konsorcjum oszacowało także metodą *bottom-up* pozostałe koszty (niezwiązane ze zmianami w środowisku IT) dla wdrożenia podziału funkcjonalnego i w ten sposób powstało wstępne oszacowanie całkowitego kosztu podziału funkcjonalnego TP.

6.8.2.1 **Zakres zmian powodujących ponoszenie kosztów przez TP w zakresie zmian środowiska IT**

Dla identyfikacji koniecznych zmian dla wdrożenia separacji założono, że model separacji TP będzie zgodny z optymalnym zdaniem konsorcjum scenariuszem III, prezentowanym w rozdziale 4.6.1.4. Założono zatem, że TP zostanie podzielona na trzy jednostki:

- JW – jednostka wydzielona świadcząca usługę LLU i usługi towarzyszące (w tym usługi „backhaul” oraz dzierżawa kanalizacji);
- JH – jednostka hurtowa świadcząca usługę WLR, BSA i pozostałe usługi hurtowe (w tym interkonekt, łącza dzierżawione, preselekcja itd.);
- JSD – jednostka sprzedaży detalicznej, świadcząca wyłącznie usługi detaliczne w oparciu o nabywane usługi hurtowe.

Na potrzeby niniejszej analizy uwzględniono jedynie te zmiany po stronie TP, które powodują powstanie dodatkowych kosztów wdrożenia. Poszczególne elementy separacji funkcjonalnej zostały omówione w rozdziale 3.7.2 i 4.3.2.

6.8.2.1.1 *Zmiany związane z wprowadzeniem równości dostępu do usług hurtowych zgodnie z zasadą EoI*

Jednym z kluczowych elementów separacji funkcjonalnej jest zapewnienie równego traktowania przez JW wszystkich odbiorców usług hurtowych, tj. OA i działów wewnętrznych TP (JH i JSD), w drodze świadczenia usług hurtowych zgodnie z zasadą EoI (patrz rozdział 3.7.2). Poniżej przedstawiono zidentyfikowaną listę działań koniecznych w celu zapewnienia równości w dostępie do usług JW (oraz JH) zarówno dla OA, jak i samej TP. Lista ta obejmuje wyłącznie te działania, które mają istotny wpływ na zmiany w systemach IT w TP, tzn. powodują konieczność:

- Wdrożenia nowego procesu świadczenia usług hurtowych JW – proces ten, zgodnie z zasadą EoI, powinien być taki sam dla OA, jak i działów wewnętrznych TP;
- Migracji linii abonenckich, na których TP i OA (na bazie obecnego WLR i BSA) dotychczasowo świadczą usługi detaliczne na platformę EoI – wynika to z wdrożenia w TP wewnętrznego nabywania usług hurtowych w celu świadczenia usług detalicznych;

- Przygotowania usług towarzyszących świadczeniu WLR i LLU, takich jak np. usługi „backhaul” czy kolokacja oraz uruchomienie procesów i systemów wspierających świadczenie tych usług (w wybranym zakresie zgodnie z zasadą EoI, np. „backhaul” lub kanalizacja);
- Wdrożenia nowego procesu wprowadzania nowych usług hurtowych przez JW – proces ten, zgodnie z zasadą EoI, powinien być taki sam dla OA, jak i działów wewnętrznych TP;
- Rozdziału lub wydzielenia systemów OSS do JW lub JH oraz wprowadzenia procedur ograniczających dostęp do tych systemów pracownikom innych jednostek TP w celu zablokowania przepływu informacji między działami wewnętrznymi TP oraz JW i JH.

Poniżej opisano szczegółowo każde z wymienionych działań.

Wdrożenie nowego procesu świadczenia usług

Zasada EoI zakłada, że wszystkie produkty oferowane przez JW i JH są świadczone na rzecz JSD i OA na takich samych zasadach. W związku z tym procesy związane ze sprzedażą realizowaną przez JW nie mogą ani faworyzować JSD czy JH, ani dyskryminować OA. Podobnie – wybrane produkty hurtowe JH muszą być oferowane na dokładnie takich samych zasadach dla OA i JSD.

Zmiany związane z wprowadzeniem procesu świadczenia usług na bazie EoI można zilustrować na przykładzie podobnych działań zrealizowanych przez BT. Obecnie BT Wholesale świadczy usługę BSA na poziomie IP (IPStream) na rzecz BT Retail i BT Global Services (patrz rozdział 3.2.2). Jednostki te używają tych samych co OA systemów oraz działają według tych samych procedur³⁰² w celu nabycia usługi od BT Wholesale. Zasada EoI dotyczy całego procesu świadczenia usługi IPStream, w tym także zgłaszania awarii, reklamacji, modyfikacji produktu, itd.

Zapewnienie stosowania zasady EoI wymagało od jednostek sprzedaży detalicznych BT wdrożenia nowych interfejsów w swoich systemach informatycznych, w celu korzystania z systemu udostępnianego wcześniej przez BT Wholesale wyłącznie dla OA. BT Wholesale zwiększył też pojemność dotychczas posiadanych systemów w celu zapewnienia wysokiej jakości obsługi zwiększonego wolumenu transakcji związanych ze świadczeniem IPStream.

Zastosowanie zasady EoI spowodowało także zmiany procesów świadczenia następujących produktów Openreach:

- LLU – obecnie BT Wholesale w taki sam sposób jak OA nabywa współdzielony lub pełny LLU bezpośrednio od Openreach w celu hurtowej sprzedaży BSA operatorom alternatywnym oraz jednostkom sprzedaży detalicznej BT;

³⁰² W przypadku procesu sprzedaży różnice w procedurze nabywania usług hurtowych przez jednostki z Grupy BT względem pozostałych operatorów dotyczą głównie obszaru płatności. Za nabyte od Openreach usługi hurtowe jednostki detaliczne i jednostka hurtowa BT nie dokonują faktycznych płatności faktur. Transakcje wewnętrzne ewidencjonowane są natomiast księgowo i znajdują odzwierciedlenie w sprawozdaniach finansowych przygotowywanych przez Openreach odrębnie od sprawozdań finansowych BT. W rozdziale 7.2 („Zasady wzajemnych rozliczeń między Jednostką Wydzieloną a TP”) przedstawiono proponowany proces nabywania usług hurtowych wewnątrz TP, który uwzględnia te różnice.

- WLR – obecnie świadczenie usługi abonamentu przez jednostkę sprzedaży detalicznej (BT Retail) użytkownikowi końcowemu wymaga nabycia usługi WLR od Openreach w taki sam sposób, w jaki nabywają tę usługę OA.

Zmiany w systemach IT na skutek wprowadzania zmian w procesach (w związku z wprowadzaniem zasady EoI dla wskazanych w rozdziale 4.6 usług hurtowych) zostały dokładnie przedstawione w punkcie 6.8.2.2.2.

Migracja linii abonenckich

Ponieważ jednostka sprzedaży detalicznej TP będzie zmuszona do nabywania WLR i BSA (w celu świadczenia detalicznej usługi głosowej i szerokopasmowego dostępu do Internetu), a jednostka hurtowa do zakupu LLU (w celu świadczenia WLR i BSA), wszystkie linie abonenckie będą musiały być przeniesione w zakres obsługi nowych platform EoI (analogicznych do platformy EMP w Wielkiej Brytanii i służących obsłudze klientów-operatorów) zgodnie z przedstawionymi poniżej zasadami:

- Obecne linie abonenckie, na których świadczone są detaliczne usługi dostępu do sieci PSTN (w tym również na bazie obecnego WLR), zostaną przeniesione na platformę, za pomocą której będą teraz świadczone usługi WLR wykorzystujące LLU (oznacza to konieczność nabycia LLU przez JH od JW w celu dalszej odsprzedaży WLR);
- Obecne linie abonenckie, na których świadczona jest usługa szerokopasmowego dostępu do Internetu (w tym np. neostrada i usługi na bazie BSA), muszą być przeniesione na platformę, za pomocą której będą świadczone usługi hurtowe BSA wykorzystujące LLU (oznacza to konieczność nabycia LLU przez JH od JW w celu dalszej odsprzedaży BSA).

Proces migracji linii abonenckich wiązać się będzie z koniecznością przeniesienia danych o paszportyzacji sieci telekomunikacyjnej TP do JW i/lub JH, w zależności od tego, czy dane dotyczą odpowiednio sieci dostępowej czy też szkieletowej TP. Proces przenoszenia danych o paszportyzacji należy uznać za skomplikowany i długotrwały³⁰³ z uwagi na następujące czynniki:

- Istnieje ryzyko (na podstawie opinii wyrażonych przez przedstawicieli OA w trakcie wywiadów przeprowadzonych) braku pełnych danych o paszportyzacji sieci TP – przed przystąpieniem do procesu migracji tych danych należałoby zatem w pierwszej kolejności dokonać pełnej inwentaryzacji sieci TP;
- Istnieje ryzyko (na podstawie opinii wyrażonych przez przedstawicieli OA w trakcie wywiadów przeprowadzonych w ramach wykonywanych przez konsorcjum analiz), że posiadane przez TP dane o paszportyzacji jej sieci nie są aktualne – w związku z tym przed ich przeniesieniem konieczne byłoby ich tzw. „czyszczenie”;

³⁰³ Zgodnie z harmonogramem przedstawionym w rozdziale 10 wprowadzanie zasady EoI (w tym migracja linii abonenckich i związane z tym przenoszenie danych o paszportyzacji) oszacowano na 48 miesięcy dla usługi WLR, 36 miesięcy dla BSA i 24 miesiące dla LLU i usług towarzyszących.

- Zakres danych o paszportyzacji sieci TP jest szeroki, dotyczy bowiem przebiegu sieci, jej stanu, informacji o poszczególnych elementach infrastruktury – w związku nie istnieje możliwość, żeby przenieść wszystkie dane jednorazowo.

Przygotowanie usług towarzyszących

W ramach wprowadzania zasady EoI konieczne może być przygotowanie oferty usług towarzyszących³⁰⁴, np.:

- Usługi „backhaul”;
- Usługi masowej migracji pomiędzy różnymi produktami hurtowymi (np. z BSA do LLU) – brytyjski przykład usług w tym zakresie jest omówiony w rozdz. 3.2.2.7.;

Przygotowanie oferty produktów towarzyszących będzie konieczne, o ile usługi te nie są wcześniej świadczone przez TP. Usługi te są konieczne z punktu widzenia prawidłowego rozwoju usługi LLU. Niektóre z tych produktów powinny być również objęte zasadą EoI, np. „backhaul”, ewentualnie dostęp do kanalizacji i kolokacja.

Wdrożenie nowego procesu wprowadzania nowych usług hurtowych

Inicjowanie procesu wdrożenia nowego produktu (lub modyfikowania istniejącego) powinno być realizowane ten sam sposób – zarówno na wniosek jednostek wewnętrznych TP, jak i OA. W związku z tym pozostałe jednostki TP powinny mieć taki sam wpływ na kształtowanie oferty produktowej (w tym nowych produktów), jak OA. Wynikiem będzie konieczność wdrożenia procesu rozwoju produktów uwzględniającego zasadę EoI (wytyczne dla procesu wprowadzania nowych usług hurtowych przez JW są opisane w rozdziale 7.1.5).

Wdrożenie jednolitego procesu przyjmowania i rozpatrywania reklamacji

Proces rozpatrywania reklamacji powinien przebiegać tak samo dla OA, jak i jednostek wydzielonych OZ (w tym: wykorzystanie tego samego interfejsu, systemu, rozpatrywanie w tej samej jednostce organizacyjnej, takie same kryteria oceny zasadności złożonej reklamacji etc.). W szczególności proces zgłaszania reklamacji przez JSD do JW nie może być realizowany drogą nieformalną – na przykład za pomocą wymiany poczty elektronicznej bez uwzględnienia kolejności zgłoszeń, czy priorytetu reklamacji.

³⁰⁴ Usługi towarzyszące, o których mowa w niniejszym raporcie, stanowią uzupełnienie usługi LLU. Biorąc pod uwagę nałożony na TP obowiązek świadczenia usługi dostępu do pętli abonenckiej (obowiązek na rynku 11) jest możliwe, że TP już przygotowała lub jest w trakcie przygotowywania usług towarzyszących LLU. W takiej sytuacji należy wprowadzić zasadę EoI do świadczenia usług towarzyszących. Jeśli aktualnie TP nie świadczy wskazanych usług towarzyszących LLU, to z punktu widzenia zapewnienia OA takiego samego dostępu do elementów sieci dostępowej TP oraz usług hurtowych TP, stwierdzić można konieczność wprowadzenia wskazanych usług towarzyszących.

Rozdział systemów OSS

Systemy OSS³⁰⁵ używane przez JW mogą być oddzielone od systemów OSS w pozostałych jednostkach OZ poprzez fizyczny podział systemów (fizyczna separacja systemów IT) albo poprzez ograniczenie praw dostępu do poszczególnych funkcjonalności lub zakresu dostępnych w systemie informacji (logiczna separacja systemów IT). Rozdział systemów OSS ma na celu wyeliminowanie różnic w czasie dostarczenia lub modyfikacji produktów w sieci operatora, oraz w dostępie do informacji o produktach, zasobach sieciowych itd. Jednostki odpowiedzialne za sprzedaż detaliczną operatora „zintegrowanego pionowo” (a takim operatorem jest TP obecnie przed podziałem) mają bezpośredni dostęp do takich informacji, podczas gdy OA takiego dostępu nie posiadają.

Dodatkowe informacje na temat modyfikacji i rozbudowy systemów OSS wynikających z ich rozdziału zostały zamieszczone w punkcie 6.2.2.3.

6.8.2.1.2 Zmiany związane z wprowadzeniem procedur i mechanizmów kontroli w zakresie tzw. „chińskich murów”

Kolejnym kluczowym elementem separacji funkcjonalnej jest zapewnienie równości dostępu do informacji będących w posiadaniu JW i tym samym wyeliminowanie przepływu informacji wewnątrz struktur OZ, które mogłyby stanowić źródło przewagi informacyjnej sprzedaży detalicznej OZ i tym samym stwarzać możliwość podejmowania przez OZ działań antykonkurencyjnych względem OA. Realizacja tego elementu separacji funkcjonalnej wiąże się z koniecznością wprowadzenia tzw. „chińskich murów” w TP, np. pomiędzy JW i pozostałymi jednostkami TP (patrz rozdział 3.7.2 „Istota oraz kluczowe elementy separacji funkcjonalnej”).

Zmiany związane z wprowadzeniem mechanizmów i procedur w zakresie tzw. „chińskich murów” obejmują następujące działania:

- Fizyczny rozdział organizacyjny OZ, z którym wiążą się następujące zmiany:
 - Przeniesienie JW do odrębnej lokalizacji (relokacja);
 - Utworzenie organizacji JW odrębnej od TP w takim zakresie, aby JW mogła swobodnie realizować zadania, które będą odrębne od zadań TP. Może to wymagać stworzenia dedykowanych dla JW działów np. sprzedaży, marketingu, finansów, HR, wsparcia informatycznego, itp.³⁰⁶.

³⁰⁵ OSS (ang. *Operational Support Systems*) – systemy wspierające procesy zarządzania siecią i usługami telekomunikacyjnymi, a więc procesy związane z: inwentaryzacją sieci, zapewnieniem świadczenia usług, konfiguracją sieci, zarządzaniem usterkami, przyjmowaniem i przetwarzaniem zleceń klientów, generowaniem rachunków i kolekcją płatności. Wykonawcą rozdziału OSS będzie TP, a nadzorować TP w tym zakresie może albo UKE (jeśli będzie mieć odpowiednie uprawnienia i zasoby), albo jednostka nadzoru wewnątrz TP albo ewentualnie zewnętrzny audytor. Problemy wynikające z niewłaściwego przepływu informacji mogą być również zgłaszane przez OA do jednostki nadzoru i/lub UKE.

³⁰⁶ JW powinna móc funkcjonować samodzielnie więc większość funkcji będzie wymagana dla JW w postaci nowostworzonych działów. Wyjątek mogą stanowić te działy, których działalność można (i jest to efektywne ekonomicznie) zorganizować na zasadzie outsourcingu – np. w ramach Centrum Usług

- Rozdział systemów informacji zarządczej (tzw. Management Information System - MIS) oraz OSS;
- Wprowadzenie i stosowanie kodeksu praktyk zakazującego przekazywania informacji umożliwiających praktyki antykonkurencyjne względem OA pomiędzy JW a pozostałymi jednostkami TP.

Systemy informatyczne wspierające działania JW powinny być oddzielone od systemów używanych przez inne jednostki wydzielone w ramach podziału funkcjonalnego. Rozdział systemów może być zrealizowany poprzez fizyczny rozdział systemów i wdrożenie nowych rozwiązań lub poprzez rozdział praw dostępu. Szczegółowe informacje na temat modyfikacji i rozbudowy systemów OSS wynikających z ich rozdziału zostały przedstawione w punkcie 6.8.2.2.2.

Systemy informacji zarządczej (tzw. systemy MIS) w jednostkach powstałych po podziale funkcjonalnym powinny zawierać wyłącznie te informacje, do których posiadania jednostki te są uprawnione, np. system billingowy JSD nie będzie mógł gromadzić danych o ruchu realizowanym przez klientów innych operatorów.

Podział funkcjonalny wiąże się z koniecznością wprowadzenia zmian w systemach oraz czynności kontrolnych uniemożliwiających dostęp do informacji, które można wykorzystać w celu działań obstrukcyjnych (w tym danych osobowych klientów obsługiwanych przez różne jednostki powstałe w wyniku podziału) przez wspólne centra obsługi klienta. W szczególności Call Center w JSD nie powinno mieć innego dostępu do informacji na temat produktów JW i JH niż pracownicy Call Center operatorów alternatywnych. Nierówny dostęp mógłby powodować różnice np. w czasie rozpatrywania reklamacji, oferowaniu nowych produktów, informacjach o możliwościach technicznej realizacji danej usługi na łączu abonenckim czy inwestycjach w rozbudowę sieci dostępowej.

6.8.2.1.3 *Odrębne systemy motywacyjne*

Motywacyjne systemy wynagradzania w JW (a także JH) powinny zapewniać eliminację potencjalnego konfliktów interesów pomiędzy realizacją celów TP i JW. Wyeliminowanie konfliktu interesów dla pracowników (w szczególności na szczeblu kierowniczym) jest jednym z najbardziej oczekiwanych rezultatów podziału funkcjonalnego.

W związku z tym w JW powinny zostać wdrożone oddzielne systemy premiowania wyników pracy. Wytyczne w tym zakresie zostały sformułowane w rozdz. 8.2.2.

Odrębny system motywacyjny, wynagrodzenia, szkolenia (w zakresie sprzedaży specyficznych – oferowanych wyłącznie przez daną jednostkę – produktów), rozdzielanie procesu zatrudniania nowych pracowników będą skutkować koniecznością wydzielenia funkcji HR jako odrębnego

Wspólnych. Na tym etapie nie ma możliwości dokładnego określenia, które to powinny być jednostki, gdyż zależy to od szczegółowego projektu organizacji JW, którego wykonanie nie jest możliwe bez analizy, której punktem wyjścia będzie obecna struktura organizacyjna i przebieg procesów w TP.

działu w JW oraz zmian w systemach informatycznych, które wspierają procesy zarządzania kadrami.

6.8.2.1.4 *Odrębna księgowość i raportowanie wyników finansowych*

Wszystkie transakcje realizowane pomiędzy JW a OA i pozostałymi jednostkami wewnętrznymi operatora powinny być „przejrzyste”. Oznacza to, że wszystkie transakcje sprzedaży zarówno do OA, jak i działów wewnętrznych OZ powinny być rejestrowane w taki sposób, aby łatwo można było określić strony transakcji, kwotę, przedmiot, termin realizacji itd.

Przejrzystość tę można uzyskać poprzez następujące działania:

- Wprowadzenie mechanizmu wewnętrznych rozliczeń – świadczenie usług pomiędzy jednostkami wewnętrznymi powinno być rejestrowane zgodnie z procesem proponowanym w rozdziale 7.2.1. Podział funkcjonalny nie wiązałby się z obowiązkiem wystawiania faktur za np. sprzedaż WLR do JSD, czy LLU do JH, ale na sposobie rejestrowania transakcji sprzedaży na oddzielnych kontach księgowych, wyodrębnionych centrach kosztów i centrach zysków.
- Prowadzenie oddzielnej rachunkowości i sprawozdawczości dla JW i pozostałych jednostek wewnętrznych – w tym przypadku podział funkcjonalny również nie będzie wiązał się z wzajemnym fakturowaniem pomiędzy jednostkami (przy założeniu, że JW nie będzie odrębną spółką), ale np. transakcja sprzedaży LLU przez JW jednostce hurtowej (do świadczenia BSA przez JH) będzie wymagała zaksięgowania przychodu na koncie JW i jednocześnie kosztu w JH. Przychód JW nie będzie korespondował z operacją księgowania należności, a zaksięgowany koszt nie będzie wiązał się z powstaniem zobowiązania. Na poziomie grupy TP przychód i koszt wzajemnie bilansują się, natomiast informacja o zrealizowanej sprzedaży pomiędzy wyodrębnionymi jednostkami byłaby zarejestrowana i mogłaby zostać ujęta w odrębnych sprawozdaniach finansowych poszczególnych jednostek TP.
- Oddzielne prezentowanie wyników finansowych i raportowanie.

Konsekwencją tak wprowadzonych zmian mogłoby być wyodrębnienie działu księgowości dla JW i innych jednostek wewnętrznych ze względu na realizowaną przez nie sprzedaż (JW i JH do innych operatorów i JSD klientom końcowym), jak i ze względu na transfery wewnętrzne. Działy księgowości poszczególnych jednostek mogą też zostać wyodrębnione w ramach jednego centrum usług wspólnych – przy zachowaniu stosowania zasad równego traktowania i zapewnieniu braku przepływu nieuzasadnionych informacji pomiędzy JW, JH i innymi jednostkami TP (czyli tzw. „chińskich murów”).

Z takim podziałem wiązać się będzie konieczność podziału systemu finansowo-księgowego na trzy oddzielne instancje (dla JW, JH, JSD).

6.8.2.1.5 *Rebranding*

Jednym z elementów separacji funkcjonalnej jest przygotowanie nowej marki (odrębnej od marki TP) dla JW. Wprowadzeniu tej marki towarzyszyć będzie cały szereg działań mających na celu uświadomienie istnienia nowej jednostki oraz przedstawienie celów przeprowadzenia podziału i zasad funkcjonowania JW.

Przewidywany proces „rebrandingu” składać się może z następujących czynności:

- Opracowanie planu działań w ramach procesu „rebrandingu”, w tym:
 - Ustalenie szczegółowego harmonogramu działań;
 - Przygotowanie marki i logo dla JW;
 - Przygotowanie działań w zakresie komunikacji zewnętrznej, np. konferencje, wywiady, dystrybucja informacji prasowych, kampania reklamowa w wybranych mediach, broszury dla mediów i klientów; oraz
 - Przygotowanie działań w zakresie komunikacji wewnętrznej, np. komunikaty mailowe, informacje na intranecie, plakaty informacyjne, spotkania z kadrą kierowniczą.
- Przeprowadzenie kampanii informacyjnej skierowanej do klientów indywidualnych i biznesowych, mediów oraz OA, mającej na celu:
 - Uświadomienie istnienia JW oraz powodów jej utworzenia; oraz
 - Przedstawienie zakresu działań i funkcji, jakie pełnić będzie nowa jednostka.
- Monitoring mediów – bieżące korygowanie nieprawdziwych informacji podawanych w mediach na temat podziału funkcjonalnego.
- Przeprowadzenie wewnętrznej kampanii informacyjnej skierowanej do pracowników jednostek biznesowych TP (w tym JW), mającej na celu przekazanie informacji m.in. na temat:
 - Nowej struktury organizacyjnej Grupy TP;
 - Istoty funkcjonalnej separacji TP oraz zasady EoI;
 - Kodeksu praktyk, który zostanie rozpowszechniony wśród pracowników; oraz
 - Zasad wymiany informacji i współpracy pomiędzy jednostkami wewnętrznymi TP.
- Uruchomienie strony internetowej JW oraz wyodrębnienie domen pocztowych dla JW.
- Umieszczenie logo JW na budynkach zajmowanych przez JW, wozach technicznych, ubraniach roboczych, materiałach biurowych, kartach dostępu, itp.

Rebranding spowoduje konieczność zmian niektórych systemów informatycznych, w tym zmiana domeny pocztowej, portale www oraz oznaczenia systemów przyporządkowanych do JW (zmiana logo w systemach).

6.8.2.2 *Oszacowanie kosztu zmian w środowisku IT TP*

Jak wynika z analiz konsorcjum (punkt 6.2.1.), podział funkcjonalny TP spowoduje konieczność zmiany wielu procesów biznesowych w TP. Podejście wykorzystane do oszacowania kosztów modyfikacji systemów OT wynikające z koniecznych zmian procesów biznesowych jest zilustrowane na poniższym diagramie.

Rysunek 119. Ogólny schemat procesów realizowanych przez modelowego operatora zasiedziałego



Źródło – Opracowanie własne konsorcjum

W pierwszym kroku konsorcjum opracowało listę procesów oraz wspierających je systemów IT. Model procesów i systemów jest konieczny do opracowania zakresu zmian, jakie są niezbędne dla wdrożenia separacji. Model ten został przygotowany na bazie doświadczeń konsorcjum w przeprowadzaniu tego typu analiz dla operatorów telekomunikacyjnych o zakresie działalności podobnym do TP.

Model ten składa się z listy procesów biznesowych składających się na działalność OZ. Proponowany model procesów i systemów jest oparty na faktycznych rozwiązaniach stosowanych przez operatorów telekomunikacyjnych w Polsce i na świecie.

Następnie określono zakres zmian, jakie dotyczyć będą poszczególnych procesów i systemów IT dla wdrożenia separacji. Za punkt wyjścia przyjęto wariant III podziału wynikający z analiz możliwości wprowadzenia zasady EoI opisanych w rozdz. 4.6. Dla każdego z procesów oraz systemów IT dokonano oceny, czy wprowadzenie wybranego wariantu pociągnie za sobą zmiany w systemach IT. Zmiany te sklasyfikowano dla każdej z nowych jednostek organizacyjnych (JW, JH, JSD), oraz w odniesieniu do procesów wspierających. Dla każdego procesu wskazano jedną z czterech kategorii rekomendacji:

- „Nowy proces”,
- „Modyfikacja istniejącego”,
- „Bez zmian”, oraz
- „Nie dotyczy”.

Następnie ograniczając listę procesów w poszczególnych jednostkach powstałych po podziale funkcjonalnym do tych, które wymagają stworzenia nowego procesu lub modyfikacji

istniejącego, sporządzono wykaz modyfikacji systemów informatycznych w poszczególnych jednostkach.

Ostatecznie dokonano oszacowania kosztów niezbędnych modyfikacji w poszczególnych systemach. Oszacowanie kosztów zmian poszczególnego systemu wynika ze zsumowania jednorazowego kosztu wdrożenia wszystkich wymaganych modyfikacji (lub nowego systemu) oraz dodaniu 20% narzutu związanego z kosztami licencji i utrzymania systemu w każdym roku jego wykorzystania (analiza kosztów i korzyści bierze pod uwagę okres pięciu lat od momentu wprowadzenia podziału, w związku z czym dodano łącznie 100% wartości jednorazowego kosztu wdrożenia).

Oszacowanie poszczególnych jednorazowych kosztów modyfikacji i/lub wdrożenia nowego systemu zostało wykonane bazując na wiedzy i doświadczeniu konsorcjum w zakresie analiz kosztowych, związanych z wdrożeniami systemów informatycznych oraz w zakresie faktycznych wdrożeń tych systemów w organizacjach operatorów telekomunikacyjnych w Polsce i na świecie.

W trakcie analiz konsorcjum podjęło również próby zweryfikowania tak zrobionych oszacowań w ramach konsultacji z dostawcami systemów informatycznych. Jednakże konsultacje te nie umożliwiły uzgodnienia z dostawcami konkretnych wartości kosztów wdrożeń i modyfikacji poszczególnych systemów IT. Mianowicie dla przedstawienia własnego, precyzyjnego oszacowania dostawcy wymagali przedstawienia szczegółowych danych odnośnie:

- Szczegółowego zakresu wdrożenia, w tym konkretnych parametrów wpływających na rozmiar systemu (liczba użytkowników, liczba transakcji, itd.);
- Architektury środowiska informatycznego, w którym zmiana lub wdrożenia powinna być wykonane;
- Istotnych warunków wdrożenia zmian (czas wdrożenia, warunki kontraktowe, itd.).

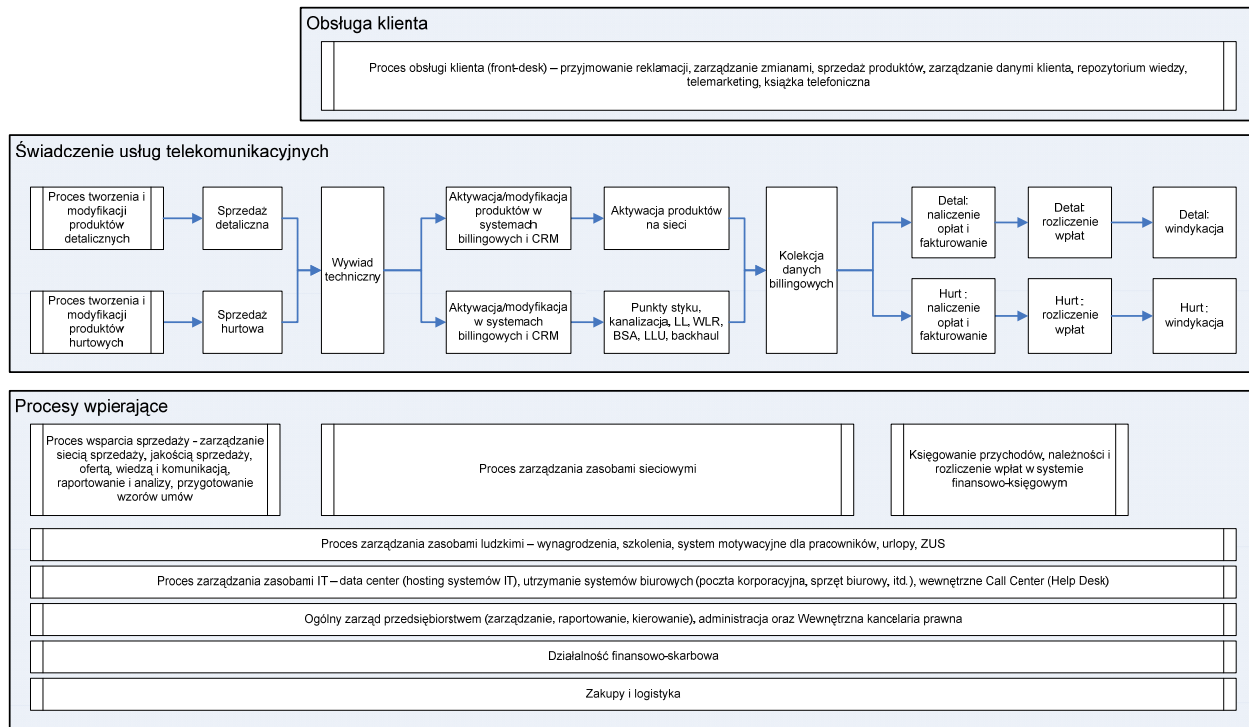
Po poinformowaniu, że oszacowanie kosztów wdrożenia dotyczy TP, niektórzy dostawcy nie byli zainteresowani udzielaniem jakichkolwiek informacji na temat ewentualnych kosztów wdrożenia.

6.8.2.2.1 *Ogólny model procesów operatora zasiedziałego*

Procesy sprzedaży usług telekomunikacyjnych oraz inne funkcje realizowane przez modelowego operatora zasiedziałego zostały przedstawione na poniższym rysunku.

Rysunek ten pokazuje główne procesy biznesowe OZ na poziomie wystarczającym do zrozumienia ich przebiegu i umożliwiającym przypisanie do tych procesów wspierających je systemów informatycznych. Systemy te są wymienione jako klasy systemów - w związku z tym w dalszej części analizy wymienia się np. system billingowy, system informacji zarządczej (tzw. MIS), system finansowo-księgowy itd. bez odniesienia do konkretnych systemów IT.

Rysunek 120. Ogólny schemat procesów realizowanych przez modelowego operatora zasiedziałego



Źródło – Opracowanie własne konsorcjum

Procesy sprzedaży usług klientom końcowym oraz procesy sprzedaży klientom-operatorom realizowane są przez różne jednostki organizacyjne operatora, a także z wykorzystaniem innych systemów informatycznych. Ponadto pewne procesy są wspólne, niezależne od działalności operacyjnej, takie jak zarządzanie zasobami ludzkimi czy wsparcie informatyczne pracowników biurowych. W związku z tym pokazane na rysunku procesy zostały przypisane do następujących kategorii:

- Sprzedaż detaliczna;
- Sprzedaż hurtowa; oraz
- Funkcje wspierające.

Sprzedaż detaliczna

W ramach sprzedaży detalicznej można rozróżnić następujące procesy składające się na świadczenie usługi telekomunikacyjnej:

- Proces tworzenia i modyfikacji produktów (na poziomie inicjatywy biznesowej) wspierany przez:
 - System billingowy (w zakresie analizy przychodów na dotychczasowych produktach, analizy możliwości wdrożenia w istniejącym systemie, itd.);

- System paszportyzacji³⁰⁷ / provisioningu (w zakresie analizy możliwości wdrożenia produktu lub jego modyfikacji);
- System obiegu dokumentów (*Workflow*);
- System do zarządzania wiedzą i dokumentami (w tym baza dłużników, baza produktów itd.);
- System informacji zarządczej (tzw. MIS).
- Proces sprzedaży wspierany przez następujące systemy informatyczne:
 - System CRM (włączając zarządzanie reklamacją lub oddzielny system do zarządzania reklamacją);
 - System paszportyzacji/ provisioningowy;
 - System obiegu dokumentów (*Workflow*);
 - System do zarządzania wiedzą i dokumentami.
- Wywiad techniczny wspierany przez:
 - System paszportyzacji / provisioningowy;
 - System obiegu dokumentów (*Workflow*).
- Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji produktów wspierany przez następujące systemy informatyczne:
 - System billingowy;
 - System CRM;
 - System paszportyzacji / provisioningowy;
 - System obiegu dokumentów (*Workflow*);
 - System mediacyjny / kolekcji danych.
- Proces kolekcji danych z sieci o realizowanym ruchu wspierany przez następujące systemy informatyczne:
 - System mediacyjny / kolekcji danych.

³⁰⁷ W niniejszym raporcie przyjęto definicję systemu paszportyzacji jako systemu informatycznego zawierającego następujące moduły: inwentaryzacji biernych i aktywnych elementów sieci, komunikacji z systemami obiegu dokumentów typu *Workflow*, serwisowy do obsługi zgłoszeń od jednostek wewnętrznych oraz obsługi zleceń z systemów typu CRM.

- Proces naliczania opłat i fakturowania wspierany przez:
 - System billingowy;
 - System CRM;
 - System druku masowego.
- Proces kolekcji płatności wspierany przez:
 - System billingowy;
 - System CRM;
 - System homebankingowy.
- Proces windykacji wspierany przez:
 - System billingowy;
 - System CRM;
 - System druku masowego;
 - System do windykacji;
 - Platforma Call Center;
 - Platforma Self-Service.
- Proces księgowania przychodów, należności, płatności klientów końcowych:
 - System billingowy;
 - System finansowo-księgowy;
 - System homebankingowy.
- Proces obsługi klienta końcowego (front-desk) wspierany przez:
 - System CRM;
 - System obiegu dokumentów (*Workflow*);
 - System do zarządzania wiedzą i dokumentami;
 - Platformę Call Center;

- Platformę Self Service;
- System do obsługi książki telefonicznej.

Sprzedaż hurtowa

W ramach sprzedaży hurtowej wyodrębniono następujące procesy składające się na świadczenie usługi telekomunikacyjnej:

- Proces tworzenia i modyfikacji produktów hurtowych wspierany przez:
 - System paszportyzacji / provisioningowy;
 - System obiegu dokumentów (*Workflow*);
 - System do zarządzania wiedzą i dokumentami;
 - System billingowy / interkonektowy;
 - System billingowy (dzierzawa łączy, kanalizacja i inne produkty podlegające opłatom stałym);
 - System informacji zarządczej.
- Proces sprzedaży usług klientom-operatorom wspierany przez następujące systemy informatyczne:
 - System paszportyzacji / provisioningowy;
 - System obiegu dokumentów (*Workflow*);
 - System do zarządzania wiedzą i dokumentami (w tym baza dłużników, baza produktów itd.).
- Wywiad techniczny wspierany przez:
 - System paszportyzacji / provisioningowy;
 - System obiegu dokumentów (*Workflow*).
- Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji produktów hurtowych wspierany przez następujące systemy informatyczne:
 - System paszportyzacji / provisioningowy;
 - System obiegu dokumentów (*Workflow*) – zlecenia aktywacji wywiadów technicznych, aktywacji usług na sieci, itd.;

- System mediacyjny / kolekcji danych;
- System billingowy / interkonektowy;
- System billingowy (dzierżawa łączy, kanalizacja i inne produkty podlegające opłatom stałym).
- Proces kolekcji danych z sieci o realizowanym ruchu wspierany przez:
 - System mediacyjny / kolekcji danych.
- Proces naliczania opłat i fakturowania klientów-operatorów wspierany przez:
 - System billingowy / interkonektowy;
 - System billingowy (dzierżawa łączy, kanalizacja i inne produkty podlegające opłatom stałym).
- Proces kolekcji płatności wspierany przez:
 - System billingowy / interkonektowy;
 - System billingowy (dzierżawa łączy, kanalizacja i inne produkty podlegające opłatom stałym);
 - System homebankingowy.
- Proces windykacji wspierany przez:
 - System do windykacji;
 - System billingowy / interkonektowy;
 - System billingowy (dzierżawa łączy, kanalizacja i inne produkty podlegające opłatom stałym).
- Proces księgowania przychodów, należności, płatności klientów-operatorów:
 - System billingowy / interkonektowy;
 - System billingowy (dzierżawa łączy, kanalizacja i inne produkty podlegające opłatom stałym);
 - System finansowo-księgowy.
- Proces obsługi klientów-operatorów wspierany przez:
 - System paszportyzacji / provisioningowy;

- System obiegu dokumentów (*Workflow*);
- System billingowy / interkonektowy;
- System billingowy (dzierżawa łączy, kanalizacja i inne produkty podlegające opłatom stałym);
- System do zarządzania dokumentami i wiedzą.

Funkcje wspierające

Do funkcji wspierających działalność operacyjną operatora telekomunikacyjnego zaliczono następujące procesy:

- Wewnętrzna kancelaria prawna wspierana przez:
 - System informacji prawnej.
- Zakupy i logistyka wspierany przez:
 - System wsparcia logistycznego.
- Proces zarządzania kadrami wspierany przez:
 - System kadrowo-płacowy.
- Proces zarządzania zasobami sieciowymi wspierany przez:
 - System paszportyzacji / provisioningowy;
 - Systemy sieciowe³⁰⁸ (aktywacje, modyfikacje, deaktywacje usług na sieci);
 - System obiegu dokumentów (*Workflow*) – proces technicznej obsługi reklamacji.
- Proces zarządzania zasobami IT.
 - System do inwentaryzacji i zarządzania zasobami IT (*IT Asset Management*);
 - System poczty korporacyjnej;
 - System Help Desk (w tym wsparcie usługi hostingu w Data Center);
 - System backup i archiwizacja;

³⁰⁸ Systemy sieciowe nie zostały uwzględnione w wycenie zmian w środowisku IT w wyniku ewentualnego podziału. Założono, że systemy sieciowe nie będą podlegały podziałowi. Dla zachowania zasady EoI konieczne będzie jednak ujednolicenie procesu komunikacji z Pionem Sieci tak, aby zlecenia operatorów alternatywnych były obsługiwane na takich samych zasadach, jak zlecenia jednostki wydzielonej, czy jednostki detalicznej (np. zlecenia provisioningowe).

- Warstwa integracyjna.
- Działalność finansowo-skarbowa.
 - System finansowo-księgowy;
 - System homebankingowy.
- Ogólny zarząd przedsiębiorstwem wspierany przez:
 - System informacji zarządczej.
- Proces wsparcia sprzedaży wspierany przez:
 - System informacji zarządczej;
 - System obiegu dokumentów (*Workflow*);
 - System do zarządzania wiedzą i dokumentami (w tym baza dłużników, baza produktów itd.).
- Procesy badawczo-rozwojowe.
- Regulacje.

6.8.2.2.2 *Zmiany procesów i systemów*

Zakres zmian w procesach i systemach OZ będzie wynikać zarówno z wprowadzenia zasady EoI, jak i z przyjętego wariantu podziału. Dalsza analiza zakłada przyjęcie wariantu III podziału funkcjonalnego, który jest rekomendowany w wyniku analizy możliwych wariantów separacji opisanej w rozdz. 4.6.

Zmiany w środowisku informatycznym są bezpośrednią konsekwencją nowego przebiegu procesów biznesowych.

Poniższa tabela przedstawia przypisanie głównych procesów realizowanych przez modelowego OZ do wspierających je systemów informatycznych. Podział funkcjonalny spowoduje, że niektóre procesy będą musiały zostać podzielone, niektóre zaś „zdublowane” (wdrażane od początku) w wydzielonych jednostkach, a inne z kolei nie będą wymagały istotnych zmian. Kształt nowych procesów będzie zatem wymagał nowej organizacji środowiska informatycznego.

Tabela 35. Matryca systemów i procesów dla modelowego operatora telekomunikacyjnego

Proces	System billingowy	CRM	System paszportyzacji / provisioningowy	Workflow	System zarządzania wiedzą i dokumentami	System mediacyjny / kolekcji danych	System druku masowego	System finansowo-księgowy	System homebankingowy	System do windykacji	Platforma Call Center	Platforma Self Service	System - książka telefoniczna	System billingowy / interconnectowy	System kadrowo-płacowy	System informacji zarządczej (MIS)	System informacji prawnej	System wsparcia logistycznego / ERP	IT Asset Management	Poczta korporacyjna	System Help Desk	System backup i archiwizacja	Warstwa integracyjna
Sprzedaż detaliczna																							
Proces tworzenia i modyfikacji produktów																							
Proces sprzedaży																							
Wywiad techniczny																							
Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji																							
Proces kolekcji danych																							
Proces naliczania opłat i fakturowania																							
Proces kolekcji płatności																							
Proces windykacji																							
Proces księgowania																							
Proces obsługi klienta (front-desk)																							
Sprzedaż hurtowa																							
Proces tworzenia i modyfikacji produktów																							
Proces sprzedaży																							
Wywiad techniczny																							
Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji																							
Proces kolekcji danych																							
Proces naliczania opłat i fakturowania																							
Proces kolekcji płatności																							
Proces windykacji																							
Proces księgowania																							
Proces obsługi klienta (front-desk)																							
Funkcje wspólne																							
Proces zarządzania kadrami																							
Proces zarządzania zasobami sieciowymi																							
Proces zarządzania zasobami IT																							
Działalność finansowo-skarbowa																							
Ogólny zarząd przedsiębiorstwem																							
Wewnętrzna kancelaria prawna																							
Zakupy i logistyka																							
Proces wsparcia sprzedaży																							

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Procesy badawczo-rozwojowe oraz procesy związane z regulacjami rynku telekomunikacyjnego nie zostały uwzględnione przy wycenie zmian w środowisku IT, gdyż nie wymagają istotnego wsparcia ze strony dedykowanego systemu informatycznego.

Dla analizowanego wariantu podział przebiega na liniach: sieć dostępowa – sieć szkieletowa – jednostka sprzedaży detalicznej. Na poziomie oferowanych produktów podział funkcjonalny ma następujący kształt:

- Po podziale funkcjonalnym TP powstaną trzy odrębne jednostki: JW, JH i JSD.
- **Jednostka hurtowa** będzie sprzedawać **WLR i BSA** klientom-operatorom oraz jednostce sprzedaży detalicznej TP. Na potrzeby sprzedaży WLR i BSA JH będzie nabywcą współdzielonego lub pełnego LLU od JW.
- **Jednostka wydzielona** będzie sprzedawcą współdzielonego lub pełnego LLU wraz z usługami towarzyszącymi tak dla OA, jak i jednostki hurtowej TP (jednostka sprzedaży

detalicznej nie będzie nabywcą LLU; nie wszystkie usługi towarzyszące będą musiały być kupowane przez TP, np. usługi „backhaul”, kolokacja).

Poniższa tabela przedstawia w sposób ogólny rodzaj zmian w procesach. Dla każdego procesu realizowanego do tej pory przez OZ wskazano możliwy typ zmiany. Na tym poziomie ogólności podzielono je na cztery kategorie:

- Nowy proces – oznaczony literą „N”;
- Modyfikacja procesu istniejącego – oznaczony przez „M”;
- Proces bez zmian lub zmiany nieistotne – oznaczony przez „B”;
- Nie dotyczy (proces nie dotyczy danej jednostki wewnętrznej) – oznaczony „N/A”.

Tabela 36. Matryca zmian w procesach dla jednostek powstałych po podziale funkcjonalnym

Proces	JW	JH	JD
Sprzedaz detaliczna			
Proces tworzenia i modyfikacji produktów	N/A	N/A	M
Proces sprzedaży	N/A	N/A	M
Wywiad techniczny	N/A	N/A	M
Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji	N/A	N/A	M
Proces kolekcji danych	N/A	N/A	M
Proces naliczania opłat i fakturowania	N/A	N/A	M
Proces kolekcji płatności	N/A	N/A	B
Proces windykacji	N/A	N/A	B
Proces księgowania	N/A	N/A	M
Proces obsługi klienta	N/A	N/A	M
Sprzedaz hurtowa			
Proces tworzenia i modyfikacji produktów	N	N	N/A
Proces sprzedaży	N	N	N/A
Wywiad techniczny	N	N	N/A
Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji	N	N	N/A
Proces kolekcji danych	N	M	N/A
Proces naliczania opłat i fakturowania	N	N	N/A
Proces kolekcji płatności	N	N	N/A
Proces windykacji	N	B	N/A
Proces księgowania	N	N	N/A
Proces obsługi klienta	N	N	N/A
Funkcje wspólne			
Proces zarządzania kadrami	N	N	M
Proces zarządzania zasobami sieciowymi	M	M	N/A
Proces zarządzania zasobami IT	M	M	M
Działalność finansowo-skarbowa	N	N	M
Zarządzanie przedsiębiorstwem	N	N	M
Wewnętrzna kancelaria prawna	M	M	M
Zakupy i logistyka	M	M	M
Proces wsparcia sprzedaży	N	N	M

N - nowy proces
M - modyfikacja procesu
B - bez zmian
N/A - nie dotyczy

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Kolejne tabele w sposób bardziej szczegółowy opisują możliwe zmiany dla każdej z jednostek organizacyjnych.

Poniższa tabela zawiera opisy ewentualnych zmian w procesach realizowanych przez **jednostkę sprzedaży detalicznej** koniecznych dla przeprowadzenia podziału funkcjonalnego OZ oraz wpływ na środowisko IT.

Tabela 37. Procesy związane ze sprzedażą detaliczną w jednostce sprzedaży detalicznej

Proces	Zmiana	Komentarz do zmian w procesie realizowanym w JSD
Proces tworzenia i modyfikacji produktów	M	<p>Proces tworzenia produktów przez JSD będzie przebiegał podobnie jak dotychczas. Analizy wykonalności czy ocena rentowności nie będą realizowane z wykorzystaniem danych o klientach obsługiwanych przez jednostki powstałe w wyniku podziału funkcjonalnego.</p> <p>Modyfikacja 1: Zmiana w systemie billingowym na styku z mediacją. System billingowy JSD nie będzie mógł gromadzić danych o ruchu realizowanym przez klientów innych operatorów. Potencjalna modyfikacja interfejsu pomiędzy mediacją a billingiem.</p> <p>Modyfikacja 2: Likwidacja bezpośredniego kanału komunikacji pomiędzy JSD i pozostałymi jednostkami powstałymi w wyniku podziału – modyfikacja w systemie obiegu dokumentów.</p>
Proces sprzedaży	M	<p>Proces sprzedaży ulegnie modyfikacji zgodnie ze zmianami w procesach sprzedaży usług hurtowych w JW (usługa LLU) i JH (usługi WLR i BSA). Proces sprzedaży na rzecz JSD musi być dostosowany do zmian wdrażanych w JW i JH oraz rozwiązań informatycznych zastosowanych w tych jednostkach (domyślnie platformy typu EMP³⁰⁹). Zmiany w środowisku IT w JSD będą więc dotyczyły komunikacji pomiędzy CRM i systemami typu <i>Workflow</i> z platformami wdrożonymi w JW i JH. Poza danymi historycznymi JSD nie powinna mieć dostępu do danych bieżących klientów obsługiwanych przez OA.</p> <p>Modyfikacja 1: Zmiany CRM w związku ze zmienionym procesem sprzedaży usług klientom końcowym.</p> <p>Modyfikacja 2: Zmiany w systemie <i>Workflow</i> w JSD – likwidacja bezpośredniego kanału kontaktu z JH i JW i przystosowanie interfejsów do rozwiązań wdrożonych w JH i JW (typu EMP).</p>
Wywiad techniczny	M	<p>System <i>Workflow</i> wspierający składanie zleceń WT będzie wymagał interfejsu pozwalającego na komunikację z platformą do obsługi sprzedaży po stronie JW i JH.</p> <p>Modyfikacja 1: Dostosowanie interfejsu JSD do interfejsów wystawionych przez JW i JH poprzez modyfikację systemu typu <i>Workflow</i>.</p> <p>Modyfikacja 2: Dostosowanie CRM do inicjacji zleceń na WT.</p>
Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji	M	<p>Jak wyżej - zmiany zgodne z rozwiązaniami wdrożonymi w JW i JH. Modyfikacje systemów po stronie JSD będą dotyczyć komunikacji CRM i/lub systemów typu <i>Workflow</i> z platformami typu EMP. Wysłanie zleceń provisioningowych do JH powinno być uwzględnione w procesie dostosowania interfejsów. Aktywacja po stronie systemu billingowego nie ulegnie zmianom.</p> <p>Modyfikacja: Dostosowanie CRM w JSD do platform typu EMP w JH i JW.</p>

³⁰⁹ EMP (ang. *Equivalence Management Platform*) została wdrożona w Openreach jako platforma obsługi klientów-operatorów, w tym jednostki detalicznej BT po podziale funkcjonalnym.

Proces	Zmiana	Komentarz do zmian w procesie realizowanym w JSD
Proces kolekcji danych	M	<p>Zakładając pozostawienie obecnego systemu billingowego po stronie JSD proces kolekcji danych nie będzie wymagał znacznych zmian. Dla zapewnienia zasady EoI proces przekazywania danych z JH do JSD nie może dyskryminować OA. W praktyce JSD nie będzie mogła np. dysponować danymi o ruchu realizowanym przez klientów WLR obsługiwanych przez OA (wprowadzenie tzw. „chińskich murów”).</p> <p>Modyfikacja: Ograniczenie zakresu danych billingowych przekazywanych JSD.</p>
Proces naliczania opłat i fakturowania	M	<p>Proces będzie zmodyfikowany w związku ze zmianami w procesie kolekcji danych. Systemy wspierające naliczanie opłat i fakturowanie (włącznie z wysyłką) nie będą podlegały zmianom.</p> <p>Modyfikacja: Systemy IT uczestniczące w procesie naliczania opłat i fakturowania nie będą musiały być modyfikowane.</p>
Proces kolekcji płatności	B	<p>Proces po stronie JSD bez zmian.</p> <p>Modyfikacja: Wydzielenie oddzielnej instancji³¹⁰ wraz z ograniczeniem praw dostępu tylko dla pracowników JSD w systemie homebankingowym (równoznaczne z logiczną separacją³¹¹ systemu homebankingowego).</p>
Proces windykacji	B	<p>Proces bez zmian.</p> <p>Modyfikacja: Bez modyfikacji w systemach IT.</p>
Proces księgowania	M	<p>Modyfikacja procesu księgowania wynikać będzie z postulatu o przejrzystości księgowania w JW, JH i JSD. Jednostki powstałe w wyniku podziału funkcjonalnego będą nabywały wzajemnie od siebie usługi (bez wzajemnego fakturowania), co musi być odzwierciedlone w postaci raportów finansowych przygotowywanych przez każdą z jednostek odrębnie. Każda z nich będzie prowadzić sprzedaż niezależnie od pozostałych.</p> <p>Modyfikacja: Podział istniejącego systemu finansowo-księgowego na trzy oddzielne instancje wraz z ograniczeniem praw dostępu, oddzielnie dla JSD, JH i JW (równoznaczne z logiczną separacją systemu finansowo-księgowego).</p>

³¹⁰ Instancja jest kopią systemu, współdzielącą niektóre zasoby serwera z innymi kopiami (instancjami), ale działająca jako odrębny system. Stworzenie równoległe funkcjonujących instancji w systemie jest alternatywą wobec budowania nowego systemu od początku.

³¹¹ Logiczna separacja systemu rozumiana jako utworzenie odrębnej instancji w danym systemie, do której dostęp otrzymują tylko pracownicy jednej jednostki w strukturze TP. Jeśli w systemie powstają 3 instancje wraz z ograniczeniem praw dostępu do nich, to dana jednostka (JH, JW czy JSD) ma dostęp tylko do własnej instancji.

Proces	Zmiana	Komentarz do zmian w procesie realizowanym w JSD
Proces obsługi klienta (front-desk)	M	<p>Modyfikacja procesu obsługi klienta końcowego JSD związana, w szczególności, z innym niż dotychczas procesem komunikacji z JW i JH. Zmiany będą wynikać z dostosowania procesu obsługi klienta z platformami typu EMP w JW. Zmiany dotkną także platformy Call Center czy platformy Self Service – zamykanie tych kanałów kontaktu z klientami, którzy przeszli od OZ do OA.</p> <p>Modyfikacja 1: Modyfikacja CRM i <i>Workflow</i> – dostosowanie interfejsów pomiędzy JSD a JW i JH.</p> <p>Modyfikacja 2: Modyfikacja platformy Call Center (zamknięcie tego kanału kontaktu dla klientów zmieniających operatora).</p> <p>Modyfikacja 3: Modyfikacja platformy Self Service (zamknięcie tego kanału kontaktu dla klientów zmieniających operatora).</p>

Źródło – Opracowanie własne konsorcjum

Poniższa tabela prezentuje konieczne zmiany w procesach JW w zakresie sprzedaży hurtowej.

Tabela 38. Procesy związane ze sprzedażą hurtową w jednostce wydzielonej

Proces	Zmiana	Komentarz do zmian w procesie realizowanym w JW
Proces tworzenia i modyfikacji produktów	N	<p>EOI zakłada, że wprowadzanie nowych produktów będzie stymulowane w taki sam sposób przez jednostki wewnętrzne, jak i innych operatorów. JW będzie musiała wdrożyć taki proces wprowadzania nowych produktów, aby stymulowany był w takim samym zakresie przez jednostki wewnętrzne, jak i operatorów alternatywnych (opis proponowanego procesu wprowadzania nowych usług hurtowych przez JW znajduje się w rozdziale 7.1.5).</p> <p>Modyfikacja 1: Wdrożenie systemu zarządzania wiedzą i produktami.</p> <p>Modyfikacja 2: Wdrożenie systemu do paszportyzacji sieci dostępowej.</p> <p>Modyfikacja 3: Wdrożenie nowego systemu informacji zarządczej (wsparcie decyzji, zarządzanie ofertą produktową, analiza przychodów, kosztów, etc.).</p> <p>Modyfikacja 4: Wdrożenie <i>Workflow</i> do komunikacji wewnętrznej (komunikacja z operatorami powinna być w całości obsługiwana przez rozwiązanie typu EMP, komunikacja wewnętrzna wspierana przez <i>Workflow</i>).</p>

Proces	Zmiana	Komentarz do zmian w procesie realizowanym w JW
Proces sprzedaży	N	<p>Proces sprzedaży w JW będzie musiał powstać od początku. Wdrożenie platformy obsługowej dla klientów hurtowych będzie konieczną inwestycją w obszarze IT w celu zapewnienia EoI. Przykładem jest platforma EMP wdrożona w Openreach.</p> <p>Sprzedaż usług nie będzie wiązała się z wdrożeniem systemu billingowego w związku z niewielką liczbą klientów JW. Naliczanie opłat za wykonywane połączenia przez klientów końcowych OA oraz klientów JSD będzie realizowane w JH, a następnie informacja będzie przekazywana do JW.</p> <p>Wszystkie produkty związane z siecią dostępową obsługiwane dotychczas przez OZ będą musiały zostać przeniesione do systemu paszportyzacji JW.</p> <p>Modyfikacja 1: Wdrożenie systemu typu EMP (zintegrowanego z systemem paszportyzacji sieci dostępowej) w celu ujednoczenia i usprawnienia komunikacji z JSD oraz OA.</p> <p>Modyfikacja 2: Wdrożenie systemu do paszportyzacji (zintegrowany z systemem typu EMP).</p> <p>Modyfikacja 3: „Czyszczenie” i migracja wszystkich elementów sieci dostępowej do systemu paszportyzacji (zintegrowanego z systemem typu EMP).</p> <p>Modyfikacja 4: Wdrożenie systemu zarządzania wiedzą i produktami.</p>
Wywiad techniczny	N	<p>Istniejący proces zlecenia WT będzie musiał ulec modyfikacjom m.in. ze względu na zapewnienie równego i przejrzystego traktowania zleceń na WT przez OA i jednostki wewnętrzne TP. Proces komunikacji pomiędzy obecną jednostką organizacyjną w TP odpowiedzialną za utrzymanie i rozwój sieci w zakresie technicznej obsługi zleceń a jednostkami organizacyjnymi obecnie zlecającymi WT będzie musiał być „przecięty” na granicach podziału funkcjonalnego. Wdrożenie platformy do obsługi klientów może uwzględnić także nowy proces zlecenia WT. Konieczne wdrożenie systemu paszportyzacji oraz migracja wszystkich elementów sieci dostępowej do nowego systemu paszportyzacji.</p> <p>Modyfikacja 1: Wdrożenie systemu do paszportyzacji (poprzedzone „czyszczeniem” danych pod migrację).</p> <p>Modyfikacja 2: Migracja wszystkich elementów sieci dostępowej do nowego systemu paszportyzacji.</p> <p>Modyfikacja 3: Wdrożenie systemu obiegu dokumentów <i>Workflow</i>.</p> <p>Modyfikacja 4: Wdrożenie systemu typu EMP (zintegrowanego z systemem paszportyzacji sieci dostępowej).</p>
Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji	N	<p>Podobnie, jak w przypadku procesu sprzedaży i WT, także proces uruchamiania, modyfikacji i deaktywacji usług będzie musiał ulec modyfikacji – w szczególności zlecenia provisioningowe będą obsługiwane zgodnie z zasadą EoI.</p> <p>Modyfikacja 1: Wdrożenie systemu do paszportyzacji (równolegle „czyszczenie” danych pod migrację).</p> <p>Modyfikacja 2: Wdrożenie systemu obiegu dokumentów <i>Workflow</i>. W szczególności w celu wsparcia procesu przekazywania danych o realizowanym ruchu.</p> <p>Modyfikacja 4: Wdrożenie systemu typu EMP.</p>

Proces	Zmiana	Komentarz do zmian w procesie realizowanym w JW
Proces kolekcji danych	N	<p>JW – jako sprzedawca LLU – będzie zobowiązana do dostarczenia JH i OA informacji o opłatach za LLU oraz usługi towarzyszące (w tym kolokacja, usługi „backhaul”).</p> <p>Modyfikacja: Wdrożenie systemu typu EMP w JW na potrzeby komunikacji pomiędzy JW a JH i OA.</p>
Proces naliczania opłat i fakturowania	N	<p>Proces naliczania opłat i fakturowania będzie realizowany częściowo przez JW, a częściowo przez JH. Samo wystawienie faktur dla OA (abonamenty) i JH będzie realizowane przez JW. Informacja o opłatach za zrealizowany ruch będzie jednak pochodziła z systemu billingowego w JH. W związku z niewielką liczbą klientów nie zakłada się konieczności wdrożenia systemu billingowego w JW.</p> <p>Modyfikacja: Przygotowanie prostego narzędzia wspierającego proces wystawiania faktur OA i JH.</p>
Proces kolekcji płatności	N	<p>Podobnie jak w przypadku wdrożenia procesu naliczania opłat i fakturowania, także proces kolekcji płatności będzie wdrażany od początku. Płatności muszą być zaalokowane do faktur zaksięgowanych w systemie finansowo-księgowym.</p> <p>Modyfikacja 1: Wydzielenie instancji w systemie homebankingowym dla JW wraz z ograniczeniem praw dostępu tylko dla pracowników JW (równoznaczne z logiczną separacją systemu homebankingowego).</p> <p>Modyfikacja 2: Wydzielenie instancji w systemie finansowo-księgowym dla JW wraz z ograniczeniem praw dostępu tylko dla pracowników JW (równoznaczne z logiczną separacją systemu finansowo-księgowego).</p>
Proces windykacji	N	<p>Niewielka liczba klientów JW nie będzie wymagała zautomatyzowanego, systemowego rozwiązania dla procesu windykacji. Założono, że nie będzie konieczności wdrożenia systemu do windykacji. Kroki windykacyjne podejmowane w przypadku braku płatności za faktury wystawione w systemie billingowym.</p> <p>Modyfikacja: Brak modyfikacji w środowisku IT w związku z procesem windykacji. Nie ma konieczności wdrożenia odrębnego systemu do windykacji.</p>
Proces księgowania	N	<p>Nowy proces w JW. Nie wymaga oddzielnego systemu finansowo-księgowego. Konieczne będzie jednak wyodrębnienie nowej instancji w istniejącym systemie. Przygotowanie procesu raportowania przychodów (opłaty stałe) na podstawie danych pochodzących z systemu billingowego w JH nie pociąga za sobą zmian w środowisku IT po stronie JW. Jak wcześniej zaznaczono – dane na temat opłat za ruch będą pochodziły od JH i na tej podstawie księgowane będą przychody. Opłaty stałe naliczane będą bezpośrednio w JW.</p> <p>Modyfikacja 1: Wyodrębnienie instancji wraz z ograniczeniem praw dostępu w systemie finansowo-księgowym na potrzeby realizacji procesu księgowania (równoznaczne z logiczną separacją systemu finansowo-księgowego).</p>

Proces	Zmiana	Komentarz do zmian w procesie realizowanym w JW
Proces obsługi klienta (front-desk)	N	<p>Proces obsługi klienta będzie nowym procesem wspieranym przez system paszportyzacji, <i>Workflow</i>, system zarządzania wiedzą i dokumentami, system finansowo-księgowy oraz platformę typu EMP.</p> <p>Modyfikacja 1: Wdrożenie systemu do paszportyzacji.</p> <p>Modyfikacja 2: Wdrożenie systemu obiegu dokumentów.</p> <p>Modyfikacja 3: Wdrożenie systemu do zarządzania wiedzą i dokumentami.</p> <p>Modyfikacja 4: Wyodrębnienie instancji wraz z ograniczeniem praw dostępu w systemie finansowo-księgowym na potrzeby realizacji procesu księgowania (równoznaczne z logiczną separacją systemu finansowo-księgowego).</p> <p>Modyfikacja 5: Wdrożenie systemu typu EMP.</p>

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Poniższa tabela wskazuje na zmiany konieczne do przeprowadzenia w **jednostce hurtowej** w związku z podziałem OZ wg analizowanego wariantu.

Tabela 39. Procesy związane ze sprzedażą hurtową w jednostce hurtowej

Proces	Zmiana	Komentarz do zmian w procesie realizowanym w JH
Proces tworzenia i modyfikacji produktów	N	<p>W omawianym wariantcie podziału JH świadczy WLR i BSA dla JSD oraz OA. Na obecnym etapie nie istnieje odrębny proces tworzenia i modyfikacji produktów oferowanych przez JH. Zasada EoI zakłada jednak, że ewentualny rozwój produktów będzie stymulowany w takim samym stopniu przez jednostki wewnętrzne TP, jak i OA. JH będzie musiała więc wdrożyć taki proces rozwoju produktów, aby spełniać powyższy warunek. W dalszym ciągu JH będzie świadczyć inne usługi hurtowe, takie jak interkonekt, czy dzierżawy łączy.</p> <p>Modyfikacja 1: Wdrożenie systemu zarządzania wiedzą i produktami.</p> <p>Modyfikacja 2: Wdrożenie systemu do inwentaryzacji zasobów sieci szkieletowej.</p> <p>Modyfikacja 3: Wdrożenie nowego systemu informacji zarządczej (wsparcie decyzji, zarządzanie ofertą produktową, analiza przychodów, kosztów, etc.).</p> <p>Modyfikacja 4: Wdrożenie <i>Workflow</i> do komunikacji wewnętrznej.</p>

Proces	Zmiana	Komentarz do zmian w procesie realizowanym w JH
Proces sprzedaży	N	<p>Analogicznie do nowego procesu sprzedaży w JW – konieczne wdrożenie systemu typu EMP. Zlecenia na uruchomienie WLR i BSA będzie kierowane bezpośrednio do JH.</p> <p>Wdrożenie systemu billingowego do naliczania opłat za sprzedaż WLR i BSA klientom-operatorom nie jest konieczne ze względu na niewielką liczbę klientów (a także fakt, że są to tylko opłaty stałe) oraz przy założeniu o istnieniu systemu billingowego do naliczania opłat i fakturowania za dotychczas świadczone usługi, np. łącza dzierżawione i kanalizację. Sprzedaż WLR i BSA może być zatem obsługiwana przez istniejący system, do którego przeniesione byłyby produkty WLR i BSA dotychczas rozliczane w innym systemie w JSD.</p> <p>Założono, że jednostka obsługująca sprzedaż hurtową dysponuje dwoma systemami billingowymi – jeden do naliczania opłat za ruch i drugi do naliczania opłat za produkty nie wymagające rozliczania ruchu, a więc np. usługi dzierżawy łącza, BSA czy WLR.</p> <p>Modyfikacja 1: Wdrożenie systemu typu EMP w celu ujednoczenia i usprawnienia komunikacji z JSD, JW oraz OA.</p> <p>Modyfikacja 2: Wdrożenie <i>Workflow</i> do komunikacji wewnętrznej oraz ujednoczenie interfejsu z systemem wystawionym przez JW. W szczególności JH nie będzie dysponowała wiedzą na temat zasobów sieci dostępowej. Z tego powodu każde zapytanie OA o możliwość uruchomienia BSA na danej linii będzie wymagało od JH złożenia zapytania do JW o możliwość uruchomienia usługi LLU na danym łączu abonenckim (i dopiero w oparciu o LLU JH będzie mogła świadczyć BSA innym operatorom).</p> <p>Modyfikacja 3: Wdrożenie systemu do inwentaryzacji zasobów sieci szkieletowej (w tym migracja danych z obecnie posiadanego systemu).</p> <p>Modyfikacja 4: Migracja WLR i BSA do systemu, w którym rozliczane są produkty hurtowe oferowane klientom-operatorom.</p> <p>Modyfikacja 5: Wdrożenie systemu zarządzania wiedzą i produktami.</p>
Wywiad techniczny	N	<p>Dla usługi BSA wywiad techniczny będzie realizowany na styku JH i JW (tzn. w zależności od tego, jakich zasobów sieciowych będzie dotyczył, będzie realizowany przez JW – w odniesieniu do elementów sieci dostępowej, lub JH – w odniesieniu do elementów sieci szkieletowej). OA oraz JSD powinny mieć możliwość równego dostępu do informacji na temat technicznej możliwości realizacji zamówienia. W przypadku braku takiej informacji w chwili składania zapytania JH powinna zlecić WT do JW. Dla uniknięcia ewentualnej dyskryminacji operatorów alternatywnych JW nie powinna otrzymywać informacji, dla jakiego operatora wykonywane jest zlecenie. Wdrożenie platformy typu EMP wspierającej sprzedaż i komunikację z klientem powinno uwzględniać dostęp do informacji na temat zasobów JH oraz wspierać zlecenia WT dla wszystkich oferowanych przez JH usług – również interkonekt, usługi dzierżawy łącza etc.</p> <p>Modyfikacja 1: Wdrożenie systemu do inwentaryzacji zasobów sieci szkieletowej.</p> <p>Modyfikacja 2: Wdrożenie systemu <i>Workflow</i>.</p> <p>Modyfikacja 3: Wdrożenie platformy typu EMP (inicjacja procesu WT).</p>

Proces	Zmiana	Komentarz do zmian w procesie realizowanym w JH
Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji	N	<p>Konieczność wdrożenia procesu zamawiania usługi LLU od JW w związku ze sprzedażą WLR i BSA przez JH. Zapewnienie równego dostępu będzie wiązało się – podobnie jak dla WT – z ograniczeniem ilości informacji przekazywanych JW. Wdrożenie systemu typu EMP powinno zapewnić operatorom możliwość sprawdzenia technicznej możliwości realizacji zamówienia, zlecenia aktywacji, zmian, czy deaktywacji usług oraz umożliwić śledzenia, na jakim etapie realizacji jest wysłane zlecenie. Stąd konieczne jest dostosowanie interfejsu z systemem typu EMP po stronie JW.</p> <p>Realizacja usługi WLR po stronie JH będzie wymagała odpowiednich modyfikacji w systemie mediacyjnym i billingowym ze względu na różne formaty danych billingowych przekazywanych JW.</p> <p>Modyfikacja 1: Wdrożenie systemu <i>Workflow</i> (komunikacja wewnętrzna zleceń provisioningowych).</p> <p>Modyfikacja 2: Wdrożenie platformy typu EMP.</p> <p>Modyfikacja 3: Wdrożenie systemu do inwentaryzacji zasobów sieci szkieletowej.</p> <p>Modyfikacja 4: System billingowy – modyfikacja procesu provisioningowego będzie się wiązać się będzie z przeniesieniem produktów WLR i BSA do istniejącego systemu billingowego OZ obsługującego produkty hurtowe podlegające opłatom stałym.</p>
Proces kolekcji danych	M	<p>Brak zasadniczych zmian. Modyfikacja może wiązać się z przygotowaniem rekordów billingowych dla różnych operatorów w różnym formacie dla każdego. Proces naliczania opłat za ruch zrealizowany w sieci dostępowej sieci OZ będzie realizowany po stronie JW, a nie po stronie JH. Sprzedaż usługi WLR dla kolejnych operatorów będzie miał wpływ na konfigurację mediacji, ale jest to standardowy, obecnie już funkcjonujący proces.</p> <p>Jeżeli przygotowanie rekordów billingowych dla operatorów wymaga przetworzenia ich wcześniej przez system interkonektowy, wówczas nie przewiduje się zmian w tym systemie (ze względu na kolekcję), ponieważ taki proces jest już zaimplementowany. Zmiana polegałaby wyłącznie na dodaniu nowych klientów – odbiorców rekordów billingowych – wg istniejącej procedury.</p> <p>W związku z tym, że jedynym odbiorcą danych billingowych będzie JW, nie jest wymagane wdrożenie oddzielnego systemu do wysyłania danych JW.</p> <p>Modyfikacja 1: Dostosowanie systemu interkonektowego (systemu rozliczeń międzyoperatorskich) do różnych formatów danych billingowych wymaganych przez OA oraz jednostki sprzedaży detalicznej OZ w związku ze sprzedażą WLR.</p>

Proces	Zmiana	Komentarz do zmian w procesie realizowanym w JH
Proces naliczania opłat i faktur	N	<p>JH będzie musiała wdrożyć proces naliczania i fakturowania operatorów (w tym JSD) za usługę WLR i BSA oraz za ruch zrealizowanych w ramach WLR. Jak wyżej – zakłada się migrację WLR i BSA do istniejącego systemu billingowego.</p> <p>W zakresie dotychczas oferowanych produktów hurtowych nie przewiduje się zmian w systemie interkonektowym. Zmiany w systemie interkonektowym będą jednak wynikać z konieczności wyceny połączeń zrealizowanych przez klientów końcowych OA i JSD w celu przekazania tych informacji do odbiorców usług WLR i CPS.</p> <p>Modyfikacja 1: Migracja WLR i BSA do istniejącego systemu billingowego oraz modyfikacje w tym systemie umożliwiające realizację procesu naliczania opłat i fakturowania klientów-operatorów za WLR i BSA.</p> <p>Modyfikacja 2: Wdrożenie systemu zarządzania wiedzą i produktami.</p> <p>Modyfikacja 3: Zmiany w systemie billingowym JH – wycena połączeń dla OA i JSD wg jednakowej taryfy oraz, potencjalnie, wg innych cenników (np. w przypadku operatorów wirtualnych).</p>
Proces kolekcji płatności	N	<p>Proces kolekcji płatności będzie budowany i wdrażany od początku. Zakłada się, że system billingowy używany do naliczania opłat i fakturowania produktów innych niż interkonekt, posiadał funkcjonalność alokacji płatności do poszczególnych faktur.</p> <p>Modyfikacja 1: Wydzielenie oddzielnej instancji wraz z ograniczeniem praw dostępu tylko dla pracowników JH w systemie homebankingowym (równoznaczne z logiczną separacją systemu homebankingowego).</p>
Proces windykacji	B	<p>Proces windykacji istniał przed podziałem w związku ze sprzedażą realizowaną dla klientów-operatorów. Zakłada się, że istniejący system billingowy wspierał do tej pory proces windykacji oraz narzędzie informatyczne. Brak istotnych zmian w istniejącym narzędziu lub zmiany nieistotne.</p>
Proces księgowania	N	<p>Proces księgowania przychodów, należności, wpłat będzie budowany od początku po stronie JH. Księgowania realizowane mają być w wyodrębnionych instancjach w systemie finansowo-księgowym.</p> <p>System billingowy interkonektowy nie będzie wymagał zmian w związku z raportowaniem sprzedaży, natomiast system billingowy do obsługi WLR i BSA będzie musiał być zmodyfikowany tak, aby możliwe było raportowanie przychodów dla każdego produktu i dla każdego odbiorcy odrębnie.</p> <p>Modyfikacja 1: Wyodrębnienie instancji wraz z ograniczeniem praw dostępu w systemie finansowo-księgowym na potrzeby realizacji procesu księgowania (równoznaczne z logiczną separacją systemu finansowo-księgowego).</p> <p>Modyfikacja 2: Księgowanie przychodów na podstawie raportów z systemu billingowego. W związku z tym konieczne przygotowanie systemu billingowego do generowania raportów o zafakturowanych przychodach oraz wydzielenie części przychodów związanych ze świadczeniem usług jednostkom wewnętrznym, którym JH nie będzie wystawiać faktur.</p>

Proces	Zmiana	Komentarz do zmian w procesie realizowanym w JH
Proces obsługi klienta (front-desk)	N	<p>Proces obsługi klienta będzie nowym procesem wspieranym przez systemy billingowy, system do inwentaryzacji zasobów sieciowych, Workflow, system zarządzania wiedzą i dokumentami, finansowo-księgowy i platformę typu EMP.</p> <p>Modyfikacja 1: Migracja WLR i BSA do systemu billingowego wspierającego sprzedaż produktów o opłatach stałych w JH.</p> <p>Modyfikacja 2: Wdrożenie systemu do inwentaryzacji zasobów sieci szkieletowej.</p> <p>Modyfikacja 3: Wdrożenie systemu obiegu dokumentów.</p> <p>Modyfikacja 4: Wdrożenie systemu do zarządzania wiedzą i dokumentami.</p> <p>Modyfikacja 5: Wyodrębnienie instancji wraz z ograniczeniem praw dostępu w systemie finansowo-księgowym na potrzeby realizacji procesu księgowania (równoznaczne z logiczną separacją systemu finansowo-księgowego).</p> <p>Modyfikacja 6: Wdrożenie systemu typu EMP.</p>

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Poniższa tabela podsumowuje zmiany w procesach wspierających świadczenie usług przez operatora zasiedziałego w JW, JH i JSD.

Tabela 40. Wpływ podziału na funkcje wspierające

Proces	JW	JH	JSD	Komentarz do zmian w procesach
Proces zarządzania kadrami	N	N	M	<p>Proces zarządzania kadrami (w tym systemy motywacyjne dla kadry zarządzającej) musi być wdrożony na nowo w JW i JH.</p> <p>W JSD proces jest realizowany – wymaga modyfikacji ze względu na wydzielenie pracowników do nowo powstałych jednostek, które mają, w celu ograniczenia konfliktu interesów, prowadzić odrębną politykę kadrową.</p> <p>System kadrowo-płacowy powinien zostać podzielony tak, aby JW, JH i JSD miały zapewniony dostęp wyłącznie do danych własnych pracowników. Wdrożenie dwóch oddzielnych systemów kadrowo-płacowych dla JW i JH nie jest konieczne. W związku z powyższym pozostaje jeden system kadrowo-płacowy, wykorzystywany odrębnie przez JW, JH, JSD (brak fizycznej separacji systemu).</p> <p>Modyfikacja: Podział istniejącego systemu kadrowo-płacowego na trzy odrębne instancje wraz z ograniczeniem praw dostępu do poszczególnych instancji odpowiednio dla pracowników JW, JH i JSD (równoznaczne z logiczną separacją systemu kadrowo-płacowego).</p>

Proces	JW	JH	JSD	Komentarz do zmian w procesach
Proces zarządzania zasobami sieciowymi	M	M	N/A	<p>Modyfikacji ulegną procesy związane z inwentaryzacją elementów sieci dostępowej i transportowej (przydzielonych odpowiednio JW i JH). Wdrożenie systemów typu EMP (na przykładzie Openreach) będzie się wiązać z migracją wszystkich elementów sieci dostępowej z obecnie istniejących systemów paszportyzacji do nowych systemów paszportyzacji (zintegrowanych z rozwiązaniami typu EMP) oddzielnie w JW i JH.</p> <p>Zmianie ulegną także procesy przyjmowania i odpowiadania na zgłoszenia awarii czy zgłoszenia provisioningowe, co będzie mieć wpływ na system obiegu dokumentów.</p> <p>Zarządzanie systemami sieciowymi nie jest przedmiotem tej analizy. W analizowanym modelu można założyć, że zarządzanie siecią w całości będzie pozostawione w JH.</p> <p>Zarządzanie zasobami sieciowymi nie będzie dotyczyć JSD.</p> <p>Modyfikacja 1: Zastąpienie obecnie istniejącego systemu do inwentaryzacji zasobów sieciowych operatora dwoma systemami – oddzielnie dla JW i JH (te zmiany zostały już wcześniej opisane dla JW i JH oddzielnie – <i>Tabela 38, Tabela 39</i>)</p> <p>Modyfikacja 2: Modyfikacja systemu obiegu dokumentów (uwzględnione i opisane wcześniej).</p>
Proces zarządzania zasobami IT	M	M	M	<p>Modyfikacje w procesie zarządzania zasobami IT dotyczyć będą wszystkich jednostek po podziale funkcjonalnym TP. Zmiany będą dotyczyć choćby wprowadzenia odrębnych domen poczty korporacyjnej w nowopowstałych jednostkach.</p> <p>W związku z wdrożeniem nowych systemów (np. platform typu EMP) oraz modyfikacją obecnych konieczne będą także zmiany w warstwie integracyjnej.</p> <p>Modyfikacja 1: Zmiany w zakresie poczty korporacyjnej, warstwy integracyjnej, wewnętrznych usług hostingowych, wsparcia Help Desk itp.</p>

Proces	JW	JH	JSD	Komentarz do zmian w procesach
Działalność finansowo-skarbowa	N	N	M	<p>Proces księgowania w systemie finansowo-księgowym będzie musiał być zmodyfikowany ze względu na odrębne księgowania dla jednostek powstałych w wyniku separacji funkcjonalnej TP. Każda z jednostek będzie miała bowiem obowiązek wykazywania przychodów i kosztów oddzielnie. JSD będzie musiała istniejący proces zmodyfikować. Dla JH i JW proces będzie musiał powstać od nowa.</p> <p>Działalność finansowo-księgowa na poziomie całego przedsiębiorstwa będzie w dalszym ciągu realizowana centralnie.</p> <p>Modyfikacja 1: Podział istniejącego systemu finansowo-księgowego na trzy oddzielne instancje wraz z ograniczeniem praw dostępu do poszczególnych instancji odpowiednio dla pracowników JW, JH i JSD (modyfikacja opisana wcześniej w kolejnych tabelach opisujących zmiany w JSD, JH i JW w wierszach „Proces księgowania” – logiczna separacja systemu finansowo-księgowego).</p> <p>Modyfikacja 2: System homebankingowy – podobnie jak wyżej – będzie podzielony na odrębne instancje, do których zostaną ograniczone prawa dostępu (logiczna separacja systemu homebankingowego):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Instancja wykorzystywana przez JW, do której dostęp będą mieli tylko pracownicy JW; ▪ Instancja wykorzystywana przez JH, do której dostęp będą mieli tylko pracownicy JH; ▪ Instancja wykorzystywana przez JSD, do której dostęp będą mieli tylko pracownicy JSD. <p>Powyższa modyfikacja opisana została wcześniej przy okazji analizy zmian w JSD, JW i JH.</p>
Zarządzanie przedsiębiorstwem	N	N	M	<p>Zgodnie z proponowanym wariantem separacji funkcjonalnej JW i JH będą miały powołane odrębne struktury zarządzania. W związku z tym procesy związane z zarządzaniem powstaną od początku. Systemy informacji zarządczej (MIS) będą w JW i JH wdrażane od początku. Założono, że nie będzie istniał centralny system informacji zarządczej na poziomie całego przedsiębiorstwa. Każda jednostka będzie dysponowała własnym i niezależnym systemem.</p> <p>Modyfikacja 1: Wdrożenie nowych systemów informacji zarządczej dla JW i JH (zmiany opisane we wcześniejszych tabelach w wierszach „Proces tworzenia i modyfikacji produktów”).</p>
Wewnętrzna kancelaria prawna	M	M	M	<p>Przewidywane zmiany w procesie wsparcia przez wewnętrzną kancelarię prawną w związku z wyodrębnieniem trzech jednostek.</p> <p>Modyfikacja: Podział systemu informacji prawnej na trzy odrębne instancje wraz z ograniczeniem praw dostępu do poszczególnych instancji dla pracowników poszczególnych jednostek (logiczna separacja systemu informacji prawnej).</p>

Proces	JW	JH	JSD	Komentarz do zmian w procesach
Zakupy i logistyka	M	M	M	<p>Proces zakupów oraz procesy logistyczne będą w wyodrębnionych jednostkach realizowane niezależnie. W związku z tym procesy obecnie realizowane w sposób jednolity na poziomie całego OZ będą musiały być podzielone. System wspierający zakupy i logistykę powinien zostać podzielony w taki sposób, aby JW, JH i JSD miały zapewniony dostęp wyłącznie do danych dotyczących transakcji przez nie realizowanych.</p> <p>Modyfikacja: Podział systemu wsparcia logistycznego / ERP na trzy odrębne instancje wraz z ograniczeniem praw dostępu do poszczególnych instancji dla pracowników poszczególnych jednostek (logiczna separacja systemu wsparcia logistycznego).</p>
Wsparcie sprzedaży	N	N	M	<p>Przewidywane zmiany w systemach informatycznych zostały opisane w sekcjach dotyczących JSD, JH i JW jako zmiany w procesach tworzenia i modyfikacji produktów.</p>

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

6.8.2.3 Oszacowanie kosztów zmian środowiska IT

Kolejne tabele podsumowują systemy informatyczne wykorzystywane w realizacji procesów sprzedaży w **jednostkach sprzedaży detalicznej, wydzielonej i hurtowej**, oraz modyfikacje, które nastąpią w środowisku IT w związku z podziałem funkcjonalnym OZ. Pod każdą tabelą podsumowującą zmiany w systemach dla poszczególnych jednostek zamieszczono dodatkowo tabelę z oszacowaniem kosztów tych zmian.

Tak jak wcześniej przedstawiono, oszacowanie kosztów zostało przygotowane na podstawie oszacowaniu kosztu jednorazowego wdrożenia zmian w poszczególnych systemach, a następnie dodaniu 20% narzutu dla pierwszego roku i lat kolejnych obejmującego dodatkowe koszty licencji oraz koszty utrzymania.

Analizę przeprowadzono dla okresu 5 lat od momentu podziału – zgodnie z okresem przyjętym dla analizy kosztów i korzyści – patrz rozdział 6.4.1.

Proces wdrożenia zmian w systemach IT będzie przebiegać stopniowo w ciągu całego okresu przeprowadzania ewentualnego podziału. W tym czasie wdrażane od początku systemy będą musiały funkcjonować równolegle z systemami „starymi” w celu zachowania ciągłości działalności operacyjnej. Koszty utrzymywania „starych” systemów dublujących nowe wdrożenia nie zostały uwzględnione jako dodatkowy koszt podziału w obszarze zmian środowiska informatycznego. Uwzględniono wyłącznie koszty modyfikacji istniejących systemów lub wdrożenia nowych wynikające z ewentualnego podziału operatora.

Przedstawiona wielkość kosztów jednorazowych wdrożenia dla każdej z wymienionych zmian jest wstępnym oszacowaniem bazującym na najlepszej wiedzy konsorcjum w zakresie specyfiki systemów IT wykorzystywanych przez operatorów zasiedziałych, oraz kosztów związanych z wdrożeniami takich systemów uwzględniających koszty wdrożeń podobnych systemów IT w Polsce. W ramach analiz założono, że celem OZ będzie wdrożenie rozwiązań IT, które umożliwią mu efektywną obsługę OA, jak również JSD. W konsekwencji w swoich oszacowaniach konsorcjum zakłada, że dokonywane modyfikacje

systemów IT będą zgodne z najlepszymi praktykami i dla takich właśnie rozwiązań zostały dokonane wstępne oszacowania poszczególnych wdrożeń.

Poniższa tabela prezentuje podsumowanie zmian w systemach IT wspierających procesy jednostki sprzedaży detalicznej.

Tabela 41. Zmiany w systemach IT w jednostce sprzedaży detalicznej

Proces	System billingowy (detail)	CRM	System paszportyzacji / provisioningowy	Workflow	System zarządzania wiedzą i dokumentami	System mediacyjny / kolekcji danych	System druku masowego	System finansowo-księgowy	System homebankingowy	System do windykacji	Platforma Call Center	Platforma Self Service	System - książka telefoniczna	System billingowy / interconnectowy	System kadrowo-placowy	System informacji zarządzającej (MIS)	System informacji prawnej	System wsparcia logistycznego / ERP	IT Asset Management	Poczta korporacyjna	System Help Desk	System backup i archiwizacja	Warstwa integracyjna	
Sprzedaż detaliczna																								
Proces tworzenia i modyfikacji produktów	M				M	B																		
Proces sprzedaży		M			M	B																		
Wywiad techniczny		M			M																			
Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji	B	M			M																			
Proces kolekcji danych																								
Proces naliczania opłat i fakturowania	B	B						B																
Proces kolekcji płatności	B	B								M														
Proces windykacji	B	B						B			B	B												
Proces księgowania	M								M															
Proces obsługi klienta (front-desk)	M				M	B						M	M	B										

B System nie wymaga zmian
 N Wdrożenie nowego systemu
 M Modyfikacja istniejącego systemu
 Proces nie wymaga wsparcia danego systemu

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Szacunkowy koszt przewidywanych zmian w systemach IT dla jednostki sprzedaży detalicznej przedstawia poniższa tabela.

Tabela 42. Oszacowanie kosztów zmian w systemach IT w jednostce sprzedaży detalicznej

Klasa systemu	Zmiana	Szacowany koszt jednorazowy (mln zł)
System billingowy	Modyfikacja interfejsu pomiędzy mediacją a billingiem	0,5
CRM	Zmiany CRM w związku ze zmienionym procesem sprzedaży usług klientom końcowym (w tym dostosowanie CRM do interfejsów w systemach typu EMP w JH i JW)	1
Workflow	Likwidacja bezpośredniego kanału komunikacji pomiędzy JSD i pozostałymi jednostkami oraz przystosowanie interfejsu do rozwiązań wdrożonych w JH i JW	1,5
System finansowo-księgowy	Wydzielenie instancji w systemie finansowo-księgowym dla JSD	10
System homebankingowy	Wydzielenie instancji w systemie homebankingowym dla JSD	2,5
Platforma Call Center	Modyfikacja platformy Call Center (zamknięcie tego kanału kontaktu dla klientów zmieniających operatora)	1
Platforma Self Service	Modyfikacja platformy Self Service (zamknięcie tego kanału kontaktu dla klientów zmieniających operatora)	1
	SUMA	17,5

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Poniższa tabela prezentuje podsumowanie zmian w systemach IT wspierających procesy jednostki wydzielonej.

Tabela 43. Zmiany w systemach IT w jednostce wydzielonej

Proces	System billingowy	CRM	System paszportyzacji / provisioningowy	Workflow	System zarządzania wiedzą i dokumentami	System medycyny / kolekcji danych	System druku masowego	System finansowo-księgowy	System homebankingowy	System do windykacji	Platforma Call Center	Platforma typu EMP	System - książka telefoniczna	System billingowy / interconnectowy	System kadrowo-placowy	System informacji zarządczej (MIS)	System informacji prawnej	System wsparcia logistycznego / ERP	IT Asset Management	Poczta korporacyjna	System Help Desk	System backup i archiwizacja	Warstwa integracyjna
Proces																							
Sprzedż hurtowa																							
Proces tworzenia i modyfikacji produktów			N	N	N												N						
Proces sprzedaży			N	N	N								N										
Wywiad techniczny			N	N								N											
Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji			N	N								N											
Proces kolekcji danych				N																			
Proces naliczania opłat i fakturowania																							
Proces kolekcji płatności									M														
Proces windykacji									M														
Proces księgowania									M														
Proces obsługi klienta (front-desk)			N	N	N				M			N											

B System nie wymaga zmian
N Wdrożenie nowego systemu
M Modyfikacja istniejącego systemu
 Proces nie wymaga wsparcia danego systemu

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Szacunkowy koszt przewidywanych zmian w systemach IT dla **jednostki wydzielonej** przedstawia poniższa tabela.

Tabela 44. Oszacowanie kosztów zmian w systemach IT w jednostce wydzielonej

Klasa systemu	Zmiana	Szacowany koszt jednorazowy (mln zł)
System paszportyzacji / provisioningowy	Przygotowanie ("czyszczenie") danych w istniejącym systemie paszportyzacji ze względu na migrację do nowego systemu	5
System paszportyzacji / provisioningowy	Wdrożenie systemu i migracja elementów sieci dostępowej z dotychczasowego systemu	50
Workflow	Wdrożenie systemu	10
System zarządzania wiedzą i dokumentami	Wdrożenie systemu	10
System finansowo-księgowy	Wydzielenie instancji w systemie finansowo-księgowym dla JW	10
System homebankingowy	Wydzielenie instancji w systemie homebankingowym dla JW	2,5
Platforma typu EMP	Wdrożenie systemu typu EMP (zintegrowany z systemem do paszportyzacji)	15
Systemu informacji zarządczej	Wdrożenie systemu	7,5
	SUMA	110

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Poniższa tabela prezentuje podsumowanie zmian w systemach IT wspierających procesy **jednostki hurtowej**.

Tabela 45. Zmiany w systemach IT w jednostce hurtowej

Proces	System billingowy	CRM	System paszportyzacji / provisioningowy	Workflow	System zarządzania wiedzą i dokumentami	System mediacyjny / kolekcji danych	System druku masowego	System finansowo-księgowy	System homebankingowy	System do windykacji	Platforma Call Center	Platforma typu EMP	System - książka telefoniczna	System billingowy / interconnectowy	System kadrowo-płacowy	System informacji zarządczej (MIS)	System informacji prawnej	System wsparcia logistycznego / ERP	IT Asset Management	Poczta korporacyjna	System Help Desk	System backup i archiwizacja	Warstwa integracyjna
Sprzedaż hurtowa																							
Proces tworzenia i modyfikacji produktów			N	N	N											N							
Proces sprzedaży	M		N	N	N							N		M									
Wywiad techniczny			N	N								N											
Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji	M		N	N										M									
Proces kolekcji danych						B																	
Proces naliczania opłat i fakturowania	M				N										B								
Proces kolekcji płatności									N						B								
Proces windykacji	M									B					B								
Proces księgowania	M							M							B								
Proces obsługi klienta (front-desk)	M		N	N	N			M						B									

B System nie wymaga zmian
 N Wdrożenie nowego systemu
 M Modyfikacja istniejącego systemu
 Proces nie wymaga wsparcia danego systemu

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Szacunkowy koszt przewidywanych zmian w systemach IT dla **jednostki hurtowej** przedstawia poniższa tabela.

Tabela 46. Oszacowanie kosztów zmian w systemach IT w jednostce hurtowej

Klasa systemu	Zmiana	Szacowany koszt jednorazowy (mln zł)
System billingowy	Modyfikacja provisioningu oraz procesu naliczania opłat i fakturowania ze względu na sprzedaż WLR i BSA w JH (migracja WLR i BSA do systemu billingowego w JH)	10
System paszportyzacji / provisioningowy	Wdrożenie systemu	20
Workflow	Wdrożenie systemu	10
System zarządzania wiedzą i dokumentami	Wdrożenie systemu	10
System finansowo-księgowy	Wydzielenie instancji w systemie finansowo-księgowym dla JH	10
System homebankingowy	Wydzielenie instancji w systemie homebankingowym dla JH	2,5
Platforma typu EMP	Wdrożenie systemu	15
System billingowy / interkonektowy	Modyfikacja systemu billingu interkonektowego ze względu na różne formaty danych billingowych	5
System informacji zarządczej	Wdrożenie systemu	7,5
	SUMA	90

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Kolejna tabela jest podsumowaniem zmian w systemach IT wspierających procesy zaliczone do kategorii funkcji wspólnych i jest podsumowaniem opisu z tabeli Tabela 40.

Tabela 47. Zmiany w systemach IT w obszarze funkcji wspierających

Proces	System billingowy	CRM	System paszportyzacji / provisioningowy	Workflow	System zarządzania wiedzą i dokumentami	System mediacyjny / kolekcji danych	System druku masowego	System finansowo-księgowy	System homebankingowy	System do windykacji	Platforma Call Center	Platforma typu EMP	System - książka telefoniczna	System billingowy / interconnectowy	System kadrowo-płacowy	MIS / System wspomaganie decyzji	System informacji prawnej	System wsparcia logistycznego / ERP	IT Asset Management	Poczta korporacyjna	System Help Desk	System backup i archiwizacja	Warstwa integracyjna	
Funkcje wspólne																								
Proces zarządzania kadrami															M									
Proces zarządzania zasobami sieciowymi			N	M																				
Proces zarządzania zasobami IT																				M	M	M	M	M
Działalność finansowo-skarbowa								M	M															
Ogólny zarząd przedsiębiorstwem																M								
Wewnętrzna kancelaria prawna																	M							
Zakupy i logistyka																		M						

B System nie wymaga zmian
N Wdrożenie nowego systemu
M Modyfikacja istniejącego systemu
 Proces nie wymaga wsparcia danego systemu

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Szacunkowy koszt przewidywanych zmian w systemach IT dla funkcji wspierających przedstawia poniższa tabela.

Tabela 48. Oszacowanie kosztów zmian w systemach IT w obszarze funkcji wspierających

System	Zmiany	Szacowany koszt jednorazowy (mln zł)
System paszportyzacji / provisioningowy	Zastąpienie istniejącego systemu przez dwa - oddzielnie dla JW i JH (koszt oszacowany dla JW i JH wcześniej)	-
Workflow	Likwidacja bezpośredniego kanału komunikacji pomiędzy JSD i pozostałymi jednostkami oraz przystosowanie interfejsu do rozwiązań wdrożonych w JH i JW oraz wdrożenie Workflow w JW i JH (koszty oszacowane wcześniej)	-
System finansowo-księgowy	Wydzielenie trzech instancji dla JW, JH i JSD (koszt oszacowany wcześniej)	-
System homebankingowy	Wydzielenie trzech oddzielnych instancji dla JW, JH i JSD (koszt oszacowany wcześniej)	-
System kadrowo-placowy	Wydzielenie trzech instancji dla JW, JH i JSD	7,5
System informacji zarządczej (MIS)	Wdrożenie nowych systemów MIS (wdrożenie oddzielnych systemów dla JSD, JH i JW; koszty oszacowane wcześniej)	-
System wsparcia logistycznego / ERP	Wydzielenie trzech instancji dla JW, JH i JSD	30
IT Asset Management	Modyfikacja w związku z modyfikacjami w środowisku IT	7,5
Poczta korporacyjna	Wyodrębnienie domen pocztowych dla jednostek powstałych po podziale OZ	10
System Help Desk	Modyfikacja w związku z wydzieleniem JW, JH i JSD	10
System backup i archiwizacja	Modyfikacja w związku z wydzieleniem JW, JH i JSD (koszty uwzględnione w kosztach wdrożeń)	-
Warstwa integracyjna	Zmiana w warstwie integracyjnej w związku z nowymi wdrożeniami i modyfikacjami istniejących systemów	15
	SUMA	80

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Na podstawie powyższej analizy niezbędnych zmian w środowisku IT modelowego operatora zasiedzającego oszacowano wstępnie, że całkowity **jednorazowy koszt** modyfikacji tego środowiska niezbędnych dla wdrożenia przyjętego wariantu separacji dla takiego operatora będzie wynosił ok. 297,5 mln zł.

Uwzględniając pięcioletni okres analizy należy dodać coroczne koszty związane z licencjami i utrzymaniem systemów. Konsorcjum założyło, że będzie to dodatkowy koszt w wysokości 20% rocznie kosztu jednorazowego wdrożenia danego systemu. Uwzględniając, że niektóre systemy są wdrażane również w drugim i trzecim roku, w naszym oszacowaniu koszty jednorazowe i coroczne rozkładają się na lata w następujący sposób:

Tabela 49. Oszacowanie kosztów zmian w systemach IT w poszczególnych latach z uwzględnieniem kosztów jednorazowych i corocznych

	Rok 1	Rok 2	Rok 3	Rok 4	Rok 5
Koszty jednorazowe (mln zł)	232,75	50,875	13,875		
Koszty coroczne (mln zł)	46,55	56,725	59,5	59,5	59,5
Łącznie (mln zł)	279,3	107,6	73,375	59,5	59,5
Łącznie w ciągu 5 lat (mln zł)					579,275

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

W rezultacie powyższej analizy konsorcjum łącznie koszt zmian w systemach IT w okresie 5 lat wynosi około 579 mln zł.

Na tym etapie analizy można wstępnie założyć, że takiego rzędu koszt TP będzie musiała ponieść w związku ze zmianami środowiska IT na skutek podziału funkcjonalnego.

Należy podkreślić, że na rzeczywisty koszt wdrożenia zmian w systemach IT będą miały wpływ czynniki podsumowane w poniższej tabeli. Wartościowy wpływ tych czynników nie jest możliwy do ustalenia bez posiadania szczegółowych informacji na temat TP (organizacji, procesów i obecnych systemów IT).

Tabela 50. Czynniki wpływające na rzeczywisty koszt wdrożenia zmian w systemach IT

Czynnik	Komentarz
Wybór rozwiązań oraz dostawców oprogramowania, sprzętu i usług	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wybór dostawcy zgodnie z przyjętą w TP architekturą i strategią rozwoju IT może spowodować zwiększenie szacowanych kosztów. ▪ Atrakcyjne warunki oferowane przez dostawców mogą spowodować zmniejszenie szacowanych kosztów.
Wykorzystanie synergii (efektu skali)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wykorzystanie synergii może spowodować zmniejszenie szacowanych kosztów.
Poziom rozdzielania obecnej infrastruktury operatora i przyszłych systemów JW i JH (wykorzystanie tej samej infrastruktury dla kilku systemów IT)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Konieczność fizycznego rozdzielania systemów IT może spowodować zwiększenie szacowanych kosztów.
Model świadczenia usług utrzymania i operowania systemami JW i JH (dedykowane zasoby do obsługi systemów vs. zasoby współdzielone)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Powierzenie utrzymania i rozwoju systemów IT centrum usług wspólnych w TP lub podmiotom zewnętrznym (outsourcing) może spowodować zmniejszenie szacowanych kosztów.

Koszty wsparcia i zarządzania usługami dodanymi (wsparcie użytkownika, disaster-recovery, archiwizacja, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ W zależności od kosztów ponoszonych w tym zakresie obecnie w TP - możliwe zmniejszenie lub zwiększenie szacowanych kosztów.
Czas trwania wdrożeń oraz ilość wzajemnych powiązań z innymi procesami podziału	<ul style="list-style-type: none"> ▪ W zależności od kosztów ponoszonych w tym zakresie obecnie w TP - możliwe zmniejszenie lub zwiększenie szacowanych kosztów.
Jakość danych w systemach informatycznych (w szczególności w obszarze paszportyzacji)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niska jakość danych wymaga większych nakładów pracy w zakresie integracji systemów i powoduje zwiększenie szacowanych kosztów.

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

6.8.2.4 **Wstępne oszacowanie pozostałych kosztów separacji funkcjonalnej po stronie TP**

Na potrzeby wstępnego oszacowania całkowitego kosztu separacji, jaki poniosłaby TP, należy uwzględnić również wydatki związane z:

- Relokacją JW do innego budynku biurowego;
- Rebrandingiem;
- Restrukturyzacją związaną ze zmianą struktury organizacyjnej oraz procesów TP;
- Wprowadzeniem zmian behawioralnych wśród personelu JW;
- Funkcjonowaniem jednostki nadzoru nad JW, nazywanej dla uproszczenia komitetem EAB;

Sposób i wyniki oszacowań dla powyższych kategorii kosztów został opisany poniżej. Niniejsza analiza ma charakter wstępny i w efekcie daje wartość przybliżoną.

6.8.2.4.1 *Koszty relokacji*

Ze względu na konieczność wprowadzenia procedur ograniczających przepływ informacji pomiędzy TP i JW (czyli tzw. „chińskich murów”) konsorcjum zakłada, że konieczne będzie przeniesienie JW do nowego budynku biurowego.

Do oszacowania kosztu relokacji przyjęto, że JW będzie zatrudniać około 10 000 osób, z czego 1000 będzie pracować w centrali JW w Warszawie. Przeniesieniu podlegać będzie wyłącznie personel centrali. Powierzchnię biurową dla centrali JW oszacowano na poziomie 12 000 m².

Założono, że najem budynku biurowego przez JW zostanie objęty umową długoterminową, w związku z czym JW będzie w stanie wynegocjować atrakcyjne warunki najmu. Pozwala to na

przyjęcie założenia, że w oszacowaniu można pominąć wydatki związane z zakończeniem umowy w starym budynku. Dla uproszczenia pominięto również drobniejsze koszty, np. związane z umieszczeniem logo, doprowadzeniem łącza transmisji danych (we własnym zakresie TP) czy też przeprowadzenia akcji informacyjnej (w ramach rebrandingu).

W oszacowaniu uwzględniono następujące elementy³¹²:

Tabela 51. Oszacowanie kosztów relokacji

Wydatki	Przyjęte założenia	Oszacowana wartość
Przeprowadzka stanowisk pracy	1000 stanowisk pracy, koszt jednostkowy przeniesienia stanowiska przyjęto 400 zł	~400 000 zł
Prowizja dla pośrednika (agenta nieruchomości)	Prowizja wartości jednego miesiąca najmu w nowym budynku (ok. 17 EUR/m ² dla Warszawy, poza centrum, 12 000m ² powierzchni biurowej, kurs PLN/EUR na poziomie 3,9)	~800 000 zł
Przystosowanie nowego budynku dla potrzeb biurowych JW	Koszt przystosowania powierzchni biurowej na poziomie 500 EUR za m ² , 12 000 m ² powierzchni, kurs PLN/EUR na poziomie 3,9.	~23 400 000 zł
	SUMA	~25 000 000 zł

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

W dalszej analizie przyjęto, że koszt relokacji zostanie poniesiony wyłącznie w pierwszym roku działalności JW.

6.8.2.4.2 Koszty rebrandingu

Rebranding w przypadku podziału funkcjonalnego TP będzie polegał na stworzeniu nowej marki, pod którą będzie funkcjonować JW. Zakres wydatków związanych z rebrandingiem może znacznie różnić się w zależności od założonego zakresu działań marketingowych (np. komunikacja skierowana na budowanie świadomości nowej marki) lub też w zależności od posiadanych nieruchomości lub placówek.

Wg publicznie dostępnych informacji koszty rebrandingu dla wybranych polskich przedsiębiorców szacuje się na następującym poziomie:

³¹² Wartości poszczególnych elementów relokacji oszacowano na podstawie informacji uzyskanych od usługodawców zajmujących się przeprowadzkami firm oraz podmiotów zajmujących się usługami i ekspertyzami z zakresu nieruchomości i zarządzania inwestycjami.

Tabela 52. Oszacowanie kosztów rebrandingu

Organizacja	Koszt
BZ WBK	200-400 mln zł
PTC	50-100 mln zł
PTK Centertel	ponad 100 mln zł
Warta	28 mln zł
Kredyt Bank	20 mln zł

Źródło: Informacje prasowe

W celu oszacowania kosztów rebrandingu założono, że w tym zakresie konieczne będzie przeprowadzenie działań wymienionych w rozdz. 6.8.2.1.5. Założono również, że:

- Personel JW nie będzie miał bezpośredniego kontaktu z abonentami TP, w związku z czym działania wizerunkowe skierowane do klientów indywidualnych będą mieć ograniczony charakter, prawdopodobnie zbudowanie wysokiej świadomości nowej marki JW wśród klientów indywidualnych nie jest konieczne;
- Nie jest wymagane ponoszenie wysokich kosztów na zmianę wyglądu sieci sprzedaży, gdyż JW nie będzie takiej posiadać; JW jednak będzie korzystać z wielu budynków, biur, budowli technicznych w całej Polsce, gdzie konieczne będzie przynajmniej nowe oznakowanie; oraz
- JW nie będzie posiadać rozbudowanej floty samochodów serwisowych, które wymagałyby przemalowania (działalność serwisowa została przeniesiona do spółek zewnętrznych niezależnych od TP).

Te ograniczenia pozwalają przypuszczać, że wartość wydatków na rebranding będzie najprawdopodobniej niższa niż wartości szacowane, np. w przypadku rebrandingu PTK Centertel oraz PTC. **Oszacowano zatem, że koszt rebrandingu JW może kształtować się na poziomie około 20 mln zł.**

Założono również wstępnie, że wydatki na rebranding zostaną poniesione w pierwszym roku w wysokości 15 mln zł, a w drugim 5 mln zł.

6.8.2.4.3 Koszty restrukturyzacji

Koszty restrukturyzacji są związane z przygotowaniem i wdrożeniem nowej organizacji TP, uwzględniającej wydzielenie JW. Działania te będą przykładowo obejmować:

- Zaprojektowanie i wdrożenie nowych procesów biznesowych w ramach TP i JW (jednakże zmiany procesów wspieranych przez systemy IT ujęto we wcześniejszej kalkulacji kosztów zmian w środowisku IT);
- Zaprojektowanie nowej struktury organizacyjnej, przygotowanie zakresu zadań poszczególnych komórek organizacyjnych, zakresów odpowiedzialności kadry kierowniczej;
- Przygotowanie i wprowadzenie zmian do regulaminu organizacyjnego TP;
- Zmiana systemu motywacyjnego dla pracowników JW;
- Powołanie niezależnego kierownictwa JW; oraz
- Nabór nowych pracowników w przypadku konieczności zdublowania niektórych funkcji w JW (zgodnie z opisem w rozdz. 8.2.1).

Na podstawie doświadczeń konsorcjum w realizacji podobnych projektów restrukturyzacyjnych o podobnej skali można wstępnie oszacować, że koszt przeprowadzenia powyższego zakresu działań może kształtować się na poziomie 20 mln zł.

Założono również, że koszt ten zostanie poniesiony w wysokości 10 mln zł w pierwszym i 10 mln zł w drugim roku od momentu wydzielenia JW.

6.8.2.4.4 Koszt zmian behawioralnych

Zmiany w zakresie celów, jakie ma realizować JW, wymagają wdrożenia koniecznych zmian świadomości personelu JW odnośnie celów działania JW i wynikających z nich wartości, jakimi należy się kierować w wykonywaniu obowiązków pracowniczych. W konsekwencji niezbędne jest przeprowadzenie działań szkoleniowych zarówno wśród kadry kierowniczej, jak i pracowników JW. Konsorcjum zakłada, że będą to serie szkoleń skierowanych do pracowników wszystkich szczebli JW.

W oszacowaniu kosztów zmian behawioralnych uwzględniono następujące elementy³¹³:

Tabela 53. Oszacowanie kosztów zmian behawioralnych

Wydatki	Przyjęte założenia	Oszacowany koszt
Szkolenia dla kadry kierowniczej JW w zakresie zarządzania zmianą (szkolenie standardowe)	Jednorazowe szkolenie dwudniowe (plus dodatkowo jeden dzień tzw. follow-up terminie późniejszym) dla 500 osób, około 40 grup 12-osobowych, stawka za jeden dzień szkolenia grupy 6500 zł	~780 000 zł

³¹³ Wartości poszczególnych elementów związanych z wdrażaniem zmian behawioralnych oszacowano na podstawie informacji uzyskanych od wyspecjalizowanych firm szkoleniowych zajmujących się szkoleniami w zakresie zarządzania zmianą.

Wydatki	Przyjęte założenia	Oszacowany koszt
Szkolenie dla pracowników JW, JH i częściowo JSD w zakresie celów, norm i wartości (zgodnie z kodeksem praktyk JW, szkolenie niestandardowe)	<p>Szkolenie dwuetapowe (2 + 3 dni) dla ok. 10 000 pracowników, około 835 grup, stawka za jeden dzień szkolenia grupy 8000 zł. Szkolenie będzie odbywać się w pierwszym roku, w drugim powinno odbyć się szkolenie na szczeblu zaawansowanym.</p> <p>W kolejnych latach szkolenie to będzie prowadzone dla nowych pracowników JW.</p>	~67 mln zł w pierwszych dwóch latach
Dodatkowe szkolenia weryfikujące metodą e-learning.	Doroczne szkolenie mające na celu weryfikację znajomości kodeksu praktyk JW, oparte na technologii www. Założono, że koszt takiego szkolenia obejmie wydatki związane z przygotowaniem i administracją aplikacji, przygotowywaniem zawartości szkolenia, analizą wyników oraz niezbędny hardware.	~ 500 000 zł rocznie

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

W dalszej analizie oszacowano wstępnie, że koszt zmian behawioralnych, wynikających z konieczności poniesienia wydatków szkoleniowych, może wynosić po około 35 000 000 zł w pierwszych dwóch latach, oraz około 5 000 000 rocznie w latach kolejnych.

6.8.2.4.5 Koszty komórki nadzoru – tzw. komitetu EAB

W JW powinien funkcjonować tzw. komitet EAB w ramach nadzoru nad przestrzeganiem zasady EoI w działalności JW, tzn. monitorowania i rozstrzygania skarg operatorów na działalność JW oraz raportowania na potrzeby Prezesa UKE i zarządu TP. Zadania tego komitetu zostały omówione w rozdz. 9.

W celu skutecznego wykonywania swoich zadań komitet EAB powinien (za przykładem rozwiązania przejętego w Wielkiej Brytanii) być złożony z 5 członków na szczeblu wyższej kadry menedżerskiej, którzy zostaną powołani z różnych środowisk (w tym z TP oraz ze środowisk niezależnych). Zakłada się, że członkowie EAB będą wykonywać swoje zadania w pełnym wymiarze godzin.

Poza komitetem EAB wymagane będzie utworzenie biura EAB, którego zadaniem będzie bieżący nadzór nad realizacją podziału funkcjonalnego oraz zasady EoI w praktyce. Zakłada się, że biuro EAB będzie stanowić zespół 10 wyspecjalizowanych audytorów oraz dyrektor biura.

Do kosztów związanych z działalnością komórki nadzoru należy również dodać koszt dorocznego audytu realizacji założeń decyzji Prezesa UKE o podziale funkcjonalnym, wykonywanego przez biegłego rewidenta. Ponadto uwzględniono pozostałe wydatki związane z funkcjonowaniem biura (np. najem powierzchni biurowej, energia elektryczna itp.).

W oszacowaniu kosztu działalności komitetu i biura EAB uwzględniono następujące elementy³¹⁴:

Tabela 54. Oszacowanie kosztów działalności komórki nadzoru

Wydatki	Przyjęte założenia	Oszacowana wartość
Komitet EAB	5 członków zatrudnionych na stałe, na szczeblu wyższej kadry menedżerskiej (wynagrodzenie brutto z narzutami ok. 25 000 zł miesięcznie)	~1 ,5 mln zł rocznie
Biuro EAB	10 audytorów (wynagrodzenie brutto z narzutami 10 000 zł miesięcznie), 1 dyrektor biura (wynagrodzenie brutto z narzutami ok. 25 000 zł miesięcznie)	~1,5 mln zł rocznie
Pozostałe koszty	Doroczny audyt - 1 000 000 zł, pozostałe koszty biura 1 000 000 zł rocznie	~2 mln zł rocznie
	SUMA (w ciągu roku)	~5 000 000 zł

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

W dalszej analizie wstępnie oszacowano, że koszt funkcjonowania komitetu i biura EAB będzie wynosił około 5 000 000 zł rocznie.

6.8.2.5 Wstępne oszacowanie całkowitego kosztu separacji funkcjonalnej TP

Biorąc pod uwagę oszacowania wydatków pozostałych (niezwiązanych z modyfikacją systemów IT), całkowite koszty podziału funkcjonalnego TP w tym zakresie będą kształtować się w ciągu pięciu lat na następującym poziomie:

Tabela 55. Oszacowanie całkowitych kosztów pozostałych wynikających z podziału funkcjonalnego dla okresu 5 lat

Wydatki pozostałe	Rok 1	Rok 2	Rok 3	Rok 4	Rok 5
Relokacja	25 000 000				
Rebranding	15 000 000	5 000 000			
Restrukturyzacja	10 000 000	10 000 000			
Zmiany behawioralne	35 000 000	35 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
Komitet i biuro EAB	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
SUMA zł	175 mln				

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

³¹⁴ Wartości wynagrodzeń członków Komitetu EAB oraz Biura EAB oszacowano w oparciu o raporty płacowe na portalach: www.pracuj.pl oraz www.gazetapraca.pl.

Biorąc pod uwagę fakt, że koszt zmian związanych z modyfikacją środowiska IT w TP został wstępnie oszacowany na poziomie ok. 579 mln zł, wstępne oszacowanie kosztu podziału funkcjonalnego TP daje w rezultacie łącznie kwotę w wysokości ok. 754 mln zł w okresie pięciu lat.

Potencjalna struktura kosztów w najważniejszych kategoriach została pokazana w poniższej tabeli. Na potrzeby dalszych porównań dodatkowo pokazano oszacowanie kosztów, które zostaną poniesione w ciągu 3 lat.

Tabela 56. Koszty wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP

	3 lata	5 lat
	(mln PLN)	(mln PLN)
IT	460	579
Relokacja	25	25
Rebranding	20	20
Restrukturyzacja	20	20
Szkolenia	75	85
EAB	15	25
SUMA	615	754

Źródło: Oszacowania konsorcjum

Koszty IT dla 3 lat zostały oszacowane poprzez odjęcie od kosztów pięcioletnich kwoty związanej z licencjami i utrzymaniem systemów dla lat 4 i 5.

6.8.3 Koszt wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP według oszacowania TP

Z dokumentu przedstawionego konsorcjum przez TP w ramach niniejszego projektu³¹⁵ wynika, że TP szacuje koszty wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP w sposób przedstawiony w niniejszej tabeli:

Tabela 57. Koszty wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP

	2009	2010	2011	2012	2013
Opex (tys. PLN)	137 523	88 000	99 000		
Capex (tys. PLN)	48 541	52 059	76 059	70 059	70 059
Suma (tys. PLN)	186 064	140 059	175 059	70 059	70 059
łącznie koszt w ciągu 3 lat			501 182	łącznie koszt w ciągu 5 lat	
					641 300

Źródło: Oszacowania TP

Z przedstawionego przez TP opisu wynika, że główne składowe tych kosztów to:

³¹⁵ Odpowiedzi TP S.A. na pytania z zakresu analiz dotyczących zasadności wprowadzenia podziału funkcjonalnego, dokument ten stanowi załącznik 3 do niniejszego raportu.

- Zmiany w strukturze organizacyjnej TP;
- Zmiany w systemach informatycznych;
- Zmiany w procesach obsługi klienta i dostarczania produktów;
- Koszty wdrożenia podziału funkcjonalnego.

Dokument TP zawiera bardziej szczegółowy opis elementów składających się powyższe kategorie kosztów. Dokument ten nie precyzuje, jakie wartości kosztów odnoszą się do powyższych kategorii. Wyjątek stanowią koszty związane ze zmianami w środowisku informatycznym, które są oszacowane tak, jak w poniższej tabeli:

Tabela 58. Koszty zmian w środowisku IT TP na skutek wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP

Zakres projektu	Szacowany koszt
Dokończenie projektów wdrażających PRM i Billing for Wholesale – wdrożenie tych 2 systemów (usługi nie-regulowane)	14 000 000 (PRM) 37 000 000 (Billing for Wholesale)
Modyfikacja procesów biznesowych w OM – zaimplementowanie tam nowych procesów dla produktów hurtowych (non-regulated services)	6 000 000
Rozdzielenie systemów klasy OSS na część dla sieci Core (sieć szkieletowa i komutacja) oraz dla sieci Access (sieć dostępową)	30 000 000 (część Access) 150 000 000 (część Core)
Modyfikacja systemów ERP (finanse, zakupy, logistyka, etc.) lub nawet wydzielenie oddzielnych systemów ERP dla jednostki „Access” (przy założeniu prowadzenia niezależnej księgowości dla jednostki Access)	3 000 000
Modyfikacja hurtowni danych – oddzielenie danych pochodzących z sieci dostępowej od danych z innych rodzajów sieci	3 000 000
Modyfikacja procesów biznesowych dla rynku Retail – przebudowanie procesów w taki sposób aby produkty dla klientów Retail bazowały na LLU	20 000 000
Wdrożenie systemów PRM i Billing tylko dla usług regulowanych hurtowych (usługi regulowane)	14 000 000 (PRM) 37 000 000 (billing for Wholesale)

Wdrożenie systemu OM w jednostce Access i wdrożenie procesów dla produktów hurtowych	10 000 000
SUMA	324 000 000

Źródło: Oszacowania TP

Należy zauważyć, że tak oszacowany koszt zmian w środowisku IT TP stanowi około 51% całkowitego kosztu wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP. Udziały kosztów związanych z IT i kosztów pozostałych wg kalkulacji TP przedstawiają się następująco:

Tabela 59. Koszty zmian w środowisku IT TP na skutek wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP

	Wartość (tys. PLN)	Udział %
Koszt całkowity	641 300	
w tym:		
Koszt zmian w IT	324 000	51%
Koszty pozostałe	317 300	49%

Źródło: Kalkulacja konsorcjum na podstawie danych TP

Wg dokumentu TP „do wykonania analizy przyjęto metodę eksperckiego szacowania (nie przeprowadzono fazy pełnego i szczegółowego projektowania zmian organizacyjnych, procesowych i systemowych dla poszczególnych scenariuszy).”

TP oszacowała koszty zmian w IT w związku z podziałem funkcjonalnym na poziomie łącznie 324 mln zł. Analiza przedstawionych założeń wskazuje na pewne różnice pomiędzy podejściem konsorcjum a TP. Poniżej podsumowano główne rozbieżności:

- Koszty szacowane przez konsorcjum opierają się w wielu przypadkach na wdrożeniach nowych systemów (lub przynajmniej wydzieleniu nowych instancji), podczas gdy TP zakłada w dużym stopniu migrację istniejących systemów bez znacznych modyfikacji. Wydaje się, że to założenie jest dyskusyjne, ponieważ szeroki zakres zmian w procesach biznesowych będzie wymuszał nowe wdrożenia (np. obsługi podmiotów zewnętrznych przez systemy, które do tej pory spełniały funkcje typu „back-office”);
- TP prawdopodobnie nie uwzględniła pięcioletniego okresu utrzymania systemów oraz kosztów licencji, co w ciągu pięciu lat może podwoić koszt samego wdrożenia;
- TP prawdopodobnie nie uwzględniła wdrożenia systemu do zarządzania wiedzą i dokumentacją, czy zmian funkcjonalnych w modułach hurtowni danych w związku z różnymi potrzebami raportowymi JW, JH i JSD;

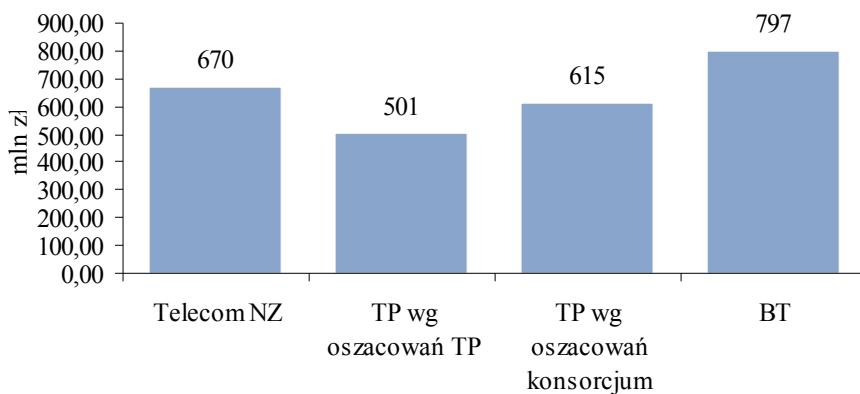
- TP prawdopodobnie nie uwzględniła budowy od podstaw systemu do świadczenia usług hurtowych na bazie EoI (systemu typu EMP);
- W wyliczeniu TP wydaje się być brak uwzględnienia modyfikacji warstwy integracyjnej, Help Desk, poczty elektronicznej i systemu typu *Asset Management*;
- TP zakłada, że istniejące systemy będą modyfikowane, ale nie podano zakresu modyfikacji. Według założeń konsorcjum konieczne będzie jednak wydzielenie oddzielnych instancji w systemach ERP, co z pewnością znacznie przekroczy podaną przez TP wartość 3 mln zł.

Różnica w oszacowaniach wynika z różnych elementów składowych, na podstawie których zrobiono oszacowania kosztów. Jednakże należy podkreślić, że TP stwierdza w przedstawionym dokumencie, że oszacowanie zostało wykonane przy założeniu, że TP oszacowała koszty dla ewentualnego wdrożenia separacji funkcjonalnej wg modelu wzorowanego na rozwiązaniu BT / Openreach. Proponowany przez konsorcjum model w zakresie podziału TP jest również zbliżony do tego rozwiązania. W związku z tym zakładamy, że zarówno TP, jak i konsorcjum miały na celu oszacowanie kosztów wdrożenia podobnych rozwiązań podziału funkcjonalnego.

6.8.4 Podsumowanie oszacowania kosztów TP związanych z wprowadzeniem separacji funkcjonalnej

We wcześniejszych analizach (rozdz. 6.8.1, 6.8.2 i 6.8.3) wskazano następujące oszacowania kosztów wdrożenia separacji funkcjonalnej:

Rysunek 121. Oszacowane koszty wdrożenia separacji dla 3 lat (dla Nowej Zelandii – dla 4 lat)



Źródło: Opracowanie konsorcjum

Dla potrzeb dalszej oceny przydatne będzie poniższe porównanie wielkości poszczególnych rozważanych operatorów oraz wskazywanych dla nich kosztów. W tabeli pokazano porównanie szacowanych kosztów podziału funkcjonalnego dla TNZ, TP i BT na tle innych kluczowych parametrów określających rozmiar działalności tych operatorów.

Tabela 60. Porównanie szacowanych kosztów podziału oraz innych parametrów TNZ, TP i BT.

	TNZ	TP		BT
Liczba linii abon. (2008)	1 350 000	9 200 000		27 209 000
Zatrudnienie łącznie (2008)	7 500	24 190		93 000
Zatrudnienie w JW (2008)	148	–		33 800
Szacowany koszt podziału funkcjonalnego w ciągu 3 lat (4 lata dla NZ)		wg TP	wg konsorcjum	
	670 mln zł	501 mln zł	615 mln zł	797 mln zł
Koszt separacji na linię abonencką (zł / linię)	496	54	67	29
Koszt separacji na pracownika (zł / pracownika)	89 333	20 711	25 424	8 570

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum na podstawie publikacji TNZ, TP i BT

Z powyższego zestawienia wynika, że TNZ i BT są operatorami o zdecydowanie różniące się skali działalności. Jednakże z porównania wskaźników kosztu separacji na linię abonencką oraz kosztu separacji na pracownika dla TNZ i BT wynika, że nie istnieje prosta relacja między wielkością operatora a kosztami separacji. Na tej podstawie można wnioskować, że prosta ekstrapolacja kosztów szacowanych dla BT i TNZ do separacji TP nie jest możliwa.

Można natomiast stwierdzić, że **koszty wskazywane dla BT i TNZ nie odbiegają od poziomu kosztów separacji TP oszacowanych przez konsorcjum (jak również od poziomu oszacowania przygotowanego przez TP).**

Dodatkowym argumentem potwierdzającym poprawność wstępnego oszacowania konsorcjum jest zgodność z innymi oszacowaniami w zakresie jednorazowych kosztów zmian w środowisku IT. Oszacowania te są wskazane w poniższej tabeli.

Tabela 61. Dostępne oszacowania jednorazowych kosztów zmian w środowisku IT wynikających z podziału funkcjonalnego

Oszacowanie wg	Wartość (PLN)	Opis w rozdz.
Azimuth (NZ)	310 000 000	6.8.1
Konsorcjum	297 500 000	6.8.2.3
TP	324 000 000	6.8.3

Źródło: Opracowanie konsorcjum w rozdziałach wskazanych w tabeli.

Koszt całkowity podziału podany przez TP - jak wynika z opisu przedstawionego przez TP (Załącznik 3) - został skalkulowany z uwzględnieniem faktycznych uwarunkowań istniejących w TP (koszty, środowisko IT, organizacja TP, zasoby itp.). W związku z tym w analizie kosztów i korzyści zostały uwzględnione oba oszacowania dla okresu 5 lat:

- **Konsorcjum - 754 mln PLN; oraz**
- **TP - 641 mln PLN.**

Należy zwrócić uwagę na fakt, że oba oszacowania wskazują na wysoki udział kosztów IT w całkowitym koszcie wprowadzenia separacji. Udziały te wynoszą odpowiednio 51% w oszacowaniu TP, oraz 77% w przypadku wstępnego oszacowania konsorcjum.

6.9 Podsumowanie wstępnego oszacowania kosztów i korzyści

Wstępne oszacowanie korzyści konsumentów wynikających z separacji funkcjonalnej w okresie 5-letnim daje w rezultacie kwotę ok. 704 mln zł. Jest to suma oszczędności osiąganych przez klientów OA w wyniku obniżenia cen usług głosowych (413 mln zł) oraz usług dostępu do Internetu (291 mln zł).

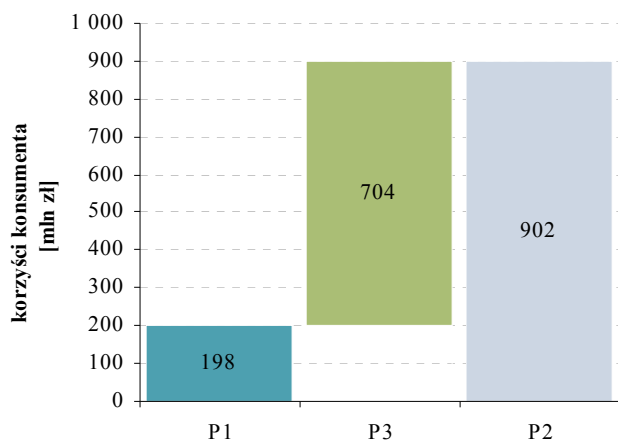
Zgodnie z zastosowanym podejściem, oszacowanie korzyści osiąganych przez konsumentów w efekcie wprowadzenia separacji polegało na oddzieleniu efektu wpływu zmiany relacji cen hurtowych na rozwój LLU od całkowitego efektu wynikającego z rozwoju LLU na skutek obu czynników – zmiany cen hurtowych i wpływu separacji funkcjonalnej na rozwój LLU.

Korzyści konsumenta wynikające z rozwoju konkurencji w wyniku obniżenia opłat LLU (zmiany relacji cenowych LLU, BSA i WLR) oszacowano na poziomie 198 mln zł.

Korzyści konsumenta wynikające z obniżenia opłat LLU oraz dodatkowego czynnika przyspieszającego uwalnianie pętli lokalnych, jakim jest wprowadzenie separacji funkcjonalnej, oszacowano na poziomie 902 mln zł.

Oszacowanie wyodrębnionych korzyści konsumenta z wprowadzenia separacji polegało na określeniu różnicy pomiędzy powyższymi wartościami (różnica ta została oszacowana na 704 mln zł.)

Rysunek 122. Korzyści netto konsumenta z wprowadzenia separacji



Źródło: Opracowanie konsorcjum

Legenda do wykresu:

P1 - korzyści konsumenta w efekcie zmiany relacji cenowych LLU, BSA i WLR;

P2 - korzyści konsumenta osiągnięte w efekcie działania dwóch czynników wpływających na konkurencję na rynku - zmiana relacji cenowych LLU, BSA i WLR oraz wprowadzenie separacji funkcjonalnej;

P3 – wyodrębnione korzyści konsumenta w efekcie wprowadzenia separacji.

Osiągnięcie korzyści konsumenta w wyniku wprowadzenia separacji funkcjonalnej wiąże się z poniesieniem kosztów jej wdrożenia. Koszty te w największym stopniu zależą od kosztów podziału TP, które stanowią ponad 95% kosztów całkowitych wprowadzenia separacji. Dodatkowo, w kosztach wprowadzenia separacji zostały uwzględnione koszty UKE wynikające z konieczności monitorowania procesu wdrażania oraz funkcjonowania separacji.

Koszty podziału TP, które zostały opisane w 6.8, zostały wstępnie oszacowane przez konsorcjum w wysokości 754 mln zł – w analizach wzięto też pod uwagę oszacowanie wykonane przez TP (w wysokości 641 mln zł).

Koszty nadzoru UKE nad procesem separacji funkcjonalnej TP zostały oszacowane w wysokości 9,1 mln zł.

Dla okresu 5 lat, mierzalne korzyści konsumenta z wprowadzenia separacji (tzn. wynikające z oszczędności w rezultacie obniżania cen detalicznych) są zbliżone do kosztów wprowadzenia separacji (zarówno przy oszacowaniu tych kosztów zrobionym przez konsorcjum, jak i przez TP).

Jak wynika z analizy w rozdz. 6.6, dodatkowy pozytywny wpływ na wartość korzyści może mieć wzrost potrzeb konsumentów w zakresie korzystania z usług dostępu szerokopasmowego i/lub wzrost dochodów konsumentów. Według oszacowania konsorcjum dla okresu 5 letniego wzrost liczby użytkowników usług DSL o 10% p.a. (o 50% w ciągu 5 lat) spowoduje wzrost korzyści konsumenta o dodatkowe 50 mln zł.

Ponadto należy stwierdzić, że kolejnym czynnikiem o pozytywnym wpływie na bilans kosztów separacji i korzyści konsumenta z wprowadzenia separacji będzie ewentualne zmniejszenie kosztów wdrożenia separacji funkcjonalnej.

Następujące czynniki mogą natomiast mieć negatywny wpływ na pięcioletni bilans kosztów separacji i korzyści konsumenta:

- Niewystarczające możliwości (np. brak zasobów, budżetu, narzędzi) po stronie UKE do skutecznej egzekucji obowiązku separacji funkcjonalnej TP mogą skutkować wydłużeniem procesu wdrażania separacji. To z kolei spowoduje, że postawa antykonkurencyjna TP zostanie wyeliminowana z opóźnieniem. W efekcie obniżą się i/lub opóźnią potencjalne korzyści konsumenta z wprowadzenia separacji.
- Brak motywacji po stronie TP oraz obstrukcja TP wobec wprowadzania separacji może skutkować w podobny sposób jak w przypadku opisanym powyżej. Z oszacowania konsorcjum wynika, że przedłużenie wprowadzania separacji i w efekcie opóźnienie osiągania korzyści przez konsumentów o 1 rok może skutkować zmniejszeniem tych korzyści o około 200 mln zł (dla 5 letniego okresu analizy).
- Brak środków finansowych ze strony OA na inwestycje w LLU może skutkować ograniczeniem rozwoju LLU – w tej sytuacji OA będą ograniczać uwalnianie pętli lokalnych tylko do takiej liczby węzłów, na które będą dysponować środkami finansowymi

na inwestycje konieczne do uruchomienia węzłów. W efekcie rozwój LLU będzie ograniczony – wg oszacowań konsorcjum, jeśli OA będą w stanie sfinansować uwolnienie 500 tys. linii (a nie 754 tys. linii, czyli pełnego oszacowanego potencjału), nie będzie możliwe osiągnięcie przez OA efektu skali w węzle i w rezultacie osiągnięcie marży pozwalającej na obniżkę cen detalicznych. W rezultacie korzyści konsumenta obniżą się od 200 mln zł do 400 mln zł w zależności od strategii konkurowania innych uczestników rynku.

W wyniku wprowadzenia separacji można oczekiwać również innych efektów niż wskazane oszacowane koszty i korzyści. Te dodatkowe efekty należy uważać za niemierzalne, co oznacza, że nie ma obecnie wystarczających podstaw do skwantyfikowania ich skutków oraz wskazania liczbowego prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Wśród korzyści niemierzalnych należy wskazać następujące zjawiska:

- W ramach korzyści niemierzalnych dla użytkowników końcowych (szerzej omówionych w rozdziale 6.7.1.1):
 - zwiększenie dostępności i popularności ofert wiązanych,
 - wzrost poziomu satysfakcji użytkowników końcowych z usług telekomunikacyjnych,
 - wzrost świadomości użytkowników końcowych w zakresie dostępnych ofert na rynku.
- W ramach korzyści niemierzalnych dla OA (szerzej omówionych w rozdziale 6.7.1.2):
 - zapewnienie stabilności warunków funkcjonowania OA,
 - zagwarantowanie wszystkim OA równego dostępu do nowej infrastruktury telekomunikacyjnej TP, powstałej w wyniku rozwoju technologii NGN/NGA,
 - zapewnienie rozwoju skutecznej i trwałej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w długim okresie poprzez eliminację barier,
 - możliwość skoncentrowania przyszłych regulacji na obszarach, gdzie konkurencja jest ograniczona ze względu na występowanie niezbędnej i trudnej do powielenia infrastruktury oraz stopniowego łagodzenia obowiązków regulacyjnych na rynkach detalicznych,
 - zapewnienie większej pewności regulacyjnej oraz znaczne zmniejszenie liczby sporów pomiędzy operatorami.

Wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP może również skutkować pojawieniem się niemierzalnych efektów negatywnych (szerzej omówionych w rozdziale 6.7.2), do których zaliczyć należy:

- Opóźnienia w rozwoju technologii NGN/NGA – w wyniku zaangażowania zasobów ludzkich oraz środków finansowych TP na potrzeby wdrażania obowiązku separacji

funkcjonalnej, jak również obniżenia się motywacji TP do inwestowania ze względu na brak możliwości osiągnięcia wymaganego przez TP zwrotu z inwestycji.

- Trudności organizacyjne i proceduralne w rozbudowie infrastruktury telekomunikacyjnej TP – w wyniku podziału elementów sieci dostępowej i transmisyjnej między JW i TP.
- Obniżenie zaufania użytkowników końcowych do ofert detalicznych – w wyniku czasowego pogorszenia się jakości świadczenia usług hurtowych przez TP w krótkim okresie w rezultacie wprowadzania nowych procesów, procedur i zmian w systemach IT.

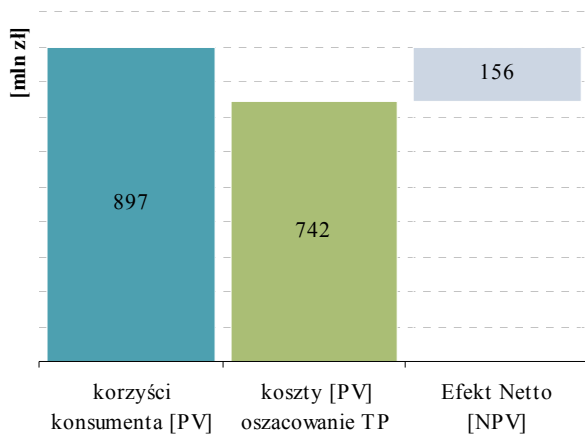
Ponadto należy zauważyć, że przy braku istotnych czynników zaburzających w przypadku przyjęcia dłuższego okresu analizy nie jest wykluczone, że w kolejnych latach korzyści konsumenta będą przewyższać koszty wprowadzenia separacji.

Z tego względu dokonano dodatkowego oszacowania kosztów i korzyści w okresie 10 lat. Z uwagi na dwukrotnie dłuższy horyzont czasowy oszacowania zostały wykonane przy wykorzystaniu wartości bieżącej (PV – ang. present value) przyszłych korzyści z wprowadzenia separacji oraz kosztów jej wprowadzenia. Nieuwzględnienie wartości bieżącej przyszłych korzyści i kosztów w tak długim okresie mogłoby spowodować znaczące „zniekształcenie” wyników analizy. Wartość bieżąca przyszłych kosztów i korzyści została wyliczona poprzez zdyskontowanie tych wartości stopą oprocentowania 10-letnich obligacji Skarbu Państwa, która wynosi 7,5 %³¹⁶.

Analiza kosztów korzyści wprowadzenia separacji i korzyści konsumenta z wprowadzenia separacji została wykonana według powyżej opisanego podejścia dla dwóch oszacowań kosztów podziału TP – przygotowanego przez TP oraz przez konsorcjum. Na poniższym wykresie zostały przedstawione wyniki oszacowania bieżących kosztów separacji funkcjonalnej i korzyści konsumenta dla okresu 10 lat, przyjmując za bazę koszty podziału oszacowane przez TP.

³¹⁶ Źródło <http://www.obligacjeskarbowe.pl/>

Rysunek 123. Oszacowanie korzyści konsumenta i kosztów wdrożenia separacji w okresie 10 lat – (koszty podziału TP oszacowane przez TP)



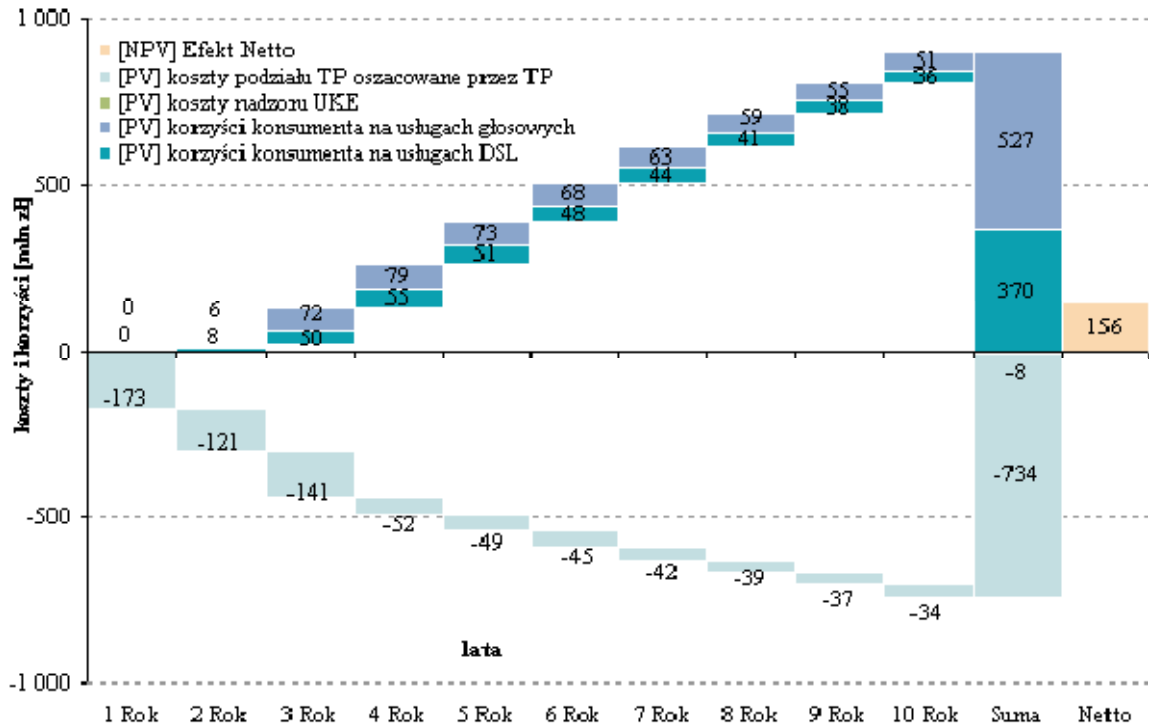
Źródło: Opracowanie konsorcjum

Powyższy diagram pokazuje, że efekt netto wprowadzenia separacji wyniósłby w okresie 10 lat 156 mln zł³¹⁷, z uwzględnieniem korzyści konsumenta (897 mln zł) oraz kosztów wprowadzenia separacji (742 mln zł).

Na łączne korzyści konsumenta (897 mln zł) składają się korzyści z tytułu tańszych i lepszej jakości usług głosowych (527 mln zł) oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu (370 mln zł). Podobnie na łączne koszty separacji (742 mln zł) składają się koszty podziału TP (-734 mln zł) oraz koszty nadzoru UKE (8 mln zł).

³¹⁷ Dla kosztów podziału TP oszacowanego przez TP.

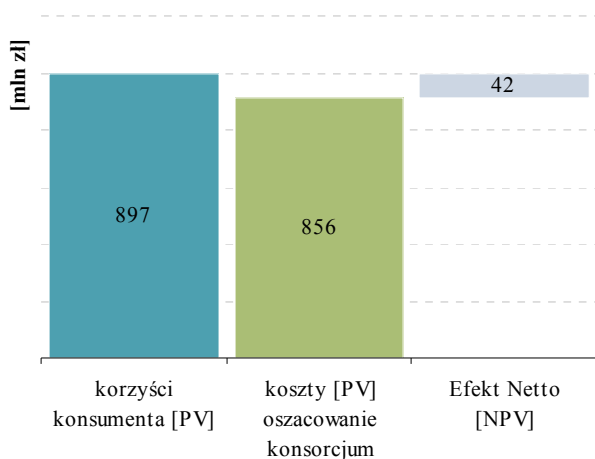
Rysunek 124. Dekompozycja efektu netto wprowadzenia separacji (korzyści konsumenta i koszty separacji) w okresie 10 lat – (koszty podziału TP oszacowane przez TP)



Źródło: Opracowanie konsorcjum

Na kolejnym wykresie zostały przedstawione wyniki oszacowania wartości bieżących kosztów i korzyści w okresie 10 lat, wynikających z wprowadzenia separacji z uwzględnieniem oszacowania kosztów podziału oszacowanego przez konsorcjum.

Rysunek 125. Oszacowanie korzyści konsumenta i kosztów wdrożenia separacji w okresie 10 lat - (koszty podziału TP oszacowane przez konsorcjum)



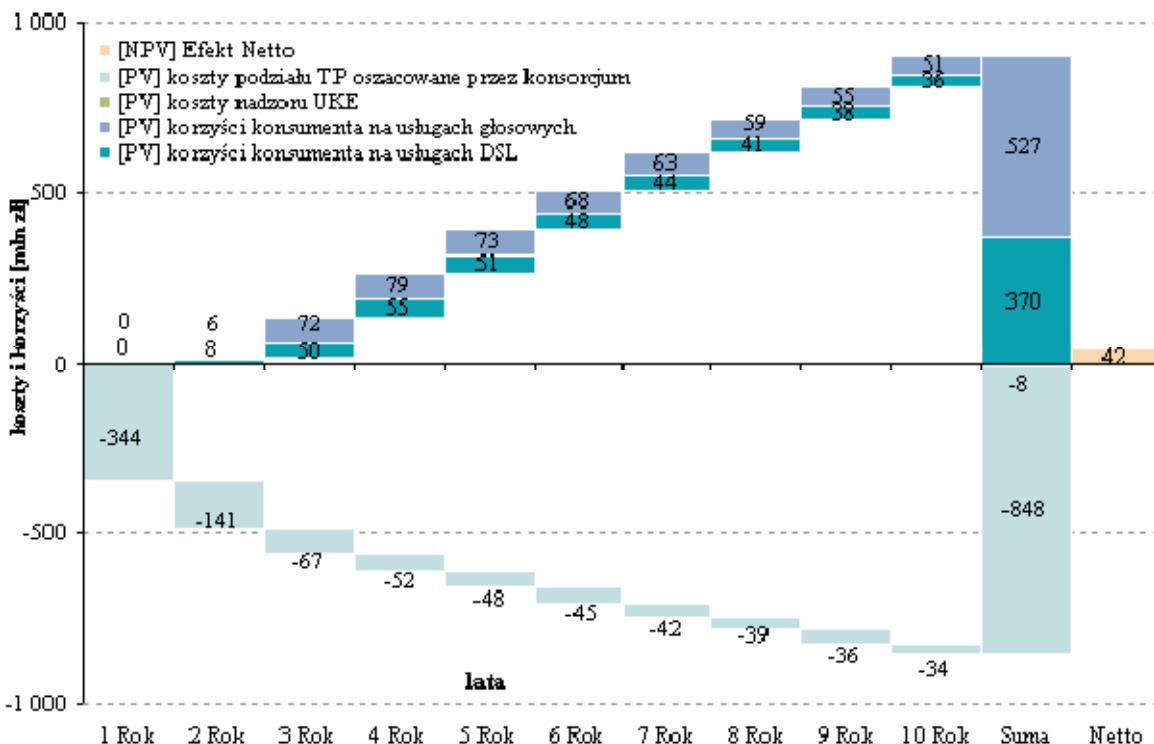
Źródło: Opracowanie konsorcjum

Powyższy diagram pokazuje, że efekt netto wprowadzenia separacji wyniósłby w okresie 10 lat 42 mln zł³¹⁸, przy czym korzyści konsumenta to (897 mln zł), a koszty wprowadzenia separacji to (856 mln zł).

Na łączne korzyści konsumenta (897 mln zł) składają się korzyści z tytułu tańszych i lepszej jakości usług głosowych (527 mln zł) oraz usług szerokopasmowego dostępu do Internetu (370 mln zł). Podobnie na łączne koszty separacji (742 mln zł) składają się koszty podziału TP (848 mln zł) oraz koszty nadzoru nad separacją przez UKE (8 mln zł).

³¹⁸ Dla kosztów podziału TP oszacowanego przez konsorcjum.

Rysunek 126. Dekompozycja efektu netto wprowadzenia separacji (korzyści konsumenta i koszty separacji) w okresie 10 lat - (koszty podziału TP oszacowane przez konsorcjum)



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Na podstawie powyższych analiz dla okresu 10 lat oraz przy założeniu braku istotnych czynników zaburzających w okresie analizy nie jest wykluczone, że w kolejnych latach korzyści będą przewyższać koszty wprowadzenia separacji.

Osiągnięcie korzyści konsumenta w wyniku wprowadzenia separacji funkcjonalnej wiąże się z poniesieniem kosztów jej wdrożenia. Koszty te w największym stopniu zależą od kosztów podziału TP, które stanowią ponad 95% kosztów całkowitych wprowadzenia separacji. Dodatkowo, w kosztach wprowadzenia separacji zostały uwzględnione koszty UKE wynikające z konieczności monitorowania procesu wdrażania oraz funkcjonowania separacji.

Dla okresu 10 lat mierzalne korzyści konsumenta z wprowadzenia separacji (tzn. wynikające z oszczędności w rezultacie obniżania cen detalicznych) są zbliżone do kosztów wprowadzenia separacji (zarówno przy oszacowaniu tych kosztów zrobionym przez konsorcjum, jak i przez TP).

Oszacowania ekonomicznego wpływu wprowadzenia separacji funkcjonalnej wskazują, że koszty i korzyści wynikające z wprowadzenia SF w analizowanym okresie kształtują się na zbliżonym poziomie. Stąd przy podejmowaniu decyzji o separacji funkcjonalnej istotnym czynnikiem jest uwzględnienie niemierzalnych czynników wpływających na potencjalne koszty i korzyści (opisanych w rozdz. 6.7).

7 Analiza oraz rekomendacje dotyczące usług i produktów, które JW powinna świadczyć, a także elementów sieci, które powinna kontrolować

7.1 Analiza wariantów podziału usług i elementów sieci

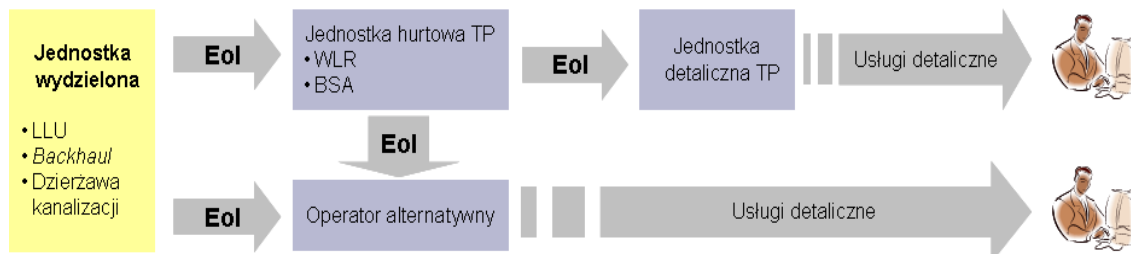
7.1.1 Zastosowane podejście

W rozdziale 4.6 pt. „Możliwe warianty separacji TP w zakresie zastosowania metody EoI” została przeprowadzona analiza, w wyniku której określone zostały ogólne wymagania w zakresie podziału usług oraz wskazane zostały usługi hurtowe, które powinny być świadczone przez TP na zasadach EoI. W wyniku ww. analizy, do zastosowania w Polsce wytypowany został jeden z rozważanych wariantów (Wariant III) ponieważ oceniono, że w największym stopniu przyczynia się on do eliminacji barier i rozwoju rynku na bazie infrastruktury. Pozostałe dwa rozpatrywane warianty nie uzyskały rekomendacji.

Krótką charakterystyka Wariantu III

Na rysunku poniżej przedstawiono schemat podziału usług na zasadach EoI dla rekomendowanego Wariantu III (jest to powtórzenie rysunku zamieszczonego w rozdz. 4.6.2 – Rysunek 100).

Rysunek 127. Zastosowanie EoI dla BSA, LLU i usług towarzyszących – Wariant III



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Przedstawiony powyżej wariant określany jako Wariant III, co do ogólnej zasady świadczenia usług został zastosowany zarówno w Wielkiej Brytanii jak i w Nowej Zelandii. W ramach Wariantu III zasada EoI odnosi się do usług hurtowych znajdujących się jednocześnie na dwóch różnych szczeblach drabiny inwestycyjnej. W tym przypadku TP zostaje zobligowana do nabywania usług zarówno LLU, kanalizacji, jak i BSA i WLR. Aby możliwe było zastosowanie takiego rozwiązania, techniczna realizacja separacji musi wiązać się z koniecznością powstania, poza JW, dodatkowej jednostki hurtowej (JH).

Dla zdefiniowanych w Wariacie III ogólnych wymagań w zakresie zapewnienia EoI w odniesieniu do sposobu realizacji usług hurtowych WLR, BSA i LLU i „backhaul”, w wyniku przeprowadzonej analizy, określono trzy możliwe rozwiązania podziału usług i zasobów do zastosowania w ramach SF TP. Punktem wyjścia do określenia rozwiązań była analiza rozwiązań w zakresie podziału zasobów i usług w krajach, które do tej pory wdrożyły SF.

Pierwsze z analizowanych rozwiązań, to rozwiązanie zbliżone do rozwiązania zastosowanego w Wielkiej Brytanii. Kolejne rozwiązanie, to rozwiązanie zbudowane w oparciu o model nowozelandzki. Ostatnie z analizowanych rozwiązań dotyczy wariantu niezastosowanego do tej pory w żadnym z krajów, ale naszym zdaniem, rozwiązanie to należy również brać pod uwagę. We wszystkich z ww. rozwiązań, z zasobów OZ wydzielono dwie odrębne jednostki, JW i JH. Rozwiązania te różnią się przede wszystkim sposobem alokacji zasobów sieci telekomunikacyjnej TP w JW i JH, czego konsekwencją jest różny zakres usług wykonywanych przez obie jednostki

Dla każdego z proponowanych rozwiązań przedstawiono szczegółowy podział zasobów oraz usług realizowanych przez JW i JH oraz przeprowadzono analizę SWOT, biorąc pod uwagę następujące obszary:

- Jednoznaczność podziału zasobów;
- Stopień złożoności świadczenia usług hurtowych;
- Wpływ na usunięcie niecenowych form dyskryminacji ze strony TP i zapewnienie EoI.

7.1.2 **Wymagania w zakresie podziału usług**

W proponowanych wariantach rozwiązań uwzględniono świadczenie przez TP usług hurtowych z rozróżnieniem na usługi oferowane przez TP obecnie, jak również usługi, które będą oferowane w przyszłości.

7.1.2.1 **Obecnie świadczone usługi**

Obecnie świadczone usługi hurtowe przez TP, które zgodnie z wynikami analizy przeprowadzonej we wcześniejszym rozdziale powinny być świadczone przez OZ w oparciu o zasadę EoI, obejmują usługi:

- Dostępu do lokalnej pętli abonenckiej (LLU), pod pojęciem którego należy rozumieć:
 - Dostęp pełny (wykorzystujący całe dostępne pasmo dla transmisji sygnałów) jak i współdzielony (wykorzystujący pasmo niegłosowe);
 - Dostęp do lokalnej pętli abonenckiej (złożonej z odcinków sieci magistralnej, rozdzielczej i przyłącza abonenckiego) oraz dostęp do podpętli abonenckiej (złożonej z odcinków sieci rozdzielczej i przyłącza abonenckiego);
- Szerokopasmowego dostępu do Internetu (BSA) na potrzeby transmisji danych na różnych poziomach dostępu (DSLAM, ATM, IP);
- Hurtowego dostępu do sieci TP (WLR), w tym usługi dodane oraz usługi wynikające z realizacji uprawnień abonenta WLR (usługi przeniesienia numeru i usługi związane z preselekcją);
- Dzierżawy łączy i dostępu do kanalizacji TP, związane ze świadczeniem usługi „backhaul”.

Ze względu na złożoność, z powodów organizacyjnych, świadczenia w oparciu o zasadę EoI usług: kolokacji oraz usług towarzyszących (w tym zapewnienia dostępu do infrastruktury teletechnicznej, powierzchni, zasilania, klimatyzacji, dołączenia do przełącznicy) omówiono je odrębnie w rozdz. 7.1.3.4. Złożoność świadczenia tych usług wynika z faktu, że jednostka hurtowa TP musiałaby również zawierać umowy na wynajem powierzchni kolokacyjnej dla obecnie zainstalowanych urządzeń TP. To z kolei wymagałoby pełnej inwentaryzacji tego sprzętu przeprowadzonej pod kątem parametrów urządzeń niezbędnych na potrzeby umów kolokacyjnych (np.: wymiary, pobór prądu). Ze względu na dużą liczbę urządzeń, byłby to proces długotrwały i kosztowny i w praktyce bardzo trudny do przeprowadzenia. Kwestie świadczenia usług udostępniania elementów infrastruktury teletechnicznej (w tym kanalizacji, budowli, powierzchni pomieszczeń i budynków) zostały omówione szerzej we wskazanym rozdziale (7.1.3.4).

7.1.2.2 *Nowe usługi*

Grupę usług, które nie są w Polsce zdefiniowane, a niniejsza analiza wskazuje na konieczność ich oferowania na rzecz operatorów alternatywnych, stanowią usługi „backhaul”. Usługa „backhaul” polega na zestawieniu przez OZ dla OA łącza transmisji danych od urządzenia OA, zlokalizowanego w miejscu posadowienia MDF należącego do TP (budynek centrali lub szafa dostępową), do urządzenia zlokalizowanego w obiekcie, w którym realizowany jest fizyczny punkt styku sieci OA i TP. Usługa ta jest bardzo istotna z punktu widzenia rozwoju usług na bazie LLU, daje bowiem OA możliwość „dojścia” do przełącznicy MDF bez konieczności budowy niezbędnego odcinka własnej sieci magistralnej.

Usługa „backhaul” nie jest w Polsce do tej pory zdefiniowana. Biorąc za punkt odniesienia umowy ramowe na dostęp do sieci TP, to można uznać, że usługa „backhaul” mieści się w ramach definicji usług łączy dzierżawionych. Niemniej z uwagi na znaczenie tej usługi dla realizacji LLU proponujemy wyodrębnienie tej usługi. W związku z tym proponujemy, by realizacja usługi „backhaul” polegała na zapewnieniu łącza transmisji danych od urządzenia operatora alternatywnego zlokalizowanego w budynku centrali TP lub szafie dostępowej TP do urządzenia OA znajdującego się w lokalizacjach, gdzie umiejscowione są Lokalne PDU dla poziomu dostępu ATM, określonych w Ofercie Ramowej dla BSA³¹⁹. Adresy Lokalnych Punktów Dostępu do Usług (LPDU) dla poziomu dostępu ATM zamieszczone są w Załączniku 3 do Umowy. Taka propozycja ma na celu wykorzystanie już istniejących punktów styku pomiędzy TP a OA.

Należy przy tym stanowczo podkreślić, że odniesienie do technologii ATM wynika jedynie z faktu, że dla usługi BSA dostęp do sieci TP na poziomie odpowiadającym usłudze „backhaul” został zdefiniowany tylko dla technologii ATM i nie można powołać się na inne usługi. Usługi transmisji danych do sieci szkieletowej (tzw. *backhaul*) będą ewoluować technologicznie w kierunku technologii Ethernet (*Gigabit Ethernet*), stąd też w najbliższym okresie TP powinna również świadczyć usługę „backhaul” realizowaną z wykorzystaniem technologii Ethernet (*Gigabit Ethernet*).

³¹⁹ Oferta ramowa Bitstream Access 2008. „Załącznik nr 3 do Umowy o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie usługi dostępu szerokopasmowego, w tym usługi szerokopasmowej transmisji danych”

Do oferty JW powinny również w przyszłości wejść usługi wykorzystujące zasoby sieci dostępowej następnej generacji NGA, w szczególności usługi umożliwiające dostęp OA do podpętli. Przewiduje się, że w zakres tych usług mogłyby wchodzić usługi:

- Związane z kolokacją urządzeń w szafach telekomunikacyjnych TP sieci NGA;
- Związane z zapewnieniem transmisji danych pomiędzy szafą telekomunikacyjną TP a lokalizacją TP, gdzie znajduje się sprzęt OA (odpowiednik usługi „backhaul”), inną szafą telekomunikacyjną TP lub pomiędzy lokalizacjami użytkownika w obrębie sieci NGA (odpowiednik łączy dzierżawionych w sieci miejscowej).

7.1.3 Warianty rozwiązań spełniających wymagania w zakresie EoI

W podrozdziałach poniżej, szczegółowo przeanalizowane zostaną wymienione wcześniej warianty rozwiązań. W każdym z analizowanych rozwiązań, zostanie zaproponowany podział usług oraz podział zasobów sieci telekomunikacyjnej, jak również przeprowadzona zostanie analiza SWOT. Rekomendacje w zakresie podziału infrastruktury teletechnicznej w obszarze sieci dostępowej, takiej jak:

- Budynki;
- Maszty;
- Kanalizacja;
- Studzienki;
- Szafki kablowe, itp.

przedstawione zostały w odrębnym podrozdziale, gdyż niezależnie od wyboru rozwiązania, podział tych zasobów i zasady świadczenia niektórych usług związanych z tymi zasobami (np.: kolokacja) nie ulegnie zmianie.

7.1.3.1 Rozwiązanie „A” – na wzór rozwiązania zastosowanego w Wielkiej Brytanii

Opis rozwiązania

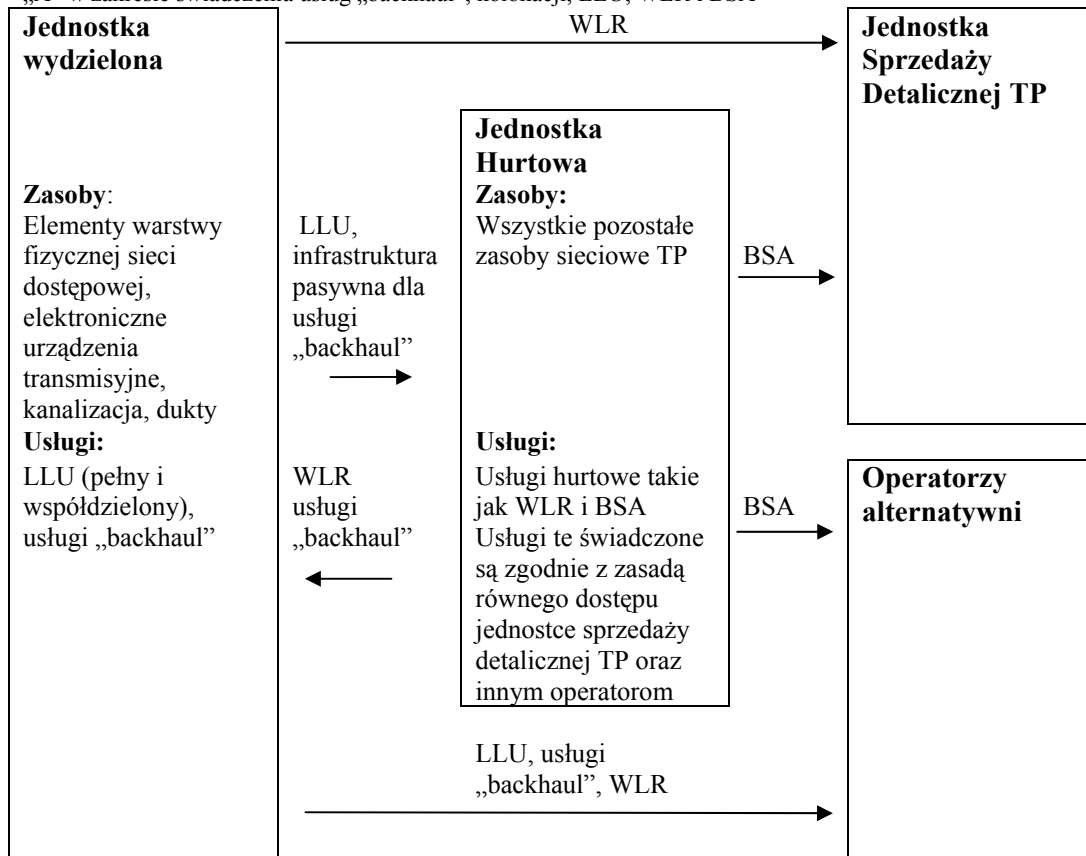
Rozwiązanie to zbudowane zostało w oparciu o model wdrożony w Wielkiej Brytanii i zakłada podział TP na 3 jednostki:

- Jednostkę wydzieloną, zarządzającą zasobami pasywnej sieci dostępowej (budynki, kanalizacja oraz miedziana sieć dostępowa bez elementów czynnych);
- Jednostkę sprzedaży detalicznej TP; oraz
- Jednostkę hurtową TP, obejmującą wszystkie pozostałe jednostki organizacyjne, które nie realizują funkcji sprzedaży detalicznej, ani też nie są odpowiedzialne za utrzymanie sieci dostępowej.

W tym rozwiązaniu sprzedaż usług hurtowych dla OA jest dokonywana przez JW. Oznacza to, że jeśli świadczenie tych usług wymaga również zaangażowania zasobów zarządzanych przez jednostkę hurtową TP, wówczas JW zleca świadczenie niezbędnych usług do tej jednostki. Tym samym JW integruje usługi świadczone wobec OA oraz jednostki sprzedaży detalicznej TP. Nabywcami usług oferowanych przez JW są więc operatorzy alternatywni oraz jednostki organizacyjne TP. Zgodnie z założeniem przyjętym w modelu brytyjskim, JW nie oferuje usług użytkownikom końcowym – indywidualnym czy biznesowym.

Na rysunku poniżej przedstawione zostały relacje pomiędzy jednostkami organizacyjnymi TP oraz OA, w zakresie realizacji głównych usług (LLU, WLR, BSA, usługi „backhaul”).

Rysunek 128. Relacje pomiędzy jednostkami organizacyjnymi TP oraz operatorami alternatywnymi w Rozwiązaniu „A” w zakresie świadczenia usług „backhaul”, kolokacji, LLU, WLR i BSA



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Zasady podziału zasobów

Zgodnie z założeniem przyjętym również w przypadku brytyjskim JW dysponuje zasobami infrastruktury pasywnej sieci dostępowej, na którą składają się:

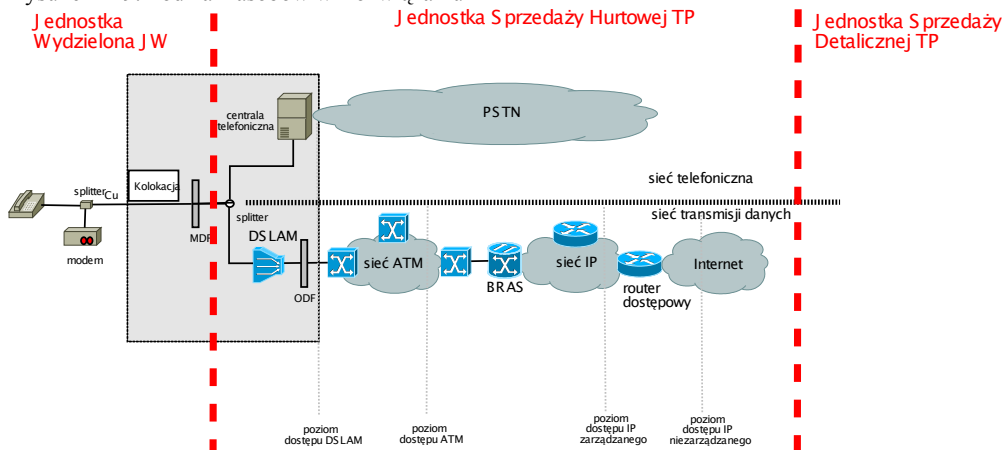
- Infrastruktura pasywna sieci dostępowej:

- Miedziana sieć dostępową, w tym przełącznice główne MDF, zlokalizowane zarówno w centrali, jak również w szafach telekomunikacyjnych;
 - Światłowody w sieci dostępowej.
- Infrastruktura teletechniczna w obszarze sieci dostępowej.

Pozostałymi elementami infrastruktury sieciowej, przy zastosowaniu tego rozwiązania w zakresie podziału zasobów, zarządza jednostka hurtowa TP.

Podział zasobów pomiędzy jednostki TP w omawianym rozwiązaniu pokazano na rysunku poniżej.

Rysunek 129. Podział zasobów w Rozwiązaniu A



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Zasady podziału usług

Model wdrożony w Wielkiej Brytanii przewiduje, że JW (Openreach) ma w swojej ofercie skierowanej do OA większość z rozpatrywanych usług hurtowych (nie oferuje BSA), jednak realizacja wszystkich usług, poza LLU i usługą kolokacji, wymaga zlecenia przez JW usług w jednostce odpowiedzialnej za sprzedaż usług hurtowych. Związane jest to z faktem, że wśród zasobów JW nie ma elementów takich jak centrale telefoniczne, DSLAM, czy innych aktywnych urządzeń elektronicznych. Tym samym JW w dużej mierze pełni rolę integratora oferowanych przez siebie usług. Zestawienie usług realizowanych i świadczonych przez jednostkę wydzieloną oraz hurtową TP zostało zamieszczone w tabeli poniżej (Tabela 62).

Tabela 62. Podział usług hurtowych świadczonych i realizowanych przez jednostki organizacyjne TP w rozwiązaniu „A”

Usługi świadczone przez jednostkę wydzieloną	Usługi realizowane przez jednostkę hurtową TP	
	oferowane za pośrednictwem JW	oferowane samodzielnie przez jednostkę hurtową TP
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dzierżawa kanalizacji ▪ Kolokacja i usługi towarzyszące (m.in. zapewnienie powierzchni, zasilania, klimatyzacji dołączenia do przełącznicy oraz innych udogodnień) ▪ Usługi dostępu do podpetli oraz petli miedzianej (dostęp pełny i współdzielony) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usługi związane z hurtowym dostępem do sieci TP (WLR) dla linii analogowych (PSTN) i cyfrowych (ISDN), w zakresie usług dodatkowych, świadczonych z abonamentem, hurtowej odsprzedaży połączeń oraz w zakresie usług wynikających z realizacji uprawnień abonenta WLR ▪ Usługi transmisji danych do sieci szkieletowej (usługi „backhaul”) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu (BSA) na potrzeby transmisji danych na różnych poziomach dostępu (DSLAM, ATM, IP) świadczone na bazie LLU ▪ Dzierżawa łączy ▪ Usługi łączenia sieci (interkonekt) ▪ CPS

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Zasady podziału elementów sieci NGN/NGA oraz usług tych sieci

Zgodnie z zasadami podziału zasobów sieciowych przyjętymi dla tego rozwiązania, w dyspozycji JW pozostają elementy pasywne sieci dostępowej. W związku z tym, w przypadku budowy przez TP sieci NGN/NGA, JW odpowiedzialna w przyszłości będzie za budowę i utrzymanie sieci dostępowych FTTx z tym, że wszelkie urządzenia aktywne tej sieci, w tym zakończenia sieci światłowodowej, należeć będą do JH. W przypadku sprzedaży przez JW usług hurtowych będących odpowiednikiem dzisiejszego LLU (ponieważ część miedzianej petli abonenckiej w przyszłości zastąpiona zostanie światłowodem), zachodzić będzie potrzeba integracji przez JW usług świadczonych przez JH i realizowanych na infrastrukturze telekomunikacyjnej będącej w posiadaniu JH, takich jak zapewnienie systemów transmisyjnych. Natomiast zdecydowana większość usług, takie jak: zestawianie połączeń głosowych i realizacja usług dodatkowych w sieci NGN, IPTV, czy Video na życzenie, realizowane będą przez wyodrębnione w sieci szkieletowej operatora węzły usługowe, które znajdować będą się znajdować w zasobach JH.

Analiza SWOT dla rozwiązania A

Tabela 63. Analiza SWOT Rozwiązania A

ZALETY		WADY
Podział zasobów	Inne	Podział zasobów
<ul style="list-style-type: none"> Jednoznaczna linia rozdziału elementów sieci zarządzanych przez JW – tylko infrastruktura pasywna 	<ul style="list-style-type: none"> Model przetestowany na rynku brytyjskim, gdzie faktycznie wpłynął na likwidację barier wejścia na rynek OA 	<ul style="list-style-type: none"> Mały zakres zasobów, który poza kolokacją nie pozwala JW świadczyć usługi niezależnie od części hurtowej
Zasady świadczenia usług hurtowych		Zasady świadczenia usług hurtowych
<ul style="list-style-type: none"> Większość usług hurtowych oferowana jest przez JW 		<ul style="list-style-type: none"> Realizacja większości usług hurtowych wymaga koordynacji usług między jednostką wydzieloną, a hurtową Koordynacja ta wiąże się z dodatkowymi kosztami operacyjnymi. Duża złożoność procesów związanych ze sprzedażą i nabywaniem usług realizowanych przez jednostkę hurtową może wpływać na wydłużenie czasu aktywacji usługi, może również opóźnić (głównie w początkowej fazie) proces Wydłużenie czasu dostarczenia usługi użytkownikowi końcowemu (wydłuża się proces realizacji zamówienia o przejście przez JW) Wydłużenie czasu naprawy zgłoszonych przez użytkowników końcowych awarii (zgłoszenie awarii musi przejść dłuższy łańcuch operatorów – jednostka sprzedaży detalicznej, JW, jednostka hurtowa)
SZANSE		ZAGROŻENIA
Wpływ na usunięcie niecenowych dyskryminacji ze strony TP i zapewnienie EoI		Wpływ na usunięcie niecenowych dyskryminacji ze strony TP i zapewnienie EoI
<ul style="list-style-type: none"> Stosunkowo łatwo można monitorować osiągnięcie celów separacji poprzez monitorowanie i nadzór nad JW 		<ul style="list-style-type: none"> Z uwagi, że JW nie posiada żadnych elementów czynnych, to jednostka hurtowa posiada informacje w zakresie usług sprzedawanych przez JW na bazie LLU i WLR Asymetria informacji - jednostka hurtowa TP skupia całą wiedzę o nabywcach usługach JW – może ją wykorzystać do reagowania w sposób antykonkurencyjny - np. do wybiórczego spowolnienia obsługi zleceń wystawianych przez JW Rozwiązanie to w sposób niedostateczny określa zasady dostępu OA do infrastruktury sieci dostępowej NGA

Źródło: opracowanie własne konsorcjum

Ocena rozwiązania

Rozwiązanie „A” zbudowane jest na wzór rozwiązania zastosowanego w Wielkiej Brytanii. Jedną z głównych zalet tego rozwiązania, jest fakt, że jest to jedyne rozwiązanie separacji funkcjonalnej OZ, które zostało wdrożone i można je oceniać na podstawie stopnia osiągniętych celów.

Na podstawie analizy wdrożenia separacji funkcjonalnej BT można stwierdzić, że jak opisano w punkcie 3.2.2 w dużej mierze zastosowanie tego rozwiązania przyczyniło się do eliminacji bariery w postaci niecenowej dyskryminacji OA przez BT. Z drugiej strony rozwiązanie to cechuje duży stopień skomplikowania w odniesieniu do procesów pomiędzy JW i JH, co też spowodowało obniżenie jakości w zakresie obsługi zleceń, co potwierdził między innymi Ofcom. Rozwiązanie to w sposób niedostateczny określa zasady dostępu OA do infrastruktury sieci dostępowej NGA. Znajduje to potwierdzenie w aktualnie prowadzonych przez Ofcom konsultacjach, które dotyczą dostosowania regulacji na rynku brytyjskim, w tym dotyczących podziału funkcjonalnego BT, w kontekście rozwiązania problemów związanych z procesem budowy NGA w Wielkiej Brytanii.

7.1.3.2 *Rozwiązanie „B” – na wzór rozwiązania zastosowanego w Nowej Zelandii*

Opis rozwiązania

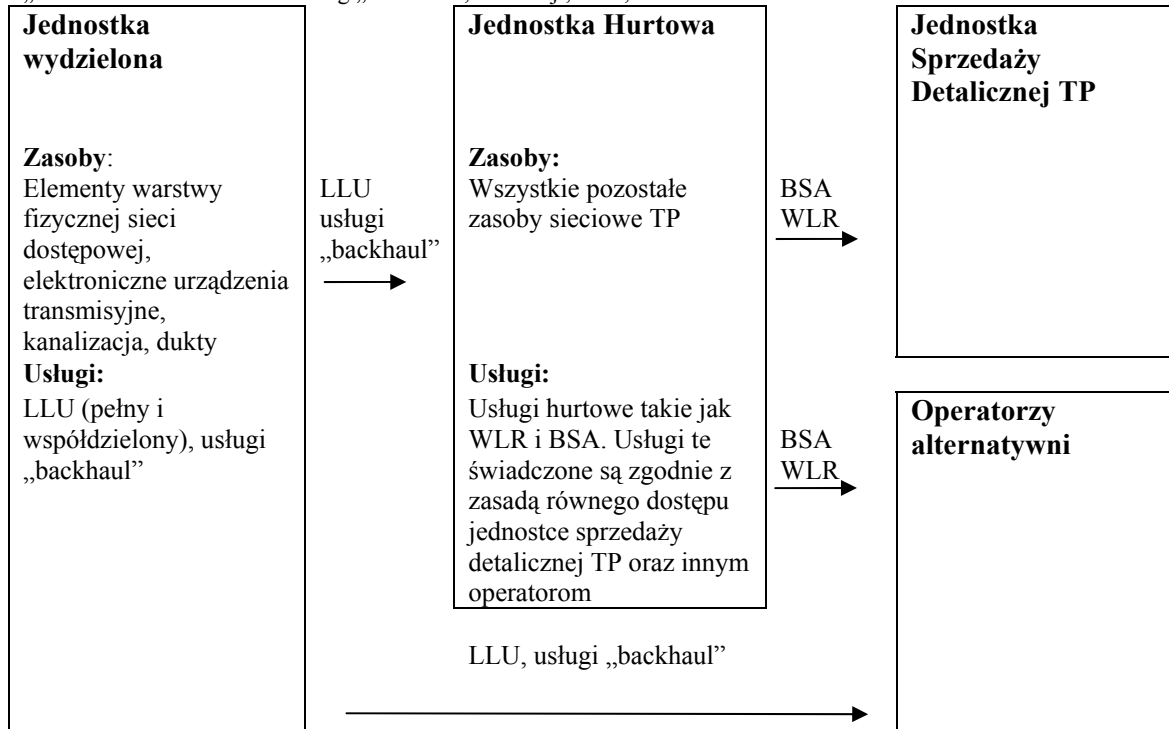
Rozwiązanie to oparte jest na modelu separacji wdrożonym w Nowej Zelandii. Rozwiązanie w zasadniczej części bazuje również na modelu brytyjskim, lecz wprowadza także modyfikacje, które udoskonalają rozwiązanie brytyjskie. Podobnie jak w przypadku nowozelandzkim, proponowane jest wydzielenie trzech jednostek organizacyjnych operatora:

- Jednostki wydzielonej, zarządzającej zasobami sieci dostępowej (budynki, kanalizacja oraz miedziana i światłowodowa sieć dostępowa wraz z elektronicznymi urządzeniami transmisyjnymi);
- Jednostki sprzedaży detalicznej TP;
- Jednostki hurtowej TP, obejmującej wszystkie pozostałe komórki organizacyjne.

W rozwiązaniu tym każda z wyodrębnionych jednostek organizacyjnych TP świadczy usługi, które mogą być zrealizowane za pomocą zarządzanych przez tę jednostkę zasobów sieciowych. Oznacza to, że przez jednostkę wydzieloną mogą być świadczone usługi LLU oraz usługi związane z kolokacją urządzeń OA, jak również usługi zapewniające transmisję danych do sieci szkieletowej (usługi „backhaul”) – usługi transmisji danych do lokalizacji, gdzie znajduje się fizyczny styk sieci TP z siecią OA lub operatora trzeciego, zapewniającego połączenie OA z siecią TP za pośrednictwem własnej infrastruktury sieciowej. Pozostałe usługi hurtowe świadczone są przez jednostkę hurtową TP.

Na rysunku poniżej przedstawione zostały relacje pomiędzy jednostkami organizacyjnymi TP oraz OA, w zakresie realizacji głównych usług (LLU, WLR, BSA, usługi „backhaul”).

Rysunek 130. Relacje pomiędzy jednostkami organizacyjnymi TP oraz operatorami alternatywnymi w rozwiązaniu „B” w zakresie świadczenia usług „backhaul”, kolokacji, LLU, WLR i BSA



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Zasady podziału usług

Model ten przewiduje, że JW ma w swojej ofercie skierowanej do OA oraz części hurtowej TP usługi LLU (dostęp pełny i współdzielony), ponadto operatorom alternatywnym JW świadczy usługi transmisji danych do sieci szkieletowej (usługi „backhaul”) oraz usługi kolokacji.

Pozostałe usługi hurtowe oferowane są przez część hurtową TP dla OA na zasadach takich samych jak dla części detalicznej TP. Podział świadczonych usług został przedstawiony w tabeli poniżej (Tabela 64).

Tabela 64. Podział usług hurtowych świadczonych i realizowanych przez jednostki organizacyjne TP w rozwiązaniu „B”

Usługi świadczone przez jednostkę wydzieloną	Usługi realizowane przez jednostkę hurtową TP	
	oferowane za pośrednictwem JW	oferowane samodzielnie przez jednostkę hurtową TP
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dzierżawa kanalizacji ▪ Kolokacja i usługi towarzyszące (m.in. zapewnienie powierzchni, 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nie przewiduje się takich usług 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu (BSA) na potrzeby transmisji danych na różnych

Usługi świadczone przez jednostkę wydzieloną	Usługi realizowane przez jednostkę hurtową TP	
	oferowane za pośrednictwem JW	oferowane samodzielnie przez jednostkę hurtową TP
zasilania, klimatyzacji, dołączenia do przełącznicy oraz innych udogodnień <ul style="list-style-type: none"> ▪ Usługi dostępu do podpętli oraz pętli miedzianej (dostęp pełny i współdzielony) ▪ Usługi transmisji danych do sieci szkieletowej (usługi „backhaul”) 		poziomach dostępu (DSLAM, ATM, IP) świadczone na bazie LLU <ul style="list-style-type: none"> ▪ Usługi związane z hurtowym dostępem do sieci TP (WLR) dla linii analogowych (PSTN) i cyfrowych (ISDN), w zakresie usług dodatkowych, świadczonych z abonamentem oraz hurtowej odsprzedaży połączeń oraz w zakresie usług wynikających z realizacji uprawnień abonenta WLR ▪ Dzierżawa łączy ▪ Usługi łączenia sieci (interkonekt) ▪ CPS

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Zasady podziału zasobów

W proponowanym rozwiązaniu „B” JW posiada i zarządza następującymi zasobami:

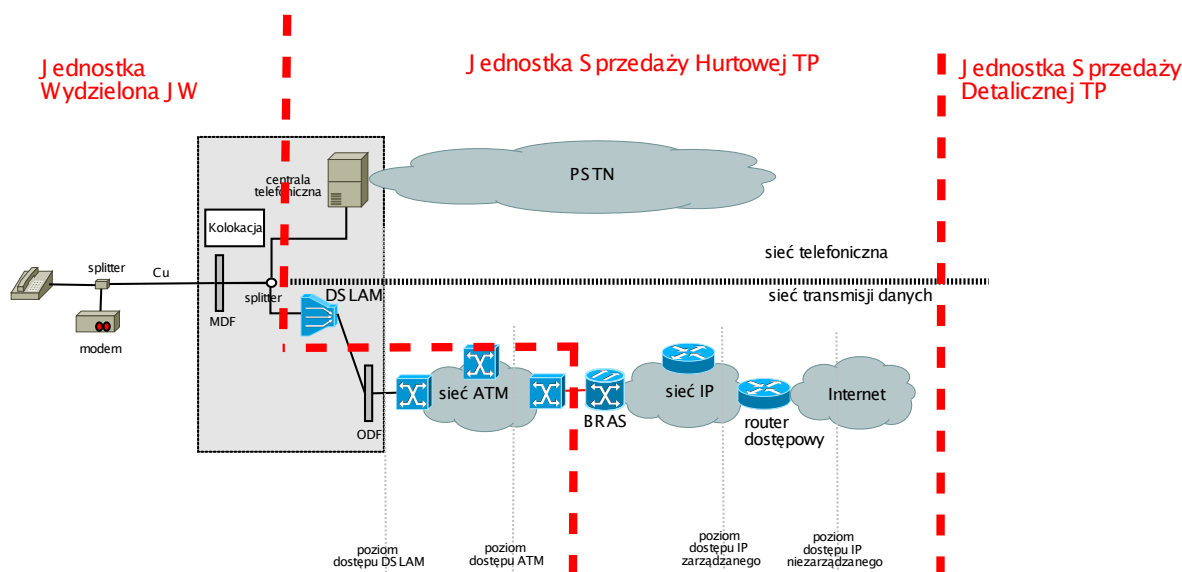
- Infrastruktura pasywna sieci dostępowej:
 - Miedziana sieć dostępowa, w tym przełącznice główne MDF, zlokalizowane zarówno w centrali, jak również w szafach telekomunikacyjnych;
 - Światłowody w sieci dostępowej.
- Urządzenia transmisyjne sieci dostępowej z wykorzystaniem technologii kablowych, światłowodowych i radiowych, jednak z wykluczeniem urządzeń realizujących funkcje przełączania kanałów oraz urządzeń, za pomocą których operator może bezpośrednio świadczyć usługi dla użytkowników końcowych - do urządzeń tych należy zaliczyć: centrale telefoniczne, multipleksery DSLAM, przełączniki agregujące ruch, routery dostępowe do sieci szkieletowej oraz inne urządzenia pełniące te funkcje;
- Systemy transmisyjne na potrzeby usług transmisji danych do sieci szkieletowej (usługi „backhaul”);

- Infrastruktura teletechniczna w obszarze sieci dostępowej.

Pozostałe zasoby pozostają w posiadaniu jednostki hurtowej.

Ideę podziału elementów sieciowych pomiędzy wyodrębnione jednostki organizacyjne zobrazowano na rysunku poniżej.

Rysunek 131. Podział zasobów w rozwiązaniu „B”



Źródło: opracowanie własne konsorcjum

Zasady podziału elementów sieci NGN/NGA oraz usług tych sieci

Zgodnie z zasadami podziału zasobów sieciowych przyjętymi dla tego rozwiązania, w dyspozycji JW pozostają elementy pasywne sieci dostępowej oraz elementy aktywne za wyjątkiem urządzeń realizujących funkcje przełączania kanałów oraz urządzeń, za pomocą których operator może bezpośrednio świadczyć usługi dla użytkowników końcowych. W związku z tym, w przypadku budowy przez TP sieci NGN/NGA, JW odpowiedzialna w przyszłości będzie za budowę i utrzymanie sieci dostępowych FTTx oraz wszelkie urządzenia aktywne w obrębie tej sieci, z wyłączeniem multiplekserów DSLAM/MSAN. W przypadku wybudowania przez TP sieci FTTx, sprzedawane przez JW usługi hurtowe dostępu do pętli abonenckiej będą zastąpione przez dostęp do podpętli abonenckiej. Wymaga to od OA realizacji doprowadzenia transmisji do szafy kablowej (zamiast do MDF jak obecnie), w której realizowany jest dostęp do podpętli oraz umieszczenia własnych węzłów usługowych DSLAM/MSAN w tej szafie lub bezpośrednim jej pobliżu. W proponowanym rozwiązaniu „B” zakładamy, że JW w oparciu o własne zasoby w ramach usługi „backhaul” będzie mogła świadczyć OA usługi transmisji danych pomiędzy dotychczasową lokalizacją MDF, a miejscem dostępu do podpętli. Natomiast zakup i instalacja urządzenia DSLAM/MSAN należącego do OA pozostaje w gestii tego operatora.

Pozostałe usługi, takie jak: zestawianie połączeń głosowych i realizacja usług dodatkowych w sieci NGN, IPTV, czy Video na życzenie, realizowane będą przez wyodrębnione w sieci szkieletowej operatora węzły usługowe, które znajdować będą się znajdować w zasobach JH.

Analiza SWOT dla rozwiązania „B”

Tabela 65. Analiza SWOT rozwiązania „B”

ZALETY		WADY
Podział zasobów	Inne	Podział zasobów
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podział zasobów dostosowany jest do zakresu oferowanych i świadczonych przez JW i JH poszczególnych usług 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rozwiązanie zastosowane w Nowej Zelandii, gdzie decyzję o separacji podjęto ponad 2 lata po wprowadzeniu separacji w Wielkiej Brytanii i zawiera modyfikacje wariantu A mające usprawniać funkcjonowanie tego wariantu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Z uwagi, że wiele urządzeń telekomunikacyjnych ma zintegrowanych wiele funkcjonalności, to trudno jest czasami jednoznacznie „poprowadzić linię podziału zasobów”
Zasady świadczenia usług hurtowych		Zasady świadczenia usług hurtowych
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usługi hurtowe oferowane są przez jednostkę, która świadczy daną usługę, co przyczynia się do większej transparentności ▪ Mniejsza biurokracja w porównaniu z rozwiązaniem przyjętym dla rozwiązania „A” 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nie jest możliwe zakontraktowanie różnych usług hurtowych (WLR i LLU) w jednej jednostce TP, co możliwe jest w opcji „A”
SZANSE		ZAGROŻENIA
Wpływ na usunięcie niecenowych dyskryminacji ze strony TP i zapewnienie EoI		Wpływ na usunięcie niecenowych dyskryminacji ze strony TP i zapewnienie EoI
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rozwiązanie bardziej transparentne – przejrzysta komunikacja oraz rozliczenia pomiędzy jednostkami ▪ JW może samodzielnie świadczyć usługi LLU bez udziału jednostki hurtowej, co w większym stopniu wpływa na zapewnienie EoI 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rozwiązanie to w sposób niedostateczny określa zasady dostępu OA do infrastruktury sieci dostępowej NGA

Źródło: opracowanie własne konsorcjum

Ocena rozwiązania

Rozwiązanie „B” zbudowane jest na wzór rozwiązania zastosowanego w Nowej Zelandii. Jednak z uwagi na krótki czas jaki upłynął od separacji funkcjonalnej OZ w Nowej Zelandii (od 31 marca 2008), nie można ocenić w jaki sposób wdrożenie tego rozwiązania przyczyniło się do eliminacji barier rozwoju rynku nowozelandzkiego. Konstrukcja zasad podziału zasobów i usług bazuje na rozwiązaniu podziału BT z tym, że wprowadzone zostały pewne modyfikacje, jak na przykład włączenie do zasobów JW urządzeń transmisyjnych wykorzystywanych w sieciach dostępowych. Warto jednak zaznaczyć, że rozwiązanie to zostało wdrożone ponad dwa lata po wdrożeniu separacji funkcjonalnej w Wielkiej Brytanii. Można więc zakładać, że zmiany wprowadzone względem wariantu brytyjskiego są wynikiem przeprowadzonej analizy i chęci wyeliminowania słabości tego rozwiązania. Również w naszej ocenie rozwiązanie „B” w porównaniu z rozwiązaniem „A” cechuje większa prostota procesów realizowanych pomiędzy JH i JW, a zaproponowany podział zasobów jest w większym stopniu adekwatny do podziału usług. Niemniej podobnie jak w przypadku rozwiązania „A”, rozwiązanie to w sposób niedostateczny określa zasady dostępu OA do infrastruktury sieci dostępowej NGA.

7.1.3.3 Rozwiązanie „C” – rozwiązanie autorskie konsorcjum

Opis rozwiązania

Przedstawione poniżej rozwiązanie stanowi modyfikację rozwiązania „B”. Zasadnicza różnica w porównaniu z poprzednio opisywanym wariantem polega na tym, że JW w swoich zasobach posiada dodatkowo węzły usługowe DSLAM/MSAN. W rozwiązaniu tym przyjęto założenie, że w wyniku separacji funkcjonalnej TP wyodrębnione zostaną 3 jednostki organizacyjne:

- Jednostka wydzielona, zarządzająca zasobami sieci dostępowej (budynki, kanalizacja oraz sieć dostępowa z elementami czynnymi oraz usługowymi – DSLAM/MSAN);
- Jednostka sprzedaży detalicznej TP, realizująca funkcje sprzedaży usług dla klientów detalicznych;
- Jednostka hurtowa TP, obejmująca wszystkie pozostałe komórki organizacyjne.

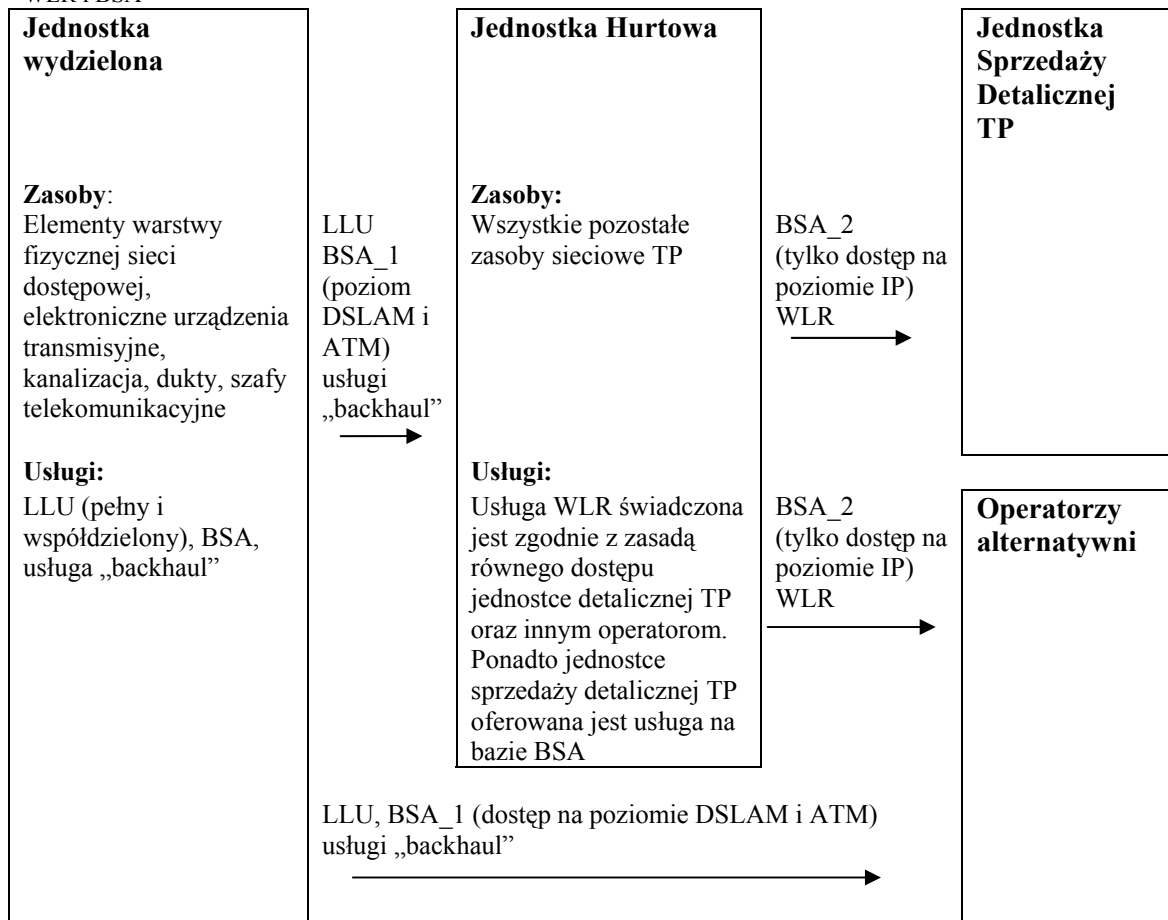
W rozwiązaniu tym, podobnie jak w przypadku modelu nowozelandzkiego każda z wyodrębnionych jednostek organizacyjnych TP świadczy usługi, które mogą być zrealizowane za pomocą zarządzanych przez tę jednostkę elementów sieci telekomunikacyjnej. Zakładając, że jednostka wydzielona w swoich zasobach posiada dodatkowo węzły usługowe DSLAM/MSAN, ma ona również możliwość świadczenia usług hurtowych obejmujących usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu – BSA. Usługi te mogą być świadczone na rzecz zarówno OA jak również innych jednostek organizacyjnych TP. Usługa BSA (BSA_1 na rysunku poniżej) świadczona przez JW w tym układzie obejmuje obecny dostęp na poziomie DSLAM oraz ATM. Aby móc zapewnić dostęp na tym poziomie dla swoich odbiorców, JW powinno posiadać w dyspozycji systemy transmisyjne zapewniające transmisję do PDU na poziomie lokalnym oraz regionalnym (tzw. *backhaul*).

W tej sytuacji jednostka hurtowa może nabywać na zasadach EoI usługi LLU i BSA, a następnie budować swoją ofertę hurtową udostępniając usługi „przetworzone” jednostce

sprzedaży detalicznej TP, jak również OA. W ten sposób usługi szerokopasmowe oferowane przez jednostkę hurtową TP (BSA_2 na rysunku poniżej) byłyby świadczone z dostępem na poziomie IP (zarządzanym i niezarządzanym) sieci TP.

Na rysunku poniżej przedstawione zostały relacje pomiędzy jednostkami organizacyjnymi TP oraz OA, w zakresie realizacji głównych usług (LLU, WLR, BSA, usługa „backhaul”).

Rysunek 132. Relacje pomiędzy jednostkami w rozwiązaniu „C” w zakresie świadczenia usług „backhaul”, LLU, WLR i BSA



Źródło: opracowanie własne konsorcjum

Zasady podziału usług

Model ten przewiduje, że JW ma w swojej ofercie skierowanej do OA oraz części hurtowej TP następujące usługi:

- LLU (dostęp pełny i współdzielony);
- BSA (dostęp na poziomie DSLAM oraz ATM).

Ponadto, operatorom alternatywnym JW świadczy usługi transmisji danych do sieci szkieletowej (tzw. usługi „backhaul”) oraz usługi kolokacji wraz z usługami towarzyszącymi.

Pozostałe usługi hurtowe oferowane są przez część hurtową TP dla operatorów alternatywnych na zasadach takich samych jak dla części detalicznej TP. Podział świadczonych usług został przedstawiony w tabeli poniżej (Tabela 66).

Tabela 66. Podział usług hurtowych świadczonych przez jednostki organizacyjne TP w rozwiązaniu „C”

Usługi świadczone przez jednostkę wydzieloną	Usługi realizowane przez jednostkę hurtową TP	
	oferowane za pośrednictwem JW	oferowane samodzielnie przez jednostkę hurtową TP
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dzierżawa kanalizacji ▪ Kolokacja i usługi towarzyszące (m.in. zapewnienie powierzchni, zasilania, klimatyzacji, dołączenia do przełącznicy oraz innych udogodnień) ▪ Usługi dostępu do podpętli oraz pętli miedzianej (dostęp pełny i współdzielony) ▪ Usługi transmisji danych do sieci szkieletowej (usługi „backhaul”) ▪ Usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu (BSA) na potrzeby transmisji danych na poziomach dostępu DSLAM i ATM 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nie przewiduje się takich usług 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu (BSA) na potrzeby transmisji danych na poziomie IP (zarządzany i niezarządzany) świadczone na bazie BSA ▪ Usługi związane z hurtowym dostępem do sieci TP (WLR) dla linii analogowych (PSTN) i cyfrowych (ISDN), w zakresie usług dodatkowych, świadczonych z abonamentem oraz hurtowej odsprzedaży połączeń oraz w zakresie usług wynikających z realizacji uprawnień abonenta WLR ▪ Dzierżawa łączy ▪ Usługi łączenia sieci (interkonekt) ▪ CPS

Źródło: opracowanie własne konsorcjum

Zasady podziału zasobów

Lista zasobów, którymi zarządza JW w tym wariantcie, obejmuje:

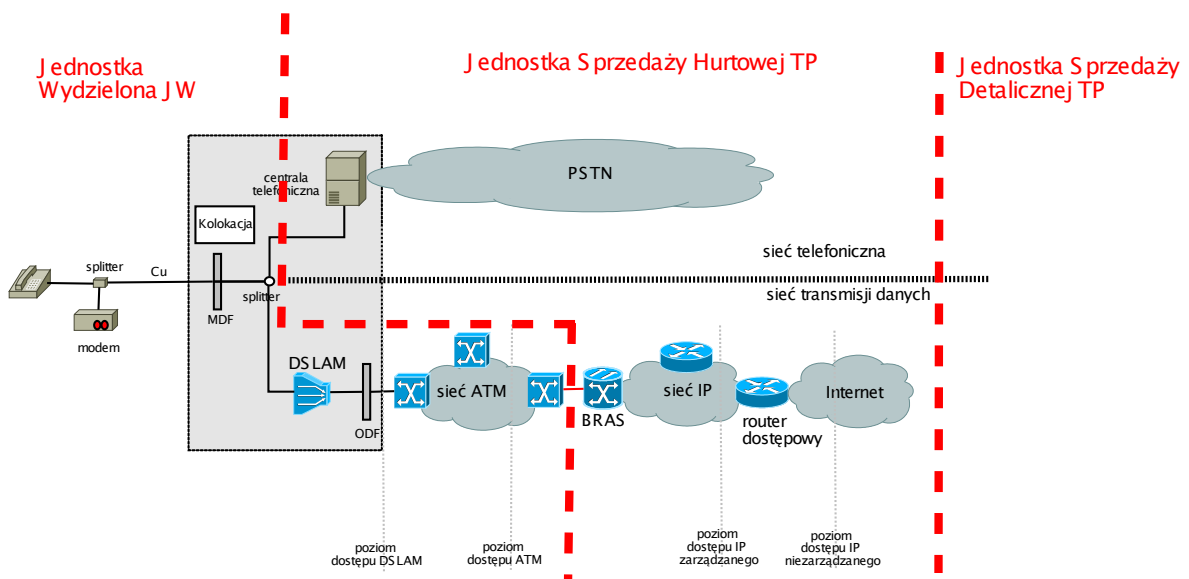
- Infrastrukturę pasywną sieci dostępowej, w tym:
 - Miedziana sieć dostępową, w tym przełącznice główne MDF zlokalizowane zarówno w centrali, jak również w szafach telekomunikacyjnych;
 - Światłowody w sieci dostępowej.

- Urządzenia transmisyjne sieci dostępowej z wykorzystaniem technologii kablowych, światłowodowych i radiowych;
- Węzły usługowe DSLAM/MSAN;
- Systemy transmisyjne na potrzeby usług transmisji danych do sieci szkieletowej (usługi „backhaul”);
- Infrastruktura teletechniczna w obszarze sieci dostępowej.

Pozostałe zasoby niezbędne do świadczenia usług przez TP pozostają w posiadaniu jednostki hurtowej.

Ideę podziału elementów sieciowych pomiędzy wyodrębnione jednostki organizacyjne zobrazowano na rysunku poniżej.

Rysunek 133. Podział zasobów w rozwiązaniu „C”



Źródło: opracowanie własne konsorcjum

Zasady podziału elementów sieci NGN/NGA oraz usług tych sieci

Zgodnie z zasadami podziału zasobów sieciowych przyjętymi dla tego rozwiązania, w dyspozycji JW pozostają elementy pasywne sieci dostępowej oraz elementy aktywne wraz z węzłami DSLAM/MSAN. W przypadku wybudowania przez TP sieci FTTx, sprzedawane przez JW usługi hurtowe dostępu do pętli abonenckiej będą zastąpione przez dostęp do podpętli abonenckiej. Wymaga to od OA realizacji doprowadzenia transmisji do szafy kablowej (zamiast do MDF jak obecnie), w której realizowany jest dostęp do podpętli oraz umieszczenia własnych węzłów usługowych DSLAM/MSAN w tej szafie lub bezpośrednim jej pobliżu. W proponowanym rozwiązaniu „C” zakładamy, że JW w oparciu o własne zasoby w ramach usługi „backhaul” będzie mogła świadczyć OA usługi transmisji danych pomiędzy dotychczasową lokalizacją MDF, a miejscem dostępu do podpętli. Pewną przewagą rozwiązania „C” nad

pozostałymi dwoma rozwiązaniami jest fakt, że JW w swoich zasobach posiada urządzenia DSLAM/MSAN i przyjmując, że zarówno OA jak i TP będą miały równy dostęp do tych urządzeń, to w przypadku budowy sieci FTTx OA zamiast budować własną infrastrukturę w zakresie dostępu do podpętli, będą mogli oferować swoje usługi (o parametrach lepszych niż obecnie) w oparciu o infrastrukturę należącą do JW – korzystając z usługi BSA_1.

Podobnie jak w pozostałych rozwiązaniach, większość usług, takich jak: zestawianie połączeń głosowych i realizacja usług dodatkowych w sieci NGN, IPTV, czy Video na życzenie, realizowane będą przez wyodrębnione w sieci szkieletowej operatora węzły usługowe, które znajdować będą się znajdować w zasobach JH.

Analiza SWOT dla rozwiązania „C”

Tabela 67. Analiza SWOT rozwiązania „C”

ZALETY		WADY
Podział zasobów	Inne	Podział zasobów
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podział zasobów dostosowany jest do zakresu oferowanych i świadczonych przez JW i JH poszczególnych usług ▪ Podziału ten ma swoje korzenie w architekturze sieci (a nie tylko i wyłącznie w usługach), co ułatwia jego implementację 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rozwiązanie pozwala na bardziej efektywne wykorzystanie infrastruktury dostępowej ▪ W przypadku budowy FTTx (NGA), rozwiązanie to umożliwi realizację stosunkowo łatwego i taniego dostępu do podpętli 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Przydzielenie JW węzłów usługowych DSLAM/MSAN może wymagać przydzielenia personelu technicznego o specjalistycznych kwalifikacjach
Zasady świadczenia usług hurtowych		Zasady świadczenia usług hurtowych
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usługi hurtowe oferowane są przez jednostkę, która świadczy daną usługę ▪ Mniejsza biurokracja w porównaniu z rozwiązaniem przyjętym dla rozwiązania „A” 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nie jest możliwe zakontraktowanie różnych usług hurtowych w jednej jednostce TP
SZANSE		ZAGROŻENIA
Wpływ na usunięcie niecenowych dyskryminacji ze strony TP i zapewnienie EoI		Wpływ na usunięcie niecenowych dyskryminacji ze strony TP i zapewnienie EoI
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rozwiązanie bardziej transparentne od rozwiązania „A” – przejrzysta komunikacja oraz rozliczenia pomiędzy jednostkami 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jednostka sprzedaży detalicznej i hurtowa TP nie będą zainteresowane zakupem LLU (będą kupować BSA)

Źródło: opracowanie własne konsorcjum

Ocena rozwiązania

Rozwiązanie „C” jest propozycją autorską konsorcjum. Podobnie jak rozwiązanie „B” nie można *ex ante* ocenić w jaki sposób wdrożenie tego rozwiązania przyczyni się do eliminacji barier rozwoju rynku. Porównując to rozwiązanie z pozostałymi, wyróżnia go większa liczba zasobów w obszarze sieci dostępowej, w tym urządzenia DSLAM/MSAN. Umieszczenie DSLAM/MSAN w JW sprawia, że JW może samodzielnie realizować usługi LLU i BSA (na poziomach DSLAM i ATM). Świadczenie przez JW zarówno LLU i BSA sprawia, że inne jednostki TP nie będą korzystać z usługi LLU, ponieważ pozbawione urządzeń takich jak DSLAM, w celu świadczenia usług dostępu do Internetu będą oferować swoje usługi detaliczne zawsze w oparciu o usługę BSA nabywaną z JW. Stwarza to zagrożenie, że nie będzie możliwe zapewnienie w pełni modelu EoI dla LLU.

Rozwiązanie to w naszej ocenie posiada jednak jedną przewagę nad pozostałymi rozwiązaniami. Mianowicie lepiej przystosowane jest do warunków, w których budowana będzie sieć NGA w technologii FTTx. W przypadku poprzednich rozwiązań, w razie podjęcia przez TP decyzji o budowie sieci dostępowych NGA, OA chcący korzystać z infrastruktury dostępowej TP, mogą zostać zmuszeni do rozbudowy swojej infrastruktury w taki sposób, by mogli mieć dostęp do podpętli, który realizowany jest na poziomie szafy dostępowej. Wiąże się to oczywiście z ponoszeniem przez OA dużych nakładów inwestycyjnych. Realizacja przez OA tych inwestycji może być nieuzasadniona ekonomicznie, ponieważ stosunkowo mała liczba abonentów znajdujących się w zasięgu pojedynczej szafy sprawia, że w większości przypadków OA nie opłaca się instalować własnych urządzeń DSLAM. W związku z tym można zakładać, że w stosunkowo niedalekiej przyszłości (gdy TP rozwinie na szeroką skalę FTTx), urządzenia DSLAM, czy MSAN będzie można traktować jako tzw. „wąskie gardła”. Diagnozę taką potwierdzają niektóre stanowiska przedsiębiorców telekomunikacyjnych przedstawione w procesie konsultacji w Nowej Zelandii. Można również zaobserwować dyskusje w różnych krajach, które związane są ze sposobem realizacji dostępu OA do podpętli. W diskutowanych rozwiązaniach najczęściej proponuje się dostęp do podpętli poprzez usługę transmisji danych nabywaną u OZ, zamiast dostępu fizycznego do podpętli. Przykładem takiej dyskusji może być dyskusja prowadzona w Wielkiej Brytanii, gdzie Ofcom w zakresie dostępu do podpętli rozważa wprowadzenie tzw. dostępu ALA (ang. „Active Line Access”).

W związku z tym uważamy, że rozwiązanie „C” jako jedyne pozwala, by JW mogła samodzielnie świadczyć usługi LLU (dostęp pełny i współdzielony), usługi BSA (dostęp DSLAM i ATM). Taka konstrukcja może się przyczynić do tego, że realizowane inwestycje mogą zostać bardziej efektywnie wykorzystane (bo nie będzie sytuacji, w której każdy operator będzie budował własną szafę dostępową, każdy z operatorów będzie miał własny DSLAM). Rozwiązanie to technicznie umożliwia świadczenie przez JW usługi ALA. Jednocześnie istnieje pewne zagrożenie, że w przypadku wdrożenia separacji funkcjonalnej zgodnej z proponowanym rozwiązaniem „C” stworzone zostaną lepsze warunki dla konkurencji usługowej (w oparciu o BSA, a nie o LLU), kosztem konkurencji infrastrukturalnej, która jest bardziej pożądana.

7.1.3.4 *Proponowane rozwiązanie w zakresie podziału elementów infrastruktury niebędących elementami sieci telekomunikacyjnej (infrastruktury teletechnicznej)*

Jak wskazano we wstępie do rozdziału 7.1.3, poza analizą podziału elementów sieci telekomunikacyjnej, wymagana jest odrębna analiza w odniesieniu do podziału infrastruktury teletechnicznej w obszarze sieci dostępowej, takiej jak:

- Budynki;
- Maszty;
- Kanalizacja;
- Studzienki;
- Szafki kablowe, itp.

Proponowane w tym podrozdziale rekomendacje w zakresie podziału tych zasobów i zasad świadczenia niektórych usług związanych z tymi zasobami (np.: kolokacja) są aplikowalne niezależnie od wyboru rozwiązania w zakresie podziału elementów sieci („A”, „B” lub „C”)

W krajach, które realizują lub praktycznie rozpoczęły wdrażanie procesu separacji (Wielka Brytania, Nowa Zelandia), **podział elementów infrastruktury sieciowej, w tym teletechnicznej, jest dokonywany poprzez oddanie w zarząd JW tych elementów infrastrukturalnych, które bezpośrednio służą przydzielonym jednostce wydzielonej usługom hurtowym w zakresie zapewniania dostępu do abonenta.** Podstawowe elementy takiej infrastruktury stanowią pasywne wyposażenie sieci dostępowych (kable, słupy, dukty, przełącznice kablowe, konstrukcje masztów, szafy uliczne, w przypadku BT także latarnie uliczne wykorzystywane do podwieszania instalacji radiowych), a także powierzchnie służące do instalacji urządzeń połączeniowych OA (powierzchnie dedykowane i kolokacyjne). W niektórych krajach (Francja) wynajmowi dla potrzeb operatorów alternatywnych podlegają także grunty, niezbędne do postawienia np. kontenerów z urządzeniami. W odróżnieniu od Wielkiej Brytanii, w Nowej Zelandii jednostka wydzielona zarządza także aktywnymi urządzeniami zakończeń linii abonenckich (patrz rozdział 3.3.2.5). W wszystkich rozpatrywanych krajach ważnym zagadnieniem jest dostosowanie podziału infrastruktury teletechnicznej, w taki sposób, by nie zakłócała procesu budowy NGN/NGA. W związku z tym, że do tej pory nie zostały wypracowane ostateczne rozstrzygnięcia w tym zakresie (np.: w Wielkiej Brytanii Ofcom we wrześniu br. rozpoczął publiczne konsultacje odnośnie rozwoju NGA), to można sformułować ogólną rekomendację, że właściwe jest zaprojektowanie elastycznych rozwiązań organizacyjnych, umożliwiających łatwe wdrażanie przyszłych (nowych) technologii sieciowych. Rozwiązanie organizacyjne, spełniające wymóg łatwej adaptacji nowych technologii sieciowych, może być oparte o decyzję stwierdzającą, że JW powinna mieć możliwość dysponowania każdą infrastrukturą sieciową, w tym teletechniczną, jaka jest, lub w przyszłości okaże się niezbędna do świadczenia oferowanych przez nią usług hurtowych podlegających regulacjom wynikającym z separacji funkcjonalnej (usług obecnych i nowych, także dzisiaj niezdefiniowanych).

Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia w zakresie rozdziału zasobów pomiędzy jednostki organizacyjne powstałe w wyniku separacji są zasady podziału dla zasobów, które są wykorzystywane przez różne jednostki organizacyjne TP (w tym JW). Jest to spowodowane tym, że w wielu przypadkach (na obszarach o większej gęstości zaludnienia) kanalizacja kablowa bywa wykorzystywana zarówno przez sieć miejscową (warstwa dostępową sieci), jak i dla potrzeb układania kabli służących do transmisji w agregacyjnej i szkieletowej części sieci. Podobnie pomieszczenia i przestrzeń budowli i budynków są współużytkowane przez jednostki organizacyjne TP dla potrzeb instalowania wyposażenia i urządzeń niezbędnych w różnych warstwach sieci, a w przypadku sieci dostępowej będą użytkowane przez JW. Stąd też zdefiniowanie funkcji dysponenta lub dysponentów tych zasobów jest istotne z punktu widzenia zapewnienia wymaganych warunków wykonywania usług telekomunikacyjnych objętych procesem separacji funkcjonalnej. Sprawy wymagającą osobnej uwagi mogą być przypadki wynajmowania budynków lub ich powierzchni od stron trzecich. Takie sytuacje mogą mieć miejsce np. w przypadku wynajmowania budynków, które w wyniku dokonanego podziału Państwowego Przedsiębiorstwa Poczta Polska, Telegraf i Telefon są nadal wykorzystywane przez TP, ale obecnie należą do Poczty Polskiej. W takich przypadkach warunki umów najmu zawartych przez TP mogą wymagać zbadania pod kątem braku ograniczeń dotyczących sposobu użytkowania i dysponowania tymi obiektami w związku z zamiarem przydzielenia ich do dyspozycji nowej JW. Podejrzewać można, że takich ograniczeń nie powinno być w powyższych umowach, gdyż JW nie będzie posiadać odrębnej od TP podmiotowości prawnej, czyli wykorzystywanie obiektów przez JW będzie w dalszym ciągu z prawnego punktu widzenia korzystaniem z tych obiektów przez TP. Jednakże analiza treści umów będących podstawą korzystania z budynków lub lokali podmiotów zewnętrznych pozwoli usunąć wszelkie wątpliwości w tym zakresie. Zapewnienie braku ograniczeń w sposobie użytkowania i dysponowania obiektami przydzielonymi JW powinno umożliwiać m.in. dopuszczalność instalowania w tych obiektach urządzeń należących do klientów tej jednostki (w tym OA), dla których JW będzie świadczyć usługi hurtowe, w tym dopuszczalność podnajmu powierzchni i pomieszczeń dla ich potrzeb, instalacji podliczników energii elektrycznej, urządzeń wentylacyjnych i urządzeń infrastruktury teletechnicznej (wprowadzania kabli, mocowania wsporników, przepustów, itp.). Jednostka wydzielona powinna także dysponować uprawnieniami w zakresie dysponowania prawami dozoru i dostępu do wymienionych obiektów technicznych, w tym udzielania zgody na dostęp do tych obiektów pracownikom swoich klientów. Również stosownej analizie mogą wymagać umowy outsourcingowe zawarte przez TP z firmami zewnętrznymi na obsługę, utrzymanie, konserwacje i naprawy sieci miejscowych (linii abonenckich), a także być może inne (np. usługi informatyczne w zakresie systemów zarządczych i utrzymaniowych). W zakresie umów związanych z zakresem działalności nowej JW, kierownik tej jednostki powinien uzyskać stosowne umocowanie od Zarządu TP do zawierania, zmiany i rozwiązywania tych umów stosownie do potrzeb zarządzanej jednostki. Umocowanie obejmować będą także uprawnienia osoby kierującej JW do negocjowania lub renegegowania warunków dotychczasowych umów zawartych pomiędzy TP a jej partnerami (właścicielami budynków, w tym Poczta Polska, oraz firmami outsourcingowymi), jak również do zmian wynikających z przekazanych uprawnień zarządczych, m.in. w zakresie dokonywania w umowach z tymi partnerami zmian numerów rachunków bankowych na rachunki JW w związku z koniecznością prowadzenia przez nią własnej gospodarki finansowej i ewidencji księgowej. Powyższe uprawnienia mieścić się będą w zakresie kompetencji osoby lub osób kierujących JW, jeżeli w zakresie umocowania tych osób przyjęta zostanie proponowana przez konsorcjum konstrukcja zbliżona do prokury oddziałowej (szerzej w części 5.7).

Niezależnie od rozstrzygnięcia ww. kwestii w ocenie konsorcjum JW powinna świadczyć następujące usługi w oparciu o kontrolowaną przez JW infrastrukturę teletechniczną:

- Dzierżawa kanalizacji;
- Kolokacja i usługi towarzyszące (m.in. zapewnienie powierzchni, zasilania, klimatyzacji, dołączenia do przełącznicy oraz innych udogodnień).

W związku z realizacją powyższych usług JW powinna kontrolować następujące zasoby infrastruktury teletechnicznej:

- Kanalizację kablową;
- Studzienki;
- Słupy;
- Wsporniki;
- Dukty kablowe;
- Maszty;
- Powierzchnie dedykowane (także grunty) na potrzeby kolokacji oraz sale kolokacyjne w budowlach (szafki uliczne, kontenery) oraz budynkach lub pomieszczeniach technicznych

Ogólne zasady podziału zasobów infrastruktury teletechnicznej powinny być elementem decyzji Prezesa UKE dotyczącej wprowadzenia SF. W celu dokonania szczegółowego podziału elementów infrastruktury teletechnicznej pomiędzy JW i pozostałe jednostki TP należy zobowiązać OZ, aby w ramach wykonywania obowiązku SF, zidentyfikował w swoich systemach ewidencyjnych elementy konieczne do świadczenia usług hurtowych przydzielonych JW w ramach decyzji o separacji funkcjonalnej, a następnie dokonał ich przeniesienia do nowej, odrębnej ewidencji majątku zarządzanego przez JW. Zabieg powyższy powinien służyć wydzieleniu informacji o infrastrukturze sieciowej zarządzanej przez JW, dla potrzeb ewidencji zarządczej (w tym paszportyzacji urządzeń i instalacji) oraz finansowo-księgowej. Operacja powyższa powinna także umożliwić oddzielenie informacji zarządczej JW w zakresie gospodarki infrastrukturą sieciową od informacji pozostającej w dyspozycji pozostałych działów sprzedażowych (jednostki hurtowej i sprzedaży detalicznej).

Powyższe wydzielenie elementów majątku, które weszłyby w skład przydzielonej do JW infrastruktury sieciowej, może wymagać aktualizacji danych zawartych w systemach paszportyzacji TP. Proces ten może wymagać od TP dokonania przeglądu stanu inwentaryzacji elementów infrastruktury sieciowej (głównie w obszarze sieci dostępowych) i jej aktualizacji.

Rozwiązanie to może pozytywnie wpłynąć na uporządkowanie i aktualizację wiedzy o zasobach infrastrukturalnych sieci dostępowych, w tym informacji o zasobach sieciowych dostępnych w punktach dostępu do sieci przeznaczonych dla OA (przełącznicach kablowych). W trakcie wywiadów przeprowadzonych z tymi operatorami, opisanych we wcześniejszych rozdziałach

analizy, wskazywali oni na istniejące braki w zakresie takiej informacji. Udostępnienie wyników aktualizacji danych o dostępnych zasobach sieciowych dla zainteresowanych podmiotów miałyby dodatkowy pozytywny walor dla wzmocnienia procesu konkurencji na rynku. Zachętą dla JW do wykonania powyższych kroków mógłby być pozytywny wpływ uzyskanych wiarygodnych danych o przejmowanych zasobach sieciowych na jej wyniki operacyjne i wielkość przychodów z wykonywanych usług hurtowych. Jest to możliwe do osiągnięcia, jednak może wymagać wyodrębnienia w JW komórki odpowiedzialnej za ten proces i określenia jej celów operacyjnych tak, aby była ona oceniana za jakość udostępnianej informacji o zasobach sieciowych JW. Taka sama informacja powinna być udostępniana zarówno OA, jak i jednostce hurtowej lub sprzedaży detalicznej TP. Taka organizacja procesu spełniłaby wymogi EoI.

W przypadkach budzących wątpliwości bądź spory pomiędzy JW a pozostałymi jednostkami organizacyjnymi TP w sprawach dotyczących przeniesienia konkretnych elementów infrastruktury sieciowej pod zarząd tej jednostki, rolę arbitra powinien pełnić niezależny organ nadzorujący wdrażanie procesu separacji funkcjonalnej. Przypadki takie najczęściej mogą być spowodowane faktem wspólnego użytkowania danych zasobów, np. używania tego samego ciągu kanalizacji dla potrzeb sieci dostępowej (w gestii JW) i sieci szkieletowej (w gestii jednostki hurtowej). Zdaniem konsorcjum, czynnikiem rozstrzygającym podobne spory powinna być ocena przydatności danego elementu infrastruktury dla działalności regulowanej prowadzonej przez JW. Uprawnienia do składania wniosków do organu nadzorującego w takich sprawach powinny przysługiwać zarówno Prezesowi JW, jak i Prezesowi TP.

Wykonanie powyższych procesów w zakresie gospodarowania majątkiem JW powinno być przewidziane w planie wdrożenia separacji funkcjonalnej. Proces wydzielenia tego majątku do JW powinien być zrealizowany w początkowej fazie wdrażania SF w ramach zadania „Utworzenie i rozpoczęcie działalności przez JW (patrz rozdz. 10.2). Harmonogram i realizacja tych elementów planu podlegać będzie nadzorowi wyznaczonego organu kontrolnego.

7.1.4 **Podsumowanie rekomendacji dotyczących podziału usług i produktów oraz zasobów**

Podsumowując, zaproponowane zostały trzy warianty rozwiązań w zakresie podziału zasobów i usług, które mogą być zrealizowane w ramach procesu separacji funkcjonalnej TP. Wszystkie z proponowanych rozwiązań, spełniają ogólne wymagania odnośnie stosowania przez TP zasad EoI dla usług hurtowych, które zostały określone w rozdziale 4.6.

Porównując te rozwiązania, należy stwierdzić, że za wyborem każdego z nich przemawiają inne argumenty. I tak:

- Za rozwiązaniem „A” przemawia fakt praktycznej weryfikacji tego modelu (Wielka Brytania) oraz łatwość jednoznacznego przypisania zasobów do poszczególnych jednostek. Na niekorzyść tego rozwiązania przemawia złożoność procesów będących podstawą świadczonych usług.
- W rozwiązaniu „B” wyeliminowano szereg mankamentów występujących w rozwiązaniu „A” (np. złożoność procesów), bez zmiany ogólnych zasad podziału OZ. Wprowadzone modyfikacje są tożsame z wynikami analizy przeprowadzonej w Nowej Zelandii, która

miała miejsce dwa lata po wprowadzeniu SF w Wielkiej Brytanii i uwzględniają doświadczenia Wielkiej Brytanii w zakresie funkcjonowania SF. W rozwiązaniu tym trudniej może być poprowadzić jednoznaczną linię podziału, co wynika z faktu, że na poziomie wielu urządzeń integrowane są różne funkcjonalności (np.: DSLAM jest równocześnie zakończeniem sieci transmisyjnej).

- Za rozwiązaniem „C” przemawia fakt, że jest to rozwiązanie dostosowane do warunków, w których budowana będzie sieć NGA w technologii FTTx, gdyż łatwiejszy będzie dla OA dostęp do abonentów dołączonych w tej technologii. Na niekorzyść tego rozwiązania przemawia fakt, że może nie być możliwe zapewnienie w pełni modelu EoI dla LLU.

Wskazanie konkretnego rozwiązania powinno być poprzedzone odrębną analizą, która powinna w sposób szczegółowy uwzględniać rozmieszczenie obecnych zasobów i konfigurację sieci TP oraz cele regulacyjne w perspektywie kilku najbliższych lat. Z przeprowadzonej przez nas wstępnej analizy można przyjąć, że najbardziej odpowiednim rozwiązaniem do zastosowania w Polsce na dzień dzisiejszy jest rozwiązanie „B”. Jednak z uwagi na toczący się w wielu krajach proces migracji sieci do sieci NGN/NGA, warto również zwrócić uwagę na przewagę rozwiązania „C” w tym zakresie nad pozostałymi wariantami.

7.1.5 Wprowadzanie nowych usług do oferty JW

W ramach rozwoju działalności oraz zmian technologicznych związanych z przechodzeniem z tradycyjnych sieci PSTN do sieci NGN katalog świadczonych przez JW usług hurtowych może ulegać zmianom. Pojawienie się nowych usług realizowanych przez JW może być efektem:

- Wprowadzenia zupełnie nowej usługi hurtowej, nieświadzonej do tej pory przez JW czy inne działy wewnętrzne TP;
- Wprowadzenia modyfikacji do istniejących usług hurtowych świadczonych przez JW;
- Wprowadzenia usług hurtowych będących „następcami” dotychczasowych usług świadczonych przez JW (np. usługi świadczone w oparciu o sieć NGN/NGA).

Tryb wprowadzania nowych usług hurtowych przez JW zdeterminowany będzie stroną inicjującą zmiany produktowe. Nowe usługi mogą być wprowadzane w następujący sposób:

- Z własnej inicjatywy JW – stroną inicjującą jest bezpośrednio JW. W tym przypadku wprowadzenie nowej usługi może wynikać np. ze zidentyfikowanej luki na rynku hurtowym (wówczas wprowadzana będzie zupełnie nowa usługa hurtowa w celu podwyższenia przychodów JW), z chęci poprawy efektywności świadczenia danej usługi hurtowej (wówczas wprowadzane będą modyfikacje do istniejących usług hurtowych) lub ze zmian technologicznych w sieci TP (wówczas wprowadzane będą „odpowiedniki” dotychczasowych usług hurtowych). Proces wprowadzania nowych usług hurtowych z własnej inicjatywy JW odbywa się wewnątrz JW – począwszy od fazy koncepcyjnej, a na decyzji o ewentualnym komercyjnym świadczeniu usługi hurtowej skończywszy (opis poszczególnych faz procesu znajduje się w kolejnym rozdziale), z zastrzeżeniem włączenia OA do konsultacji ostatecznego kształtu i funkcjonalności usługi.

- Na wniosek odbiorców usług hurtowych – stroną inicjującą są OA (indywidualnie bądź grupowo) lub pozostałe działy wewnętrzne TP. W tym przypadku odbiorcy usług hurtowych przedstawiają swoje oczekiwania co do modyfikacji istniejących usług hurtowych bądź konieczności wprowadzenia nowych, natomiast decyzja o ich ewentualnym wprowadzeniu leży po stronie JW. Przebieg procesu wprowadzania nowych usług hurtowych przez JW na wniosek OA lub działów wewnętrznych TP nie różni się znacząco od przypadku wprowadzania nowych usług hurtowych z inicjatywy JW (opis tego procesu znajduje się w kolejnym rozdziale) – różnice dotyczą fazy koncepcyjnej oraz komunikacji w trakcie przebiegu całego procesu.

Biorąc pod uwagę zasadę równości traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych JW, OA i działy wewnętrzne TP powinny w takim samym stopniu uczestniczyć w procesie wprowadzania nowych usług hurtowych przez JW. Oznacza to, że zarówno OA, jak i działy wewnętrzne TP w taki sam sposób wnioskowałyby do JW o wprowadzenie nowej usługi hurtowej, a wniosek ten rozpatrywany byłby przez JW zgodnie z tą samą procedurą. Zarządzanie procesem wprowadzania nowych produktów powinno leżeć w gestii JW. Ewentualne naruszenia stosowania zasady EoI przez JW w tym procesie będą rozwiązywane przez organ nadzoru (po zgłoszeniu przez OA lub TP).

Proponujemy, aby wprowadzanie nowych usług hurtowych przez JW przebiegało w 6 głównych fazach:

- Faza opracowania koncepcji usługi – etap opracowywania wstępnej koncepcji nowej usługi (jako efekt pojawienia się zapotrzebowania na tę nową usługę). Etap ten może zostać zainicjowany bezpośrednio przez JW lub przez odbiorców usług hurtowych (OA lub działy wewnętrzne TP). Na tym etapie koncepcja usługi powinna zostać oceniona przez odpowiednią komórkę JW odpowiedzialną za koordynację procesu modyfikacji usług JW w oparciu o wyznaczone kryteria w ramach szybkiej weryfikacji (ang. *quick-check*) – pozwoli to na podjęcie szybkiej decyzji o ewentualnym odrzuceniu pomysłu lub o jego dalszej analizie.
- Faza projektowania usługi – służy doprecyzowaniu kształtu usługi w oparciu o możliwe warianty odnośnie tego, w jaki sposób nowa usługa miałaby funkcjonować. Etap ten obejmuje również przeprowadzenie studium wykonalności dla danej usługi hurtowej, w tym opracowanie koncepcji zmian organizacyjnych, systemowych i technicznych wspierających świadczenie analizowanej usługi hurtowej (tzn. jak należy zmodyfikować istniejące procesy, jakie zmiany należy wprowadzić do systemów IT, jakich aktywów sieciowych wymagać będzie świadczenie analizowanej usługi etc). Studium wykonalności uwzględniać powinno również ekonomiczną ocenę kosztów i korzyści danej usługi.
- Faza planowania wdrożenia usługi – na tym etapie budowane jest odpowiednie „środowisko” do testowania usługi zgodnie ze specyfikacją opracowaną w poprzedniej fazie.
- Faza testowania usługi – służy weryfikacji poszczególnych parametrów analizowanej usługi oraz korzyści z niej wynikających.

- Wprowadzenie usługi na rynek – obejmuje zarówno pilotażowe uruchomienie usługi, jak i komercyjne rozpoczęcie świadczenia danej usługi hurtowej. Na tym etapie dopracowane powinno być już „środowisko” funkcjonowania usługi, tj. wspierające jej realizację procesy, systemy IT, funkcje kontrolne etc.
- Monitoring funkcjonowania usługi na rynku – bezpośrednio po wprowadzeniu usługi na rynek konieczny jest monitoring jej funkcjonowania w celu weryfikacji ewentualnych obszarów, gdzie należy wprowadzić korekty.

Opis przebiegu procesu wprowadzania nowych usług przez JW zgodnie z powyższymi fazami został przedstawiony poniżej.

Wprowadzanie nowych usług z własnej inicjatywy JW

W poniższej tabeli przedstawiono opis poszczególnych działań realizowanych w kolejnych fazach procesu wprowadzania nowej usługi przez JW.

Tabela 68. Przebieg procesu wprowadzania nowych usług hurtowych przez JW

Faza procesu	Opis przebiegu	Dział realizujący czynność
<p>Opracowanie koncepcji usługi</p>	<p>Opracowanie wstępnej koncepcji nowej usługi służy szybkiej weryfikacji, czy koncepcję tę należy odrzucić, czy uszczegółowić w dalszych etapach. Jeśli koncepcja nowej usługi uzyska pozytywną weryfikację poszczególnych działów, proces przechodzi do następnego etapu (projektowanie usługi).</p> <p>Proces opracowania koncepcji nowej usługi hurtowej w JW przebiegać może w następujący sposób:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Opracowanie wstępnej koncepcji nowej usługi hurtowej ze wskazaniem, czy dotyczy ona: <ul style="list-style-type: none"> - Całkowicie nowej usługi hurtowej JW; - Modyfikacji do istniejącej usługi hurtowej JW; - Usługi będącej „następcą” dotychczasowej usługi hurtowej JW, <p>oraz opisem, na czym polegać ma nowa usługa.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Weryfikacja koncepcji nowej usługi hurtowej: <ul style="list-style-type: none"> - Ocena potencjału sprzedaży nowej usługi – np. czy istnieje zapotrzebowanie na daną usługę hurtową? czy nowa usługa może skutkować kanibalizacją istniejących usług hurtowych JW? - Ocena aspektów regulacyjnych – np. czy nowa usługa nie jest naruszeniem zasady EoI lub innych wytycznych planu separacji funkcjonalnej? czy nowa usługa nie narusza zasad podziału usług między JW a TP? - Ocena nowej usługi na tle strategii JW – np. czy nowa usługa wspiera realizację strategii JW? jakie znaczenie dla strategii JW ma nowa usługa (czy jest to usługa priorytetowa)? - Ocena potencjału finansowego usługi – np. jakie korzyści w postaci wzrostu przychodów lub obniżki kosztów może przynieść nowa usługa? 	<p>Dział odpowiedzialny za tworzenie i modyfikacje usług hurtowych</p> <p>Dział odpowiedzialny za funkcje sprzedaży</p> <p>Dział odpowiedzialny za realizację strategii regulacyjnej</p> <p>Dział odpowiedzialny za strategię JW</p> <p>Dział odpowiedzialny za finanse</p>

Faza procesu	Opis przebiegu	Dział realizujący czynność
Projektowanie usługi	<p>Na etapie projektowania usługa jest uszczegółowiana w zakresie jej kształtu i funkcjonalności w celu sformułowania definicji nowej usługi, a następnie projektowane są zmiany organizacyjne, systemowe, techniczne etc. niezbędne w celu świadczenia zdefiniowanej usługi.</p> <p>Proces projektowania usługi powinien uwzględniać następujące działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identyfikacja możliwych opcji w ramach danej usługi – np. jakie są możliwe warianty funkcjonalności usługi? ▪ Weryfikacja techniczna usługi – tzn. który z wariantów usługi mógłby być świadczony przez JW biorąc pod uwagę względy techniczne? ▪ Studium wykonalności – w tym: <ul style="list-style-type: none"> - Wymagane zmiany organizacyjne – np. jakie procesy i procedury należy zmodyfikować? jakie nowe procesy i procedury należy wprowadzić? - Wymagane zmiany systemowe – np. jakich zmian w systemach IT wymaga wprowadzenie usługi? jakie nowe interfejsy są potrzebne? - Wymagane zmiany techniczne – np. jakie zmiany dotyczące elementów sieci telekomunikacyjnej należy wprowadzić? - Wymagane nakłady inwestycyjne – tzn. ile będą łącznie kosztować wszystkie niezbędne zmiany? ▪ Potencjalne korzyści z wprowadzenia usługi – np. prognozowany wzrost przychodów; prognozowana obniżka kosztów; potencjalny wzrost satysfakcji odbiorców usług hurtowych i klientów detalicznych z wprowadzenia usługi 	<p>Dział odpowiedzialny za tworzenie i modyfikacje usług</p> <p>Dział odpowiedzialny za rozwój i utrzymanie sieci</p> <p>Dział odpowiedzialny za funkcje operacyjne</p> <p>Dział odpowiedzialny za funkcje IT</p> <p>Dział odpowiedzialny za rozwój i utrzymanie sieci</p> <p>Dział odpowiedzialny za funkcje finansowe</p> <p>Dział odpowiedzialny za funkcje finansowe</p> <p>Dział odpowiedzialny za funkcje sprzedaży</p> <p>Dział odpowiedzialny za funkcje marketingowe</p>

Faza procesu	Opis przebiegu	Dział realizujący czynność
Planowanie wdrożenia usługi	<p>Na etapie planowania wdrożenia usługi przygotowywane jest „środowisko” świadczenia usługi zgodnie ze specyfikacją przygotowaną na etapie projektowania usługi. Niezbędne zmiany dokonywane są na potrzeby przeprowadzenia pilotażu/testowania usługi (dopiero po podjęciu decyzji o komercyjnym rozpoczęciu świadczenia usługi wprowadzane są zmiany w pełnej skali). Obejmują one prace w następujących obszarach:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Przygotowanie procesów i procedur wspierających świadczenie usługi ▪ Przygotowanie zmian w systemach IT ▪ Przygotowanie sieci telekomunikacyjnej na potrzeby świadczenia usługi (w tym np. zakup i instalacja odpowiedniego sprzętu) 	<p>Dział odpowiedzialny za funkcje operacyjne</p> <p>Dział odpowiedzialny za funkcje IT</p> <p>Dział odpowiedzialny za rozwój i utrzymanie sieci</p>
Testowanie usługi	<p>Testowanie usługi służy zweryfikowaniu przebiegu procesu jej świadczenia oraz zidentyfikowaniu obszarów potencjalnych dodatkowych usprawnień. Testowanie może obejmować następujące obszary:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Weryfikacja, czy świadczenie usługi przebiega zgodnie ze specyfikacją; - Weryfikacja, czy usługa generuje oczekiwanie korzyści; - Ocena realizowanej usługi przez odbiorców usług hurtowych – w tym np. ocena procesu zamawiania i aktywacji usługi, ocena funkcjonalności usługi, ocena korzystania z usługi; - Analiza wrażliwości – w tym np. analiza kluczowych etapów realizacji usługi, identyfikacja „warunków niezbędnych” świadczenia usługi (tj. tych elementów, bez których realizacja usługi nie będzie możliwa). 	<p>Dział odpowiedzialny za tworzenie i modyfikacje usług hurtowych</p>
Wprowadzenie usługi na rynek	<p>Po przeprowadzeniu testów usługi zapada decyzja, czy usługa powinna być wprowadzona w obecnym kształcie na rynek. Uruchomienie usługi może odbywać się w dwóch etapach:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Etap pilotażu – uruchomienie usługi dla wybranej grupy odbiorców usług hurtowych w celu przetestowania jej na ograniczonej grupie użytkowników końcowych; ▪ Etap komercyjnego wdrożenia – uruchomienie usługi dla wszystkich odbiorców usług hurtowych w celu powszechnego jej świadczenia. 	<p>Dział odpowiedzialny za funkcje operacyjne</p>

Faza procesu	Opis przebiegu	Dział realizujący czynność
Monitoring funkcjonowania usługi na rynku	Po zakończeniu wprowadzania nowej usługi hurtowej niezbędny jest monitoring i kontrola jej funkcjonowania przynajmniej w ciągu kilku kolejnych miesięcy od momentu jej wdrożenia. Na tym etapie identyfikowane są ewentualne obszary koniecznych zmian i usprawnień.	Dział odpowiedzialny za tworzenie i modyfikacje usług hurtowych

Źródło: opracowanie własne konsorcjum

W przypadku wprowadzania nowych usług hurtowych z własnej inicjatywy JW możliwe jest uwzględnienie opinii OA i pozostałych działów wewnętrznych TP na temat planowanych do wdrożenia usług. Konsultacje rynkowe mogą odbywać się zarówno na etapie opracowywania koncepcji usługi, jak i w trakcie kolejnych faz (zwłaszcza testowania usługi).

Wprowadzanie nowych usług na wniosek odbiorców usług hurtowych

W sytuacji, w której dyskusja nad wprowadzeniem nowych usług hurtowych JW inicjowana jest przez OA lub działy wewnętrzne TP, zmiany opisanego powyżej procesu wprowadzania nowych usług dotyczą tylko fazy opracowywania koncepcji usługi hurtowej. Bowiem tylko na tym etapie występuje dodatkowe zaangażowanie odbiorców usług hurtowych – pozostałe fazy przebiegają tak samo jak w poprzednim przypadku (czyli gdy JW wprowadza nowe usługi hurtowe z własnej inicjatywy).

W związku z powyższym niniejszy punkt zawiera jedynie opis pierwszego etapu procesu, w którym wprowadzane są przez JW nowe usługi hurtowe.

Wprowadzanie nowych usług na wniosek odbiorców usług hurtowych powinno, zgodnie z zasadą równości traktowania, przebiegać dokładnie tak samo bez względu na to, czy stroną wnioskującą jest OA, czy inny dział wewnętrzny TP. Nad zapewnieniem stosowania zasady EoI w procesie wprowadzania nowych usług przez JW kontrolę sprawować powinien organ nadzoru, podejmując ewentualne interwencje w przypadku naruszeń zasady EoI (na wniosek OA lub działów wewnętrznych TP).

Na potrzeby zainicjowania dyskusji nad wprowadzaniem nowych usług hurtowych JW powinna stworzyć odpowiedni system do składania wniosków przez odbiorców usług hurtowych. Będzie on stanowił pierwszą część fazy opracowania koncepcji nowej usługi hurtowej (zgodnie z listą etapów procesu przedstawioną powyżej). Formularz (papierowy lub online) powinien być tak samo zbudowany dla OA, jak i działów wewnętrznych TP. Jest on źródłem informacji na temat oczekiwań odbiorców usług hurtowych oraz ich koncepcji nowej usługi hurtowej. Na podstawie przedstawionych informacji JW powinna mieć możliwość przeprowadzenia najpierw szybkiej weryfikacji złożonego wniosku (ang. *quick-check*), a następnie ewentualnie rozpatrywania go na poszczególnych etapach procesu (opisanych powyżej). W związku z powyższym proponujemy, aby w formularzu uwzględnione były następujące informacje:

- Wskazanie, czy nowa usługa dotyczy modyfikacji istniejącej usługi hurtowej, wprowadzenia „następcy” dotychczas istniejącej usługi (ale np. w oparciu o nową technologię) lub całkowicie nowej usługi hurtowej.

- Krótka charakterystyka nowej usługi hurtowej – tzn. wskazanie, na czym usługa ma polegać, jaką funkcjonalność oferować. Aby umożliwić JW monitorowanie zainteresowania poszczególnymi nowymi usługami, a odbiorcom usług hurtowych ograniczyć powtarzanie wniosków o te same nowe usługi, krótki opis propozycji nowej usługi powinien być udostępniany wszystkim odbiorcom usług hurtowych. W ten sposób otrzymywaliby oni informacje, nad jakimi nowymi usługami JW w danej chwili pracuje, i w związku z tym mogliby aktywnie włączyć się w konsultowanie kształtu i funkcjonalności danej usługi.
- Uzasadnienie do wprowadzenia nowej usługi przez JW – w tym np. w jaki sposób nowa usługa ma wspierać rozwój działalności odbiorcy usług hurtowych, jaki jest prognozowany popyt na nową usługę, jaki wpływ na rozwój rynku będzie miało wprowadzenie nowej usługi (np. jakich potencjalnych korzyści można oczekiwać po wprowadzeniu nowej usługi – korzyści dla odbiorcy usług hurtowych i/lub dla użytkowników końcowych);
- Wskazanie potencjalnych ryzyk związanych z wprowadzeniem nowej usługi.

W celu ograniczenia liczby odrzutów formalnych wniosków składanych przez OA i działy wewnętrzne TP z uwagi na brak dostatecznego zakresu informacji do rozpoczęcia procesu rozpatrywania wniosku wskazane jest, aby odbiorcy usług hurtowych wypełniali wnioski z pomocą swoich opiekunów klienta (ang. *key account manager*) po stronie JW. W przypadku wniosków papierowych konsultacje OA z opiekunem klienta ze strony JW mogłyby uwzględniać następujące formy kontaktu:

- Spotkania OA i opiekuna klienta ze strony JW;
- Kontakt telefoniczny między OA i opiekunem klienta ze strony JW; lub
- Wymianę wiadomości email między OA i opiekunem klienta ze strony JW.

W przypadku papierowych formularzy w sprawie wnioskowania o nowe usługi hurtowe JW istotne jest, aby uzupełniony formularz był składany do JW po zakończeniu uzgodnień z opiekunem klienta ze strony JW. W ten sposób możliwe jest zapewnienie, że taki formularz nie zostanie odrzucony z uwagi na brak dostatecznych informacji.

W odniesieniu do formularzy online, ich weryfikacja przez opiekuna klienta ze strony JW mogłaby odbywać się również drogą online. Dopiero po zaakceptowaniu przez opiekuna klienta zakresu informacji uzupełnionych przez OA w takim formularzu, formularz ten powinien być wprowadzony do systemu dedykowanego do przyjmowania wniosków OA po stronie JW.

Wstępna weryfikacja formularza (papierowego lub online) przez opiekuna klienta ze strony JW powinna być realizowana w wyznaczonym terminie, np. 5 dni roboczych. Taka wstępna weryfikacja wniosku dokonana przez opiekuna klienta pozwoli na zidentyfikowanie sytuacji, w której składany wniosek jest niekompletny i w związku z tym może być odrzucony przez JW. W takiej sytuacji opiekun klienta wskazywałby, które informacje należy uzupełnić przed formalnym złożeniem wniosku do JW.

Po przyjęciu przez JW wniosku odbiorcy usług hurtowych proces jego rozpatrywania przebiega zgodnie z procedurą opisaną w poprzednim punkcie (tzn. w sytuacji, kiedy JW wprowadza

nowe usługi hurtowe z własnej inicjatywy). Jediną różnicą jest obszar komunikacji między JW a OA lub działem wewnętrznym TP, który złożył wniosek. Wnioskujący powinien być informowany o statusie jego wniosku – tzn. na jakim etapie jest rozpatrywany wniosek oraz jakie decyzje w sprawie wniosku zostały podjęte (w tym: przyjęty do dalszego etapu bądź odrzucony).

Analogicznie do sytuacji, kiedy JW wprowadza nowe usługi z własnej inicjatywy, opinie OA i działów wewnętrznych TP powinny być uwzględnione na etapie projektowania nowej usługi oraz jej testowania. Pozwoli to na dopasowanie projektowanej usługi do wymagań rynkowych.

Zaangażowanie Prezesa UKE w procesie tworzenia lub modyfikowania usług JW

Wydzielenie JW ma w zamierzeniu doprowadzić do sytuacji, w której zakres usług hurtowych będzie świadczony w sposób uniemożliwiający działania antykonkurencyjne TP. Usługi te są w większości obecnie regulowane, tzn. w stosunku do tych usług Prezes UKE nałożył na TP obowiązki (wyjątek stanowi usługa „backhaul”, która obecnie nie jest świadczona w takim kształcie przez TP, w jakim świadczy ją np. BT). Obowiązki odnośnie tych usług obejmują np. konieczność ustalania cen na bazie kosztów, publikowanie oferty ramowej oraz stosowanie zasady niedyskryminacji.

Należy założyć, że ten zakres regulacji w stosunku do usług hurtowych JW zostanie utrzymany po wprowadzeniu separacji, gdyż separacja nie spowoduje zmiany uwarunkowań w zakresie rynków hurtowych, na których TP jest uznana za podmiot o pozycji SMP. W związku z tym nie ma powodów, aby dotychczasowe procedury stosowane przez Prezesa UKE w zakresie formułowania i aktualizacji ofert ramowych oraz nakładania i egzekwowania innych obowiązków były eliminowane. Adresatem tych regulacji jest obecnie TP i wprowadzenie SF nie zmieni tej sytuacji, z tego względu, że decyzje regulacyjne Prezesa UKE i nakładane przez niego obowiązki nie będą bezpośrednio kierowane do poszczególnych jednostek organizacyjnych TP (JW, czy JH).

Udział Prezesa UKE w procesie wprowadzania i modyfikacji ofert ramowych może jednak zostać uproszczony jeżeli okaże się, że współpraca JW, OA i TP w trakcie uzgadniania zmian w usługach JW przebiega satysfakcjonująco (tzn. np. że ewentualne problemy są rozwiązywane przez organ nadzoru bez konieczności angażowania Prezesa UKE i że w efekcie JW jest w stanie sama przedstawić Prezesowi UKE do akceptacji ofertę ramową uzgodnioną z OA i TP). W pierwszej kolejności jako instancja odwoławcza od potencjalnych naruszeń zasady EoI przy wprowadzaniu nowych usług przez JW powinien funkcjonować organ nadzoru. Zastrzeżenia OA czy TP w zakresie przebiegu procesu wprowadzania nowych usług przez JW powinny być zgłaszane do organu nadzoru, który po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego rozstrzygałby, czy doszło do naruszenia zasady EoI (raportując do UKE w takich sytuacjach). W przypadku poważnych naruszeń i braku dostosowania się JW do zaleceń organu nadzoru możliwe byłoby skierowanie sprawy przez organ nadzoru do UKE.

Uzgodnienia pomiędzy JW, TP i OA nie będą jednak dotyczyć cen usług JW. Jak wynika z obowiązku stosowania orientacji kosztowej ceny te powinny być ustalane na bazie kosztów z uwzględnieniem wskaźnika WACC – egzekwowanie stosowania tej zasady bez udziału Prezesa UKE jest raczej niemożliwe (gdyż po podziale funkcjonalnym – kiedy JW jest w dalszym ciągu

częścią TP - TP faktycznie nie stosuje takich samych rozliczeń z JW jak OA, nie ma pomiędzy jednostkami TP przepływu gotówki, a zysk JW jest w dalszym ciągu zyskiem TP).

Udział Prezesa UKE we wprowadzaniu nowych usług JW (zwłaszcza w odniesieniu do dostępu do infrastruktury NGA) będzie również wynikał z istniejącego porządku regulacyjnego. Na dzisiaj oznaczałoby to, że Prezes UKE musiałby przeprowadzić analizę rynku w zakresie nowej usługi JW i po stwierdzeniu, że TP ma na nim pozycję SMP podjąć decyzję o ewentualnym nałożeniu odpowiednich obowiązków.

7.2 Sposoby ustalania cen usług/produktów oraz zasady wzajemnych rozliczeń pomiędzy Jednostką Wydzieloną i TP

7.2.1 Zasady wzajemnych rozliczeń między Jednostką Wydzieloną a TP

Na podstawie doświadczeń innych krajów (przedstawionych w rozdziale 3) oraz rekomendacji w zakresie podziału elementów sieci telekomunikacyjnej TP (przedstawionych w rozdziale 7.1) można stwierdzić, że separacja funkcjonalna może spowodować **występowanie sytuacji, w których JW będzie zmuszona korzystać z elementów infrastruktury pozostałych jednostek TP w celu świadczenia własnych usług hurtowych.**

Jest to spowodowane podziałem zasobów sieciowych między JW a TP, zgodnie z którym JW zarządzać będzie wyłącznie elementami sieciowymi TP powierzonymi jej do zarządzania³²⁰. Tymczasem z punktu widzenia usług hurtowych, jakie świadczyć ma JW, w realizowaniu przez nią niektórych usług może okazać się konieczne wykorzystanie również aktywów TP zarządzanych przez JH (dotyczy to wariantu „A” w przypadku wybrania go przez Prezesa UKE).

Niniejsza analiza przedstawia rekomendacje w zakresie głównych zasad, na jakich JW korzystać powinna z elementów sieci telekomunikacyjnej w przypadku, gdy elementy infrastruktury, które powinna kontrolować JW nie pokrywają się z elementami przez nią wykorzystywanymi na potrzeby świadczenia usług hurtowych przez JW.

Celem określenia zasad korzystania z elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP przez JW w celu świadczenia przez JW usług hurtowych, jest zapewnienie przejrzystości w obszarach:

- **Kalkulacji kosztów świadczenia usług hurtowych przez JW** zarówno dla OA, jak i działów wewnętrznych TP; oraz
- **Równości traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych JW** – biorąc pod uwagę, że w oparciu o korzystanie przez JW z elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP, JW będzie świadczyć usługi zarówno OA, jak i działom wewnętrznym TP, koniecznym jest wprowadzenie przejrzystości realizowania procesu korzystania przez JW z elementów sieci telekomunikacyjnej TP. W przeciwnym przypadku możliwe jest powstanie sytuacji, w której JW będzie potencjalnie dyskryminować OA względem TP, mając zapewniony dostęp do elementów sieci telekomunikacyjnej TP w przypadku świadczenia usług hurtowych dla

³²⁰ Por. rozdz. 7.1.

pozostałych działów wewnętrznych TP, i nie posiadając tego dostępu w przypadku świadczenia usług hurtowych dla OA.

W analizie uwzględnione zostały **dwa warianty**, dla których wskazano główne zasady korzystania z elementów sieci telekomunikacyjnej TP przez JW:

- W przypadku, gdy JW pozostaje jednostką organizacyjną w strukturze TP; oraz
- W przypadku, gdy JW jest jednostką organizacyjną o odrębnym statusie prawnym (tj. jest odrębną spółką).

Przedstawione w niniejszej analizie główne zasady korzystania z elementów sieci telekomunikacyjnej TP przez JW na potrzeby świadczenia przez nią usług hurtowych dotyczyć będą następujących obszarów:

- **Procedura określająca zasady korzystania z elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP przez JW** – w tym podstawa formalna (np. uchwała Zarządu TP, decyzja Prezesa TP) określająca te zasady oraz sposób jej wprowadzenia. Procedura będzie stanowić podstawę do weryfikacji, jak przebiega proces świadczenia usługi udostępniania elementów infrastruktury sieci TP przez TP na rzecz JW w celu świadczenia przez JW usług hurtowych.
- Ustalanie standardów jakości świadczenia usługi udostępniania elementów infrastruktury TP na rzecz JW (tzw. SLA – *Service Level Agreement*), w tym kary umowne za niedotrzymanie ustalonych poziomów jakości realizacji usługi przez TP. Konieczność uwzględnienia w procedurze standardów SLA dotyczących świadczenia usług udostępniania elementów infrastruktury TP (zarządzanych przez JH) na rzecz JW wynika z faktu, iż przy wykorzystaniu tych elementów sieci TP JW będzie świadczyć usługi również na rzecz OA. Realizowanie usług hurtowych przez JW będzie opierać się na ustalonych zasadach związanych z tzw. SLA wyznaczającym parametry jakości realizacji usług hurtowych przez JW. Ponieważ warunki korzystania z elementów sieci telekomunikacyjnej TP przez JW będą pośrednio wpływać na warunki świadczenia usług hurtowych przez JW, procedura korzystania przez JW z elementów sieci telekomunikacyjnej TP powinna określać standardy jakości odpowiadające poziomom SLA z umów między JW a odbiorcami usług hurtowych.
- **Składanie zamówień przez JW na elementy infrastruktury telekomunikacyjnej TP, niezbędne do świadczenia przez JW usług hurtowych** – ujęcie w procedurze zasad składania zamówień przez JW na elementy infrastruktury telekomunikacyjnej TP wynika z konieczności zapewnienia przejrzystości realizowania wewnętrznych procesów.
- **Obsługa zamówień JW przez TP na elementy infrastruktury telekomunikacyjnej TP** – ujęcie w procedurze zasad obsługi zamówień składanych przez JW na elementy infrastruktury telekomunikacyjnej TP wynika z konieczności zapewnienia przejrzystości realizowania wewnętrznych procesów.
- **Rozliczenie nabywania elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP przez JW** – w tym dokumenty potwierdzające wykonanie usługi udostępniania elementów

infrastruktury TP na rzecz JW, uzgodnienia wysokości naliczonych obciążeń z tytułu realizacji usługi przez TP oraz zasady księgowania tych obciążeń (związane z ewentualnym przepływem środków pieniężnych od JW do TP za wykonanie usługi). Opis w procedurze rozliczeń w zakresie wewnętrznych procesów między JW a TP ma na celu zapewnienie przejrzystości kalkulacji kosztów usług hurtowych świadczonych przez JW.

- **Reklamacje oraz ich obsługa** – w tym roszczenia zwrotne od OA korzystających z usług hurtowych JW, do świadczenia których JW wykorzystuje elementy infrastruktury TP. Uwzględnienie w zasadach korzystania przez JW z elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP wynika z konieczności zapewnienia możliwości rozpatrywania reklamacji składanych do JW przez odbiorców usług hurtowych. Możliwe jest bowiem wystąpienie sytuacji, że w drodze rozpatrywania reklamacji przez JW stwierdzone zostanie, że błąd w realizacji usługi wynika z winy elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP, w oparciu o które JW świadczy usługi hurtowe. W takich okolicznościach JW powinna mieć możliwość eskalacji reklamacji do działu/ów wewnętrznych TP udostępniających JW elementy infrastruktury telekomunikacyjnej. Z tą kwestią wiążą się również obciążenia JW lub TP kosztami wypłaty ewentualnych odszkodowań w ramach pozytywnego rozpatrzenia reklamacji odbiorców usług hurtowych świadczonych przez JW – celem zapewnienia przejrzystości kalkulacji kosztów funkcjonowania JW niezbędne jest prawidłowe przypisanie kosztów odszkodowań.
- **Windykacja należności za świadczenia przez TP usługi udostępniania elementów własnej infrastruktury na rzecz JW** – ujęcie tego elementu w procedurze wynika ze standardowych procedur rozliczeniowych spółek (element ten nie występuje w przypadku, gdy JW pozostaje w ramach struktury organizacyjnej TP).

7.2.1.1 **Rozliczenia wzajemne w przypadku kiedy JW jest jednostką organizacyjną TP**

W sytuacji, w której JW pozostaje jednostką organizacyjną w ramach struktury TP, JW nie może występować jako strona w czynnościach prawnych z uwagi na brak odrębnej osobowości prawnej JW od TP. W związku z powyższym **interakcje i transakcje między JW a pozostałymi działami wewnętrznymi TP nie mogą przybierać charakteru czynności prawnych, ale mogą być uregulowane w drodze wewnętrznych procedur.**

Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą JW musi korzystać z elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP, które nie są jej przypisane, a które niezbędne są w celu świadczenia przez JW usług hurtowych zarówno dla OA, jak i pozostałych działów wewnętrznych TP, możliwe jest na dwa sposoby:

- W drodze wprowadzenia zmian do regulaminu organizacyjnego TP; lub
- W inny sposób przewidziany w dotychczasowym regulaminie organizacyjnym TP (np. decyzją Prezesa TP ustalającą pozostałe zasady organizacji i zarządzania spółką TP).

Regulamin organizacyjny TP powinien określać tryb wprowadzania do niego zmian (pierwsza z powyższych możliwości) bądź tryb ustalania pozostałych kwestii organizacyjnych nieprzewidzianych w regulaminie organizacyjnym. Z punktu widzenia realizacji celu wprowadzenia procedury korzystania z elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP przez

JW w postaci zapewnienia przejrzystości w kalkulacji kosztów i równości traktowania wszystkich odbiorców nie jest istotny tryb wprowadzenia tej zasady. Każdy z w/w sposobów skutkuje bowiem wprowadzeniem nowych zasad współpracy między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi w ramach struktury TP.

Zmiany w regulaminie organizacyjnym TP lub inny akt normatywny pozwalający na wprowadzenie nowych zasad organizacyjnych zgodnie z regulaminem organizacyjnym TP (np. decyzja Prezesa TP), mogą w dwojaki sposób określać, w jaki sposób wprowadzone zostaną nowe zasady organizacyjne:

- Bezpośrednio precyzując szczegółowe zapisy procedury korzystania przez JW z elementów sieci telekomunikacyjnej TP, niezbędnych dla świadczenia przez JW usług hurtowych, lub
- Wskazując, że procedura korzystania przez JW z elementów sieci telekomunikacyjnej TP, niezbędnych dla świadczenia przez JW usług hurtowych, zostanie w przyszłości opracowana, i wskazując jednocześnie tryb jej wprowadzenia w życie (np. w drodze wydania nowego aktu normatywnego, np. uchwały Zarządu TP, zarządzenia lub decyzji Prezesa TP).

Procedura korzystania z elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP przez JW, niezależnie od trybu jej wprowadzenia, powinna, poza określeniem podmiotów procedury (a więc jednostek organizacyjnych, których dotyczy procedura) oraz jej przedmiotu (tzw. elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP, których dotyczy procedura – np. elektroniczne urządzenia transmisyjne w sieci dostępowej TP) zawierać co najmniej szczegółowy opis następujących elementów (znaczenie wprowadzenia poniższych elementów do procedury zostało opisane we wprowadzeniu do niniejszego rozdziału):

- Parametry jakościowe świadczenia usługi przez TP na rzecz JW (tzw. SLA);
- Tryb składania zamówień przez JW na elementy infrastruktury telekomunikacyjnej TP;
- Tryb obsługi zamówień przez dział wewnętrzny TP, do którego JW będzie składać zamówienia;
- Zasady rozliczania zrealizowanych usług przez TP na rzecz JW; oraz
- Zasady składania i obsługi reklamacji przez TP na wnioski JW.

Poniżej krótko scharakteryzowano **rekomendowane elementy procedury** korzystania przez JW z aktywów sieci telekomunikacyjnej TP na potrzeby świadczenia przez JW usług hurtowych.

Tabela 69. Rekomendowane elementy procedury korzystania z infrastruktury telekomunikacyjnej TP przez JW

Zasady nabywania elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP przez JW	Charakterystyka zasady
Parametry jakościowe realizacji usługi przez TP (uzgodnienia w zakresie SLA)	<p>Biorąc pod uwagę fakt, że przy pomocy elementów infrastruktury telekomunikacyjnej „nabywanych” od TP, JW będzie świadczyć usługi hurtowe (zarówno OA, jak i działom wewnętrznym TP), istotne jest ustalenie parametrów jakościowych realizacji usługi udostępniania aktywów sieciowych przez TP na rzecz JW. Parametry te dotyczyć powinny przynajmniej następujących obszarów:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Termin realizacji usługi przez TP (czas aktywacji); ▪ Parametry techniczne, jakie spełniać powinny udostępniane aktywa sieci telekomunikacyjnej TP; ▪ Termin realizacji naprawy usterek. <p>Lista parametrów jakościowych określonych w SLA w ramach procedury korzystania z elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP przez JW powinna odpowiadać zakresowi SLA uzgodnionemu pomiędzy JW a odbiorcami usług hurtowych (tzn. powinna dotyczyć tych samych parametrów, aby JW była w stanie na podstawie uzgodnionych z TP poziomów SLA zobowiązać się wobec odbiorców świadczonych przez nią usług hurtowych do zapewnienia odpowiadających poziomów SLA). Wynika to z faktu, że świadczenie przez TP na rzecz JW usługi udostępniania elementów infrastruktury telekomunikacyjnej zarządzanych przez TP będzie pośrednio wpływać na warunki świadczenia przez JW usług hurtowych.</p>
Tryb składania zamówień przez JW	<p>Procedura powinna określać, w jaki sposób JW ma składać zamówienia na elementy sieci telekomunikacyjnej TP – następujące obszary powinny zostać jasno wskazane:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Droga składania zamówienia – np. poprzez formularz (wzór formularza załączony do procedury) lub interfejs do systemu TP; ▪ Osoby kontaktowe – wskazanie, kto ma prawo składać zamówienia (lub je parafować) i kto ma prawo przyjmować zamówienia; ▪ Zakres specyfikacji technicznej – tzn. jak szczegółowo powinny być określone w zamówieniu parametry techniczne elementów sieci telekomunikacyjnej TP, z których korzystać ma JW.

Zasady nabywania elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP przez JW	Charakterystyka zasady
Tryb obsługi zamówień przez TP	<p>W procedurze powinien również znaleźć się opis obsługi zamówienia złożonego przez JW do TP, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zasady potwierdzenia wpływu zamówienia – tj. czy TP ma potwierdzać, że wpłynęło do niej zamówienie JW; ▪ Weryfikacja technicznej możliwości realizacji zamówienia – tj. TP przed potwierdzeniem przyjęcia zamówienia do realizacji powinna zweryfikować, czy istnieją techniczne możliwości jej wykonania (np. czy w danym terminie dysponuje elementem infrastruktury telekomunikacyjnej, z którego skorzystać chce JW); ▪ Zasady potwierdzenia przyjęcia zamówienia do realizacji – tj. w jaki sposób TP ma informować JW o aktywacji usługi udostępniania elementów własnej sieci telekomunikacyjnej na potrzeby JW; ▪ Terminy realizacji zamówień złożonych przez JW do TP.

Zasady nabywania elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP przez JW	Charakterystyka zasady
Rozliczenia	<p>Opis w procedurze rozliczeń realizacji usługi udostępnienia przez TP elementów jej sieci telekomunikacyjnej na rzecz JW powinien uwzględniać następujące elementy:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zasady wyceny usług (omówione szerzej w rozdziale 7.3.4 i 7.3.5); ▪ Dokumenty potwierdzające wykonanie usługi i jednocześnie stanowiące podstawę do obciążenia JW opłatą za zrealizowanie przez TP usługi udostępnienia elementów infrastruktury telekomunikacyjnej – w przypadku, gdy JW pozostaje jednostką organizacyjną w ramach struktury TP bez własnej osobowości prawnej, dokumentem takim może być: <ul style="list-style-type: none"> - Faktura wewnętrzna (niepodlegająca zasadom opodatkowania VAT); - Nota księgowa, lub - Inny dokument wewnętrzny przewidziany w danej spółce (np. obciążenie kosztowe). <p>Z punktu widzenia realizacji celu określenia zasad rozliczeń w postaci zapewnienia przejrzystości i poprawności kalkulacji kosztów usług hurtowych świadczonych przez JW w oparciu o elementy sieci telekomunikacyjnej TP nie jest istotny rodzaj dokumentu potwierdzającego obciążenie opłatą za realizację usługi przez TP.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zasady potwierdzania w/w dokumentów – tj. wskazanie osób uprawnionych ze strony JW do potwierdzania przyjęcia w/w dokumentów, a tym samym potwierdzenie obciążenia JW opłatą za zrealizowanie przez TP usługi udostępnienia elementów infrastruktury telekomunikacyjnej na rzecz JW. W ramach potwierdzania w/w dokumentów możliwe jest również ich korygowanie w sytuacji wystąpienia błędu w wycenie. Procedura powinna zatem również wskazywać sposób korygowania w/w dokumentów i potwierdzania korekt, wskazując osoby uprawnione do tych czynności po stronie JW i TP. ▪ Zasady księgowania rozliczeń – w przypadku, gdy JW pozostaje jednostką organizacyjną w ramach struktury TP bez własnej osobowości prawnej, zakładamy, że JW nie posiada odrębnego konta bankowego i nie występuje realny przepływ środków pieniężnych między JW a TP. Rozliczenie usług świadczonych przez TP na rzecz JW dokonywane jest w ramach wewnętrznej ewidencji rachunkowej TP za pomocą poleceń księgowych (przeksięgowania pomiędzy centrami kosztów). W związku z powyższym w przypadku realizowania przez TP na rzecz JW usługi udostępniania elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP, opłata za tę usługę księgowana jest jako koszt po stronie JW i jako przychód po stronie TP (odpowiada to aktualnym zasadom dotyczącym rachunkowości regulacyjnej, przy czym w tym przypadku tzw. transfery wewnętrzne są faktycznie księgowane, a nie wyliczane tylko na potrzeby sprawozdań regulacyjnych). Biorąc pod uwagę, że TP jako spółka akcyjna zobowiązana jest przygotowywać sprawozdania finansowe za każdy miesiąc działalności, tzw. transfery wewnętrzne powinny również być uzgadniane co do wysokości i księgowane po stronie JW i TP w cyklach miesięcznych (spółka nie jest w stanie sporządzić poprawnych sprawozdań finansowych bez

Zasady nabywania elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP przez JW	Charakterystyka zasady
Reklamacje	<p>W ramach procedury opisującej zasady korzystania z elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP przez JW powinny znaleźć się również zapisy dotyczące zasad składania i rozpatrywania reklamacji. Element ten jest istotny, głównie z uwagi na fakt, że korzystając z elementów sieci telekomunikacyjnej TP JW będzie świadczyć usługi hurtowe m.in. OA. W związku z powyższym mogą wystąpić sytuacje, w których OA będą składać reklamacje za np. niedotrzymanie standardów jakości świadczenia usług hurtowych przez JW bądź dotyczące występujących usterek.</p> <p>Rozpatrywanie reklamacji OA względem JW powinno w pierwszej kolejności uwzględnić ewentualne błędy po stronie JW przy świadczeniu usług hurtowych, a w przypadku stwierdzenia braku takich błędów po stronie JW, jednostka ta powinna mieć możliwość zgłoszenia reklamacji względem TP. Procedura powinna określać w szczególności następujące elementy procesu reklamacji:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sposób składania reklamacji przez JW do TP – np. drogą mailową na przygotowanym do tego formularzu; ▪ Osoby kontaktowe w TP, do których składane będą reklamacje przez JW; ▪ Termin rozpatrywania reklamacji przez TP; ▪ Rozliczenia kosztów odszkodowań – w przypadku pozytywnego rozpatrzenia reklamacji TP powinna na rzecz JW „wypłacić” uzgodnioną w procedurze wysokość odszkodowania. Biorąc pod uwagę brak fizycznego przepływu środków pieniężnych między JW a TP, „wypłata” odszkodowań dokonywana powinna być drogą księgową – w przypadku JW po stronie przychodowej, w przypadku TP po stronie kosztowej. <p>Niezależnie od wewnętrznych odszkodowań naliczanych przez JW procedura powinna określać również zasady rozliczeń kosztów odszkodowań na rzecz klientów zewnętrznych JW. W przypadku, jeśli reklamacje OA względem JW, w oparciu o które JW będzie składać reklamacje wobec TP (w przypadku stwierdzenia błędu po stronie TP, a nie JW), reklamacje zostaną pozytywnie rozpatrzone w TP względem JW i tym samym pozytywnie rozpatrzone przez JW względem OA, JW będzie zobowiązana „wypłacić” odszkodowanie na rzecz OA (jeśli przewiduje to umowa z OA). W takiej sytuacji występuje tzw. roszczenie zwrotne – tzn. „wypłata” odszkodowania przez JW na rzecz OA, powinien zostać obciążony dział wewnętrzny TP, od którego JW „nabywa” elementy sieci telekomunikacyjnej w celu świadczenia usług hurtowych. Fizyczna wypłata odszkodowania odbywać się będzie z konta bankowego TP, ale w ramach wewnętrznej ewidencji księgowej koszty z tego tytułu zostaną przypisane działowi wewnętrznemu TP, który świadczy na rzecz JW usługi udostępniania elementów sieci telekomunikacyjnej TP.</p>

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

W przypadku, gdy JW pozostaje jednostką organizacyjną w ramach struktury TP, następujące elementy procedury korzystania z elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP przez JW, rekomendujemy jako zbędne:

- Fizyczny przepływ środków pieniężnych między kontami jednostek – celem ewidencji korzystania przez JW z elementów infrastruktury telekomunikacyjnej zarządzanych przez TP jest weryfikacja poprawności kalkulacji kosztów zawartych w odrębnych sprawozdaniach finansowych JW. Biorąc pod uwagę ten cel, nie jest koniecznym wprowadzanie fizycznego przepływu środków pieniężnych między JW a TP (bowiem znaczenie mają przede wszystkim zapisy księgowe dotyczące kosztów ponoszonych przez JW, a nie poziom płynności finansowej JW). W związku z powyższym zakładamy, że w sytuacji, gdy JW nie posiada odrębnej osobowości prawnej, JW nie posiada również własnego konta bankowego, w związku z czym nie występuje fizyczny przepływ środków pieniężnych między JW a TP. Tzw. transfery wewnętrzne ewidencjonowane są wyłącznie księgowo.
- **Weryfikacja wiarygodności kredytowej w drodze gwarancji bankowej lub innych zabezpieczeń** – w przypadku, gdy JW pozostaje w ramach struktury organizacyjnej TP i brak jest fizycznego przepływu środków pieniężnych między JW a TP, zbędne jest sprawdzanie wypłacalności JW i wymaganie od JW przedstawiania gwarancji bankowych (lub innych zabezpieczeń) na poczet ewentualnych roszczeń z tytułu nieregulowania przez JW płatności na rzecz TP.
- **Określenie terminów płatności** – z uwagi na brak fizycznego przepływu środków pieniężnych między JW a TP zbędne jest określanie terminów płatności. Odpowiednie księgowania opłat za zrealizowanie przez TP usługi udostępniania elementów infrastruktury telekomunikacyjnej na rzecz JW odbywać się będą w cyklach miesięcznych (z uwagi na konieczność sporządzania przez TP sprawozdań finansowych na zakończenie każdego miesiąca działalności gospodarczej).
- **Windykacja** – biorąc pod uwagę, że między JW a TP nie następuje fizyczny przepływ środków pieniężnych, proces windykacji jest zbędny. Rozliczenia między JW a TP dokonywane są wyłącznie w ramach wewnętrznej ewidencji księgowej.

7.2.1.2 **Rozliczenia wzajemne w przypadku kiedy JW jest osobną spółką**

W sytuacji, w której JW posiada odrębny status prawny od TP, może ona występować jako strona czynności prawnych. W związku z powyższym **transakcje między JW a TP**, w tym w zakresie nabywania przez JW elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP w celu świadczenia przez JW usług hurtowych, mogą i powinny być prowadzone **w oparciu o umowę cywilnoprawną**.

Wyodrębnienie JW jako niezależnej spółki wiąże się z koniecznością wyraźnego podziału aktywów sieciowych między JW a TP. **Dysponując własnym majątkiem w postaci elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP będzie miała możliwość udostępniania JW tych elementów, ale korzystanie z nich przez JW będzie miało charakter komercyjnej transakcji dzierżawy tych elementów przez JW od TP.**

Ostateczny kształt umowy między JW a TP regulującej nabywanie przez JW elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP powinien zostać określony w drodze negocjacji między stronami następujących warunków dotyczących świadczenia przez TP usług udostępniania elementów jej własnej infrastruktury telekomunikacyjnej:

- Przedmiot umowy – tzn. wskazanie, jakie konkretnie elementy sieci telekomunikacyjnej TP JW będzie chciała dzierżawić;
- Parametry jakościowe świadczenia usługi przez TP na rzecz JW (tzw. SLA);
- Tryb składania zamówień przez JW na elementy infrastruktury telekomunikacyjnej TP;
- Tryb obsługi zamówień przez TP, do którego JW będzie składać zamówienia;
- Zasady rozliczania zrealizowanych usług przez TP na rzecz JW;
- Zasady składania i obsługi reklamacji przez TP na wnioski JW; oraz
- Tryb windykacji należności przez TP względem JW.

Poniższa analiza i rekomendacje w zakresie kształtu powyższych elementów składowych umowy między JW a TP na nabywanie przez JW elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP w celu świadczenia przez JW usług hurtowych dotyczy tylko tych elementów, które w przypadku posiadania przez JW odrębnego statusu prawnego różnią się od elementów opisywanych w sytuacji, gdy JW pozostaje jednostką organizacyjną w ramach struktury TP.

W związku z powyższym **następujące elementy zostały pominięte z uwagi na zamieszczenie ich opisu w punkcie 7.2.1.1:**

- **Przedmiot umowy** – status prawny JW nie zmienia konieczności uwzględnienia w procedurze opisującej zasady współpracy między JW a TP (czy to zawartej w regulaminie organizacyjnym TP, jeśli JW pozostaje w ramach struktury organizacyjnej TP, czy w umowie między JW a TP, jeśli JW staje się odrębną spółką) w zakresie korzystania przez JW z elementów sieci telekomunikacyjnej TP specyfikacji elementów, z których korzystać ma JW;
- **Parametry jakościowe świadczenia usługi przez TP na rzecz JW (tzw. SLA)** – element ten został opisany w poprzednim rozdziale. Ustanowienie odrębnego statusu prawnego JW nie zmienia konieczności uwzględnienia go w opisanym w poprzednim rozdziale kształcie w umowie między JW a TP;
- **Tryb składania zamówień przez JW na elementy infrastruktury telekomunikacyjnej TP** – element ten został opisany w poprzednim rozdziale. Ustanowienie odrębnego statusu prawnego JW nie zmienia konieczności uwzględnienia go w opisanym w poprzednim rozdziale kształcie w umowie między JW a TP;
- **Tryb obsługi zamówień przez TP, do którego JW będzie składać zamówienia** – element ten został opisany w poprzednim rozdziale. Ustanowienie odrębnego statusu prawnego JW

nie zmienia konieczności uwzględnienia go w opisanym w poprzednim rozdziale kształcie w umowie między JW a TP.

W odniesieniu do następujących warunków współpracy między JW a TP w zakresie korzystania przez JW z elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP **odrębny status prawny JW wiąże się z innymi konsekwencjami niż w przypadku, gdy JW pozostaje jednostką biznesową w strukturze TP:**

- Zasady rozliczania zrealizowanych usług przez TP na rzecz JW
- Umowa między JW a TP dotycząca świadczenia przez TP na rzecz JW usługi udostępniania elementów jej własnej sieci telekomunikacyjnej w celu świadczenia przez JW usług hurtowych powinna uwzględniać w zakresie rozliczeń między TP a JW następujące elementy:
 - Zasady wyceny usług (omówione w punktach 7.3.4 i 7.3.5);
 - Dokumenty potwierdzające wykonanie usługi i jednocześnie stanowiące podstawę do obciążenia JW opłatą za zrealizowanie przez TP usługi udostępniania elementów infrastruktury telekomunikacyjnej – w przypadku, gdy JW posiada własną osobowość prawną, dokumentem takim jest **faktura VAT**;
 - Zasady potwierdzania w/w dokumentów – element ten został opisany w poprzednim rozdziale. Ustanowienie odrębnego statusu prawnego JW nie zmienia konieczności uwzględnienia go w opisanym w poprzednim rozdziale kształcie w umowie między JW a TP;
 - Warunki płatności – w przypadku, gdy JW posiada własną osobowość prawną, transakcje między JW a TP rozliczane są w drodze przepływów środków pieniężnych między kontami bankowymi stron umowy. W związku z powyższym umowa nie precyzuje zasad księgowania rozliczeń, bowiem są to kwestie indywidualne każdej ze stron i przebiegać powinny w sposób zgodny ze standardami księgowości. Umowa powinna natomiast wskazywać terminy płatności faktur VAT wystawianych przez TP za zrealizowane na rzecz JW usługi udostępniania elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP, jak również zapisy dotyczące ewentualnych odsetek naliczanych za nieterminowe regulowanie płatności przez JW;
 - **Gwarancje bankowe lub inne zabezpieczenia potwierdzające wiarygodność kredytową JW** – w przypadku, gdy JW posiada własną osobowość prawną, umowa między JW a TP może precyzować wymagania względem JW w zakresie przedstawienia gwarancji bankowych lub innych zabezpieczeń na poczet roszczeń wynikających z niewykonywania zapisów umowy w zakresie płatności na rzecz TP za zrealizowane usługi³²¹.

³²¹ Obecnie TP uwzględnia w umowach z OA korzystającymi z usług hurtowych zapisy dotyczące gwarancji bankowych lub rezerwy gwarancyjnej. TP nie wymaga od OA przedstawienia tych zabezpieczeń, jeśli OA w danym okresie nie zalegał z płatnościami na rzecz TP. Możliwe jest zatem, że TP nie będzie wymagać od JW przedstawiania gwarancji wiarygodności kredytowej JW, jeśli JW będzie regulować płatności na rzecz TP w terminie.

- **Zasady składania i obsługi reklamacji przez TP na wnioski JW** – element ten został opisany w poprzednim rozdziale. W przypadku, gdy JW posiada własną osobowość prawną, wskazane powyżej rekomendacje różnią się jedynie w zakresie rozliczeń ewentualnych odszkodowań w przypadku pozytywnego rozpatrzenia reklamacji przez TP na rzecz JW. **Umowa między JW a TP powinna uwzględniać faktyczną wypłatę odszkodowań przez TP na rzecz JW, jeśli TP pozytywnie rozpatrzy reklamacje JW** (w przypadku, gdy JW jest jednostką organizacyjną w strukturze TP, brak jest fizycznej wypłaty odszkodowania – znajduje ona odzwierciedlenie jedynie w zapisach księgowych).
- **Tryb windykacji należności przez TP względem JW** – w przypadku, gdy JW posiada własną osobowość prawną i występuje fizyczny przepływ środków pieniężnych między JW a TP z tytułu wzajemnych transakcji, umowa między JW a TP dotycząca nabywania przez JW elementów infrastruktury telekomunikacyjnej TP w celu świadczenia przez JW usług hurtowych, powinna precyzować, w jaki sposób prowadzona będzie ewentualna windykacja, jeśli JW nie będzie regulować płatności względem TP.

7.3 Analiza i rekomendacje możliwych rozwiązań z punktu widzenia prawa podatkowego

7.3.1 Metodologia i zakres analizy

Przedmiotem analizy jest podział zasobów i usług Telekomunikacji Polskiej S.A. (dalej również jako **TP** lub **Spółka**).

Zgodnie z umową pod uwagę wzięto następujące scenariusze:

- Podział TP na wewnętrzne jednostki bez wydzielenia części zasobów i usług do odrębnej spółki;
- Podział TP poprzez wydzielenie części zasobów i usług do odrębnej spółki, w której TP zachowałaby 100% udziałów/akcji.

Celem niniejszej analizy jest przedstawienie podatkowych skutków wydzielenia przez Spółkę części zasobów i usług.

Analiza ma również na celu przedstawienie optymalnego pod względem podatkowym rozwiązania w kwestii wydzielenia części zasobów i usług TP do odrębnej spółki.

7.3.2 Podział Telekomunikacji Polskiej na wewnętrzne jednostki bez wydzielenia części zasobów i usług do odrębnej spółki

Sytuacja, w której dokonuje się podział TP na wewnętrzne jednostki, bez wydzielenia części zasobów i usług do odrębnej spółki, pozostaje neutralna na gruncie prawa podatkowego.

Zgodnie z przepisem art. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.) - dalej ustawa o CIT - podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych są osoby prawne, spółki kapitałowe w

organizacji oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej inne niż spółki nie mające osobowości prawnej. Statusu podatnika podatku dochodowego nie posiadają więc jednostki wewnętrzne wyodrębnione przez podatnika. Skutkiem tego rozliczenia dokonywane przez wewnętrzne jednostki podatnika są neutralne podatkowo dla TP jako podatnika (nie są kosztem lub przychodem podatkowym).

Również na gruncie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.) – dalej ustawa o VAT – wewnętrzna jednostka spółki kapitałowej nie posiada odrębnej podmiotowości prawnopodatkowej.

Tak więc dokonanie podziału Telekomunikacji Polskiej na jednostki wewnętrzne nie rodzi żadnych skutków podatkowych dla rozliczeń dokonywanych pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi TP.

7.3.3 Podział TP poprzez utworzenie odrębnej spółki

7.3.3.1 Uwagi wstępne

W sytuacji gdy podział Telekomunikacji Polskiej nastąpiłby poprzez utworzenie odrębnej spółki (podział strukturalny) i jednocześnie w spółce tej TP posiadałaby 100% udziałów/akcji, optymalnym w ocenie konsorcjum rozwiązaniem jest wniesienie przez TP aportu w postaci zorganizowanej części przedsiębiorstwa (dalej również jako **ZCP**) do nowoutworzonej spółki.

Ponieważ z podatkowego punktu widzenia fakt, czy przedmiotem aportu będzie ZCP ma kluczowe znaczenie dla określenia skutków podziału Spółki, należy przedstawić krótką informację, co należy rozumieć pod tym pojęciem w świetle przepisów prawa podatkowego.

Zgodnie z art. 4a pkt 4 ustawy o CIT zorganizowana część przedsiębiorstwa to organizacyjnie i finansowo wyodrębniony w istniejącym przedsiębiorstwie zespół składników materialnych i niematerialnych, w tym zobowiązania, przeznaczonych do realizacji określonych zadań gospodarczych, który zarazem mógłby stanowić niezależne przedsiębiorstwo samodzielnie realizujące te zadania.

W postanowieniu Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy, z dnia 14 maja 2007r., sygn. DG/415-IX/70-17/07, publ. <http://sip.mf.gov.pl/sip/>: wyrażony został następujący pogląd:

„zorganizowana część przedsiębiorstwa nie jest sumą poszczególnych składników, które w przyszłości mogą służyć do prowadzenia odrębnego zakładu, lecz zorganizowany, autonomiczny zespół tych składników. Elementami zespołu składników materialnych i niematerialnych, stanowiących zorganizowaną część przedsiębiorstwa, powinny być w szczególności aktywa trwałe, obrotowe, a także czynnik ludzki, czyli kadra pracownicza.”

Z kolei Naczelnik Urzędu Skarbowego w Pruszczu Gdańskim (postanowienie z dnia 22 sierpnia 2005 r.; sygn. DF/415-15/05, <http://sip.mf.gov.pl/sip/>) stwierdził, iż pojęcie wyodrębnienie organizacyjne oznacza, „że zorganizowana część przedsiębiorstwa ma swoje miejsce w strukturze organizacyjnej podatnika, np. jako dział, zakład, punkt usługowy, oddział czy sklep”. Natomiast, wyodrębnienie finansowe „oznacza sytuację, w której poprzez odpowiednią

ewidencję zdarzeń gospodarczych możliwe jest przyporządkowanie przychodów i kosztów, oraz należności i zobowiązań do zorganizowanej części przedsiębiorstwa. W sytuacji wyodrębnienia finansowego możliwe jest oddzielenie finansów przedsiębiorstwa od finansów jego zorganizowanej części. Zorganizowana część przedsiębiorstwa jest w stanie samodzielnie prowadzić działalność i istnieć niezależnie od przedsiębiorstwa głównego”.

Wyodrębnienie finansowe nie oznacza jednak samodzielności finansowej, a jedynie taki system ewidencji, który umożliwia przyporządkowanie przychodów i kosztów oraz należności i zobowiązań do zorganizowanej części. Przez taki system organy podatkowe rozumieją odrębne plany finansowe, odrębne budżety oraz prowadzenie zakładowych planów kont, na których księgowane są wyłącznie zdarzenia gospodarcze związane z działalnością zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Taką interpretację definicji zorganizowanej części przedsiębiorstwa przedstawia, między innymi, Lubelski Urząd Skarbowy w postanowieniu z dnia 5 czerwca 2007 r., sygn. PD.423-24/07, publ. <http://sip.mf.gov.pl/sip/>.

Wymaga podkreślenia, iż w ostatnim czasie organy podatkowe zaostrzają kryteria uznania, czy w danej sytuacji ma miejsce wyodrębnienie finansowe w istniejącym przedsiębiorstwie. W świetle tych interpretacji dodatkowym elementem wyodrębniającym zorganizowaną część przedsiębiorstwa powinien być odrębny rachunek bankowy, przez który realizowane byłyby płatności oraz wpływałyby przychody związane z działalnością zorganizowanej części przedsiębiorstwa.

Reasumując, aby w danej sytuacji kwalifikacja przedmiotu aportu jako zorganizowanej części przedsiębiorstwa nie budziła wątpliwości, powinny być spełnione następujące przesłanki:

- Finansowe wyodrębnienie w istniejącym przedsiębiorstwie polegające na istnieniu odrębnych planów finansowych, odrębnego budżetu, odrębnych kont dotyczących działalności ZCP;
- Posiadanie przez ZCP odrębnego rachunku bankowego;
- Organizacyjne wyodrębnienie ZCP w strukturze istniejącego przedsiębiorstwa (przyporządkowanie pracowników oraz majątku do ZCP);
- Możliwość kontynuacji dotychczasowych zadań ZCP, w przypadku przeniesienia na nowy podmiot;
- Istnienie w ramach ZCP składników niematerialnych;
- Przejście pracowników w trybie art. 23' Kodeksu pracy do podmiotu otrzymującego aport;
- Część organów podatkowych wskazuje ponadto na konieczność przejścia zobowiązań związanych z działalnością ZCP.

Należy zwrócić uwagę iż, ocena czy mamy do czynienia z aportem zorganizowanej części przedsiębiorstwa, wymaga analizy konkretnej sytuacji. Jednocześnie, nie przesądzając tej kwestii w sposób definitywny, można stwierdzić, iż w przypadku podziału TP, wykazanie, iż

przedmiotem aportu jest ZCP nie powinno budzić zastrzeżeń organów podatkowych stosujących prawo.

7.3.3.2 **Podatek dochodowy od osób prawnych**

Wartość wniesionego aportu w postaci zorganizowanej części przedsiębiorstwa nie stanowi dla wnoszącego aport przychodu podatkowego.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy o CIT przychodem podatkowym jest m.in. nominalna wartość udziałów (akcji) w spółce kapitałowej albo wkładów w spółdzielni objętych w zamian za wkład niepieniężny **w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część.**

A contrario przychód nie powstanie więc w sytuacji, gdy przedmiotem aportu jest zorganizowana część przedsiębiorstwa.

Stanowisko powyższe potwierdził przykładowo Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach w indywidualnej interpretacji z dnia 18 marca 2008 r., sygn. IBPB3/423-100/08/MS/KAN-3205/12/07, publ. <http://sip.mf.gov.pl/sip/>:

„Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 7 w/w ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych przychodami, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4 oraz art. 13 i 14, jest w szczególności nominalna wartość udziałów (akcji) w spółce kapitałowej albo wkładów w spółdzielni objętych w zamian za wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część; przepisy art. 14 ust. 1–3 stosuje się odpowiednio.

Wobec powyższego uznając, że ww. zespół składników materialnych i niematerialnych stanowi zorganizowaną część przedsiębiorstwa Spółki, to wniesienie go aportem do nowo powstałej spółki z o.o. i objęcie w zamian udziałów nie spowoduje powstania w Spółce przychodu rzutującego na podstawę opodatkowania”

Przychód podatkowy nie powstanie również po stronie spółki, do której zostanie wniesiony aport.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 12 ust. 4 pkt 4 ustawy o CIT do przychodów nie zalicza się przychodów otrzymanych na utworzenie lub powiększenie kapitału zakładowego, funduszu udziałowego albo funduszu założycielskiego, albo funduszu statutowego w banku państwowym, albo funduszu organizacyjnego ubezpieczyciela.

Otrzymanie aportu, podobnie jak otrzymanie wkładu pieniężnego na pokrycie kapitału zakładowego nie powoduje więc powstania w spółce przychodu do opodatkowania.

Przychodu nie stanowi także ewentualna nadwyżka wartości otrzymanego aportu ponad wartość nominalną wydanych w zamian udziałów, przekazana na kapitał zapasowy (art. 12 ust. 4 pkt 11 ustawy o CIT).

Stanowisko powyższe potwierdził Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy w indywidualnej interpretacji z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. ITPB3/423-290/08/DK, publ. <http://sip.mf.gov.pl/sip/>.

7.3.3.3 Podatek od towarów i usług

Według stanowiska organów podatkowych aport zorganizowanej części przedsiębiorstwa podlega zwolnieniu z opodatkowania podatkiem VAT. Jednocześnie organy podatkowe nakazują dokonywanie korekty podatku naliczonego odliczonego przy nabyciu wnoszonych w formie aportu składników majątku.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.) - dalej ustawa o VAT - przepisów ustawy nie stosuje się do transakcji zbycia przedsiębiorstwa lub zakładu (oddziału) samodzielnie sporządzającego bilans.

Organy podatkowe stoją na stanowisku, iż przepis art. 6 pkt 1 ustawy o VAT nie dotyczy transakcji, których przedmiotem jest zorganizowana część przedsiębiorstwa (niebędąca zakładem samodzielnie sporządzającym bilans). Zdaniem organów podatkowych, aport ZCP, które nie jest jednocześnie zakładem czy oddziałem samodzielnie sporządzającym bilans, podlega zwolnieniu z opodatkowania stosownie do § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 97, poz. 970 ze zm.) – dalej Rozporządzenie.

Jednocześnie, ponieważ na mocy Rozporządzenia, wniesienie aportu jest czynnością zwolnioną z VAT, zdaniem organów podatkowych czynność ta rodzi obowiązek skorygowania odliczonego wcześniej podatku.

Stanowisko takie zajął Minister Finansów w tzw. urzędowej interpretacji prawa podatkowego (pismo z dnia 27 marca 2007 r., sygn. PT5-033-13/EK/2006/AP-7828/7789, publ. WWW.mf.gov.pl):

„(...) Wniesienie aportu rzeczowego do spółki prawa handlowego lub cywilnego spełnia definicję odpłatnej dostawy towarów, a tym samym, w rozumieniu art. 2 pkt 22 ustawy o podatku od towarów i usług, uznawane jest za sprzedaż. Zgodnie z przepisem § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. nr 97, poz. 970 z późn. zm.) ww. czynność wniesienia aportem, zwolniona jest z podatku VAT.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 ww. ustawy podatnikowi przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, jedynie w takim zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych. Zakupione z przeznaczeniem do dalszej odsprzedaży opodatkowane towary handlowe, wnoszone następnie aportem do spółki, w żadnym momencie działalności nie posłużyły wykonywaniu działalności opodatkowanej, a jedynie stają się przedmiotem czynności zwolnionej. Zatem warunek konieczny do uzyskania prawa do odliczenia, o którym mowa w art. 86 ust. 1 ustawy nie zostaje w rezultacie zrealizowany. W takim więc przypadku występuje obowiązek skorygowania wcześniej odliczonego podatku, bez względu na okres, w którym nastąpi dostawa, wynikający z generalnej zasady, o której mowa w art. 86 ust. 1 ustawy.

Natomiast w odniesieniu do innych towarów (w tym środków trwałych) wykorzystywanych przez podatnika do wykonywania czynności opodatkowanych, a następnie przekazanych w ramach dostawy zwolnionej od podatku (aport rzeczowy), obowiązek skorygowania odliczonego

podatku nałożony jest przez art. 91 ust. 7 ustawy. (...) Należy zauważyć, że podatnikowi wykorzystującemu środki trwale wyłącznie do wykonywania czynności opodatkowanych, przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego od tych środków w całości. Jednakże zmiana przeznaczenia środków trwałych polegająca na wykorzystaniu ich do wykonania czynności zwolnionej, jaką jest wniesienie aportem towarów do spółki prawa handlowego lub cywilnego, powoduje zmianę prawa do odliczeń. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 91 ust. 7 ustawy, należy skorygować odliczony podatek odpowiednio stosując art. 91 ust. 1-5 ustawy, przy czym, w przypadku dokonania aportu środków trwałych (sprzedaży zwolnionej), o których mowa w ust. 2 tego artykułu, będą miały odpowiednio zastosowanie przepisy art. 91 ust. 4 i 5.”

Stanowisko to podtrzymywane jest przez organy podatkowe w indywidualnych interpretacjach.

Przykładowo Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach w indywidualnej interpretacji z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. IBPP2/443-622/08/ASz, publ. <http://sip.mf.gov.pl/sip/> stwierdził:

„(...)wniesienie aportem składników przedsiębiorstwa nie będzie korzystało z wyłączenia wynikającego z art. 6 pkt 1 ustawy o VAT. Natomiast zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 97 poz. 970 ze zm.) czynność ta jest zwolniona z opodatkowania podatkiem od towarów i usług.

Istota podatku od towarów i usług opiera się m. in. na zasadzie, zgodnie z którą odliczenie podatku naliczonego z tytułu zakupu towarów lub usług przysługuje nabywcy będącemu czynnym podatnikiem VAT, jeżeli towar ten lub usługa zostaną wykorzystane przez niego do realizacji czynności opodatkowanych tym podatkiem. Wyrazem tej zasady są przepisy art. 86 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 ustawy o VAT. W myśl art. 86 ust. 1 ustawy o VAT w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, podatnikowi, o którym mowa w art. 15, przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, z zastrzeżeniem art. 114, art. 119 ust. 4, art. 120 ust. 17 i 19 oraz art. 124. Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o VAT w stosunku do towarów i usług, które są wykorzystywane przez podatnika do wykonywania czynności, w związku z którymi przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego, jak i czynności, w związku z którymi takie prawo nie przysługuje, podatnik jest obowiązany do odrębnego określenia kwot podatku naliczonego związanych z czynnościami, w stosunku do których podatnikowi przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego. W przypadku gdy podatnik nabywa towar, który był związany z realizowaną przez niego sprzedażą opodatkowaną, a następnie towar ten staje się przedmiotem czynności zwolnionej z opodatkowania – podatnik taki traci prawo do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony przy nabyciu tegoż towaru (usługi). Zmieniło się bowiem przeznaczenie poniesionych wydatków (przestały one być związane wyłącznie ze sprzedażą opodatkowaną). Warunkowa realizacja określonego w art. 86 ust. 1 ustawy o VAT prawa obniżenia podatku należnego o podatek naliczony powoduje, że nieziszczenie się warunku pozytywnego jakim jest związanie zakupu ze sprzedażą opodatkowaną podatnika powoduje konieczność weryfikacji uprzedniego odliczenia podatku naliczonego. Jeżeli podatnik nie dokona czynności opodatkowanej w stosunku lub w związku z zakupionym towarem, to w istocie zachowuje się nie jak podatnik, ale jako ostateczny konsument. Natomiast odliczenie podatku naliczonego przysługuje tylko podatnikom. Zatem Wnioskodawca jest obowiązany dokonać korekty podatku naliczonego odliczonego przy zakupie towarów przekazanych następnie w formie aportu do spółki prawa handlowego.

Stanowisko powyższe znajduje również potwierdzenie w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych.

Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 listopada 2007 r., sygn. akt III SA/Wa1478/07, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, stwierdził:

„(...) wniesienie aportem do innych spółek - w okresie 5 (10) lat od nabycia - środków trwałych, które Skarżąca wykorzystuje do działalności opodatkowanej, przy nabyciu których obniżyła podatek należny o całą kwotę podatku naliczonego, wiąże się ze zmianą prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego (Skarżąca nie będzie już w swojej działalności gospodarczej wykorzystywała tych środków trwałych, a ponadto ich dostawa - w postaci aportu, zwolniona została od podatku). Tym samym Skarżąca jest zobligowana do skorygowania podatku naliczonego, który został odliczony w momencie powstania prawa do tego odliczenia w rozliczeniu za okres, w którym nastąpi wniesienie aportu - odpowiednie zastosowanie będzie miał art. 91 ust. 4 i 5 ustawy o VAT (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 lutego 2007 r., I SA/Łd 1948/06, M. Podat. 2007/9/22; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 marca 2007 r., I SA/Wr 1422/06, niepubl.).”

Zdaniem autorów Raportu, stanowisko powyższe jest nieprawidłowe. Wyłączenie z opodatkowania, o którym mowa w przepisie art. 6 pkt 1 ustawy o VAT, dotyczy bowiem także zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Należy bowiem zauważyć, iż art. 6 pkt 1 ustawy o VAT stanowi implementację art. 5 ust. 8 i art. 6 ust. 5 VI Dyrektywy (obecnie art. 19 Dyrektywy VAT 2006/112/WE), a zatem powinien być interpretowany w sposób zapewniający jak największą jego zgodność z przepisami wspólnotowymi.

Jak wynika bowiem z orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie *Zita Modes Sarl*, C-497/01, w przypadku gdy państwo członkowskie skorzystało z opcji opisanej w niniejszym przepisie, powinno ono wyłączyć wszystkie transakcje dotyczące całości lub części majątku podatnika, a nie jedynie niektóre z nich. Dlatego też zasada wyłączenia z opodatkowania podatkiem od towarów i usług na podstawie przepisu art. 6 pkt 1 ustawy o VAT ma zastosowanie do każdego przeniesienia przedsiębiorstwa, jak również samodzielnej jego części, obejmującego składniki materialne oraz niematerialne, które łącznie składają się na to przedsiębiorstwo lub jego część mogącą samodzielnie prowadzić działalność gospodarczą.

Stanowisko powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 lutego 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 934/07, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>:

„każdy zespół składników majątkowych, dający się wyodrębnić poprzez funkcjonalne powiązanie polegające na przydatności do realizacji określonego działania gospodarczego bez względu na jego organizacyjne wyodrębnienie w postaci zakładu czy też oddziału, będzie przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 55(1) kodeksu cywilnego. Takie rozumienie definicji przedsiębiorstwa spełnia wymogi art. 5 ust. 8 VI dyrektywy i art. 19 dyrektywy 112, a w związku z tym definicja ta może być stosowana przy wykładni pojęcia »przedsiębiorstwo« ujętego w art. 6 pkt 1 ustawy o VAT”.

Nawet jednak gdyby uznać, iż przepisy Dyrektywy VAT zostały do polskiego ustawodawstwa implementowane prawidłowo, to aport zorganizowanej części przedsiębiorstwa nie będzie się, zdaniem konsorcjum, wiązał z koniecznością korekty odliczonego wcześniej podatku.

Należy bowiem zwrócić uwagę, iż zwalniając z podatku VAT (na podstawie § 8 ust. 1 pkt 6 Rozporządzenia) aporty wnoszone do spółek prawa handlowego i cywilnego, ustawodawca polski naruszył przepisy Dyrektywy VAT. W żadnym przepisie Dyrektywa nie upoważnia bowiem państw członkowskich do wprowadzenia takiego zwolnienia.

Jak wskazuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (patrz przykładowo orzeczenie ETS z dnia 18 stycznia 2001 r., sygn. C-150/99, Stockholm Lindöepark AB przeciwko Państwu Szwedzkiemu), wprowadzenie przez państwo członkowskie zwolnienia z opodatkowania w stosunku do czynności, która zgodnie z przepisami wspólnotowymi jest czynnością opodatkowaną, nie może wpływać na ograniczenie wynikającego z przepisów wspólnotowych prawa do odliczenia. Podatnicy mogą się bowiem powoływać na prawo do odliczenia (jak i brak obowiązku dokonania korekty) wynikające wprost z przepisów Dyrektywy.

Stanowisko powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 364/08, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, stwierdził:

„Zwolnienie z VAT czynności aportu wnoszonego do spółki prawa handlowego lub cywilnego przewidziane w § 8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia nie znajduje oparcia ani w tytule IX Dyrektywy 112 ani też w brzmieniu art. 19 tej Dyrektywy. Jako takie jest więc sprzeczne z prawem wspólnotowym (...). Jeżeli więc czynność wniesienia aportu jest w przepisach wspólnotowych uznawana co do zasady za czynność opodatkowaną, to stosując generalną zasadę regulującą prawo do odliczenia podatku naliczonego, zgodnie z którą przysługuje ono jeżeli towary lub usługi są wykorzystywane na potrzeby transakcji opodatkowanych (art. 168 Dyrektywy 112) uznać należy, iż w odniesieniu do czynności wniesienia aportu podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego (...). Pomimo tego, że przepisy polskie wprowadzają zwolnienie z VAT dla czynności aportu, z uwagi na to, że na gruncie przepisów Dyrektywy 112 czynności te podlegają opodatkowaniu, podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego związanego z nabyciem towarów i usług związanych z wniesieniem aportu. Prawo takie wynika bowiem bezpośrednio z przepisu art. 168 Dyrektywy 112 (stanowiącego odpowiednik art. 17(2) VI Dyrektywy), który w sposób wystarczająco jasny, precyzyjny i bezwarunkowy przyznaje podatnikom prawo do odliczenia podatku naliczonego w związku z towarami i usługami służącymi do wykonywania czynności opodatkowanych.

W konsekwencji wprowadzenie, niezgodnie z przepisami prawa wspólnotowego, zwolnienia z podatku nie może pozbawiać podatnika prawa do odliczenia, również poprzez konieczność dokonania korekty podatku naliczonego i zmniejszenie pierwotnej kwoty odliczenia.”

Podsumowując, wniesienie aportu do spółki w postaci zorganizowanej części przedsiębiorstwa nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

Zdaniem konsorcjum, nawet w przypadku gdyby uznać, iż wyłącznie z opodatkowania VAT nie dotyczy ZCP, nie rodzi to konieczności sporządzenia korekty odliczonego podatku (ze względu na bezpośrednie stosowanie przepisów Dyrektywy VAT).

Niestety, stanowiska tego nie potwierdzają organy podatkowe, które uznają taki aport za dostawę towaru zwolnioną z podatku i w związku z tym wymagają od podatnika korekty odliczonego wcześniej podatku.

Dlatego też zastosowanie przepisu art. 6 pkt 1 ustawy o VAT w zw. z art. 19 Dyrektywy VAT, do wniesienia aportu w postaci ZCP rodzi ryzyko zakwestionowania takiego postępowania przez organ podatkowy (organ kontroli skarbowej).

Należy zwrócić uwagę, iż w Sejmie złożony został rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o VAT, przewidujący zmianę art. 6 ustawy o VAT. Zgodnie z projektem wyłączenie z opodatkowania objęłoby zbycie zorganizowanej części przedsiębiorstwa, jeżeli nabywca wstępuje, zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej, w prawa i obowiązki zbywcy zorganizowanej części przedsiębiorstwa, jeżeli nabywca zorganizowanej części przedsiębiorstwa jest lub w wyniku transakcji stanie się podatnikiem, o którym mowa w art. 15, a zbywca przekaze nabywcy dokumentację umożliwiającą dokonywanie korekty, o której mowa w art. 91.

W przypadku aportu zorganizowanej części przedsiębiorstwa, przepisy Ordynacji podatkowej nie przewidują by spółka, do której wnoszony jest aport, wstępowała w prawa i obowiązki zbywcy. Należy więc stwierdzić, iż nawet jeżeli nowelizacja ustawy o VAT wejdą w życie, nadal nie będą obejmowały wszystkich transakcji zbycia ZCP (m.in. aportu ZCP). Nadal więc przepis art. 6 ustawy o VAT nie będzie zgodny z przepisami Dyrektywy. Dlatego też po znowelizowaniu ustawy o VAT (w wersji proponowanej w rządowym projekcie) wyłączenie z opodatkowania wniesienia aportu w postaci ZCP, nadal rodzi ryzyko zakwestionowania takiego postępowania przez organ podatkowy (organ kontroli skarbowej).

7.3.3.4 ***Podatek od czynności cywilnoprawnych***

Sama czynność wniesienia aportu do spółki nie podlega opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych.

Zgodnie natomiast z przepisem art. 1 ust. 1 pkt 2 w zw. z pkt 1 lit. k) ustawy z dnia 9 września 2000 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450 ze zm.) – dalej ustawa o PCC - opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych podlega umowa spółki oraz zmiana umowy spółki. Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 3 pkt 2 ustawy o PCC za zmianę umowy spółki kapitałowej uważa się wniesienie lub podwyższenie wniesionego do spółki wkładu, którego wartość powoduje podwyższenie kapitału zakładowego, pożyczkę udzieloną spółce przez wspólnika (akcjonariusza) oraz dopłaty.

W przedstawionym przypadku opodatkowaniu PCC podlegać więc będzie umowa spółki (jeśli aport wnoszony jest w momencie utworzenia spółki) lub zmiana tej umowy (jeśli aport ten jest wnoszony po utworzeniu spółki).

Zgodnie z przepisami art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy o PCC podstawę opodatkowania stanowi wartość wkładów kapitału zakładowego (przy zawarciu umowy spółki) lub wartość, o którą podwyższono kapitał zakładowy (przy zmianie umowy spółki). Stawka podatku od umowy (lub zmiany umowy) spółki wynosi 0,5% (m.in. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o PCC).

Należy dodatkowo zwrócić uwagę, iż zgodnie z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o PCC (stanowiącym wdrożenie postanowień dyrektywy Rady nr 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału i mającym według zamiaru projektodawcy wejść w życie od dnia 1 stycznia 2009 r.), do ustawy dodany zostanie m.in. 2 pkt 6, zgodnie z którym nie będzie podlegało opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych m.in. wniesienie do spółki kapitałowej, w zamian za jej udziały lub akcje oddziału spółki kapitałowej.

Zdaniem konsorcjum, użycie w projekcie nowelizacji określenia „oddział”, bez jego zdefiniowania, rodzi ryzyko, zawężenia tego pojęcia np. do definicji określonej w przepisie art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.), zgodnie z którym oddział stanowi wyodrębnioną i samodzielną organizacyjnie część działalności gospodarczej, wykonywaną przez przedsiębiorcę poza siedzibą przedsiębiorcy lub głównym miejscem wykonywania działalności.

Należy zwrócić uwagę, iż sformułowanie „oddział” zostało wprost przeniesione z art. 4 Dyrektywy, zgodnie z którym za działania restrukturyzacyjne (które stanowią zgodnie z art. 1 Dyrektywy przedmiot opodatkowania podatkiem pośrednim) nie uważa się przeniesienia przez jedną lub kilka spółek kapitałowych wszystkich swoich aktywów i pasywów, lub jednego bądź więcej oddziałów do jednej lub więcej spółek kapitałowych, które są w trakcie tworzenia lub już istnieją, pod warunkiem że rekompensata obejmuje przynajmniej częściowo papiery wartościowe reprezentujące kapitał spółki przejmującej.

Definicja oddziału obejmuje, naszym zdaniem, również zorganizowaną część przedsiębiorstwa. Oddział należy bowiem utożsamiać z pojęciem „gałęzi działalności”, które występowało w przepisach poprzednio obowiązującej Dyrektywy 69/335/EWG. Ponieważ założeniem nowej Dyrektywy jest ograniczanie obowiązku w zakresie podatku kapitałowego, nie można więc uznać iż, wyłączając z opodatkowania wniesienie aportu, ogranicza ona jednocześnie jego zakres w stosunku do uchylonej Dyrektywy.

Dlatego też, zdaniem Autorów, od 1 stycznia 2009 r., aport ZCP będzie mieścił się w pojęciu wniesienia oddziału i w związku z tym nie będzie podlegał opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych.

Jak zostało jednak wskazane powyżej istnieje ryzyko, iż po uchwaleniu nowelizacji ustawy o PCC organy podatkowe będą próbowały zawęzić stosowanie przepisu art. 2 pkt 6.

7.3.3.5 Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, iż:

- Dokonanie podziału Telekomunikacji Polskiej na jednostki wewnętrzne w ramach działań organizacyjnych nie rodzi żadnych skutków podatkowych;

- Wniesienie aportu do spółki w postaci zorganizowanej części przedsiębiorstwa nie skutkuje na gruncie ustawy o CIT powstaniem przychodu do opodatkowania zarówno dla spółki jak i jedyne go wspólnika (TP);
- Wniesienie aportu w postaci zorganizowanej części przedsiębiorstwa nie podlega również opodatkowaniu na gruncie ustawy o VAT. Stanowisko takie rodzi jednak możliwość sporu z organami podatkowymi (organami kontroli skarbowej), które zgodnie z dotychczasową linią interpretacyjną traktują aport ZCP jako czynność zwolnioną z VAT (co z kolei rodzi zdaniem organów podatkowych obowiązek skorygowania odliczonego wcześniej podatku).
- Wniesienie aportu w postaci zorganizowanej części przedsiębiorstwa nie podlega opodatkowaniu PCC. Obowiązek podatkowy powstanie jednak w związku z umową spółki (zmianą umowy spółki) związaną z czynnością wniesienia aportu. Stawka podatku od aportu ZCP wynosi 0,5%. Zgodnie z rządowym projektem zmiany ustawy o PCC (mającym na celu wdrożenie postanowień dyrektywy Rady nr 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału) od dnia 1 stycznia 2009 r. nie będzie podlegało opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych m.in. wniesienie do spółki kapitałowej, w zamian za jej udziały lub akcje oddziału spółki kapitałowej. W ocenie autorów aport ZCP jako mieszczący się w pojęciu wniesienia oddziału, będzie po uchwaleniu nowelizacji podlegał wyłączeniu z opodatkowania.

7.3.4 Sposoby ustalania cen dla usług JW (regulowanych)

Analizę metod ustalania cen za usługi świadczone przez jednostkę wydzieloną oraz jednostkę hurtową TP należy rozpocząć od przedstawienia wzajemnych relacji pomiędzy obowiązkami OZ w zakresie ustalania cen, a obowiązkiem separacji funkcjonalnej. W ocenie konsorcjum oba te obowiązki, aczkolwiek w wielu miejscach uzupełniają się wzajemnie, stanowią dwa oddzielne środki zaradcze, których zadaniem jest eliminowanie różnych problemów regulacyjnych. Stąd też samo wprowadzenie separacji funkcjonalnej powinno co do zasady być neutralne dla realizacji obowiązków związanych z prowadzeniem rachunkowości regulacyjnej oraz ustalania opłat za usługi regulacyjne. Dlatego też z samym faktem wprowadzenia obowiązku separacji funkcjonalnej nie wiążą się żadne zmiany w zakresie obowiązków regulacyjnych dotyczących ustalania cen (art. 39 i 40 Pt).

Jednocześnie jednak oceniając wpływ separacji funkcjonalnej na obowiązki związane z ustalaniem cen usług regulowanych rozpatrzeć należy dwie kwestie:

- Wpływ separacji funkcjonalnej na wykonywanie obowiązków operatora zasiedziałego związanych z prowadzeniem rachunkowości regulacyjnej (art. 38 Pt) oraz kalkulowaniem kosztów usług związanych z dostępem telekomunikacyjnym;
- Zakres możliwości weryfikacji przez Prezesa UKE kosztów skalkulowanych przez operatora zasiedziałego z wykorzystaniem innych metod ustalania opłat.

7.3.4.1 **Wpływ separacji funkcjonalnej na wykonywanie obowiązków operatora zasiedziałego związanych z prowadzeniem rachunkowości regulacyjnej oraz kalkulowaniem kosztów usług związanych z dostępem telekomunikacyjnym**

W przypadku regulowania spółki zintegrowanej pionowo, kontrolującej aktywa o krytycznym znaczeniu, mogą pojawić się obawy zarówno co do dyskryminacji cenowej jak i innych form dyskryminacji niezwiązanej z cenami. Dyskryminacja cenowa może przybierać różne formy, lecz szczególnym problemem w sektorze telekomunikacyjnym jest subsydiowanie skrośne zachodzące między produktami, w zakresie których operator posiada znaczącą pozycję rynkową, a produktami, w zakresie których takiej pozycji nie posiada, a także nacisk na marże, w przypadku którego ceny detaliczne są ustalane na niskim poziomie a zyski czerpane z działalności hurtowej opartej na produktach o znaczeniu krytycznym.

Zasady rozdzielności księgowej mogą w pewnym stopniu zająć się problemami dyskryminacji cenowej poprzez żądanie od przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo zwiększenia przejrzystości cen płaconych przez konkurentów za dostęp i cen wewnętrznych transferów pomiędzy wydzielonymi jednostkami. Jednakże w przypadku operatora o znaczącej pozycji rynkowej może istnieć nie tylko obawa co do dyskryminacji cenowej, ale również tzw. dyskryminacja pozacenowa.

W związku z tym, iż rozdzielność księgowa może poradzić sobie jedynie częściowo z problemami dyskryminacji cenowej, a jej skuteczność w zakresie eliminacji dyskryminacji pozacenowej jest znikoma, to należy rozważyć możliwość wdrożenia separacji funkcjonalnej, która zasadniczo nie ma wpływu na ceny jednakże przyczynia do poprawy dostępności i jakości usług, w sposób pośredni wspierając i uzupełniając pozostałe narzędzia regulacyjne.

Potwierdzeniem tej tezy jest model brytyjski, który u podstaw wydzielenia Openreach zakładał, iż rozdzielność księgowa nie jest narzędziem regulacyjnym w sposób właściwy i wystarczający odnoszącym się do dyskryminacji pozacenowej polegającej m.in. na opóźnieniu wprowadzania nowych usług, wstrzymania lub opóźniania realizacji zamówień bądź też przekazywania informacji do jednostki sprzedaży detalicznej operatora zintegrowanego poziomo z wyprzedzeniem w stosunku do operatorów alternatywnych.

W celu właściwego zaprojektowania podziału funkcjonalnego należy mieć na uwadze, iż zakłada ona wyodrębnienie w jednostce gospodarczej jedynie niewielkiego podzbioru tych aktywów infrastruktury, które nie mogą być powielone w praktyce.

Przed wprowadzeniem funkcjonalnej separacji regulator powinien przeprowadzić analizy czy operator SMP nie zawęży marży (ang. *margin squeeze*) oraz nie stosuje tzw. drapieżnych cen (ang. *predatory pricing*) dotyczących poszczególnych usług. Analizy te będą pomocne w ustaleniu stałych opłat za usługi hurtowe. Przeprowadzenie takiej analizy ma na celu określenie ewentualnych obszarów ryzyka dyskryminacji cenowej, jednak sam proces przeprowadzania separacji funkcjonalnej ma na celu przede wszystkim uregulowanie zasad i reguł związanych z kwestią dostępności i jakości świadczenia usług, a kwestie cen powinny być regulowane poprzez narzędzia kalkulacji kosztów.

Określenie opłat za usługi hurtowe sprzedawane przez JW powinno opierać się o założenie, że kontrolowany jest poziom cen stosowanych przez TP (detal), natomiast opłaty pomiędzy TP –

JW oraz TP – operatorzy alternatywni są stałe w ramach poszczególnych rodzajów usług hurtowych przeniesionych do JW.

Ustalenie poszczególnych opłat stałych powinno być przeprowadzone w następujących etapach:

- Określenie usług hurtowych przenoszonych do JW;
- Określenie niezbędnych aktywów do prowadzenia działalności przez JW;
- Wyodrębnienie aktywów ze struktury TP wraz z ich przeszacowaniem w celu ustalenia ich rynkowej wartości:
 - Wyodrębnienie aktywów powinno być przeprowadzone przez TP w porozumieniu z regulatorem, w taki sposób, aby określić minimalną ich niezbędną ilość, która zapewni świadczenie usług dla TP oraz operatorów alternatywnych w sposób nie powodujący ujemnych skutków dla użytkowników końcowych TP oraz OA. W tym celu regulator może powołać biegłego, który będzie reprezentował regulatora, jednocześnie zapewniając, iż przejęte do JW aktywa są wystarczające, a jednocześnie, że nie będzie ich więcej aniżeli wynikałoby to z zakresu wykonywanych funkcji.
- Analiza kosztów specyficznych związanych z wykonywaniem poszczególnych usług hurtowych;
- Analiza alokacji pozostałych kosztów;
- Weryfikacja otrzymanych wyników w oparciu o metodę porównawczą (benchmarki) lub w inny prawnie dopuszczalny sposób.

Przy ostatecznym ustaleniu opłat należy również mieć na uwadze możliwość zastosowania innego poziomu WACC (średnioważony koszt kapitału) dla JW oraz TP, który stymulowałby inwestycje bądź to w TP bądź to w JW. Separacja funkcjonalna w tym przypadku umożliwiłaby selektywne stosowanie narzędzi i możliwości jakie daje kalkulacja kosztów do uzyskiwania określonych celów np. stymulowania inwestycji.

Brytyjskie rozwiązania idą w kierunku niższego WACC dla JW (Openreach) co miało stymulować inwestycje w core NGN uznając, iż nie są potrzebne na poziomie pętli lokalnej.

Zasadniczo separacja funkcjonalna nie zmienia zakresu informacji wynikającej z rachunkowości regulacyjnej oraz kalkulacji kosztów, a jedynie zwiększy przejrzystość i łatwość ich kontrolowania poprzez prezentację transferów wewnętrznych. Co do zasady sprawozdawczość regulacyjna powinna być prowadzona odrębnie oraz być weryfikowana przez niezależnego biegłego rewidenta. W Wielkiej Brytanii audytor jest wybierany przez BT i jego praca jest finansowana przez BT a wyniki badania sprawozdania są przedstawiane organowi regulacyjnemu.

Wprowadzenie jednorodności cen usług sprzedawanych przez JW powinno opierać się również o ustalenie jednorodnych procedur dla TP jak i dla OA. Co do zasady jednorodność cen

powinna być poparta brakiem rabatów, które wynikałyby z wielkości zamówienia, terminów płatności oraz ilości.

7.3.4.2 **Zakres możliwości weryfikacji przez Prezesa UKE kosztów skalkulowanych przez operatora zasiedzialego z wykorzystaniem innych metod ustalania opłat**

Niezależnie od procesu kalkulacji opłat na podstawie uzasadnionych kosztów, organowi regulacyjnemu przysługuje prawo do weryfikacji opłat ustalonych przez operatora zasiedzialego lub ustalenia tych opłat z wykorzystaniem innej aniżeli stosowana przez operatora metody.

Dokument ERG „A ERG Report Regulatory Accounting in Practice 2007” wskazuje, iż w celu weryfikacji opłat ustalonych przez operatora, organ regulacyjny może posłużyć się następującymi metodami:

- Ustalanie maksymalnego poziomu cen (ang. *price cap*);
- Cena detaliczna minus (ang. *retail minus*);
- Metody kosztowe (np. modele bottom-up);
- Benchmarking;
- Inne aniżeli wskazane powyżej.

Biorąc pod uwagę możliwości Prezesa UKE w zakresie weryfikacji opłat, poniżej przeanalizowany został wpływ separacji funkcjonalnej na dopuszczalność i zasadność stosowania ww. metod. Jednocześnie, bez rozstrzygnięcia czy istnieją podstawy prawne do stosowania każdej z tych metod (co wykracza poza ramy tej analizy), konsorcjum przyjęło, iż stosowanie każdej z ww. metod mieści się w zakresie kompetencji Prezesa UKE, a sama analiza ograniczy się do zbadania, czy na skutek zastosowania separacji funkcjonalnej wykorzystanie danej metody do ustalenia cen usług regulowanych nie podlega ograniczeniom lub nie jest całkowicie wyłączone.

W ocenie konsorcjum, wprowadzenie separacji nie powinno w żaden sposób ograniczyć czy wyłączyć stosowania takich metod ustalania opłat, jak cena maksymalna, benchmarking czy model kosztowy. Każda z tych metod może być zastosowana zarówno wobec opłat stosowanych przez JW, jak i opłat pobieranych przez jednostkę hurtową TP. Jednocześnie jednak stosując benchmarking wydaje się, iż fakt występowania separacji stanowi dodatkowy czynnik, który powinien wpłynąć na wybór krajów, podmiotów, usług, które będą stanowić punkt odniesienia. Można bowiem założyć, iż zastosowanie porównania dla krajów, w których dana usługa jest świadczona przez operatora zasiedzialego po/bez zastosowania separacji, może być czynnikiem zakłócającym rezultaty w stosunku do otrzymanej w ten sposób opłaty. Ryzyko takie występuje jednak w stosunku do wszystkich usług, gdzie opłata jest ustalana poprzez benchmarking. W każdy bowiem wypadku porównywane usługi mogą być świadczone w odmiennym zakresie, a tym samym to organ regulacyjny powinien ustalić, czy określone dane mogą stanowić dane porównywalne i możliwe do wykorzystania do ustalenia opłat pobieranych przez TP (także przy uwzględnieniu różnic makroekonomicznych). Dodatkowo, w ocenie konsorcjum, w przypadku ustania opłat za kluczowe usługi, takie jak usługi WLR, BSA czy

LLU, sam zakres porównywanych usług hurtowych powinien być zbliżony (o ile oczywiście dokonuje się porównania odpowiednich usług – przykładowo dostęp BSA na poziomie DSLAM z dostępem BSA na identycznym poziomie, a nie na poziomie ATM czy IP).

Z odmienną sytuacją mamy natomiast do czynienia w przypadku metody cena detaliczna minus. Metoda ta jest obecnie stosowana przez Prezesa UKE do ustalania opłat za usługę WLR oraz usługę BSA. Istotą tej metody jest przyjęcie jako podstawy do ustalenia wysokości opłat ceny detalicznej stosowanej **przez podmiot świadczący usługę hurtową**, a następnie pomniejszenie tej ceny o koszty zaoszczędzone przez ten podmiot na skutek świadczenia tej usługi na poziomie hurtowym oraz ewentualne jej podwyższenie o koszty specyficzne (nie występujące na poziomie detalicznym, o ile takie koszty wystąpią). Przy kalkulacji wysokości opustu, podstawę do ustalenia wysokości „minusa” mogą stanowić koszty mogące być zaoszczędzone przez OA, a nie koszty OZ (który może mieć niższe koszty ze względu na ekonomię skali)³²². Zaletą tej metody³²³ jest ograniczenie możliwości OZ do stosowania zjawiska zawężania marży (ang. *margin squeeze*), a także duża prostota – pozwala to stosunkowo szybko ustalić opłaty, co jest ważne szczególnie w przypadku nowych usług.

Powstaje jednak pytanie, czy taka metoda może być stosowana także po wprowadzeniu separacji funkcjonalnej. Analizując to pytanie wskazać należy na dwie kwestie. Metoda cena detaliczna minus, jak wskazano powyżej, ma dwie podstawowe zalety, które powodują stosowanie przez regulatorów właśnie tej metody do ustalania cen. Pierwsza to kwestia wyeliminowania zjawiska zawężania marży, a druga to kwestia szybkości ustalenia ceny za usługi hurtowe. Ponieważ wprowadzenie separacji funkcjonalnej ma na celu wyeliminowanie wszelkich zjawisk dyskryminacyjnych, w tym także zjawiska dyskryminacji cenowej, po jej wprowadzeniu odpada przyczyna stosowania metody cena detaliczna minus, jako środka zapobiegającego dyskryminacji cenowej. Operatorzy podlegają ochronie przed zjawiskiem zawężania marży (ang. *margin squeeze*) czy zjawiskiem stosowania drapieżnych cen (ang. *predatory pricing*), właśnie dzięki wprowadzeniu zasady EoI na poziomie usług hurtowych, które są odkupywane na identycznych zasadach przez OA i jednostkę hurtową TP, a następnie przez jednostkę sprzedaży detalicznej TP. Stąd też dyskryminacja cenowa jest eliminowana na poziomie separacji funkcjonalnej, co powoduje, iż stosowanie metody cena detaliczna minus jako środka regulacyjnego przestaje być potrzebne.

Nie można jednak wykluczyć potrzeby stosowania tej metody ustalania opłat jako środka pozwalającego na szybkie i stosunkowo proste ustalenie wysokości opłat za nowe usługi. W tym kontekście jednak ważne wydaje się rozgraniczenie, jaka jednostka świadczy daną usługę hurtową, tj. czy usługa jest świadczona przez JW, czy też przez jednostkę hurtową TP. Kwestia ta jest o tyle ważna, iż zakładając funkcjonalny podział TP można przyjąć, iż brak jest podstaw do zastosowania metody cena detaliczna minus w przypadku usług świadczonych przez JW. Wynika to z faktu, iż dla usług świadczonych przez JW brak jest ceny detalicznej, która mogłaby stanowić podstawę do skalkulowania opłaty. Jednocześnie przyjęcie jako takiej podstawy ceny detalicznej TP lub ceny detalicznej jakiegokolwiek innego podmiotu wydaje się być sprzeczne z ideą separacji, gdyż wówczas taki podmiot zyskiwałby *de facto* możliwość wpływania na ceny i rentowność jednostki wydzielonej, przy jednoczesnym pozbawieniu

³²² Tak np. ERG w „*ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the new regulatory framework*”, s. 84

³²³ Jak pokazuje sprawa usługi OrangeFreedom zaleta ta nie ma charakteru absolutnego i w pewnych sytuacjach może zostać skutecznie ominięta przez operatora zasiedziałego.

całkowitego wpływu na ten element JW, która nie posiada żadnego wpływu na ustalenie ceny detalicznej stosowanej czy przez TP, czy przez jakikolwiek inny podmiot. Dodatkowo zagadnieniem spornym mogłoby być, czy już samo przyjęcie ceny detalicznej TP jako podstawy ustalania ceny hurtowej nie stanowi formy dyskryminacji pozostałych graczy rynkowych, gdyż TP zyskiwałyby w ten sposób możliwość wpływania na ceny hurtowe stosowane przez JW, a także znalazłyby te ceny znacznie wcześniej aniżeli inne podmioty. Po części odpowiedzią na te wątpliwości może być zasada, że metoda cena detaliczna minus mogłaby mieć zastosowanie wyjątkowo, w zależności od oceny Prezesa UKE, czy w danym przypadku nie prowadzi to do wystąpienia opisanych wyżej niebezpieczeństw, bądź też nawet w razie ryzyka ich występowania, czy korzyści z zastosowania tej metody nie są jednak przeważające. Wydaje się przy tym, że konieczność zastosowania tej metody byłaby równoznaczna z konstatacją, że mimo formalnego obowiązywania separacja funkcjonalna nie została jednak skutecznie wdrożona.

Natomiast wydaje się, iż nie ma żadnych przeszkód, aby taką metodę ustalania ceny hurtowej przyjąć dla usług świadczonych przez jednostkę hurtową TP. W tym wypadku można bowiem mówić o zastosowaniu ceny detalicznej TP, ponieważ jednostka hurtowa nie jest jednostką wydzieloną ze struktury TP i – pomimo zachowania zasad EoI dla usług świadczonych przez tą jednostkę – metoda cena detaliczna minus może być wygodnym i prostym narzędziem ustalania opłat. Dodatkowym argumentem za przyjęciem takiego rozwiązania jest fakt, iż metoda cena detaliczna minus jest metodą powszechnie stosowaną do ustalenia opłat za usługi WLR i BSA, które przy założeniu przyjęcia rekomendowanego modelu separacji, będą świadczone przez TP.

Biorąc powyższe pod uwagę należy odnieść się do obecnie funkcjonujących metod ustalania opłat za usługi WLR, BSA i LLU i określić, czy wprowadzenie separacji w modelu rekomendowanym przez konsorcjum wiąże się z koniecznością wprowadzenia zmian dla istniejących metod ustalania opłat za te usługi, a jeżeli tak, to jakie zmiany powinien wprowadzić Prezes UKE.

W ocenie konsorcjum model w którym usługa LLU świadczona jest przez JW, a usługi WLR i BSA przez jednostkę hurtową, która nie jest wydzielona z TP wiąże się z możliwością zachowania *status quo* w zakresie zasad ustalania opłat. Oznacza to, iż TP nadal winna kalkulować opłaty za te usługi na podstawie uzasadnionych kosztów, a Prezes UKE może stosować inne metody celem zbadania prawidłowości ustalenia tych opłat, w tym metodę cena detaliczna minus dla ustalenia opłat za usługi WLR i BSA. Podkreślić należy, iż wyłączone jest jednak korzystanie z tej metody dla weryfikacji opłat za usługę LLU (przy czym warto zauważyć, iż w praktyce Prezes UKE nie korzystał dotychczas z tej metody dla weryfikacji opłat za LLU).

7.3.4.3 **Podsumowanie**

Podsumowując rozważania dotyczące wpływu separacji na metody ustalania cen, wskazać należy, iż samo wprowadzenie tego środka nie powinno nic zmienić w zakresie obowiązków TP związanych z prowadzeniem rachunkowości regulacyjnej. Stąd też Konsorcjum rekomenduje, dalsze stosowanie obowiązków regulacyjnych związanych z ustalaniem opłat w oparciu o koszty. Separacja może mieć natomiast wpływ na metody ustalania opłat za usługi hurtowe stosowane przez Prezesa UKE.

Wprowadzenie separacji funkcjonalnej praktycznie eliminuje stosowanie przez Prezesa UKE metody cena detaliczna minus w stosunku do usług hurtowych świadczonych przez JW. Jednocześnie jednak separacja funkcjonalna powinna skutecznie wyeliminować wszelkie formy dyskryminacji cenowej, którym zapobiegało stosowanie tej metody. Istnieje natomiast możliwość ewentualnego stosowania tej metody w stosunku do usług hurtowych świadczonych przez jednostkę hurtową TP, co może być pożądanym rozwiązaniem ze względu na szybkość i prostotę tej formy ustalania opłat. Wskazać należy, iż wprowadzenie separacji w modelu rekomendowanym przez konsorcjum nie wymaga żadnych zmian w zakresie aktualnie nałożonych na TP obowiązków, co można uznać za dodatkową zaletę rekomendowanego modelu. Dlatego też, w ocenie Konsorcjum zasadne jest dalsze stosowanie obowiązków kosztowych nałożonych na TP, a rekomendowany model umożliwi Prezesowi UKE weryfikację opłat kalkulowanych przez TP dotychczas stosowanymi metodami tj. zarówno przy wykorzystaniu metody cena detaliczna minus dla usługi WLR i BSA, jak i przy wykorzystaniu benchmarkingu dla usługi LLU.

7.3.5 Sposoby ustalania cen dla usług JW (nieregulowanych)

Kwestia ustalenia cen za usługi nieregulowane znajduje się poza zakresem kompetencji Prezesa UKE. W tym zakresie kompetencje do ustalenia ceny oraz zasad jej ustalenia należą wyłącznie do TP.

8 Analiza oraz rekomendacje dla Prezesa UKE dotyczące możliwych do przeprowadzenia wariantów separacji Telekomunikacji Polskiej S.A.

8.1 Analiza i rekomendacja w zakresie wariantów statusu prawnego Jednostki Wydzielonej

Wyodrębnienie znajdującej się w posiadaniu TP infrastruktury telekomunikacyjnej w celach hurtowego wykorzystania tej infrastruktury do świadczenia przez pozostałych operatorów usług telekomunikacyjnych (separacja funkcjonalna) potencjalnie możliwe jest poprzez następujące formy organizacyjne:

- Odrębna od TP spółka – właściciel tej infrastruktury;
- Oddział (samobilansujący się) w ramach TP – zarządzający tą infrastrukturą, pozostającą własnością TP;
- Jednostka organizacyjna TP – zarządzająca tą infrastrukturą, pozostającą wciąż własnością TP, nie będąca jednak oddziałem.

8.1.1 Odrębna spółka wyszczególniona ze struktur TP

Wyodrębnienie nowej spółki, która stałaby się właścicielem infrastruktury telekomunikacyjnej, znajdującej się obecnie we władaniu TP, w celach hurtowego udostępniania tej infrastruktury, zrealizowane może zostać zasadniczo poprzez dwa rozwiązania prawne:

- Podział TP zgodnie z art. 528 § 1 i nast. Ksh;
- Wniesienie aportem przez TP infrastruktury telekomunikacyjnej do istniejącej lub zawiązywanej spółki na pokrycie udziałów lub akcji takiej spółki (art. 158 Ksh oraz art. 308 Ksh).

8.1.1.1 Podział TP zgodnie z art. 528 § 1 i nast. Ksh

Ksh przewiduje następujące sposoby podziału istniejącej spółki:

- Przez przeniesienie całego majątku spółki dzielonej na inne spółki za udziały lub akcje spółki przejmującej, które obejmują wspólnicy spółki dzielonej (podział przez przejęcie);
- Przez zawiązanie nowych spółek, na które przechodzi cały majątek spółki dzielonej za udziały lub akcje nowych spółek (podział przez zawiązanie nowych spółek);
- Przez przeniesienie całego majątku spółki dzielonej na istniejącą i na nowo zawiązaną spółkę lub spółki (podział przez przejęcie i zawiązanie nowej spółki);

- Przez przeniesienie części majątku spółki dzielonej na istniejącą spółkę lub na spółkę nowo zawiązaną (podział przez wydzielenie).

Konsekwencją wskazanych powyżej sposobów podziału jest utrata bytu prawnego TP, co nastąpiłoby z chwilą jej wykreślenia z rejestru przedsiębiorców. Ponieważ nie jest celem wydzielenia infrastruktury telekomunikacyjnej wyeliminowanie jednego z przedsiębiorców, jedynym potencjalnym możliwym sposobem podziału jest podział przez wydzielenie, o którym mowa w art. 529 §1 pkt 4 Ksh.

8.1.1.2 ***Wniesienie aportem przez TP infrastruktury telekomunikacyjnej do istniejącej lub zawiązywanej spółki na pokrycie udziałów lub akcji takiej spółki (art. 158 Ksh oraz art. 308 Ksh).***

Powyższe rozwiązanie w prawnym zakresie rozdziału majątku (podziału masy majątkowej) jest analogiczne do omówionego powyższej podziału przez wydzielenie, z tą różnicą, iż decyzję o przeniesieniu infrastruktury na pokrycie nowych udziałów lub akcji w istniejącej lub nowozawiązywanej spółce podejmuje Zarząd TP i to TP, a nie jej akcjonariusze, obejmuje akcje lub udziały w nowej spółce

8.1.2 **Oddział (samobilansujący się) w ramach TP**

Możliwość utworzenia oddziału jako jednostki organizacyjnej w ramach wewnętrznej struktury TP, jako spółki kapitałowej, wynika zarówno z przepisów Ksh jak i ustawy o Krs. Definicję oddziału zawiera natomiast art. 5 pkt 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którym oddział to *wyodrębniona i samodzielna organizacyjnie część działalności gospodarczej, wykonywana przez przedsiębiorcę poza siedzibą przedsiębiorcy lub głównym miejscem wykonywania działalności.*

W literaturze powszechnie przyjmuje się, że o powołaniu oddziału decyduje zarząd spółki³²⁴, w omawianym przypadku zatem Zarząd TP w ramach kompetencji do prowadzenia spraw spółki (art. 368 KSH). Oczywiście, statut spółki może przewidywać, że uprawnionym do powołania oddziału jest inny organ, np. walne zgromadzenie, przy czym w żadnym wypadku uprawnienie takie nie przysługuje Prezesowi UKE (wymagałoby to wyraźnej kompetencji ustawowej).

Utworzenie oddziału spółki wpisywane jest do rejestru przedsiębiorców, przy czym wpis ma charakter deklaratoryjny (oznacza to, że ujawnia on fakt uprzedniego powstania i rozpoczęcia działalności przez oddział, a nie jest elementem koniecznym dla jego utworzenia³²⁵). Sąd dokonuje wpisu oddziału do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego na wniosek Zarządu TP, zatem z uwagi na brak wyraźnej podstawy prawnej Prezes UKE nie może Zarządu TP przy tej czynności zastąpić.

Utworzenie oddziału nie oznacza utworzenia nowego podmiotu prawnego, a jest jedynie czynnością organizacyjną w ramach struktury TP, która pozostaje wyłącznym właścicielem lub

³²⁴ D. Bugajna-Sporczyk, *Oddział spółki handlowej. Problemy związane z powstaniem oddziału i jego zbywaniem*, Prawo spółek, wrzesień 1999, str. 5.

³²⁵ D. Kulgawczuk, R. Kwaśnicki; *Prawo Spółek* 2006/11/2

dysponentem innych niż własność praw do funkcjonującej jako oddział zorganizowanej części przedsiębiorstwa.

8.1.3 Jednostka organizacyjna TP

Tworzenie jednostek organizacyjnych jest wyłącznie wewnętrzną i autonomiczną sprawą TP, realizowaną na podstawie statutu lub wręcz regulaminu organizacyjnego. Tak samo zmiany czy też utworzenie nowych jednostek są wyłączną kompetencją spółki. TP może utworzyć takie jednostki organizacyjne, jakie uzna za właściwe. Mogą one znajdować umocowanie (w zakresie swojej konstrukcji, charakteru i pozycji) wyłącznie w wewnętrznych aktach normatywnych TP, a mogą (ale nie muszą) mieć oparcie w Ksh lub innych ustawach (tak jak np. oddział), które przewidują pewne uprawnienia dla takich jednostek organizacyjnych (np. prokura oddziałowa, możliwość samodzielnego sporządzania bilansu, etc.). Zatem w świetle polskich przepisów TP mogłaby utworzyć u siebie swego rodzaju pion lub departament (tzn. jednostkę nie wyodrębnioną na gruncie Ksh i innych ustaw) i narzucić jej pewne mechanizmy i regulaminy postępowania. Co do zasady nie naruszałoby to Ksh. Utworzenie takiej jednostki, zgodnie ze statutem TP i Regulaminem Zarządu TP, należy do Zarządu.

Również zmiana przez TP statutu, polegająca na wprowadzeniu nieformalnej jednostki, nie byłaby co do zasady niezgodna z Ksh oraz innymi ustawami. Właściwe do zmiany statutu jest jednak Walne Zgromadzenie.

Utworzenie jednostki organizacyjnej nie będącej oddziałem różni od oddziału przede wszystkim brak możliwości wpisu takiej jednostki do rejestru przedsiębiorców i brak możliwości zastosowania do niej rozwiązań rachunkowych.

Tworzenie oddziałów czy też „nieformalnych” jednostek nie narusza prawa regulującego obrót instrumentami finansowymi, wynikającymi z faktu, iż TP jest spółką giełdową.

8.1.4 Podsumowanie

W ocenie konsorcjum JW powinna być konstrukcyjnie zbliżona do samobilansującego się oddziału. Oznacza to m.in., że JW sporządzałaby samodzielnie bilans w rozumieniu ustawy o rachunkowości, zaś w zakresie nieuregulowanym wyraźnie w Prawie telekomunikacyjnym i decyzji o SF stosowałyby się przepisy o oddziale przedsiębiorstwa. Prezes UKE nakazywałby jedynie umieszczenia działalności związanej z dostępem telekomunikacyjnym w niezależnie działającej jednostce organizacyjnej, natomiast samo utworzenie takiej jednostki spoczywałoby na TP.

Osoba lub osoby kierujące JW powinny mieć takie umocowanie, jak prokurenci oddziałowi, z czym wiąże się wpis do KRS. JW powinna być ponadto odrębnym od TP pracodawcą, w konsekwencji kierownik JW z mocy prawa powinien posiadać samodzielne kompetencje w zakresie zatrudnienia, tj. uprawnienia do nawiązywania, zmiany i rozwiązywania stosunku pracy z pracownikami. Kierownik JW powinien mieć również uprawnienie do dokonywania innych czynności prawnych związanych z funkcjonowaniem tej jednostki, przede wszystkim zawierania umów o dostęp telekomunikacyjny i świadczenie innych usług. Jest to konsekwencją odpowiedniego stosowania przepisów o prokurze oddziałowej.

8.2 **Analiza i rekomendacje w zakresie poziomu zatrudnienia w TP i Jednostce Wydzielonej oraz systemu powiązania wynagrodzeń pracowników Jednostki Wydzielonej z osiągnięciem przez nią kluczowych wskaźników efektywności**

Jak zostało przedstawione w rozdziale 4.3.2.1, wśród kluczowych elementów separacji funkcjonalnej, jakie powinny być zastosowane w Polsce w celu eliminacji zidentyfikowanych barier w rozwoju konkurencji, znajdują się następujące działania:

- Powołanie niezależnego kierownictwa JW;
- Wprowadzenie odrębnego systemu motywacyjnego dla pracowników JW (wiążącego ich wynagrodzenia z celami w zakresie wdrażania równości dostępu i poziomem opracowanych wskaźników efektywności JW).

8.2.1 **Rekomendacje w zakresie modelu organizacyjnego Jednostki Wydzielonej wspierającego realizację jej celów strategicznych i funkcji operacyjnych**

Możliwe rozwiązania organizacyjne są zależne od przyjętego wariantu podziału zasobów i usług. Poniżej przedstawiono model organizacyjny dla trzech podstawowych wariantów podziału usług i elementów sieciowych (przedstawionych w rozdziale 7.1).

8.2.1.1 **Model organizacyjny**

Zgodnie z trzema wariantami podziału zasobów i usług (przedstawionymi w rozdziale 7.1), model organizacyjny zakłada podzielenie TP na następujące jednostki:

- Jednostkę wydzieloną (JW), posiadającą zasoby pasywne sieci dostępowej (w tym: budynki, kanalizacja oraz miedziana sieć dostępowa bez elementów czynnych);
- Jednostkę zajmującą się sprzedażą usług detalicznych (JSD);
- Jednostkę zajmującą się realizacją usług hurtowych (JH), innych niż usługi świadczone przez JW.

Model zakłada wykorzystanie Centrum Usług Wspólnych w roli wewnętrznego usługodawcy w zakresie rozwoju oraz utrzymania systemów IT dla wszystkich jednostek w ramach Grupy TP.

Duże przedsiębiorstwa o strukturze międzynarodowej lub wielooddziałowej (oraz takiej jaką będzie mieć TP po podziale funkcjonalnym) coraz częściej wykorzystują tzw. Centrum Usług Wspólnych (CUW) dla poprawy efektywności swojego działania. Takie centrum świadczy określone usługi całej organizacji (spółkom / jednostkom organizacyjnym w grupie kapitałowej). Podstawowymi funkcjami biznesowymi, które są umieszczane w CUW są zwykle tzw. funkcje wspierające, tzn. finanse i księgowość, administracja zasobami ludzkimi, obsługa i rozwój środowiska IT, zakupy. Możliwe jest umieszczenie w CUW funkcji podstawowych (operacyjnych) - np. obsługa klienta.

Centralizacja danej funkcji w ramach CUW daje przedsiębiorstwu wymierne korzyści. Podstawową zaletą jest standaryzacja usług świadczonych na rzecz innych jednostek organizacyjnych / podmiotów, dzięki czemu usługi te świadczone są ze znacznie wyższą jakością i dokładnością. Kolejną istotną korzyścią jest obniżenie kosztów, w szczególności osobowych – w wyniku centralizacji funkcji znacząco można ograniczyć liczbę pracowników potrzebnych do realizacji danej funkcji biznesowej. Dodatkowo można również obniżyć koszty infrastruktury niezbędnej do świadczenia danej usługi.

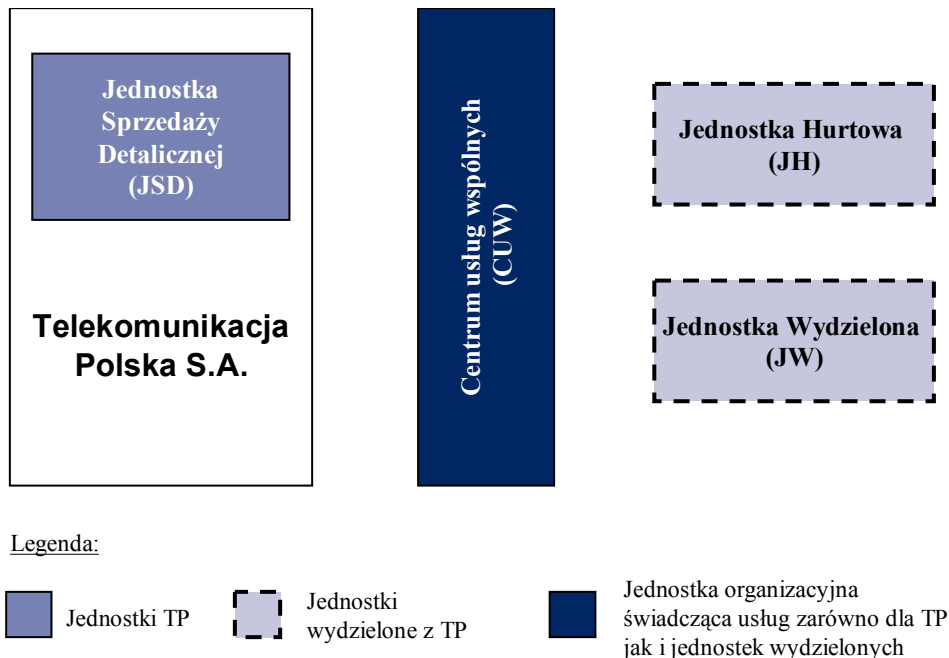
Podjęcie decyzji o wdrożeniu CUW wynika z decyzji biznesowych. U podstaw tworzenia CUW leży analiza kosztów i korzyści związanych z uruchomieniem takiego centrum. W tym celu przedsiębiorca bilansuje koszty i ryzyka związane z budową centrum z prognozowanymi oszczędnościami i innymi korzyściami wynikającymi z działania centrum i na tej podstawie podejmuje decyzję. Okres budowy samego centrum zależy od złożoności realizowanych funkcji, wielkości centrum, dostępności infrastruktury i odpowiednich zasobów ludzkich, kultury organizacyjnej oraz innych czynników i na ogół trwa od kilku do kilkunastu miesięcy. Doświadczenie pokazuje, że CUW osiąga pełną sprawność operacyjną po 3-4 latach, kiedy to możliwe jest osiągnięcie około 30-50% redukcji kosztów.

Ważnym elementem w działaniu CUW jest wewnętrzna umowa o świadczenie usług, która precyzyjnie określa zakres świadczonych usług, gwarantowaną jakość usług wraz z odpowiednimi wskaźnikami (które są monitorowane przez obie strony), odpowiedzialność obu stron wraz ze sposobem eskalowania problemów, koszt świadczenia usług, itd.

Wykorzystanie koncepcji Centrum Usług Wspólnych do obsługi JW może być decyzją kierownictwa TP. W przypadku wdrażania separacji funkcjonalnej, kierownictwo TP może samodzielnie podjąć decyzję o uruchomieniu CUW, kierując się efektywnością ekonomiczną w wypełnianiu obowiązków regulacyjnych. Należy podkreślić, że przeniesienie pewnych funkcji do CUW będzie wymagało zapewnienia przez TP zgodności funkcjonowania tej jednostki z zasadami wyznaczonymi w decyzji regulacyjnej nakładającej obowiązek separacji. Konsorcjum w swoich analizach zakłada, że TP będzie dążyło do efektywnego działania i podejmie taką decyzję.

Schematycznie model organizacyjny TP został przedstawiony na poniższym rysunku.

Rysunek 134. Model organizacyjny zgodnie z wariantami podziału usług i elementów sieci



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

8.2.1.2 Funkcje realizowane przez poszczególne jednostki

Modyfikacje w poszczególnych procesach biznesowych wynikające z podziału funkcjonalnego TP mogą wpływać na zmiany w odpowiedzialności za ich realizację w poszczególnych jednostkach organizacyjnych. Oznacza to, że część procesów musi być realizowana niezależnie w JW lub JH, co oznacza zatrudnienie przez JW i JH pracowników zaangażowanych w te procesy bądź ich migrację z obecnych struktur TP. W poniższej tabeli przedstawione zostało zestawienie procesów (omówionych w rozdziale 6.8.2.2) realizowanych w jednostkach powstałych po podziale funkcjonalnym TP.

Przypisanie poszczególnych procesów do jednostek organizacyjnych oparte jest na modelu organizacyjnym zgodnym z wariantem podziału zasobów i usług określonym w rozdz. 7.1.

Dla każdego procesu realizowanego do tej pory przez OZ wskazano możliwy wpływ modyfikacji wynikających z podziału funkcjonalnego na jego realizację poprzez następujące kategorie:

- „P” – modyfikacje w procesie nie wpływają na zmianę miejsca odpowiedzialności za jego realizację. Proces nadal jest realizowany w TP;
- „N” – w wyniku modyfikacji proces jest niezależnie realizowany w JW lub JH;
- „N/A” – proces nie dotyczy danej jednostki.

Tabela 70. Opis wpływu modyfikacji wynikających z separacji funkcjonalnej na realizację poszczególnych procesów

Proces	JW/ JH	JSD	CU W	Komentarz
Sprzedaż detaliczna				
Proces sprzedaży	N/A	P	N/A	<p>Poszczególne procesy w ramach sprzedaży detalicznej będą wymagały modyfikacji zgodnie ze zmianami przedstawionymi w podrozdziale 6.8.2.2.2.</p> <p>Wprowadzane modyfikacje nie powinny wpłynąć na funkcjonalną odpowiedzialność za ich realizację. Procesy w ramach sprzedaży detalicznej powinny być realizowane w ramach JSD organizacyjnie podległej TP.</p>
Wywiad techniczny	N/A	P	N/A	
Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji	N/A	P	N/A	
Proces kolekcji danych	N/A	P	N/A	
Proces naliczania opłat i fakturowania	N/A	P	N/A	
Proces kolekcji płatności	N/A	P	N/A	
Proces windykacji	N/A	P	N/A	
Proces księgowania	N/A	P	N/A	
Proces obsługi klienta (<i>front-desk</i>)	N/A	P	N/A	
Sprzedaż hurtowa				
Proces tworzenia i modyfikacji produktów	N	N/A	N/A	<p>Poszczególne procesy w ramach sprzedaży hurtowej będą wymagały modyfikacji zgodnie ze zmianami przedstawionymi w podrozdziale 6.8.2.2.2.</p> <p>Odpowiedzialność za ich realizację zostanie wydzielona poza TP. Wiąże się to ze zdefiniowaniem funkcji odpowiedzialnych za realizację procesu sprzedaży hurtowej, obejmujących marketing, sprzedaż, realizację zamówień, rozliczenia z operatorami, obsługę klientów (operatorów).</p>
Proces sprzedaży	N	N/A	N/A	
Wywiad techniczny	N	N/A	N/A	
Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji	N	N/A	N/A	
Proces kolekcji danych	N	N/A	N/A	
Proces naliczania opłat i fakturowania	N	N/A	N/A	
Proces kolekcji płatności	N	N/A	N/A	
Proces windykacji	N	N/A	N/A	
Proces księgowania	N	N/A	N/A	
Proces obsługi klienta (<i>front-desk</i>)	N	N/A	N/A	

Proces	JW/ JH	JSD	CU W	Komentarz
Funkcje wspólne				
Proces zarządzania kadrami	N	P	P	Proces zarządzania kadrami w JW/JH jest niezależny od procesu zarządzania kadrami w TP. Wiąże się to ze zdefiniowaniem funkcji HR odpowiedzialnej za realizację procesu zarządzania kadrami w JW/JH.
Wsparcie sprzedaży	N	N/A	P	Wydzielenie procesów sprzedaży hurtowej wymaga zdefiniowania funkcji wsparcia sprzedaży w JW/JH.
Proces zarządzania zasobami sieciowymi	N	N/A	N/A	Zgodnie z przyjętym założeniem, proces zarządzania zasobami sieciowymi będzie realizowany w JH.
Proces zarządzania zasobami IT	N/A	P	N/A	Proces zarządzania zasobami IT jest realizowany przez CUW dla wszystkich jednostek organizacyjnych w ramach grupy kapitałowej TP.
Działalność finansowo-księgowa	N	P	P	Zmiany w procesach finansowo-księgowych powodują wydzielenie osobnej komórki organizacyjnej w ramach JH/JW.
Badania i rozwój	N	P	P	Wydzielenie procesów związanych z działalnością badawczo-rozwojową w obszarze rynku hurtowego wiąże się z rozdzieleniem obecnej jednostki odpowiedzialnej za badania i rozwój.
Zarządzanie przedsiębiorstwem	N	P	P	Zarządzanie strategiczne i operacyjne, w tym formułowanie strategii, przygotowywanie planów strategicznych i operacyjnych, przygotowywanie i kontrola realizacji budżetu, kontroling, powinny być osobno realizowane dla JW/JH.

Proces	JW/ JH	JSD	CU W	Komentarz
Wewnętrzna kancelaria prawna	N	P	P	W związku z wyodrębnieniem JW/JH, odpowiedzialność związana z procesami obsługi prawnej powinna zostać wydzielona do tych jednostek.
Zakupy i logistyka	N	P	P	Ponieważ procesy związane z zakupami i logistyką będą realizowane oddzielnie, powstaje konieczność zdefiniowania funkcji odpowiedzialnej za ich realizację dla JW/JH.

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Modyfikacje w procesach biznesowych wynikające z fizycznej separacji TP, przekładają się na powstanie szeregu funkcji w JW/JH. Poniższa tabela przedstawia powiązanie odpowiedzialności poszczególnych funkcji za realizowane procesy.

Tabela 71. Powiązanie odpowiedzialności poszczególnych funkcji za realizowane procesy

Procesy	Funkcje w JW/JH							
	Sprzedaż	Marketing	Rozwój i utrzymanie sieci	Zarząd	Badania i rozwój	Finanse/rachunkowość	Zasoby ludzkie	Administracja
Proces tworzenia i modyfikacji produktów								
Proces sprzedaży								
Wywiad techniczny								
Proces aktywacji, modyfikacji, deaktywacji								
Proces kolekcji danych								
Proces naliczania opłat i fakturowania								
Proces kolekcji płatności								
Proces windykacji								
Proces księgowania								
Proces obsługi klienta (front-desk)								
Proces zarządzania kadrami								
Wsparcie sprzedaży								
Proces zarządzania zasobami sieciowymi								
Proces zarządzania zasobami IT	Proces realizowany przez Centrum Usług Wspólnych							
Działalność finansowo-księgową								
Badania i rozwój								
Zarządzanie przedsiębiorstwem								
Wewnętrzna kancelaria prawna								
Zakupy i logistyka								

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

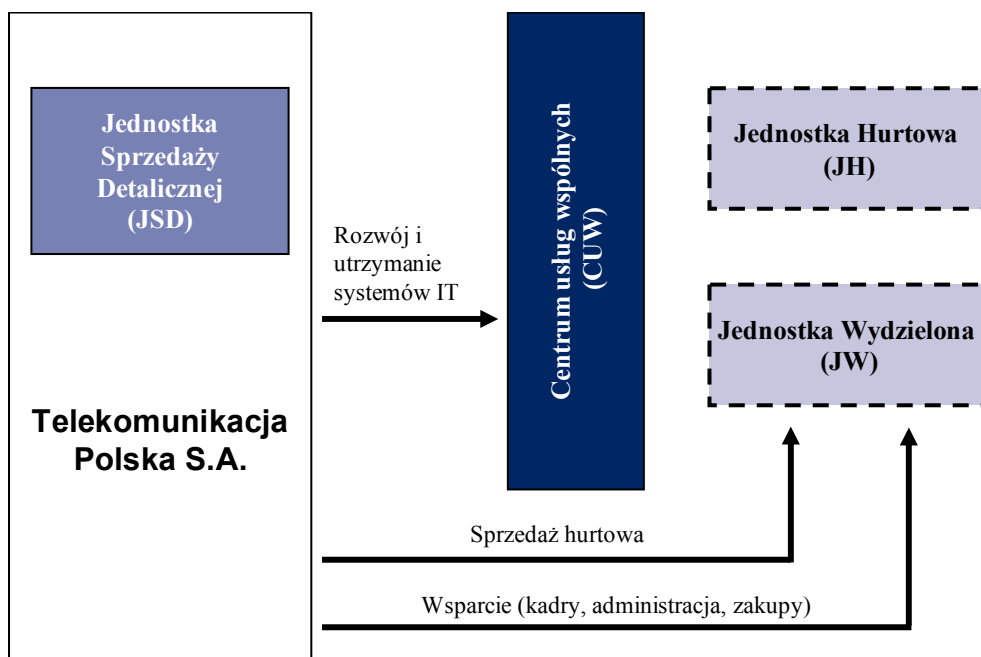
8.2.1.3 *Zmiany poziomu zatrudnienia dla przyjętej struktury organizacyjnej*

W związku z wydzieleniem grupy procesów do JW/JH, część pracowników zaangażowanych w ich realizację powinna zostać przesunięta do wydzielonych jednostek bądź zrekrutowana i zatrudniona na rynku pracy. Potencjalnych pracowników można podzielić na trzy główne grupy:

- Pracownicy odpowiedzialni za realizację procesów sprzedaży hurtowej m.in. za rozwój produktów hurtowych JW, zawieranie umów, realizację zamówień, rozliczenia z operatorami, obsługę klientów (operatorów);
- Pracownicy odpowiedzialni za realizację procesów wspomagających w JW/JH m.in. rachunkowość, obsługa kadrowa, obsługa prawna, administracja, zakupy;
- Pracownicy odpowiedzialni za realizację wszystkich procesów związanych z rozwijaniem i utrzymaniem systemów dla całej Grupy TP w ramach CUW.

Migrację poszczególnych grup pracowników do wydzielonych jednostek podsumowuje poniższy rysunek.

Rysunek 135. Migracja poszczególnych grup pracowników do jednostek organizacyjnych powstałych w ramach separacji funkcjonalnej TP



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Dla nowopowstałej JW, poziom zatrudnienia powinien w ciągu nadchodzących lat wzrosnąć. Liczba pracowników Openreach, jednostki powstałej w wyniku podziału funkcjonalnego BT, wzrosła od chwili wydzielenia o ok. 10% - z 30 500 pracowników na koniec roku 2006 do 33 300 pod koniec 2007 roku. Wzrost liczby pracowników JW związany jest z następującymi czynnikami:

- „Dublowanie” stanowisk wynikające z wprowadzonej funkcjonalnej separacji OZ.

Zakaz jednoczesnego zatrudniania pracowników przez JW oraz inne jednostki w ramach grupy kapitałowej TP, wydzielenie/dublowanie części procesów biznesowych oraz powiązanych z nimi komórek organizacyjnych powoduje wzrost liczby pracowników zajmujących się m.in. obsługą sieci, obsługą kadrową, finansową i administracją, a także kadry zarządczej średniego i wyższego szczebla.

- Wzrost liczby klientów.

Rosnąca konkurencja może spowodować znaczący przyrost klientów zainteresowanych usługami hurtowymi. Niesie to za sobą konieczność zatrudnienia nowych pracowników, którzy będą zaangażowani w proces sprzedaży usług hurtowych oraz rozbudowy infrastruktury.

- Wzrost konkurencyjności na rynku telekomunikacyjnym.

Rosnąca konkurencja powodować będzie wzrastającą migrację pomiędzy poszczególnymi operatorami telekomunikacyjnymi. To z kolei spowoduje wzrost zapotrzebowania na przełączanie abonentów, którzy właśnie zmienili operatora, co z kolei pociągnie za sobą zmiany w zapotrzebowaniu na personel JW.

- Podnoszenie jakości dostarczanych usług.

Nacisk ze strony operatorów (odbiorców usług hurtowych) na utrzymywanie wysokich poziomów obsługi może spowodować wzrost zatrudnienia w obszarach utrzymania infrastruktury oraz minimalizacji czasu trwania awarii.

- Realizacja zadań związanych z fizyczną separacją.

Wdrożenie zmian w systemach, procesach, procedurach oraz modelach organizacyjnych, w krótszym terminie może przynieść wzrost zatrudnienia zarówno w jednostkach powstałych w ramach separacji funkcjonalnej, jak i w Grupie TP.

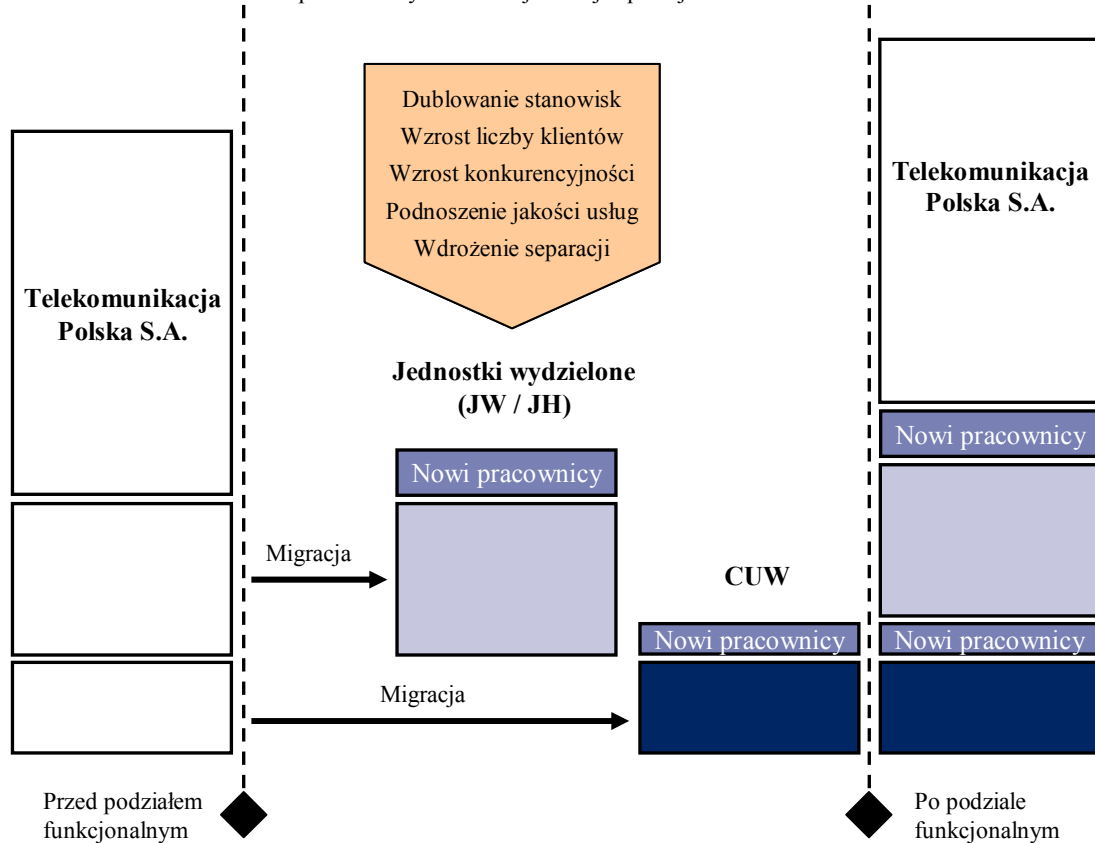
Kolejną jednostką, w której może nastąpić wzrost zatrudnienia pracowników jest Centrum Usług Wspólnych. Zmiany we wdrażanych systemach, potrzeba rozwijania i utrzymania odrębnych systemów i procesów IT mogą powodować wzrost zatrudnienia.

Z kolei czynnikiem wpływającym na zmniejszenie zatrudnienia w dłuższym terminie jest automatyzacja procesów związanych z utrzymaniem infrastruktury oraz usprawnienia realizowanych procesów biznesowych w skali całej grupy kapitałowej TP. Jednakże nie jest to powiązane z podziałem funkcjonalnym, a z działaniami związanymi z rozwojem biznesowym i poprawą efektywności organizacji.

Ze względu na migrację, liczba pracowników w pozostałych jednostkach organizacyjnych TP ulegnie zmniejszeniu. Jednakże biorąc pod uwagę wzrost liczby nowych pracowników w nowopowstałych jednostkach, ogólna liczba pracowników grupy kapitałowej powinna wzrosnąć.

Zmiany w zatrudnieniu w Grupie TP zostały podsumowane na poniższym rysunku.

Rysunek 136. Zatrudnienie w Grupie TP w wyniku funkcjonalnej separacji



Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

8.2.2 Rekomendacje w zakresie konstrukcji systemu motywacyjnego w JW

Z uwagi na odmienny charakter celów biznesowych TP i JW istotne jest rozdzielenie systemów motywacyjnych dla ich pracowników. Wynagrodzenia personelu JW powinny zostać uzależnione od osiąganych przez nią wyników w zakresie zapewnienia równości traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych, niezależnie od wyników osiąganych przez Grupę TP jako całość. Dzięki temu pracownicy JW będą zmotywowani do podejmowania działań wspierających realizację celów tej jednostki, a nie całej Grupy TP.

System motywacyjny powinien być powiązany z realizacją celów JW. Dla poszczególnych funkcji oraz poziomów zarządzania w JW, zakładane cele do realizacji powinny być powiązane z celami strategicznymi dla całej JW. Poniżej przedstawione zostały przykładowe cele strategiczne, jakie powinna realizować JW:

- Zapewnienie wszystkim operatorom telekomunikacyjnym (w tym samej TP) równego dostępu do kontrolowanych przez JW elementów sieci dostępowej;
- Dążenie do rozbudowy sieci dostępowej i poprawy jej parametrów jakości;

- Tworzenie ofert usług/produktów hurtowych pod konkretne potrzeby wszystkich odbiorców usług hurtowych.

Cele strategiczne powinny zostać przełożone na indywidualne cele, mierzalne poprzez wskaźniki efektywności (KPI) dla kierowników średniego i niższego szczebla zarządzania oraz specjalistów. Zmienne elementy wynagrodzenia powinny być oparte na realizacji założonych celów.

Na bazie doświadczeń Openreach, system motywacyjny dla poszczególnych szczebli struktury organizacyjnej powinien być oparty na następujących elementach:

- Premia roczna powiązana z systemem MBO (ang. *Management By Objectives*)³²⁶:

Zmienne elementy wynagrodzenia powinny być uzależnione od osiągniętych wyników JW i nie mogą być powiązane z celami biznesowymi ani kursem akcji TP. Roczna premia powinna być uzależniona od realizacji celów wynikających z celów strategicznych dla JW, mierzonych poprzez osiągnięcie określonych wskaźników efektywności zgodnie z systemem MBO. Zasady przyznawania rocznej premii powinny być takie same jak obecnie stosowane w TP.

- Długoterminowa premia motywacyjna:

W przypadku, gdy wybrani pracownicy (członkowie wyższej kadry kierowniczej) byli objęci programem opcji na akcje, w momencie ich przejścia do JW, wartość zgromadzonego przez nich kapitału w akcjach jest przekształcana w gotówkę według kursu akcji z określonego dnia (np. dnia przeniesienia do JW). Od tego momentu program opcji na akcje jest realizowany w postaci nagród pieniężnych wypłacanych np. co trzy lata pod warunkiem osiągnięcia zakładanych celów oraz nieprzerwanego zatrudnienia.

- Wynagrodzenie zasadnicze oraz premia (dla stanowisk nieobjętych premią roczną powiązaną z MBO) wypłacane na tych samych zasadach jak przed przeniesieniem do JW, przy czym premia uzależniona jest od wyników JW, a nie całej TP;
- Inne świadczenia realizowane zgodnie z zasadami ustalonymi dla TP.

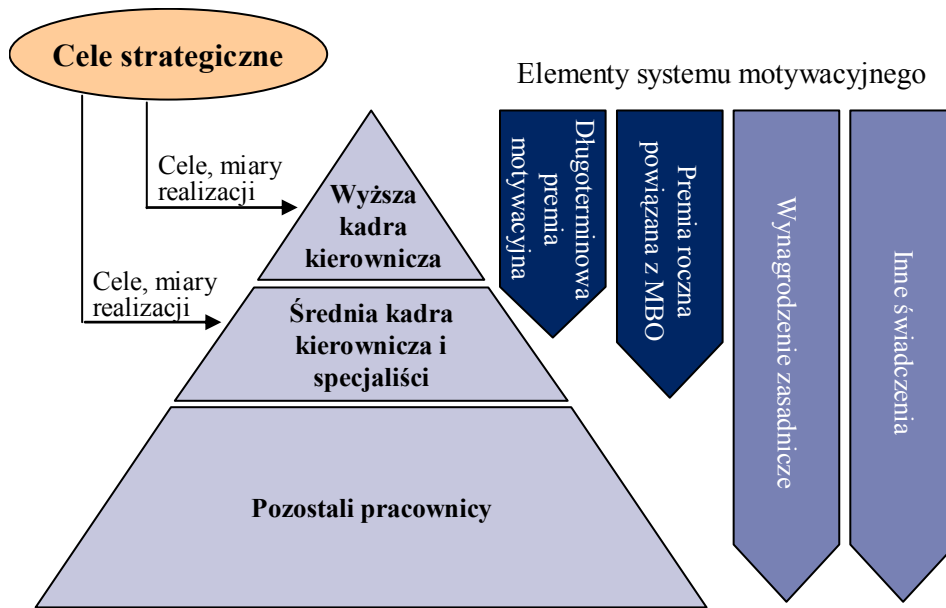
Wyższa kadra kierownicza oraz część średniej kadry kierowniczej (mająca wpływ na osiągnięte wyniki przez JW) objęta jest wszystkimi czterema składnikami systemu motywacyjnego. Pozostała część kadry kierowniczej oraz specjaliści objęci są rocznymi premiami powiązаныmi z realizacją indywidualnych celów zgodnych z celami strategicznymi JW, wynagrodzeniem zasadniczym oraz innymi świadczeniami oferowanymi przez TP.

Pozostali pracownicy objęci są wynagrodzeniem zasadniczym oraz premią powiązaną z wynikami JW oraz innymi świadczeniami oferowanymi przez TP.


³²⁶ Zarządzanie przez cele (ang. Management by Objectives - MBO) jest to metoda zarządzania zakładająca systematyczne podejście do planowania działań oraz kontrolowania i oceniania pracowników realizowane poprzez ustalanie celów i ocenę na podstawie wyników działań i uzyskanych rezultatów. Kluczowym elementem koncepcji MBO jest powiązanie celów indywidualnych pracowników z nadrzędnymi celami strategicznymi przedsiębiorstwa. Metoda ta jest obecnie stosowana do zapewnienia zaangażowania pracownika TP w realizację celów spółki.

Powiązanie poszczególnych elementów systemu motywacyjnego z poszczególnymi szczeblami pracowników w strukturze JW zostało przedstawione na poniższym rysunku.

Rysunek 137. Powiązanie poszczególnych elementów systemu motywacyjnego z poszczególnymi szczeblami pracowników w strukturze JW



Legenda:

 Elementy systemu motywacyjnego ściśle powiązane z MBO

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

8.2.3 Rekomendacje w zakresie zmian kulturowych w ramach procesu separacji

Jednym z istotnych elementów mających wpływ na realizację celów strategicznych JW jest budowa nowej kultury organizacyjnej wśród jej pracowników.

Proces budowy kultury organizacyjnej powinien rozpocząć się przed wdrożeniem funkcjonalnej separacji od badania oczekiwań i obaw pracowników. Grupy fokusowe mające na celu poznanie odczuć pracowników powinny być przeprowadzone zarówno wśród pracowników, którzy będą przenoszeni do JW jak i tych, którzy będą realizowali swoje zadania w ramach struktury TP.

Wyniki badań powinny być uwzględnione w procesie tworzenia wartości dla JW. Pożądane wartości, powiązane z zasadą EoI, powinny zostać następnie przełożone na modelowe zachowania pracowników dla poszczególnych funkcji.

Proces wdrażania nowej kultury powinien uwzględniać następujące elementy:

- **Komunikacja zewnętrzna.** Publiczna kampania komunikacyjna, obok budowy świadomości zmian zachodzących na rynku telekomunikacyjnym, powinna budować zaufanie do pracowników JW, a wśród nich poczucie dumy z ról i zadań, które realizują;

- Komunikacja wewnętrzna w JW. Działania komunikacyjne powinny składać się z następujących elementów:
 - Spotkania zarządu JW z kierownictwem średniego szczebla oraz wybranymi pracownikami, podczas których dyskutowane są cele dla JW, model organizacyjny i operacyjny, wartości wynikające z zasady EoI, założenia systemu motywacyjnego. Spotkania powinny mieć charakter interaktywny tak, aby uczestnicy mieli możliwość przedstawienia swoich opinii i obaw związanych z nowym modelem oraz procedurami.
 - Spotkania przełożonych z pracownikami mające na celu przekazanie kluczowych informacji dotyczących nowego modelu działania oraz wyjaśnienie wątpliwości i pytań.
 - Przekazanie wszystkim pracownikom zasad pracy w JW w oparciu o pożądane zachowania powiązane z wartościami i z zasadą EoI w formie drukowanych materiałów (broszur). Dla każdej z funkcji, której specyfika tego wymaga, zasady powinny zostać przedstawione w formie przykładów z codziennej pracy tak, aby mogły zostać jak najszybciej przyjęte przez pracowników.
 - Dedykowany portal dla wszystkich pracowników JW, w którym zawarte są wszystkie kluczowe informacje oraz materiały dotyczące struktury organizacyjnej, procedur oraz interaktywne narzędzia pozwalające na zadawanie pytań i dyskusje;
 - Obowiązkowe szkolenie *on-line* dla pracowników z zasad pracy oraz wartości JW. Podobnie jak w przypadku materiałów drukowanych, szkolenie powinno zostać oparte na przykładach codziennej pracy JW. Zakres szkolenia powinien być dostosowany do potrzeb poszczególnych funkcji.

Przedstawione powyżej działania powinny stymulować pracowników JW do wdrażania pożądanych zachowań z punktu widzenia funkcjonalnej separacji w ich codziennej pracy. Należy jednak pamiętać, że kadra kierownicza ma bardzo istotny wpływ na budowę nowej kultury organizacyjnej poprzez system motywacyjny oparty na wskaźnikach efektywności dla JW, wsparcie zarządu JW oraz działania komunikacyjne.

8.3 **Analiza i rekomendacje w zakresie procesu inwestycyjnego w Jednostce Wydzielonej**

W ramach tego rozdziału zostaną przeanalizowane skutki separacji funkcjonalnej na procesy inwestycyjne w jednostce wydzielonej z uwzględnieniem ciągłości inwestowania w infrastrukturę telekomunikacyjną przez TP oraz zostaną przygotowane rekomendacje dla Prezesa UKE dotyczące procesów inwestycyjnych w JW, z punktu widzenia oddziaływania separacji na nabywców usług hurtowych (OA) i detalicznych (UK). Punktem wyjścia do przeprowadzenia analizy będą wyniki przeprowadzonej wcześniej analizy potencjalnego wpływu separacji funkcjonalnej na inwestycje w polskich sieciach telekomunikacyjnych oraz analizy rozwiązań przyjętych w krajach, które wprowadziły już separację funkcjonalną, a także wyniki analizy wariantów podziału zasobów sieci telekomunikacyjnej TP.

8.3.1 **Warianty podejmowania decyzji inwestycyjnych**

W związku ze słabym rozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce i koniecznością jej kompleksowej modernizacji i rozbudowy (docelowo umożliwiając także budowę sieci NGN/NGA), problem zapewnienia ciągłości inwestowania na odpowiednim poziomie staje się, poza problemami związanymi z usuwaniem barier dostępu do infrastruktury TP, jednym z kluczowych problemów. Separacja funkcjonalna TP nie powinna zakłócić procesów inwestycyjnych w TP i nie powinna spowodować ich zahamowania. Ze względu na fakt, iż JW ma być odpowiedzialna za utrzymanie, rozwój i modernizację sieci dostępowych, jak to wynika z analizowanych wariantów podziału zasobów sieci telekomunikacyjnej TP, oraz biorąc pod uwagę, iż inwestycje w tę płaszczyznę sieci muszą być relatywnie wysokie, konieczność zapewnienia JW odpowiednich środków finansowych oraz wydajnych procedur dotyczących podejmowania decyzji inwestycyjnych nie powinna być pominięta. W tej sytuacji JW, która ma być odpowiedzialna m.in. za eksploatację i udostępnianie sieci dostępowych powinna mieć możliwość inwestowania w tę płaszczyznę sieci w celu jej modernizacji i zwiększania zasobów, co wymaga wydajnych procedur dotyczących podejmowania decyzji inwestycyjnych oraz zapewnienia dostępu do odpowiednich środków finansowych. Konieczność dostępu do odpowiednich środków finansowych wynika m.in. z faktu że inwestycje w tę płaszczyznę sieci należą do najbardziej kapitałochłonnych.

8.3.1.1 **Wariant I**

Wariant ten jest opracowany na wzór wariantu zastosowanego w Wielkiej Brytanii przy podziale funkcjonalnym BT i wydzieleniu samodzielnej jednostki – „Openreach”. W wariantcie tym proponuje się, aby JW dysponowała odrębnym budżetem operacyjnym i inwestycyjnym uzależnionym od zasobów, jakimi będzie dysponowała. Oznacza to, że JW podobnie jak Openreach powinna być zobowiązana do opracowania co roku rocznego planu operacyjnego zawierającego:

- Cele do osiągnięcia;
- Plan rzeczowy;
- Plan finansowy;
- Plan inwestycyjny, z określeniem poziomu planowanych inwestycji;
- Mierniki oceny realizacji celów.

Plan operacyjny JW, po przyjęciu go przez Zarząd JW, powinien być przedłożony do zatwierdzenia przez Zarząd TP. Po zatwierdzeniu przez Zarząd TP, plan operacyjny JW staje się planem wykonawczym (realizacyjnym) JW na dany rok. Termin opracowania planu operacyjnego JW powinien wynikać z procedur obowiązujących w TP dotyczących opracowania planów przez jednostki TP.

Ze względu na fakt, iż inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną są czasochłonne i będą wymagały koordynacji na szczeblu Zarządu TP, plany inwestycyjne powinny być przygotowane

z odpowiednim wyprzedzeniem. Warunek ten spełnia opracowanie planów średniookresowych zawierających m.in.:

- Średniookresowe cele do osiągnięcia;
- Mierniki realizacji tych celów;
- Średniookresowy plan inwestycyjny.

Plan średniookresowy powinien być planem kroczącym uwzględniającym zmiany na rynku telekomunikacyjnym oraz zapotrzebowanie zgłaszane przez OA i jednostki TP (JH i JSD). Plan ten po opracowaniu na szczeblu Zarządu TP powinien być przekazany do jednostek TP w celu opracowania rocznych planów operacyjnych. Roczne plany operacyjne powinny być skorelowane z planem średniookresowym, szczególnie w zakresie inwestycji (w ujęciu rzeczowym i wartościowym).

W ramach normalnej działalności operacyjnej JW, w zakresie inwestycji, powinna realizować następujące zadania:

- Planowanie budżetowe (operacyjne i średniookresowe), w tym planowanie inwestycji oraz kosztów operacyjnych;
- Prowadzenie inwestycji – w aspekcie prowadzenia / zarządzania ewidencją zadań inwestycyjnych, jak też wykonywania mechanizmów kontroli budżetowej w odniesieniu do poszczególnych inwestycji;
- Rozliczenie inwestycji – przygotowanie dokumentacji stanowiącej podstawę do ewidencji księgowej;
- Zakupy składników majątku;
- Prowadzenie ewidencji rachunkowej majątku;
- Zarządzanie i utrzymanie majątku przeniesionego do JW.

Przy analizowaniu procesów dotyczących inwestycji, istotne jest, na co zwrócili uwagę Brytyjczycy, zapewnienie odpowiedniego stopnia swobody przy podejmowaniu bieżących decyzji finansowych związanych z wydatkami kapitałowymi. W przypadku JW również powinien być określony stopień swobody wynikający z zasobów jakimi będzie dysponowała JW i celów jakie powinna w danym roku zrealizować. Można zastosować rozwiązanie, że taki stopień swobody będzie co roku określany w planie operacyjnym, lub tak jak to zrobiono w BT, iż stopień swobody jest ustalony jednorazowo z możliwością jego zmiany w zależności od potrzeb, przy czym poziom tej swobody jest notyfikowany do organu nadzoru. Natomiast wszystkie decyzje inwestycyjne o strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania JW i TP powinny być podejmowane przez Zarząd TP, jak również zatwierdzane przez Radę Nadzorczą TP, po zaopiniowaniu przez organ nadzoru nad JW. Organ nadzoru nad JW powinien być utworzony i finansowany przez TP. W Wielkiej Brytanii BT utworzyła Komisję EAB, w skład której wszedł jeden członek Zarządu BT i grupa ekspertów. Organ ten był utworzony w

uzgodnieniu z Ofcom. Rozpatrując kwestie związane z utworzeniem organu nadzoru trzeba zaznaczyć, że utworzenie takiego organu zwiększy koszty funkcjonowania JW, o koszty jakie będzie generował ten organ (wynagrodzenia, wyposażenie, obsługa).

Drugim istotnym zagadnieniem przy rozpatrywaniu procesów inwestycyjnych jest kwestia zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich finansowanie. Z różnych analiz, w tym m.in. raportu przygotowanego przez Instytut Łączności dla Krajowej Izby Gospodarczej, wynika, że nakłady na infrastrukturę dostępową mogą być bardzo znaczne. JW może nie mieć możliwości zgromadzenia odpowiednich środków. W takim przypadku jednostka taka powinna mieć możliwość zaciągnięcia kredytu wewnętrznego (JW nie mając osobowości prawnej nie mogłaby samodzielnie występować o pozyskanie kredytu finansowego na rynku finansowym, kredyty zewnętrzne może zaciągać jedynie TP) z nałożonym obowiązkiem jego spłaty. Jest to o tyle istotne w przypadku JW, iż koszty funkcjonowania tej jednostki powinny być co najmniej równoważone przychodami z usług hurtowych, jakie JW będzie świadczyła OA i jednostkom wewnętrznym TP. Wprowadzenie takiego rozwiązania powinno wymusić na JW konieczność inwestowania w rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej i efektywne udostępnianie infrastruktury, gdyż środki finansowe, jakimi dysponowałyby JW na pokrycie wszystkich zobowiązań, pochodziłyby z opłat za jej udostępnienie.

Istotnym zagadnieniem przy analizie procesów inwestycyjnych jest również zagadnienie odpowiedzialności za bieżące utrzymanie infrastruktury. W przypadku podziału funkcjonalnego TP wydaje się oczywiste, że każda z jednostek TP powinna odpowiadać za bieżące utrzymanie infrastruktury, która zostanie jej powierzona. Środki finansowe na bieżące utrzymanie i modernizację (odtworzenie) majątku, w tym również infrastruktury telekomunikacyjnej, a także na spłatę zobowiązań (m.in. kredytów wewnętrznych), powinny pochodzić z przychodów ze świadczonych usług. W przypadku JW byłyby to przychody z usług hurtowych świadczonych OA i jednostkom wewnętrznym TP (JH i JSD).

Kolejnym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia jest problem powiązań w zakresie utrzymania infrastruktury i inwestowania w jej rozwój i modernizację między jednostkami TP, w tym w szczególności między jednostką wydzieloną i jednostką hurtową, które będą dysponowały największymi zasobami infrastruktury. Najprostszym rozwiązaniem jest, aby te związki były uzgadniane na poziomie akceptacji planów średniookresowych i planów operacyjnych przez Zarząd TP.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest kwestia nadzoru nad funkcjonowaniem JW, a w konsekwencji również nad procesami inwestycyjnymi realizowanymi przez tę jednostkę. W przypadku Wielkiej Brytanii utworzono specjalny organ – Komisję EAB, która nadzoruje funkcjonowanie Openreach. W warunkach polskich organami nadzorczymi w ramach spółki prawa handlowego są organy wymienione w Kodeksie Handlowym – Rada Nadzorcza i Komisja Rewizyjna. Jednak ze względu na fakt, że JW nie będzie miała samodzielności organizacyjnej (przewidywana jest separacja funkcjonalna, a nie separacja operacyjna lub własnościowa), nie będzie można stworzyć jednostek nadzorujących wynikających z Kodeksu Handlowego, a raczej organ nadzoru utworzony przez TP w uzgodnieniu z UKE, w wyniku woli współpracy TP i UKE, lub w przypadku braku takiej woli współpracy, w wyniku zmian legislacyjnych w ustawie Prawo telekomunikacyjne, łącznie z przepisami dotyczącymi możliwości wydania decyzji przez Prezesa UKE dotyczącej separacji funkcjonalnej TP S.A.

Organ nadzoru nadzorowałby Zarząd JW i przedstawiał swoje opinie na Zarządzie TP i Radzie Nadzorczej TP, m.in. w zakresie planów inwestycyjnych JW.

8.3.1.2 **Wariant II**

W wariancie tym, w odróżnieniu od Wariantu I, zaproponowano zmodyfikowane zasady dotyczące podejmowania decyzji inwestycyjnych.

W celu zachowania spójności procesów inwestycyjnych zakres rzeczowy i sposób finansowania inwestycji utrzymaniowych, modernizacyjnych i rozwojowych byłyby określany przez Zarząd TP po akceptacji przez Radę Nadzorczą TP, a Zarząd JW byłby jedynie odpowiedzialny za ich realizację. Zarząd JW byłby również zobowiązany do okresowego raportowania (np. na koniec każdego kwartału) Zarządowi TP zakresu zrealizowanych inwestycji w ujęciu rzeczowym i finansowym.

Zarząd TP wyznaczałby również cele do osiągnięcia przez JW i mierniki oceny realizacji tych celów.

Zarząd JW zobowiązany byłby natomiast do opracowania rocznych planów finansowych i rzeczowych, uwzględniających cele do realizacji wyznaczone przez Zarząd TP, w tym realizację inwestycji związanych z zakresem działalności JW.

W tym wariancie Zarząd JW ponosiłby odpowiedzialność za sprawne i ekonomiczne zarządzanie powierzonym majątkiem, w tym realizację inwestycji określonych przez Zarząd TP, oraz bieżącą działalność operacyjną polegającą na świadczeniu usług hurtowych OA i jednostkom wewnętrznym TP (JH i JSD).

Rozwiązania zaproponowane w tym wariancie w istotny sposób ograniczają samodzielność JW i sprowadzają się do wykonywania przez JW decyzji Zarządu TP.

W wariancie tym, nie istniałby problem koordynacji procesów inwestycyjnych między jednostkami TP (JW, JH i JSD), gdyż jednostki te realizowałyby jedynie plany określone przez Zarząd TP na szczeblu całej spółki ze środków przekazanych przez TP. W ramach normalnej działalności operacyjnej w zakresie inwestycji JW realizowałyby następujące zadania:

- Prowadzenie inwestycji – w aspekcie prowadzenia / zarządzania ewidencją zadań inwestycyjnych, jak też wykonywania mechanizmów kontroli budżetowej w odniesieniu do poszczególnych inwestycji;
- Rozliczenie inwestycji – przygotowanie dokumentacji stanowiącej podstawę do ewidencji księgowej;
- Zakupy składników majątku;
- Prowadzenie ewidencji rachunkowej majątku;
- Zarządzanie i utrzymanie majątku przeniesionego do JW.

W wariantcie tym nie zachodziłaby również potrzeba powoływania organu nadzorującego JW, gdyż Zarząd JW miałby jedynie zadania wykonawcze z bardzo dużym ograniczeniem swobody podejmowania decyzji, w tym również decyzji inwestycyjnych.

8.3.1.3 **Wariant III**

Wariant ten jest bardzo zbliżony do Wariantu I z tą różnicą, że w planowanie inwestycji włączony byłby Prezes UKE. Rozwiązanie to byłoby zbliżone do kiedyś funkcjonującego rozwiązania w Polsce polegającego na tym, że plany modernizacji, rozbudowy i budowy nowej infrastruktury telekomunikacyjnej były zatwierdzane przez ówczesne Ministerstwo Łączności, z tą różnicą, że Prezes UKE nie zatwierdzałby planów inwestycyjnych JW, a jedynie przedstawiał swoją opinię. Opinia ta powinna być brana pod uwagę przez Zarząd TP przy opracowaniu planów średnioterminowych i Zarząd JW przy opracowaniu planów operacyjnych. Wprowadzenie mechanizmu możliwości wyrażenia opinii przez Prezesa UKE do planów rozwojowych (średniookresowych i operacyjnych) dawałoby szansę lepszej koordynacji planów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury telekomunikacyjnej w skali kraju i powinno mieć pozytywny efekt na eliminację białych plam w dostępie technicznym do infrastruktury telekomunikacyjnej przez OA i do usług telekomunikacyjnych przez użytkowników końcowych. Rozwiązanie to jest oparte na założeniu dobrej współpracy między TP i UKE. W przypadku braku takiej współpracy słabością tego rozwiązania może okazać się brak instrumentów prawnych zapewniających uwzględnianie przez Zarządy TP i JW opinii Prezesa UKE dotyczących planów inwestycyjnych. Należy jednakże zauważyć, że opinia Prezesa UKE nie powinna mieć charakteru bezwzględnego nakazu, gdyż oznaczałoby to władcze wkraczanie Prezesa UKE w kompetencje decyzyjne zarezerwowane dla władz spółki prawa handlowego, odpowiedzialne przed akcjonariuszami m.in. za podejmowane decyzje inwestycyjne.

Uzasadnieniem dla wprowadzenia rozwiązania proponowanego w Wariantcie III jest istotne znaczenie inwestycji TP dla rozwoju rynku telekomunikacyjnego i zapewnienia równomiernego dostępu do usług telekomunikacyjnych wszystkim użytkownikom. Ponadto, podobny mechanizm notyfikacji istotnych decyzji strategicznych BT w Ofcom został wdrożony w Wielkiej Brytanii.

8.3.2 **Analiza korzyści i zagrożeń dla wariantów podejmowania decyzji inwestycyjnych**

Tabela 72. Analiza korzyści i zagrożeń dla wariantów podejmowania decyzji inwestycyjnych

Wariant	Korzyści	Zagrożenia
Wariant I	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wariant już realizowany w innym kraju europejskim ▪ Możliwość szybkiego reagowania na występujące nagle potrzeby inwestycyjne ▪ Dobry nadzór nad funkcjonowaniem JW, w tym również w zakresie inwestycji ▪ Koordynacja zakresów inwestycyjnych w skali TP 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zwiększa koszty funkcjonowania TP ▪ Wybór zakresu inwestycji korzystnych dla TP

Wariant	Korzyści	Zagrożenia
Wariant II	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pełna koordynacja zakresów inwestycyjnych w skali TP ▪ Niższe koszty funkcjonowania TP niż w Wariantcie I 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ograniczony sposób reagowania na sytuacje nieprzewidziane ▪ Wydłużony czas podejmowania decyzji w sytuacjach nieprzewidzianych ▪ Wybór zakresu inwestycji korzystnych dla TP ▪ JW w pełni zależna od planów TP
Wariant III	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wariant już realizowany w innym kraju europejskim ▪ Możliwość szybkiego reagowania na występujące nagle potrzeby inwestycyjne ▪ Koordynacja zakresów inwestycyjnych w skali TP ▪ Koordynacja zakresów inwestowania w skali kraju ▪ Eliminowanie białych plam stacjonarnego dostępu szerokopasmowego do Internetu ▪ Zwiększony nadzór nad inwestycjami TP 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zwiększa koszty funkcjonowania TP ▪ Wydłużenie procesu zatwierdzania planów inwestycyjnych

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

8.3.3 **Rekomendacje dla Prezesa UKE najkorzystniejszego wariantu, dotyczącego procesów inwestycyjnych w JW, z punktu widzenia oddziaływania separacji na nabywców usług hurtowych (OA) i detalicznych (UK)**

Analizując powyższe warianty podejmowania decyzji inwestycyjnych w JW i w TP, można stwierdzić, że Warianty I i III, oparte w dużej mierze na rozwiązaniu przyjętym i wdrażanym przez BT i Ofcom, spełniają podstawowe cele związane z procesami inwestycyjnymi w JW i TP, przy czym w wariantcie III przewidziano możliwość pewnej koordynacji inwestycji w skali kraju przez Prezesa UKE. Pozwoliłoby to na bardziej równomierny rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej, a nie tylko na obszarach efektywnych ekonomicznie. Przyjęcie Wariantu III podejmowania decyzji inwestycyjnych, oznacza jednak zwiększenie odpowiedzialności UKE za rozwój rynku, gdyż opiniując plany inwestycyjne JW i sugerując pewne kierunki inwestycyjne urząd będzie musiał uwzględnić te sugestie w decyzjach regulacyjnych.

Wariant II podejmowania decyzji inwestycyjnych i realizacji procesów inwestycyjnych, tak jak wykazano w analizie korzyści i zagrożeń, daje najmniej korzyści i stwarza najwięcej zagrożeń, zatem uważamy, że należy go odrzucić.

Porównanie wariantów I i III wskazuje, że oba warianty są bardzo do siebie podobne, różnicuje je tylko udział Prezesa UKE przy planowaniu procesów inwestycyjnych. **Mając na uwadze zasadność działań mających na celu zapewnienie równomierności rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej na terenie całego kraju, konsorcjum rekomenduje przyjęcie wariantu III, jako lepiej, z tego punktu widzenia, chroniącego interes użytkowników usług telekomunikacyjnych.**

8.4 Analiza i rekomendacje w zakresie ochrony praw właścicielskich i interesów akcjonariuszy TP

Nałożenie obowiązku separacji funkcjonalnej, podobnie jak nakładanie innych obowiązków regulacyjnych, jest ingerencją w swobodę działalności gospodarczej. Wolność działalności gospodarczej jest co prawda chroniona konstytucyjnie, jednakże nie ma charakteru absolutnego – dopuszczalne jest jej ograniczenie w drodze ustawy ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji). W przypadku regulacji rynku telekomunikacyjnego, która niewątpliwie swobodę działalności gospodarczej ogranicza, owo ograniczenie usprawiedliwione jest m.in. celami wymienionymi w art. 1 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, w tym względami wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych (art. 1 ust. 2 pkt 1 Pt) oraz zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych (art. 1 ust. 2 pkt 4 Pt).

Ochrona praw właścicielskich i interesów akcjonariuszy TP w procesie stosowania separacji funkcjonalnej zapewniana jest przede wszystkim w ten sposób, że ingerencja regulacyjna dokonywana jest wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do przeciwdziałania stwierdzonym przejawom braku skutecznej konkurencji i w jakim zezwala na to prawo. Dalej organ regulacyjny posunąć się nie może. Przy tym gwarancją zastosowania środka regulacyjnego zgodnie z prawem jest kontrola sądowa decyzji Prezesa UKE, w tym przypadku – w pierwszej instancji – przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W wariacie separacji funkcjonalnej nie są dokonywane przesunięcia majątkowe poza spółkę, w stosunku do której stosowany jest ten środek regulacyjny. Wpływ właścicielski akcjonariuszy zostaje w pewnym stopniu osłabiony w związku z zapewnieniem ograniczonej niezależności zarządczej i organizacyjnej nad JW (pamiętać zresztą należy, iż na razie jest to jedynie postulat co do optymalnego modelu, albowiem obecnie obowiązujące prawo nie daje skutecznych narzędzi pozwalających taki stan osiągnąć). Niemniej taka jest istota tego środka regulacyjnego, a decyzję o jego zastosowaniu podejmuje się w przekonaniu o potrzebie ochrony również innych wartości, nie tylko interesu akcjonariuszy. Należy przy okazji podkreślić, że interes ekonomiczny akcjonariuszy, sprowadzający się do tego, aby wartość posiadanych przez nich akcji była jak największa, niekoniecznie musi ucierpieć w wyniku zastosowania rozdziału funkcjonalnego. Dowodzi tego – przynajmniej w dłuższej perspektywie czasowej – przykład Wielkiej Brytanii.

W kontekście separacji funkcjonalnej nie ma znaczenia, że TP notowana jest na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Unormowania dotyczące obrotu akcjami i innymi instrumentami finansowymi³²⁷ dotyczącymi tego operatora służą przede wszystkim ochronie

³²⁷ Wynikają one przede wszystkim z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. Nr 184, poz.

inwestorów uczestniczących w publicznym obrocie, w szczególności jednakowemu dostępowi do informacji mogących mieć wpływ na kurs akcji lub innych instrumentów finansowych. W tym zakresie w związku z separacją funkcjonalną żadna szczególna sytuacja nie powstanie. Nie ma natomiast w tej grupie przepisów żadnych unormowań, które chroniłyby akcjonariuszy konkretnej spółki przed ingerencją regulatora rynku telekomunikacyjnego.

1539) oraz ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708) oraz aktów wykonawczych.

9 Rekomendacje dotyczące nadzoru nad Jednostką Wydzieloną – możliwe warianty i rekomendacje dla Prezesa UKE

Stosownie do umowy przedmiotem tej części ma być omówienie obowiązków raportowych JW wobec Prezesa UKE oraz zaprezentowanie możliwych wariantów w zakresie powoływania i kompetencji organu nadzoru.

Rozdział ten w pierwszej kolejności omówi zakres kompetencji nadzorczych, jakie powinny zostać ustanowione (nałożone) na TP w ramach obowiązku separacji funkcjonalnej. W dalszej części zaproponowany zostanie rozdział poszczególnych kompetencji nadzorczych pomiędzy Prezesa UKE a organ nadzoru, przyjmując za kryterium zakres kompetencji ustawowych Prezesa UKE, a także efektywność wykonywania poszczególnych czynności nadzorczych. Rozważania w tej części zakończy próba wskazania usytuowania organu nadzoru w strukturze TP oraz określenia zasad powoływania tego organu³²⁸. Jednocześnie przeanalizowane zostanie, czy władcze powołanie takiego organu jest dopuszczalne, a w przypadku negatywnej oceny tego zagadnienia zarekomendowany zostanie model, w ramach którego całość kompetencji związanych z nadzorem przejmie Prezes UKE.

9.1 Zakres kompetencji nadzorczych

Jednym z czynników sukcesu skutecznego nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej będzie, obok sformułowania prawidłowego kształtu tego obowiązku, przygotowanie narzędzi, które pozwolą na efektywne nadzorowanie całego procesu. Analiza doświadczeń zagranicznych pokazała, iż proces ten realizowany jest nie tylko przez organy regulacyjne, ale także przez tworzone w tym celu jednostki, których zadaniem jest nadzorowanie JW pod kątem realizowanych przez nią działań. W ocenie konsorcjum rozwiązanie takie wydaje się słuszne i zasadne, gdyż pozwala przekazać znaczącą część obowiązków w ręce jednostki, do której zadań należy przestrzeganie realizacji przez OZ nałożonego nań obowiązku separacji funkcjonalnej. W tym miejscu jednak należy zastrzec, iż dopiero ocena prawnych możliwości wyodrębnienia takiej jednostki pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy możliwe jest stworzenie takiej jednostki, a jeżeli tak, to jaki zakres kompetencji będzie mogła ona posiadać. Proces nadzoru nad JW obejmuje kilka etapów, które można podzielić w następujący sposób:

- Obowiązki przewidziane w ramach wykonania decyzji nakładającej obowiązek przeprowadzenia separacji funkcjonalnej (wdrożenie obowiązku separacji funkcjonalnej);
- Obowiązki związane z prowadzeniem działalności przez JW w zakresie współpracy z TP i innymi operatorami (wykonywanie obowiązku separacji funkcjonalnej).

9.1.1 Wdrożenie obowiązku separacji funkcjonalnej

Proces wdrożenia obowiązku separacji funkcjonalnej będzie obejmował postępowanie dotyczące nałożenia obowiązku separacji funkcjonalnej (patrz ostatni akapit części 5.4.3), a

³²⁸ Posługując się pojęciem organu, nie wskazujemy, aby jednostka nadzorcza miała charakter organu w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych, co jest jednoznaczne w świetle aktualnego stanu prawnego, a co więcej przydanie takiego przymiotu jednostce nadzorczej wydaje się także mało prawdopodobne *de lege ferenda*.

następnie po wydaniu decyzji administracyjnej proces wdrożenia tejże decyzji. Kompetencja do wydania i egzekucji decyzji (o słabościach aktualnych rozwiązań prawnych szerzej patrz w części dotyczącej analizy prawnej dopuszczalności wprowadzenia separacji) należy do wyłącznych obowiązków Prezesa UKE, zasadne zatem wydaje się przyjęcie rozwiązania, w którym to Prezes UKE w całości jest odpowiedzialny za nadzór i egzekucję wdrożenia decyzji o nałożeniu obowiązku separacji funkcjonalnej.

Proces ten powinien obejmować de facto bezpośrednią kontrolę przez Prezesa UKE realizacji wszystkich obowiązków przewidzianych w decyzji, tj. m.in.:

- Proces ustanowienia jednostki wydzielonej;
- Proces przeniesienia zasobów, w tym zasobów sieciowych do JW;
- Proces przeniesienia zasobów ludzkich (pracowników) do JW;
- Proces rozdzielenia systemów informatycznych pomiędzy JW a TP;
- Precyzyjne określenie zasad świadczenia usług przez poszczególne jednostki oraz zakresu i zasad EoI (w tym SLA i KPI);
- Proces ustanowienia „chińskich murów” pomiędzy poszczególnymi jednostkami;
- Proces ustanowienia systemów motywacyjnych dla JW;
- Proces ustanowienia organu nadzoru nad JW.

W ocenie konsorcjum, decyzja nakładająca obowiązek separacji funkcjonalnej nie tylko powinna określić powyższe obowiązki, ale także powinna określać zakres każdego z ww. obowiązków wskazując:

- Harmonogram realizacji poszczególnych procesów przewidujący sztywne daty dla poszczególnych etapów oraz datę końcową każdego z procesów;
- Warunki i zasady przeprowadzenia każdego z procesów (a także określić wskaźniki, za pomocą których będzie określany stopień wykonania poszczególnych procesów);
- Obowiązki raportowe TP wobec Prezesa UKE.

W ramach obowiązków raportowych TP powinna:

- Przekazywać sprawozdania cykliczne obejmujące przedstawienie wszystkich działań, jakie TP zrealizowała w danym przedziale czasowym (wydaje się, iż wystarczającym przedziałem czasowym będzie okres jednego miesiąca kalendarzowego);
- Przekazywać sprawozdania merytoryczne obejmujące raport z wykonania poszczególnych procesów, w tym z wykonania każdego etapu;

- Brać udział w spotkaniach z przedstawicielami Prezesa UKE, w ramach których TP przedstawiała będzie status niezakończonych prac, problemy związane z wykonaniem poszczególnych zadań, a także propozycje ich rozwiązania.

Jednocześnie wydaje się kwestią niezwykle istotną, aby Prezes UKE posiadał odpowiednie zasoby ludzkie do realizacji zadań nadzorczych. Stąd też proponuje się, aby w ramach struktury UKE powołany został wydział, do którego obowiązków należałby nadzór nad wdrożeniem separacji funkcjonalnej. W ramach tego działu każdy proces realizowany przez TP powinien mieć osobę odpowiedzialną za nadzór wszelkich działań w ramach tego procesu, nadzorowanie terminowości i prawidłowości działań TP, a w razie konieczności – podejmowanie działań egzekucyjnych. Wydaje się, iż pracownik takiego działu nie powinien odpowiadać za więcej niż dwa procesy TP, a optymalnym byłoby przypisanie pracownika (posiadającego fachową wiedzę w zakresie danego procesu) tylko do jednego procesu TP. W ten sposób Prezes UKE mógłby niejako zapobiegawczo badać, czy wykonanie decyzji nie jest zagrożone lub, czy TP nie wykonuje tej decyzji w sposób sprzeczny z jej postanowieniami. Pozwoli to także na wyeliminowanie następczych działań, jakie obecnie Prezes UKE podejmuje w wyniku skarg operatorów. Jest to ważne także dlatego, iż większość obowiązków w zakresie wdrożenia separacji funkcjonalnej będzie wykonywana wyłącznie w ramach TP, bez kooperacji z operatorami, a tym samym Prezes UKE tylko poprzez własne działania będzie mógł powziąć wiedzę o nieprawidłowościach w tym procesie oraz przeciwdziałać ich powstawaniu i rozwojowi.

9.1.2 Wykonywanie obowiązku separacji funkcjonalnej

Prawidłowe wdrożenie separacji funkcjonalnej stanowi dopiero pierwszy element procesu skutecznej regulacji rynku poprzez separację funkcjonalną. Równie istotną kwestią są wszelkie działania związane z egzekucją tego obowiązku na poziomie współpracy JW z TP oraz z OA. Jak wskazano powyżej, kompetencje te mogą być wykonywane przez dedykowaną do tego celu jednostkę nadzoru. Wydaje się, że dla utworzenia i przede wszystkim efektywnego działania takiej jednostki potrzebna byłaby uprzednia interwencja ustawodawcza. Zadaniem takiego organu nadzorczego byłoby monitorowanie zgodności działania JW z obowiązkami regulacyjnymi, sygnalizowanie stwierdzonych nieprawidłowości, a w razie ich nieusunięcia – występowanie do Prezesa UKE o zastosowanie środków egzekucyjnych. Działalność takiego organu nadzoru stanowiłaby ułatwienie dla Prezesa UKE, który nie musiałby – chociaż mógłby – wszystkich czynności w zakresie kontroli i nadzoru regulacyjnego wykonywać własnymi zasobami. Alternatywnym rozwiązaniem jest rezygnacja ze specjalnej jednostki nadzoru i wykonywanie wszystkich kompetencji kontrolnych i nadzorczych przez Prezesa UKE. Podkreślić należy, iż taka jednostka jest podmiotem odrębnym od Prezesa UKE tj. nie jest ona usytuowana w strukturze UKE. Jednostka ta samodzielnie realizuje funkcje nadzorcze, a jej związek z Prezesem UKE ma (może mieć) wymiar w dwóch płaszczyznach. Prezes UKE może mieć bowiem wpływ na powołanie członków jednostki nadzoru, a po wtóre jednostka ta ma uprawnienie do składania do Prezesa UKE wniosków o zastosowanie środków egzekucyjnych wobec JW (w przypadku, gdy JW nie realizuje lub realizuje nieprawidłowo ciężące na niej obowiązki regulacyjne, a egzekucja danego obowiązku przekracza zakres kompetencji jednostki nadzoru).

W ocenie konsorcjum proces nadzoru wykonywania separacji funkcjonalnej powinien obejmować każdy etap współpracy pomiędzy JW a TP oraz OA. Każdy z tych etapów powinien

być też kwantyfikowany, o ile możliwości na to pozwolą i oceniany przez regulatora zgodnie ze wskaźnikami określonymi uprzednio w decyzji o nałożeniu obowiązku separacji funkcjonalnej. Etapy, które można wyróżnić, obejmują:

- Proces nawiązania współpracy z JW w zakresie określonej usługi hurtowej, obejmujący okres od złożenia wniosku do TP do zawarcia umowy;
- Proces uruchamiania usługi hurtowej obejmujący czas od zawarcia umowy do komercyjnego uruchomienia usług na bazie zawartej umowy o dostępie telekomunikacyjnym;
- Proces wykonywania umowy obejmujący realizację umowy w zakresie świadczenia usług dostępu telekomunikacyjnego (proces składania zamówień, uruchamianie i świadczenie usługi) oraz realizacji wszelkich działań posprzedażowych (tj. proces obsługi awarii, obsługi serwisowej, rozpatrywania reklamacji, rozliczeń), proces migracji usług oraz proces dezaktywacji usługi.

Jak wskazano powyżej, dla każdego z tych etapów Prezes UKE powinien dążyć do określenia warunków, które pozwolą ocenić, czy TP wykonuje swoje obowiązki w sposób prawidłowy. Szczególnie ważne wydaje się ustalenie precyzyjnych warunków, w tych wypadkach, gdy dane działanie jest realizowane wyłącznie w relacji JW – OA, tj. nie ma ekwiwalentnego procesu czy działania w relacji JW–TP. Dla przykładu takim procesami są wszelkie działania w ramach procesu nawiązywania współpracy operatora z JW, gdzie Prezes UKE powinien badać przykładowe parametry:

- Czas pomiędzy złożeniem wniosku o zawarcie umowy a odpowiedzią TP na wniosek;
- Stosunek liczby nieprawidłowo odrzuconych wniosków o umowę w stosunku do ogólnej liczby odrzuconych wniosków oraz w stosunku do ogólnej liczby wniosków;
- Czas pomiędzy odpowiedzią TP a wyznaczeniem spotkania negocjacyjnego;
- Czas negocjacji umowy;
- Czas pomiędzy wynegocjowaniem umowy a jej podpisaniem przez TP w przypadku akceptacji przez operatora wzoru umowy z oferty ramowej;
- Czas pomiędzy wynegocjowaniem umowy a jej podpisaniem przez TP w przypadku warunków niestandardowych tj. innych niż warunki z wzoru umowy z oferty ramowej;
- Stosunek liczby wniosków, w których umowa nie została zawarta w okresie 90 dni, do ogólnej liczby wniosków;
- Stosunek liczby wniosków o wydanie decyzji zastępującej umowę do ogólnej liczby wniosków.

W ocenie konsorcjum, dla każdego etapu współpracy, a także dla każdego procesu realizowanego w ramach tej współpracy powinny zostać określone warunki, na jakich TP jest

obowiązana realizować dane działanie. Równie istotne jest także badanie i podawanie do publicznej wiadomości parametrów, z jakimi TP realizuje dany proces, czyli tzw. wskaźników efektywności (KPI). W tym zakresie niezwykle istotne jest, aby wskaźniki te były monitorowane w relacjach:

- Operatorzy alternatywni – TP (o ile jest taka możliwość);
- Operatorzy alternatywni – SLA określone w Decyzji;
- TP – SLA określone w Decyzji;
- Operatorzy alternatywni – Operatorzy alternatywni – o ile dany operator będzie chciał sprawdzić, czy nie jest dyskryminowany nie tylko w stosunku do TP, ale w stosunku do innych operatorów.

Poza obowiązkami nadzorczymi w stosunku do JW ważną kwestią jest utrzymanie przez jednostkę nadzoru relacji z OA, co obejmuje:

- Udział w spotkaniach z OA i przedstawicielami JW oraz TP;
- Przyjmowanie skarg od OA;
- Podejmowanie działań kontrolnych (w przypadku, gdy jest to Prezes UKE) lub inicjowanie takich działań poprzez składanie stosownych wniosków do Prezesa UKE, gdy wydzielona zostanie odrębna jednostka.

9.2 **Rozdzielenie kompetencji nadzorczych oraz stworzenie jednostki nadzoru**

9.2.1 **Usytuowanie organu nadzoru w strukturze TP**

W odniesieniu do formy prawnej dzielonego podmiotu (spółka akcyjna) – należy zaznaczyć, że obecnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.) nie przewidują możliwości powołania organu spółki akcyjnej innego niż wskazane w kodeksie, który to organ byłby wyposażony w niezbędne kompetencje kontrolne w stosunku do dzielonej spółki. W celu wyposażenia danego organu nadzoru w odpowiednie funkcje kontrolne lub nadzorcze należałoby dokonać zmiany w statucie dzielonego podmiotu – co z prawnego punktu widzenia nie jest *de facto* możliwe bez współpracy dzielonego podmiotu i jego akcjonariuszy. W tym zakresie trudno zakładać kooperację ze strony TP w przypadku przymusowej separacji.

Rozwiązaniem tego problemu jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej, która w ramach wprowadzenia regulacji zapewniających skuteczność separacji funkcjonalnej przewidywałaby utworzenie organu kolegialnego sprawującego wewnętrzny nadzór nad JW. Zadaniem takiego organu byłoby monitorowanie zgodności działania JW z obowiązkami regulacyjnymi, sygnalizowanie stwierdzonych nieprawidłowości, a w razie ich nieusunięcia – występowanie do Prezesa UKE o zastosowanie środków egzekucyjnych. Działalność takiego organu nadzoru

stanowiłaby ułatwienie dla Prezesa UKE, który nie musiałby – chociaż miałyby formalnie takie kompetencje – wszystkich czynności w zakresie kontroli i nadzoru regulacyjnego wykonywać własnymi zasobami.

9.2.2 Zasady powoływania organu nadzoru

Zakładając utworzenie specjalnego organu nadzoru, jego członkowie powinni być osobami niezależnymi od TP (nie zatrudnionymi i nie pełniącymi w niej żadnych funkcji oraz nie pozostającymi w innych relacjach stwarzających konflikt interesów). Osoby te powinny dawać rękojmię należytego wykonywania nadzoru. Nie należy jednak wykluczać, iż TP mogłaby mieć udział – przynajmniej w części – w powoływaniu członków organu nadzorczego spośród osób charakteryzujących się powyższymi przymiotami. Członkowie takiego organu mogliby być powoływani przez TP, Prezesa UKE i inny jeszcze niezależny organ, np. Prezesa UOKiK.

Alternatywnym rozwiązaniem jest rezygnacja ze specjalnej jednostki nadzoru i pozostawienie wszystkich funkcji nadzorczych w ramach kompetencji Prezesa UKE

9.3 Kluczowe wskaźniki efektywności (KPI) dla procesu separacji funkcjonalnej

Głównym celem funkcjonalnej separacji TP jest zapewnienie rozwoju efektywnej konkurencji poprzez eliminację barier rynkowych w postaci przede wszystkim antykonkurencyjnej postawy i obstrukcyjnych działań TP. Zatem punkt wyjścia analizy kluczowych wskaźników efektywności dla procesu wdrażania podziału stanowią zidentyfikowane w Polsce trwałe bariery rozwoju rynku telekomunikacyjnego przejawiające się przede wszystkim w postaci obstrukcyjnych działań ze strony TP oraz przepływu informacji pomiędzy jednostkami wewnętrznymi Grupy TP.

Jak pokazała przedstawiona w rozdziale 4.2 analiza barier w rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w Polsce, w trakcie korzystania z usług hurtowych TP wielu OA doświadcza problemów bezpośrednio związanych z antykonkurencyjną postawą TP, co skutkuje brakiem możliwości w pełni efektywnego konkurowania na rynku detalicznym.

Występowanie tych barier ma bezpośredni wpływ na warunki funkcjonowania OA na rynku telekomunikacyjnym i skutkuje:

- Pogorszeniem jakości i konkurencyjności ofert detalicznych OA ze względu na odmowy oferowania usług o pożądanym parametrach technicznych;
- Koniecznością ponoszenia niepotrzebnych kosztów inwestycyjnych lub dodatkowych kosztów pozyskania klientów ze względu na odrzucanie czy negatywną weryfikacją techniczną zamówień na usługi hurtowe czy utrudnienia w dostępie do informacji;
- Zwiększeniem ryzyka biznesowego i ekonomicznego OA ze względu na konieczność ponoszenia inwestycji w niepewnych warunkach rynkowych.

Analizując przykład Openreach, możemy założyć, że wypełnienie przez TP zobowiązań wynikających z wdrożenia separacji funkcjonalnej doprowadzi do eliminacji postawy antykonkurencyjnej OZ i przyczyni się do usunięcia jej skutków. Poniższa tabela przedstawia przykładowe wskaźniki, które mogłyby zostać wykorzystane do zbadania, czy wymienione powyżej skutki tej bariery rzeczywiście zostały wyeliminowane.

Tabela 73. Skutki bariery rozwoju konkurencji na polskim rynku telekomunikacyjnym w postaci postawy antykonkurencyjnej TP oraz przykładowe KPI służące pomiarowi stopnia jej eliminacji (po wprowadzeniu separacji)

Skutki barier	Przykładowe wskaźniki rynkowe
Pogarszanie ofert detalicznych OA	▪ Oferowane parametry techniczne usług, np. przepływność
	▪ Czas naprawy usterek
Zawyżanie kosztów ponoszonych przez OA	▪ Poziom cen detalicznych
Ryzyko biznesowe i ekonomiczne	▪ Liczba OA korzystających z usług WLR, BSA, LLU
	▪ Liczba linii abonenckich, na których świadczone są usługi hurtowe, w tym: liczba linii WLR, BSA, LLU
	▪ Poziom inwestycji OA w LLU

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Oprócz bezpośrednich skutków antykonkurencyjnej postawy TP na polskim rynku telekomunikacyjnym wypełnienie zobowiązań z zakresu podziału funkcjonalnego TP powinno również doprowadzić do eliminacji przejawów trwałych barier, takich jak opóźnienia wprowadzania ofert detalicznych ze względu na opóźnienia w świadczeniu usług hurtowych czy utrudnienia w dostępie do punktów kolokacji. Poniższa tabela przedstawia przykładowe wskaźniki, które mogłyby zostać wykorzystane do zbadania, czy wymienione przejawy barier rzeczywiście zostały wyeliminowane.

Tabela 74. Przejawy bariery rozwoju konkurencji na polskim rynku telekomunikacyjnym w postaci postawy antykonkurencyjnej TP oraz przykładowe KPI służące pomiarowi stopnia jej eliminacji (po wprowadzeniu separacji)

Przejawy barier	Przykładowe wskaźniki rynkowe
Opóźnianie wprowadzania ofert detalicznych przez OA	▪ Czas uruchamiania usług hurtowych (od momentu podpisania umowy do aktywacji)
Utrudnienia w udostępnianiu kolokacji	▪ Liczba udostępnionych sal kolokacyjnych (site'ów),
	▪ Liczba abonentów przyłączonych do tych punktów

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Do przygotowania koncepcji oceny efektów procesu separacji funkcjonalnej w Polsce może posłużyć przykład opracowany w Wielkiej Brytanii. W lutym 2006 r. Ofcom przedstawił model pomiaru rezultatów z wdrażania Przedsięwzięć przez BT (w tym z wprowadzenia separacji

funkcjonalnej)³²⁹. Stosując podobne podejście (patrz rozdział 3.2.3.1), możliwe jest stworzenie mechanizmu weryfikacji równego traktowania wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych przez JW oraz pomiaru efektywności separacji w Polsce, który obejmowałby następujące elementy:

- Wdrażanie poszczególnych elementów separacji funkcjonalnej;
- Wdrażanie intencji („ducha”) separacji;
- Bezpośrednie efekty na rynku hurtowym; oraz
- Docelowe efekty dla użytkowników końcowych.

Pierwszy obszar dotyczy terminowości wypełniania przez TP zobowiązań wynikających z planu podziału funkcjonalnego, tj. wdrażania elementów separacji, takich jak wydzielenie jednostki odpowiedzialnej za świadczenie usług dostępu do infrastruktury TP czy zapewnienie świadczenia usług zgodnie z zasadą EoI. Stwierdzenie, czy TP wywiązuje się z tych zobowiązań, możliwe będzie na podstawie ustalonych harmonogramów wdrożenia.

Drugi obszar obejmuje zarówno miary ilościowe, jak i jakościowe dotyczące zamierzeń wynikających z wdrażania separacji. Badane wskaźniki mogłyby dotyczyć poszczególnych usług świadczonych przez JW (pozwalając ocenić, czy usługi te świadczone są na dokładnie takich samych warunkach na rzecz OA i jednostek wewnętrznych TP) oraz oceny współpracy z TP, funkcjonowania organu nadzoru czy efektywności rozstrzygania sporów.

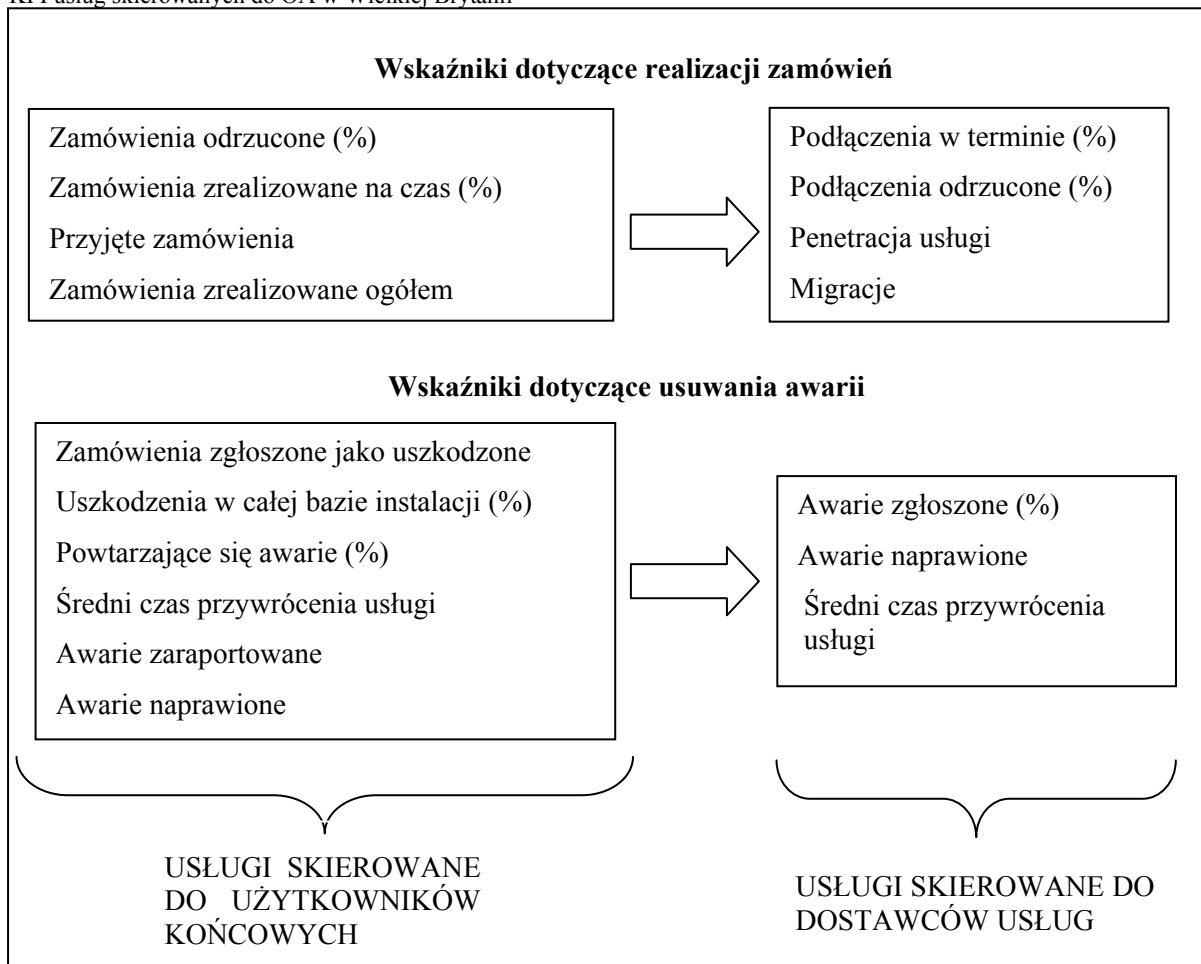
Trzeci obszar pomiaru dotyczy tempa rozwoju konkurencji na poszczególnych rynkach hurtowych.

Natomiast ostatni, czwarty obszar, obejmuje ocenę ilościową korzyści dla użytkowników końcowych oraz jakościową świadczenia usług detalicznych.

Przy analizie poszczególnych obszarów, na których określone zostaną konkretne wskaźniki KPI, nie można zapominać o zależnościach między tymi wskaźnikami. Uwzględnić należy m.in. przełożenie wskaźników dotyczących usług świadczonych użytkownikom końcowym na konstrukcję wskaźników efektywności usług świadczonych OA. Zabieg ten jest oczywisty o tyle, że konkretne wymagania dotyczące świadczenia usług użytkownikom końcowym ściśle zależą od ustaleń między właścicielem sieci a usługodawcą. Jeżeli np. realizacja podłączenia usługi zostanie między operatorami ustalona na termin późniejszy niż dostarczenie usługi użytkownikowi końcowemu, wówczas może być utrudnione dotrzymanie tego drugiego (krótszego) terminu. Poniższy schemat przedstawia analogie między wskaźnikami KPI na przykładzie wskaźników opracowanych w Wielkiej Brytanii.

³²⁹ Ofcom, „*Evaluating the impact of the Strategic Review of Telecommunications. Statement*”, 8 lutego 2006 r., <http://www.ofcom.org.uk/telecoms/btundertakings/impact/tsrstatement.pdf>

Rysunek 138. Analogie między wskaźnikami KPI dla usług świadczonych użytkownikom końcowym a wskaźnikami KPI usług skierowanych do OA w Wielkiej Brytanii



Źródło: Ofcom

Poniższa tabela przedstawia przykłady wskaźników, które mogłyby zostać wykorzystane do zbadania efektów wprowadzenia separacji funkcjonalnej w poszczególnych wymienionych powyżej obszarach.

Tabela 75. Obszary pomiaru efektów funkcjonalnej separacji oraz odpowiadające im wskaźniki pomiaru efektywności

Obszar pomiaru efektów	Przykładowe wskaźniki pomiaru
<p>Wdrażanie poszczególnych elementów separacji funkcjonalnej</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Weryfikacja, czy wszystkie kluczowe elementy separacji wdrażane są zgodnie z wyznaczonym harmonogramem, w tym: <ul style="list-style-type: none"> - Utworzenie JW - Powołanie odrębnego zarządu JW - Zastosowanie zasady EoI do wybranych, kluczowych usług hurtowych (zapewniając równość realizacji procesów uruchamiania usług hurtowych i naprawy usterek i awarii na rzecz OA i jednostek wewnętrznych TP) - Separacja systemów IT w TP - Powołanie i rozpoczęcie działalności organu nadzoru - Wdrożenie systemu motywacyjnego dla pracowników JW - Opracowanie kodeksu praktyk dla pracowników JW i TP oraz określenie planu szkoleń dotyczącego jego realizacji
<p>Wdrażanie intencji separacji funkcjonalnej</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wskaźniki ilościowe dotyczące jakości świadczenia usług hurtowych przez TP na rzecz OA i jednostek wewnętrznych TP, w tym np.: <ul style="list-style-type: none"> - Czas realizacji zamówień, np.: Średni czas aktywacji usługi hurtowej (WLR/BSA/LLU) - Odsetek odrzuconych zamówień, np.: % zamówień na usługę hurtową (WLR/BSA/LLU) odrzuconych z uwagi na negatywną weryfikację formalną % zamówień na usługę hurtową (WLR/BSA/LLU) odrzuconych z uwagi na negatywną weryfikację techniczną - Odsetek zamówień zrealizowanych błędnie, np.: % zamówień na usługę hurtową (WLR/BSA/LLU) zrealizowanych niezgodnie z zamówieniem OA

Obszar pomiaru efektów	Przykładowe wskaźniki pomiaru
	<ul style="list-style-type: none"> - Odsetek usterek – np. <ul style="list-style-type: none"> % zgłoszeń usterek (w zadanym czasie po aktywacji usługi hurtowej na danym łączu abonenckim) % zgłoszeń usterek naprawionych w uzgodnionym terminie % zgłoszeń usterek powtarzających się na danym łączu abonenckim - Czas oczekiwania na naprawę usterki, np.: <ul style="list-style-type: none"> Średni czas przywrócenia świadczenia usługi hurtowej (WLR/BSA/LLU) po naprawie usterki
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ocena jakościowa świadczenia usług hurtowych (w oparciu o badania opinii OA), w tym: <ul style="list-style-type: none"> - Ogólna ocena współpracy OA z TP, np.: <ul style="list-style-type: none"> Czy utworzenie JW pozwoliło na poprawę relacji międzyoperatorskich z TP? - Przejrzystość i dostępność informacji niezbędnych do uruchamiania usług, np.: <ul style="list-style-type: none"> Czy OA posiadają dostęp do wszystkich informacji, niezbędnych do uruchomienia usług hurtowych i abonenckich? Czy OA posiadają dostęp do informacji, pozwalających im na ocenę ekonomiczną inwestycji w świadczenie usług detalicznych na bazie usług hurtowych TP na danym terenie? - Terminowość i efektywność uruchamiania usług, np.: <ul style="list-style-type: none"> Czy zamawiane usługi uruchamiane są w wyznaczonym terminie? Czy uruchomione usługi są w pełni zgodne z zamówieniem OA?
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ocena ilościowa i jakościowa rozpatrywania skarg i rozwiązywania sporów pomiędzy OA i TP, w tym np.: <ul style="list-style-type: none"> - Liczba skarg i wniosków OA rozpatrywanych przez organ nadzoru - Wyniki prowadzonych postępowań kontrolnych
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ocena jakościowa funkcjonowania organu nadzoru – w tym:

Obszar pomiaru efektów	Przykładowe wskaźniki pomiaru
	<ul style="list-style-type: none"> - Ocena adekwatności zasobów przydzielonych organowi nadzoru, np.: Czy powołani członkowie organu nadzoru wywiązują się z powierzonej im roli? - Obiektywność organu nadzoru, np.: Czy zdaniem OA organ nadzoru funkcjonuje w pełni niezależnie od TP? - Zaangażowanie organu nadzoru, np.: Jak OA oceniają zaangażowanie organu nadzoru w kształtowanie relacji międzyoperatorskich? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wskaźniki ilościowe dot. wdrożenia kodeksu praktyk – w tym: <ul style="list-style-type: none"> - Liczba pracowników poddanych szkoleniom z zakresu zasad funkcjonowania JW, warunków przekazywania informacji oraz zasad postępowania w relacjach z pracownikami innych jednostek wewnętrznych TP
Bezpośrednie efekty na rynku hurtowym	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ocena ilościowa efektów separacji na rynku hurtowym, w tym np.: <ul style="list-style-type: none"> - Liczba OA korzystających z usług WLR, BSA, LLU - Liczba linii abonenckich, na których świadczone są usługi hurtowe, w tym: liczba linii WLR, BSA, LLU - Liczba udostępnionych sal kolokacyjnych (site'ów), liczba przyłączonych abonentów - Poziom inwestycji OA w LLU
Docelowe efekty dla użytkowników końcowych	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ocena ilościowa korzyści dla użytkowników końcowych, w tym np.: <ul style="list-style-type: none"> - Poziom cen detalicznych - Szerokość wyboru ofert detalicznych / liczba dostępnych na rynku detalicznym ofert - Ocena jakościowa świadczenia usług detalicznych (w oparciu o badania opinii użytkowników końcowych), w tym np.:

Obszar pomiaru efektów	Przykładowe wskaźniki pomiaru
	<ul style="list-style-type: none"> - Poziom satysfakcji klientów detalicznych z usług telekomunikacyjnych, np.: <li style="padding-left: 20px;">Jak abonenci oceniają jakość dostarczanych usług telekomunikacyjnych? <li style="padding-left: 20px;">Spośród ilu dostawców usług detalicznych mogą wybierać na danym terenie? <li style="padding-left: 20px;">Jak oceniają zróżnicowanie ofert detalicznych – oferty takie same u wszystkich operatorów / oferty podobne / oferty unikalne pozwalające na wybór najbardziej optymalnej dla danego klienta opcji?

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Źródłem danych do wymienionych pomiarów mogą być raporty publikowane przez JW oraz organ nadzoru, a także badania przeprowadzane przez Prezesa UKE oraz na jego zlecenie przez niezależne podmioty zajmujące się badaniami rynku. Warto zaznaczyć, że polski regulator podjął już pierwsze działania mające na celu ustalenie listy wskaźników jakości usług (na razie tylko detalicznych) – w styczniu 2008 r. przeprowadzono w tej sprawie publiczne konsultacje. Tak jak w przypadku innych regulatorów europejskich podstawą w wyznaczaniu pierwszego zbioru KPI były ustalenia międzynarodowe, czyli m.in. normy 330 ETSI EG 202057, ETSI EG 201 769.

Zastosowanie pomiaru efektów wdrażania podziału nie przyniesie skutków bez wprowadzenia odpowiednich sankcji w razie niewywiązania się przez TP z zobowiązań wynikających z separacji funkcjonalnej. Wdrażanie poszczególnych elementów podziału odbywać się będzie na podstawie ustalonego harmonogramu. W przypadku niedotrzymania terminów wynikających z tego harmonogramu TP powinna podlegać karom umownym nakładanym za każdy dzień opóźnienia.

Przed wprowadzeniem sankcji nie można jednak zapomnieć o ustaleniu przejrzystych reguł i jednoznacznych definicji poszczególnych wskaźników. Szczegółowy zbiór takich wskaźników, przed wprowadzeniem w życie, powinien być poddany konsultacjom publicznym, co m.in. pozwoli zidentyfikować te wskaźniki, których pomiar wymagać będzie specjalnego oprzyrządowania. Regulator we współpracy z przedstawicielami środowiska telekomunikacyjnego powinien stworzyć odrębny dokument jednoznacznie definiujący poszczególne wskaźniki KPI, sposób ich mierzenia, raportowania (np. częstotliwość zbierania i przekazywania danych, poziom agregacji danych) czy też publikowania. Takie usystematyzowanie ułatwi zmianę regulacji wynikających ze zmian technologicznych oraz pojawienia się nowych usług, które w przyszłości będą objęte wskaźnikami efektywności.

Raportowanie wskaźników efektywności działalności JW w zakresie zamierzeń („intencji”) separacji (np. współpracy z OA i działami wewnętrznymi TP) powinno umożliwić wykrywanie

³³⁰ Więcej informacji nt stosowanych norm w: Decyzja Komisji z dnia 11 grudnia 2006 r. ustanawiająca wykaz norm i specyfikacji dotyczący sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń i usług towarzyszących, zastępujący wszystkie poprzednie wersje (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 6364, 2007/176/WE)

i zapobieganie postawie antykonkurencyjnej, w tym działaniom obstrukcyjnym TP i przepływowi informacji pomiędzy jednostkami wewnętrznymi Grupy TP. Najważniejszą kwestią w wykonywaniu tego typu monitorowania jest dwoistość zbierania danych. Z jednej strony regulator powinien mieć dostęp do poszczególnych wskaźników w odniesieniu do relacji między OZ a jednostką z niego wydzieloną. Z drugiej strony natomiast ważne będą warunki, na jakich dostęp do sieci świadczone będzie OA. Dlatego tam, gdzie jest to możliwe, monitoring kluczowych wskaźników efektywności powinien odbywać się odrębnie dla usług hurtowych świadczonych przez JW na rzecz OA i na rzecz działów wewnętrznych TP. Dopiero dysponowanie takimi podwójnymi wskaźnikami pozwoli regulatorowi na pełny monitoring i ocenę, w jakim stopniu faktycznie udaje się zapewnić zrównoważone warunki dostępu dla wszystkich podmiotów rynkowych.

Dzięki temu możliwe będzie przeprowadzenie analizy porównawczej rezultatów pomiaru. Równe traktowanie wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych przez JW powinno zostać odzwierciedlone w postaci takich samych bądź bardzo zbliżonych wartości wskaźników dla obu grup podmiotów. W świetle separacji duże znaczenie ma analiza EoI, którą umożliwia właściwa ocena znaczenia zbieranych danych. Można w tym celu wykorzystać badanie istotności statycznej dwustronnego testu-z (5% z każdej strony)³³¹. W razie wystąpienia istotnych statystycznie rozbieżności możliwe będzie zidentyfikowanie potencjalnych obszarów dyskryminacyjnego traktowania OA przez JW. Możliwe, że w celu zapewnienia sprawnego monitorowania i kontrolowania zmian w poziomie KPI, a także przetwarzania surowych danych statystycznych na użytek regulatora, konieczne okaże się stworzenie odrębnej jednostki nadzorującej i taką ewentualność należy uwzględnić w pracach wdrożeniowych.

Pomiar bezpośrednich efektów rynkowych (np. przyrostu linii abonenckich, na których świadczone są usługi hurtowe WLR/BSA, LLU, czy wzrost inwestycji w LLU) pozwoli dokonać ilościowej oceny wpływu wprowadzenia separacji funkcjonalnej TP (w tym zastosowania zasady EoI) na rozwój rynku hurtowego czy detalicznego. Pozwoli to m.in. określić stopień realizacji celów w postaci zapewnienia korzyści dla użytkowników końcowych (tj. szeroki wybór usług detalicznych po atrakcyjnych cenach) dzięki większej konkurencji wynikającej z rosnącej liczby operatorów korzystających z usług hurtowych (w tym przede wszystkim LLU).

9.4 Dostęp do usług/produktów i informacji Jednostki Wydzielonej

9.4.1 Dostęp organu nadzoru do usług/produktów i informacji JW

W niniejszym rozdziale przedstawiono, w jaki sposób można zapewnić organowi nadzoru dostęp do usług/produktów i informacji JW. Na potrzeby niniejszej analizy założono, że przeprowadzone zostałyby stosowane zmiany w polskim prawie i/lub dyrektywach UE

³³¹ Tak jak jest to w Wielkiej Brytanii, gdzie większość zbieranych danych przedstawiana jest na wykresach, co ułatwia interpretację otrzymanych wyników. Na każdym wykresie zaznaczony jest obszar krytyczny, w którym obserwowana różnica w zbieranych danych dla OA i dla OZ, nie jest istotna statystycznie (czyli: nie ma większego znaczenia). Jeżeli krzywa, obrazująca zbiór danych, leży nad obszarem krytycznym, interpretować to można jako lepsze wyniki OA, natomiast jeśli linia krzywa leży poniżej obszaru krytycznego, to lepsze wyniki osiąga operator zasiedziały. Dzięki temu możliwe jest osiągnięcie głównego celu wykresów, jakim jest porównanie poszczególnych usług świadczonych w BT do usług świadczonych innym usługodawcom.

pozwalające na ustanowienie dedykowanego zespołu kontroli nad funkcjonowaniem JW powstałej po podziale funkcjonalnym TP.

Organ nadzoru ulokowany w strukturze TP powinien pełnić funkcje analogiczne do audytu wewnętrznego, którego przedmiotem byłby sposób funkcjonowania JW oraz wszelkie interakcje między JW a pozostałymi działami wewnętrznymi TP. Wskazane jest, aby w regulaminie organizacyjnym, przyjętym przez zarząd TP, znalazły się zapisy określające sposób oraz metody działania organu nadzoru w celu uprawomocnienia go do sprawowania funkcji audytu wewnętrznego.

W celu realizowania swoich zadań organ nadzoru powinien zostać wyposażony w odpowiednie kompetencje (opisane w rozdziale 9.1), jak również konieczne byłoby zobowiązanie wszystkich jednostek organizacyjnych uczestniczących w interakcjach między JW a pozostałymi działami wewnętrznymi TP do ścisłej współpracy z organem nadzoru. Wiązałoby się to m.in. z następującymi koniecznościami:

- Konieczność bieżącego konsultowania z organem nadzoru wszelkich interakcji między JW a pozostałymi działami wewnętrznymi TP wychodzących poza zakres typowych transakcji handlowych (realizowanych w taki sam sposób dla TP, jak i OA – zgodnie z zasadą EoI);
- Konieczność przekazywania żądanych informacji, aby organ nadzoru posiadał kompletną i pełną dokumentację oraz wiedzę w obszarze funkcjonowania JW.

Specyfika czynności kontrolnych wymaga, aby organ nadzoru posiadał następujące uprawnienia w zakresie dostępu do usług/produktów oraz informacji JW:

- Uprawnienia do przebywania w siedzibie JW podczas wykonywania poszczególnych działań kontrolnych (np. weryfikacji przebiegu procesu świadczenia usług hurtowych przez JW na rzecz działów wewnętrznymi TP i OA) – realizacja tego uprawnienia wiązałaby się z koniecznością wyposażenia pracowników organu nadzoru w karty dostępu do siedziby JW oraz przeznaczenia na ich potrzeby pomieszczeń pracy;
- Uprawnienia do sprawdzania dokumentów opisujących m.in. przebieg procesów i procedur, zarejestrowany poziom wskaźników KPI etc. – realizacja tego uprawnienia wiązałaby się z koniecznością przygotowywania dla organu nadzoru raportów – zarówno cyklicznie, jak i *ad hoc* (obowiązki raportowe zostały szczegółowiej opisane w podrozdziale 9.1.1.);
- Uprawnienia do żądania od JW ustnych i pisemnych wyjaśnień w przypadkach pojawienia się wątpliwości co do stosowania zasady EoI czy skuteczności wprowadzonych „chińskich murów” – realizacja tego uprawnienia wiązałaby się z koniecznością poinformowania pracowników JW o konieczności współpracy z pracownikami organu nadzoru oraz opracowania procedur przekazywania wyjaśnień (ustnych i pisemnych);
- Uprawnienia do bezpośredniego dostępu do systemów informatycznych wspierających realizowane przez JW procesy świadczenia usług hurtowych – realizacja tego uprawnienia wiązałaby się z koniecznością nadania pracownikom organu nadzoru praw użytkownika do systemów IT w JW. Uprawnienia organu nadzoru w tym zakresie nie powinny wykraczać poza wgląd do systemów IT (a więc bez możliwości edytowania zmian w tych systemach).

Stwierdzone przez organ nadzoru nieprawidłowości powinny być udokumentowane, co pociąga za sobą konieczność zapewnienia organowi nadzoru możliwości kopiowania dokumentów oraz otrzymywania wydruków niezbędnych danych z systemów IT (np. w zakresie mierzonych wskaźników KPI).

9.5 Podsumowanie

W ocenie konsorcjum optymalnym rozwiązaniem jest wykonywanie nadzoru zarówno przez Prezesa UKE, jak i specjalnie utworzoną jednostkę nadzorczą. Jednakże w aktualnym stanie prawnym brak jest podstaw prawnych do utworzenia takiej jednostki. Jeśli zatem wprowadzone zostaną proponowane przez konsorcjum zmiany w prawie umożliwiające utworzenie specjalnej jednostki nadzorczej i wyposażenie jej w odpowiednie kompetencje, nadzór wykonywany będzie przez tę jednostkę i Prezesa UKE. Jeżeli te zmiany legislacyjne nie zostaną dokonane, całość nadzoru nad funkcjonowaniem JW będzie musiała być realizowana przez Prezesa UKE.

Proces nadzoru powinien obejmować zarówno proces wdrażania decyzji o obowiązku separacji funkcjonalnej, jak i proces wykonywania tej decyzji.

Proces nadzoru w zakresie wdrażania separacji funkcjonalnej powinien być realizowany przez Prezesa UKE, a w zakresie jej wykonywania może być realizowany przez powołaną do tego celu jednostkę nadzoru, o ile zostanie ona wyposażona w odpowiednie kompetencje (w przypadku braku takich kompetencji nadzór winien być realizowany przez Prezesa UKE).

Proces nadzoru wdrożenia separacji powinien obejmować szczegółowe badanie wypełnienia wszystkich obowiązków skonkretyzowanych w Decyzji, co związane jest z koniecznością nałożenia na TP obowiązków raportowych w zakresie:

- Przekazywania sprawozdań cyklicznych obejmujących przedstawienie wszystkich działań, jakie TP zrealizowała w danym przedziale czasowym;
- Przekazywania sprawozdań merytorycznych obejmujących raport z wykonania poszczególnych procesów, w tym z wykonania każdego etapu;
- Uczestnictwa w spotkaniach z przedstawicielami Prezesa UKE, w ramach których TP przedstawiała będzie status niezakończonych prac, problemy związane z wykonaniem poszczególnych zadań, a także propozycje ich rozwiązania.

Proces nadzoru wykonywania separacji powinien obejmować każdy etap współpracy pomiędzy JW a TP oraz operatorami. Każdy z tych etapów powinien być też kwantyfikowany, o ile możliwości na to pozwolą i oceniany przez regulatora zgodnie z wskaźnikami określonymi uprzednio w decyzji o nałożeniu obowiązku separacji funkcjonalnej. Etapy, które można wyróżnić obejmują:

- Proces nawiązania współpracy z JW w zakresie określonej usługi hurtowej obejmujący okres od złożenia wniosku do TP do zawarcia umowy;

- Proces uruchamiania usługi hurtowej obejmujący czas od zawarcia umowy do komercyjnego uruchomienia usług na bazie zawartej umowy o dostępie telekomunikacyjnym;
- Proces wykonywania umowy obejmujący realizację umowy w zakresie świadczenia usług dostępu telekomunikacyjnego (proces składania zamówień, uruchamianie i świadczenie usługi) oraz realizacji wszelkich działań posprzedażowych (tj. proces obsługi awarii, obsługi serwisowej, rozpatrywania reklamacji, rozliczeń), proces migracji usług oraz proces dezaktywacji usługi.

Utworzenie specjalnego organu nadzorczego w ramach JW mieści się w ramach postulatów *de lege ferenda*.

10 Wstępny harmonogram wdrożenia procesu funkcjonalnej separacji Telekomunikacji Polskiej S.A.

10.1 Harmonogramy separacji w innych krajach

Opracowanie wstępnego harmonogramu dla potencjalnej separacji TP zostało wykonane na podstawie przykładów separacji w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii. Na tym etapie analizy jest to jedyna możliwa podstawa do określenia takiego harmonogramu. **Należy podkreślić, że poniższy harmonogram nie obejmuje okresu przygotowania decyzji nakładającej obowiązek separacji funkcjonalnej i ma charakter poglądowy, w związku z czym powinien służyć jedynie uzyskaniu informacji o potencjalnych ramach czasowych wdrożenia podziału w Polsce.**

Przykład Wielkiej Brytanii

Na etapie konsultowania Przedsięwzięć BT opracowany został harmonogram realizacji następujących działań:

- Utworzenie nowej jednostki biznesowej Openreach obejmujące:
 - Powołanie JW – Openreach;
 - Powołanie niezależnego kierownictwa JW;
 - Przydzielenie pracowników do JW;
 - Fizyczne przeniesienie pracowników Openreach do odrębnej lokalizacji z zabezpieczonym dostępem;
 - Przeniesienie aktywów należących do warstwy fizycznej lokalnej sieci dostępowej i sieci „backhaul” z BT do Openreach.
- Wprowadzenie zasady EoI obejmującej m.in.:
 - Zmiany procesów realizujących m.in. aktywację danej usługi hurtowej dla danego operatora telekomunikacyjnego, naprawy zgłaszanych usterek, obieg dokumentów, przekazywanie informacji do operatorów telekomunikacyjnych;
 - Wprowadzenie niezbędnych zmian organizacyjnych i technicznych – np. ustanowienie uprawnień dostępu do systemów IT, opracowanie procedur przepływu informacji;
 - Zmiany systemów IT służących m.in. uruchomieniu usług hurtowych – np. rozdzielenie systemów OSS i MIS Openreach od BT (separacja systemów przeprowadzana będzie w trzech etapach: wprowadzenie praw dostępu i mechanizmów kontroli w celu ograniczenia dostępu do informacji i funkcjonalności systemu, wydzielenie danych zgromadzonych w systemach i wprowadzenie różnych poziomów dostępu (instancji) do aplikacji oraz fizyczne wydzielenie wspierającego sprzętu komputerowego JW);

- Zmiany interfejsów służących m.in. przyjmowaniu zgłoszeń na uruchomienie usługi dla danego operatora telekomunikacyjnego;
- Migracje linii abonenckich między poszczególnymi usługami hurtowymi.
- Wprowadzenie zasady przejrzystości obejmujące m.in.:
 - Opracowanie opisów procesów realizacji poszczególnych usług przez Openreach – np. *LLU manual*;
 - Opracowanie zasad prowadzenia sprawozdań finansowych przez Openreach (w tym sprawozdania na potrzeby rachunkowości regulacyjnej).
- Ustanowienie organu nadzoru *Equality of Access Board* obejmujące m.in.:
 - Powołanie członków EAB;
 - Opracowanie zasad funkcjonowania i kompetencji EAB;
 - Przydzielenie środków finansowych oraz technicznych na funkcjonowanie EAB.
- Wprowadzenie nowej marki obejmujące m.in.:
 - Zaprojektowanie nowego logo;
 - Przeprowadzenie kampanii informacyjnej;
 - Uruchomienie odrębnej strony internetowej dla Openreach;
 - Zmiany logo na elementach wyposażenia Openreach, samochodach, strojach roboczych techników, itd.
- Opracowanie i wdrożenie procedur wewnętrznych oraz systemów wynagradzania pracowników, m.in.:
 - Opracowanie kodeksu praktyk *Code of Conduct* oraz jego rozpowszechnienie w Openreach i BT;
 - Przeprowadzenie szkoleń dla pracowników Openreach i BT w zakresie praktycznych aspektów zasady EoI;
 - Opracowanie i wdrożenie nowych systemów motywacyjnych dla pracowników Openreach (wynagrodzenie uzależnione od wyników Openreach, a nie całej grupy BT).

Poniższy rysunek przedstawia przewidywane terminy realizacji powyższych działań.

Dotychczas, BT udało się terminowo zrealizować zdecydowaną większość przewidzianych w Przedsięwzięciach działań. Wyjątek stanowią trzy przypadki:

- Zapewnienie zgodności świadczenia LLU z zasadą EoI z dniem 30 czerwca 2006 r.;
- „Konsumpcja” LLU przez usługę *IPStream* z dniem 31 grudnia 2006 r.; oraz
- Zapewnienie zgodności świadczenia usługi *WALR* z zasadą EoI (*WLR3*) z dniem 31 grudnia 2006 r.

W każdym przypadku BT podjęło natychmiastowe działania w celu niezwłocznego nadrobienia opóźnień oraz zadośćuczynienia OA za utrudnienia z tym związane. Przykładowo, pomimo dotrzymania drugiego terminu uruchomienia usługi *WLR3*, BT dobrowolnie zgodziło się wypłacić OA kary umowne wynikające z niedotrzymania harmonogramu za kolejne miesiące przyznając, że uruchomiona usługa nie była w pełni dopracowana.

Przykład Nowej Zelandii

W przypadku Nowej Zelandii w dokumencie „*Telecom New Zealand Separation Undertakings*” przedstawiony został szczegółowy harmonogram, zgodnie z którym TNZ zobowiązuje się do zapewnienia zgodności świadczenia przez TNZ Wholesale i Chorus wybranych usług (ang. *Relevant Network Access Services*) z zasadą EoI.

W ramach procesu migracji usług głosowych świadczonych za pomocą tradycyjnej sieci telekomunikacyjnej PSTN Telecom New Zealand podjął decyzję, że zamiast wprowadzać czasochłonne i kosztowne modyfikacje procesów mające doprowadzić do sytuacji, w której usługi te „konsumowałyby” LLU, przeprowadzi alternatywny proces migracji, w efekcie którego do końca 2020 r. wszyscy abonenci TNZ zostaną migrowani z usług PSTN do nowych usług świadczonych za pomocą sieci NGN zgodnie z zasadą EoI.

Poniższy rysunek przedstawia najważniejsze etapy migracji poszczególnych usług świadczonych przez Chorus i TNZ Wholesale do EoI.

10.2 Potencjalny harmonogram separacji funkcjonalnej TP

Przedstawiony harmonogram dotyczy wybranego, najbardziej optymalnego wariantu podziału, w którym zasadą EoI objęte zostały usługi hurtowe o największym znaczeniu dla rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury w Polsce, tj.:

- WLR;
- BSA;
- LLU; oraz
- Usługi towarzyszące dla LLU (usługi „backhaul”, dostęp do kanalizacji).

Proponowane działania podzielone zostały na dwie grupy: działania organizacyjne oraz działania w zakresie zapewnienia świadczenia wybranych usług hurtowych zgodnie z zasadą EoI (w tym przewidywane wdrożenie zmian i modyfikacji w systemach IT grupy TP).

Poniższa tabela przedstawia główne działania organizacyjne, które powinny zostać przeprowadzone w ramach separacji funkcjonalnej TP. Działania, których termin realizacji przypada na dzień podziału powinny zostać rozpoczęte odpowiednio wcześniej, tak aby były gotowe w dniu utworzenia jednostki wydzielonej.

Tabela 76. Proponowane działania organizacyjne w ramach separacji funkcjonalnej TP oraz przewidywany termin ich realizacji

Zadania	Termin realizacji
Utworzenie i rozpoczęcie działalności przez JW	Na dzień podziału
Powołanie niezależnego kierownictwa JW	Na dzień podziału
Opracowanie zakresu kompetencji oraz zasad oceny dla kierownictwa JW	Na dzień podziału
Przydzielenie pracowników do JW i ustalenie zasad wykonywania prac na rzecz pozostałych jednostek biznesowych TP	Na dzień podziału
Wyznaczenie odrębnych celów strategicznych dla JW wspierających realizację zasady równego traktowania wszystkich odbiorców usług hurtowych JW oraz technicznych i rynkowych wskaźników pomiaru efektywności działania JW	Na dzień podziału
Opracowanie „Kodeksów praktyk” i rozpowszechnienie ich wśród pracowników zatrudnionych w poszczególnych jednostkach biznesowych TP	Na dzień podziału

Zadania	Termin realizacji
Ustanowienie „chińskich murów” dot. wymiany informacji oraz relacji pomiędzy JW i pozostałymi jednostkami biznesowymi TP	Na dzień podziału
Wprowadzenie nowej marki i logo dla JW	Na dzień podziału
Ustanowienie organu nadzoru nad funkcjonowaniem JW, w tym: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Opracowanie zasad powoływania członków organu nadzoru; ▪ Opracowanie systemu wynagradzania pracowników organu; ▪ Powołanie jego członków. 	3 miesiące od dnia podziału
Opracowanie i wdrożenie nowych systemów motywacyjnych dla pracowników JW opartych wyłącznie na wynikach osiąganych przez tą jednostkę	6 miesięcy od dnia podziału
Przeprowadzenie szkoleń dla wszystkich pracowników JW i TP w zakresie zasady EoI, wymiany informacji, relacji z innymi jednostkami biznesowymi TP	9 miesięcy od dnia podziału
Rebranding budynków, wozów technicznych, uniformów pracowniczych, uruchomienie strony internetowej JW, przeprowadzenie kampanii informacyjnej na temat działalności JW	12 miesięcy od dnia podziału
Fizyczne odseparowanie pomieszczeń pracowniczych JW od siedziby TP	18 miesięcy od dnia podziału

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Kolejna tabela przedstawia proponowane działania w zakresie zapewnienia świadczenia wybranych usług hurtowych zgodnie z zasadą EoI. Działania te uwzględniają zmiany i modyfikacje w systemach IT, które zostaną wprowadzone w ramach procesu separacji funkcjonalnej w jednostce wydzielonej, jednostce hurtowej, jednostce sprzedaży detalicznej oraz funkcjach wspierających, w tym przede wszystkim uruchomienie dedykowanego systemów (platformy) wspierających m.in. proces składania zamówień na aktywację i naprawę usterek i awarii czy wprowadzania nowych usług hurtowych zgodnie z zasadą EoI. Szacowany czas realizacji poszczególnych zadań zakłada dostępność zasobów wymaganych do przeprowadzenia prac wdrożeniowych. W przypadku ograniczeń w dostępności niezbędnych zasobów zakładany harmonogram prac może ulec wydłużeniu.

Tabela 77. Proponowane działania w zakresie zapewnienia zgodności świadczenia usług hurtowych z zasadą EoI oraz przewidywany termin ich realizacji

Usługi	Zadania	Termin realizacji
WLR	Wdrożenie EoI dla wszystkich procesów świadczenia WLR - wszystkie nowe zamówienia OA na usługi WLR realizowane zgodnie z zasadą EoI	18 miesięcy od dnia podziału
	Migracja wszystkich istniejących linii WLR do EoI	24 miesiące od dnia podziału
	Pełna zgodność świadczenia WLR z EoI - wszystkie linie abonenckie TP obsługiwane zgodnie z EoI	48 miesięcy od dnia podziału
BSA	Wdrożenie EoI dla wszystkich procesów świadczenia BSA - wszystkie nowe zamówienia OA na usługi BSA realizowane zgodnie z zasadą EoI	18 miesięcy od dnia podziału
	Migracja wszystkich istniejących linii BSA do EoI	24 miesiące od dnia podziału
	Pełna zgodność świadczenia BSA z EoI - migracja wszystkich linii szerokopasmowego dostępu do Internetu (detaicznych) do szerokopasmowego dostępu na bazie BSA	36 miesięcy od dnia podziału
LLU	Wdrożenie EoI dla wszystkich procesów świadczenia LLU - wszystkie nowe zamówienia OA na usługi LLU realizowane zgodnie z zasadą EoI	18 miesięcy od dnia podziału
	Pełna zgodność świadczenia LLU z EoI - migracja wszystkich istniejących linii BSA na platformę EoI	24 miesiące od dnia podziału
Usługi towarzyszące (w tym usługi "backhaul", dostęp do kanalizacji)	Wdrożenie EoI dla wszystkich procesów świadczenia usług towarzyszących - wszystkie nowe zamówienia realizowane zgodnie z zasadą EoI	18 miesięcy od dnia podziału
	Pełna zgodność usług towarzyszących z zasadą EoI	24 miesiące od dnia podziału

Źródło: Opracowanie własne konsorcjum

Na podstawie wyżej wymienionych działań opracowany został następujący harmonogram wdrożenia separacji funkcjonalnej TP:

11 Ocena separacji funkcjonalnej jako optymalnego środka eliminacji barier rynkowych oraz dyskryminacji

Niniejszy rozdział zawiera analizę separacji funkcjonalnej pod kątem optymalności eliminacji barier rynkowych oraz dyskryminacji.

Optymalność separacji funkcjonalnej została zdiagnozowana w oparciu o cztery obszary:

- Zidentyfikowane problemy rozwoju konkurencji na polskim rynku telekomunikacyjnym;
- Możliwość zastosowania separacji funkcjonalnej jako środka eliminacji barier;
- Efektywność zastosowania separacji funkcjonalnej do eliminacji barier, w tym jej skuteczność, koszty i korzyści oraz potencjalne obszary ryzyk związane z jej wprowadzeniem;
- Ocena separacji funkcjonalnej jako środka eliminacji problemów wynikających z interakcji między TP a PTK Centertel.

11.1 Zidentyfikowane problemy rozwoju konkurencji na polskim rynku telekomunikacyjnym

Analiza stanu rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego (przedstawiona w rozdziale 4.2) wykazała, że **brak jest skutecznej konkurencji z uwagi na silną pozycję TP zarówno na rynku usług telefonii stacjonarnej, jak i rynku transmisji danych.**

Wnioski z oceny skuteczności dotychczasowych działań regulacyjnych Prezesa UKE (przedstawione w rozdziale 4.2) wskazują, że **pomimo zastosowanych środków regulacyjnych brak jest perspektyw dalszego rozwoju konkurencji na polskim rynku telekomunikacyjnym z uwagi na występujące trwale bariery**, do których zaliczone zostały następujące problemy:

- Postawa antykonkurencyjna TP (wynikająca z pionowej integracji TP wywołującej konflikt interesów) stanowiąca źródło działań obstrukcyjnych TP oraz przepływu informacji w Grupie TP skutkujące utrudnieniem bądź uniemożliwieniem OA konkurowania z ofertą detaliczną TP i PTK Centertel;
- Bariera związana ze słabością systemu prawnego, gdzie głównym narzędziem regulacji rynku są decyzje administracyjne, które z jednej strony mają regulować rynek, a z drugiej ich wydanie obwarowane jest szeregiem ograniczeń wynikających z systemu prawnego, w którym wydawanie decyzji administracyjnych służy zupełnie innym funkcjom i celom;
- Niska jakość infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce (stanowiąca nie tyle barierę rozwoju konkurencji, co barierę rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce).

Wnioski z analizy zasadności separacji funkcjonalnej (przedstawione w rozdziale 4.2.10) pozwalają na stwierdzenie, że **za pomocą separacji funkcjonalnej nie jest możliwe zlikwidowanie wszystkich trwałych barier rynkowych**. Poszczególne elementy separacji są w stanie wyeliminować postawę antykonkurencyjną TP, ograniczyć wykorzystywanie przepływu informacji w Grupie TP (co w konsekwencji prowadzi do ograniczenia niemożności konkurowania OA z TP i PTK Centertel na rynku detalicznym), a także mogą ograniczyć skutki występowania bariery w postaci słabości polskiego systemu prawnego poprzez zmianę postawy TP, która nie będzie nakierowana na wykorzystywanie luk i słabości systemu prawnego, ale będzie w dobrej wierze dążyć do zawierania umów cywilnoprawnych. Separacja nie jest natomiast w stanie wyeliminować, czy ograniczyć bariery w postaci niskiej jakości infrastruktury.

Ponadto na polskim rynku występuje **bariera w postaci relacji stawek za usługi hurtowe, która nie stwarza dla OA warunków motywujących do inwestowania w usługę LLU (zgodnie z teorią drabiny inwestycyjnej)**. Bariera ta została uznana przez konsorcjum za barierę o charakterze przejściowym. Przejściowy charakter tej bariery wskazuje na możliwość jej eliminacji za pomocą istniejących narzędzi regulacyjnych.

W związku z powyższym należy uznać za korzystne zastosowanie dwóch środków regulacyjnych:

- Separacji funkcjonalnej TP, którą należy uznać za właściwy środek w celu eliminacji postawy antykonkurencyjnej TP;
- Zmiany relacji stawek za usługi hurtowe, które stanowią ekonomiczny warunek rozwoju konkurencji na bazie infrastruktury.

11.2 Ocena separacji funkcjonalnej pod kątem możliwości jej zastosowania

Możliwość zastosowania separacji funkcjonalnej jako środka regulacyjnego rozpatrywana jest w dwóch obszarach:

- Na gruncie prawa unijnego – co wiąże się z koniecznością przeanalizowania, czy separacja funkcjonalna w warunkach polskich spełnia kryteria stosowania tego narzędzia regulacyjnego zarówno na tle obecnie obowiązujących Telekomunikacyjnych Ram Regulacyjnych z 2002 r., jak i w świetle proponowanej Dyrektywy Nowelizującej; oraz
- Na gruncie prawa polskiego – co wiąże się z koniecznością przeanalizowania, czy wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP opiera się na jednoznacznej podstawie prawnej pozwalającej na zastosowanie separacji funkcjonalnej jako środka regulacyjnego.

Ocena możliwości zastosowania separacji funkcjonalnej na gruncie prawa UE

Uzyskanie zgody Komisji Europejskiej na zastosowanie separacji funkcjonalnej wobec TP w obecnym stanie prawnym, wyłącznie na podstawie obecnego brzmienia akapitu drugiego art. 8 ust. 3 Dyrektywy o dostępie, jest możliwe. Zgoda Komisji byłaby jednak rozstrzygnięciem precedensowym, dotychczas bowiem tego rodzaju rozstrzygnięcia nie były wydawane w

oparciu o tę podstawę prawną. Pewność co do prawnej dopuszczalności zastosowania separacji funkcjonalnej na gruncie przepisów wspólnotowych pojawi się po wejściu w życie Dyrektywy Nowelizującej – podstawą prawną będzie wówczas art. 13a Dyrektywy o dostępie. Pamiętać przy tym należy, że bez zgody Komisji Europejskiej obowiązek SF nie będzie mógł być nałożony.

W związku z powyższym regulator wnioskujący o zgodę KE na nałożenie na OZ obowiązku separacji funkcjonalnej powinien wykazać, że spełnione są kryteria:

1 Na gruncie dyrektywy o dostępie:

- Kryterium braku skuteczności (w przeszłości i potencjalnie w przyszłości) dotychczas stosowanych środków regulacyjnych w zapewnieniu skutecznej konkurencji; oraz
- Wykazać, iż środkiem właściwym na zidentyfikowane problemy jest właśnie separacja funkcjonalna (adekwatność środka) a jej zastosowanie jest uzasadnione i proporcjonalne w stosunku do tychże problemów.

2 Na gruncie Dyrektywy Nowelizującej:

- Kryterium ważnych i utrzymujących się problemów w rozwoju konkurencji na kilku rynkach, skutkujące małymi szansami lub ich brakiem na konkurencję w dziedzinie infrastruktury w rozsądnym terminie; oraz
- Kryterium braku skuteczności (w przeszłości i potencjalnie w przyszłości) dotychczas stosowanych środków regulacyjnych w zapewnieniu skutecznej konkurencji.

Poza wskazaniem warunków rynkowych stanowiących przesłanki o występowaniu „wyjątkowych okoliczności” proponowana Dyrektywa Nowelizująca dotyczy również warunków ograniczających stosowanie separacji funkcjonalnej jako środka regulacyjnego. Zgodnie z proponowanym nowym art. 13(a) do Dyrektywy o dostępie wprowadzenie separacji funkcjonalnej nie powinno mieć negatywnego wpływu na inwestycje i interes konsumenta.

Z oceny wpływu separacji funkcjonalnej na proces inwestycyjny w Polsce (patrz rozdział 4.4) wynika, że wprowadzenie tego środka regulacyjnego nie wpłynie negatywnie na inwestycje – poprzez wspieranie rozwoju konkurencji może nawet wpłynąć pozytywnie na inwestycje – zarówno OA, jak i TP. Jedynym zagrożeniem związanym z wprowadzeniem separacji funkcjonalnej jest możliwość opóźnienia decyzji TP o inwestycjach w obszarze NGA, co wynika m.in. z niepewności warunków funkcjonowania TP po podziale funkcjonalnym.

Analizując wpływ separacji funkcjonalnej na interes użytkownika końcowego (patrz rozdział 4.5) można sformułować wnioski, że po wprowadzeniu separacji funkcjonalnej można oczekiwać pozytywnego wpływu na konsumenta w następujących obszarach:

- Zwiększenie różnorodności ofert detalicznych, w tym głównie zwiększenie liczby ofert wiązanych;
- Spadek cen detalicznych dzięki wzrostowi konkurencji.

Zagrożeniem dla konsumenta może być natomiast ryzyko okresowego pogorszenia jakości usług detalicznych (głównie w obszarze obsługi klienta – np. czas naprawy usterek), co wynika z wysokiego poziomu skomplikowania wdrożenia separacji funkcjonalnej przez OZ. Ryzyko to uznane jest jednak za przejściowe.

Podsumowując, należy stwierdzić, że na polskim rynku brak jest skutecznej konkurencji z uwagi na występowanie trwałych barier jej rozwoju, których dotychczasowe środki regulacyjne nie wyeliminowały. Separacja funkcjonalna TP nie miałaby negatywnego wpływu ani na inwestycje w sieci telekomunikacyjne w Polsce, ani na interes użytkownika końcowego, choć występują pewne obszary ryzyka związane z wprowadzeniem tego środka regulacyjnego. Uwzględniając kryteria stanowiące przesłanki KE do wprowadzenia separacji funkcjonalnej stwierdzamy, że nakładając obowiązek SF, Prezes UKE winien także podjąć kroki celem eliminacji bariery w postaci niewłaściwych relacji opłat za usługi hurtowe, a notyfikując środek w postaci separacji funkcjonalnej powinien wykazać, iż jest on środkiem adekwatnym w stosunku do istniejącego problemu (to kryterium jest spełnione w stosunku do bariery w postaci antykonkurencyjnej postawy TP), a także uzasadnionym oraz proporcjonalnym.

Ocena możliwości zastosowania separacji funkcjonalnej na gruncie prawa polskiego

Analiza możliwości prawnych wprowadzenia separacji funkcjonalnej w oparciu o istniejące przepisy polskiego prawa (patrz rozdział 5) wskazuje, że istnieje szereg wątpliwości w stosunku do obecnej podstawy prawnej, którą można byłoby wykorzystać w celu nałożenia na TP obowiązku separacji funkcjonalnej. Art. 44 Pt, będący transpozycją art. 8(3) Dyrektywy o dostępie nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że separacja funkcjonalna jest dopuszczalnym narzędziem regulacyjnym. Najwięcej wątpliwości budzi możliwość wprowadzenia poszczególnych kluczowych elementów separacji funkcjonalnej w drodze obowiązku regulacyjnego, jak również możliwość ich wyegzekwowania przez Prezesa UKE. Należy podkreślić, iż wątpliwości te zostaną rozstrzygnięte dopiero po wprowadzeniu proponowanej Dyrektywy Nowelizującej (w zakresie art. 13a) oraz jej transpozycji do prawa polskiego.

Wnioski dotyczące możliwości zastosowania separacji funkcjonalnej

Istnieje możliwość prawna zastosowania środka regulacyjnego w postaci separacji funkcjonalnej OZ, jednakże:

- wymaga on zgody Komisji Europejskiej uzależnionej od stwierdzenia, środek ten jest adekwatny, uzasadniony oraz proporcjonalny, a dotychczas stosowane środki nie wyeliminowały i nie stwarzają perspektyw wyeliminowania stwierdzonej bariery w postaci antykonkurencyjnej postawy TP;
- niepewny jest wynik oceny tego środka przez organy sądowe w Polsce z uwagi na niejednoznaczne podstawy prawne.

11.3 Ocena separacji funkcjonalnej pod kątem efektywności jej zastosowania

Efektywność separacji funkcjonalnej oceniona została w oparciu o wnioski dotyczące dwóch obszarów:

- Skuteczność separacji funkcjonalnej w eliminowaniu zidentyfikowanych barier w rozwoju konkurencji na polskim rynku telekomunikacyjnym; oraz
- Porównanie kosztów i korzyści z wprowadzenia tego środka regulacyjnego.

Ocena skuteczności separacji funkcjonalnej w eliminowaniu barier rynkowych

Na podstawie doświadczeń innych krajów, gdzie separacja funkcjonalna jest wprowadzana, można uznać ją za skuteczny środek w eliminacji postawy antykonkurencyjnej OZ. Jak zidentyfikowali regulatorzy w analizowanych krajach (patrz rozdział 3.7) **poszczególne elementy separacji funkcjonalnej są w stanie przeciwdziałać praktykom dyskryminacyjnym OZ i tym samym wyeliminować problemy związane z pionową integracją OZ i wynikającym z tego konfliktem interesów.**

Jak pokazują doświadczenia innych krajów wdrażających separację funkcjonalną, **skuteczność tego rozwiązania w eliminacji barier rynkowych była możliwa dzięki wystąpieniu dodatkowych czynników sukcesu**, do których zaliczyć należy przede wszystkim:

- Likwidację pozostałych barier w rozwoju konkurencji, poza antykonkurencyjną postawą OZ – np. obniżenie stawek za usługi hurtowe (przypadek Wielkiej Brytanii);
- Aktywną rolę OZ w planowaniu separacji funkcjonalnej – co pozwala na opracowanie efektywnych mechanizmów wdrażania tego środka regulacyjnego oraz dopasowanie jego poszczególnych elementów do specyfiki danego OZ; oraz
- Motywację po stronie OZ do wprowadzania separacji funkcjonalnej – wynikającą z np. zapowiedzi regulatora odnośnie zniesienia regulacji rynku detalicznego w przypadku stwierdzenia, że po wprowadzeniu separacji funkcjonalnej OZ nastąpił oczekiwany rozwój konkurencji (przypadek Wielkiej Brytanii) lub groźby nałożenia wysokich kar pieniężnych za nie wdrażanie (lub nieterminowe wdrażanie) przez OZ separacji funkcjonalnej (przypadek Nowej Zelandii).

Jak zostało wskazane we wnioskach w rozdziale 4.7, brak dodatkowych czynników sukcesu wprowadzenia separacji funkcjonalnej może jednak spowodować, że ten środek regulacyjny nie przyniesie oczekiwanych rezultatów w postaci zakładanego rozwoju konkurencji.

Porównanie kosztów i korzyści separacji funkcjonalnej

Oprócz analizy skuteczności separacji funkcjonalnej w eliminacji zidentyfikowanych barier rynkowych w ocenie efektywności tego narzędzia regulacyjnego uwzględniono również aspekty ekonomiczne związane z jego wprowadzeniem. W tym celu dokonano oszacowania

mierzalnych kosztów i korzyści wynikających z wdrożenia separacji funkcjonalnej w okresie 5 lat (patrz rozdział 6.4.1).

Należy również zauważyć, że w przypadku przyjęcia dłuższego okresu analizy – przy braku istotnych czynników zaburzających – nie jest wykluczone, że mieralne korzyści będą w kolejnych latach przewyższać koszty. W związku z tym oszacowania w niniejszej analizie ograniczają się do okresu pięciu lat, gdyż z punktu widzenia potencjalnych zmian w sektorze telekomunikacyjnym, jak również możliwości wystąpienia zagrożeń trudno jest przygotowywać wyliczenia na okres dłuższy.

Jak wynika z analizy w rozdz. 6.6, dodatkowy pozytywny wpływ na wartość korzyści może mieć wzrost potrzeb konsumentów w zakresie korzystania z usług szerokopasmowego dostępu do Internetu i/lub wzrost dochodów konsumentów.

Ponadto, należy stwierdzić, że istotnym czynnikiem o pozytywnym wpływie na bilans kosztów i korzyści będzie ewentualne ograniczenie kosztów wdrożenia separacji funkcjonalnej.

Następujące czynniki mogą natomiast mieć negatywny wpływ na pięcioletni bilans kosztów i korzyści:

- Niewystarczające możliwości (np. brak zasobów, budżetu, narzędzi) po stronie UKE do skutecznej egzekucji obowiązku separacji funkcjonalnej TP mogą skutkować wydłużeniem procesu wdrażania separacji. To z kolei spowoduje, że postawa antykonkurencyjna TP zostanie wyeliminowana z opóźnieniem. W efekcie obniżą się i/lub opóźnią potencjalne korzyści z wprowadzenia separacji.
- Brak motywacji po stronie TP oraz obstrukcja TP wobec wprowadzania separacji może skutkować w podobny sposób jak w przypadku opisanym powyżej. Z oszacowania konsorcjum wynika, że przedłużenie wprowadzania separacji i w efekcie opóźnienie osiągnięcia korzyści przez konsumentów o 1 rok może skutkować zmniejszeniem tych korzyści o około 200 mln zł (dla 5 letniego okresu analizy).
- Brak środków finansowych ze strony OA na inwestycje w LLU może skutkować ograniczeniem rozwoju LLU – w tej sytuacji OA będą ograniczać uwalnianie pętli lokalnych tylko do takiej liczby węzłów, na które będą dysponować środkami finansowymi na inwestycje konieczne do uruchomienia węzłów. W efekcie rozwój LLU będzie ograniczony – wg oszacowań konsorcjum, jeśli OA będą w stanie sfinansować uwolnienie 500 tys. linii (a nie 754 tys. linii, czyli pełnego oszacowanego potencjału), nie będzie możliwe osiągnięcie przez OA efektu skali w węzle i w rezultacie osiągnięcie marży pozwalającej na obniżkę cen detalicznych. W rezultacie korzyści konsumenta obniżą się od 200 mln zł do 400 mln zł w zależności od strategii konkurowania innych uczestników rynku.

W wyniku wprowadzenia separacji można oczekiwać również innych efektów niż wskazane oszacowane koszty i korzyści. Te dodatkowe efekty należy uważać za niemierzalne, co oznacza, że nie ma obecnie wystarczających podstaw do skwantyfikowania ich skutków oraz wskazania liczbowego prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Wśród korzyści niemierzalnych należy wskazać następujące zjawiska:

- W ramach korzyści niemierzalnych dla użytkowników końcowych (szerzej omówionych w rozdziale 6.7.1.1):
 - zwiększenie dostępności i popularności ofert wiązanych;
 - wzrost poziomu satysfakcji użytkowników końcowych z usług telekomunikacyjnych;
 - wzrost świadomości użytkowników końcowych w zakresie dostępnych ofert na rynku.
- W ramach korzyści niemierzalnych dla OA (szerzej omówionych w rozdziale 6.7.1.2):
 - zapewnienie stabilności warunków funkcjonowania OA;
 - zagwarantowanie wszystkim OA równego dostępu do nowej infrastruktury telekomunikacyjnej TP, powstałej w wyniku rozwoju technologii NGN/NGA;
 - zapewnienie rozwoju skutecznej i trwałej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w długim okresie poprzez eliminację barier;
 - możliwość skoncentrowania przyszłych regulacji na obszarach, gdzie konkurencja jest ograniczona ze względu na występowanie niezbędnej i trudnej do powielenia infrastruktury oraz stopniowego łagodzenia obowiązków regulacyjnych na rynkach detalicznych;
 - zapewnienie większej pewności regulacyjnej oraz znaczne zmniejszenie liczby sporów pomiędzy operatorami.

Wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP może również skutkować pojawieniem się niemierzalnych efektów negatywnych (szerzej omówionych w rozdziale 6.7.2), do których zaliczyć należy:

- Opóźnienia w rozwoju technologii NGN/NGA – w wyniku zaangażowania zasobów ludzkich oraz środków finansowych TP na potrzeby wdrażania obowiązku separacji funkcjonalnej, jak również obniżenia się motywacji TP do inwestowania ze względu na brak możliwości osiągnięcia wymaganego przez TP zwrotu z inwestycji;
- Trudności organizacyjne i proceduralne w rozbudowie infrastruktury telekomunikacyjnej TP – w wyniku podziału elementów sieci dostępowej i transmisyjnej między JW i TP;
- Obniżenie zaufania użytkowników końcowych do ofert detalicznych – w wyniku czasowego pogorszenia się jakości świadczenia usług hurtowych przez TP w krótkim okresie w rezultacie wprowadzania nowych procesów, procedur i zmian w systemach IT.

Wnioski

Poszczególne elementy separacji funkcjonalnej są w stanie przeciwdziałać praktykom dyskryminacyjnym OZ i tym samym wyeliminować problemy związane z pionową integracją OZ i wynikającym z tego konfliktem interesów, a także ograniczyć postawę TP

do wykorzystywania słabości systemu prawnego. Zwiększenie skuteczności tego rozwiązania jako środka stymulującego rozwój konkurencji jest możliwe dzięki wystąpieniu dodatkowych czynników takich jak:

- Likwidacja pozostałych barier w rozwoju konkurencji;
- Aktywna rola OZ w planowaniu separacji funkcjonalnej;
- Motywacja po stronie OZ do wprowadzenia separacji funkcjonalnej.

Ocena efektywności ekonomicznej wskazuje, że koszty i korzyści wynikające z wprowadzenia SF w analizowanym okresie kształtują się na zbliżonym poziomie. Stąd też przy podejmowaniu decyzji o separacji funkcjonalnej, istotnym czynnikiem jest uwzględnienie niemierzalnych czynników wpływających na potencjalne koszty i korzyści (opisanych w rozdz. 6.7).

11.4 **Ocena problemów wynikających z interakcji między TP a PTK Centertel**

Wśród opinii ankietowanych OA na temat problemów, jakich doświadczają korzystając z usług hurtowych TP, wymieniane były również utrudnienia w konkuroowaniu ze sprzedażą detaliczną podmiotów z Grupy TP (patrz rozdział 4.2.8). Zastrzeżenia OA dotyczyły przede wszystkim poniższych czterech obszarów:

- Przepływ informacji między pracownikami sprzedaży hurtowej TP a PTK Centertel – w zakresie m.in. informacji o klientach zainteresowanych ofertą OA (dzięki czemu, zdaniem OA, PTK Centertel ma możliwość podjęcia działań typu „winback” wobec tych klientów);
- Przepływ informacji między pracownikami sprzedaży detalicznej TP a PTK Centertel – w zakresie m.in. informacji o terminie wygaśnięcia umów klientów detalicznych TP (dzięki czemu, zdaniem OA, PTK Centertel ma możliwość pozyskania klienta w najbardziej optymalnym momencie – dostępu do tych informacji nie posiadają OA);
- Przenoszenie części kosztów PTK Centertel w zakresie kupna BSA na stronę TP - zdaniem OA część kosztów związanych ze świadczeniem usługi BSA przez TP na rzecz PTK Centertel jest alokowanych po stronie TP, a nie PTK Centertel (odwrotnie niż w przypadku usługi BSA dla OA), dzięki czemu PTK Centertel jest w stanie zaoferować klientom detalicznym usługę szerokopasmowego dostępu do Internetu po cenie niższej niż pozostali OA;
- Przenoszenie części kosztów PTK Centertel w zakresie m.in. kosztów sprzedaży na stronę TP – zdaniem OA, część kosztów związanych ze świadczeniem usług detalicznych przez PTK Centertel może być alokowanych po stronie TP, co wynika np. ze wspólnego korzystania z punktów sprzedaży, z realizowania procesu sprzedaży detalicznej przez tych samych pracowników.

11.4.1 Ocena separacji funkcjonalnej jako środka eliminacji problemów wynikających z interakcji między TP a PTK Centertel

Biorąc pod uwagę kluczowe elementy separacji funkcjonalnej (opisane szczegółowo w rozdziale 4.3.2), można stwierdzić, że nie wszystkie z wymienionych obszarów ewentualnej przewagi PTK Centertel nad OA z uwagi na pionową integrację Grupy TP są możliwe do wyeliminowania dzięki separacji funkcjonalnej. Poniżej opisano, w jaki sposób możliwa jest eliminacja dwóch ze wskazanych obszarów:

- Eliminacja przepływu informacji między pracownikami sprzedaży hurtowej TP a PTK Centertel – dzięki wprowadzeniu zasady EoI (zgodnie z którą JW ma w taki sam sposób – w tym przy zapewnieniu takiego samego dostępu do informacji – świadczyć usługi hurtowe na rzecz wszystkich odbiorców) oraz mechanizmów i procedur składających się na tzw. „chińskie mury” możliwe jest osiągnięcie stanu, w którym PTK Centertel będzie miał taki sam dostęp do informacji przekazywanych przez JW co OA;
- Eliminacja ewentualnego alokowania części kosztów PTK Centertel w zakresie kupna BSA po stronie TP – dzięki wprowadzeniu zasady EoI (zgodnie z którą JW ma taki sam sposób, tj. m.in. przy wykorzystaniu tych samych procesów i procedur, w oparciu o te same systemy IT, na takich samych warunkach jakościowych i cenowych, świadczyć usługi hurtowe dla wszystkich odbiorców) oraz nałożenia na JW obowiązku publikowania odrębnych sprawozdań finansowych możliwe będzie zapewnienie po pierwsze takiego samego przebiegu procesu realizacji usługi BSA (i innych usług hurtowych objętych zasadą EoI), a po drugie – odzwierciedlenie tego procesu w ewidencji rachunkowej.

Na pozostałe dwa obszary potencjalnej przewagi PTK Centertel wynikającej z pionowej integracji TP, tj. przepływ informacji między pracownikami sprzedaży detalicznej TP a PTK Centertel oraz alokowania części kosztów PTK Centertel związanych ze świadczeniem przez PTK Centertel usług detalicznych po stronie sprzedaży detalicznej TP, separacja funkcjonalna nie ma wpływu. Wynika to z faktu, iż elementy separacji funkcjonalnej przewidują wprowadzenie poszczególnych mechanizmów jedynie wewnątrz bądź wokół JW. Separacja funkcjonalna nie przewiduje bowiem np. budowania „chińskich murów” wokół jednostki odpowiedzialnej za sprzedaż detaliczną.

W związku z powyższym do eliminacji pozostałych dwóch zjawisk utrudniających OA konkurowania z PTK Centertel wykorzystane musiałyby być inne narzędzia regulacyjne niż separacja funkcjonalna.

11.4.2 Inne niż separacja funkcjonalna środki prawne eliminacji problemów wynikających z interakcji między TP a PTK Centertel

11.4.2.1 Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów

Działanie TP w ramach grupy kapitałowej może być potraktowane jako nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym polegające na narzucaniu nieuczciwych cen, tj. cen rażąco niskich (art. 9 ust. 2 pkt 1 UOKiK). Wskazuje się kilka cech charakteryzujących stosowanie cen rażąco niskich (cen drapieżnych), o których mowa w tym przepisie. Są to: zagrożenie dla konkurencji takich cen, poświęcenie zysku przez przedsiębiorcę stosującego takie ceny, brak

innego uzasadnienia niż dążenie do ograniczenia konkurencji na rynku, możliwość odzyskania poświęconych zysków. Wydaje się, że w przypadku opisanego powyżej stanu faktycznego warunki te są spełnione.

11.4.2.2 *Prawo Wspólnot Europejskich*

Art. 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi, iż wszelkie nadużywanie pozycji dominującej przez jedno lub więcej przedsiębiorstw na Wspólnym Rynku lub jego znaczącej części jest zakazane jako niezgodne ze wspólnym rynkiem, jeżeli może wpływać na handel pomiędzy Państwami.

Oferowanie usługi Orange Freedom po cenach niższych niż ponoszone z tego tytułu może zostać zakwalifikowane jako nadużycie pozycji dominującej. Rynek właściwy dotknięty przez praktykę grupy kapitałowej TP obejmują całe terytorium RP, które stanowi „znaczącą część” Wspólnego Rynku³³². Wreszcie może ono wpływać na handel pomiędzy Państwami. Nadużywając pozycji dominującej, która obejmuje swym zasięgiem terytorium jednego z państw członkowskich UE, TP wpływa na strukturę rynku polskiego poprzez hamowanie rozwoju konkurentów, a tym samym zagraża ich istnieniu. Takie działanie – zdaniem Komisji³³³ – jest w stanie wpływać na handel pomiędzy Państwami, zwłaszcza, iż w niniejszej sprawie zarówno Tele2, jak i TP należą do dużych koncernów telekomunikacyjnych działających w całej EU. Ponadto, konkurentom z innych Państw trudniej jest wejść na rynek³³⁴ i świadczyć na nim usługi telekomunikacyjne, jeżeli jest on zniekształcony na skutek nadużywania pozycji dominującej przez TP³³⁵. W sprawie Hoffmann – La Roche działanie dominanta uznane zostało za naruszające handel pomiędzy Państwami.

11.4.2.3 *Ochrona danych osobowych*

Informacje wymieniane między pracownikami sprzedaży detalicznej TP a PTK Centertel, m.in. o terminie wygaśnięcia umów klientów detalicznych TP oraz o klientach zainteresowanych ofertą OA, stanowią w przeważającej mierze dane osobowe, dodatkowo objęte tajemnicą telekomunikacyjną. Przekazywanie takich danych pomiędzy dwoma podmiotami wymaga podstawy prawnej. Podstawą taką może być np. zgoda zainteresowanych użytkowników, przy czym nawet w przypadku posiadania takiej zgody jest ona tylko jednym z wielu elementów legalności przekazywania danych i przetwarzania ich przez inny podmiot. Działania TP a PTK Centertel mogą zatem podlegać kontroli pod tym kątem.

³³² Podobnie jak np. terytorium Niemiec, tak: decyzja Komisji WE z 21 maja 2003 przeciwko Deutsche Telecom AG.

³³³ Commission Notice on the effect on trade (2004/C 101/07), pkt 93 i n.

³³⁴ Por. decyzję Komisji z 16 lipca 2003 r. przeciwko Wanadoo Interactive; dostępna na: <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/cases/decisions/38233/en.pdf>

³³⁵ Por. Commission Notice on the application of the competition rule to access agreement in telecommunications sektor (1998/C 265/2); pkt 144 i n.

11.5 Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że:

- Na polskim rynku brak jest skutecznej konkurencji z uwagi na występowanie trwałych barier jej rozwoju, których dotychczasowe środki regulacyjne nie wyeliminowały;
- SF jest w stanie wyeliminować barierę w postaci postawy antykonkurencyjnej TP, a także ograniczyć skutki bariery w postaci słabości systemu prawnego, ale nie ma wpływu na barierę w postaci niskiej jakości infrastruktury;
- Separacja funkcjonalna TP nie będzie miała negatywnego wpływu na inwestycje w sieci telekomunikacyjne w Polsce;
- Separacja funkcjonalna TP nie będzie miała negatywnego wpływu na interes użytkownika końcowego;
- Możliwość prawna zastosowania środka regulacyjnego w postaci separacji funkcjonalnej OZ wiąże się z niepewnością wynikającą z następujących okoliczności:
 - wymaga on zgody Komisji Europejskiej uzależnionej od stwierdzenia, iż środek ten jest adekwatny, uzasadniony oraz proporcjonalny, a dotychczas stosowane środki nie wyeliminowały i nie stwarzają perspektyw wyeliminowania stwierdzonej bariery w postaci antykonkurencyjnej postawy TP;
 - niepewny jest wynik oceny tego środka przez organy sądowe w Polsce z uwagi na niejednoznaczne podstawy prawne.
- SF nie będzie w stanie zlikwidować wszystkich zidentyfikowanych barier rynkowych, w tym niewłaściwych relacji opłat za usługi hurtowe. W celu ich eliminacji konieczne byłoby podjęcie dodatkowych działań regulacyjnych;
- Ocena efektywności ekonomicznej wskazuje, że koszty i korzyści wynikające z wprowadzenia SF w analizowanym okresie kształtują się na zbliżonym poziomie. Stąd też przy podejmowaniu decyzji o separacji funkcjonalnej, istotnym czynnikiem jest uwzględnienie niemierzalnych czynników wpływających na potencjalne koszty i korzyści;
- SF nie ma wpływu na likwidację dwóch z czterech potencjalnych obszarów przewagi PTK Centertel, wynikającej z pionowej integracji w Grupie TP, tj. przepływu informacji między pracownikami sprzedaży detalicznej TP, a PTK Centertel oraz alokowania części kosztów PTK Centertel związanych ze świadczeniem przez PTK Centertel usług detalicznych po stronie sprzedaży detalicznej TP.

W związku z powyższym należy uznać separację funkcjonalną za właściwy środek regulacyjny w celu eliminacji postawy antykonkurencyjnej TP oraz ograniczenia skutków bariery w postaci wykorzystywania przez TP słabości systemu prawnego, natomiast nie można uznać tego środka jako właściwego narzędzia do eliminacji zidentyfikowanych pozostałych trwałych barier rozwoju rynku.

Załącznik 1 – Ankieta dla operatorów alternatywnych

Niniejsza ankieta, przygotowana przez KPMG Advisory Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. k. jako element realizacji projektu „Wykonanie analizy funkcjonalnej separacji Telekomunikacji Polskiej S.A.” wykonywanego na zlecenie Urzędu Komunikacji Elektronicznej, ma na celu zdiagnozowanie barier w rozwoju konkurencji między dostawcami detalicznych usług telekomunikacyjnych oraz weryfikację skuteczności podjętych działań regulacyjnych. Wnioski z przeprowadzonej ankiety, obok wyników innych analiz, mogą posłużyć jako argumenty w ocenie zasadności wprowadzenia separacji funkcjonalnej Telekomunikacji Polskiej S.A. (TP S.A.).

Ankieta składa się z czterech modułów pytań – w pierwszej części pytania dotyczą potencjalnych barier rozwoju konkretnych usług hurtowych oraz ewentualnego związku tych barier ze skłonnością operatorów do inwestycji. W drugiej części ankieta obejmuje pytania odnośnie ewentualnych innych praktyk antykonkurencyjnych ze strony TP S.A. Podsumowanie tej części ankiety zawiera pytanie o Państwa pogląd na temat możliwości eliminacji potencjalnych barier i praktyk dyskryminacyjnych TP S.A. przez wprowadzenie separacji funkcjonalnej TP S.A. Część trzecia dotyczy zagadnień związanych z oceną skuteczności podjętych działań regulacyjnych w odniesieniu do wybranych usług hurtowych.

Pytania o doświadczenia w korzystaniu z usług hurtowych TP S.A.

Prosimy o odpowiedzi na poniższe pytania w odniesieniu do usług świadczonych przez TP S.A. (dla każdej z usług odrębnie) w zakresie:

- WLR,
 - Łączenia sieci (interkonektu),
 - BSA,
 - Dzierżawy łączy,
 - LLU,
 - Dostępu do infrastruktury (w tym kanalizacji, światłowodów, „dark fiber”),
 - Wymiana ruchu internetowego (IP Peering, IP tranzyt)
- Czy napotyka Państwo problemy przy świadczeniu przez TP S.A. danej usługi hurtowej? Jeśli tak, prosimy o podanie przykładów i wskazanie tych, które leżą po stronie TP S.A. oraz tych, które są niezależne od TP S.A.
 - Czy zidentyfikowane problemy ograniczają Państwa inwestycje związane ze świadczeniem usług na bazie odpowiadającej usługi hurtowej? Jeśli tak, to w jaki sposób?

- Czy w Państwa opinii zidentyfikowane problemy ograniczają ogólny rozwój danej usługi hurtowej (tj. przyrost liczby łączy abonenckich, na których świadczona jest usługa hurtowego dostępu do sieci)? Jeśli tak, to w jaki sposób?
- Jakie czynniki musiałyby ulec zmianie, aby zainwestowali Państwo w świadczenie usług na bazie danej usługi hurtowej? Prosimy o podanie czynników i wskazanie najważniejszych z nich. (*pytanie do operatorów, którzy w chwili obecnej nie korzystają z danej usługi hurtowej*)
- W odniesieniu do jakich zasobów sieciowych istnieje potrzeba zapewnienia dostępu na równych zasadach na potrzeby korzystania przez Państwa z danej usługi hurtowej?

Pytania dotyczące potencjalnych praktyk dyskryminacyjnych ogółem:

- Jakich innych (dotąd niewymienionych) praktyk dyskryminacyjnych doświadczyli Państwo ze strony TP S.A.?
- Które z wymienionych praktyk nie zostały do tej pory wyeliminowane?
- Czy TP S.A. podejmowała działania mające na celu eliminację zgłaszanych praktyk dyskryminacyjnych? Jeśli tak, prosimy o podanie przykładów takich działań.
- Czy TP S.A. podejmowała współpracę z Państwem lub innymi operatorami w celu wyeliminowania problemów w świadczeniu usług/produktów hurtowych? Jeśli tak, to na czym polegała ta współpraca?
- Czy taka współpraca przyniosła efekty w postaci wyeliminowania zidentyfikowanych problemów? Jeśli tak to, w jaki sposób wyeliminowano te problemy? Jeśli nie to, dlaczego nie udało się ich wyeliminować?
- Czy produkty i usługi hurtowe świadczone są przez TP S.A. w taki sposób, że utrudniają bądź uniemożliwiają Państwu oferowanie konsumentom usług detalicznych na takich samych warunkach jak TP S.A.? Jeśli tak, to prosimy o podanie tych różnic i ich powodów.
- Czy doświadczyli Państwo negatywnych skutków posiadania przez pionierów detalicznych TP S.A. informacji o ich klientach, planach co do rozwoju usług etc. Jeśli tak, to prosimy o wskazanie tych skutków.
- Czy w Państwa opinii separacja funkcjonalna TP S.A. jest w stanie wyeliminować zgłoszone praktyki dyskryminacyjne (wszystkie czy tylko niektóre?) i przeciwdziałać pojawieniu się nowych? Prosimy o uzasadnienie odpowiedzi.

Pytania dotyczące skuteczności działań regulacyjnych:

Prosimy o odpowiedzi na poniższe pytania w odniesieniu do konkretnych usług świadczonych przez TP S.A. (dla każdej z usług odrębnie):

- WLR,

- Łączenia sieci (interkonektu),
 - BSA,
 - Dzierżawy łączy,
 - LLU,
 - Dostępu do infrastruktury (w tym kanalizacji, światłowodów, „dark fiber”),
 - Wymiana ruchu internetowego (IP Peering, IP tranzyt).
- Czy istniejąca oferta ramowa w zakresie danej usługi hurtowej odpowiada Państwa potrzebom? Jeśli nie, to prosimy o wskazania zmian niezbędnych do spełnienia Państwa oczekiwań w tym zakresie.
 - Czy zakres danej usług hurtowych jest w Państwa ocenie pełny? Jeśli nie, to prosimy o wskazanie koniecznych uzupełnień.
 - Czy Państwa zdaniem TP S.A. wykonuje w pełni obowiązki wynikające z istniejącej oferty? Jeśli nie, to prosimy o wskazanie obowiązków nie respektowanych przez TP S.A.

Załącznik 2 – Ankieta dla TP

Współpraca TP z operatorami alternatywnymi w zakresie usług hurtowych

- Jakie są główne obszary nieporozumień między TP a operatorami alternatywnymi korzystającymi z usług hurtowych TP? Jakie są ich źródła?
- Wśród głównych problemów, jakie operatorzy alternatywni wskazują w obszarze współpracy z TP znalazły się:
 - Odmowa podpisania umów przez TP na warunkach określonych w ofertach ramowych:
 - Brak możliwości zawarcia umów interkonektowych obejmujących rozliczenia na bazie PSI;
 - Brak możliwości zawarcia umowy na usługę WLR.
 - Brak możliwości korzystania z powierzchni dedykowanej oraz inspekcji technicznej na podstawie umowy z TP.
 - TP przekazuje mniejszy zakres informacji ogólnych niż to wynika z wykazu z oferty ramowej LLU.
 - Wykorzystywanie przez TP luk i nieścisłości w ofertach ramowych i decyzjach Prezesa UKE, jak również interpretowanie ich zapisów na własną korzyść:
 - Przy każdym wniosku operatorów na kolokację TP twierdzi, że w obecnych salach kolokacyjnych brak miejsc i trzeba wybudować nowe sale kolokacyjne.
 - Brak elastyczności w dopuszczaniu szaf o innych parametrach niż określone przez TP w salach kolokacyjnych oraz ograniczenia w zakresie funkcjonalności instalowanego sprzętu.
 - Wymaganie od operatorów alternatywnych budowy 49 punktów styku w celu realizacji zakańczania połączeń ze wszystkich SN w sieci operatora alternatywnego.
 - Wysoki odsetek odrzutów formalnych przy zamówieniach na BSA (25%) z uwagi na, zdaniem operatorów, błahę powody (np. błędny adres, brak czytelnego podpisu).
 - Opóźnienia po stronie TP na różnych etapach świadczenia usług hurtowych:
 - Brak osób decyzyjnych ze strony TP na spotkaniach negocjacyjnych oraz długie terminy oczekiwania na odpowiedzi ze strony TP na wnioski operatorów.
 - Długi czas podpisywania umów przez TP.

- Długotrwałe i skomplikowane procedury zakupowe w TP przedłużające uruchomienie PDU.
- Składane przez operatorów prognozy odnośnie wolumenu przyszłych zamówień nie znajdują odzwierciedlenia w działaniach inwestycyjnych po stronie TP.
- Niska jakość informacji przekazywanych przez TP:
- Opóźnienia w informowaniu operatorów o negatywnej weryfikacji formalnej bądź technicznej zamówień na BSA.
- Błędne zakresy numeracji dla PDU, błędne informacje przekazywane po wywiadzie technicznym, błędy na fakturach za usługi hurtowe.
- Brak informacji na temat pozytywnej weryfikacji formalnej i technicznej złożonych zamówień na BSA, brak informacji o tym, czy na danym łączu można realizować usługę BSA o konkretnych parametrach, przed faktycznym złożeniem zamówienia, brak przejrzystości kosztorysów na rozbudowę sal kolokacyjnych, brak dostępu do informacji o sieci miejscowej.
- Brak przejrzystości procesów realizowanych przez TP – za mało przejrzyste operatorzy uważają następujące procesy:
- Ustalanie kosztorysu na rozbudowę PDU – TP nie przedstawia szczegółowej specyfikacji.
- Kreowanie i wykorzystywanie VP dla danego klienta na DSLAM (TP sztucznie kreuje VP).
- Fakturowanie (brak możliwości przyporządkowania opłaty hurtowej za WLR do danego abonenta).
- Przepływ informacji między pracownikami sprzedaży detalicznej i hurtowej TP:
- Brak możliwości wprowadzenia zlecenia na CPS dla danego klienta bez uzgodnienia z opiekunem tego klienta po stronie TP.
- Podejmowanie przez TP działań typu „winback” wobec abonentów, na których łączach operatorzy alternatywni złożyli zamówienia na WLR, BSA czy LLU.
- Stwarzanie preferencyjnych warunków dla własnej sprzedaży detalicznej TP wobec warunków oferowanych pozostałym operatorom telekomunikacyjnym, co znajduje odzwierciedlenie w odmiennych procesach świadczenia usług na potrzeby sprzedaży detalicznej i hurtowej czy nierówności w dostępie do informacji pracowników sprzedaży detalicznej i operatorów korzystających z usług hurtowych TP.
- Zamówienia operatorów alternatywnych na usługę BSA o konkretnych parametrach na danym łączu zostaje odrzucone przez TP z uwagi na brak możliwości technicznych, po

czym na tym samym łączu TP aktywuje detaliczną usługę dostępu do Internetu o takich samych parametrach.

- Pracownicy sprzedaży detalicznej TP posiadają informacje na temat terminu wygaśnięcia umowy abonenckiej i są w stanie przedstawić abonentowi nową ofertę w odpowiednim terminie.
- Operatorzy nie posiadają rzetelnych informacji o możliwościach technicznych łącza do uruchomienia na nim BSA aż do czasu weryfikacji przez TP złożonego zamówienia na usługę – dostęp do takich informacji z wyprzedzeniem posiada PTK.
- TP realizuje dodatkowe usługi przy świadczeniu BSA dla PTK, dzięki czemu PTK może oferować Orange Freedom po niższej cenie niż pozostali operatorzy.

Prosimy o ustosunkowanie się do wymienionych zagadnień.

- Jakie są źródła tych problemów / z czego one wynikają?
- Jakie działania podejmowała TP w celu ich eliminacji? Jaki był efekt tych działań?
- Rozwój usług hurtowych TP
 - Jaki jest stan obecny rozwoju najważniejszych regulowanych usług hurtowych? Prosimy o komentarz oraz następujące dane na temat:
 - Liczby sprzedanych usług WLR
 - Liczby sprzedanych usług BSA
 - Liczby sprzedanych usług LLU pełnych i współdzielonych
 - Jakie wydatki inwestycyjne poniosła dotąd TP na wdrożenie powyższych usług?
 - Jakie działania TP podjęła lub zamierza podjąć, aby przyspieszyć rozwój usług hurtowych?
 - Jakie są prognozy TP odnośnie rozwoju usług WLR, BSA i LLU? Prosimy o podanie danych (w miarę możliwości wraz z uzasadnieniem).
 - Jakie są według TP prognozy ARPU z usług głosowych oraz ARPU, cen detalicznych, struktur przepływności dla usług dostępu szerokopasmowego do Internetu?
- Bariery rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego
 - Jakie są według TP główne bariery rozwoju rynku telekomunikacyjnego i konkurencji na nim? W czym przejawiają się te bariery?
 - Jakie są źródła tych barier?

- Które z tych barier można określić jako przejściowe (tzn. możliwe do usunięcia dostępnymi środkami regulacyjnymi lub innymi), a które jako trwałe (tzn. niemożliwe do usunięcia dostępnymi narzędziami regulacyjnymi)? Prosimy o podanie uzasadnienia.
- Wpływ ewentualnego podziału funkcjonalnego TP na sytuację na rynku telekomunikacyjnym w Polsce
 - Jaki wpływ na polski rynek telekomunikacyjny będzie miał, w opinii TP, podział funkcjonalny TP (z uwzględnieniem wpływu na: inwestycje TP i operatorów alternatywnych, interes użytkownika końcowego, stopień konkurencyjności rynku)?
 - Potencjalne zmiany, jakie byłyby konieczne po stronie TP w przypadku decyzji o przeprowadzeniu podziału funkcjonalnego TP oraz koszty tych zmian:
 - Jak TP szacuje całkowity koszt wprowadzenia podziału funkcjonalnego TP? Prosimy o uzasadnienie.
 - Jak TP szacuje całkowity koszt zmian w strukturze organizacyjnej TP? Jakie główne elementy składają się na ten koszt? Jakie będą zmiany w zatrudnieniu? Prosimy o uzasadnienie.
 - Jak TP szacuje całkowity koszt zmian w procesach biznesowych TP? Prosimy o uzasadnienie, w tym wskazanie głównych elementów składowych kosztu.
 - Jak TP szacuje całkowity koszt zmian w infrastrukturze sieciowej TP? Prosimy o uzasadnienie, w tym wskazanie głównych elementów składowych kosztu.
 - Jak TP szacuje całkowity koszt zmian w systemach informatycznych TP? Prosimy o uzasadnienie, w tym wskazanie głównych elementów składowych kosztu.
 - Jak TP szacuje całkowity koszt innych zmian (np. rebranding)? Prosimy o uzasadnienie.

Załącznik 3 – Dokument TP zawierający odpowiedzi na pytania ankietowe zadane przez konsorcjum

Dokument „2008 10 08 Pytania KPMG 2.0.doc” zawierający odpowiedzi TP na zadanie pytania znajduje się w osobnym pliku.

Załącznik 4 – Dokument TP – „Równoważność dostępu”

Dokument „2008 10 15 TP SA Rownowaznosc Dostepu.doc” zawierający program TP S.A. mający zapewnić operatorom alternatywnym równy dostęp do usług hurtowych znajduje się w osobnym załączniku do niniejszego raportu.