

Uwagi szczegółowe Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji [PIIT] do propozycji utworzenia Krajowego Funduszu Cyfrowego w ramach ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci szerokopasmowych w telekomunikacji.

W uzasadnieniu do Projektu ustawy (o wspieraniu rozwoju usług i sieci szerokopasmowych w telekomunikacji), w zależności od przebiegu cyfryzacji, przygotowanie odpowiedniego rządowego programu pomocy społecznej, umożliwiającego wsparcie zakupu dekodatorów przez rodziny ubogie: wielodzietne, niepełne oraz rodziny emerytów i rencistów może okazać się konieczne. Koszt takiej pomocy został oszacowany na kwotę 349 092 250 zł.

W innym opublikowanym przez MI dokumencie, tj. *Projekcie strategii cyfryzacji nadawania sygnału telewizyjnego* (przy tym samym założeniu, że kwota dofinansowania do zakupu dekodera przez jedną rodzinę wynosić będzie 250 zł) znajduje się informacja, iż na ten cel należy zabezpieczyć kwotę 337,5 mln zł w przypadku zastosowania kryterium egzystencji, natomiast w przypadku przyjęcia kryterium ustawowego – kwotę 475 mln zł.

Jednocześnie Ministerstwo Infrastruktury wskazało, iż dochody uzyskane z tytułu jednorazowych opłat za dokonanie rezerwacji częstotliwości wyniosły w 2008 roku 441 025 000 zł. Ponadto w 2008 r. opłaty za prawo do dysponowania częstotliwościami wyniosły 227 226 000 zł., a opłaty za prawo do wykorzystania zasobów numeracji wyniosły 68 488 000 zł. łącznie wszystkie dochody budżetowe UKE w 2008 r. wyniosły ponad 900 mln zł.

Dodatkowo MI wskazało w *Projekcie strategii cyfryzacji nadawania sygnału telewizyjnego*, iż w roku 2009 planowane jest przeprowadzenie 59 przetargów i konkursów na rezerwacje częstotliwości z zakresów 2350-2400 MHz, 2500-2690 MHz, 3,4-3,6 GHz, 3,6-3,8 GHz, 5,8-5,9 GHz oraz częstotliwości przeznaczonych do cyfrowej transmisji programów telewizyjnych w standardach DVB-H i DVB-T.

Powyższe informacje wyraźnie wskazują, iż środki, które miałyby wpływać do Funduszu zgodnie z Projektem ustawy znacząco przewyższają oszacowane przez MI potrzeby związane z ewentualną pomocą państwa w zakresie finansowego wsparcia rodzin ubogich, wielodzietnych, niepełnych, emerytów i rencistów w zakresie zakupu urządzeń umożliwiających odbiór cyfrowej telewizji naziemnej. Zadanie to (o ile jego koszty nie zostały przeszacowane, co naszym zdaniem może mieć miejsce w tym przypadku) mogłoby zostać w całości sfinansowane w ramach przychodów z przedmiotowych opłat w jednym roku. Naszym zdaniem, w przypadku gdyby zapadła decyzja Rządu o sfinansowaniu z budżetu państwa zakupu dekodatorów dla osób i rodzin o najniższych dochodach, mogłoby to się odbyć poprzez utworzenie stosownej rezerwy celowej w części 83 budżetu państwa.

Wobec powyższego brak jest uzasadnienia dla tworzenia odrębnego funduszu o charakterze ciągłym dla realizacji zadania, które ma charakter projektu. Zgodnie z założeniami proces przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe ma zakończyć się w lipcu 2013 r.

Dodatkowo pragniemy wskazać, iż w przypadku uznania zasadności pomocy państwowej w tym zakresie, jednostką najlepiej przygotowaną do realizacji tego zadania, o charakterze prospołecznym, powinien być Minister odpowiedzialny za kwestie opieki społecznej, a nie Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

W naszej ocenie także prognozowany przez MI koszt pomocy państwa może okazać się przeszacowany. Jakakolwiek pomoc państwa powinna być skierowana jedynie do tych osób, które dotychczas korzystały wyłącznie z naziemnej drogi do odbioru telewizji. Ta grupa odbiorców, tj. używających wyłącznie naziemnej telewizji analogowej, jako podstawowego medium przekazu telewizyjnego z roku na rok systematycznie maleje (m.in. poprzez dynamiczny wzrost abonentów platform satelitarnych), obniżeniu ulegać będzie także koszt samych urządzeń. Na przykład dzięki ekonomii skali w produkcji cena dekodatorów interaktywnych dla konsumentów we Włoszech spadła z około 300-350 EUR w 2003 r. do 150

EUR w czerwcu 2005 r. i tylko 70-90 EUR we wrześniu 2005 r.¹ Oznacza to spadek o 76% w ciągu dwóch lat. Ponadto podstawowymi kryteriami, które upoważniałyby do skorzystania z ewentualnej pomocy publicznej powinno być łączne spełnienie kryterium dochodowego oraz kryterium wywiązywania się z opłat abonamentowych (o ile dana osoba nie została zwolniona z tego obowiązku), o których mowa w ustawie z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych. Naszym zdaniem nie jest dopuszczalne, by z pomocy państwa w zakresie zakupu dekoderek do odbioru telewizji naziemnej korzystały osoby, które uchylały się od obowiązku rejestracji odbiornika telewizyjnego i radiowego i/lub od płacenia abonamentu radiowo-telewizyjnego.

Warto też zwrócić uwagę, że na dzień dzisiejszy nie zostało jeszcze jednoznacznie przesądzone, że w ogóle taka pomoc będzie potrzebna i nie jest nam wiadome, by powstał już jakikolwiek rządowy program pomocy społecznej w tym zakresie, który w sposób szczegółowy określałby proponowane przez MI zasady udzielania pomocy publicznej. Nie jest nam także wiadome, by o planach takiej pomocy publicznej została powiadomiona Komisja Europejska. Tymczasem na podstawie art. 88 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) Komisja Europejska powinna być poinformowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy państwa. Interwencja publiczna powinna być zgodna z przepisami art. 87 ust.2 pkt a i art. 87 ust. 3 TWE. Pomimo, iż w przedmiotowym przypadku bezpośrednimi beneficjentami tej pomocy będą użytkownicy, to trzeba pamiętać, że pośrednie korzyści będą z tego czerpać m.in. dotychczasowi „zasiedziali” nadawcy telewizyjni, producenci i dystrybutorzy dekoderek.

Zgodnie ze wspólnotowymi zasadami dotyczącymi pomocy państwowej, należy udowodnić, iż przewidywana pomoc jest najbardziej odpowiednia, ograniczona do niezbędnego minimum oraz że nie zakłóca konkurencji.

Nie budzi wątpliwości, że z biznesowego punktu widzenia beneficjentami wspomnianego wyżej finansowania będą podmioty, które będą udostępniały swoje usługi przy wykorzystaniu tych set-top boxów, czyli Telewizja Publiczna, TVN, POLSAT, PULS, TV4. Nadawcy telewizyjni dzięki procesowi przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe odniosą znaczne korzyści. Po pierwsze, pewna część z nich uzyska ogólnopolski zasięg.

Dotyczy to szczególnie TVN (pokrycie ludnościowe na koniec 2008r.: 47,1%), TV4 (25,5%), PULS (23,4%). Będą oni mogli wejść na rynek płatnych usług telewizyjnych (pay-per-view, VoD). Możliwe będzie także zwiększenie oferty programowej, obniżenie kosztów nadawania przypadających na pojedynczy program, wygospodarowanie dodatkowych zasobów częstotliwości do wykorzystania w przyszłości dla rozszerzenia oferty lub dalszego zwiększenia realizmu przekazu (tzw. telewizja wysokiej rozdzielczości HDTV). Jak wskazuje MI, po stronie nadawczej w okresie równoległej emisji programów analogowych obok cyfrowych mogą pojawić się dodatkowe koszty, które wyniosą około 15% emisji programu analogowego, jednakże po zakończeniu okresu emisji równoległej pozostaną tylko koszty emisji cyfrowej, szacowane na poziomie 15% obecnej emisji analogowej. W dłuższej perspektywie oznacza to zatem znaczne oszczędności po stronie nadawców.

Jednocześnie komercyjnie działające podmioty, mające na dzień dzisiejszy w swojej ofercie urządzenia abonenckie (STB), będą mogły wyeliminować ze swoich kosztów, koszt tych urządzeń. Ani w uzasadnieniu do Projektu ustawy, ani w Projekcie strategii nie zostały przedstawione argumenty uzasadniające pomoc dla ww. przedsiębiorców, którzy przecież jako dostawcy usług udostępnianych przy wykorzystaniu telewizorów oraz dekoderek czerpią z tego tytułu określone zyski. Co więcej, pomoc ta miałaby być finansowana z opłat wnoszonych w większości przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, z których część prowadzi lub w najbliższej przyszłości może prowadzić – w oparciu o inne platformy - usługi konkurencyjne w stosunku do nadawców². Trzeba pamiętać, że opłaty wnoszone przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych na podstawie art. 184-185 Pt są włączane do kalkulacji kosztu usług telekomunikacyjnych przez nich świadczonych.

¹ Źródło: Albert Woźniak, Pomoc publiczna w związku z wprowadzeniem telewizji cyfrowej w wybranych krajach Unii Europejskiej, Analiza Biura KRRIIT nr. 3/2008, Warszawa 2008

² http://www.tp.pl/prt/pl/klienci_ind/telewizja/

A zatem, planowana pomoc będzie finansowana przez użytkowników końcowych korzystających z usług telekomunikacyjnych. Dlatego naszym zdaniem istnieją podstawy do stwierdzenia, że proponowana pomoc publiczna może prowadzić do zakłócenia konkurencji.

Nie jest nam także wiadome, by nadawcy przedstawili uwagi oraz uzasadnienie finansowania przez państwo ich działalności. Również projektodawca nie przedstawił żadnych argumentów wskazujących, iż finansowanie przez państwo działalności podstawowej (najbardziej przyszłościowej) nadawców jest konieczne np. jest uzasadnione ich sytuacją finansową etc. Zwłaszcza w kontekście tego, iż (jak wskazuje MI) będą oni mogli oferować również usługi odpłatne (np. VoD lub programy odpłatne). Wskazać należy również na fakt, iż regulacja proponowana przez projektodawcę będzie w istocie kreowaniem popytu oraz tworzeniem rynku dla nadawców.

Ministerstwo Infrastruktury uzasadniając pomoc państwa przy zakupie dekoderek powołuje się na przykłady takiej pomocy udzielonej w Austrii oraz w Wielkiej Brytanii. W związku z powyższym chcielibyśmy zwrócić uwagę na zasadnicze różnice w sposobach udzielania i zakresie pomocy państwa w przypadku proponowanego przez MI rozwiązania oraz modelu brytyjskiego i austriackiego.

W Austrii został powołany specjalny fundusz (Fundusz Cyfrowy), który jest finansowany ze środków abonamentowych, które wpływają bezpośrednio do budżetu państwa. Roczny budżet tego funduszu wynosi 7,5 mln EUR rocznie (ok. 30,08 mln PLN, a zatem jest co najmniej kilkunastokrotnie mniejszy niż szacowany w Polsce nawet na kilkaset milionów PLN rocznie). W tym funduszu zostały przewidziane środki nie tylko na subsydia dla gospodarstw domowych o niskich dochodach (o ile będą stanowić barierę), ale na wspieranie projektów pilotażowych i badawczych związanych z telewizją cyfrową oraz jej wdrażanie w Austrii. Wytyczne dotyczące rozdziału dotacji zostały w dniu 16.03.2005 r. zatwierdzone przez Komisję Europejską jako dopuszczalna pomoc państwowa, zgodnie z art. 87 TWE.³

Z kolei, w Wielkiej Brytanii program wsparcia przewidywał pomoc dla osób, które przekroczyły 75 rok życia oraz dla osób niepełnosprawnych (a zatem tych osób, które są całkowicie zwolnione lub korzystają z ulg w abonamencie), polegającą na dostarczeniu urządzenia umożliwiającego odbiór transmisji cyfrowych na domowym sprzęcie odbiorczym (w szczególności dekoderek STB), a także instalacji tego urządzenia oraz pomocy w zapoznaniu się z jego obsługą. Ponadto przewidziano wsparcie na przystosowanie do odbioru transmisji telewizyjnych w technice cyfrowej niezależnie od tego, czy odbiorca wybierze naziemną platformę dostępu. Program był finansowany przez BBC w ramach przychodów z opłat abonamentowych. BBC zagwarantowano coroczne podwyższenie wpływów z opłat abonamentowych powyżej inflacji w związku z przejściem na nadawanie cyfrowe oraz wspomnianymi wyżej dodatkowymi obowiązkami nałożonymi na nadawcę. Zasadniczo pomoc państwa miała charakter ograniczony, a koszty związane z konwersją ponosili przede wszystkim nadawcy i użytkownicy. Poza wspomnianą grupą osób starszych i niepełnosprawnych rząd Wielkiej Brytanii nie podjął decyzji o szerokim subsydiowaniu zakupu dekoderek STB przez konsumentów.⁴

Jednym z nielicznych przykładów europejskich, gdzie miała miejsce zakrojona na szeroką skalę pomoc państwowa przy zakupie dekoderek, były Włochy. Jednakże, należy zauważyć, iż przyznana w latach 2004 i 2005 pomoc państwowa we Włoszech, została uznana przez KE jako niedozwolona. KE wskazywała, iż pomimo że bezpośrednimi beneficjentami dotacji są użytkownicy końcowi, wspomniany środek pomocy może przynosić pośrednie korzyści producentom dekoderek, nadawcom telewizyjnym korzystającym z naziemnych platform cyfrowych i operatorom sieci, które odbierają sygnał.⁵ Zdaniem KE subsydiowanie, które miało miejsce w 2004 i 2005 r. było niezgodne z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej, ponieważ nie było neutralne technologicznie oraz zniekształcało konkurencję poprzez

³ http://www.rtr.at/en/df/DFRil/RTR_Allocation_Concept_14122005.pdf

⁴ Źródło: Albert Woźniak, Pomoc publiczna w związku z wprowadzeniem telewizji cyfrowej w wybranych krajach Unii Europejskiej, Analiza Biura KRRIiT nr. 3/2008, Warszawa 2008

⁵ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1657&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

wyłączenie technologii satelitarnej.⁶ Ostatecznie KE zdecydowała, że nadawcy, którzy otrzymali największe korzyści z subsydiów, powinni zwrócić uzyskaną pomoc publiczną.

Pragniemy także zwrócić uwagę, iż w żadnym kraju, gdzie była prowadzona interwencja publiczna w tym zakresie na cele cyfryzacji nadawania sygnału telewizyjnego i radiowego nie były przeznaczane środki pochodzące od operatorów telekomunikacyjnych. W zdecydowanej większości źródłem finansowania były przychody z abonamentu.

Biorąc powyższe pod uwagę pragniemy stwierdzić, iż realizacja zadania polegającego na ewentualnym wsparciu społeczeństwa przy zakupie urządzeń STB, nie uzasadnia w żaden sposób powołania odrębnego funduszu celowego o charakterze ciągłym, a szacowane koszty pomocy państwowej nie uzasadniają wysokości wpływów, które mają być przesunięte z budżetu państwa do Funduszu.

Nawet, gdyby przyjąć, że interwencja państwa w tym zakresie jest niezbędna i konieczna i nie narusza zasad wspólnotowych, to nie jest w żaden sposób uzasadnione, by główne zadania finansowane z opłat uiszczanych strictly przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych były przeznaczane na działania związane z działalnością biznesową nadawców telewizyjnych działających w oparciu o z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U.04.253.2531 z późn. zm.). Tym bardziej trudno doszukać się uzasadnienia dla faktu utworzenia Krajowego Funduszu Cyfrowego w ramach ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci szerokopasmowych w telekomunikacji, skoro jedynym oszacowanym i wyraźnie wskazanym zadaniem ma być finansowanie dekoderek do odbioru telewizji cyfrowej i wspieranie cyfryzacji telewizji, a nie rozwoju sieci szerokopasmowych.

Kolejnym zadaniem, które miałyby być realizowane ze środków gromadzonych w Funduszu, wymienionym w Projekcie ustawy jest współfinansowanie kampanii informacyjnej dotyczącej przechodzenia z nadawania analogowego na cyfrowe. W uzasadnieniu do Projektu ustawy brak jest jednak jakiegokolwiek próby oszacowania ewentualnych kosztów realizacji tego zadania.

Odnosząc się do przedmiotowego zadania pragniemy zwrócić uwagę, iż w naszej ocenie całość obowiązków związanych z informowaniem społeczeństwa o procesie przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe powinna spoczywać na nadawcach (w szczególności na nadawcy publicznym, jakim jest Telewizja Polska S.A.). W naszej ocenie taki obowiązek ciąży już na Telewizji Polskiej, która jest zobowiązana do realizacji misji publicznej. Zgodnie z ustawą z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji wśród zadań w zakresie realizacji misji publicznej jest m.in. prowadzenie prac nad nowymi technikami tworzenia i rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych oraz oferowanie całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom zróżnicowanych programów i innych usług w zakresie informacji.

Nie ma zatem żadnego uzasadnienia dla tworzenia dodatkowej instytucji (Fundacja „Cyfrowa Polska”), która miałaby zajmować się tymi zadaniami, tj. kampanią informacyjną w zakresie przechodzenia z nadawania analogowego na cyfrowe. To nadawcy telewizyjni, którzy będą beneficjentami tego procesu, powinni być zobowiązani do odpowiedniego poinformowania użytkowników o całym procesie i jego konsekwencjach.

Pragniemy także wskazać, iż rozpoczęciu tej kampanii w tej chwili nic nie stoi na przeszkodzie. Informacje na ten temat powinny pojawić się już dawno na stronach internetowych Kancelarii Prezesa Ministrów, Ministerstw Infrastruktury, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Informacje te powinny także pojawić się na stronach internetowych organów administracji samorządowej. Akcją informacyjno-edukacyjną w telewizji czy radiu, przy wykorzystaniu środków pochodzących z

⁶ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/73>

Unii Europejskiej, mógłby przeprowadzić Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Nie jest zatem konieczne zapewnianie dodatkowych środków finansowych na ten cel.

Tworzenie kolejnej instytucji, która miałaby realizować te zadania, będzie marnotrawieniem pieniędzy pochodzących z budżetu państwa.

Pozostałe zadania, które miałyby być finansowane ze środków gromadzonych w Funduszu, tj. zadania wynikające z realizacji polityki telekomunikacyjnej państwa oraz zadania związane z rozwojem społeczeństwa informacyjnego, nie są w sposób ścisły związane z procesem przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe. Zadania te zostały zarówno w Projekcie strategii jak i w Projekcie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci szerokopasmowych w telekomunikacji określone na bardzo wysokim poziomie ogólności. Nie zostały wymienione żadne konkretne (nawet przykładowe) działania, które miałyby być realizowane w ramach tych zadań. Nie została również podjęta żadna próba oszacowania kosztów realizacji tych zadań. Brak jest także jakiegokolwiek uzasadnienia, że jakakolwiek interwencja publiczna w tym zakresie jest potrzebna i czy cele polityki telekomunikacyjnej państwa nie mogą być zrealizowane przy pomocy sił rynkowych.

W takim układzie brak jest racjonalnego uzasadnienia dla tworzenia już dziś instytucji funduszu celowego dla bliżej nieokreślonych zadań w przyszłości. Przeznaczenie już dziś ogromnych środków z wpływów z opłat, o których mowa w art. 184-185 Pt na bliżej nieokreślone zadania, niezależnie od przyszłych potrzeb i zadań w zakresie polityki telekomunikacyjnej państwa oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego, spowoduje, iż środki te mogą zostać na długi czas zamrożone w tym Funduszu. Przeznaczanie środków publicznych na bliżej nieokreślone cele, będzie stanowić przejaw nieracjonalnej gospodarki tymi środkami.