

David Dornisch

Rozdział 7.

Dynamika konkurencji w polskim sektorze telekomunikacyjnym: regulacja, prywatyzacja i rozwój multi-sieci

7.1. Prezentacja sektora

Telekomunikacja jest coraz częściej postrzegana jako sektor, którego rozwój jest kluczowy dla efektywnego funkcjonowania gospodarki na poziomach lokalnym, narodowym i globalnym. Jest ona instrumentem umożliwiającym szybki i skuteczny przepływ informacji i pomysłów, co w konsekwencji wspiera tworzenie aliansów strategicznych, łączących różnorodne organizacje w ramach wspólnych projektów. Telekomunikacja staje się także istotną siłą ekonomiczną. Stanowi ona obszar ogromnej liczby innowacji technologicznych znajdujących odbicie w tworzeniu coraz nowszych produktów. W większości rozwiniętych i rozwijających się krajów rośnie udział telekomunikacji w tworzeniu produktu krajowego brutto.

Rozwój produktów i usług telekomunikacyjnych staje się także kluczowym elementem reform rynkowych w Polsce. Jak wynika z doświadczeń krajów zachodnich, modernizacja sektorów produkcyjnych, finansowych, usługowych i edukacyjnych zależy w niemałym stopniu od ich sukcesu w inkorporacji nowoczesnych technologii telekomunikacyjnych. Wielu komentatorów przekonywująco argumentuje, że upadek systemów socjalistycznych w Europie Centralnej wynikał w dużej części z ich niezdolności do rozwijania infrastruktury telekomunikacyjnej, która stała się podstawą wzrostu ekonomicznego w latach 80.

W roku 1990 Polska rozpoczęła intensywny projekt inwestycji i modernizacji swojej infrastruktury telekomunikacyjnej. Jak wynika z kilku podstawowych wskaźników znaczące zmiany już nastąpiły. Publiczny system telefoniczny charakteryzuje proces gruntownej odnowy i ekspansji (zob. tabela 1), odzwierciedlonej we wzroście podstawowej sieci stacjonarnej dominującego operatora, Telekomunikacji Polskiej SA (TP SA).

Przyrosty przedstawione w tabeli 1 zostały osiągnięte wskutek intensywnej kampanii inwestycyjnej TP SA (zob. tabela 2).

W latach 1992–97 miał miejsce stały wzrost wielkości nakładów inwestycyjnych TP SA oraz relacji inwestycji do przychodów. Wzrostowi sieci publicznej towarzyszyła również znaczna poprawa jakości usług. Na przykład, czas oczekiwania na instalację nowej linii zmniejszył się ze 167 miesięcy w roku 1989, do 48 miesięcy w 1994 i do 33 miesięcy w 1999 (Kontkiewicz-Chachulska, Kubasik, 1997). TP SA systematycznie modernizuje stary sprzęt i linie oparte na technologiach analogowych, zastępując je cyfrowymi. Instalowane są kable światłowodowe i automatyczne łącza cyfrowe. Równocześnie z rozwojem wielkości i jakości podstawowej publicznej sieci telefonicznej TP SA rozpoczęło działalność wielu nowych operatorów telekomunikacyjnych konkurujących z TP SA, lecz także uzupełniających jej wysiłki inwestycyjne. Powstawanie

Tabela 1. Publiczna sieć TP SA

Rok	Abonenci telefoniczni	Przyrost liczby abonentów	Gęstość telefoniczna
1992	3 938 144	372 850	10,25
1993	4 415 751	477 607	11,47
1994	5 006 094	590 343	12,98
1995	5 728 497	722 403	14,85
1996	6 538 581	810 084	16,94
1997	7 470 000	931 419	19,30
1998	8 300 000	830 000	21,00

Źródło: Bielański (1998a, 22)

Tabela 2. Przychody a inwestycje TP SA (w mln zł)

Rok	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Przychody	1910	2730	3670	5012	6432	8338
Zysk Netto	449	687	664	841	750	970
Inwestycje	715	1210	1435	2146	3150	4254
Stosunek inwestycji do przychodów (w proc.)	37,4	44,3	39,1	42,8	49,0	51,0

Źródło: Bielański (1998a, 23)

Tabela 3. Liczba abonentów na 100 mieszkańców (tzw. gęstość telefoniczna)

Rok	Ogółem	Miasto	Wieś
1992	10,25	14,29	3,62
1993	11,47	16,08	4,00
1994	12,98	18,15	4,58
1995	14,85	20,63	5,46
1996	16,94	23,23	6,74
1997	19,24	26,00*	8,71
1998	22,79	29,00*	11,42

Źródło: Różyński (1997a, 14)

* w przybliżeniu

tych operatorów oznacza podstawową transformację sektora polegającą na tworzeniu złożonej "sieci" [Economides, 1995]. Ta "multi-sieć" składa się z następujących elementów:

1. Sieci lokalne, uzupełniające główną sieć zarządzaną przez TP SA.
2. Międzymiastowe sieci długodystansowe o zasięgu krajowym.
3. Sieci komórkowe/ruchome.
4. Sieci transmisji danych.
5. Sieci radiokomunikacyjne.
6. Sieci satelitarne.

Dzięki ww. ekspansji i dywersyfikacji Polska staje się częścią ogólnoświatowego rozwoju telekomunikacyjnego. Pomimo tych niezaprzeczalnych oznak postępu, istnieje

nadal wiele niedociągnięć hamujących rozwój polskiego sektora telekomunikacyjnego. Najsilniej odczuwa się ciągle zbyt niską jakość usług telekomunikacyjnych (przerwane lub nie zrealizowane połączenia, wadliwy odbiór, przeciążenie sieci wynikające z ograniczonej pojemności infrastruktury, ograniczony wybór produktów i usług oraz mała elastyczność cen).

Wymownym wskaźnikiem obecnych braków jest nierównomierny rozwój sieci telekomunikacyjnych w obszarach miejskich i wiejskich. Jak wynika z tabeli 3, gęstość telefoniczna obszarów miejskich przewyższa gęstość na obszarach wiejskich prawie czterokrotnie.

Informacje te wskazują, że kolejne ekipy administracji państwowej oraz zarządy TP SA, jak do tej pory jeszcze nie znalazły sposobu, który uczyniłby opłacalnymi inwestycje w

Tabela 4. Podstawowe wskaźniki rozwoju telekomunikacji w OECD i w Europie Środkowej (1989)

Kraj	Liczba linii głównych (tys.)	Gęstość telefoniczna	Nowe linie główne 1980-89 (tys.)	Średnioroczny przyrost nowych linii 1980-89
OECD	345.898,31	43,08	93.137,14	3,55
Bułgaria	1.994,00	22,23	1.034,00	8,46
Czechosłowacja	2.226,39	14,26	577,39	3,39
Jugosławia	3.560,08	15,06	2.048,08	9,98
Polska	3.121,37	8,22	1.178,37	5,41
Rumunia	2.161,31	9,42	738,31	4,75
Węgry	916,00	8,64	299,00	4,49
Europa Środkowa	13.979,15	11,67	5.875,15	6,25

Źródło: Kontkiewicz-Chachulska i Kubasik (1997)

Tabela 5. Kraje o największych przychodach z telekomunikacji a Polska

Pozycja	Kraj	Przychody z telekomunikacji (mln USD)	Przychody na mieszkańca (USD)	Przychody na przyłącze abonenckie (USD)	Przychody na I zatrudnionego (USD)
1	USA	195 333,0	749,8	1 246	294 620
2	Japonia	73 379,8	588,1	1 224	b.d.
3	Niemcy	46 151,4	568,8	1 177	202 772
4	Anglia	25 434,6	437,9	897	b.d.
5	Francja	23 662,3	409,9	749	155 061
6	Włochy	20 003,7	351,0	805	194 211
7	Australia	11 491,4	644,1	1 298	1174 106
8	Hiszpania	11 344,0	289,4	751	163 059
9	Kanada	10 388,1	356,7	602	130 003
10	Szwajcaria	8 889,2	1 262,7	2 058	454 271
11	Korea Płd.	8 727,8	194,6	469	1404 594
12	Brazylia	8 720,9	54,0	722	92 754
13	Holandia	8 114,0	524,8	999	265 615
14	Meksyk	6 509,1	70,9	740	132 796
15	Chiny	6 166,8	5,2	226	12 734
16	Argentyna	6 009,1	173,7	1 086	202 395
17	Szwecja	5 755,5	651,9	957	175 436
18	Tajwan	5 275,8	248,2	620	147 419
19	Belgia	4 339,0	428,5	937	b.d.
20	Hongkong	3 804,0	652,2	1 208	116 025
--	Polska	2 464,9	63,2	377	33 533

Źródło: Piotrowski (1997,11)

infrastrukturze wiejskiej. Jest to podstawowe zagadnienie z punktu widzenia długoterminowego rozwoju narodowego, ponieważ te regiony mają największe potrzeby i jednocześnie będą podstawą przyszłego zrównoważonego wzrostu ekonomicznego w Polsce.

W wymiarze porównawczym Polska też znajduje się w niesprzyjającej pozycji. W międzynarodowym rankingu sektorów telekomunikacyjnych rozpoczęła okres postsocjalistyczny na przedostatnim miejscu w Europie (tylko przed Albanią). Tabela 4 przedstawia ranking międzynarodowy za rok 1989.

Obecnie polska gęstość telefoniczna wynosi 23 i jest trzykrotnie wyższa niż przed zmianą systemu, ale ranking w stosunku do innych krajów zmienił się nieznacznie, pomimo przyrostu liczby abonentów. Do roku 1995 porównanie Polski z krajami Unii Europejskiej wypada negatywnie. Polska w roku 1995 miała gęstość telefoniczną 14,85, podczas gdy wynosiła ona: 49,8 w Niemczech, 56,0 we Francji, i 45,72 w Belgii. Wśród krajów Europy Wschodniej Polska już wyprzedziła kraje, których gospodarka rozwija się wolniej, takie jak Rumunia i Bułgaria, ale nadal znajduje się daleko za Węgrami (wskaźnik gęstości 37) i Czechami (wskaźnik gęstości 39).

Polska ma małą dynamikę inwestycji w infrastrukturze telekomunikacyjnej, gdy porównuje się ją z krajami Unii Europejskiej, w których nakłady inwestycyjne wynoszą (w

dolarach, w przeliczeniu na mieszkańca, na koniec 1994 r.): Niemcy – 183,2; Luksemburg – 166,7; Francja – 107,8; Portugalia – 57,4; Grecja – 60,9; Wielka Brytania – 70,9; Europa – 60,1; Unia Europejska – 97,5 [Gawron, 1996, 26]. Według tych danych Polska ma sześciokrotnie mniejszą wartość inwestycji telekomunikacyjnych na jednego mieszkańca (16) niż Unia Europejska. Porównania z poszczególnymi krajami są nawet bardziej uderzające. Na przykład, Niemcy zainwestowały w 1994 roku w telekomunikację 11 razy więcej niż Polska w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Nawet w porównaniu z najbiedszym krajem Unii – Portugalią – Polska jest daleko w tyle; różnica w tempie inwestycji między tymi dwoma krajami jest 3,5-krotna.

Polska pozostaje daleko w tyle także, pod względem zdolności firm telekomunikacyjnych do generowania zysków (zob. tabela 5).

Informacje te wskazują na małą efektywność polskich przedsiębiorstw telekomunikacyjnych w porównaniu ze średnią w krajach rozwijających się i rozwiniętych. Potrzebne będą daleko idące zmiany organizacyjne, aby polski sektor telekomunikacyjny mógł się stać konkurencyjny w skali międzynarodowej.

Te braki są wynikiem uzasadnionych i nieuniknionych różnic w zdolności generowania środków na inwestycje telekomunikacyjne. Oczywiście jest, że możliwości Niemiec

pod tym względem znacznie przewyższają możliwości Polski. Jednak niektóre niedociągnięcia tkwią – o czym będzie mowa w dalszej części opracowania – w podejmowaniu decyzji przez odpowiedzialną za to administrację państwową, szczególnie w odniesieniu do procesów inwestycji, prywatyzacji i regulacji sektora.

Krótko mówiąc, następujący paradoks charakteryzuje polski sektor telekomunikacyjny. W porównaniu do poprzedniego stanu (w 1989 r.) Polska już znacznie ulepszyła i zmodernizowała swoją infrastrukturę telekomunikacyjną, ale nadal pozostaje w tyle za najbliższymi sąsiadami, a zwłaszcza za krajami Unii Europejskiej.

Poniższe opracowanie jest próbą analizy i oceny tej sytuacji. Podstawowe pytanie brzmi: jaka jest obecna ścieżka rozwoju sektora i jakie czynniki najbardziej wpływają na jego rozwój?

7.2. Makroekonomiczna analiza sektora: podstawowe cechy telekomunikacji

Zanim zbadamy szczegółowo dynamikę konkurencji w sektorze, przedstawię w tej części pracy kilka podstawowych cech sektora telekomunikacyjnego. Stanowią one bazę do dalszej analizy. Tabele 6, 7, i 8 przedstawiają dane dotyczące podstawowych wskaźników dla sektora jako całości, jak i dla poszczególnych podbranż.

Z tabel wynika kilka spostrzeżeń.

Po pierwsze telekomunikację można podzielić na dwa główne obszary działalności: 1) obsługa sieci, 2) produkcja sprzętu telekomunikacyjnego. Łączne przychody brutto ze sprzedaży usług i produkcji sprzętu prawie równają się sprzedaży w sektorze jako całości (zob. tabela 6). Istnieje dodatkowy segment firm generujących ok. 1,5 mld PLN przychodów nie uwzględnionych w tabelach 7 i 8. Zajmują się one usługami i produkcją związaną z projektami inwestycyjnymi dużych operatorów telekomunikacyjnych [por. Jasiński, 1997].

Po drugie, sektor telekomunikacyjny ma charakter usługowy. Jest sektorem post-industrialnym, w związku z czym większość przychodów pochodzi ze świadczenia usług, utrzymywania sieci, generowania nowych usług i marketingu. Porównując tabele 7 i 8, przychody z produkcji sprzętu (1,75 mld PLN) stanowią około 15% przychodów generowanych z usług (10,8 mld PLN).

Po trzecie, telekomunikacja generalnie jest sektorem dochodowym. Zyskowność netto wynosi 11% dla sektora jako całości, 9,5% dla podbranży usług i 13% dla podbranży produkcji. Można to porównać z drugim "strategicznym" sektorem, elektroenergetyką, w którym w latach 1994–1997 przeciętna zyskowność wynosiła mniej niż 3% [Daniluk, 1999; 5].

Po czwarte, za zyskownością polskiej telekomunikacji kryje się silna nierównowaga sektorowa. Dominujący operator, TP SA, ma nieproporcjonalnie duży udział zysków w sektorze. Z tabeli 6 wynika, że TP SA generuje 75% zysków

Tabela 6. Telekomunikacja w Polsce w 1997 r. (128 firm)

	Przychody ogółem (z branży telekomun.)		Zysk brutto		Zysk netto		Rentowność (zysk brutto/ koszty)	Zyskowność (zysk netto/ sprzedaż)	Zatrudnienie (osoby)
	1997 (tys. zł)	Zmiana 97/96 (w %)	1997 (tys. zł)	zmiana 97/96 (w %)	1997 (tys. zł)	zmiana 97/96 (w %)			
Sektor	14 930 737	30%	2 478 554	31%	1 281 087	24%	26	11	90244
w tym: TP SA	8 338 148	25%	2 000 229	33%	969 838	28%	31,6	12	72749

Źródło: Kulisiewicz (1998)

Tabela 7. Usługi telekomunikacyjne i internetowe (36 firm)

	Przychody z usług operatorskich		Przychody ze sprzedaży	Zysk netto	Zyskowność (zysk netto/ sprzedaż)	Zatrudnienie (osoby)
	1997 (tys. zł)	1996 (tys. zł)	1997 (tys. zł)	1997 (tys. zł)	1997 %	1997
Podbranża	10 777 538	7 169 242	11 733 045	957 952	9,5	79886
w tym: TP SA	8 254 766	6 368 378	8 338 148	969 838	11,6	72749

Źródło: Kulisiewicz (1998)

Tabela 8. Produkcja sprzętu telekomunikacyjnego w 1997 r. (35 firm)

	Przychody z produkcji w latach		Przychody ze sprzedaży	Zysk netto	Zyskowność (zysk netto/sprzedaż) 1997	Zatrudnienie 1997
	1997 (tys. zł)	1996 (tys. zł)	1997 (tys. zł)	1997 (tys. zł)	%	(osoby)
Podbranza	1 745 496	979 532	2 363 907	186 562	13,0	6018

Źródło: Kulisiewicz (1998)

w sektorze liczącym 128 przedsiębiorstw (w 1997 r. 127 przedsiębiorstw osiągnęło łącznie 310 mln PLN zysku, podczas gdy TP SA 1 mld PLN). Nierównowaga ta jest jeszcze bardziej uderzająca w usługach. W tej podbranży TP SA osiągnęła większy zysk (970 PLN) niż podbranza jako całość (958 PLN). Oznacza to, że 35 pozostałych firm łącznie wypracowało stratę. W dużej części nierównowaga ta wynika z ogromnych kosztów inwestycyjnych, które muszą ponieść nowi operatorzy, aby uruchomić działalność operatorską.

Piątą cechą sektora telekomunikacyjnego to jego nastawienie na działalność inwestycyjną – telekomunikacja jest "przemysłem inwestycyjnym." Firmy są pod silną presją, żeby wejść na rynek, utrzymać się na nim i czerpać w końcu wysokie zyski charakteryzujące firmy działające w tym sektorze – dlatego muszą one podjąć ogromny "przedrynkowy" wysiłek inwestycyjny.

7.3. Mikroekonomiczna analiza sieci telekomunikacyjnych

Po przedstawieniu podstawowych cech i zmian sektora, możemy przejść do szczegółowej analizy dynamiki konkurencji w najważniejszej jego podbranży – usługach i działalności operatorskiej. Koncentruję się na trzech najważniejszych komponentach polskiej multi-sieci (stacjonarnej sieci lokalnej, stacjonarnej sieci międzymiastowej i sieci komórkowej) [1], które zmieniają się w najbardziej dynamiczny sposób. Najdokładniej przedstawię stacjonarną sieć lokalną ze względu na jej najdłuższą i najbardziej złożoną post-socjalistyczną historią konkurencji.

7.3.1. Stacjonarne sieci lokalne

Można wyróżnić trzy hierarchicznie zorganizowane poziomy konkurencji w sieci stacjonarnej: lokalny (miejski i

wiejski), narodowy (lub międzymiastowy) i międzynarodowy. Każdy z nich charakteryzuje się specyficznymi regulami i zróżnicowanymi możliwościami wejścia na rynek nowych firm konkurujących z dotychczasowym monopolistą TP SA (i podległą jej firmą komórkową, Centertelem).

Sieci lokalne: duopol asymetryczny

Ogólne informacje dotyczące ekspansji sieci stacjonarnej zarządzanej przez TP SA zostały przedstawione w tabeli 1. Dynamika budowy nowych linii wzrastała stale od 8,3% w roku 1992 do 14,3% w roku 1997 (w porównaniu z rokiem poprzednim) [TP SA, 1998; 7]. Towarzyszył temu także znaczny postęp w skróceniu czasu oczekiwania na podłączenie telefonu.

Silna dynamika rozwoju technologicznego i wymiany urządzeń charakteryzuje działalność TP SA od 1992 r. (kiedy została wydzielona z Polskiej Poczty, Telegrafu i Telefonu). Podstawą tego procesu jest likwidacja analogowych central telefonicznych oraz wzrost zastosowania połączeń automatycznych lub cyfrowych.

Następnym ważnym elementem tego procesu jest wprowadzenie nowej generacji miedzianych kabli do sieci lokalnej. Wykorzystane nowe materiały ograniczają zakłócenia z zewnętrznych źródeł, zwiększają pojemność transmisyjną i zapewniają szybszą transmisję sygnału. Trzeba zaznaczyć, że wprowadzenie kabli światłowodowych do sieci lokalnej postępuje w tempie wolniejszym, ponieważ koszty światłowodów i ich instalacji są bardzo wysokie [Czernow, 1998].

Obecnie sieć lokalna stanowi jedyny poziom sieci stacjonarnej, na którym występuje otwarta konkurencja. Według polskiej Ustawy o Telekomunikacji z roku 1990 (znowelizowanej w 1995 r.) i późniejszych rozporządzeń wykonawczych Ministerstwa Łączności (MŁ) zasada duopolu ma obowiązywać na lokalnych rynkach telekomunikacyjnych. Oznacza to, że poza TP SA, która obecnie pokrywa swoją siecią cały kraj, na każdym lokalnym rynku będzie

[1] W usługach międzynarodowych nie ma konkurencji z powodu ustawowego monopolu TP SA do roku 2003. Segment ten nie stanowi przedmiotu analizy.

Tabela 9. Centrale miejscowe TP SA

Rok	Liczba central				Liczba linii dołączonych do poszczególnych typów central (tys.)			
	Ręcznych	Automatycznych	w tym cyfrowych	Razem	Ręcznych	Automatycznych	w tym cyfrowych	Razem
1991	2.279	3.947	--	6.226	332,2	3.677,6	--	4.009,8
1992	2.052	4.248	34	6.300	337,6	4.219,3	210,1	4.556,8
1993	1.817	4.520	305	6.337	325,2	5.003,2	791,9	5.328,4
1994	1.492	4.757	600	6.250	287,9	5.597,2	1.291,7	5.885,1
1995	1.217	5.115	1.070	6.332	242,7	6.508,1	2.234,5	6.750,8

Źródło: Kontkiewicz-Chachulska i Kubasik (1997)

działać jeden alternatywny operator prywatny. Realizacja zasady duopolu, odzwierciedlona w konkretnej polityce MŁ oraz reakcji firm i rynków, nabierała z czasem różnych form. Można wyodrębnić dotychczas dwa główne etapy duopolu lokalnego w Polsce.

Etap I. Oddolne inicjatywy telekomunikacyjne ograniczone do pojedynczych miejscowości.

Pierwszy etap ewolucji rynkowej w sieci stacjonarnej (1990–1995) charakteryzuje się rozwojem oddolnej przedsiębiorczości w lokalnych rynkach stacjonarnych. Ówczesna strategia MŁ polegała na pozwoleniu na spontaniczne kształtowanie rynku, bez centralnego ukierunkowania, według własnego uznania inicjatorów projektów inwestycyjnych w poszczególnych miejscowościach. Prywatni operatorzy przygotowali projekt realizacji inwestycji na małym obszarze. Jeśli propozycja ta, zwykle uzgodniona poprzednio z samorządami lokalnymi (gminy), została zaakceptowana przez Ministerstwo Łączności, operatorzy otrzymali licencję na wyznaczony obszar (i ewentualnie zezwolenie na działalność operacyjną). Celem tej polityki było stymulowanie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w rejonach zaniedbanych – większość projektów dotyczyła małych miasteczek cierpiących na poważny brak infrastruktury telekomunikacyjnej. Jednocześnie, jako uboczny efekt władze miały nadzieję, że proces ten wywrze presję konkurencyjną na TP SA, zmuszając ją do poświęcenia większej uwagi mniej opłacalnym częściom sieci.

Inicjatywy podejmowane na początku lat 90. charakteryzowała wysoka różnorodność. Organizacjami sponsorującymi te inicjatywy są m.in. kopalnia, agencje rozwoju regionalnego, spółdzielnie, i samorządy lokalne. Przykładowo, były to: PT "Centrala" sp. z o.o. działająca w Mielcu, spółdzielnie telekomunikacyjne (np. w Zbąszyniu i w Łańcucie), Agencja

Rozwoju Regionalnego "Arreks" SA działająca w Kleszczowie i innych gminach (woj. piotrkowskiego) oraz Kopalnie Węgla Kamiennego "Bogdanka" SA w Bogdance w lubelskim [Różyński, 1998].

Etap 2. Alokacja biurokratyczna obszarów rynkowych.

Po kilku latach stało się jasne, że dotychczasowa polityka nie zapewniła wystarczająco szybkiego tempa rozwoju sieci alternatywnych do TP SA. Decydenci spostrzegli, że oddolne inicjatywy nie były w stanie zaspokoić potrzeb telekomunikacyjnych Polski lokalnej. Skala tej działalności była zbyt ograniczona, żeby przyspieszyć rozwój sektora i konkurencji. Ministerstwo musiało gruntownie zmienić swoją politykę, aby stymulować szybszy postęp i uzyskać zwiększoną kontrolę nad procesem. Z tych powodów, MŁ przeszło na proces polegający na organizowaniu przetargów na poszczególne obszary kraju [2].

W wyniku tej reorientacji polityki, która znalazła swoje odbicie prawne w nowelizacji Ustawy o Telekomunikacji w roku 1995 [3], zakres udzielonych koncesji uległ znacznej zmianie. Przetargi w latach 1995–1996 generalnie były ogłaszane na obszary większe niż obszary licencji udzielonych w poprzednim etapie. Ministerstwo sukcesywnie wyprzedawało prawa inwestycyjne i operatorskie na całe województwa (lub ich grupy, według podziału administracyjnego istniejącego przed rokiem 1999) poszczególnym operatorom prywatnym, ale z wykluczeniem w tym okresie największych miast. Zmiana ta dała możliwość osiągnięcia szybszego tempa wyłaniania konkurentów TP SA w całym kraju. Proces przydzielania obszarów operatorom poprzez udzielanie koncesji zakończył się zasadniczo w 1998 r. [Fedorowicz, 1998] wraz z przyznaniem największych miast (m. in. Łódź, Poznań, Kraków, i Katowice) poszczególnym

[2] Ważne jest podkreślenie w tym miejscu, że nowy etap nie może być określony jako etap odgórnej kontroli MŁ. Ministerstwo ma tylko ograniczoną kontrolę nad operatorami poprzez mechanizm koncesyjny. Po otrzymaniu koncesji przez operatorów MŁ jest jedynie w stanie kontrolować ich pośrednio poprzez regulację i certyfikację usług określonych w zezwoleniu.

[3] Na temat kontekstu politycznego i ekonomicznego nowelizacji, zob. Gospodarek (1997).

operatorom prywatnym. Przyznanie Warszawy El-Netowi w 1999 r. było ostatnim aktem w procesie wyboru operatorów lokalnych.

Reorientacja polityki doprowadziła nie tylko do zwiększonej konsekwencji w alokacji obszarów operatorom, ale również zmieniła konfigurację organizacyjną operatorów prywatnych. Przy końcu procesu koncesjonowania (31 grudnia 1998 r.) 43 nominalnie niezależnym operatorom udzielono w sumie 90 koncesji [Margas, 1999a]. Przed 1995 r. przytłaczająca większość prywatnych operatorów ograniczona była do pojedynczych miejscowości. Przeciętna wielkość obszaru, na którym działają prywatni operatorzy znacznie wzrosła. Przedtem 23 operatorów było ograniczonych do pojedynczej miejscowości (gmina, miasto, lub dzielnica) lub kilku takich miejscowości (2 z 23 w tym przypadku). Nowych 20 zaczęło funkcjonować albo na obszarze jednego całego województwa, albo kilku województw (10 w obydwóch przypadkach).

Chociaż zmieniona polityka z 1995 r. była skuteczna w przyspieszeniu alokacji obszarów operatorom, to jednak była dużo mniej efektywna w zapewnieniu im sprzyjających warunków rozpoczęcia działalności. Rozpoczęcie inwestycji i działalności operatorskiej następuje w sposób fragmentaryczny. Ze wszystkich koncesji udzielonych do tej pory, tylko mniejszość doprowadziła do rzeczywistego podjęcia inwestycji i działalności operatorskiej.

Jeśli chodzi o liczbę klientów obsługiwanych przez operatorów prywatnych, w końcu 1996 r. było ich 56.464. Liczba ta wzrosła ponad trzykrotnie w 1997 r., do 180.000. Również odnotowano znaczny wzrost w 1998 r., do 290.000, chociaż już nie w takim tempie, jak w roku poprzednim [Margas, 1999b]. Porównanie tych liczb z wynikami TP SA (zob. tabelę 1) – 1996 – 6,54 mln; 1997 – 7,47 mln; 1998 – 8,3 mln klientów – wskazuje na bardzo ograniczony udział w rynku prywatnych operatorów [4]. Rozwój rynku operatorów prywatnych następował w tempie niższym od projektowanego przez Ministerstwo w 1995 r. Wcześniejsze szacunki 3 mln klientów (przy 4,5 mld PLN inwestycji) do roku 2000 wydają się nierealistyczne. Obecnie, zdaniem ekspertów realistyczna (choć ambitna) jest liczba 1 miliona klientów (przy inwestycjach w wysokości 1 mld PLN).

Podczas gdy warunki formalne dla zniesienia monopolu lokalnych zostały spełnione poprzez ww. politykę koncesyjną, to nadal utrzymuje się monopol TP SA w telekomunikacji stacjonarnej. Operatorzy prywatni napotykać trudności związane z inicjowaniem i utrzymywaniem działalności. Pierwsza przyczyna jest ekonomiczna: operatorzy lokalni

mają duże trudności w zgromadzeniu zasobów technicznych i, w szczególności, finansowych potrzebnych na budowę i obsługę sieci. Są to stosunkowo małe przedsiębiorstwa – nawet największe z nich Netia SA zatrudnia tylko kilkuset pracowników.

Drugą przyczyną trudności operatorów prywatnych w rozpoczęciu działalności inwestycyjnej i operatorskiej jest otoczenie biurokratyczne i regulacyjne, w którym funkcjonują. Uskarżają się one na powolność Ministerstwa Łączności w podejmowaniu decyzji technicznych dotyczących działalności inwestycyjnej operatorów. Procedura zatwierdzania technicznych aspektów sprzętu operatorów jest powszechnie uznana za niesprawną. Szczególnie ważne jest to, że Ministerstwo jeszcze nie wypracowało sprawiedliwej polityki dotyczącej zasad interkonekcji, która umożliwiłaby operatorom prywatnym ekonomiczną integrację swoich nowych sieci lokalnych z siecią TP SA. Przeciwnie, brak wyrażonej polityki spowodował, że TP SA stała się de facto regulatorem w tej sferze [Kontkiewicz-Chachulska i Kubasik, 1999].

Trzecia przyczyna problemów występujących u operatorów wiąże się z praktykami monopolistycznymi charakteryzującymi działalność TP SA. Trzeba zaznaczyć w tym miejscu, że nielegalność niektórych działań antykonkurencyjnych TP SA zostawała już udowodniona i potwierdzona kolejnymi decyzjami Urzędu Antymonopolowego i następnie Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji [Streżyńska, 1997]. TP SA celowo opóźniała i blokowała porozumienia interkonekcyjne, aby szkodzić wrażliwej pozycji finansowo-konkurencyjnej operatorów prywatnych [Grupa Warsztatowa IV, 1996]. Po przeprowadzeniu inwestycji infrastrukturalnych przez operatorów prywatnych, TP SA często odmawiała zatwierdzenia spełnienia standardów homologacyjnych przez operatorów, aby opóźnić rozpoczęcie przez nich działalności. Co najważniejsze, TP SA utrzymuje niezrównoważoną strukturę taryfową, która blokuje operatorom możliwość konkurencji cenowej (praktyka ta została uznana przez UAKiK za praktykę monopolistyczną). Praktyka ta polega na subsydiowaniu krzyżowym poprzez utrzymywanie bardzo niskich taryf lokalnych i bardzo wysokich taryf międzymiastowych i międzynarodowych. Operatorzy lokalni nie mają możliwości subsydiowania krzyżowego. Są zmuszeni do utrzymywaniu cen na poziomie nie wyższym niż TP SA, czyli nierzadko nawet poniżej ponoszonych kosztów, co powoduje poważne ograniczenia w ich możliwościach generowania zysków [5].

[4] Trudności operatorów w uruchomieniu sieci można ilustrować następującą logiką: biorąc w sumie 300.000 klientów tych firm i dzieląc tę liczbę przez 5000 (przeciętna liczba klientów obsługiwanych przez operatora w gminie) daje 58. Innymi słowy, około 58 gmin, z kilku tysięcy ogółem, na terenie całego kraju jest obecnie obsługiwanych przez prywatnych operatorów.

[5] W ostatnim czasie TP SA zmniejszyła stopień subsydiowania krzyżowego. W 1994 r. stosunek między połączeniami międzynarodowymi i lokalnymi był 36:1. Ta relacja została kilkakrotnie zmniejszona do 12:1 w 1998 r. Tym niemniej, stosunek ten znacznie przewyższa średnią 7:1 charakteryzującą kraje OECD [Kontkiewicz-Chachulska i Kubasik, 1998].

Ministerstwo Łączności na ogół traktuje praktyki monopolistyczne TP SA pobłażliwie. Wynika to ze sprzeczności ról MŁ [6], polegającej na pełnieniu przez nie zarówno funkcji regulatora, jak i właściciela operatora narodowego. Ministerstwo jeszcze nie zrealizowało wielokrotnie powtórzonej obietnicy konsekwentnego ograniczania praktyk monopolistycznych na rzecz konkurencji. Wielu ekspertów sądzi, że głównym powodem opóźnienia w deregulacji rynku jest zamierzona w drugiej połowie 1999 r. częściowa prywatyzacja TP SA [7]. Początkowo osłabiłoby to pozycję finansową TP SA i jej cenę w ramach prywatyzacji. Jednak w dalszej perspektywie byłoby to korzystne również dla TP SA, ponieważ deregulacja rynku doprowadziłaby do wzrostu inwestycji, a w konsekwencji i obrotów. TP SA mająca największą bazę stacjonarną uczestniczyłaby w znacznej części we wzroście przychodów i przyspieszonym rozwoju sektora.

Dalsze perspektywy konkurencyjne i rozwojowe

Pomimo tych ograniczeń lokalny rynek stacjonarny wchodzi obecnie w trzeci etap rozwoju, w którym wystąpi możliwość zintensyfikowania konkurencji. W szczególności kilku operatorom prywatnym udało się pokonać trudności i osiągnąć znaczący poziom inwestycji – mimo ciągle dużych strat finansowych [zob. Kulisiewicz, 1998]. Operatorzy ci są zwykle zorganizowani jako konsorcja lub holdingi gromadzące kilka podmiotów (inwestycji) podległych, rozrzuconych na terenie danego makroregionu lub całej Polski. Poza tym ogólnym podobieństwem konsorcja różnią się znacznie w swoich strategiach finansowych, strukturach organizacyjnych, kompetencjach i wyborach technologicznych oraz akcjonariatach. Najważniejsze konsorcja to: Netia, Elektrim, Poland Telecom Operators, Telefonía Lokalna i Telefonía Polska-Zachód.

Konsorcja te już odniosły pewien sukces w rozwoju działalności operatorskiej. W niektórych miastach, jak np. Lublin [Brzuszkiewicz, 1998] stanowią znaczną konkurencję dla TP SA. Tym niemniej ich rozwój jest nadal bardzo trudny. Przykładowo, decyzja Ministerstwa Łączności o przyznaniu koncesji na miasto Warszawę El-Netowi (spółce podległej Elektrimowi) wskazuje na niekonsekwencję w strategii Ministerstwa. Ministerstwo wybrało firmę, która zaoferowała najwyższą opłatę koncesyjną i równocześnie strategię nienagradzania tych operatorów, którzy mocno związali się z Polską (jak Netia, PTO, i Telefonía Lokalna).

Trudno się oprzeć konkluzji, że MŁ podjęło decyzję warszawską celowo, żeby utrzymać swoistą "równowagę na niskim poziomie" (*low-level equilibrium*) wśród konkurentów TP SA. Otrzymanie koncesji na Warszawę przez któregośkolwiek z już ustabilizowanych operatorów (Netia, PTO, lub Telefonía Lokalna) natychmiast ulokowałoby go na pierwszym miejscu wśród operatorów prywatnych. Natomiast, zwycięstwo Elektrimu uplasowało go jako głównego konkurenta Netii pomimo tego, że Elektrim nie zajmował dotychczas znaczącej pozycji wśród operatorów lokalnych. Co ważniejsze, w średnim okresie wszyscy operatorzy, łącznie z El-Netem (biorąc pod uwagę jego ogromne zobowiązania finansowe), będą mieli poważne problemy finansowe [zob. nt. Netii, Świderek, 1999].

Międzymiastowa sieć. Podwójne oblicze: monopol vs. ukryta konkurencja

TP SA podjęła stosunkowo intensywny program inwestycji w sieci międzymiastowej. Tabela 10 przedstawia tempo modernizacji i wymiany central i łączy międzymiastowych. Następuje znaczny wzrost liczby automatycznych, a w szczególności cyfrowych central i łączy. Liczba linii świa-

Tabela 10. Centrale międzymiastowe

Lata	Liczba central				Liczba łączy	
	Ogółem	Ręcznych	Automatycznych	w tym cyfrowych	Automatycznych	w tym cyfrowych
1991	308	291	17	--	22.312	--
1992	292	272	30	2	42.222	17.180
1993	285	257	28	17	66.320	51.390
1994	265	217	52	38	258.532	219.230
1995	236	172	64	50	310.134	270.832

Źródło: Kontkiewicz-Chachulska i Kubasik (1997)

[6] Istnieje pewna niejasność co do funkcji właścicielskiej w sferze telekomunikacji. W wyniku nowelizacji w 1995 r. Ministerstwo Skarbu stało się nominalnym właścicielem TP SA. W praktyce to jednak Ministerstwo Łączności jest organem państwa, który najczęściej podejmuje decyzje, wywierające wpływ na działalność TP SA i najczęściej ma do czynienia z TP SA.

[7] Opinie te zostały wielokrotnie wyrażone w pracach naukowych i eksperckich. Zob. np: Guz (1999), Rutkowski (1999), Włodarczyk (1997), Grupa Warsztatowa IV (1996), Kontkiewicz-Chachulska i Kubasik (1997, 1998).

tłowodowych (które są głównie instalowane w sieci międzymiastowej) wzrosła znacznie. TP SA zainwestowała 198 mln PLN w 1995 r., 249 mln PLN w 1996 roku, i 243 mln PLN w 1997 r. Jednak tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych jest znacznie mniejsze niż w sieci lokalnej [zob. TP SA prospekt Emisyjny, 1998; 13].

Na ogół, poziom usług międzymiastowych nie polepszył się w stopniu stwierdzonym w sieci lokalnej. Można ten fakt wytłumaczyć brakiem konkurencji w sieci międzymiastowej. Ogólniejszym czynnikiem jest występująca w Polsce tendencja do lekceważenia handlu międzymiastowego na rzecz lokalnego i międzynarodowego. Wiąże się to z mocną koncentracją biznesu w stolicy kraju [8]. Trudno jest zbadać sytuację głębiej, ponieważ, jak stwierdza TP SA w swoim prospekcie emisyjnym (1998, 7), "TP SA nie gromadzi danych o wielkości krajowego ruchu telefonicznego wyrażonego w minutach, a także o strukturze ruchu w podziale na miejscowy, strefowy i międzymiastowy." W rezultacie, nie istnieje podstawa do oceny rzeczywistego popytu na usługi międzymiastowe.

Obecnie powstaje możliwość wprowadzenia konkurencji i rozwoju infrastruktury międzymiastowej. Pierwsze przetargi na koncesje międzymiastowe mają być rozstrzygnięte w IV kwartale 1999 r. Wejście operatorów prywatnych na rynek międzymiastowy stanowić będzie nie tylko alternatywne źródło inwestycji, ale także wywrze presję na TP SA. Ważnym względem jest to, że wprowadzenie konkurencji wyeliminuje jedno z podstawowych narzędzi TP SA w utrzymywaniu swojej pozycji monopolistycznej na rynkach lokalnych: krzyżowe subsydiowanie niskich taryf lokalnych poprzez wysokie taryfy długodystansowe.

Przetargi międzymiastowe stanowią trzeci etap ministerialnej działalności koncesyjno-licencyjnej w sieci stacjonarnej. Obecnie bezpośrednia konkurencja na rynku międzymiastowym nie istnieje, ale już można zidentyfikować grupę nowych przedsięwzięć, które potencjalnie będą stanowić konkurencję dla TP SA. Firmy te weszły w fazę przedkonkurencyjną polegającą na zgromadzeniu kapitału inwestycyjnego i nowych inwestycjach w międzymiastowych sieciach światłowodowych. Najważniejsze z nich to Tel-Energo, Kolpak, Netia, i konsorcjum czterech spółek (Prokom, Kulczyk Holding, Polsat i Polpaker).

Dalsze perspektywy konkurencyjne i rozwojowe

Według przedstawicieli prywatnych firm operatorskich, konkurencja na rynku międzymiastowym mogłaby zacząć się od razu, biorąc pod uwagę fakt istnienia dwóch pełnych sieci światłowodowych [Tel-Energo i Kolpak; zob. Zwierzchowski, 1998, 1999] oraz jednej rozwijającej się sieci (Netia) [Fronczak, 1998]. Jedynym warunkiem powstania

takiej konkurencji jest zniesienie formalnych barier, w szczególności: 1) obecnych czasochłonnych praktyk koncesyjnych oraz 2) restrykcji prawnych dotyczących integracji sieci długodystansowych z lokalnymi.

Znamioną cechą sieci międzymiastowej jest istnienie już wysokiego poziomu konkurencji w ograniczonym segmencie rynku. Sieć ma podwójne oblicze, gdzie publiczna strona charakteryzuje się wyraźnym monopolem, a prywatna strona cechuje się ukrytą konkurencją. Tę ukrytą konkurencję widać w sferze usług telekomunikacyjnych i transmisji danych dla biznesu. Działalność ta stanowi pośrednią konkurencję dla TP SA. Przykładem tego są sieci wewnętrzne budowane przez Tel-Energo i Kolpak, jak i dzierżawa przez te firmy łączy lokalnym firmom operatorskim. Dodatkowym elementem tej ukrytej konkurencji jest fakt, że operatorzy prywatni (np. Netia, Telefonii Lokalna, Retel i Szeptel) i operatorzy komórkowi (Era, Plus) zaczynają integrować swoje sieci z siecią Tel-Energo zamiast TP SA.

Wyżej wymienione procesy wskazują na znaczne "przebiekanie" konkurencyjne, którego Ministerstwo nie jest w stanie w pełni kontrolować. Dodatkowym i bardzo ważnym objawem ukrytej konkurencji w prywatnej części sieci międzymiastowej jest tworzenie szeregu sieci transmisji danych oddzielnych od sieci TP SA (Polpak). Najważniejsze z nich to: Telbank, NASK, Pol-34, PASK [zob. Kontkiewicz-Chachulska i Kubasik, 1997].

Sieci te pokazują sztuczny charakter monopolu międzymiastowego posiadanego przez TP SA. Przeprowadzenie przetargów i przyznanie koncesji na poziomie międzymiastowym dałyby bodziec do procesów konsolidacji wśród operatorów w różnych segmentach sektora, ponieważ otworzyłyby możliwości znacznych obniżek kosztów (poprzez interkonekcję z partnerami zamiast z TP SA) i nowych źródeł zysków (dzięki wykorzystaniu efektu skali).

7.3.2. Sieć komórkowa: konkurencja napędzana przez technologię

Na rynku usług telefonii komórkowej wolna konkurencja powstawała szybciej niż na rynku usług telefonii stacjonarnej. Konkurencja w sieci komórkowej charakteryzuje się większą intensywnością, mimo stosunkowo młodego wieku technologii komórkowych w porównaniu z technologiami stacjonarnymi. Brak dominacji TP SA na tym rynku, jak i fakt, że procedury koncesyjne Ministerstwa były prostsze, wyjaśnia do pewnego stopnia wyrazistość sytuacji.

Sieć komórkowa cechuje się wysoką dynamiką inwestycji i ekspansji rynkowej. Według Bielańskiego (1998b),

[8] Według byłego Ministra Łączności Marka Zdrojewskiego, strefa warszawska generuje 40% przychodów telekomunikacyjnych [Margas, 1998].

Tabela 11. Rozwój sieci komórkowej w Polsce mierzony liczbą klientów (tys.)

technologia komórkowa (operator)	Liczba klientów tel. komórkowej w latach						
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
NMT 450 (PTK-Centertel)	2.1	13.6	39	75	128	206	221*
Era GSM (Polska Telefonia Cyfrowa)	-	-	-	-	40	300	800
Plus GSM (Polkomtel)	-	-	-	-	42	300	780
DCS 1800 (PTK-Centertel)	-	-	-	-	-	-	220*
Ogółem Klientów	2.1	13.6	39	75	210	806	2021

Źródło: Kontkiewicz-Chachulska and Kubasik (1997, 264); Margas i Świderek (1999); TP SA skrócony prospekt emisyjny (1998, 11)

* w przybliżeniu

największe nakłady inwestycyjne w Polsce w latach 90. miały miejsce na rynku telefonii komórkowej. Trend ten rozpoczął się w roku 1992, kiedy pierwszą koncesję na rozwój sieci komórkowej opartej o norweską technologię analogową NMT (Nordic Mobile Telephone system) otrzymał Centertel SA, spółka w większości podległa TP SA [9]. Proces ten przyspieszył się wraz z przyznaniem dwóch koncesji w 1996 r. na sieci komórkowe oparte o technologię GSM-900 firmom: Polkomtel SA i Polska Telefonia Komórkowa SA. Czwarta koncesja została przyznana Centertelowi na technologię DCS (alternatywnie, GSM-1800) w 1997 r., a piątą przyznano ostatnio w lipcu 1999 r. Centertelowi na technologię GSM-900. Tabela 11 przedstawia podstawowy kierunek rozwoju sieci komórkowej w Polsce lat 90.

Z tabeli wynika wyraźna relacja między inwestycjami i wzrostem bazy klientów. Efekt następował już w drugim roku działalności. Wtedy gwałtownie rosła liczba klientów zapoczątkowując dalszy silny wzrost. Tempo realizacji tej kolejności wydarzeń było szybsze w systemach GSM niż w systemie NMT 450i. Różnica ta jest wynikiem trudności związanych z podjęciem pierwszego ruchu na rynku ("first-mover disadvantage"), które dotyczyły początkowego działania Centertelu. Do trudności tych należy zaliczyć: brak doświadczenia w używaniu telefonii komórkowej na rynku polskim i niższy poziom technologiczny, który prezentował sobą system NMT.

Rozwój sieci komórkowej stanowi główną siłę napędową polskiego sektora telekomunikacyjnego w latach 90. To otwarcie rynku w 1996 r. umożliwiły dwa systemy GSM i jednoczesna eliminacja wysokich cen aktywizacji i połączeń utrzymywanych monopolistycznie przez Centertel [Kontkiewicz-Chachulska i Kubasik, 1997, 283]. Wielkość sieci komórkowej (2,5 mln klientów w połowie 1999 r.) osiągnęła już 26,6% sieci stacjonarnej (ca. 9 mln klientów w połowie 1999 r.) [Margas i Świderek, 1999]. Nie jest przesadą stwierdzenie, że dwaj prywatni operatorzy komórkowi sta-

nowią obecnie główną konkurencją dla TP SA, zarówno bezpośrednio wobec Centertelu, jak i pośrednio, poprzez konkurencję intermodalną z siecią stacjonarną TP SA.

Reguły konkurencji były w telefonii komórkowej bardziej otwarte niż w sieciach stacjonarnych. Jednak sama dynamika konkurencji między operatorami charakteryzuje się małą ostrością. Firmy są w stanie szybko rozwijać swoje bazy klientów i realizować duże przychody bez wprowadzania ostrych różnicowań strategicznych. Do obecnej chwili, wysoki popyt na coraz nowsze produkty komórkowe (telefony, usługi dodane, oferty cenowe) był główną przyczyną ekspansji firm. Konkurencja jest więc napędzana przez same technologie komórkowe, które w warunkach zawodnej infrastruktury stacjonarnej stały się szczególnie cenione przez ludność. Wśród firm komórkowych różnice w wynikach finansowych pochodzą ze zróżnicowanych struktur popytu i kosztów charakteryzujących poszczególne technologie. W 1998 r. obaj operatorzy GSM generowali 66% więcej przychodów niż Centertel, oferujący przestarzały system NMT i dopiero co powstający system DCS [Kulisiewicz, 1999]. Wynika to z większego popytu na bardziej zaawansowaną technologię GSM w powiązaniu z podobnymi cenami aktywizacji i połączeń.

Dalsze perspektywy konkurencyjne i rozwojowe

W najbliższej przyszłości może powstać intensywniejsza konkurencja, ale raczej nie należy oczekiwać, że stanie się ona ostra, doprowadzając do znacznych obniżek cen [zob. Bielańskiego, 1998, 40]. Większość komentatorów oczekuje, że szybka ekspansja rynku komórkowego utrzyma się [Margas i Świderek, 1999]. Jednak istnieje kilka czynników potencjalnie wpływających na jakość i intensywność konkurencji. Jednym z ważniejszych będzie ministerialna strategia koncesjonowania. W szczególności przyznanie Centertelowi koncesji na technologię GSM w lipcu 1999 r. zmieni dynamikę konkurencji przynajmniej na krótszą metę. Przyzna-

nie Centertelowi koncesji na GSM daje mu jako pierwszemu operatorowi możliwość oferowania usług w systemie bimodalnym. Decyzja ta niesie ze sobą pewne zagrożenie dla rozwoju otwartej konkurencji w sektorze, zależnie od długości przerwy w ogłoszeniu i przyznaniu następnych przetargów w systemie DCS (co wyeliminuje wyłączność Centertelu na ten system).

Bez względu na to, jak szybko następuje wyrównanie rynku komórkowego, można oczekiwać większego zróżnicowania strategicznego między operatorami niż w przeszłości. Nawet teraz można zidentyfikować pewne zróżnicowanie między strategiami PTK (Era) i Polkomtel (Plus). Według Margasa (1999c) Plus koncentruje się coraz bardziej na przyciąganiu klientów biznesowych, podczas gdy Era koncentruje się na klientach indywidualnych. Z kilku powodów operatorzy na bimodalnym rynku komórkowym mogą być zmuszeni do aktywniejszych wysiłków strategicznych. Po pierwsze, w warunkach wyrównania rynku konkurencja może się stać nieco ostrzejsza, z powodu zwiększenia liczby równouprawnionych operatorów do trzech (i zintensyfikowanej kompanii reklamowej Centertelu). Po drugie, można oczekiwać, że w przyszłości zwiększony wysiłek będzie potrzebny w celu rozwinięcia bazy klientów, z tego powodu, że rynek (lub jego najszybciej rozwijająca się część) stanie się bardziej nasycony. Po trzecie, ekspansja sieci komórkowych do mniej opłacalnych regionów wiejskich prawdopodobnie będzie wymagała zmodyfikowanej strategii [10].

7.4. Umocnienie konkurencji i wzrostu w polskim sektorze telekomunikacyjnym: trzy czynniki

7.4.1. Prywatyzacja TP SA

Prywatyzacja operatora narodowego w Polsce jest opóźniona w porównaniu z jego najbliższymi konkurentami wschodnioeuropejskimi. Rząd czeski w 1995 r. sprzedał 27% akcji dominującego SPT Telecom konsorcjum szwajcarsko-holenderskiemu za \$1,45 mld. 51% akcji pozostało w gestii państwa, a 19% akcji było w posiadaniu inwestorów krajowych w ramach narodowego programu prywatyzacji masowej (dane za rok 1997) [Welfens and Wiegert, 1997; Graack, 1997]. Węgry w 1993 r. sprzedały 27,5% akcji konsorcjum Magyarcom (Ameritech i Deutsche Telekom). W końcu roku 1998 inwestorzy strategiczni posiadali już 59,58% akcji, inni inwestorzy to APV Rt. (Państwowa Spół-

ka Prywatyzacyjno-Holdingowa) – 5,75% i drobni inwestorzy – 34,67% [Graack, 1997; Matav, 1999]. Polska dopiero na koniec 1998 r. przeprowadziła pierwszy etap prywatyzacji, polegający na sprzedaży 15% akcji drobnym inwestorom w ramach emisji publicznej. Drugi etap jest zaplanowany na koniec 1999 r., kiedy 35% akcji będzie sprzedanych zagranicznemu inwestorowi strategicznemu.

Niektórzy analitycy i decydenci widzą główną szansę na intensyfikację konkurencji i rozwój sektora w prywatyzacji operatora narodowego, TP SA. Według nich, wraz z prywatyzacją problemy nieefektywnego zarządzania wewnątrz firmy i praktyk monopolistycznych będą w znacznym stopniu wyeliminowane. Wyniknie to ze zmniejszenia roli właścicielskiej państwa w firmie i ze zracjonalizowania procesów decyzyjnych poprzez zastąpienie logiki gier politycznych logiką rynkową. W ramach tej "argumentacji prywatyzacyjnej" obecne problemy dotyczące konkurencji i rozwoju wynikają bezpośrednio z państwowego charakteru TP SA. W związku z tym, zmiany regulacyjne dotyczące konkurencji powinny być podporządkowane wprowadzeniu prywatyzacji

Istnieje jednak kilka istotnych zastrzeżeń do tej koncepcji. Po pierwsze, chociaż prywatyzacja sama w sobie jest kluczowym krokiem w ewolucji sektora, przygotowania do niej wyraźnie przeszkadzają w tej ewolucji. Władze często używają argumentacji prywatyzacyjnej, żeby uzasadnić próby maksymalizacji ceny TP SA, lekceważąc konkurencję na rynku telekomunikacyjnym.

Drugie zastrzeżenie polega na obserwacji, że monopole prywatne mogą być równie nieefektywne, jak monopole publiczne. Jest to prawdopodobne w świetle częstych wymagań potencjalnych inwestorów zagranicznych zagwarantowania im pozycji monopolistycznej. Prywatyzacja może być wręcz narzędziem służącym do konsolidacji dominacji poszczególnych grup interesów nad monopolami w sektorach infrastrukturalnych i surowcowych [11].

W Czechach i na Węgrzech prywatyzacja operatorów narodowych nastąpiła wraz z utrzymaniem *de jure lub de facto* monopolu na wszystkich poziomach sieci stacjonarnej. Pomimo istnienia monopolu po prywatyzacji nie miało to negatywnego wpływu na dalszy rozwój sektora. Widać to najwyraźniej w przypadku Węgier, w których wprowadzenie inwestora strategicznego przyspieszyło inwestycje do tego stopnia, że gęstość telefoniczna jest 50% większa niż w Polsce, pomimo, że oba te kraje zaczęły okres transformacji na tym samym poziomie (zob. tabela 4).

Nie oznacza to jednak, że Polska powinna utrzymać warunki monopolistyczne po prywatyzacji, ponieważ nasze warunki rynkowe i możliwości rozwojowe różnią się zasadniczo.

[10] Według menedżera Ery, z którym przeprowadziłem wywiad, dynamika rynków komórkowych jest nieprzejrzysta dla samych operatorów. Po pierwsze, tempo ekspansji rynku przewyższyło nawet najbardziej optymistyczne oczekiwania. Po drugie, pomimo stale wysokiego tempa ekspansji wszystkie znaki wskazują na równie intensywny wzrost w najbliższej przyszłości.

[11] Schamis (1997) pokazuje skrajnie antyrynkowe zachowania typowe dla monopolu prywatnych w Meksyku i innych krajach Ameryki Łacińskiej.

Po pierwsze, w przeciwieństwie do sytuacji rynkowej zastanej przez inwestora strategicznego na Węgrzech w 1993 r., inwestor strategiczny w Polsce w końcu 1999 r. będzie działał wśród rozwiniętej grupy potencjalnych konkurentów we wszystkich segmentach rynku. Próba utrzymywania przywilejów monopolistycznych w ramach umowy inwestycyjnej lub prawa telekomunikacyjnego może spowodować tendencję do czerpania zysków nieuzasadnionych z ekonomicznego punktu widzenia (*rent-seeking behavior*) zarówno przez TP SA, jak i operatorów prywatnych. Po drugie, polski rynek telekomunikacyjny jest dużo większy niż węgierski, co uzasadnia zaistnienie większej liczby konkurentów. Poza tym, konkurenci mają bogaty zasób know-how i powiązań gospodarczych, które mogą być wykorzystane od razu, żeby wzbogacić rynek. Po trzecie, skala problemów restrukturyzacyjnych czekających nowego inwestora w TP SA jest dużo większa niż w przypadku Węgier. Obecnie szacuje się, że 35–40% (około 28.000) pracowników zatrudnionych w TP SA trzeba będzie zwolnić, żeby firma mogła konkurować z innymi dużymi operatorami narodowymi. W węgierskiej Matavie 8.000 pracowników (33%) zostało zwolnionych od 1994 r.

Obecność mocnej konkurencji rynkowej może stanowić ważny zewnętrzny bodziec stymulujący zmiany wewnątrz TP SA po prywatyzacji. W polskich warunkach prywatyzacja sama w sobie nie gwarantuje zintensyfikowanej konkurencji i rozwoju. Prywatyzacja przyniesie pozytywne efekty tylko wtedy, jeśli system regulacyjny zapewni przejrzyste reguły dalszej gry rynkowej. Innymi słowy prywatyzacja i regulacja muszą iść w parze, w której jedna wspiera drugą.

7.4.2. Nowe prawo telekomunikacyjne

Drugi czynnik warunkujący transformację telekomunikacji polskiej to zmiany w prawie telekomunikacyjnym i w mechanizmach regulacyjnych. Takie zmiany powinny być uwarunkowane potrzebami inwestycji, innowacji, i rozwoju. W rezultacie, ani prywatyzacja, ani przejrzysta strategia konkurencyjna nie mogą być celami samymi w sobie, a raczej powinny stanowić narzędzie do realizacji tych imperatywów. Ogólnie rzecz biorąc, z punktu widzenia konkurencji i rozwoju sektora, trzy elementy są kluczowe i jest realna nadzieja, że zostaną one wpisane w ostateczną wersję ustawy:

I. Wycofanie wymogu, żeby kapitał krajowy posiadał większościowy udział we wszystkich firmach działających na rynku międzymiastowym lub komórkowym.

2. Rozdzielenie funkcji właścicielskiej wobec operatora narodowego i regulacyjnej, obecnie pełnionych przez MŁ, poprzez stworzenie oddzielnego ciała regulacyjnego, Urzędu Regulacji Telekomunikacji (URT) [12].

3. Wprowadzenie równych warunków gry dla wszystkich operatorów. Szczególnie ważne są tutaj nowe przepisy dotyczące zasad interkonekcji, taryf opartych na kosztach oraz ograniczenie czasochłonnych i zbiurokratyzowanych procedur koncesyjnych.

Obecnie nowy projekt ustawy o telekomunikacji (przedłożony w kwietniu) jest dyskutowany w Sejmie. Został on zredagowany na podstawie dwóch poprzednich projektów: poselskiego i rządowego. Według większości komentatorów nowy projekt jest zauważalnym krokiem naprzód w porównaniu ze znowelizowaną ustawą z roku 1995 [Winiecki, 1999; Harris, 1999] i wprowadza ulepszenia we wszystkich trzech sferach.

Byłoby idealnie, gdyby uchwalenie nowej ustawy telekomunikacyjnej nastąpiło przed drugim etapem prywatyzacji TP SA. Wtedy potencjalni inwestorzy mieliby jasny pogląd, co do charakteru otoczenia konkurencyjnego, w którym przyszłoby im działać. W chwili obecnej wydaje się to mało prawdopodobne, biorąc pod uwagę przewlekłość prac parlamentarnych.

7.4.3. Oczekiwania i wymagania Unii Europejskiej w dziedzinie telekomunikacji

W krótkim okresie można oczekiwać, że trudności w uchwaleniu nowej ustawy i niejasności w strategii rządowej nie znikną. W dłuższym okresie Polska znajduje się pod silną presją wymagań Unii Europejskiej, zwłaszcza w zakresie dostosowania do jej prawodawstwa i instytucjonalnych rozwiązań. Oczekiwania Unii Europejskiej, dotyczące telekomunikacji koncentrują się w dwóch sferach, homologacji technologicznej oraz otwarcia rynków i konkurencji.

Ze względu na to, że operatorzy telekomunikacyjni biorą swoje wzorce, sprzęt i know-how prawie wyłącznie od zachodnich sponsorów i partnerów korporacyjnych, spełnienie wymagań dotyczących pierwszej sfery będzie mniej kłopotliwe. Spełnienie wymagań UE w drugiej sferze jest bardziej problematyczne. Podstawowym wymaganiami UE jest wolny przepływ kapitału wśród krajów członkowskich. Na razie, wolny przepływ kapitału jest zakładany w nowym projekcie ustawy o telekomunikacji, chociaż nie-

[12] Wielu analityków [np. Piątek, 1997; Stachów, 1998] zwróciło uwagę na konflikty interesu powstające z powodu połączenia tych dwóch funkcji w jednym organie. Dwa ciała regulacyjne działają obecnie w sektorze telekomunikacyjnym: Polska Inspekcja Telefonii i Poczty (PITiP) i Urząd Ochrony Konsumentów i Konkurencji (UOKiK; wcześniej Urząd Antymonopolowy). Pierwsze ciało jest w pełni podległe Ministerstwu. Drugie jest niezależne, ale do obecnej chwili ma umiarkowane możliwości kształtowania dynamiki konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym. Działa w sposób następczy (ex post), próbując zwalczać praktyki monopolistyczne, które już się pojawiły [Grupa Warsztatowa IV, 1996; Streżyńska, 1997]. Według większości komentatorów potrzebna jest instytucja, niezależna od MŁ, która jednocześnie będzie w stanie aktywnie ochronić zasady fair-play na rynku [Piątek, 1997; Metaxas, 1998].1996.

k którzy komentatorzy mają zastrzeżenia co do jasności nowych przepisów.

Ogólnie rzecz biorąc, można obawiać się, że pomimo zakończenia negocjacji dotyczących telekomunikacji, sprawa spełnienia wymagań UE będzie się powracać. Diabeł tkwi w szczegółach, a praktyka prawna, konkurencyjna i instytucjonalna może się okazać bardzo odmienna od tego, co zostało wynegocjowane.

7.5. Wnioski końcowe

Można wyodrębnić trzy etapy ewolucji polskiego sektora telekomunikacyjnego w latach 90. Pierwszy trwający od roku 1990 do roku 1994 to etap otwarcia. W tym okresie rynek lokalny został częściowo otwarty dla prywatnych operatorów, podczas gdy TP SA (od 1992 r. działająca jako niezależny podmiot powstały z podziału Polskiej Poczty, Telegrafii i Telefonii) uruchomiła intensywny program inwestycyjny. Jednocześnie, po początkowym okresie "dzikiego rozwoju", w którym techniczne standardy wprowadzone do sieci nie były jasno regulowane, władze uporządkowały budowę infrastruktury poprzez wybór trzech międzynarodowych koncernów: Siemens, Alcatel i Lucent, jako głównych producentów i dostawców sprzętu telekomunikacyjnego w Polsce [Kilian, 1997]. Koncerny te stały się inwestorami strategicznymi w polskich przedsiębiorstwach produkujących sprzęt telekomunikacyjny. Drugi etap (1995–1997) to etap etatyzmu. Nowelizacja ustawy o telekomunikacji (1995 r.) uporządkowała szereg nieścisłości prawnych, co pozwoliło na rozwój grupy operatorów lokalnych. Jednocześnie obowiązywała polityka wyczekiwania w sferze prywatyzacji TP SA i utrzymania protekcyjnego w jej działaniu [Kulisiewicz, 1998b]. Bardzo ważnym procesem było wprowadzenie konkurencji w rynku komórkowym. Trzeci etap (1997–1999) to etap nierównej reorientacji liberalnej. Władze, choć z oporami ostatecznie uzależniły dalszy rozwój sektora od prywatyzacji TP SA, uchwalenia nowej ustawy telekomunikacyjnej i akceptacji wymagań UE. Jednocześnie wyczekiwaniu na rynku stacjonarnym, spowodowanemu niepewnością w sferach prawa i prywatyzacji, towarzyszył intensywny wzrost rynku komórkowego.

Prywatyzacja, nowe prawo i integracja z Unią Europejską będą stopniowo wywierać coraz silniejszy wpływ na strukturę i funkcjonowanie telekomunikacji w Polsce, wciągając ją w nowy etap ewolucji, w której warunki konkurencji i rozwoju będą gruntownie zmienione. Druga faza prywatyzacji, nawet jeśli nie nastąpi do końca bieżącego roku, zostanie wkrótce zrealizowana. Uchwalenie nowej ustawy, obecnie planowane na koniec roku 1999 z terminem wejścia w życie na początku 2001 r. [zob. Zalewski, 1998], chociaż może się opóźnić z różnych politycznych lub techniczno-prawnych powodów, jest nieuniknione i bez wątpienia wniesie istotne, pozytywne zmiany do układu regulacyjnego.

go. Wejście do Unii Europejskiej, chociaż najbardziej odległe w czasie, ma i będzie miało coraz silniejszy wpływ na telekomunikację w Polsce poprzez formalne i nieformalne presje na władze, instytucje, i firmy. Prywatyzacja, nowe prawo i integracja z UE spowodują gruntowne zmiany w kształcie sektora telekomunikacyjnego. Zmienia reguły gry i wprowadzą zarówno nowe możliwości, jak i nowe ograniczenia. Do tych procesów dołączą jeszcze ważne decyzje dotyczące następnych przetargów, które mogą wprowadzić równie istotne zmiany w dynamice konkurencji w sektorze. Szczególnie ważne są przetargi na działalność międzymiastową i komórkową, i transmisję danych oraz udzielenie wiodącym operatorom systemu GSM koncesji na system GSM-1800.

Nie czekając na spodziewane zmiany, operatorzy sami podejmują działania, które mogą mieć wpływ na działalność sektora, a mianowicie łączą swoje siły, żeby przeciwstawić się ekonomicznej i politycznej sile TP SA [Błaszczak, 1999]. Przykładowo, są to próby Elektrimu (zbudowania silnego konsorcjum podległych spółek telekomunikacyjnych) lub Tel-Energo (rozbudowania technicznych możliwości swojej sieci i zawierania umów o współpracy z bardzo szeroką grupą operatorów w sieci lokalnej i komórkowej). Oczywiście, trzeba uwzględnić pewne ograniczenia tego procesu (zwłaszcza ograniczone możliwości finansowe prywatnych operatorów) oraz ciągle nacechowaną nieufnością atmosferę między prywatnymi operatorami. Tym niemniej, proces konsolidacji może w przyszłości doprowadzić do sytuacji, w której grupy silnie związanych ze sobą operatorów będą mogły istotnie zmienić otoczenie konkurencyjne i rozwojowe bez względu na niejasności w strategii MŁ lub powolność w procesach zmian instytucjonalnych.

Raczej nie należy oczekiwać w najbliższych latach w Polsce powstania sytuacji podobnej do brytyjskiej, w której liberalne warunki rynkowe w telekomunikacji były i są aktywnie utrzymywane przez państwo i przez agencje regulacyjne (Oftel i Department of Trade and Industry) [Vogel, 1996]. Jednak, zmiany w sektorze następują w takim tempie, że władze będą zmuszone do częstej reorientacji i rozważania własnego stanowiska. W wypowiedziach przedstawicieli Ministerstwa Łączności [Płachecki, 1999] i TP SA [Rzepka, 1999], coraz częściej można dostrzec, że są oni świadomi tego, że telekomunikacja stała się sektorem, którego rozwój jest zależny od jego efektywności w dostarczaniu usług potrzebnych społeczeństwu i konkretnym odbiorcom. Uznali, że telekomunikacji już nie można traktować jako sektora czysto infrastrukturalnego, którego działalność jest ukierunkowana na wewnętrzną stabilność systemu technicznego i dla którego elastyczność na różnicowanie odbiorców jest sprawą podrzędną. Takie zmiany w orientacji dają nadzieję na uaktywnienie konkurencji i przyspieszenie procesów rozwojowych w polskim sektorze telekomunikacyjnym.

Bibliografia

- Bieleński, Paweł J. (1998a). "Telefony na sprzedaż." Raport Teleinfo 7(3), s. 14–23.
- Bieleński, Paweł J. (1998b). "Stuknął milion komórek." Raport Teleinfo 7(3), s. 34–43.
- Błaszczak, Anita (1999). "Jest pomysł i grupa, będą pieniądze." Rzeczpospolita (12.III).
- Brzuszkiewicz, Jacek (1999). "Telefoniczna wojna małego z dużym." Gazeta w Lublinie (7.IV).
- Czernów, Andrzej (1998). "Światłowody coraz bliżej." Raport Teleinfo 7(3), s. 60–65.
- Daniluk, Anna (1999). "Analiza polskiego przemysłu elektroenergetycznego." Warszawa, CASE.
- Economides, Nicholas (1995). "Principles of Interconnection." Draft.
- Fedorowicz, Hanna (1999). "Więcej Operatorów Nowych Sieci." Rzeczpospolita (20.IV).
- Fronczak, Krzysztof (1998). "Mam mnóstwo pytań – rozmowa z Meirem Srebernikiem, prezesem zarządu Netii SA." Nowe Życie Gospodarcze (Nr. 48, 29.XI), s. 11–13.
- Gawron, Piotr (1996). "Prywatyzacja Giganta." Życie Gospodarcze (16.VIII), s. 24–26.
- Gospodarek, Jerzy (1997). "Ustawa o łączności z 1990 r. i jej zmiany na drodze Polski do Unii Europejskiej" [w:] Piotr Jasiński and Tadeusz Skoczny (red.) Telekomunikacja. Warsaw, Regulatory Policy Research Centre, Oxford University and Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Graack, Cornelius (1997). "Infrastructure Investments and Regulation in Telecommunications." Discussion Paper 31, Europäisches Institut fuer internationale Wirtschaftsbeziehungen (EIIW), Potsdam.
- Grupa Warsztatowa IV (1996). "Praktyki monopolistyczne Telekomunikacji Polskiej SA na przykładzie dopuszczania na rynek innych operatorów (1994–1995)." Materiał niepublikowany, Warszawa, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.
- Guz, Jan (1999). "Ewolucja rynku telekomunikacyjnego w Polsce." Referat przedstawiony na seminarium, Deregulacja monopolu naturalnych na przykładzie rynku telekomunikacyjnego. Warszawa, 21 czerwca.
- Harris, Richard (1999). "Regulacje prawne Unii Europejskiej dla telekomunikacji." Referat przedstawiony na seminarium, Deregulacja monopolu naturalnych na przykładzie rynku telekomunikacyjnego. Warszawa, 21 czerwca.
- Jasiński, Piotr (1997). "Zarys ekonomicznych problemów telekomunikacji." [w:] Piotr Jasiński and Tadeusz Skoczny, eds. Telekomunikacja. Warsaw, Regulatory Policy Research Centre, Oxford University and Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kilian, Krzysztof (1997). "Do przodu, do tyłu – a może w miejscu." Raport Teleinfo 6(7), s. 2–6.
- Kontkiewicz-Chachulska, Hanna and Jerzy Kubasik (1997). "Przemiany w sektorze telekomunikacyjnym w Polsce po roku 1989". [w:] Piotr Jasiński and Tadeusz Skoczny, (red.) Telekomunikacja. Warsaw, Regulatory Policy Research Centre, Oxford University and Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kontkiewicz-Chachulska, Hanna and Jerzy Kubasik (1998). "Emerging Liberalised Telecommunications Market: Interconnection and Tariff Policy in Poland". Unpublished Draft.
- Kulisiewicz, Tomasz (1998). "Polski rynek telekomunikacyjny w 1997 roku". Teleinfo 500, s. 138–150.
- Kulisiewicz, Tomasz (1998b). "Niełatwe zadania: rozmowa z Andrzejem Zielińskim, Ministrem Łączności w latach 1993–1997". Raport Teleinfo 7(3), s. 4–9.
- Kulisiewicz, Tomasz (1999). "Telekomunikacja przed eksplozją". Teleinfo 500, s. 182–199.
- Margas, Dorota (1998). "Prywatyzacja za późno". Rzeczpospolita (3.XI).
- Margas, Dorota (1999a). "Operatorzy łączcie się". Rzeczpospolita (10.II).
- Margas, Dorota i Tomasz Świderek (1999). "Trzeci operator GSM". Rzeczpospolita (22.IV).
- Matav (1999). 1999 Annual Report. Budapest.
- Metaxas, George (1998). "Regulacja polskiego runku telekomunikacyjnego – porównanie z liberalizacją w UE". [w:] Stanisław Umiński (red.), Wykorzystanie Doświadczeń Unii Europejskiej w Procesie Liberalizacji Sektora Telekomunikacyjnego w Polsce. Transformacja Gospodarki #98. Gdańsk, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Piatek, Stanisław (1997). "Nowe prawo telekomunikacyjne". [w:] Piotr Jasiński and Tadeusz Skoczny (red.) Telekomunikacja. Warsaw, Regulatory Policy Research Centre, Oxford University and Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Piotrowski, Andrzej J (1997). "Krajobraz przed bitwą". Raport Teleinfo 6(7), s. 7–12.
- Piotrowski, Andrzej J (1998). "Zmierzch monopolu". Raport Teleinfo 7(3), s. 10–13.
- Płachecki, Andrzej (1999). "Rozwój telekomunikacji jako czynnik stymulujący wzrost gospodarczy oraz wzrost dochodów budżetu państwa". Referat przedstawiony na seminarium, Deregulacja monopolu naturalnych na przykładzie rynku telekomunikacyjnego. Warszawa, 21 czerwca.
- Rozynski, Paweł (1997a). "Operator numer 1". Raport Teleinfo 6(7), s. 13–16.
- Rozynski, Paweł (1997b). "Coraz więcej prywatnych telefonów". Raport Teleinfo 6(7), s. 17–21.
- Rozynski, Paweł (1998). "Podgryzanie monopolu". Raport Teleinfo 7(3), s. 24–33.
- Rutkowski, Piotr (1999). "Deregulacja rynku telekomunikacyjnego w polityce gospodarczej". Referat przedstawiony na seminarium, Deregulacja monopolu naturalnych na przykładzie rynku telekomunikacyjnego. Warszawa, 21 czerwca.

Rzepka, Paweł (1999). "Tworzenie rynku telekomunikacyjnego – deregulacja monopolisty szansą czy zagrożeniem dla rozwoju sektora?" Referat przedstawiony na seminarium, Deregulacja monopolii naturalnych na przykładzie rynku telekomunikacyjnego. Warszawa, 21 czerwca.

Schamis, Hector (1997). "The Politics of Economic Reform: Distributional Coalitions and Policy Change in Latin America". Department of Government, Cornell University, mimeo.

Stachów, Leszek (1998). "Projekt urzędu niezależnego regulatora telekomunikacyjnego w Polsce". [w:] Stanisław Umiński (red.), Wykorzystanie Doświadczeń Unii Europejskiej w Procesie Liberalizacji Sektora Telekomunikacyjnego w Polsce. Transformacja Gospodarki #98. Gdańsk, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Streżyńska, Anna (1997). "Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym w telekomunikacji w latach 1990–1996". [w:] Piotr Jasiński and Tadeusz Skoczny (red.), Telekomunikacja. Warsaw, Regulatory Policy Research Centre, Oxford University and Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

Świderek, Tomasz (1999). "Wzrost przychodów i straty: wyniki roczne, Netia Holdings". Rzeczpospolita (15.III).

Telekomunikacja Polska SA (1998). "Skrócona wersja Prospektu Sprzedaży Akcji". Gazeta Wyborcza (5.X).

Vogel, Stephen (1996). *Freer Markets, More Rules*. Ithaca, NY, Cornell University Press.

Welfens, Paul and Ralf Wiegert (1997). "Transformation Policies, Regulation of Telecommunications and Foreign Direct Investment in Transforming Economies." Discussion Paper 32, Europäisches Institut fuer internationale Wirtschaftsbeziehungen (EIIW), Potsdam.

Winiński, Jan (1999). "Projekt Ustawy: 'Prawo Telekomunikacyjne'". Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Ośrodek Monitorowania Inicjatyw Legislacyjnych. Raport nr 18/99.

Zalewski, Krzysztof (1998). "Liberalizacja i harmonizacja prawa telekomunikacyjnego". Referat przedstawiony na konferencji, Nowe możliwości rozwoju i inwestycji jako wynik transformacji i restrukturyzacji polskiego sektora telekomunikacyjnego. Warszawa, 2–3.XII.

Zwierzchowski, Zbigniew (1998). "Tel-Energo i Kolpak." Raport Teleinfo 7(3), s. 48–51.

Zwierzchowski, Zbigniew (1999)3. "Łączność z prądem i koleją." Rzeczpospolita (11.III).

Barbara Błaszczyk, Andrzej Cylwik

Podsumowanie i wnioski końcowe

Prywatyzacja oraz restrukturyzacja sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych mają swoją specyfikę nie tylko w przechodzącej transformację gospodarczą Europie Centralnej. W krajach Unii Europejskiej był to także proces skomplikowany i długotrwały. Trzy grupy czynników miały decydujący wpływ na jego przebieg, a mianowicie:

1) regulacja prawna, ograniczająca możliwości wejścia na rynek oraz umożliwiająca wykonywanie praw szczególnych w usługach publicznych (dotyczy sektorów infrastrukturalnych),

2) problemy socjalne i ekonomiczne związane z upadkiem lub dużym ograniczeniem działalności tradycyjnych gałęzi przemysłu (dotyczy górnictwa węglowego, hutnictwa żelaza i stali oraz większości sektorów uznawanych za wrażliwe, np. przemysłu odzieżowego lub okrętowego),

3) poglądy polityków oraz wynikające z nich traktowanie sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych jako strategicznych gałęzi gospodarki, co z kolei uzasadniało większą ingerencję administracji państwowej w działalność tych sektorów.

Spróbujemy pokazać skutki wpływu ww. czynników. W Unii Europejskiej działalność dotycząca: zaopatrzenia w wodę, elektryczność i gaz oraz telekomunikacji, poczty i telewizji państwowej jest traktowana jako świadczenie usług publicznych. Do końca lat 80. przeważały w UE poglądy konserwatywne. Przedsiębiorstwom realizującym usługi publiczne przekazywano prawa szczególne (wyłączenie lub przywileje) oraz tolerowano monopol terytorialny. Na początku lat 90. nastąpiła istotna zmiana poglądów Parlamentu, Rady i Komisji Europejskiej, które obecnie popierają

stopniową liberalizację usług publicznych, wyrażającą się zwłaszcza w redukcji, przyznanych wcześniej, praw szczególnych i ograniczaniu monopolu. W przypadku sektora energetycznego i telekomunikacji nastąpiło anulowanie przywileju i wprowadzenie także w tych gałęziach gospodarki obowiązku organizowania przetargów publicznych na realizację dostaw i/lub robót. Kolejne decyzje [1] władz Unii mają doprowadzić do otwarcia tzw. rynków narodowych (najszybciej w telekomunikacji, najpóźniej i w największym zakresie w gazownictwie) w usługach publicznych i ograniczenia lub nawet wyeliminowania monopolu terytorialnego. W transformowanej gospodarce polskiej także podjęto kroki w tym samym kierunku – w 1997 roku uchwalono nowe prawo energetyczne, a w roku 1998 roku przygotowano projekt nowego prawa dotyczącego telekomunikacji. W porównaniu do zmian zachodzących w UE zwraca uwagę wolniejsza liberalizacja polskiego sektora telekomunikacyjnego. Natomiast otwarcie rynku energetycznego może nastąpić w tych samych lub zbliżonych terminach jak w Unii.

Problemy socjalne i ekonomiczne wywołane kryzysem, a w przypadku górnictwa węglowego nawet upadkiem tradycyjnych gałęzi przemysłu pojawiły się w Unii Europejskiej znacznie wcześniej niż w Polsce. Już w latach 70. wystąpiły duże nadwyżki mocy produkcyjnych w górnictwie, hutnictwie, przemyśle samochodowym, okrętowym i odzieżowym. Zaszła konieczność dużego ograniczenia produkcji i zatrudnienia (zwłaszcza w górnictwie i hutnictwie) oraz przeprowadzenia restrukturyzacji we wszystkich sektorach wrażliwych. Na realizację tych procesów przeznaczono ogromne, liczone w dziesiątkach miliardów USD, środki fi-

[1] Dotyczy zwłaszcza następujących aktów normatywnych:

1. Dyrektywa Rady z dnia 29 czerwca 1990 r. dotycząca procedury Wspólnoty dla poprawy przejrzystości cen za gaz i energię elektryczną dla końcowych odbiorców przemysłowych.

2. Dyrektywy:

– 96/22 Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie jednolitych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej,

– 98/30 Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 22 czerwca 1998 r. dotycząca jednolitych zasad wewnętrznego rynku gazowego.

3. Uchwała Rady z dnia 7 lutego 1994 r. o zasadach świadczenia usług powszechnych w sektorze telekomunikacji,

4. Dyrektywa 95/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 października 1997 r. zmieniająca Dyrektywy Rady Nr 90/387/EWG i Nr 92/44/EWG w celu dostosowania do środowiska konkurencyjnego w telekomunikacji.

nansowe. W niektórych przypadkach (np. hutnictwo francuskie) doszło nawet do nacjonalizacji upadającej gałęzi przemysłu. Jedynie przemysł motoryzacyjny wyszedł z kryzysu głównie o własnych siłach. W pozostałych sektorach miała miejsce daleko idąca pomoc publiczna. W latach 80. i 90., czyli już po przewyciężeniu najgłębszego kryzysu, państwa UE i Komisja Europejska zaczęły ograniczać lub nawet całkowicie likwidować przyznaną wcześniej pomoc. Aktualnie, unijne reguły udzielania pomocy publicznej w sektorach wrażliwych (z wyjątkiem przemysłu okrętowego) są ostrzejsze niż w pozostałej części przemysłu.

W Polsce kryzys tradycyjnych gałęzi przemysłowych mógł ujawnić się dopiero po wprowadzeniu gospodarki rynkowej. Jest on silniejszy niż poprzednio w Unii, ponieważ w porównaniu do trendu europejskiego, restrukturyzacja sektorów wrażliwych jest spóźniona o 20 lat. Mamy również mniej czasu na przewyciężenie tego kryzysu – staraliśmy się o przyjęcie do Unii Europejskiej już w 2003 roku. Mamy także znacznie mniej środków publicznych, które możemy przeznaczyć na restrukturyzację sektorów wrażliwych. Z trudem znajdujemy pieniądze na osłony socjalne, wydajemy za mało na aktywizację regionów, w których doszło do koncentracji skutków kryzysu, a na pewno nie mamy środków na modernizację sektorów wrażliwych – tylko w hutnictwie szacuje się wartość niezbędnych inwestycji, które zapewniłyby osiągnięcie europejskiego poziomu technologicznego, na 3–4 mld USD. Ta sytuacja polskich sektorów wrażliwych jest najlepszym uzasadnieniem jak najszybszej ich prywatyzacji. Jedynie szybki dopływ nowych środków na niezbędną modernizację może doprowadzić do przewyciężenia obserwowanego kryzysu. Zmiany zachodzące w już sprywatyzowanym polskim przemyśle motoryzacyjnym są potwierdzeniem tej tezy. Z kolei opóźnienia w prywatyzacji największych polskich hut powodują drastyczne pogarszanie się ich kondycji gospodarczej, mimo ochrony celnej sektora.

Politycy unijni i polscy mają swój widoczny wkład w kształtowanie rozwoju sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych. W europejskiej historii gospodarczej ostatniego dwudziestolecia można bez trudu zauważyć zarówno przykłady radykalnych decyzji prorynkowych (zwłaszcza słynny okres *thatcherizmu* w Wielkiej Brytanii), jak i umac-

niania monopolii narodowych. W Polsce w połowie lat 90. wyodrębniono ustawowo tzw. przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w których wprowadzono specjalny tryb nadzoru właścicielskiego i rozpoczęcia prywatyzacji. Celem przeprowadzonych zmian było dłuższe zachowanie wybranych przedsiębiorstw w rękach państwowych. Niestety, było to rozwiązanie ideologiczne bez dostatecznego uzasadnienia ekonomicznego. Smutny obecnie los naszego przemysłu obronnego jest najlepszym dowodem niesłuszności odwlekania prywatyzacji. W ostatnich latach znacznie zmniejszono liczbę przedsiębiorstw uznawanych za szczególnie ważne dla gospodarki polskiej, co jest wyrazem realizmu politycznego. Jednakże nadal występują przypadki decyzji uwarunkowanych ideologicznie i słabo uzasadnionych rzeczywistymi potrzebami naszej gospodarki. Przykładem takiego stanowiska może być wystąpienie o okres przejściowy dla polskiego sektora energetycznego, po wejściu Polski do UE. Nie ma silnych merytorycznych argumentów uzasadniających nasze stanowisko. Można mieć nadzieję, że wycofamy te propozycje w zamian za zgodę Unii na okres przejściowy w sektorze gospodarczym, w którym będzie on naprawdę potrzebny.

Biorąc pod uwagę przedstawione uwarunkowania oraz dotychczasowy przebieg restrukturyzacji i prywatyzacji polskich sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych, można stwierdzić, że był to proces nie wystarczająco konsekwentny i dlatego wystąpiły w nim nawet kilkuletnie opóźnienia. Kilkakrotne przesuwanie daty planowanego osiągnięcia rentowności przez górnictwo węglowe lub kilkuletni spór z Komisją Europejską, dotyczący uzasadnionych mocy produkcyjnych naszego hutnictwa są nadal przejawem ideologicznego podejścia do problemów, których rozwiązanie jest możliwe tylko na drodze rzeczywistych działań gospodarczych. Jednakże w okresie ostatnich dwóch lat wystąpiły także szanse na przyspieszenie procesu restrukturyzacji i prywatyzacji niektórych polskich sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych. Ewentualna realizacja drugiego etapu prywatyzacji TP SA, intensywna kontynuacja prywatyzacji elektroenergetyki oraz rozpoczęcie prywatyzacji górnictwa węglowego, gazownictwa, hutnictwa i przemysłu obronnego będą probierzem zdecydowania i konsekwencji w rzeczywistym rozwiązaniu tych trudnych problemów przez administrację państwową.



-
- 8 S. Lachowski: System finansowy w Polsce - stan obecny i perspektywy rozwoju
-
- 9 B. Błaszczyk: Prywatyzacja w Polsce po sześciu latach
-
- 10 S. Wellisz: Some Aspects of Trade Between Poland and the European Union
-
- 11 Praca zbiorowa pod redakcją M. Dąbrowskiego: Stan i perspektywy reform gospodarczych w Polsce
-
- 12 J. Chmiel: Statystyka wejścia przedsiębiorstw do gałęzi. Problemy pomiaru i wyniki badań
-
- 13 K. Kloc: Szara strefa w Polsce w okresie transformacji
-
- 15 S. Golinowska, J. Hausner: Ekonomia polityczna reformy emerytalnej
-
- 16 M. Dąbrowski: Disinflation, Monetary Policy and Fiscal Constraints. Experience of the Economies in Transition
-
- 17 Praca zbiorowa pod redakcją A. Cylwika: Szanse i zagrożenia dla przemysłu polskiego wskutek stowarzyszenia Polski z Unią Europejską
-
- 18 B. Błaszczyk, R. Woodward (eds.): Privatization and Company Restructuring in Poland
-
- 19 M. Gorzelak: Medium Term Fiscal Projection for Selected Countries in Transition: the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania. The Government Side
-
- 20 Z. Vajda: The Macroeconomic Implications of a Pension Reform
-
- 21 Praca zbiorowa pod redakcją G. Gorzelaka: Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo
-
- 22 Deregulacja monopolu naturalnych na przykładzie rynku telekomunikacyjnego (Praca zbiorowa)
-
- 23 S. Kawalec: Banking Sector Systemic Risk in Selected Central European Countries
-
- 24 J. Chmiel: Problemy statystycznego pomiaru i analiza tendencji rozwojowych sektora prywatnych przedsiębiorstw w Polsce w latach 1990–1998
-
- 25 Praca zbiorowa pod redakcją R. Woodwada: Otoczenie instytucjonalne małych i średnich przedsiębiorstw
-
- 26 M. Dąbrowski: Macroeconomic and Fiscal Challenges Facing Central European Countries during the EU Accession Process
-
- 27 Praca zbiorowa pod redakcją B. Błaszczyk i A. Cylwika: Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji
-