

Warszawa, 9 grudnia 2024 r.
KL/642/178/2024

Pan
Krzysztof Gawkowski
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Cyfryzacji

Pan
Dariusz Standerski
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Cyfryzacji

Szanowny Panie Premierze,

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do zaproszenia do konsultacji projektu „Strategii Cyfryzacji Państwa”, w załączeniu przesyłam stanowisko Rady Telekomunikacji i Cyfryzacji Konfederacji Lewiatan wobec projektu.

Z poważaniem



Maciej Witucki
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik: Stanowisko Rady Telekomunikacji i Cyfryzacji Konfederacji Lewiatan wobec projektu Strategii Cyfryzacji

Stanowisko Rady Telekomunikacji i Cyfryzacji Konfederacji Lewiatan wobec projektu Strategii Cyfryzacji

W imieniu Rady Telekomunikacji i Cyfryzacji działającej w ramach Konfederacji Lewiatan przedstawiamy stanowisko do projektu „Strategii Cyfryzacji Państwa” w zakresie obejmującym kwestie odnoszące się do jednego obszaru horyzontalnego – komunikacji elektronicznej.

Nowoczesna i odporna infrastruktura teleinformatyczna jako trzon cyfryzacji – zadanie sektora prywatnego, które wymaga wsparcia ze strony państwa

Silny rynek telekomunikacyjny, niezawodna i odporna łączność to podstawa funkcjonowania i wzrostu innych – cyfrowo zależnych – sektorów.

Bez powszechnego dostępu do usług telekomunikacyjnych o wysokich parametrach jakościowych nie będzie możliwe osiągnięcie celów w zakresie całkowitej cyfryzacji usług publicznych i interakcji obywateli z państwem, cyfrowej transformacji przedsiębiorstw czy obniżania śladu węglowego polskiej gospodarki.

Autorzy Strategii stawiając za cel państwa osiągnięcie stanu, w którym w 2035 r.: „*W każdym zakątku kraju jest zasięg szybkiego internetu*”, nie wskazują jednak kto ten cel faktycznie realizuje, a kto podejmuje działania wspierające.

Trzeba zatem wyraźnie zaznaczyć, że **dostarczanie publicznych usług telekomunikacyjnych przy pomocy publicznych sieci telekomunikacyjnych to zadanie realizowane w Polsce przez sektor prywatny - przedsiębiorców telekomunikacyjnych**. Państwo pełni rolę pomocniczą (i regulacyjną). To rozróżnienie jest ważne i powinno decydować o kształcie tej części Strategii, która odnosi się do komunikacji elektronicznej.

Uwzględnwszy fakt, że inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną są realizowane przy wykorzystaniu przede wszystkim kapitału prywatnego, pozyskiwanego w trudnych warunkach rynkowych, kwestie wyzwań inwestycyjnych należy osadzić z jednej strony w kontekście stałego wzrostu ruchu w sieci (tylko w latach 2019-2022 wzrost ruchu w sieciach ruchomych i stacjonarnych wyniósł odpowiednio 90 i 138%), a z drugiej w realiach ekonomicznych sektora i wartości samego rynku telekomunikacyjnego. W 2023 r. wartość rynku wyniosła 43,1 mld zł i na przestrzeni ostatnich 15 lat w ujęciu realnym wartość ta spada, co w pewnym zakresie jest wynikiem interwencji regulacyjnej nakierowanej na obniżanie cen usług telekomunikacyjnych.

Jednocześnie jak wynika z raportu Prezesa UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego: na „inwestycje telekomunikacyjne wydano 11,1 mld zł, z czego 9,8 mld zł (88,1%) stanowiły wydatki na infrastrukturę”.

Dalsza redukcja wartości rynku również w skutek działań regulacyjnych ograniczać będzie zdolność sektora telekomunikacyjnego do utrzymywania wysokiego poziomu nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę.

Trudne warunki, które wpływają na kondycję sektora, wynikają w dużej mierze z **licznych obciążeń administracyjnych, które utrudniają dostosowanie poziomu przychodów do zmieniających się uwarunkowań makroekonomicznych, generują dodatkowe koszty a czasami dławią w zarodku innowacyjne rozwiązania**. Jeśli państwo identyfikuje - jako własny - cel osiągnięty przez sektor prywatny, to powinno zdefiniować swoją rolę jako wspierającą.

Żeby zaś prawidłowo zaprojektować wsparcie, konieczne jest w pierwszej kolejności postawienie diagnozy co do tego, w jakim stopniu przedsiębiorcy nie są w stanie sami osiągnąć celu i jakie są tego przyczyny. Samo wsparcie sektora może być realizowane poprzez **zapewnienie dodatkowego finansowania**, ale też poprzez **poprawę otoczenia regulacyjnego** w taki sposób, aby zwiększyć własny potencjał inwestycyjny podmiotów prywatnych (**wyważenie obowiązków regulacyjnych**) czy ułatwić realizację samych inwestycji (**udrożnienie procedur**). Istotnym zadaniem państwa jest także **edukacja i zapewnianie społeczeństwa, że gwarancja niezawodnej, szybkiej łączności jest w interesie nas wszystkich**, sieci nie powstają same a rozwijając swoją infrastrukturę przedsiębiorcy działają nie tylko dla osiągnięcia zysku, ale także w interesie społecznym.

W diagnozie SWOT, w której mieszane są zjawiska dotyczące rynku, rozwoju technologii i roli państwa pada stwierdzenie, że: „*Infrastruktura telekomunikacyjna jest przykładem sukcesu wydatkowania środków unijnych oraz regulacji*”. O roli sektora, który tę infrastrukturę dostarcza – co wymaga ponownego podkreślenia – głównie przy wykorzystaniu własnych środków, mowa jest tylko w kontekście rzekomo ograniczonych: „*umiejętności wchodzenia w nowe obszary biznesowe*” i „*innowacyjności telekomów*”. Dalej, w części preskryptywnej dokumentu, autorzy wskazują, że cel odnoszący się do rozwoju sieci telekomunikacyjnych („*Cel 1: Wszyscy użytkownicy na terenie kraju mają dostęp do ultraszybkich usług telekomunikacyjnych – mobilnych i stacjonarnych*”) będzie zrealizowany w zasadzie tylko dzięki staraniom państwa. W większości działania tam zaproponowane są słuszne (kontynuacja wsparcia finansowego dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych; likwidacja barier prawnych i systemowych dla rozwoju sieci telekomunikacyjnych; działania

edukacyjne). Tym niemniej są to tylko postulaty odnoszące się do wsparcia w realizacji postawionego celu a nie do realizacji samego celu. Jeśli państwo chce określić jako swoją ambicję rozwój sieci i usług i z tej ambicji być rozliczne, to powinno rzetelnie ocenić sytuację i zdolności sektora, a następnie zaproponować rozwiązania, które pomogą zwiększyć jego potencjał własny. W przeciwnym wypadku cel państwa należałoby przeformułować – nie jaki w 2035 r. będzie zasięg ultraszybkich sieci, ale co najwyżej w jakim stopniu ten zasięg zwiększy się dzięki zaangażowaniu własnemu państwa.

Rewizja polityki regulacyjnej jako droga do odblokowania potencjału innowacyjności sektora – ograniczenie obciążeń i równe warunki gry dla wszystkich uczestników rynku cyfrowego

Z analizy SWOT można wyczytać, że zagrożeniem dla rozwoju infrastruktury jest „Przebijająca się narracja o konieczności konsolidacji rynku telekomunikacyjnego”. W naszej ocenie jest to założenie błędne.

Po pierwsze, polski rynek telekomunikacyjny jest najbardziej rozdrobnionym rynkiem w Europie. Rozdrobnienie to w szczególności widoczne jest w rynku stacjonarnym. Do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych wpisanych jest prawie 4 tysiące podmiotów. Przy takiej strukturze rynku, jego konsolidacja jest wręcz oczywista, pożądana z punktu widzenia efektywności zakresu i skali i nie powinna być ogólnie blokowana.

Po drugie, jesteśmy świadkami transformacji światowej gospodarki, zmiany układu sił i redefinicji rynków spowodowanej gwałtownym rozwojem nowych technologii cyfrowych. W takich okolicznościach spojrzenie na zastane otoczenie regulacyjne pod kątem nowych wyzwań jest koniecznością.

Zjawiska, które do tej pory były postrzegane wyłącznie negatywnie w nowych warunkach mogą okazać się środkiem wspierającym zarówno konkurencję, jak i sytuację konsumentów. Wspomniana koncentracja na rynku telekomunikacyjnym może prowadzić nie tyle do powstania monopolu i oligopolu negatywnie wpływających na korzystających z usług, co do wykształcenia warunków pozwalających skuteczniej konkurować na zmieniającym się, konwergentnym rynku cyfrowym zdominowanym przez największych globalnych graczy. Wyższa konkurencyjność i atrakcyjność sektora dla inwestorów oznacza z kolei ułatwioną drogę do zwiększenia środków na poprawę stanu infrastruktury, a ta bezpośrednio przekłada się na jakość usług świadczonych użytkownikom.

Podobnie **pozytywny skutek może przynieść ograniczenie obciążeń administracyjnych**, bez których zdolność telekomów do elastycznego, efektywnego działania na podobnych

zasadach co inne podmioty na cyfrowym rynku, może przyczynić się do skupienia się przez operatorów na wprowadzaniu innowacyjnych rozwiązań i dostarczania nowych wartości – nie tylko na redukcji kosztów.

Strategia bardzo często podkreśla rolę innowacyjności sektora. Bardzo istotnym elementem innowacyjności, jest paradoksalnie możliwość wyjścia z technologii czy usług przestarzałych, które generują koszty niewspółmierne do ich wartości dla społeczeństwa. W naszej ocenie **istniejące regulacje nie wspierają odejścia ze starych usług/technologii**. Bardzo restrykcyjne przepisy z zakresu ochrony konsumentów utrudniają wycofanie tych usług bez ryzyka wykorzystania tej zmiany przez klienta do zerwania kontraktu. Także regulacje na szczeblu hurtowym utrudniają wyłączenie sieci miedzianej, przez co zamiast skupić się rozwoju nowoczesnych technologii i usług, operator musi wkładać dodatkowy wysiłek w realizację procesu administracyjnego, pochłaniającego środki i wymagającego reorientacji na minimalizację ryzyka administracyjnego. Strategia powinna adresować te kwestie – wyraźnie wskazując na potrzebę prowadzenia polityki ułatwiającej wycofywanie przestarzałych technologii czy usług.

Dodatkowo, zwracamy uwagę, iż wprowadzenie nowych aktów prawnych bądź zmiana istniejących regulacji, zarówno na etapie unijnym, jak i krajowym, pomija kwestie związane z ich wpływem na dostawców usług w szczególności:

- wpływ na obciążenia finansowe w szczególności koszt dostosowania się do nowych wymagań,
- wpływ na działalność operacyjną – w jakim zakresie konieczne jest zaangażowanie zasobów ludzkich i IT,
- wpływ na innowacyjność – w jaki sposób nowe regulacje ograniczają innowacyjność dostawców usług,
- wpływ na konkurencyjność – w jaki sposób nowe regulacje ograniczą możliwość konkurowania z innymi podmiotami, których regulacja nie obejmie.

Taki kierunek zmian, tj. rewizja podejścia do konsolidacji i ograniczenie obciążeń regulacyjnych, wyraźnie wybrzmiewa z **raportów M. Dragiego i E. Letty, które powinny stanowić istotną inspirację na finalnej wersji Strategii** – zarówno w zakresie diagnozy, jak i postulowanych działań:

- Mario Draghi wskazuje, że kapitalizacja sektora zmniejszyła się o 41% w latach 2015-2023, osiągając około 270 miliardów EUR, podczas gdy w USA wynosi ona około 650 miliardów EUR, co i tak jest tylko drobnym ułamkiem wartości największych platform (Alphabet, Amazon, Apple, Meta, Microsoft) - 8,7 biliona USD.

- Sektor telekomunikacyjny w UE obsługuje około 450 milionów użytkowników, ale brakuje mu odpowiedniej skali. W UE działa 34 operatorów mobilnych (351 MVNO), w porównaniu do zaledwie 3 w USA (70 MVNO) oraz 4 w Chinach (16 MVNO). W przypadku sieci stacjonarnych średni operator w UE obsługuje jedynie 5 milionów użytkowników, podczas gdy w USA to 107 milionów, a w Chinach 467 milionów. Z tej perspektywy zachęcamy do zwrócenia uwagi na sytuację na rynku stacjonarnym w Polsce, gdzie, jak wynika z raportu Prezesa UKE, aktywnych jest 2225 przedsiębiorców (na jednego operatora przypada zaledwie kilkanaście tysięcy obywateli).
- Przychody na klienta oraz wydatki kapitałowe w UE są ponad połowę niższe niż w USA i Japonii, co jest rezultatem przesadnego rozdrobnienia rynku i nadmiernych obciążeń regulacyjnych. Zgodnie z raportem Letty, inwestycje per capita wynoszą 104 EUR w UE, 260 EUR w Japonii, 150 EUR w USA i 110 EUR w Chinach.
- W raportach podkreślone zostały negatywne skutki polityki regulacyjnej w UE, którą charakteryzuje nadmierny formalizm oraz przesyt i niespójność obciążeń. W raporcie Draghiego przytoczono badanie Business Europe, które ujawniło 169 duplikujących się wymagań w 13 analizowanych aktach, z czego 29% było różnorodnych, a 11% niespójnych. Ponadto zjawisko tzw. gold plating, czyli wprowadzanie dodatkowych wymagań na etapie krajowych wdrożeń, stwarza dodatkowe trudności dla ekspansji europejskich firm, które chcą konkurować z podmiotami z USA i Chin działającymi w przyjaźniejszych warunkach regulacyjnych. W raporcie Draghiego szacuje się, że koszt braku harmonizacji w UE wynosi około 200 miliardów EUR rocznie, co stanowi 25% wartości inwestycji potrzebnych do wydobycia potencjału rozwojowego Europy (dodatkowe 750-800 miliardów rocznie). Prawdziwie jednolity rynek cyfrowy jest więc „nisko rosnącym owocem”, którego zerwanie znacznie ułatwiłoby realizację celów infrastrukturalnych.

Podsumowanie – propozycje zmian w Strategii

Apelujemy o gruntowną rewizję projektu Strategii i jej zmodyfikowanie w taki sposób, aby:

- znaczenie infrastruktury teleinformatycznej było odpowiednio rozpoznane z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i jego sprawnego funkcjonowania oraz ambicji Polski w zakresie cyfryzacji.
- Uznając, że infrastruktura teleinformatyczna jest warunkiem bezpieczeństwa państwa i ambicji rozwojowych, zwrócić uwagę na aspekt jej dostępności i odporności

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

mając na uwadze ryzyka klimatyczne, geopolityczne, militarne, a także kondycję infrastruktury energetycznej.

- Zważywszy na wyzwania związane z rozbudową infrastruktury oraz rozpoznając fakt, że dziś ciężar jej budowy spoczywa na podmiotach prywatnych tj. polskich/europejskich przedsiębiorstwach telekomunikacyjnych, rozważyć scenariusze związane z odciążeniem regulacyjnym tych podmiotów, wsparciem ze środków publicznych rozwoju infrastruktury z uwzględnieniem szczególnych wymogów odporności na wypadek sytuacji kryzysowych (utworzenie Funduszu Odporności Infrastruktury).

Przede wszystkim postulujemy

- **Określenie celów dotyczących rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w sposób jednoznaczny i mierzalny**, z uwzględnieniem nie tylko potrzeb zasięgowych realizowanych w zwykłych warunkach, ale także w razie zaistnienia szczególnych okoliczności (odporność sieci).
 - Proponowany cel 1: Do 2030 r. wszyscy użytkownicy końcowi przebywający w stałej lokalizacji są objęci siecią gigabitową aż do punktu zakończenia sieci, a wszystkie zaludnione obszary Polski są objęte ultraszybką siecią bezprzewodową nowej generacji o wydajności dorównującej co najmniej sieci 5G, zgodnie z zasadą neutralności technologicznej (zgodnie z założeniami Programu Cyfrowej Dekady)
 - Proponowany cel 2: Do 2035 r. Wszystkie obszary Polski są objęte ultraszybką siecią bezprzewodową nowej generacji o wydajności dorównującej co najmniej sieci 5G (rozwińcie celów Programu Cyfrowej Dekady)
 - Proponowany cel 3: Działa mechanizm wsparcia odporności infrastruktury telekomunikacyjnej stwarzający warunki do tego, by wszystkie sieci bezprzewodowe zapewniające zasięg na zaludnionych obszarach Polski były zdolne do świadczenia podstawowych usług telekomunikacyjnych na obszarze, na którym utracono zasilanie z systemu elektroenergetycznego, przez czas potrzebny do przywrócenia podstawowego zasilania (kamieniem milowym powinno być uruchomienie mechanizmu wsparcia odporności – Funduszu Odporności Infrastruktury – do 2026 r.)
- **Wskazanie ścieżki dojścia do realizacji celów, przy uwzględnieniu faktycznej roli i możliwości przedsiębiorców** działających na polskim rynku oraz realnych możliwości podjęcia przez państwo działań poprawiających warunki inwestowania.

- Dla każdego celu należy określić kamienie milowe, do których przypisane będą odpowiednie poziomy realizacji celu i działania wymagane do podjęcia
- Realizacja celów Strategii, które będą się pokrywać z celami realizowanymi w ujęciu europejskim (Program Cyfrowej Dekady), powinna być zaplanowana w sposób spójny
- **Przedstawienie diagnozy (np. jako analizy SWOT) odrębnie dla strony publicznej (w kontekście potencjału wsparcia) i rynku telekomunikacyjnego (w kontekście realizacji celu)** - po przeprowadzeniu rzetelnej oceny stanu faktycznego i bez uprzedzeń, które były widoczne w projekcie Strategii (operatorzy „skarżą się” na malejące przychody a nie: przychody są niskie w związku z trudną sytuacją na rynku i przeciwnie skuteczną polityką państwa).
 - Diagnoza sytuacji na rynku telekomunikacyjnym powinna uwzględniać m.in.:
 - zmianę realnej wartości rynku w czasie i przyczyny tego zjawiska
 - realne skutki rozdrobnienia rynku telekomunikacyjnego w Polsce
 - czynniki rynkowe utrudniające przedsiębiorcom realizację celów własnymi siłami (np. uwzględnienie konkurencji ze strony innych podmiotów na rynku cyfrowym)
 - czynniki regulacyjne utrudniające przedsiębiorcom realizację celów własnymi siłami (np. gold plating, brak spójności między obowiązkami wynikającymi z różnych źródeł, nieadekwatne do skali problemów interwencje regulatorów)
 - Diagnoza działań państwa powinna uwzględniać m.in.:
 - ocenę dotychczasowych działań regulacyjnych pod kątem ich skuteczności dla realizacji celów związanych z rozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej (zarówno sukcesy, jak i porażki) – przy uwzględnieniu czasu i warunków rynkowych, w których były podejmowane
 - identyfikację przeszkód, które mogą utrudnić zapewnienie przedsiębiorcom odpowiedniej pomocy (np. brak koordynacji działań różnych organów państwa) i narzędzi, które mogą służyć pokonaniu tych przeszkód (np. ustalenie priorytetów polityki państwa i ich egzekwowanie na etapie uzgodnień między różnymi instytucjami)

- **Zaproponowanie działań wspierających** realizację postawionych celów, które będą obejmować także (a nawet przede wszystkim) **zwiększenie własnego potencjału inwestycyjnego podmiotów działających na rynku telekomunikacyjnym.**
 - Poza propozycjami wskazanymi w części 1.1 projektu Strategii:
 - Zapewnienie finansowania publicznego także dla wzmocnienia odporności sieci telekomunikacyjnych
 - Zidentyfikowanie i zmiana przepisów nakładających na przedsiębiorców obowiązki ponad zakres wymagany prawem europejskim (np. w obszarze konsumenckim)
 - Obniżenie danin ponoszonych przez przedsiębiorców w zamian za deklarację inwestycji w rozbudowę sieci czy zwiększenie jej odporności
 - Praktyczne wdrożenie rozwiązań zapewniających konwersję danin publicznych ponoszonych przez przedsiębiorców na inwestycje (np. umowa inwestycyjna)
 - Zmiana krajowego podejścia do konsolidacji na rynku telekomunikacyjnym
 - Podkreślenie wspierania inwestycji prywatnych jako jednej z kluczowych wytycznych, jakim powinny się kierować organy regulacyjne
 - Aktywne wspieranie na arenie europejskiej rozwiązań sprzyjających realizacji celów Strategii

KL/642/178/AM/2024

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy