

Raport Centrum im. Adama Smitha
pod kierunkiem Andrzeja J. Piotrowskiego

KONKURENCYJNY RYNEK TELEKOMUNIKACJI – ZABLOKOWANY POTENCJAŁ

Marnowane możliwości czy imperatyw rozwoju

Warszawa, 25 października 2012



© Centrum im. Adama Smitha 2012

ul. Bednarska 16, 00-321 Warszawa, tel.: 22 828 47 07, e-mail: 1989@smith.pl

Streszczenie raportu

W raporcie wykazano potencjał i skalę korzyści płynących dla obywateli i sfery przedsiębiorczości z upowszechnienia w konkurencyjnym środowisku technik teleinformatycznych, sięgający 50 miliardów złotych rocznie. Jako warunek niezbędny do odblokowania potencjału wskazano konieczność zmiany podejścia z poszerzania usług administracji na inteligentne kreowanie konkurencyjnego środowiska usługowego.

W obecnej fazie kryzysu niebezpieczeństwo załamania budżetu i w konsekwencji restrykcyjnego ograniczenia wydatków budżetowych oraz podwyższania podatków staje się coraz bardziej realne. Zagrożeniu można przeciwdziałać, obniżając wydatki w mniej drastyczny sposób, zarówno po stronie budżetu, jak i w znacznie większym zakresie po stronie podmiotów gospodarczych, jak i osób fizycznych. Wstępne oszacowanie konsekwencji nowego podejścia, gdzie w części wykorzystano wyniki analizy wykonanej na zlecenie rządu, a w części wybór i oszacowanie kilku z ogromnej masy usprawnień w życiu publicznym, przyniosło wyniki na poziomie 48,2 miliarda złotych. Analiza kolejnych sytuacji i możliwych rozwiązań technicznych może te szacunki jeszcze powiększyć. Istotne jest tu jednak podkreślenie, że już nawet po częściowej analizie rezultatów zmian wartość oszacowanych kwot jest większa niż np. roczne wpływy z podatku CIT.

O ile rynek TMT (Technology, Media, Telecommunications) odpowiada za około 5% polskiego PKB – znacząco mniej niż w gospodarkach zachodnich – o tyle będzie on mieć w najbliższych latach kluczowy wpływ na rozwój całej polskiej gospodarki. Stąd tak istotne jest – z punktu widzenia społecznego i ekonomicznego – aby organy administracji publicznej zweryfikowały obecną praktykę zastosowania technik informatycznych i telekomunikacyjnych oraz na bieżąco monitorowały oraz podejmowały skuteczne działania mające na celu wzmocnienie mechanizmów konkurencji. Jak wykazuje niniejszy raport, jedynie silnie konkurencyjna gospodarka jest gwarantem rozwoju.

Z raportu wyłaniają się trzy najważniejsze przesłania. Po pierwsze, efektywne wykorzystanie technologii w wydaniu państwowym nie wymaga ogromnych inwestycji, lecz zmiany podejścia. Ważne jest długofalowe pojmowanie zwrotu inwestycji ICT. Nie tylko samo wykorzystanie technik ICT jest niejednokrotnie rozwiązaniem tańszym, przynosi również wtórne korzyści, ujawniające się w kolejnych etapach działania danych projektów. Na podstawie zaprezentowanych danych w raporcie omawiamy konsekwencje ewolucji stosowanych technologii i mechanizmy dodatniego sprzężenia zwrotnego między nowymi technologiami i zwiększaniem efektywności. Wskazujemy również na konkretnych

przykładach dodatkową korzyść w postaci zysku czasowego zarówno dla administracji, jak i konsumentów i wyznaczamy wartości pieniężne związane z odzyskanym potencjałem.

Drugie przesłanie to konieczność zastosowania nowych technologii dla przyspieszenia obiegu gospodarczego i wykorzystania zdolności ekonomicznych kraju. Technika i informatyka, szczególnie niedoceniana telefonia mobilna – pełniąc dziś podobną funkcję, jak infrastruktura i logistyka w latach 50. i 60. XX wieku – stanowi fundament przyspieszenia rozwoju państwa. W raporcie szczegółowo przedstawiamy przykłady mechanizmów blokujących wykorzystanie potencjału branży nowoczesnych technologii w postaci narzutów biurokratycznych, obrazując równocześnie wielkość marnowanego potencjału.

Trzecie przesłanie dotyczy wagi wpływu decyzji państwa na kształt sektora telekomunikacyjnego. Bezpośrednie kształtowanie pozycji konkurencyjnej poszczególnych uczestników rynku wynika z decyzji UOKiK, UKE i prawodawcy. Posługując się analizą obecnego kształtu rynku telefonii mobilnej, analizujemy wpływ istniejących mechanizmów konkurencji na zachowania graczy rynkowych w warstwie usługowej oraz co stanowi o ich inicjatywie do rozwoju, a co ją studzi. Wskazujemy na bariery rozwoju dostawców usług telekomunikacyjnych wynikające z ograniczonej natury zasobów częstotliwości, którymi dysponuje państwo, a co za tym idzie, konieczność efektywnego i dobrze przemyślanego zarządzania procesem dystrybucji tego zasobu przez odpowiednie organy regulacyjne. Przedstawiona w raporcie analiza wariantów rozwoju rynku w wyniku decyzji o alokacji ograniczonych zasobów państwa wykazuje, jak istotną rolę dla stymulacji konkurencji odgrywają dyspozycje administracyjne w telekomunikacji, decydując tym samym o możliwości wykorzystania pełnego potencjału branży, przedsiębiorców i osób indywidualnych.

Spis treści

Wprowadzenie.....	4
Impuls dla sektora telekomunikacyjnego	6
Niewykorzystane możliwości	7
Marnowany potencjał przedsiębiorczości	9
Przykłady zbędnych obciążeń przedsiębiorców i obywateli	11
Systemy poboru opłat za przejazd	11
Procedury medyczne	12
Elektroniczna identyfikacja	13
Podręczniki.....	14
Skutki finansowe	15
Istota zmiany podejścia	16
Upowszechnienie korzyści z technologii nie wymaga większych pieniędzy, lecz zmiany podejścia	18
Wykorzystanie cech technik sieciowych	21
Konkurencyjne wprowadzanie nowych technologii zwiększa efektywność gospodarczą ..	21
Zaprzęgnąć rynek do pracy!.....	23
Liderzy zmian	24
Pobudzanie gry rynkowej w sektorze mobilnym	25
Polski rynek mobilny – co jest motorem zmian	29
Przetarg na pasmo 1800 MHz	32
Co ogranicza ekspansywność na rynku komórkowym	33
Podsumowanie	34

Wprowadzenie

Przytoczona w streszczeniu kwota potencjału ekonomicznego 48,2 miliarda złotych wynika z kilku czynników. Po pierwsze, niepotrzebne obciążenia przedsiębiorców znikną, a kwota związana z nakładami na ich obsługę zostanie zaoszczędzona. Po drugie, ponieważ szacunki dotyczą oszczędności uzyskiwanych w procesach gospodarczych, w dużej mierze odnoszących się do małych i średniej wielkości firm, z dużym prawdopodobieństwem przełożą się na wytwarzanie w przedsiębiorstwach dodatkowej wartości. Tym samym będą źródłem impulsu przynoszącego multiplikujące się korzyści: likwidacja jałowych prac i uwolnienie potencjału, który skierowany zostanie na działania wytwarzające dla firmy wartość. Część z oszacowania objęła zagadnienia związane z działaniami osób fizycznych. Tu również korzyści mogą przekładać się na wyzwolenie dodatkowych aktywności wynikających z poprawy poziomu zdrowia, obniżenia stresu w sytuacjach choroby, a więc kiedy szczególnie trudno z nim sobie poradzić, zaoszczędzenia czasu związanego z przemieszczaniem się, uproszczenia operacji, w których istnieje potrzeba identyfikacji i uwierzytelnienia czy też rozszerzenia grupy wypełniającej różne funkcje w procesie edukacji.

Istota usprawnienia polega na zastosowaniu technik informatycznych i telekomunikacyjnych, ale w inny sposób niż obecna praktyka administracji państwowej i samorządowej. Jest zbieżna z koncepcją *Państwa Optimum* prezentowaną przez ministra Michała Boniego, ale nie, tyle w sferze deklaratywnej, ile w praktycznym podejściu. Opiera się na tym samym założeniu, co szybko upowszechniające się rozwiązania z otwartym interfejsem dla usług i aplikacji innych dostawców, które m.in. zaowocowały powstaniem takich potęg gospodarczych jak np. Google czy Facebook. Polegają one na budowaniu systemów otwartych i przygotowanych do współpracy z dowolną liczbą partnerów. Efektywność polega tu na tworzeniu rozwiązań bazowych w stosunkowo ascetycznej formie i udostępnieniu interfejsu dla oprogramowania aplikacyjnego (tzw. API) umożliwiającego jak najszerze wykorzystywanie cech danego rozwiązania.

Ogromny, obecnie praktycznie niedostępny, potencjał do wykorzystania techniki API istnieje w obszarach komunikacji z administracją. Obejmuje procedury i informacje, w których treści są nadmiarowe – tak jak niestawny przykład recept, gdzie należało podać datę urodzenia i następnie numer PESEL-u, którego głównym składnikiem jest data urodzenia. O ile dotąd

próby zmiany stanu rzeczy rozbiły się o upór urzędników, o tyle proponowana zmiana polega na tym, że dzięki przejściu na komunikowanie się programu z programem dotychczasowy problem przestaje mieć znaczenie. Jeśli do zaspokojenia wybujałego ego urzędnika potrzebne będą osobne pola w bazie danych, by wpisywana była tam data urodzin, data urodzin wspan i numer PESEL-u, to mający swobodny wybór użytkownik wybierze oprogramowanie, które zapyta go tylko o PESEL i z tego wytworzy pozostałe informacje, które do bazy zostaną wpisane przez interfejs API, który proces identyfikacji i uwierzytelnienia dostosuje do wagi sprawy i dodatkowo w wygodny dla użytkownika sposób wykorzysta np. unikatowe cechy karty SIM zainstalowanej w tablecie. Zapewne jednak użytkownik nawet nie będzie musiał podawać numeru PESEL, bo korzysta ze swojego osobistego tabletu, w pamięci którego zapamiętane są jego personalne dane.

Sugerowane zmiany są w zasadzie oczywistą konsekwencją przeniesienia rozwoju technik programowania i komunikacji z sektora komercyjnego na styk między przedsiębiorcami a administracją i między osobami fizycznymi a administracją. Nie ma wątpliwości, że zmiany te nastąpią, lecz istotne jest, by potencjał, który można dzięki temu wyzwolić, został uruchomiony już dziś, gdy jest tak bardzo potrzebny. Przyspieszenie wystąpi, gdy spotkają się dwie siły:

- urzędowa objawiająca się w konstruktywnym podejściu i zrozumieniu ze strony decydentów

oraz

- rynkowa tworząca nacisk na otwieranie już istniejących systemów oraz mobilizowanie zapewne niewielkich środków na tworzenie bazowych rozwiązań informatycznych w obszarach, gdzie nie ma jeszcze do czego się przyłączyć, a informatyzacja procesu przyniosłaby istotne korzyści.

Do zadań siły rynkowej należy też dostarczenie użytecznych dla odbiorcy końcowego rozwiązań, ale to jest samosprawdzające się oczekiwanie, gdy w istocie działa siła rynkowa.

Oddziaływanie na siłę urzędową może nastąpić w konsekwencji dyskusji wokół tego raportu. Jednak uruchomienie siły rynkowej wymaga już większej uwagi. Znacząca część funkcjonalności usprawniających, w tym konieczność obsługi rozwiązań mobilnych, związana jest z aktywnym zaangażowaniem w proces zmian operatorów telekomunikacyjnych. Jednak mimo wyraźnie rysującego się na świecie trendu głębokich przemian w sektorze

telekomunikacyjnym polscy operatorzy ograniczają się do najprostszych usług i w niewielkim stopniu współpracują z partnerami poszerzającymi zakres oferty rynkowej.

Impuls dla sektora telekomunikacyjnego

Sektor telekomunikacyjny potrzebuje więc zdecydowanego impulsu pobudzającego, który wytworzy sytuację walki o nowy obszar rynku. Inicjatorem zawsze jest tu operator chcący zwiększyć swoje udziały w rynku, jednak najczęściej jest to podmiot typu challenger, czyli taki, który wchodzi na rynek lub dogania operatorów o ugruntowanej już pozycji. Skuteczność w podejmowaniu działań challenger'a zależy od konstrukcji otoczenia regulacyjnego i od tego, jak dalece niweluje przewagę operatorów zasiedziały. W Polsce, mimo kilku interwencji regulacyjnych związanych z rozdziałem nowych zakresów częstotliwości, ostatnia skuteczna miała miejsce siedem lat temu, gdy udostępniono pasmo UMTS czwartemu operatorowi: P4 (sieć Play). Późniejsze rundy rozdziałów częstotliwości obciążone są tym, że wszystkie podmioty trafiły do tej samej grupy kapitałowej obejmującej jednego z operatorów zasiedziały. Obecnie rola tych podmiotów na rynku usług dla klienta końcowego jest znikoma, natomiast w efekcie rozbudowy sieci sprzedają swoje usługi na rynku hurtowym, głównie w ramach grupy kapitałowej.

Niepokojące są założenia trwającego właśnie przetargu na bardzo istotny dla rozwoju nowych technologii zakres pasma. Z racji tego, że w Europie właśnie zakres 1800 MHz jest najmniej rozdrobniony w wyniku kolejnych faz rozdziału częstotliwości i zarazem zakres ten łączy znaczną pojemność ze względnie dobrymi zasięgami, uważa się, że głównie w tym pasmie oferowane będą usługi w technice LTE. W ogłoszonym przetargu mimo uwolnienia z zastosowań militarnych ciągłego fragmentu pasma postanowiono go podzielić na drobne kawałki, które mogą zostać rozdzielone między wielu operatorów, co najmniej dwóch.

Ogromna przewaga w liczbie pasma, którą dysponuje sumarycznie grupa kontrolowana przez Zygmunta Solorza, wynikająca z operacji kapitałowych, jest fiaskiem zamierzeń regulatora co do wspierania podmiotów typu challenger. W warunkach obecnie prowadzonego przetargu uwzględniono, że podmiot, który już dysponuje pasmem 1800 osiąga przewagę techniczną nad podmiotem, który będzie korzystał jedynie z pasma nabytego w przetargu. W wyliczeniach brana jest pod uwagę liczba pasma znajdującego się już w dyspozycji występującego o przydział operatora. Nie uwzględniono jednak, że jest duża szansa, iż może mieć miejsce bardzo zbliżony rozwój wypadków do poprzedniego. Centertel i PTC stworzyły spółkę, która przejęła budowę i utrzymanie sieci obu operatorów. Niepołączone są jeszcze jednak zasoby częstotliwości, co daje podstawę do formalnego traktowania dwóch

wystąpień, tak jakby w istocie każdy z nich dysponował połową pasma. Nie ulega wątpliwości, że na wzór bliźniaczej spółki, jaka została utworzona w Anglii przez właścicieli tych operatorów, pasma w Polsce również zostaną połączone. Tym bardziej że ma to sens techniczny i w konsekwencji ekonomiczny. Jednak opóźnianie tego procesu jest przejawem gry taktycznej, która może ponownie sprawić, że wsparcie regulacyjne uzyskają podmioty o ugruntowanej pozycji.

W zasięgu ręki mamy w Polsce bardzo atrakcyjne możliwości uwolnienia potencjału przedsiębiorców i osób indywidualnych. Potrzeba do tego w zasadzie tylko dwóch rzeczy.

Po pierwsze, zmiany nastawienia urzędników do budowy oprogramowania wspomagającego funkcjonowanie administracji.

Po drugie, wreszcie po siedmiu latach potrzebna jest skuteczna interwencja regulacyjna przy rozdziale kolejnych pasm częstotliwości i następna zmiana w mentalności polegająca na zrozumieniu, że środki wpływające do budżetu jako opłata za częstotliwość im są większe, tym większą tworzą barierę dla podmiotu inicjującego zmiany rynkowe, co przekłada się na gorszą sytuację gospodarki i użytkowników indywidualnych.

Niewykorzystane możliwości

Okresy spowolnienia gospodarczego sprzyjają poszukiwaniu rozwiązań umożliwiających przetrwanie trudnego okresu. Szefowie przedsiębiorstw, zdając sobie sprawę z obniżenia popytu, szukają możliwości redukcji kosztów, tak by zniwelować spadek przychodów. Często, bo najprostszą i dającą natychmiast policzalne wyniki metodą jest redukcja zatrudnienia. Jest to zarazem metoda silnie destrukcyjna, bo eliminuje część z majątku przedsiębiorstwa w postaci wiedzy i doświadczenia nierozłącznie związanego ze zwalnianym pracownikiem. Czasem taka strata jest już nie do odtworzenia. Stąd też kryzys bywa też stymulatorem wprowadzenia zmian technologicznych, które w czasach koniunktury były oceniane jako niepotrzebne zwiększanie ryzyka.

Potocznie zmiany technologiczne bywają postrzegane jako budowa nowych, wydajniejszych linii wytwarzania lub rozwijanie systemów teleinformatycznych mających za zadanie wspomagać działalność i tym samym poprawiać efektywność. Oczywiście to też może być działanie racjonalne. Jednak współczesne przedsiębiorstwa, najczęściej już zorientowane na dostarczanie usług, w tym także oferowanie produktów w formie usług, częściej cierpią na nieefektywność związaną z organizacją procesów i słabą komunikacją niż na brak genialnego systemu do wizualnej prezentacji stanów magazynowych na zebraniu zarządu. Chociaż

napisano wiele książek o optymalnej organizacji i technikach sprawnego zarządzania, to nadal nic nie przebije zdrowego rozsądku, dobrej znajomości mechanizmów powstawania wartości i kosztów w przedsiębiorstwie połączonego ze świadomością cech wskazujących na wybór szczególnie użytecznego rozwiązania w nowej technologii zmieniającego w istotny sposób cechy realizowanych procesów gospodarczych. Stąd robienie oszczędności poprzez wydawanie dużych pieniędzy, choć mogłyby być przeznaczone na zakup najwspanialszych nowych technologii, nie jest faworyzowane przez menedżerów dbających o reputację. Coraz większą karierę robią natomiast rozwiązania, w których firmy opierają się na zasobach oferowanych poprzez sieć, co zaczęto nazywać umieszczaniem „w chmurze”. Zdalne przechowywanie danych i korzystanie z aplikacji sieciowych daje możliwość szerszej grupie podmiotów dostęp do korzyści wynikających ze skali, ale także zapewnia dodatkowe efekty wynikające z szerszego dostępu do mechanizmów konkurencji ze strony dostawców. Efektem „sieciowego” spojrzenia stało się oferowanie dostępu do sieciowych zasobów poprzez interfejs do komunikacji z programem aplikacyjnym (tzw. API), co właśnie zaowocowało niemal rewolucyjną zmianą zasad elektronicznego kooperowania.

Jakby na zewnątrz nurtu tych zmian pozostała znaczna część relacji obywateli i przedsiębiorców z administracją. Tymczasem, ogromne, jak wynika m.in. z badań przeprowadzonych na zlecenie samej administracji, zasoby względnie prostych do uwolnienia rezerw tkwią właśnie na styku z administracją państwową lub w procesach uregulowanych przez państwo. Urzędnicy przyzwyczaili się bowiem do publicznej akceptacji przedsięwzięć mających służyć szczegółowej weryfikacji działania obywatela lub przedsiębiorcy, jeśli tylko jest po temu przesłanka. Weryfikacja ta najczęściej nie jest efektem oceny ryzyk, możliwości i prawdopodobieństwa zaistnienia nieprawidłowości. Jest tylko podejmowaniem takich czynności, które będą dawały możliwie powszechne odczucie osiągnięcia efektu, czemu najlepiej służy równie powszechnie dostrzegana uciążliwość procedury. W konsekwencji z prostych operacji powstają zbędnie skomplikowane i złożone działania, lecz tłumaczone są one jako konieczne, by wyeliminować patologie. Następnym krokiem są natomiast „ułatwienia” polegające na tworzeniu monstrualnych rozwiązań teleinformatycznych, które zamiast odseparować użytkownika od ewentualnej złożoności systemu informacyjnego wypracowanego przez urzędników chcących przewidzieć każdy przejaw niesubordynacji, najczęściej wprowadzają kolejny stopień złożoności.

Elementem zupełnie zignorowanym w planach usprawniania kontaktu administracji z przedsiębiorcami i osobami fizycznymi jest gwałtowny rozwój technik mobilnych. Tymczasem coraz częściej smartfon lub tablet zastępuje komputer. W wyniku podręczności tych urządzeń rośnie potrzeba załatwiania spraw w sposób, jaki zaledwie kilka lat temu

nikomu nie przychodził do głowy. Z drugiej strony możliwości łączenia różnych aplikacji tak jak w Google czy Facebooku stawia nowe oczekiwania wobec proponowanych rozwiązań.

Marnowany potencjał przedsiębiorczości

Świadomość, że każdy nałożony na kogoś obowiązek kosztuje, przebija się do świadomości tak urzędów, jak i opinii publicznej dość powoli. Jednak od wielu lat w sposób bardziej lub mniej pozorny podejmowane są kroki mające na celu „odbiurokratyzowanie”. W roku 2010 Ministerstwo Gospodarki opublikowało studium, w którym metodą standardowego kosztu oszacowano narzuty administracyjne. Wynik 37,3 miliarda złotych sumarycznych kosztów administracyjnych stanowiących około 2,9% PKB w Polsce warto przypomnieć, bo jest równoważny wynagrodzeniu wystarczającemu dla sfinansowania średniej płacy dla niewiele mniej niż połowy obecnie bezrobotnych.

Sprawozdawczość fiskalna należy do najbardziej uciążliwych i kosztownych obszarów relacji przedsiębiorców z administracją. Przykładowo związany z płatnością podatków obowiązek informacyjny (formularze PIT/CIT/VAT) tworzony dla urzędu skarbowego zawiera ogromne liczby niepotrzebnych informacji. Trudno racjonalnie uzasadnić, po co wyliczana najczęściej przez program komputerowy wielkość podatku przekazywana jest do urzędu skarbowego wspólnie z informacjami o poszczególnych elementach służących do wyznaczenia kwoty tego podatku? Bez przeprowadzenia kontroli w firmie urząd skarbowy może zweryfikować jedynie, czy program wylicza prawidłowo działania typu suma i mnożenie, bo tylko wtedy możliwe jest sprawdzenie zgodności z prawdą podanych wartości czynników użytych w tych działaniach. Sens takiego wiążącego po jednej (obywatela lub przedsiębiorcy) i drugiej (urzędu) stronie wiele energii i kosztów nie jest kwestionowany, bo ...wszyscy do tego przywykli, w okresie gdy takie wyliczenia prowadzono w sposób niezautomatyzowany. Dodatkowo formularze obejmują bardzo rozbudowany zestaw informacji identyfikujących. Statystyczny przedsiębiorca w 2011 roku na obsługę płatności podatkowych poświęcił 296 godzin. To 37 dni pracy w każdym przedsiębiorstwie, ale w skali całej gospodarki to już prawie 62 miliony dni lub 2,8 miliona miesięcy pracy. Przy obecnej wartości średniego kosztu płacy jest to około 14 mld zł.

Przytoczona kwota 14 mld złotych to tylko fragment z góry pieniędzy, która w slangu finansowym ulega „spaleniu”, czyli tracona jest w sposób w znacznej części bezproduktywny. Ministerstwo Gospodarki wyznaczyło 6,187 obowiązków informacyjnych obciążających

przedsiębiorców wynikających z zapisów 482 aktów prawnych¹ i oceniło, że całkowity koszt związany z ich realizacją (zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i administracji) wynosi 77,6 miliarda złotych, co stanowi około 6,1% PKB w Polsce. Średni koszt administracyjny na jeden obowiązek informacyjny wynosi prawie 23 mln zł, natomiast statystyczny koszt wypełnienia obowiązków informacyjnych dla każdego przedsiębiorcy sięga 60 tys. Złotych, czyli równowartość około półtora etatu rocznie.

Prawie wszystkie obowiązki spośród dziesięciu najbardziej kosztownych dotyczą zobowiązań z zakresu prawa podatkowego oraz rocznych sprawozdań finansowych spółek. Pierwsza dziesiątka w rankingu obowiązków informacyjnych generuje aż 65% łącznych kosztów administracyjnych w gospodarce. Nie należy jednak przyjmować, że 77,6 mld to oszacowanie dotyczące w całości działań jałowych wymuszonych w wyniku nadmiernej gorliwości urzędników. W tej kwocie np. jest ponad 80 mln złotych rocznie u każdego operatora usług telefonii publicznej na świadczenie dla klientów usług infolinii. Jest to najbardziej kosztowny obowiązek informacyjny, choć zastosowanie technik teleinformatycznych w tym przypadku ogromnie zredukowało koszty w porównaniu z prowadzonymi niegdyś w terenie placówkami. Koszty te przedsiębiorcy mogą redukować we własnym zakresie, zmniejszając z jednej strony obciążenie infolinii reklamacjami wynikającymi z błędów w działalności, a z drugiej wprowadzając kolejnej generacji techniki zmierzające do samoobsługi klienta poprzez serwisy WWW. Warto w tym miejscu wspomnieć, że choć nie bez zatarć, to jednak ewolucja w tym zakresie postępuje w dużym tempie. Przytoczona kwota oszacowania obejmuje także czynności, które firmy i tak realizowałyby ze względu na prowadzoną działalność i konieczność administrowania informacją na własne potrzeby. Według Ministerstwa Gospodarki suma rocznych kosztów obciążeń administracyjnych wynosi 37,3 miliarda złotych, co stanowi około 2,9% PKB w Polsce i jest równoważne wynagrodzeniu dla około 870 tysięcy zatrudnionych. Warto to zestawzić z liczbą bezrobotnych na koniec września 2012 roku, która wyniosła 1 980 000,4 tys. osób.

¹ Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego, Raport z wykonania II Części dzieła, Warszawa, wykonany 31 maja 2010 dla Ministerstwa Gospodarki przez konsorcjum, którego liderem był Deloitte Business Consulting S.A. http://www.mg.gov.pl/files/upload/8581/Raport_z_wykonania.pdf

Przykłady zbędnych obciążeń przedsiębiorców i obywateli

Obciążenia dotyczące zarówno przedsiębiorców, jak i osoby indywidualnie występują nie tylko w przypadku obowiązków informacyjnych. Zaskakująco wiele jest przykładów, w których urzędnicy dysponując mglistymi przesłankami, wprowadzają niekorzystne aranżacje związane z usługami, poborem opłat czy patronatem państwa nad zapewnianiem obywatelom lub przedsiębiorcom wybranych świadczeń. W efekcie okazuje się to wyjątkowo kosztowne dla firm lub obywateli, czasochłonne i na dodatek często pomijane są już działające gdzie indziej lepsze rozwiązania. Dalej podajemy tylko kilka dotkliwych przykładów z ogromnej masy problemów.

Systemy poboru opłat za przejazd

Efektem wprowadzenia w Polsce płatnych autostrad jest archaiczny system punktów poboru opłat. Budowa i utrzymanie tradycyjnych bramek kosztuje, więc ograniczana jest liczba dostępnych wjazdów na autostradę. W efekcie dla wielu osób mieszkających w pobliżu wybudowanej autostrady wzrosła uciążliwość sąsiedztwa, a możliwości komunikacyjne uległy pogorszeniu. Na dodatek punkty poboru opłat zatrzymują płynność ruchu, dodając od kilkunastu do czasem nawet 40 minut (w weekendy) opóźnień. A, warto przypomnieć, autostrady miały umożliwić zaoszczędzenie czasu.

Kierowcom samochodów osobowych o wadze poniżej 3,5 tony z odsieczą miał przyjść system viaTOLL. Jest jednak równie kłopotliwy. Wymaga zakupu urządzenia z identyfikatorem RFID za zaskakująco wysoką cenę (do 31 sierpnia było to 70 złotych, obecnie już nawet 135 zł²) i wyjątkowo niedogodnie – zaledwie 16 punktów na terenie całego kraju³. Na dodatek system ten nic nie ułatwia na odcinkach autostrad obsługiwanych przez prywatnych koncesjonariuszy.

Budowę systemu viaTOLL zlecono za 4,9 mld złotych, czyli skumulowaną wartość za przeszło sześćioletni okres poboru opłat w dotychczasowej wysokości, który przynosił około 800 mln rocznie⁴. Projekcje przychodów sugerują, że w okresie siedmiu lat wpływy osiągną 19,5 miliarda złotych, co nie musi się potwierdzić.

² <http://www.viatoll.pl/pl/pojazdy-lekkie/viaauto?limitstart=1>

³ <http://www.viatoll.pl/pl/pojazdy-lekkie/obsługa-klienta?limitstart=1>

⁴ <http://www.tvn24.pl/biznes-gospodarka,6/e-myto-w-proszku,176419.html>

W porównaniu z punktami poboru opłat za autostrady viaTOLL wydaje się wygodniejszy i nowocześniejszy. Jednak w stosunku do systemu z winietami wprowadza zbędną komplikację. Unowocześnienie polegające na lepszym dopasowaniu systemu do natury przewozów i rodzajów dróg, a także uproszczenie kontroli opłacenia należności można było zrealizować w sposób, który już jest w Polsce z powodzeniem stosowany tylko w nieco innym aspekcie – mianowicie w ramach systemów płatnego parkowania. Co więcej, nie należało budować systemu zapewniającego bezpośrednią obsługę interfejsu z użytkownikiem, lecz udostępnić API, które dopilnuje, że dla samochodu o danym numerze rejestracyjnym od godziny X do godziny Y uiszczona została opłata. Jedynie dla samochodów na zagranicznych rejestracjach konieczna byłaby dodatkowa informacja o tonażu. Praca inspekcji drogowej byłaby znacznie uproszczona, a nawet możliwe byłoby znaczne jej zautomatyzowanie przez połączenie z bazą zarejestrowanych pojazdów. System, nawet w sytuacji obsługi planowanych blisko 8 tys. Km, byłby zdecydowanie tańszy i, co również istotne, wygodny także dla tych, którzy mają potrzebę jedynie doraźnego zastosowania.

API do Krajowego Systemu Poboru Opłat otwiera szereg atrakcyjnych możliwości dla twórców usług i aplikacji dla użytkowników technik mobilnych i urządzeń elektronicznych. Opłaty mogłyby być realizowane w ramach poszerzenia zakresu usług operatorów telekomunikacyjnych (całe spektrum od SMS, poprzez kody USSD po aplikacje w smartfonach), dostawców rozwiązań, takich jak systemy nawigacji, systemy zarządzania flotą pojazdów, systemy lojalnościowe, bankowość on-line, systemy rozliczania płatności w sieci, bankomaty itp.

Procedury medyczne

Potwierdzenie ubezpieczenia zdrowotnego, mimo że w Polsce ubezpieczeniem zdrowotnym objęta jest większość populacji, urosło do absurdalnych rozmiarów. Nie tylko jest to czas tracony w firmach, ale zamieszanie i ogromna strata czasu, a także pieniędzy, gdy ktoś popełni jakiś błąd. Zapewne tańsze społecznemu byłoby uznanie, że wszyscy są ubezpieczeni i zastąpienie składek zdrowotnych podatkiem. Jednak i potwierdzenie prawa do świadczeń może być bardzo proste i tanie, jeśli ZUS otworzy swoją bazę na możliwość publicznego odczytu statusu ubezpieczonego. Ewentualne ograniczenie odczytu do osób upoważnianych na bieżąco przez ubezpieczonego jest także możliwe na kilka sposobów, które sprawdziły się w bankowości elektronicznej.

Kolejnym pozornie trudnym tematem są recepty elektroniczne. I w tym przypadku wydaje się, że lepiej i prościej sięgnąć po rozwiązania zdalne, sieciowe. Podobnie zresztą jak w

przypadku danych chorobowych, wyników badań, prześwietleń itp. Kwestie związane z uwierzytelnieniem i sprawdzeniem uprawnień do dostępu itp. są technicznie rozwiązywane na wiele sposobów przy akceptowanym poziomie ryzyka zdecydowanie mniejszym niż w przypadku recept lub dostępu do danych wrażliwych.

Koszty obciążenia firm procedurami medycznymi zostały oszacowane łącznie przez Ministerstwo Gospodarki na poziomie 1,6 mld złotych i zapewne zostały niedoszacowane, bo np. koszty wystawiania zaświadczeń o ubezpieczeniu nie zostały policzone. Korzyści finansowe dla osób fizycznych wynikające z usprawnienia są w znacznej mierze odciążeniem osób chorych, które mają większe problemy z wypełnianiem obowiązków polegających na pilnowaniu prawidłowości dokumentacji i dostarczaniu jej. Przybliżenie polegające na symetrii obciążenia ubezpieczonego i jego pracodawcy wydaje się być obarczone nie większym błędem niż wyznaczone przez Ministerstwo Gospodarki.

Elektroniczna identyfikacja

Odłożona obecnie wymiana dowodów osobistych z plastikowej karty na zawierające układ elektroniczny wg MAC miała kosztować 2 mld 108 mln złotych. Koszt ten zostałby poniesiony w okresie 10 lat nowych dowodów 38 mln obywateli, wydawania około 55 złotych za sztukę (w tym nieco ponad 10 złotych za zapisanie indywidualnej informacji). Koszt ten jest znacznie zawyżony⁵, gdyż blankiet z układem elektronicznym nie powinien kosztować więcej niż około 15 zł. Wówczas koszty nowej edycji dowodów powinny zmieścić się w granicach jednego miliarda złotych.

W Polsce przywykliśmy do „legitymowania się”, choć w innych krajach jest to praktyka traktowana jako relik minionego systemu politycznego. Zmiany w tym zakresie mogą więc wydawać się trudne. Jednak warto uzmysłwić sobie, że zapis czy to na plastiku, czy nawet w układzie elektronicznym zatopionym w plastiku będzie kopią fragmentu informacji opisującej daną osobę, przechowywanej w rejestrach administracji państwowej. I to, co jest we wspomnianym rejestrze, będzie ważne w przypadku jakichś wątpliwości, a nie to, co zapisane na karcie. W takim razie możliwość prezentacji tego fragmentu zasobów informacyjnych z rejestru państwowego nie musi zależeć ani od posiadania kawałka plastiku ani nawet układu elektronicznego. Istnieje więc szereg możliwości potwierdzenia swojej tożsamości zależnie od wymogów sytuacji (poziom ufności, połączenie z siecią, rodzaj terminala, rodzaj transakcji, w której ma być wykorzystane potwierdzenie tożsamości). Dla

⁵ <http://www.computerworld.pl/artykuly/383032/Ile.kosztuje.dowod.osobisty.html>

wielu sytuacji wystarczy podpisany plik przechowywany w pamięci smartfona, a czasem niezbędne będzie połączenie z siecią w celu autoryzowania (wyrażenia zgody) przez osobę identyfikowaną dostępu do rejestru państwowego. Obawy, że informacje w rejestrze państwowym zostaną zniszczone lub sfałszowane, są równie uzasadnione jak możliwość wprowadzenia błędnych lub nieprawdziwych zapisów do układu elektronicznego.

Z upływem czasu, w którym możliwości techniczne szybko się zmieniają, „dowód elektroniczny” w coraz mniejszym stopniu potrzebny jest jako karta elektroniczna, a coraz częściej jako możliwość zdalnej elektronicznej referencji. Coraz istotniejsze staje się więc przemyślenie, jak zaoferować tego typu możliwość, dwa miliardy można zostawić w kieszeni podatników.

Podręczniki

Jak wyglądałaby „Alicja w krainie czarów”, gdyby powstała na zamówienie udzielone w drodze przetargu? A czy miliony dzieci zaczytywałyby się w przygodach Harry’ego Pottera gdyby książkę pisano na zamówienie MEN? Gdyby sądzić po tych przykładach, to wydaje się, że powierzanie urzędnikom tak ważnego zadania jak kształcenie dzieci jest decyzją wyjątkowo ryzykowną, a tak nieufnie traktowany przez kręgi edukacyjne rynek niezależnie od zalewu tandety i szmiry oferuje również rzeczy wyjątkowo cenne.

Dlaczego więc rynek nie dostarcza arcydzieł na rynek podręczników szkolnych? Zapewne dużą rolę odgrywa tu bariera wysokonakładowego procesu wydawniczego i złożony proces upowszechniania, w którym często względy merytoryczne nie odgrywają wiodącej roli. Wokół koncepcji e-podręczników kontrowersje wzbudzili wydawcy książek papierowych zarzucający inicjatywie E-podręczniki zamiar zniszczenia wartego miliard złotych rynku. Choć podniesione przez wydawców argumenty wydają się reprezentować odchodzący już świat, to przedstawiony przez MEN 11 października 2012 roku harmonogram zawiera ewidentnie bardzo tradycyjne podejście, jedynie ubrane w nową formę. Otóż do zagadnienia e-podręczników MEN podeszedł jak do budowy mostu. Najpierw przeprowadza postępowanie, w którym wyłania partnerów, potem w okresie roku pojawiają się próbne e-podręczniki do matematyki i platforma epodreczniki.pl, za dwa lata we wrześniu będą pierwsze gotowe podręczniki, a za trzy lata osiemnaście podręczników do czternastu przedmiotów. Tak więc już na wstępie zduszono niezależne inicjatywy i nie tylko nie spróbowano wykorzystać nowych możliwości techniki do wyzwolenia szerokiej inicjatywy społecznej, lecz w zasadzie od razu narzucono mierne wyniki, choć mające pozór nowoczesnej formy i ujęte w blichtr udostępniania na bazie wolnych licencji. No bo dobre pozycje będą ewenementem, skoro

wprowadzono aranżację, w której w zasadzie wszelkie możliwości wyboru będą iluzją, a wolna licencja – sfinansowana za pieniądze podatników – wyeliminuje sens ekonomiczny dla działań alternatywnych, być może lepszych merytorycznie.

W tym obszarze faktycznie można zaoszczędzić nawet 80 - 90% z dotychczasowych wydatków rodziców (czyli około 800–900 milionów złotych rocznie), zakładając, że podatnicy faktycznie będą łożyć na utrzymanie platformy dystrybucyjnej, która zapewniając wydajność i dyspozycyjność, ułatwi zarazem łatwe docieranie do poszukiwanych treści nawet osobom bardzo młodym. Ale ogromnym błędem jest nieumożliwienie wykorzystania bardzo obniżonego progu wejścia na rynek dla autorów, którzy tworząc podręczniki na o wiele bardziej konkurencyjny rynek, zapewne zaczęliby więcej uwagi zwracać na atrakcyjną formę podania, interakcje z uczącym się i skuteczność.

Skutki finansowe

Z 37,3 miliarda złotych obejmujących koszty administracyjne wypełniania obowiązków informacyjnych w narzucony sposób propozycje Ministerstwa Gospodarki zakładają redukcję o około 3 miliardy. Tak skromne rezultaty wynikają w znacznej mierze z eliminacji tylko najbardziej jaskrawych i ewidentnych przejawów biurokracji. Ministerstwo nie proponuje jednak zmian w technologii komunikacji i sposobie podejścia. W pierwszym przybliżeniu można więc przyjąć, że ponoszone obecnie przez przedsiębiorców koszty uda się zredukować nawet do 10% wartości. Ponadto w wyniku zredukowania złożoności rozwiązań po stronie administracji państwowej i samorządowej o około 10 do 20% wyliczonej kwoty powinny się zmniejszyć koszty budżetu związane z obsługą gromadzonych informacji. W tej części zbliżamy się więc do kwoty 40 miliardów złotych.

Dla innych obciążeń nakładanych na obywateli i przedsiębiorców należy założyć, że kontrakt na system viaTOLL zwiększa obciążenia gospodarki i obywateli o dodatkowe 4,8 mld złotych (siedmioletni koszt utrzymania 80 radiowozów wyposażonych w urządzenia kontrolne obsługiwanych przez dwuosobowe załogi oszacowany został na blisko 100 mln złotych). Wobec możliwości obsługi tego samego procesu za pomocą prostych rozwiązań telekomunikacyjnych, których przygotowanie nie przekroczy kilku milionów złotych, należy uznać, że kwota 4,8 miliarda złotych stanowi zbędne obciążenie gospodarki i osób fizycznych. W tym studium nie analizujemy, ile może kosztować wycofanie ze zobowiązań kontraktowych wobec wykonawcy systemu viaTOLL.

Zmiana podejścia do sposobu identyfikacji to stworzenie wielu nowych możliwości, jednak bezpośrednią korzyścią dla obywateli będzie zaoszczędzenie około 1 mld zł. Na modyfikacji procedur medycznych obywatele mogą zyskać czas warty około 1,6 mld złotych. Wreszcie na zmienionym podejściu do podręczników oszczędności bezpośrednie mogą sięgnąć 800 tys. zł. W sumie wymienione tu przykłady przynoszą korzyści 8,2 mld. Warto podkreślić, że są to tylko przykłady. Reasumując, przy niewielkich nakładach i znacznych uproszczeniach do gospodarki może powrócić zdecydowanie ponad 48,2 mld złotych. To więcej niż podatek CIT (31,7 mld zł), a być może, jeśli weźmiemy pod uwagę, że oszczędności mogą być o wiele szersze niż podane przykłady, nawet więcej niż akcyza (58 mld zł).

Trzeba jeszcze zwrócić uwagę na bardzo istotny czynnik. Proponowane podejście wprowadza zmiany poprawiające sprawność i efektywność działania firm. Dają więc one nie tylko efekt finansowy, ale także poprawiają dynamikę i elastyczność w działaniu przedsiębiorstw, co ma oczywiste dalsze konsekwencje. Jest więc to w pewnym sensie silny impuls reorganizacji rynku, w efekcie którego nie tylko przyspieszona zostanie rotacja obiegu pieniądza, co ma przełożenie na tempo wzrostu gospodarczego, ale też wyzwolone zostaną nowe inicjatywy gospodarcze. W efekcie wprowadzanych zmian w sposobie podejścia techniki teleinformatyczne są efektywniej wykorzystywane między państwem a przedsiębiorcami. W rezultacie przedsiębiorcy uzyskają impuls do przeglądu innych procedur związanych z kooperacją na rynku i można oczekiwać, że zainicjują kolejne zmiany. Jednym z oczekiwanych efektów jest bowiem wywołanie tendencji do ustawicznego nacisku na wynajdywanie kolejnych usprawnień zarówno w administracji, jak i obrocie komercyjnym.

Istota zmiany podejścia

Administracje państwowe w okresie spowolnienia zachowują się zdecydowanie inaczej niż przedsiębiorcy. Są one w tej komfortowej sytuacji, że ich bankructwo jest przyjmowane przez polityków za założenia niemożliwe: wierzyciele najwyżej nie dostaną wszystkich należnych pieniędzy, co zostanie nazwane restrukturyzacją długów. Stąd, jeśli już pojawią się cięcia wydatków, to najczęściej dotyczą one dystrybuowanych przez administrację dóbr lub środków pieniężnych. Praktyka pokazuje, że bardzo rzadko jest przeprowadzana redukcja rozmiarów jednostek organizacyjnych czy choćby próba wprowadzenia usprawnień w działaniu. Przykładów korzystnych dla przedsiębiorców i obywateli zmian w kontaktach z urzędami można by wskazać może z kilkanaście, podczas gdy o wykorzystaniu nowych technologii słychać najczęściej wtedy, gdy można z zamierzenia zrobić materiał PR-owy i

zaimponować skalą wydatków na ich wdrażanie, najlepiej z „obcych” pieniędzy, czyli unijnych.

Opisane podejście nie jest domeną jakiejś doktryny politycznej czy partii. Wynika z przekonania osób funkcjonujących w administracji (zarówno polityków, jak i urzędników niemal każdego szczebla) o swojej omnipotencji, wiedzy i przynależności do elity, która wskazuje obywatelom, co jest, a co nie jest właściwe. W sumie to zjawisko można zapewne przypisać syndromowi grupowego myślenia nazwanemu tak w 1972 roku przez Irvinga Janisa⁶. Jednak nie o analizę socjologiczną chodzi w niniejszym opracowaniu, lecz o wskazanie jak wiele możemy wszyscy zyskać, przełamując ten zakłęty krąg i ustawiając nieco inaczej kryteria sukcesu dla polityków i administracji.

Jak wskazuje Diana Farrell, założyciel i dyrektor zlokalizowanego w Waszyngtonie Centrum Globalnego Doradztwa dla rządów, firmy McKinsey⁷ w raporcie opublikowanym w październiku 2012, rzadko w historii efektywne rządy były tak potrzebne jak dziś i rzadko możliwości takiego rządzenia były tak ograniczone, jak to ma miejsce obecnie. Przywódcy wielu krajów w efekcie katastrof zarówno naturalnych, jak i finansowych stanęli w obliczu trudnego dylematu: rozwiązania problemów społecznych, gospodarczych i finansowych. Z całą mocą stanęły pytania o długoterminowe, fundamentalne zasady dotyczące roli i zakresu działań rządu w stymulowaniu wzrostu, wyrównania intensywnych i gwałtownie narastających problemów demograficznych przy jednoczesnej fali bezrobocia i roszczeń socjalnych, przy czym równocześnie konieczne jest ustalenie nowych zasad dla usług realizowanych przez rząd na rzecz obywateli. Niestety mimo skali i wagi problemów debata publiczna uległa ogromnej polaryzacji politycznej i w efekcie istnieje ogromne ryzyko, że w sytuacji braku zgody w fundamentalnych kwestiach nastąpi paraliż decyzyjny. Politycy skoncentrują się na sprawach pozwalających im toczyć walkę o serca i przekonania wyborców kosztem prac nad rozwiązywaniem problemów.

Tak nakreślony obraz charakteryzujący sytuację w wielu krajach zaskakująco trafnie odnosi się również do sytuacji w Polsce. Stąd interesujące są również konstatacje ekspertów firmy McKinsey, co do zalecanego sposobu działań. Proponują oni, by na potrzeby obecnej sytuacji odłożyć na bok zagadnienia ideologiczne i otworzyć się na podejmowanie działań, w których

⁶ Janis, Irving L. (1972). *Victims of groupthink; a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton, Mifflin. ISBN 0-395-14002-1.

⁷http://www.mckinsey.com/features/government_designed_for_new_times/government_designed_for_new_times

po analizie największych zagrożeń droga postępowania będzie polegała na odnoszeniu się jedynie do problemów, które są rozwiązywalne i to według reguły podejmowania kroków zapewniających osiągnięcie określonych, pożądanych rezultatów. Efektem ma być uzyskanie większych korzyści mniejszym kosztem. Istotną cechą działań ma być tu także przenoszenie doświadczeń i praktyk zdobywanych w innych obszarach. McKinsey badając programy rządowe, które przyniosły trwałe i o dużej skali sukcesy na przestrzeni ostatnich dwóch dekad w zakresie konsolidacji budżetów, zwiększenia efektów w obszernych zestawach zadań publicznych i wzrostu gospodarczego, zwraca uwagę, że największą rolę odegrały przedsięwzięcia, w których odważnie podjęto szeroko zakrojone i radykalne reformy.

W grupie realizowanych przez rząd zadań publicznych, takich jak infrastruktura, edukacja, opieka zdrowotna i bezpieczeństwo nie należy więc szukać kompleksowych rozwiązań, ale raczej skoncentrować się na wybranych procedurach zapewniających istotne zmiany w jakości i kosztach.

Upowszechnienie korzyści z technologii nie wymaga większych pieniędzy, lecz zmiany podejścia

Utarło się, że orędownicy zwiększenia roli jakiegoś fragmentu aktywności publicznej domagają się zwiększenia wydatków ponoszonych przez państwo. Rozwiązywany w ten sposób problem nie zostaje oczywiście trwale rozwiązany, lecz prowadzi do wyłączności państwa na zapewnianie rozwiązań w danym obszarze. W tym studium uzasadniamy tezę, że korzystne dla obywateli i przedsiębiorczości upowszechnienie technik teleinformatycznych wymaga redukcji wydatków i wzmocnienia mechanizmów konkurencji.

Jeszcze kilka lat temu toczyły się dyskusje nad koniecznością kompleksowego zapewnienia rozwiązania dla określonego procesu przez tego samego dostawcę lub przeprowadzenia kosztownej (najczęściej) integracji. W przeciwnym wypadku zagrożone miało być realizowanie wymaganych funkcji, a być może nawet generalnie całość poprawnego funkcjonowania systemu. Dziś jasne jest, że ani Google, ani Facebook nie byłyby tym, czym są gdyby nie programy stworzone w niezależnych ośrodkach, wśród których użytkownik może praktycznie dowolnie wybierać i przebierać. Zasada współpracy poprzez interfejs do komunikacji z programem aplikacyjnym (API) stała się regułą umożliwiającą szybkie upowszechnianie rozwiązań. Technikę udostępniania API do swoich rozwiązań stosują nie tylko teleinformatyczni giganci, ale także małe firmy, a nawet debutanci (tzw. start-up). Polega ona na obejmowaniu własnym rozwiązaniem tylko tej części funkcjonalności, która jest wartością wnoszoną przez dane przedsięwzięcie i otwarciu dostępu dla innych

przedsiębiorców, których rozwiązania mogą ją dodatkowo wzbogacać. Przykładowo, program rejestrujący trasy przebyte przez osoby uprawiające jogging może współpracować z dodatkowymi urządzeniami od innych dostawców mierzącymi np. tętno biegającego, ciśnienie krwi, temperaturę, ilość wydzielanego potu lub nacisk wywierany przez duży palec u prawej nogi, czyli wszystko, co innym dostawcom może wydawać się atrakcyjne do zaoferowania. Może też współpracować z programem, który choć nie zawiera żadnego dodatkowego elementu sprzętowego, za to ułatwia zainteresowanie znajomych wymianą doświadczeń, a może nawet wspólnym bieganiem, gdyż do znajomych można dotrzeć z informacją np. dzięki API Facebooka i jeszcze umówić się w dogodnym dla wszystkich czasie np. dzięki API z Google Calendar.

Opisany przykład wskazuje istotną nową cechę charakterystyczną: wartość propozycji technicznej nie wynika już z wyłącznie z szerokiej możliwości proponowanych przez dane rozwiązanie, lecz z dopuszczenia do prostej, korzystnej i wielostronnej współpracy. Efektem takiego podejścia jest zapewnienie szerokiej możliwości funkcjonalnych całego tak stworzonego środowiska. Tym samym jest ono atrakcyjniejsze dla użytkownika i propozycja szybciej się upowszechnia. Jest to znaczna zmiana w stosunku do wcześniej stosowanych modeli biznesowych, których wartość polegała na wprowadzeniu użytkownika w sytuację, gdy najbardziej racjonalną decyzją było kontynuowanie kupowania kolejnej wersji i modułów dodatkowych od tego samego dostawcy. Przesłanką do odchodzenia od „zamykania klienta” i dysponowania wyłącznością w spełnianiu jego potrzeb jest konstatacja, że obecnie czas funkcjonowania na rynku określonego rozwiązania staje się coraz krótszy. W związku z tym bardziej opłacalne staje się pozyskanie w tym okresie jak największej liczby klientów dla produktu podstawowego, nawet jeśli ci pozyskani wcześniej część ze swoich potrzeb zaspokajaliby produktami z innego źródła. Dzięki takiemu podejściu obserwujemy zjawisko podobne do tego, które napędzało rozwój tzw. Web 2.0: na rynku pojawiają się rozwiązania na potrzeby różnorodnych i często niezbyt licznych nawet grup, gdyż stanowią jedynie moduły rozbudowujące inne rozwiązanie i ich wprowadzanie na rynek przestało być kosztowne. Jeśli stanowią uzupełnienie znanej aplikacji, to tym samym zyskują uwagę jej użytkowników. Wytwórcy rozwiązań podstawowych rezygnując z wszechstronności na rzecz dobrze zdefiniowanego i efektywnego w wykorzystaniu interfejsu API, zyskują czas – szybciej wprowadzają swoje rozwiązanie na rynek i szybciej je aktualizują dzięki mniejszym obciążeniom. Ponoszą też mniejsze koszty, bo rozwijanie i testowanie dodatkowych modułów funkcjonalnych wymaga czasu i tym większych środków, im bardziej rozbudowane są możliwości produktu. Są też mniej narażeni na nacisk konkurencji, bowiem część z walki rynkowej ma miejsce między dostawcami rozszerzeń.

Efektem opisanego zjawiska jest bardzo szybko rosnąca efektywność osób korzystających z sieci oraz smartfonów lub tabletów. Mają oni bowiem dostęp do ogromnej liczby różnorodnych rozwiązań pomagających usprawnić niemal każdy obszar życia, czy to prywatny, społeczny, czy zawodowy. Dzięki różnorodnemu oprogramowaniu w smartfonach i tabletach użytkownicy są w stanie równocześnie współpracować z kolegami z grup realizujących różne procesy i weryfikować informacje zarówno dostępne publicznie, jak i z wewnętrznych repozytoriów, wprowadzać swoje uwagi lub wkład do wspólnie opracowywanych dokumentów, nie dopuszczać do spiętrzenia się liczby otrzymanych i pozostawionych bez niezbędnej reakcji komunikatów, koordynować zdarzenia w ramach udostępnianych w sieci kalendarzy i równocześnie odnosić się do informacji przekazywanej w postaci zdjęć, a czasem nawet zapisów wideo. Opisany tu styl pracy grupowej szybko staje się bazą dla funkcjonowania wewnętrznego firm. Coraz częściej staje się też mechanizmem współpracy między przedsiębiorstwami, a także obejmuje wiele elementów społecznego i prywatnego życia użytkowników. No bo dlaczego nie skorzystać z programu umożliwiającego zamówienie najtańszej lub znajdującej się najbliżej taksówki albo odczytując kod kreskowy z opakowania, znaleźć najbliższy sklep z pieluchami?

W takim funkcjonującym już sieciowym środowisku białą plamą są relacje z administracją. Konieczność przejścia tak państwowej, jak i samorządowej administracji oraz poszczególnych agend na sieciowy styl funkcjonowania nie rodzi wątpliwości. Istotniejsze jest pytanie, jak i kiedy. Tu, podobnie jak w ofercie rozwiązań, czas zaczyna biec bardzo szybko. Zaplanowane dziś elektroniczne podręczniki za trzy lata będą z innej epoki. Choć może nie zmieni się przesłanie i treść w nauczaniu matematyki czy nawet fizyki, ale na pewno pojawią się nowe możliwości wizualizacji i interakcji z uczniem. Inny będzie kontekst nauczania, przykłady i urządzenia końcowe. Zmieniają się też zapewne zasięg, możliwości sieci i koszty korzystania z usług. Podobnie dzisiejsze spory o wypisywanie recept zaledwie za kilka lat będą wydawały się dziwne, bo chory nawet nie spotka się z lekarzem, a wszelkie fakty dotyczące ubezpieczenia będą musiały zostać wyjaśnione poprzez mechanizmy sieciowe. Już przy obecnym stanie techniki nie ma żadnego uzasadnienia, poza archaicznymi procedurami i brakiem przeszkolenia lekarzy, by chory na gripę udawał się do przychodni, gdzie może zarażać innych, z lekarzem włącznie. Już obecnie powinien zostać poddany badaniom na odległość włącznie z osłuchaniem, obejrzeniem gardła, nosa i uszu zmierzeniem temperatury, ciśnienia i tętna – choć niestety dostępne aktualnie na rynku czujniki wyposażone w odpowiednie interfejsy są jeszcze stosunkowo drogie. Ale nic w tym dziwnego, skoro nie są masowo stosowane. Tymczasem na świecie coraz szerzej rozważa się redukcję zakresu działania szpitali na rzecz coraz szerszej obsługi ambulatoryjnej i domowej.

W znacznej mierze wynika to z możliwości dostarczanych przez technikę. Pacjent nie będzie musiał też udawać się do apteki, bo izotermiczne opakowanie z lekami dostarczy tego samego dnia kurier, co znowu dzisiaj wykluczają archaiczne przepisy.

Wykorzystanie cech technik sieciowych

Administracja nie ma szans, by natychmiast wdrażać kolejne rozwiązania odpowiadające bieżącym możliwościom techniki. Racjonalne więc będzie postępowanie, które skoncentruje się na rozwiązaniach bazowych i zapewni otwarty dostęp wytwórcom aplikacji i modułów specjalistycznych. Jednak dla specyfiki rozwiązań związanych z obsługą relacji obywateli oraz przedsiębiorców z administracją niezbędne jest dobre zrozumienie, jakie cechy mogą wnieść różnego typu partnerzy. Nie ulega wątpliwości, że użytkownicy coraz częściej będą posługiwali się sprzętem mobilnym. Oznacza to, że szereg cech związanych z wyborem zestawu informacji, a także identyfikacją użytkownika może być określane przez operatora jako neutralną trzecią stronę. Operator może też służyć informacją typu stempel czasowy dla zdarzenia. Rolę agenta rozliczeniowego też może przyjąć na siebie operator sieci telekomunikacyjnej, choć tu – przynajmniej na dziś – lepsze są specjalizowane serwisy obsługujące płatności elektroniczne. Decydować więc powinien rynek, podobnie jak w przypadku specjalizowanych usług typu dostarczanie modułów sprzętowych i oprogramowania do pomiaru parametrów fizjologicznych. To pacjent, a nie minister zdrowia, wybierze sobie któreś z przedsiębiorstw specjalizujących się w tym obszarze.

Błędem, jakiego powinna unikać administracja, jest wybieranie partnera obsługującego użytkownika końcowego, tak jak to się stało w przypadku systemu płatnego parkowania w Warszawie. Taki wybór jest przekroczeniem obszaru zadań administracji i powinien być pozostawiony użytkownikowi. Natomiast obsługująca daną usługę publiczną administracja powinna opracować uniwersalny, otwarty i bezpieczny interfejs programowy, a następnie dbać o pobudzanie konkurencji między podmiotami, które zdecydują się na współpracę. Dzięki temu ograniczone zostaną nakłady poniesione przez administrację na opracowanie i na obsługę utrzymania danego rozwiązania. Równocześnie użytkownik będzie mógł wybierać między ofertami o różnej cenie, być może odmiennym modelem biznesowym i zróżnicowanym zakresie realizowanych funkcji.

Konkurencyjne wprowadzanie nowych technologii zwiększa efektywność gospodarczą

Pobudzanie przez administrację konkurencji ma kilka aspektów. Z jednej strony każdy kolejny partner z nowym pomysłem na funkcjonalność lub powiązanie z innym obszarem usług

poszerza użyteczność usługi dostarczonej przez administrację. Z drugiej, oddziałuje na propozycję już wcześniej funkcjonujących partnerów. Nowe wejście pobudza ich do ponownego przyjrzenia się swojemu rozwiązaniu i ewentualnego wprowadzenia usprawnień lub ulepszeń. To z kolei dodatkowo mobilizuje wchodzący podmiot. Taki rodzaj sprzężenia zwrotnego dobrze funkcjonuje na rynkach o dużej liczbie uczestników. Niestety w przypadku aplikacji przyłączanych do API najczęściej liczba podmiotów nie jest zbyt wielka i po jakimś czasie konkurenci przyzwyczajają się do zaistniałego podziału i traktują go jako pewnego rodzaju stan równowagi. Stabilizacja taka zazwyczaj nie jest korzystna dla klienta, chyba że chodzi o usługi dla bardzo wąskiej grupy świadczone z minimalną marżą zysku. Jednak i w tym przypadku często okazuje się, że wprowadzenie na rynek nowej technologii zmienia warunki gospodarcze – najczęściej poprawiając rentowność, co może służyć obniżeniu ceny (lub innych obciążeń) w celu zwiększenia liczby klientów lub zwiększa marżę zysków. Tym samym pobudzony zostanie proces konkurencyjny.

Administracja jest w tym przypadku w nieco szczególnej roli: powinna zadbać o impulsy stymulujące, aby ograniczyć samoczynne przekształcanie się usługi w układ o charakterze oligopolistycznym. Pobudzenia nie mogą jednak pogarszać opłacalności serwisu, lecz raczej powinny otwierać nowe szanse. Serwisy, które zostały wymienione wcześniej jako przykłady sukcesu na globalnym rynku, są intensywnie udoskonalane, co oczywiście prowadzi także do zmian w aplikacjach i tym samym ogranicza możliwość zakonserwowania układu sił między dostawcami.

Wywołanie ważnej zmiany przez wprowadzanie nowej technologii nie zawsze musi dotyczyć podstawowego komponentu procesu. Przykładowo, jedną z bolączek energetyki i zarazem zagrożeniem dla pogarszającego się bilansu energetycznego kraju jest nierównomierne zapotrzebowanie na energię elektryczną w czasie doby. Gdyby choć część poboru energii w szczycie można było przesunąć na inne godziny, to być może udałoby się uniknąć budowy kolejnej elektrowni jeszcze przez wiele lat. Jednak tradycyjne jednotaryfowe liczniki nie dają szansy na motywowanie użytkowników do poboru energii np. nad ranem, gdy jej zużycie jest bardzo niewielkie. Nawet liczniki dwutaryfowe, ze względu na sztywno ustawiony czas taryf, nie są efektywne, by np. wykorzystać doraźnie pojawiające się zwiększenie wytworzonej energii ze strony elektrowni wiatrowych. Antidotum na ten problem to wymiana liczników na tzw. *smart meters* – liczniki inteligentne, z którymi można się zdalnie skomunikować, np. w celu włączenia rejestracji paczki energii pobieranej na innych zasadach. Takie rozwiązanie zaczyna być skuteczne dopiero wtedy, gdy inteligentne liczniki trafią do milionów użytkowników, bowiem to kumulacja ich działania przynosi zauważalne rezultaty w sieci energetycznej.

Istnieje jednak rozwiązanie o wiele prostsze, w którym wykorzystuje się współpracę z operatorem telekomunikacyjnym i fakt stosunkowo dużego rozpowszechnienia wysokiej rozdzielczości aparatów w telefonach komórkowych. Wystarczy, by naprowadzany przez program aplikacyjny użytkownik zrobił odpowiednio wyraźne zdjęcie stanu licznika i jego numeru, a operator potwierdził precyzyjny czas wykonania zdjęcia, by można było uznać, że użytkownik przełączył się na preferencyjną taryfę. Wówczas może on włączyć odbiorniki dużej mocy: np. piekarnik, pralkę itp. Istotne będzie jeszcze drugie zdjęcie ze stemplem czasowym potwierdzające stan licznika przed zakończeniem korzystniejszej cenowo taryfy.

Opisany przykład nie jest co prawda wygodniejszy dla użytkownika końcowego, od instalacji inteligentnego licznika bowiem wymaga obsługi i to zazwyczaj w niezbyt dogodnych godzinach, ale za to pozwala na szybkie uruchomienie nowego typu usług energetycznych i to od razu na względnie dużą skalę, natomiast proces wymiany liczników jest nie tylko kapitałochłonny, ale i długotrwały.

Zaprzęgnąć rynek do pracy!

Mimo powszechnego przekonania o polskim potencjale teleinformatycznym, częściowo potwierdzanym przez znakomite wyniki polskich studentów informatyki w międzynarodowych konkursach, oraz sukcesów kilku polskich wytwórców oprogramowania w branży gier komputerowych, Polska nie miała dotąd okazji wyznaczać trendów czy choćby znaleźć się w awangardzie zmian technologicznych. W rozwiązaniach wybieranych przez administrację, jak i fundusze VC preferowano to, co już sprawdziło się w innych krajach. Tym razem nie ma już wystarczająco dużo czasu, by poczekać, aż ze zmianami uporają się kraje lepiej rozwinięte, na których będzie można się wzorować. Oznacza to, że proces przemian należy przygotować, starannie rozważając, kto i jaką rolę powinien i będzie mógł w nim odegrać. Chociaż zarysowany scenariusz zmian jest przeniesieniem na sektor administracji doświadczeń z sektora prywatnego i docelowy scenariusz w zasadzie nie budzi wątpliwości, to niewiadomą jest czas, w jakim działania zostaną podjęte, poziom determinacji w osiągnięciu celów i konsekwencja w działaniu. Zyskowna współpraca z agendami państwowymi udaje się stosunkowo ograniczonej liczbie podmiotów. Tak jak w każdym przypadku, zmiany mogą natrafić na obstrukcję ze strony urzędników uznających, że utracą dotychczasowe znaczenie i pozycję.

Co może więc odegrać rolę silnego motoru napędowego zmian? Nie ma potrzeby wymyślania czegoś nowego: rozwiązanie dylematu jest znane od lat. Tym motorem napędowym może być tylko rynek, a dokładniej firmy dostarczające użytkownikom

rozwiązania użytkowe, które będą upatrywać korzyści z wykorzystania otwartych możliwości. I tu warto skorzystać z doświadczeń prywatnego sektora – nikt z Google nie ogłaszał przetargów na wybór partnerów. Postawiono na otwarty dostęp dla wielu podmiotów i dodatkowo jeszcze wspierano rozwój sektora poprzez fundusze inwestujące w start-upy.

Jest jednak pewien dylemat: operatorzy sieci telekomunikacyjnych pozostali z boku przemian. Tymczasem, skuteczność wykorzystania najważniejszych cech, jakie oferują nowe technologie, ulega silnemu zwielokrotnieniu, gdy do łańcucha wartości włączeni zostaną operatorzy telekomunikacyjni. W wielu wypadkach konieczne lub bardzo użyteczne jest zapewnienie określonych parametrów usług (mobilny dostęp bezprzewodowy, dostępność geograficzna, drożność kanału, czas odpowiedzi, identyfikacja strony, autoryzacja, uwierzytelnienie itd.). Bez intensywnej współpracy z operatorami może być to droższe, trudniejsze, a czasem wręcz niemożliwe. Ważne jest tu jednak nawet nie to, by operatorzy uczestniczyli w przygotowaniu rozwiązań technologicznych, lecz by je wręcz inicjowali, choć na świecie podejście takie należy jeszcze ciągle do wyjątków⁸.

Liderzy zmian

Jak uniknąć chłodnego podejścia krajowego sektora telekomunikacyjnego i w konsekwencji braku dostępu do szeregu funkcji, którymi operatorzy dysponują, choć nie wprowadzili jeszcze usług w istotny sposób prowadzących do monetyzacji cech sieci? W każdym procesie są liderzy zmian i podmioty naśladowujące. Lider ponosi ryzyko, ale ma też szansę na premię za bycie pionierem. Ma też szansę sporo stracić, jeśli wyliczenia i szacunki przychodów nie potwierdzą się. Stąd, zależnie od zajmowanej pozycji na rynku, można u polskich operatorów wskazać silnie zróżnicowany poziom awersji do ryzyka. Każdy z operatorów zainwestował ogromne środki w budowę infrastruktury. Jeśli jego usługi się sprzedają, a firma uzyskuje zwrot kapitału zadowalający właścicieli, to po co ryzykować i cokolwiek zmieniać? Istnieją dwa przypadki, gdy operator podejmuje ryzyko:

1) gdy pojawia się realne zagrożenie, że konkurenci w istotny sposób zmniejszą jego udział w rynku,

⁸ Przykłady można znaleźć w projekcie „Catalyst” prowadzonym przez TM Forum zrzeszające kilkaset podmiotów, w tym największych operatorów z całego świata.

2) istnieje realna szansa znaczącego zwiększenia udziałów w rynku w wyniku przejęcia klientów konkurencji lub uzyskania przychodów z nowego obszaru rynku, na którym konkurentów jeszcze nie ma lub ich pozycja nie jest jeszcze mocna.

Pobudzanie gry rynkowej w sektorze mobilnym

Potocznie sektor usług komórkowych uważany jest za konkurencyjny. Takie wrażenie wynika z obserwacji kampanii reklamowych prowadzonych z rozmachem i przez kilka podmiotów. To oczywiście złudne przekonanie. Rynek usług mobilnych jest bardzo daleki od znanych z nauki ekonomii koncepcji idealnie konkurencyjnego rynku. Wynika to z wielu powodów, z których do najistotniejszych należą bariery wejścia na rynek. Są one efektem rozdziału pasm częstotliwości, którym zajmuje się państwo. Pasma są dobrem ograniczonym i praktycznie całość pasma jest zagospodarowana. Jednak niektóre zasoby np. w wyniku presji wynikającej z wartości wnoszonej dla masowego użytkownika są uwalniane, czyli zmieniają przeznaczenie. Telefonii komórkowa korzystała dotąd z pasm stopniowo zwalnianych przez użytkowników wojskowych. Niebawem w wyniku postępu technologii i wprowadzenia naziemnej telewizji cyfrowej udostępniony ma być kolejny blok częstotliwości.

Pojawiające się i kolejno rozdzielane wśród operatorów bloki częstotliwości są instrumentem umożliwiającym realizację zadań regulacyjnych: stanowią zasób, który może wzmacniać podmioty typu challenger, choć tylko do momentu, gdy faktycznie odgrywają taką rolę. W okresie między takimi impulsami pobudzającymi toczy się gra pomiędzy uczestnikami rynku, w wyniku której konkurencyjne działania podmiotu (lub podmiotów) typu challenger mogą prowadzić do częściowej samoregulacji rynku. Ich efektem są:

Konkurencja cenowa, a w tym

Wojny cenowe prowadzące do niższych cen jednostkowych usług;

Aranżacje taryf, pakietyzacja, wprowadzanie ryczałtów itp., zmniejszające sumaryczne wydatki klienta;

Konkurencja usługowa, a w tym

Wprowadzanie na rynek nowych usług;

Zwiększanie zakresu użyteczności usług poprzez nowe aranżacje techniczne;

Inwestowanie w zwiększenie zasięgu, przepustowości i zakresu usług sieciowych;

Poprawianie jakości usług poprzez prowadzenie nowych technologii i sposobów organizacji zwiększających efektywność wykorzystania pasma i organizację zaplecza operatora i jego partnerów.

Poziom aktywności w wymienionym zakresie zależy w dużej mierze od szans podmiotu typu challenger na zwiększenie udziałów rynkowych. Efektem naporu konkurencji są też czasem, choć rzadziej, działania wyprzedzające ze strony podmiotów o ugruntowanej pozycji jako inteligentne przeciwstawianie się zagrożeniu redukcji pozycji rynkowej. Taką sytuację można było obserwować na rynku krajowym poczynając od marca tego roku, gdy P4 (Play) wprowadził ofertę zryczałtowanej opłaty za połączenia do wszystkich sieci. Błyskawicznie zareagował PTC (T-Mobile), a z niewielkim opóźnieniem, trzech i czterech tygodni, PTK (Orange) i Polkomtel (Plus). Oferta P4 wycelowana była w rynek abonamentowy i zmierzała do przyciągnięcia od innych operatorów klientów płacących duże rachunki miesięczne. Dla klientów P4 nie stanowiła przełomu, jeśli uważnie dobierali taryfy – zjawisko tzw. kanibalizacji własnych przychodów prawie nie miało miejsca, a nowa oferta wybierana jest przez około 15% klientów zamawiających nową aktywację. Oferta Play stanowiła jednak duże zagrożenie dla operatorów o ugruntowanej pozycji i stąd ich szybka reakcja – udostępnili oferty schodzące na ten sam poziom opłat, a nawet zawierające poszerzenie zakresu usługowego. Ocenia się⁹ obecnie, że wyścig ten zmniejszył średni przychód operatora z grupy „zasiedziały” w przypadku klientów z grupy biznes nawet o 10%.

W październiku Plus postanowił działać wyprzedzająco i wprowadził ofertę zryczałtowaną dla użytkowników usług przedpłaconych (prepaid). Tym razem Play musiał działać szybko, bo dotyczyło to bardzo istotnego dla tego operatora obszaru rynku. Orange zapowiedziało reakcję, jednak nie ogłosiło szczegółów. W przypadku tego operatora wejście w zryczałtowaną ofertę odbiło się na zyskach i planowanej do wypłaty dywidendzie, a w rezultacie i na notowaniach giełdowych. Trzeba jednak podkreślić, że obwinianie konkurencji za ujawnione problemy jest niewłaściwe – to zarząd operatora nie poradził sobie z sytuacją i będzie musiał pomyśleć o zmniejszeniu kosztów, by sprostać naciskowi konkurencji.

Równie ważnym obszarem jak zmiany cen usług są nowe usługi. W szybkim tempie rozwija się bardzo szeroka oferta różnorodnych usług internetowych. Wykorzystują one usługi operatorów jednak w sposób przezroczysty zarówno technicznie, jak i finansowo. Po okresie lansowania dosyć niefortunnych pomysłów, by w drodze regulacji wymusić opłaty od

⁹ <http://www.telepolis.pl/artykuly.php?id=547>

dostawców aplikacji, firmy operatorskie wkraczają w okres intensywnych zmian. Zanika dotychczasowy podział na zorganizowane w „silosy” sieci (zasoby techniczne) i oferty (aranżacje usług i zaplecze wspomagające obsługę klienta) dotyczące osobno traktowanych:

- stacjonarnych usług głosowych,
- stacjonarnych usług transmisji danych,
- usług mobilnych,
- usług dostępu do Internetu.

W nowej architekturze sieci następnej generacji usługi zapewniane są przez jednorodną sieć, do której odwołują się mechanizmy wspomagające realizację celów gospodarczych operatora. Zamiast tworzenia osobnych ośrodków zajmujących się budową poszczególnych ofert i obsługą klienta jest jeden optymalizowany pod kątem wytworzenia szerokiej oferty usług. Nowością staje się tu łatwość w łączeniu ofert wynikających ze współdziałania z partnerami, którzy w dotychczasowym wydaniu postrzegani byli jako konkurenci lub źródło zbędnego obciążenia.

Obok skomplikowanej transformacji technicznej zaplecza obejmującej zarówno sieć, jak i systemy wspomagające działalność operatora, bardzo ważne jest to, że zmienia się też sposób zarabiania pieniędzy. Operator zamiast wąskiej grupy usług oferowanej w różnych aranżacjach staje wobec konieczności komponowania usług z różnych obszarów i często wytwarzanych przez różnych dostawców. W efekcie serwisy internetowe stają się niejako potencjalnym klientem, któremu można zaoferować współpracę w postaci API umożliwiającego odwoływanie się do różnych funkcji dostępnych w sieci, tworząc w ten sposób źródło przychodów. Poza najbardziej znanymi większość serwisów internetowych to przedsięwzięcia adresowane do wybranych grup użytkowników, zasilane niezbyt wielkimi wpływami z reklam. Operatorzy, chcąc z nimi współpracować, muszą przewidzieć tanie w realizacji procedury i dyskontować sumaryczne wpływy od wielu podmiotów.

Szybki proces wprowadzania zmian to nie tylko zagadnienie środków inwestycyjnych i sprawnego zarządzania. Dodatkową komplikacją związaną ze zmianą jest paradoks polegający na rozbieżności między faktycznymi źródłami przychodów a powszechnym sposobem postrzegania nowoczesnych usług. Mimo że połączenia telefoniczne, nawet komórkowe, wydają się usługą archaiczną, to obecnie ciągle jeszcze są głównym źródłem przychodów. Natomiast dostęp do Internetu i transmisja danych, mimo że znacznie intensywniej angażują zasoby operatorów, przynoszą mniejsze wpływy niż opłaty za

rozmowy. Operatorzy o ugruntowanej pozycji rynkowej przyjmują więc taktykę odsuwania zmian, bo na pewno oznaczają one duże wydatki i zarazem, przynajmniej przejściowo, zmniejszenie wpływów. W zupełnie innej sytuacji są operatorzy, którzy walczą o zwiększenie pozycji rynkowej. Ich strategia polega na przyciąganiu klientów zainteresowanych nowymi usługami, choć także w pewnym zakresie obniżają sobie możliwości uzyskiwania przychodów jeśli ich taktyka zmniejsza rolę połączeń głosowych. Zdobycie zdecydowanie większej części rynku, w przypadku operatorów typu challenger, może jednak docelowo oznaczać większe sumaryczne przychody. Właśnie ten paradoks powoduje, że przy wyrównanym w zakresie udziałów rynku zmiany będą postępowały bardzo wolno, lecz jeśli challenger będzie odpowiednim podmiotem, to zmiany mogą nastąpić bardzo szybko i przynieść atrakcyjne zmiany dla użytkowników.

Jaki podmiot jest odpowiedni do roli challenger? Przy ocenie tendencji rynkowych i znaczenia poszczególnych uczestników brane są pod uwagę dwa czynniki:

- 1) czy dany uczestnik ma innowacyjną wizję rynku?
- 2) czy dysponuje możliwościami, by ją wdrożyć?

Pozytywna odpowiedź na pierwszy punkt często związana jest z oceną, czy na danym rynku pojawiają się nowe możliwości i szanse oraz czy dany podmiot potrafi je dostrzec lub też może je sam wytworzyć. Typowo, podmioty funkcjonujące od jakiegoś czasu na pozycji challenger dysponują wizją, gdyż tylko w takim przypadku mają szansę na ekspansję, która jest dla nich podstawą przetrwania.

W przypadku sektora usług mobilnych różnie jednak bywa z możliwościami wdrożenia wizji. Istotna część czynników w drugiej grupie zależy od doświadczenia i kwalifikacji zespołu. Jednak równie istotny jest dostęp do środków inwestycyjnych, który z racji podejmowanych ryzyk jest utrudniony. Oba te czynniki są jednak zależne od podmiotu. Do czynników niezależnych od podmiotu należą procedury budowlane związane z instalowaniem nowych masztów, które są w Polsce wyjątkowo nieprzyjazne i stawiają operatorów, którzy zasadniczą część infrastruktury pasywnej budowali wiele lat temu, na zdecydowanie lepszej pozycji.

Kolejnym, ogromnie istotnym czynnikiem jest dostęp do zasobów częstotliwości, których niedostatek może technicznie wykluczyć sens ekonomiczny podejmowania określonych działań. Z powodów historycznych pasma częstotliwości dla operatorów komórkowych udostępniane są stopniowo. Jest to realizowane w procedurach, które stanowią element polityki regulacyjnej sektora i podmiot typu challenger może w zakresie tego czynnika

uzyskać wsparcie regulatora. W wyniku dotychczasowych rozdziałów w Polsce tylko raz zdarzyło się, że regulator użył zasobów częstotliwości jako czynnika nadającego przewagę challengerowi nad operatorem o ugruntowanej pozycji. Było tak w 1996 roku przy przydziale częstotliwości dla pierwszych dwóch operatorów GSM: Polkomtela i Polskiej Telefonii Cyfrowej. Dostępu do pasma dla standardu GSM nie uzyskał wtedy Centertel (należący pierwotnie do Telekomunikacji Polskiej, Ameritechu i FranceTelecom), który wcześniej miał monopol w sieci mobilnej i oferował usługi w standardzie NMT. Rozwój wchodzących na rynek dwóch nowych operatorów wniósł do sektora telekomunikacji w Polsce rewolucyjne zmiany, choć do tej grupy dołączyła później Telekomunikacja Polska.

W ostatnim okresie regulator traktował preferencyjnie podmioty wchodzące na rynek, ale żaden z nich nie był w stanie uzyskać zasobów pasma, które oznaczałoby techniczną przewagę nad trzema operatorami o ugruntowanej pozycji rynkowej.

Polski rynek mobilny – co jest motorem zmian

W 2000 roku ogłoszono konkurs na rozdysponowanie częstotliwości dla nowej wówczas technologii UMTS. Bardzo wysoko postawiona poprzeczka cenowa sprawiła, że do ostatniej chwili nie było wiadomo, czy operatorzy złożą oferty. W wyniku rozstrzygnięcia postępowania układ sił pozostał niezmieniony – na rynku aktywnych było nadal trzech operatorów mobilnych o zbliżonych zasobach częstotliwości i podobnych częściach rynku. Zainteresowana uruchomieniem czwartego operatora Netia nie złożyła oferty, gdyż bariera cenowa była zbyt wysoka jak na rozpoczęcie działalności, która pociągała za sobą jeszcze dodatkowo bardzo duże nakłady inwestycyjne.

Mimo dużych oczekiwań ze strony użytkowników zainteresowanych mobilnym Internetem trzech uczestników rynku przez kilka lat zwlekano z rozpoczęciem budowy sieci UMTS, tłumacząc to m.in. perturbacjami z rozwojem UMTS na świecie. Istotnie, zbyt wysokie opłaty za przydział pasma nie tylko zmroziły inwestycje, ale też w kilku przypadkach skłoniły operatorów do zwrotu uzyskanych zasobów. Najistotniejszym problemem było jednak to, że UMTS w zasadzie poza umiarkowaną jakością (choć oczywiście lepszym od GPRS) mobilnym dostępem do Internetu nic użytkownikom istotnego nie zaoferował. W 2005 roku regulator zdecydował się na przydzielenie czwartego pakietu częstotliwości w pasmie 2 GHz i wprowadził na rynek challenger – operatora sieci Play. Mimo silnej kampanii promocyjnej z racji ograniczonego zasięgu dla wysokiego pasma częstotliwości operatora P4 czekał bardzo trudny proces zdobywania rynku. Transmisja danych poza dużymi miastami musiała być kupowana hurtowo od innego operatora, co silnie osłabiało efekty waliki cenowej. Technika

UMTS była też dostępna jedynie dla aparatów z wyższej półki – zdecydowanie droższych. Przydział czwartego pakietu w pasmie 2 GHz dla P4 i rozgłos wokół działań operatora paradoksalnie sprawił, że przy rozdziale dwóch paczek częstotliwości z zakresu 1800 MHz w 2007 roku regulator postanowił stworzyć bardzo silne preferencje dla kolejnych nowych graczy. Częstotliwości uzyskały Mobyland i Centernet. Oba te podmioty mimo prób wejścia na rynek detaliczny, nadal koncentrują swoją działalność na rynku hurtowym. Ze względu na sąsiadujące bloki składające się na pełny blok 20 MHz niezbędny do uzyskania maksymalnych parametrów w sieci LTE Mobyland i Centernet zawarły porozumienie o współdziałaniu. Obaj operatorzy należą do grupy podmiotów zależnych kapitałowo od Zygmunta Solorza. W wyniku transakcji zakupu Polkomtela przez zależną od Zygmunta Solorza Spartan Capital Holdings operatorzy ci stali się częścią grupy dysponującej największymi zasobami częstotliwości na polskim rynku mobilnym. Ze względu na wieloletnie doświadczenie Solorza na rynku medialnym przewagą grupy jest połączona oferta telekomunikacyjna i telewizyjna, w tym oferta telewizji mobilnej DVB-H.

Dwaj pozostali operatorzy o ugruntowanej pozycji na rynku PTC (T-Mobile) i Centertel (Orange) dysponują takim samym zasobem częstotliwości o krótkim zasięgu w pasmie 2 GHz jak Polkomtel i Play (każdy ma łącznie 20 MHz pasma). Warto jednak przypomnieć w tym miejscu, że potężny zasób 50 MHz pasma w zakresie 2,5 GHz przydzielono w 2009 roku Aero2, która dziś jest w tej samej grupie kapitałowej, co Polkomtel i buduje sieć LTE.

PTC i Centertel mają również zasoby pasma w zakresie 1800 MHz. Przy czym pasmo PTC jest podzielone na dwa kawałki. Oba podmioty stworzyły wspólne przedsięwzięcie w celu obniżenia kosztów eksploatacji, firmę Networks!, która dokonuje modernizacji, łącząc zasoby sieci dostępowej obu operatorów. Jest to założenie zbliżone do tego, co zrobiła wspólna firma działającej w Anglii, która połączyła nie tylko sieci, ale i zasoby częstotliwości. Jednak angielski regulator wyraził zgodę na połączenie pod warunkiem odstąpienia części pasma (15MHz) operatorowi Three, który w Zjednoczonym Królestwie odgrywa rolę challenger. Jednak w Polsce firmy nie połączyły zasobów częstotliwości, co może wydawać się technicznie nieracjonalne. Jest to jednak doraźnie uzasadnione względami biznesowymi: w trwającym właśnie postępowaniu o przydział częstotliwości mogą wystąpić osobno, co spowoduje, że w ofercie odliczone zostanie prawie o połowę mniej punktów za obecnie posiadane pasmo z zakresu 1800 MHz.

Wobec takiego sposobu podejścia należy oczekiwać, że operatorzy ci zachowają zbliżoną taktykę kluczenia w przyszłości. Nie będą więc próbowali zagrozić Polkomtelowi, obecnie dysponującemu największą przewagą, ale nieposiadającemu na koniec minionego roku

największego udziału w rynku. Według raportu UKE¹⁰ w zakresie liczby użytkowników udział Centertela wynosił bowiem 29,2% rynku, Polkomtela 27,9%, a PTC 27,7%. Tych niemal identycznych udziałów nie zaburza przyłączenie Polkomtela do grupy Solorza, bowiem udziały wszystkich pozostałych operatorów (bez P4) wyniosły około 1% rynku. Współdziałając ze sobą, Centertel i PTC dysponują łącznie 60% przychodów z obszaru rynku usług mobilnych (odpowiednio 31,6% i 28,4%), podczas gdy Polkomtel ma 30,7%. W 2011 roku Polkomtel tracił użytkowników i zanotował najwyższy, prawie 6% spadek przychodów. Jest mało prawdopodobne, by Centertel i PTC zdecydowały się na zdecydowany atak konkurencyjny w stosunku do Polkomtela, gdyż uderzałby również w ich wyniki. Po wprowadzeniu zryczałtowanej oferty przez P4 i odpowiedzi ze strony wszystkich pozostałych, która obniżyła wielkość wpływów od intensywniej korzystających z usług klientów, Centertel i PTC muszą zająć się optymalizacją kosztów. Za ograniczenie walki konkurencyjnej do powstrzymywania P4 mogą oczekiwać w rewanżu zgody Polkomtela na rekultywację (poukładanie na nowo) pasma 1800 MHz (bloki częstotliwości należące do Polkomtela uniemożliwiają zrobienie jednorodnego bloku z zasobów PTC i Centertela). Ciągły blok pasma, niezależnie od wyników obecnie toczącego się przetargu, umożliwiłby Networks! zbudowanie drugiej sieci LTE pozwalającej na osiągnięcie maksymalnych parametrów. Ponadto ciągły blok pasma upraszcza projektowanie i zmniejsza koszty zarządzania siecią. Jedynie uzyskanie w przetargu przez obu operatorów łącznie czterech z pięciu oferowanych bloków oznaczałoby, że uporządkowanie pasma jest równorzędnym interesem dla wszystkich trzech największych uczestników rynku, a implementacja LTE przez challenger, czyli P4, na pozostałym 5 MHz bloku, choć co prawda jest technicznie możliwa, to jednak ekonomicznie jest bardzo wątpliwa.

Mimo że silny impuls pobudzający konkurencję poprzez taryfę „Formuła 4.0” wprowadzający zryczałtowaną opłatę za połączenia bez ograniczeń - P4 wprowadziło dopiero w tym roku, to dane o udziałach w rynku w 2011 roku pokazują, jak silny jest napór tego operatora. Przy 14,1% udziałów P4 w liczbie użytkowników udział tego operatora w przychodach rynku wyniósł tylko 9,1%. Uwzględniając, że zestaw usług wszystkich czterech operatorów był stosunkowo zbliżony do siebie w 2011 roku, oznacza to, że statystycznie ceny usług P4 były o około 65% niższe od średniej rynkowej. Dzięki temu zapewne udział P4 w liczbie użytkowników wzrósł o 3,1 punktu procentowego. Nie oznacza to walki cenowej na granicy rozsądku, gdyż równocześnie przychody P4 wzrosły w 2011 roku aż o 49%.

¹⁰http://www.uke.gov.pl/_gALLERY/56/31/56314/Raport_o_stanie_ryнку_telekomunikacyjnego_za_2011_zm02.pdf

Przetarg na pasmo 1800 MHz

Trwający właśnie przetarg na pięć bloków pasma po 5 MHz, mimo dwuetapowego procesu konsultacji, został bardzo niefortunnie ułożony z punktu widzenia interesów użytkowników. Ekspansja smartfonów i tabletów podtrzymała w 2011 roku ogromne tempo wzrostu usług transmisji danych. Według raportu UKE liczba przesłanych danych wzrosła o 97% w stosunku do poprzedniego roku. Na statystycznego użytkownika przypadało już 1930 MB transmisji danych rocznie. Ogromna dynamika przyrostu ruchu utrzymuje się już od kilku lat i choć towarzyszy jej wprowadzanie nowych wydajniejszych technik w sieci dostępowej, to należy się liczyć z koniecznością poprawienia przewidywalnej jakości usług w związku z rosnącym przesyłem informacji video.

Cechy techniczne udzielanej licencji nie powinny być rozpatrywane według sytuacji na początku okresu, na jaki przyznawane jest prawo do częstotliwości tylko zgodnie z projekcją wykorzystania danego zasobu w drugiej połowie tego okresu. Oznacza to, że poszatkovanie ciągłego bloku pasma jest równie racjonalne jak pocięcie brylantu. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że w Europie przypisuje się pasmu 1800 MHz ogromną rolę w rozwoju nowej techniki LTE właśnie z tego powodu, że bloki z tego zakresu są w najmniejszym stopniu pofragmentowane. Głosy, że kolejna wersja standardu LTE Advanced będzie umożliwiała wykorzystywanie rozproszonych bloków, więc porządkowanie pasma nie jest ważne, należy przyjmować z taką samą ostrożnością jak rady znajomych, by nie przejmować się jesienią ubiorem, bo zawsze można wziąć antybiotyki.

Warunki przetargu nie dają też klarownego obrazu preferencji dla challengerów w odniesieniu do zasobu, który właśnie może w istotny sposób zaowocować zmianą zakresu oferowanych usług i ekspansją rozwiązań łączących telekomunikację i informatykę. Z niewiadomych powodów regulator wydaje się ignorować zabieg taktyczny z niełączeniem zasobów częstotliwości w spółce Networks! Zwiększanie efektywności jest z pewnością pozytywnym zjawiskiem i nie ma nic zdrożnego w utworzeniu spółki Networks. Jednak jeśli w ocenie przetargu badana jest liczba posiadanego zasobu po to, by unikać wzmacniania przewagi, to w sytuacji gdy rychłe zespolenie tego zasobu jest jedynie kwestią „optymalizacji regulacyjnej”, brak odzwierciedlenia tej znanej sytuacji w procedurze jest popełnieniem oczywistego błędu. Nie powinien on mieć miejsca po lekcji, jaką z punktu widzenia skuteczności regulacji było przejście Polkomtela, gdyż to właśnie operacje na rynku kapitałowym umożliwiły połączenie zasobów udostępnionych w trybie preferencji dla challengerów z zasobami operatora o ugruntowanej pozycji rynkowej. Przy warunkach przetargu, takich jak, zostały ogłoszone, istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, że

powtórzy się zbliżona sytuacja. Tymczasem każdy kolejny impuls wspierający wzrost stopnia koncentracji zwielokrotni zagrożenie dla funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Ogromne znaczenie ma więc przewidziana jako jeden z punktów oceny ofert przetargowych opinia UOKiK. Urząd ten ma bowiem za zadanie nie tylko analizować sytuację samych oferentów, ale także powiązania, w jakich odgrywają istotną rolę, w tym ich wspólne podmioty, dzięki którym uzyskują dodatkowe elementy do przewagi rynkowej. Skoro jedna grupa kapitałowa ma niemal 30 MHz, a podmioty dysponujące spółką w celu eksploatacji sieci dostępowej blisko 20 MHz, to w obecnej sytuacji rozdziału pasma 1800 MHz trudno uznać jakąkolwiek alokację bloku w przetargu na rzecz któregośkolwiek z tych podmiotów za neutralną dla rynku. Przyjęcie takiej oceny przez UOKiK być może przeważy szalę na korzyść podmiotu typu challenger.

Co ogranicza ekspansywność na rynku komórkowym

W porównaniu z początkowym okresem rozwoju telefonii GSM w latach 90. bardzo wiele uwarunkowań w działalności inwestycyjnej i operacyjnej przedsiębiorców zmieniło się na gorsze. W postrzeganiu administracji sukces odniesiony przez technikę mobilną jest podstawą do wprowadzania utrudnień proceduralnych i obostrzeń. Choć masztów i stacji bazowych mamy w Polsce dziesiątki tysięcy, to nadal nie ma jednolitego uregulowania zagadnień powtarzalnych i podejmowania przez urzędników decyzji jedynie w zakresie indywidualnych cech danego przypadku. Tracony w ten sposób czas jest bardzo cennym zasobem i przekłada się nie tylko na ostateczne ceny usług, ale też na sprawy gospodarcze czy osób indywidualnych.

Administracja odpowiedzialna za działania mające utrzymywać konkurencyjny rynek musi mieć też na uwadze, że dla podmiotu typu challenger duże kwoty opłaty za pasmo są podnoszeniem bariery wejścia na rynek i tym samym osłabiają jego ekspansywność. W przypadku operatorów o ugruntowanej pozycji na rynku duże opłaty za pasmo mogą być stosunkowo prosto przełożone na klientów. Wykształca się tu blokujący rynek mechanizm podobny jak w przypadku wysokich stawek MTR. Ponieważ sytuacja dużych uczestników jest podobna i dysponują oni wystarczającym udziałem w rynku, by przerzucić opłatę na klienta końcowego, to wysokie opłaty mają dla nich pozytywny wydźwięk: hamują ekspansywność challengerów.

Podsumowanie

W zasięgu ręki mamy w Polsce bardzo atrakcyjne możliwości uwolnienia potencjału przedsiębiorców i osób indywidualnych. Szacunki kwotowe uwolnionego potencjału wskazują na rząd wielkości porównywalny z sumaryczną roczną daniną od podatku dochodowego wszystkich osób prawnych w Polsce. Przeprowadzenie zmian ma więc wagę zbliżoną do np. ogłoszenia w Polsce rocznych wakacji podatkowych dla wszystkich przedsiębiorstw. Równocześnie proponowane usprawnienia dotyczą w sporej części przebiegu procesów gospodarczych, więc uzyskane tu odciążenie stosunkowo prosto może się zamienić w zwiększenie możliwości wytwórczych lub usługowych, a więc wytworzyć impuls dla rozwoju gospodarczego, co jest bardzo ważne w okresie dekonunktury.

Do uruchomienia zmian potrzeba w zasadzie tylko dwóch rzeczy. Po pierwsze, zmiany nastawienia urzędników do budowy oprogramowania wspomagającego funkcjonowanie administracji i otwarcie się na kolejne usprawnienia. Nie potrzeba w tym zakresie dekretów, ustaw czy referendum. Wystarczy, by kierownictwa resortów i administracji samorządowej postawiły przed swoimi pracownikami zmodyfikowane zadania i bez taryfy ulgowej rozliczały z racjonalnego podejścia.

Po drugie, potrzebna jest wreszcie skuteczna interwencja regulacyjna przy rozdziale kolejnych pasm częstotliwości. Przy uwarunkowaniach obecnego przetargu na pasmo 1800 MHz ogromną, jeśli nie decydującą, rolę dla kreowania nacisku konkurencyjnego będzie miała decyzja UOKiK. W dłuższym terminie i w perspektywie kolejnych przetargów istotna jest też kolejna zmiana w mentalności administracji. Środki wpływające do budżetu jako opłata za częstotliwość im są większe, tym składają się na większą barierę dla podmiotu typu challenger.