

FINANCIRANJE UNIVERZALNE USLUGE ŠIROKOPOJASNOG PRISTUPA INTERNETU: NOVI IZAZOVI ZA HRVATSKU

Pregledni znanstveni rad

UDK 004.31.4(497.5)

338.246.027

Primljeno: 10. travnja 2017.

Nikoleta Radionov*

Opća informatizacija društva i razvoj e-sadržaja jasan su cilj Strategije 2020 Europske unije te Digitalne strategije RH donesene (tek) sredinom 2016. za razdoblje 2016.-2020. Te su strategije podloga za razvoj i investicije u infrastrukturu širokopojasnog pristupa internetu, koje bi 2020. trebale rezultirati pokrivenošću brzim internetom od minimalno 30 Mbit/s ili više za 100 % stanovništva te ultrabrzim internetom od više od 100 Mbit/s za polovinu stanovništva. Takva opća informatizacija u samo nekoliko godina treba ubrzati gospodarstvo EU-a i učiniti ga konkurentnijim u odnosu na dalekoistočne takmace, no razlike u početnoj razvijenosti među različitim državama članica EU-a te pretežito ruralan karakter nekih od njih, uz dispergirano stanovništvo, teritorijalnu nehomogenost i nesređeni katastar infrastrukture (poput Hrvatske), čine ostvarenje tih ciljeva u zadanim rokovima vrlo izazovnim. Očito je da su državne potpore, uz sredstva fondova EU-a, prvi izbor za vrlo velike investicije u razvoj širokopojasnog interneta u iduće tri godine. Pretpostavka njegova financijski učinkovitog razvoja jest integrirani model razvoja infrastrukture, pri čemu se razvoj širokopojasnog interneta planira u suradnji s ostalim komunalnim operaterima, uz korištenje postojećih infrastrukturnih kapaciteta. Pretpostavka za to jest sređeni katastar komunalne infrastrukture, napose u ruralnim područjima, što u RH nije slučaj. Pretpostavka za početak rada na sređivanju komunalne infrastrukture u RH stvorena je (zakasnjelim) donošenjem Zakona o mjerama za smanjenje troškova postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina u posljednjim danima 2016. Vrijeme potrebno za kvalitetnu implementaciju tih propisa i sređivanje katastra infrastrukture te tek nakon toga pristupanje investicijama u širokopojasni internet znatno nadilazi rokove zadane Strategijom 2020 EU-a te Digitalnom strategijom RH. Može se stoga očekivati da će konačni troškovi razvoja širokopojasnog interneta u RH biti veći od optimalnih zbog kašnjenja u donošenju potrebne pravne podloge i nezine provedbe. Također, komparativna iskustva govore u prilog tezi da razvoj te infrastrukture putem državnih potpora negativno utječe na daljnju liberalizaciju tržišta i razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta EU-a. No očito je da globalni gospodarski interes EU-a i s time povezana informatizacija i masovni razvoj širokopojasnog interneta kao univerzalne usluge opravdava usporavanje liberalizacijskih trendova i određeno odustajanje od stvaranja punog funkcionalnog jedinstvenog tržišta i u ovom segmentu usluga.

Ključne riječi: širokopojasni pristup internetu, univerzalna usluga, državne potpore, infrastruktura

* Prof. dr. sc. Nikoleta Radionov, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

1. UVODNE NAPOMENE O STRATEGIJAMA RAZVOJA ŠIROKOPOJASNOG PRISTUPA INTERNETU DO 2020. GODINE

Razumijevanje problema financiranja razvoja širokopojasnog pristupa internetu (eng. *Broadband internet*) u bilo kojoj državi, pa tako i u Hrvatskoj, polazi od razumijevanja širokog spektra socioekonomskih čimbenika koji predstavljaju faktore pritiska i potražnje za tom vrstom usluge u modernom telekomunikacijskom svijetu te oblikuju nacionalne i nadnacionalne strategije njezina dugoročnog razvoja.¹ Ova će rasprava nastojati prikazati stratešku pozadinu za razvoj širokopojasnog interneta u EU-u i u Hrvatskoj temeljem relevantnih strategija donesenih na obje razine za razdoblje do 2020. godine. Na temelju toga bit će prikazani mogući pravci financiranja širokopojasnog interneta kao (moguće) univerzalne usluge. Nadalje, bit će dan prikaz komparativne prakse i stajališta doktrine vezana uz različite modalitete financiranja širokopojasnog interneta s kritičkim osvrtom na pojedina od tih rješenja te na otvorena pitanja, koja ponajprije u Hrvatskoj mogu stajati na putu optimalnoj realizaciji zadanih strateških ciljeva.

Strategija razvoja digitalnog društva i tehnologije do 2020. godine za EU zadana je 2010. godine donošenjem Digitalne agende za Europu (dalje: Agenda).² Tim dokumentom EU nastoji zadati parametre za smanjenje digitalnog jaza (engl. *Digital divide*) u društvu, koji još uvijek priječi puno uključivanje svih dijelova i slojeva populacije u korištenje naprednim tehnologijama i digitalnim sadržajima, što pak priječi ukupan razvoj društva.³ Opći cilj Agende jest ostvarivanje održivih ekonomskih i društvenih koristi od stvaranja jedinstvenog digitalnog tržišta baziranog na brzom i ultrabrzom internetu i interoperabilnim aplikacijama, odnosno na korištenju informacijskih i komunikacijskih tehnologija (engl. *Information and Communication Technologies*, dalje: ICT).⁴ EU time nastoji otkloniti razloge zbog kojih zaostaje za svojim industrijskim takmacima, onima s Dalekog istoka (Japan, Koreja, Kina) i SAD-om, koji eksplozivno gospodarski rast duguju velikim ulaganjima u tehnološki sektor i ubrzanju informatizaciji društva.⁵ Digitalna agenda samo je jedna od sedam ključnih strategija za ostvarenje cjelokupne Strategije 2020 EU-a,⁶ tj. plana razvoja EU-a u aktualnom desetljeću, no svakako iznimno bitna za ostvarenje ambicioznih ciljeva Strategije 2020. Razvoj ICT-a za EU predstavlja okosnicu

¹ Definicija širokopojasnog pristupa internetu nije jednoznačna, te danas postoje različita tijela koja različito definiraju pristupne brzine potrebne za kategorije termina broadbanda, brzog i ultra brzog broadbanda. Na području EU Europska komisija (dalje: EK) broadbandom smatra pristupne brzine između 144 Kbit/s i 30 milijuna Mbps kao broadband, pri čemu gotovo svi priključci pružaju pristup po minimalnoj brzini od 2 Mbit/s. Brzim internetom smatra se pristup od 30-100 Mbit/s, a ultra-brzim onaj preko 100 Mbit/s. U SAD te su granice u nekim slučajevima i više. V. Davies, Ron: *Broadband as a universal service*, Briefing, European Parliamentary Research Service (EPRS), April 2016., str. 2.

² A Digital Agenda for Europe, COM(2010)245 final; Brussels, 19. 5. 2010.

³ Čak 30 % stanovništva EU-a nikada se nije koristilo internetom. *Ibid*, str. 6.

⁴ *Ibid*, str. 4.

⁵ Udio rasprostranjenosti optičkih mreža velike brzine (engl. *Next Generation Access*, NGA) u EU-u je samo 1 %, u SAD-u 2 %, dok je u Japanu 12 %, a u Južnoj Koreji čak 15 %. Ulaganja EU-a u istraživanje i razvoj ICT-a iznose samo 40 % onih u SAD-u. *Ibid*., str. 6 i 21.

⁶ EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth; COMMUNICATION FROM THE COMMISSION COM(2010) 2020 final; Brussels, 3. 3. 2010., str. 1-35.

cjelokupnog gospodarskog i društvenog razvoja s obzirom na to da je zaslužan za 5 % BDP-a u EU-u, s godišnjom zaradom od 660 milijardi eura. No pravo značenje industrije ICT očituje se u njezinu doprinosu ukupnom povećanju proizvodnje, pri čemu čak 20 % nosi sam sektor ICT, a 30 % donose ulaganja u ICT.⁷ Taj sektor odlikuje iznimno brz tehnološki razvoj, što pogoduje razvoju svih ostalih segmenata gospodarstva, ali i društva u cjelini. Naime 315 milijuna građana EU-a svakodnevno se koristi internetom⁸ pristupajući širokom spektru e-sadržaja putem različitih kompatibilnih uređaja: pametnih telefona, tableta, računala i televizora.⁹ Sve to moguće je isključivo uz pristup širokopojasnom internetu, koji, nažalost, u EU-a još uvijek ne ostvaruje određeni dio stanovništva.¹⁰ Ulaganja u ICT kroz navedene e-aplikacije usmjerene na poboljšanje standarda i kvalitete života građana, ali i u prateću tehnologiju razvoja širokopojasnog interneta, trebaju generirati gospodarski rast vrijedan 415 milijardi eura i stvoriti stotine tisuća novih radnih mjesta te u konačnici digitalno jedinstveno tržište, koje danas još uvijek ne postoji i time koči razvoj EU-a globalno.¹¹ Digitalno tržište sastoji se od samo 4 % e-usluga koje se pružaju prekogranično unutar EU-a i time predstavljaju jedinstveno tržište. Ostatak čini 42 % e-usluga koje se pružaju na nacionalnoj razini država članica te čak 54 % e-usluga koje pružaju servisi u SAD-u. Razlozi za to leže u preprekama prekograničnoj trgovini zbog neujednačenih pravnih i fiskalnih uvjeta trgovine na jedinstvenom tržištu, što priječi širenje internetske prodaje malih i srednjih poduzeća izvan nacionalnog tržišta. To pak znači da većina proizvoda dostupnih *on-line* nije dostupna a) osobama bez pristupa širokopojasnom internetu na nacionalnoj razini te b) osobama u drugoj državi članici.¹² Rješavanje samo tog problema omogućilo bi *on-line* kupovinu na razini EU-a i uštede od čak 11,7 milijardi eura godišnje te proširenje poslovanja za čak 57 % trgovačkih društava u EU-u,¹³ s nužnim generiranjem rasta BDP-a. Digitalno jedinstveno tržište još je uvijek fragmentirano u 28 nacionalnih digitalnih tržišta, među kojima nedostaje interoperabilnosti, no postoje i drugi važni razlozi koje valja riješiti kako bi EU dostigao cilj stvaranja jedinstvenog digitalnog tržišta: kibernetički kriminal i zaštita osobnih podataka, pravne i fiskalne barijere trgovanja u drugoj državi članici, nedostatna ulaganja u istraživanje i inovacije, ali i ono što nas u kontekstu ove rasprave posebno interesira: pomanjkanje ulaganja u razvoj širokopojasnih mreža velikih brzina za sve, i to tehnološki neutralnih – fiksnih i mobilnih,¹⁴ ovisno o tehnološkim,

⁷ Agenda, *op. cit.* 2, str. 5.

⁸ Why we need a Digital Single Market, https://ec.europa.eu/commission/publications/why-we-need-digital-single-market_en (9. 9. 2017.).

⁹ Agenda, *op. cit.* 2, str. 5.

¹⁰ Čak 30 % stanovništva nikada se nije koristilo internetom. Upravo raskorak između tih skupina čini još uvijek velik digitalni jaz u EU-u: ostvarenje cilja razvoja uključivog društva budućnosti za EU znači razvoj ICT-a u mjeri koja će omogućavati za 100 % populacije uključivanje u e-društvo, što će pak značiti mogućnost korištenja e-sadržajima za npr. osobe s posebnim potrebama, povećanje e-trgovine, dopisno e-obrazovanje, korištenje e-aplikacija za liječenje u vlastitom domu za starije i bolesne osobe, što će pak utjecati na smanjenje troškova bolničkog liječenja, pristup uslugama javne uprave za sve građane itd. Why we need a Digital Single Market, *op. cit.* 8, str. 1.

¹¹ *Ibid.*

¹² God. 2014. samo je 15 % kupaca u EU-u kupovalo *on-line* iz druge države članice. *Ibid.*, str. 2.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Agenda, *op. cit.* 2, str. 6.

demografskim, zemljopisnim i drugim pokazateljima na određenom području. Valja pritom naglasiti da je pristup internetu danas na razini EU-a uglavnom baziran na prvoj generaciji širokopojasnog interneta, tj. putem tehnologije DSL i kablovske televizije. Međutim brz razvoj prijenosa podataka, osobito videa (videokonferencije, *voice over data* itd.), zahtijeva mnogo veći kapacitet i brzine prijenosa, stoga poslovanje EU-a s globalnim takmacima ovisi i o držanju tehnološkog koraka u razvoju mreža nove generacije.

Zbog svega navedenog Agenda 2020 zadala je ambiciozne ciljeve za razvoj širokopojasnog interneta do 2020. godine: pokrivenost brzim širokopojasnim internetom od minimalno 30 Mbit/s ili više za sve (100 % stanovništva, pri čemu je 23 % pretplatnika u EU-u 2010. već imalo pristup od minimalno 10 Mbit/s) te ultrabrzim internetom od više od 100 Mbit/s za polovinu stanovništva (50 %, pri čemu ne postoje polazišni podaci za takvu pokrivenost).¹⁵

Za ostvarenje ciljeva Agende 2020 EU-a procijenjeni troškovi iznose 60 milijardi eura za ostvarenje brzine od 30 Mbit/s za sve te 270 milijardi eura za 100 Mbit/s za 50 % kućanstava. Ukupno, ekonomija EU-a, koja ima BDP od 13.920.541 milijuna eura u 2014., s udjelom javnog duga prema BDP od 85,2 %, u 2015. planira investirati 330 milijardi eura u taj projekt.

Temeljem Agende 2020 EU-a sve države članice, pa tako i Hrvatska, donose nacionalne strategije za razvoj širokopojasnog interneta, koje su uvjet za korištenje sredstava za ostvarenje ciljeva iz strategije, i to iz različitih izvora financiranja u EU-u (strukturnih i investicijskih fondova EU-a, Europske investicijske banke – dalje: EIB, i Europske banke za obnovu i razvoj – dalje: EBRD), koje stoga moraju biti usklađene s ciljevima postavljenima u Agendi 2020. Hrvatska je u srpnju 2016. donijela Strategiju razvoja širokopojasnog pristupa u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2016. do 2020. godine (dalje: Strategija RH),¹⁶ koja je zamijenila strategiju za prethodni period od 2012.-2015.¹⁷ Na ovom mjestu valja odmah primijetiti da je ta važna Strategija RH za period 2016.-2020. donesena tek sredinom godine na koju se predmetna ambiciozna strategija odnosi, što znači da je nužno izgubljeno pola godine ciljanog razdoblja provedbe Strategije, a vjerojatno i više. Strateški ciljevi Strategije RH istovjetni su onima iz Agende EU-a: razvoj mreža sljedeće generacije za pristup širokopojasnom internetu brzinom od najmanje 30 Mbit/s za 100 % stanovništva RH i brzinom od najmanje 100 Mbit/s za najmanje 50 % kućanstava do 2020, što uključuje i simetričnost pristupnih brzina¹⁸ (engl. *upstream i downstream*). Ovaj potonji cilj, kao i prema Agendi EU-a, potreban je zbog mogućnosti primjene i razvoja novih aplikacija, na kojima će počivati razvoj digitalnog društva kao konačnog cilja, a koje zahtijevaju vrlo velike simetrične brzine pristupa internetu. Ipak,

¹⁵ *Ibid.*, str. 41.

¹⁶ Odluka o donošenju Strategije razvoja širokopojasnog pristupa u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2016. do 2020. godine, NN 68/2016 (dalje: Strategija RH). Strategija RH objavljena je kao sastavni dio navedene Odluke.

¹⁷ Strategija razvoja širokopojasnog pristupa u Republici Hrvatskoj u periodu od 2012. do 2015. g., NN 144/2011.

¹⁸ Strategija RH, *op. cit.* 16, str. 2.

izjednačavanje strateških ciljeva RH s onima u EU-u vrlo je ambiciozan plan s obzirom na to da je planirani trošak njegove implementacije u pretežito ruralnoj RH čak 12 milijardi kuna, odnosno oko 1,6 milijardi eura. Na ovom je mjestu potrebno podsjetiti na određene statističke pokazatelje u RH koji će biti važni za daljnju raspravu o financiranju razvoja širokopojasnog interneta u RH do 2020. godine, kao i evaluaciju Strategije RH, i u svjetlu kojih valja promatrati i ovako velike planirane troškove za realizaciju Strategije RH. Prema dostupnim statističkim podacima, RH je pretežito ruralna država, u kojoj trećina stanovništva živi u deset najvećih gradova, dok je 70 % stanovništva disperzirano u naseljima s manje od 30.000 stanovnika, pri čemu gustoća naseljenosti iznosi samo 75,7 stanovnika po km².¹⁹ Crna područja, tj. ona u kojima postoji komercijalni interes operatera za razvoj mreže širokopojasnog interneta,²⁰ poklapaju se s urbanim područjima RH u kojima živi navedena trećina stanovništva, dok dvije trećine stanovništva žive u tzv. bijelim i sivim zonama, koje predstavljaju većinu državnog teritorija i u kojima komercijalnog interesa za ulaganja u širokopojasni internet nema ili je vrlo slab.²¹ Vrlo je važan podatak za raspravu da je RH administrativno podijeljena na čak 556 jedinica lokalne samouprave (gradovi i općine) te 21 jedinicu područne (regionalne) samouprave (županije). Upravo bi one bile nositelji pojedinačnih projekata razvoja širokopojasnog interneta u razdoblju 2016.-2020., tj. složenih projekata financiranja sredstvima iz fondova EU-a i kredita investicijskih banaka. Takva shema i detaljan provedbeni plan predviđeni su Okvirnim nacionalnim programom za razvoj infrastrukture širokopojasnog pristupa u područjima u kojima ne postoji dostatan komercijalni interes za ulaganja (dalje: Okvirni program),²² dokumentom koji je donesen zajedno sa Strategijom RH i koji s njom čini jednu logičnu cjelinu. Okvirni program predstavlja temeljni operativni dokument za razvoj i izgradnju širokopojasnog interneta u sivim i bijelim zonama RH te uključuje pravila za financiranje i javne potpore ovom projektu u ciljanom razdoblju, stoga je važan za ovu raspravu u nastavku. Ponajprije, Okvirni program predstavlja program državnih potpora, stoga će se sve državne potpore u budućnosti korisnicima dodjeljivati direktno temeljem njegovih odredaba, bez potrebe za donošenjem dodatnih provedbenih mjera.²³ Strategija RH i Okvirni program počivaju na načelu tehnološke neutralnosti budućeg razvoja širokopojasnog interneta (izjednačenost fiksnih i mobilnih

¹⁹ *Ibid.*, str. 5.

²⁰ Crne su zone one u kojima postoje ili će u skoroj budućnosti postojati najmanje dvije osnovne mreže širokopojasnog interneta različitih operatera, a usluge se pružaju na tržišnoj osnovi (infrastrukturno natjecanje). Sive su zone one u kojima postoji mreža jednog operatera i nije vjerojatan razvoj druge mreže u bližoj budućnosti. Bijele su zone one u kojima ne postoji nijedna mreža širokopojasnog pristupa internetu, a nije vjerojatno ni da će biti razvijena u bližoj budućnosti. Ovisno o vrsti zone, mijenjaju se i pravila o dostupnosti državnih potpora. EU Guidelines for the application of State aid rules in relation to the rapid deployment of broadband networks, OJ C 25/1 from 26. 1. 2013. (Dalje: Smjernice EU-a za potpore širokopojasnom internetu).

²¹ V. Područja dostupnosti širokopojasnog pristupa, Hrvatska agencija za regulaciju mrežnih djelatnosti (dalje: HAKOM) na <http://bbzone.hakom.hr/hr-HR/SirokopojasniPristup#sthash.VEqns6ge.dpbs> (23. 7. 2016.).

²² Verzija prijavljena EK, Zagreb, listopad 2015., usvojena na 31. sjednici (tehničke) Vlade RH 12. srpnja 2016., dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2016/31%20sjednica%20Vlade//31%20-%202b.pdf> (23. 7. 2016.).

²³ Okvirni program, *ibid.*, str. 12.

mreža), što je posebno bitno ako se uzmu u obzir postojeći podaci o razvoju širokopojasnog interneta s obzirom na dostupne tehnologije. Općenito, gustoća priključaka širokopojasnom internetu u RH krajem 2015. iznosila je u nepokretnoj mreži samo 23,02 % ukupne populacije, u odnosu na 31,6 % na razini EU-a,²⁴ po čemu RH znatno zaostaje za prosjekom EU-a. Tehnološki, u nepokretnoj mreži u RH dominira pristup putem tehnologije DSL (bakrene parice), kojom pristupa 82 % onih koji imaju pristup širokopojasnom internetu (prosjeak EU-a 69 %). Međutim sve veće korištenje pametnih telefona, prijenosnih računala i druge opreme s pristupom mobilnom prijenosu podataka povećalo je zahtjeve korisnika za sve većim brzinama prijenosa u pokretnoj mreži zbog novih aplikacija kojima se video/glasovne usluge prenose podatkovnim prometom (npr. *voice over internet - VoIP*, videa na zahtjev itd.). Gustoća usluge širokopojasnog interneta putem mobilne mreže 2015. iznosila je 74,9 %, što je u razini prosjeka EU-a, koji iznosi 75,3 %, no korisnici fiksne mreže još uvijek mobilni pristup ne smatraju zamjenskom uslugom za onaj fiksni, ponajprije zbog nedovoljne brzine pristupa na većini teritorija. Zbog toga je važno istaknuti da je u znatnom porastu razvoj tehnologije LTE (4G mreže) kao tehnologije sljedeće generacije, koje su u EU-u dostupne za 85,9 % stanovnika, dok je dostupnost u RH samo 68,9 %, pri čemu je dostupnost LTE-a u ruralnim područjima RH samo 10 %.²⁵ Stoga upravo razvoj mreža LTE, uz one svjetlovodne u fiksnoj mreži, predstavlja prioritet razvoja mreža sljedeće generacije u promatranom razdoblju u RH kako bi se dostigli vrlo visoko postavljeni ciljevi u Strategiji RH do 2020.²⁶

2. PRETPOSTAVKE ZA RAZVOJ ŠIROKOPOJASNOG PRISTUPA INTERNETU

2.1. Pristup širokopojasnom internetu kao univerzalna usluga

Razumijevanje principa i mogućnosti financiranja širokopojasnog pristupa internetu usko je vezano uz razumijevanje koncepta obveze univerzalne usluge (engl. *Universal service obligation - USO*), kao specifičnog pojma poznatog u telekomunikacijskoj i poštanskoj industriji.²⁷ Osnovno je pitanje predstavlja li pristup širokopojasnom internetu univerzalnu uslugu, čime razvoj i financiranje tog pristupa prestaje biti striktno

²⁴ Strategija RH, *op. cit.* 16., str. 8.

²⁵ Ovom se statistikom RH svrstala na samo začelje država članica EU-a, iza nje su još samo Bugarska, Cipar, Slovačka i Rumunjska. Usporedbe radi, za razliku od RH, gdje je dostupnost tehnologije LTE u ruralnim područjima samo 10 %, u Norveškoj, Nizozemskoj, Švedskoj, Danskoj i Sloveniji ona iznosi gotovo 100 %. *Ibid.*, str. 13.

²⁶ Razvoj digitalnih sadržaja u punom je jeku, a temelji se na Strategiji e-Hrvatska 2020, koja je prihvaćena od strane EK, a tekst prijedloga Strategije e-Hrvatske 2020 dostupan je na: [https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//e-Hrvatska//Strategija%20e-Hrvatska%202020.%20\(20.01.2016.\).pdf](https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//e-Hrvatska//Strategija%20e-Hrvatska%202020.%20(20.01.2016.).pdf) (27. 12. 2016.).

²⁷ U drugim segmentima mrežnih djelatnosti (poput željeznica) taj koncept nazivamo obveza javne usluge (engl. *Public service obligation - PSO*), s posebnim modalitetima financiranja. Univerzalne usluge po svojoj su naravi usluge od općeg gospodarskog interesa (engl. *Services of general economic interest - SGEL*). Detaljnije o univerzalnim i javnim uslugama u mrežnim djelatnostima v. Simmonds, Gillian: *Consumer Representation in Europe Policy and Practice for Utilities and Network Industries: Universal and Public Service Obligations in Europe*, University of Bath School of Management, str. 1-73, dostupno na: http://www.bath.ac.uk/management/crri/pubpdf/Research_Reports/15_Simmonds.pdf (25. 7. 2016.)

komercijalno i postaje pitanje od javnog interesa, uz posebne uvjete financiranja, ali i dugoročne posljedice za razvoj telekomunikacijskog tržišta, napose pitanje tržišnog natjecanja i daljnje liberalizacije tog tržišta. Univerzalne usluge doživjele su svoj preobražaj u EU-u u posljednjih nekoliko desetljeća uslijed provedbe politike liberalizacije tržišta telekomunikacijskih usluga i pokušaja stvaranja jedinstvenog tržišta tog segmenta usluga, na koji se valja kratko osvrnuti prije analize modela financiranja. Tradicionalno, univerzalne usluge predstavljaju definirani spektar usluga određene vrste i kvalitete dostupne svim korisnicima neovisno o njihovoj fizičkoj lokaciji, pod specifičnim nacionalnim uvjetima i uz pristupačne cijene,²⁸ pri čemu je ključno da je tržišna cijena pružanja tih usluga niža od njihove ekonomske cijene, čime se stvara gubitak koji je potrebno financirati iz određenih izvora. U početku razvoja telekomunikacijskog tržišta, koje je bilo obilježeno monopolom operatera u javnom vlasništvu, obveza pružanja bila je nametnuta upravo njemu, čime se nastojala postići ravnomjerna dostupnost određenih bazičnih usluga na cijelom teritoriju. U zamjenu za monopol na tržištu operater je iz profitabilnih segmenata usluga financirao univerzalne usluge. U tom početnom razdoblju univerzalne usluge obuhvaćale su uslugu glasovne telefonske usluge putem fiksnog priključka, koji je omogućavao funkcioniranje telefaksa i modema, pozive u nuždi, javne telefone i uslugu telefonskog imenika.²⁹ Naime ostatak bi stanovništva bez obveze univerzalne usluge bio diskriminiran i na određeni način isključen iz društva, marginaliziran, bez mogućnosti korištenja tehnologije koja se smatra potrebnom za ravnopravno sudjelovanje u društvu. Taj je uvjet početkom razvoja telefonije bio zadovoljen samo za glasovne usluge u fiksnoj mreži.³⁰ Liberalizacija tržišta telekomunikacijskih usluga nužno je dovela i do evolucije pojma univerzalnih usluga. U prvoj fazi liberalizacije usluge su bile vezane uz određenu specifičnu tehnologiju i time mrežu, kojom je obično dominirao jedan (najčešće povijesni) operater.³¹ Razvija se mobilna telefonija, stoga dolazi do liberalizacije glasovnih usluga na različitim mrežama, no usluge su još uvijek tehnološki vezane uz određenu mrežu, a obveza univerzalne usluge definirana je i dalje kroz definiranje same usluge. Međutim, u idućoj fazi liberalizacije tržište se tehnološki naglo razvija i prelazi s analognog na digitalni standard, uvodi se internetski protokol (engl. *Internet Protocol* – IP)³², a prijenos podataka konkurira glasovnoj usluzi. Uslijed toga dolazi do konvergencije informacijskih tehnologija i pružanja više usluga na jednoj mreži (tzv. *Triple-play*: TV, glasovna i podatkovna usluga),

²⁸ Čl. 3. st. 1. Direktive 2002/22/EC od 7. ožujka 2002. o univerzalnim uslugama i pravima korisnika u odnosu na elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Direktiva o univerzalnim uslugama), OJ L 108/2002, str. 51-77.

²⁹ Nomden, Koen: *Reconciling Liberalization and Public Service Obligations*, str. 11, dostupno na: http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/scop97_1_3.pdf (25. 7. 2016.). V. isto: Simmonds, *op. cit.* 27, str. 1-3.

³⁰ Blackman, Colin – Forge, Simon: *The future of universal service in Europe*, Info, Vol. 10, 5-6/2008, str. 155.

³¹ Npr. usluge prijenosa podataka u fiksnoj mreži, glasovne usluge u mobilnoj mreži itd. Melody, William H.: *Moving beyond liberalization: stumbling toward a new European ICT policy framework*, INFO, Vol 15, 2/2013, str. 27-28.

³² Falch, Morten – Henten, Anders: *Achieving Universal Access to Broadband*, Informatica Economica, Vol. 13, 2/2009, str. 168.

što je omogućilo pružanje bilo koje elektroničke usluge na svakoj mreži. Ipak, tržišno natjecanje operatera u pružanju tih usluga bilo je moguće samo ukoliko imaju pristup mreži, kojima je još uvijek dominirao povijesni operater. Ključan postaje *pristup* mreži za pružanje univerzalnih i svih ostalih elektroničkih usluga, od kojih je sve važniji dio predstavljao i širokopojasni pristup internetu. Pritom razvijanje mreža sljedeće generacije i u fiksnoj i u mobilnoj tehnologiji predstavlja iskorak za puno razdvajanje infrastrukture s jedne i usluga i aplikacija s druge strane.³³ Postavlja se pitanje redefiniranja univerzalnih usluga, napose mogućeg uključivanja širokopojasnog pristupa u opseg univerzalnih usluga. Ipak, postoci dostupnosti širokopojasnog interneta određene brzine u toj fazi razvoja tržišta nisu još opravdavali ovakav zaključak, iako je sve upućivalo na to da će do toga uskoro doći. Sve to dovelo je do brzog razvoja regulacije nacionalnih telekomunikacijskih tržišta, na kojima su nacionalna regulatorna tijela (engl. *National regulatory agencies*) morala donijeti ključne mjere kojima će osigurati razvoj tržišnog natjecanja i pristup operaterima na mrežu (engl. *Unbundling the local loop*), koja postaje odvojeni resurs i omogućava infrastrukturno natjecanje (izgradnja i upravljanje mrežama različitih tehnologija) u svim slučajevima u kojima je to komercijalno isplativo. Nakon liberalizacije infrastrukture u tijeku je treća i posljednja faza liberalizacije nacionalnih telekomunikacijskih tržišta, nakon koje dominira potreba za pristupom širokopojasnom internetu kao tehnološkoj pretpostavci pružanja više usluga. On zbog nerazvijenosti mreže nije ravnomjerno dostupan na cijelom teritoriju EU-a, zbog čega nastaje digitalni jaz.³⁴ Razdvajanje infrastrukture od usluga posljedica je tehnološkog napretka i nije automatski vezano uz redefiniranje pojma univerzalnih usluga i uključivanje širokopojasnog interneta u njihov doseg. Prije 10-ak godina vodila se stoga rasprava hoće li se daljnje širenje širokopojasnog interneta omogućiti putem njegova uključivanja u univerzalne usluge ili će se pribjeći drugim regulatornim metodama i politikama.³⁵ U konačnici su razvoj i potražnja za aplikacijama koje su zahtijevale širokopojasni pristup internetu, kao i strateška informatizacija društva, kako je istaknuto *supra* pod 1, u međuvremenu definitivno dovele do potrebe da se širokopojasni pristup, uz ostale tradicionalne usluge, uključi u univerzalne usluge i da se time osigura neki od oblika javnog financiranja, o kojima će biti riječi pod 3 *infra*. U EU-u ključnu je ulogu u razvoju tog pojma imalo donošenje Direktive o univerzalnim uslugama 2002. godine te izmjena 2009. godine, kojom je propisano da države članice moraju, između ostalih usluga, omogućiti funkcionalan pristup internetu uzimajući u obzir tehnološku izvedivost i mogućnosti.³⁶ Prema tome svakoj je članici ostavljeno da odredi brzinu funkcionalnog pristupa te da time definira i granicu univerzalne usluge za širokopojasni pristup

³³ Falch, Morten – Henten, Anders: Investment dimensions in a universal service perspective: next generation networks, alternative funding mechanisms and public-private partnerships, INFO, Vol 10, 5-6/2008, str. 43.

³⁴ Nomden, *op. cit.* 29, str. 11; Melody, *op. cit.* 31, str. 28-29.

³⁵ Falch-Henten: Achieving..., *op. cit.* 32, str. 168.

³⁶ Prema čl. 4. Direktive o univerzalnim uslugama države članice moraju osigurati pristup fiksnoj telefonskoj mreži, koji će omogućavati primanje lokalnih, nacionalnih i međunarodnih telefonskih poziva, korištenje telefaksa i podatkovnog prometa po brzinama dovoljnim za funkcionalni pristup internetu, uzimajući u obzir većinski korištenu tehnologiju i tehnološku izvedivost.

internetu i metode financiranja tako definirane usluge. Na razini zakonodavstva EU-a tako nije riješeno pitanje ulazi li pristup mrežama iduće generacije u doseg univerzalne usluge, nego to, vidimo, ovisi o transpoziciji u državi članici. Ipak, nakon donošenja Agende EU-a i strateškog opredjeljenja za masovni razvoj brzog i ultrabrzog interneta dan je znak članici u kojem smjeru valja ići. Stoga ne čudi da je i RH krenula tim putem.³⁷ Dodatna pojašnjenja EK je dala 2011. u svojem Priopćenju o univerzalnim uslugama u e-komunikacijama, u kojima preporučuje članicama uključivanje širokopojasnog interneta u univerzalne usluge ukoliko je dostupan za barem 50 % kućanstava, od kojih barem 80 % ima pristup po predloženim pristupnim brzinama.³⁸ Ipak, harmonizacija pitanja uključivanja pristupa širokopojasnom internetu po jedinstvenim brzinama na razini EU-a zasad nije prihvaćena zbog vrlo različitog stupnja razvoja infrastrukture u različitim državama članicama. Donošenje takva pravila bilo bi, smatra se, nerazmjerni financijski teret za članice koje imaju relativno slabu pokrivenost širokopojasnom mrežom, naročito one nove generacije, stoga se još uvijek ide na „mekši“ pristup direktivama, koji ostavlja veću marginu članicama za transpozicijsku diskreciju. Ipak, sve se glasnije spominje mogućnost uključivanja u univerzalne usluge na razini EU-a nakon donošenja Agende EU-a u cilju smanjenja digitalnog jaza i ostvarenja strateških ciljeva informatizacije društva.³⁹ No daljnji razvoj širokopojasnog interneta, uz vrlo visoke javne troškove zbog nepostojanja komercijalnog interesa za njegov razvoj u bijelim i sivim zonama, kako smo vidjeli *supra* pod 1, mogao bi eventualno ugroziti daljnju liberalizaciju tržišta i stvaranje kompetitivnog jedinstvenog digitalnog tržišta, na što se snažno upozorava.⁴⁰ Komparativna iskustva naime dokazuju da se financiranje širokopojasnog interneta kao univerzalne usluge može lako oteti kontroli i dovesti do ogromnih troškova,⁴¹ pogotovo u državama s velikim teritorijem i s rijetkom gustoćom naseljenosti, ali i u onima manjima, poput Hrvatske, koja je geografski nehomogena i rijetko naseljena. Jednako tako, izdašno javno financiranje univerzalnih usluga širokopojasnog interneta može ugroziti tržišnu utakmicu i znatno unazaditi liberalizacijske procese.⁴² Nakon velikih napora EU-a

³⁷ Prema Strategiji RH, „...Razvoj usluga za koje su potrebne velike brzine pristupa (širokopojasnih usluga) od iznimnog je značenja za gospodarski razvoj Republike Hrvatske te od ključne važnosti za tranziciju prema društvu znanja. Osiguranje potpune populacijske pokrivenosti brzim širokopojasnim pristupom ambiciozan je cilj koji zahtijeva izgradnju pristupnih širokopojasnih mreža sljedeće generacije (...) na cijelom području Republike Hrvatske. (...) Ova Strategija ima tehnološki neutralan pristup te se njome potiče uvođenje svih postojećih tehnologija koje podržavaju mreže velikih brzina, kao i budućih novih takvih tehnologija koje će se pojaviti na tržištu, ne praveći razliku između nepokretnih i bežičnih mrežnih rješenja.” Strategija RH, str. 4. Ipak, u starijoj literaturi neki su autori isticali da je upitno nametanje univerzalne usluge širokopojasnog interneta na mrežama nove generacije. Falch-Henten: *Investment dimensions*, *op. cit.* 33, str. 43.

³⁸ COM (2011) 795: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Universal service in e-communications: report on the outcome of the public consultation and the third periodic review of the scope in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC; COM 2011/795/FINAL.

³⁹ Davies, *op. cit.* 1, str. 7-8.

⁴⁰ *Ibid.*, str. 4, Melody, *op. cit.* 31, str. 26.

⁴¹ Primjer za to jest SAD, gdje je trošak širenja širokopojasnog interneta na škole i knjižnice te udaljena ruralna područja izazvao spirorno povećanje troškova od više od 11 milijardi USD samo u 2005. Blackman-Forge, *op. cit.* 30, str. 161.

⁴² *Ibid.*

uloženih u liberalizaciju tržišta ostaje neugodna činjenica da fiksnim mrežama u većini država članica dominiraju i dalje povijesni operateri s dominantnom tržišnom snagom,⁴³ dok mobilnim nacionalnim mrežama „vladaju“ oligopoli nekoliko mobilnih operatera.⁴⁴ Jedinstveno tržište telekomunikacijskih usluga, kao što smo već naveli *supra*, još uvijek nije zaživjelo. S ovim krhkim uspjesima EU, a time i Hrvatska, kreće u velik i skup pothvat razvoja mreža širokopojasnog interneta na cijelom području EU-a, a sve pod urgentnim pritiskom globalne konkurencije.

2.2. Infrastrukturne pretpostavke

U EU-u i u RH trenutačno je široko rasprostranjen fiksni pristup širokopojasnom internetu putem tehnologije xDSL zbog činjenice da koristi pristup putem tehnologije bakrenih vodova (tzv. bakrene parice), kojom su se ranije pružale univerzalne glasovne usluge u fiksnoj mreži.⁴⁵ No za znatan kvalitativni iskorak (engl. *step change*) prema velikim brzinama širokopojasnog pristupa predviđenima u Agendi EU-a i Strategiji RH (30/100 Mbit/s) potrebna je izgradnja i znatno ulaganje u infrastrukturu mreža sljedeće generacije (svjetlovodne niti u fiksnoj i tehnologija LTE u pokretnoj mreži (4G) te sve eventualne daljnje modernije tehnologije⁴⁶). Nakon tehnološkog razdvajanja infrastrukture od usluga i većinske prisutnosti povijesnih operatera u upravljanju fiksnom mrežom, bilo je potrebno uvesti određene mjere regulatorne politike nacionalnih regulatornih tijela kako bi se osigurao obvezni pristup novim operaterima na postojeće mreže. God. 2010. EK je stoga donijela Preporuku o reguliranom pristupu mrežama sljedeće generacije, kojima se daju smjernice kod donošenja mjera za reguliranje pristupa mrežama sljedeće generacije ukoliko je prisutan operater s dominantnom tržišnom snagom (engl. *Significant Market Power* – SMP) te različita druga pitanja pristupa na mreže sljedeće generacije i reguliranja tržišta u tim uvjetima.⁴⁷ Operater SMP dužan je tako davati detaljne podatke o svojoj mreži kako bi nacionalni regulator temeljem toga mogao odlučiti o primjerenosti regulatornoj politici pristupa za druge operatere. U praksi pristupi nacionalnih regulatornih tijela u različitim državama o ovom pitanju međusobno

⁴³ Smatra se da operater ima dominantnu tržišnu snagu ako drži više od 25 % telekomunikacijskog tržišta na kojem je prisutan. Postojeći izvještaji za 2010. na razini EU-a govore o tome da se udio povijesnih operatera na fiksnoj mreži širokopojasnog interneta uslijed liberalizacijskih napora smanjio na 47%, dakle prvi put konkurencija zauzima veći dio tržišta, no to je još uvijek daleko iznad granice od 25 %. Melody, *op. cit.* 31, str. 29-30.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ U EU-u je 2008. čak 90 % stanovništva živjelo u području pokrivenosti tehnologijom xDSL (ruralna područja 70 %). Falch – Henten, *Achieving...*, *op. cit.* 32, str. 168; Falch-Henten, *Investment dimensions...*, *op. cit.* 33, str. 36. Ta, kao i neke druge tehnologije, prvotno nisu bile namijenjene pružanju širokopojasnog interneta, ali su poslije prilagođene toj svrsi uz dodatne troškove. Peha, Jon M.: *Bringing Broadband to Unerved Communities, The Hamilton Project, The Brookings Institution, 2008*, str. 10.

⁴⁶ Npr. tehnologija 5G, koja nudi znatno poboljšane uvjete širokopojasnog interneta u odnosu na tehnologiju 4G i čije se uvođenje uskoro planira npr. u Velikoj Britaniji i nekim DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-a. Za karakteristike 5G v. <https://www.gsmainelligence.com/research/?file=141208-5g.pdf&download> (26. 7. 2016.).

⁴⁷ Commission Recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA), OJ L 251/2010 od 25. 9. 2010., str. 35-48.

su se znatno razlikovali: od razdvajanja pristupa lokalnoj petlji (engl. *local loop unbundling*) do pristupa cijevima (engl. *duct*) i uvođenja fizičke infrastrukture mreža sljedeće generacije kroz zgrade do prostora krajnjih korisnika (engl. *in-house wiring*), s različitim učincima za daljnji razvoj tržišnog natjecanja.⁴⁸ Razvoj tehnologije svjetlovodnih niti (tzv. optike) u fiksnoj mreži otvorio je još jednu iznimno važnu mogućnost: suradnju telekomunikacijskih operatera s drugim operaterima komunalnih usluga, osobito onih u opskrbi električnom energijom. Naime, za razliku od ostalih tehnologija, svjetlovodne niti mogu biti integrirane s instalacijama električne energije s obzirom na to da opskrba njome ne interferira sa svjetlosnim signalima u optičkim nitima. S druge strane najveći udio troška u prijelazu s parične na svjetlovodnu infrastrukturu predstavlja upravo vrlo velik trošak građevinskih radova fizičke izgradnje kanala, cijevi i ostale infrastrukture potrebne za polaganje svjetlovodnih kabela od terminala operatera do fizičkih prostora krajnjih korisnika.⁴⁹ Ukoliko bi se unaprijed dobilo pravo pristupa na postojeću fizičku infrastrukturu drugih operatera: struje, vode, plina itd., takvi bi troškovi bili dramatično smanjeni. Izgradnja i polaganje svjetlovodne infrastrukture paralelni s izgradnjom i širenjem infrastrukture električne energije postali su posebno profitabilni s razvojem tzv. usluge *triple-play* i otvorili su nove mogućnosti za operatere električne energije, koji tako postaju pružatelji pristupa na fiksnu infrastrukturu širokopojasnog interneta. Uspješne primjere za takav poslovni model nalazimo u Danskoj, Švedskoj, Islandu i Norveškoj.⁵⁰ No u manje organiziranim uvjetima dolazi do paralelne izgradnje i razvođenja svjetlovodne infrastrukture od strane različitih operatera u gusto naseljenim gradskim područjima, gdje god se očekuje tržišna isplativost. To višestruko povećava troškove već ionako skupog razvoja infrastrukture mreža sljedeće generacije i usporava razvoj tržišta oduzimajući nepotrebno investicijski kapital. Identificirana su dva osnovna problema: nepostojanje strukturiranih i pouzdanih podataka operatera komunalnih usluga o postojećoj fizičkoj infrastrukturi za različite komunalne usluge koja bi se mogla koristiti za polaganje infrastrukture širokopojasnog interneta visoki troškovi građevinskih radova u ukupnom trošku izgradnje fiksne mreže širokopojasnog interneta nove generacije. Obama tim vitalnim problemima bavi se Direktiva 2014/61/EU o mjerama za smanjenje troškova postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina (dalje: Direktiva 2014/61),⁵¹ koja je transponirana u hrvatsko zakonodavstvo Zakonom o mjerama za smanjenje troškova postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina (dalje: Zakon o troškovima), koji je upravo donesen.⁵² Potreba sređivanja imovinskopravnih, postupovnih i organizacijskih odnosa vezanih uz različite komunalne infrastrukture zbog političkog prioriteta razvoja širokopojasnog interneta

⁴⁸ Laguna de Paz, Jose Carlos: What to keep and what to change in European electronic communications policy?, *Common Market Law Review* 49, 2012, str. 1952.

⁴⁹ Falch – Henten, *Investment dimensions...*, *op. cit.* 33, str. 37.

⁵⁰ *Ibid.*; Falch – Henten, *Achieving...*, *op. cit.* 32, str. 171.

⁵¹ Directive 2014/61/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks, OJ L 155, 23. 5. 2014, str. 1–14.

⁵² Zakon o troškovima donesen je na sjednici Sabora 15. prosinca 2016. i objavljen u Narodnim novinama od 23. 12. 2016. V. NN 121/2016.

nakon pristupanja RH u članstvo EU-a izvuklo je tako na površinu „čudovišta iz ormara“, koja je RH dugi niz godina pažljivo čuvala: nepostojanje javnih registara komunalne infrastrukture, nesređeno imovinskopravno stanje nekretnina na kojima se planira izgradnja infrastrukture i ona na kojoj se nalazi postojeća infrastruktura, pomanjkanje centralnih podataka o planiranim poslovima izgradnje infrastrukture pojedinih komunalnih operatera na državnoj i lokalnoj razini te (posebno) koordinacija radova izgradnje između različitih operatera. Uz to komplicirani postupci ishodaženja potrebnih dozvola za izgradnju, visoki i netransparentno određeni nameti za ishodaženje dozvola⁵³ i rokovi za provođenje svih potrebnih postupaka čine taj posao u RH iznimno kompleksnim problemom. Ta problematika već se počela normativno rješavati donošenjem Uredbe Vlade RH o mjerilima razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme, kojom je primijenjeno načelo gradnje integrirane infrastrukture. Prema njemu operateri su dužni uskladiti trase gradnje elektroničke komunikacijske infrastrukture s trasama druge komunalne infrastrukture te dostaviti planove izgradnje u postupku izrade prostornih planova i generalnih urbanističkih planova na svim razinama.⁵⁴ No za provedbu Uredbe potrebno je prethodno izraditi precizne katastarske i ostale planove o svojoj postojećoj komunalnoj infrastrukturi u svim, pa i najudaljenijim ruralnim krajevima RH ukoliko se želi implementirati Strategija RH do 2020 uz najmanje moguće troškove. Dapače, planiranje izgradnje širokopojasnog pristupa internetu u bijelim i sivim zonama trebalo bi već sada raspolagati tim podacima kako bi se mogli realno planirati troškovi u skladu s načelom integrirane gradnje infrastrukture prilikom izrade projektne dokumentacije za povlačenje sredstava iz fondova EU-a, čime bi se uvelike smanjili inače vrlo visoki troškovi izgradnje fiksne mreže sljedeće generacije. Nažalost, iz dostupnih podataka takav se scenarij u mnogočemu ne čini vremenski izvedivim. S jedne strane postupak donošenja Zakona o troškovima odužio se zbog tehničkog karaktera Vlade RH tijekom 2016., zbog čega je Zakon donesen tek u zadnjim danima 2016. Tek sada može započeti njegova implementacija na terenu, koja uključuje primjenu mjera usmjerenih na smanjenje troškova postavljanja mreže sljedeće generacije, a koje se pak odnose na pristup i zajedničko korištenje postojeće fizičke infrastrukture, koordiniranje građevinskih radova, koordinirano izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola.⁵⁵ Osim toga navedenim Zakonom o troškovima stvorena je podloga i za ostvarenje ključnog uvjeta koji Direktiva 2014/61 zahtijeva od država članica do 1. siječnja 2017. – stvaranje jedinstvene informacijske točke (dalje: JIT), tj. baze podataka o svojoj komunalnoj infrastrukturi. Nažalost, podaci s terena ne govore u prilog mogućnosti brze realizacije tog projekta. Prema studiji iz 2012., od 127 istraživanih gradova u RH samo 13 % njih (17 gradova) imalo je neku vrstu geoportala, tj. donekle uspostavljenu

⁵³ V. primjedbe HT-Hrvatskog telekoma d. d. u javnoj raspravi o Prijedlogu Zakona o troškovima, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=2741> (26. 7. 2016.).

⁵⁴ Čl. 2.-3. Uredbe, NN 131/12, 92/15. O sadržaju Direktive 2014/61 detaljno smo pisali u ranijem radu Radionov, Nikoleta – Marin, Jasenko: Univerzalne i usluge od općeg javnog interesa u telekomunikacijama – pravno uređenje financiranja usluga: širokopojasni pristup internetu i instrumenti javnog financiranja, HAKOM, siječanj 2016., str. 7, pa čitatelja za detaljnija pojašnjenja o samoj Direktivi 2014/61 upućujemo na taj tekst.

⁵⁵ Čl. 1. Zakona o troškovima.

lokalnu infrastrukturu prostornih podataka, no oni su zaostajali u svojoj funkcionalnosti za onima u EU-u i SAD-u. Podaci o javnoj komunalnoj infrastrukturi dostupni su iznimno rijetko na lokalnim geoportalima, pri čemu su donekle dostupni podaci o prometnicama, dok su podaci o vodovodu i kanalizaciji bili dostupni na samo 17 % geoportala. Ostala infrastruktura nije gotovo uopće bila dostupna.⁵⁶ Svaki komunalni operater vodi svoju bazu podataka o određenoj infrastrukturi, pri čemu se podaci ne razmjenjuju između različitih zainteresiranih dionika, a različite institucije vode evidencije o istim podacima. Prema tome određeni dio podataka o javnoj komunalnoj infrastrukturi dostupan je u manjem dijelu i pretežito bez mogućnosti mrežnog (*web*) pretraživanja, i to samo u urbanim područjima. Iz toga možemo zaključiti da veći dio RH, onaj ruralni, uopće nema središnje planove javne komunalne infrastrukture, što je zapravo od najvećeg interesa za brzu realizaciju planova o financiranju razvoja širokopojsnog pristupa u bijelim i sivim područjima do 2020. Od 2012. do danas poduzeti su normativni napor u rješavanju tog problema te je pokrenut zakonodavni postupak donošenja i drugog potrebnog propisa za realizaciju JIT-a, odnosno Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (dalje: Zakon o izmjeri), koji je upravo donesen.⁵⁷ U javnoj raspravi o tom zakonu, koja je završena 30. svibnja 2015., izneseno je mnogo primjedaba, koje se pretežito odnose na loše stanje u praksi vođenja katastra vodova na razini jedinica lokalne uprave i samouprave, kao i Državne geodetske uprave, koji u svojem meritumu očito upućuju na moguće velike teškoće i dugotrajnost realizacije projekta JIT.⁵⁸ Iako su dva propisa koji predstavljaju temelj i pretpostavku za uvođenje JIT-a (Zakon o troškovima i Zakon o izmjeri) donesena tek u zadnjim danima 2016., Strategijom RH i dalje se planira uvođenje JIT-a pri Državnoj geodetskoj upravi, i to do roka propisanog Direktivom 2014/61, tj. 1. siječnja 2017., što je očito potpuno nerealno. Zbog kasnog donošenja Strategije RH te kašnjenja u donošenju Zakona o troškovima i Zakona o izmjeri, smatramo boljim pristupom kvalitetan i pripremljen postupak implementacije tih propisa te paralelno otklanjanje uočenih problema u radu nadležnih komunalnih operatera vezanih uz vođenje registara komunalne infrastrukture te nastavljanje rada na uvođenju modula Geografskog informacijskog sustava elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme (dalje: GIS EKI) kao nadogradnju jedinstvene baze podataka o vodovima.⁵⁹ Smatramo da će kvalitetna priprema i vođenje tih preduvjeta za uvođenje JIT-a, čak i uz prekoračenje rokova zadanih Direktivom 2014/61, dugoročno ostvariti

⁵⁶ Blagonić, Boris: Katastar vodova u lokalnoj infrastrukturi prostornih podataka, doktorska disertacija, Geodetski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2012, str. 114.

⁵⁷ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, NN 121/2016 od 23. 12. 2016.

⁵⁸ Očitovanje o zaprimljenim primjedbama na teze i prethodnu procjenu za zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, dostupno na: <http://www.dgu.hr/assets/uploads/Dokumenti/Savjetovanja/O%C4%8CITOVANJE%20%20ZAPRIMLJENIM%20PRIMJEDBAMA.pdf> (27. 7. 2016.).

⁵⁹ Uvođenje GIS EKI-ja bilo je predviđeno već Provedbenim programom Strategije razvoja širokopojsnog pristupa od 2014. do 2015. godine kroz mjeru osiguranja pristupa podacima o izgrađenoj elektroničkoj komunikacijskoj infrastrukturi i slobodnim elektroničkim komunikacijskim kapacitetima u RH, ali koja nije do kraja dovršena. Strategija RH, *op. cit.* 16, str. 11.

veće prednosti i uštede od nepripremljenog zadovoljavanja forme, bez podloge u stvarnom stanju na terenu na cijelom teritoriju RH.

3. MODELI FINANCIRANJA RAZVOJA ŠIROKOPOJASNOG PRISTUPA INTERNETU U KOMPARATIVNOJ PRAKSI

3.1. Javna sredstva

Danas je sasvim jasno da će većina potrebnih sredstava za ostvarenje iznimno ambicioznih ciljeva za razvoj širokopojasnog interneta iz Agende 2020. moći biti ostvarena ponajprije ulaganjem znatnih javnih sredstava, i to u prvom redu putem državnih potpora. Javna sredstva možemo podijeliti na proračunska sredstva pojedine države članice EU-a, koja pak možemo podijeliti na sredstva državnog proračuna i sredstva proračuna tijela lokalne i regionalne samouprave, te na sredstva fondova EU-a (strukturni i kohezijski fondovi EU-a), koja su upravo namijenjena takvim opsežnim infrastrukturnim investicijama, s konačnim ciljem postizanja uravnoteženog razvoja svih država članica EU-a i otklanjanja međusobnih razlika.⁶⁰ No takvo rješenje daleko je od jednostavnog. Na području državnih potpora direktno se sukobljavaju dva vitalna interesa EU-a: razvoj jedinstvenog tržišta digitalnih usluga u EU-u kroz jačanje tržišnih snaga i zaštitu tržišnog natjecanja s jedne strane te s druge strane ostvarivanje ciljeva Agende 2020 kroz ubrzan razvoj širokopojasnog interneta na cijelom području EU-a s ciljem jačanja gospodarstva i razvoja uključivog digitalnog društva.⁶¹ Državne potpore načelno su nespojive s razvojem jedinstvenog tržišta i kao takve su nedopuštene, osim u iznimnim slučajevima. TFEU⁶² kao pravni temelj stvaranja jedinstvenog tržišta i integracija EU-a tako definira da je „svaka potpora koju daje država članica ili koja je dana putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja stavljajući u povoljniji položaj određene poduzetnike ili proizvodnju određenih roba neusklađena sa zajedničkim tržištem utoliko što utječe na trgovinu između država članica.“⁶³ Postoje ipak vrlo važne iznimke u pravu EU-a od tog pravila, koje u cijelosti mijenjaju tu prohibitivnu sliku kada je riječ o širokopojasnom pristupu internetu, koji u znatnoj mjeri u konačnici dopušta državne potpore za razvoj te infrastrukture. Iako detaljna rasprava o pravilima EU-a o državnim potporama zbog svoje složenosti prelazi opseg ove rasprave, ponovimo samo sumarno osnovne činjenice koje smo naveli u ranijem radu na ovu temu⁶⁴ kako bismo stvorili temelj za zaključke o ovom iznimno

⁶⁰ Detaljan opis kohezijskih politika i načina dodjele sredstava iz fondova EU-a za razvoj širokopojasnog interneta v. Odabir najpovoljnijih modela financiranja i poticajnih mjera za ulaganja u infrastrukturu širokopojasnog pristupa, Studija za Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture RH, LATOR, str. 81, dostupno na: http://www.mppi.hr/UserDocsImages/Lator_MMPI_studija_final.pdf (27. 12. 2016.).

⁶¹ Opširnije v. supra 1. *Strategije razvoja širokopojasnog interneta do 2020.*

⁶² Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326 od 26. 10. 2012., str. 1-390.

⁶³ Čl. 107. st. 1. TFEU-a.

⁶⁴ Det. v. Radionov, N. - Marin, J.: Univerzalne i usluge od općeg javnog interesa, Pogled u budućnost, HAKOM 2016, str. 11-15.

važnom pitanju za razvoj širokopojasnog pristupa internetu. Prvo, sam TFEU već u stavku 3. citiranog članka 107. otvara mogućnost dodjele tzv. „dobrih“ potpora, koje se mogu smatrati spojivima s jedinstvenim tržištem, i to u slučaju:

- a) potpora za promicanje gospodarskog razvoja područja s niskim životnim standardom, velikom podzaposlenošću i regije čije strukturno, gospodarsko i socijalno stanje opravdava potporu
- b) potpore za provedbu važnog projekta od zajedničkog europskog interesa
- c) potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja
- d) potpore za promicanje kulture i očuvanje baštine
- e) druge vrste potpora koje Vijeće odredi svojom odlukom na prijedlog EK.

Vidljivo je da se potpore za investiranje u razvoj širokopojasnog pristupa internetu mogu lako podvesti pod gotovo sve navedene uvjete. No dozvolu takvih potpora direktno u svakom slučaju mora odobriti EK. Takav je postupak u znatnoj mjeri pojednostavnjen donošenjem nekoliko strateških posebnih propisa za dodjelu državnih potpora u EU-u, kojim je postupak kontrole EK o dopuštenosti potpore iz onog prethodnog pretvoren u naknadni, što znatno olakšava i ubrzava proces investiranja u konkretne projekte.

Uredba o skupnom izuzeću⁶⁵ na snazi od 1. srpnja 2014. sadrži tako izričita pravila o izuzeću za potpore usmjerene na razvoj mreže širokopojasne infrastrukture⁶⁶ ukoliko su ispunjeni uvjeti za dodjelu potpore predviđeni Uredbom. S obzirom na to da se očekuje da će u budućnosti čak 90 % svih mjera biti dodijeljeno upravo temeljem svih skupnih izuzeća za tzv. „dobre potpore“ temeljem predmetne Uredbe, tu odredbu treba uzeti kao pravni temelj budućih iznimno visokih javnih ulaganja u razvoj širokopojasnog pristupa internetu u EU-u. Uredba o skupnom izuzeću sadrži pravila o prihvatljivim troškovima za dodjelu potpore,⁶⁷ kao i pravilo da skupno izuzeće vrijedi samo za ulaganja u tzv. „bijelim područjima“ i „bijelim područjima sljedeće generacije“, u kojima nema osnovne širokopojasne mreže ili mreže sljedeće generacije i nije vjerojatno da će se razviti pod komercijalnim uvjetima u roku od tri godine od trenutka objave planirane mjere potpore.⁶⁸ Drugi ključan instrument za olakšavanje financiranja upravo državnim potporama jesu Smjernice EU-a za potpore širokopojasnim mrežama,⁶⁹ koje sadrže detaljna pravila za dodjelu potpora u ovom području i prikaz dosadašnje prakse EK o dozvoli njihove dodjele te tako služi kao najvažniji dokument za praktičnu provedbu postupaka dodjele državnih potpora za razvoj širokopojasnog interneta na razini država članica.

⁶⁵ Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty OJ L 187, 26. 6. 2014., str. 1–78 (dalje: Uredba o skupnom izuzeću).

⁶⁶ *Ibid.*, čl. 52.

⁶⁷ *Ibid.*, čl. 52. st. 2.

⁶⁸ *Ibid.*, čl. 52. st. 3.

⁶⁹ EU Guidelines, *op. cit.* 20, str. 1–26.

Prilikom procjene opravdanosti mjera državnih potpora EK provodi tzv. test uravnoteženosti, kojim se ispituje uravnoteženost pozitivnih učinaka mjera potpore u postizanju cilja od zajedničkog interesa i potencijalnih negativnih posljedica, kao što je narušavanje tržišnog natjecanja. Ispituju se tri osobine predložene mjere državne potpore:

1. Cilj mjere: mjera mora služiti postizanju dobro definiranog cilja od zajedničkog interesa
2. Oblik mjere: mjera mora biti primjereno oblikovana kako bi ostvarila cilj pod 1., napose:
 - a. potpora mora biti primjeren instrument – nepostojanje drugog, primjerenijeg načina ostvarenja cilja
 - b. potpora mora imati poticajan učinak, tj. mora utjecati na ponašanje poduzetnika na relevantnom tržištu
 - c. potpora mora biti proporcionalna, tj. istu promjenu ponašanja nije moguće postići s manjim iznosom potpore.
3. Ograničavanje narušavanja tržišnog natjecanja: učinak potpore na narušavanje tržišnog natjecanja mora biti ograničen, tj. ukupan učinak mjere mora biti pozitivan.⁷⁰

Cijela strategija razvoja EU-a do 2020., pa tako i Digitalna Agenda 2020, počivaju na premisi da pristup širokopojasnom internetu predstavlja univerzalnu uslugu, a univerzalne usluge po svojoj su prirodi usluge od općeg gospodarskog interesa (engl. *Service of General Economic Interest* – SGEI). Ukoliko su ispunjeni *kriteriji Altmark*,⁷¹ sredstva za izgradnju infrastrukture za pružanje SGEI ne predstavljaju državne potpore. Bitno je pritom ponoviti da se za zadovoljavanje *kriterija Altmark* traži, među ostalim, da za korisnika sredstava za izgradnju širokopojasnog pristupa internetu moraju biti jasno definirane obveze, što mora obuhvaćati obvezu pružanja usluge svim privatnim i poslovnim korisnicima na ciljanom području, kao i obvezu veleprodajnog pristupa infrastrukturi (engl. *backhaul market*) putem koje usluge SGEI pružaju i drugi operateri.⁷² Maloprodajno tržište (engl. *retail market*) usluga koje se pružaju putem infrastrukture širokopojasnog pristupa internetu na taj način ostaje odvojeno i na njemu se na ovaj način omogućava ravnopravna tržišna utakmica. Obveza razdvajanja veleprodajnog od maloprodajnog tržišta usluga proizlazi iz Uredbe o skupnom izuzeću, prema kojoj „Mrežni operator nudi najširi mogući aktivni i pasivni veleprodajni pristup (...) pod poštenim i nediskriminirajućim uvjetima, uključujući fizičko izdvajanje u slučaju mreža sljedeće generacije. Taj se veleprodajni pristup odobrava na najmanje sedam godina, a pravo pristupa vodovima ili stupovima nema vremenskog ograničenja. U slučaju potpora za izgradnju vodova, oni moraju biti dovoljno dugački kako bi se njima pokrilo više kablskih

⁷⁰ Studija LATOR, *op. cit.* 60, str. 56.

⁷¹ Za definiranje kriterija Altmark v. *ibid.*, str. 55.

⁷² *Ibid.*

mreža i različite mrežne topologije.⁷³ Pravila o dodjeli i kontroli državnih potpora za razvoj širokopojasnog pristupa internetu detaljno su razrađena u „Studiji odabira najpovoljnijih modela financiranja i poticajnih mjera za ulaganja u infrastrukturu širokopojasnog pristupa“, koju je izradila tvrtka LATOR d.o.o. temeljem javnog natječaja Ministarstva mora, prometa i infrastrukture RH 2012., a temeljem koje se upravo provode aktivnosti na implementaciji Strategije za razvoj širokopojasnog pristupa internetu u RH i financiranja razvoja širokopojasnog interneta putem svih dostupnih kanala. Uz sve tamo dostupne podatke o ovoj temi, željeli bismo na ovom mjestu samo istaknuti kako su državne potpore u drugim državama izvan EU-a ipak ostale primarni način financiranja razvoja infrastrukture širokopojasnog pristupa internetu, unatoč glasnim i argumentiranim primjedbama da se na taj način dugoročno remeti tržišna utakmica. Sjedinjene su Države na primjer investirale u razvoj širokopojasnog pristupa internetu putem federalnog zajma za razvoj pristupa širokopojasnom internetu u ruralnim područjima (engl. *Federal Rural Broadband Access Loan and Loan Guaranty Program*) te nekoliko regionalnih programa javnog financiranja, dok je Australija potrošila više od 4 milijarde AUD na financiranje regionalnih telekomunikacijskih mreža do 2009.⁷⁴ Postavivši vrlo ambiciozne ciljeve razvoja širokopojasnog interneta u Digitalnoj agendi 2020 do razine univerzalne usluge dostupne svim građanima EU-a, EU je očito odlučio masivno usmjeriti javna sredstva u financiranje te infrastrukture. *Melody* tako ističe će sredstva potrebna za ostvarenje tih ciljeva biti „alarmantno visoka“, navodeći pritom primjer da je jedna od najbogatijih država EU-a – Velika Britanija – morala putem državnih potpora razviti pristup širokopojasnom internetu brzine 2 MB za samo trećinu stanovništva, dok će potrebne državne potpore za pristup brzinom od 30 i 100 MB u siromašnijim i velikim državama, osobito novim članicama (engl. *laggard countries*) biti enormne i predstavljati većinu investicije. Pritom nema nikakvih ograničenja ni mjera kojima bi se zaštitilo tržište i dostignuta razina liberalizacije od posljedica takva masovnog ubrizgavanja javnih sredstava, poput npr. zabrane povijesnom operateru s vodećim tržišnim udjelom u području širokopojasnog interneta (engl. *Significant market power* – SMP) da sudjeluje u javnom natječaju za razvoj iste usluge na domaćem tržištu.⁷⁵ Jedini postavljeni cilj EU-a do 2020. jest dostupnost brzog i ultrabrzog pristupa velikoj većini stanovništva; nema pritom nikakvih ciljeva vezanih uz smanjenje tržišnog udjela povijesnih operatera (SMP), povećanje razine tržišnog natjecanja ili razvoj digitalnog jedinstvenog tržišta EU-a na bilo koji način – a to je zapravo bilo ishodište razvoja europskih politika na početku cijelog procesa. Razvoj novih tehnologija i digitalnog društva kao pretpostavke ukupnog gospodarskog razvoja EU-a gurnulo je u prvi plan razvoj širokopojasne infrastrukture na hitnoj i masovnoj razini, što je moguće isključivo golemim ulaganjem javnog novca, jer tržišnog interesa na većini (slabo naseljenog)

⁷³ Čl. 52. st. 5. Uredbe o skupnom izuzeću. Nekoliko je država članica već tražilo vertikalnu dezintegraciju operatera mreža izgrađenih potporama kako bi se spriječio upravitelj mreže (infrastrukture) u bavljenju pružanjem usluga u maloprodaji. Laguna de Paz, *op. cit.* 48, str. 1966. V. isto Odluke EK N407/2009, *Optical fibre Cataloniy (Xarxa Oberta)*, Spain; N183/2009, *RAIN project*, Lithuania; N196/2010, *EstWin Project*, Estonia.

⁷⁴ Falch, M. - Henten, A.: *Achieving...*, *op. cit.* 32, str. 170.

⁷⁵ *Melody*, *op. cit.* 31, str. 35.

teritorija očito nema. Pod tim je naletom – po svemu sudeći – stradao nekada primarni cilj razvoja digitalnog jedinstvenog tržišta, koji pretpostavlja jačanje tržišnih snaga, slabljenje udjela povijesnih operatera i zdravu tržišnu utakmicu, koja će jamčiti u konačnici najpovoljniju i najkvalitetniju uslugu za potrošače. Državne su potpore dopuštene u onim područjima i pod uvjetima koji ne utječu na pad i „bježanje“ privatnih investitora (engl. *crowding out*), ali nema zahtjeva vezanih uz unaprjeđenje liberalizacijskih procesa. Na taj se način potiču povijesni operateri, koji i sami raspolažu velikim raspoloživim sredstvima, da ne ulažu sami u razvoj širokopojasne infrastrukture u područjima u kojima ne mogu očekivati velike prihode, nego da čekaju regulatorne poticaje ili javna sredstva putem Strukturnih fondova EU-a ili državnih potpora kako bi se uključili – s minimalnim komercijalnim rizikom ili bez njega – u nešto što već sada možemo nazvati „poslom stoljeća“. Prema *Melodyju*, liberalizacija tržišta u telekomunikacijskoj industriji ionako nikada nije bila potpuno prihvaćena od strane većine članica EU-a, koje su svoje povijesne operatere smatrale ili nacionalnim šampionima ili krokodilima u svojoj političkoj močvari. Nacionalni regulatori su bili relativno slabi u većini država u odnosu na zahtjevne zadatke s kojima su bili suočeni, dok su tijela za zaštitu tržišnog natjecanja bila relativno neaktivna u području telekomunikacijske industrije, osim nekoliko hvalevrijednih iznimaka. EU je stoga zaključio da pokušaj daljnjeg guranja programa liberalizacije u ovom trenutku neće donijeti dodatne prednosti koje bi opravdale takve napore, vrijeme i trošak, posebno s obzirom na to da to ne bi ostvarilo cilj ultrabrzog širokopojasnog pristupa internetu, koji bi pomogao stvaranju jedinstvenog tržišta elektroničkih usluga.⁷⁶

3.2. Sredstva institucionalnih investitora

Kao institucionalni investitori pojavljuju se komercijalne i investicijske banke, investicijski i mirovinski fondovi i zaklade koje predstavljaju kapital više manjih investitora. Komercijalni se investitori pojavljuju kao financijski partneri bilo telekomunikacijskim operaterima bilo tijelima javne vlasti prilikom investiranja u izgradnju infrastrukture širokopojasnog pristupa internetu s ciljem dugoročnog plasiranja sredstava s relativno niskim rizikom. Kao takvi, pojavljuju se kao pozadinski financijski partneri u modelima financiranja koje smo opisali pod 3.1 *supra*, odnosno 3.4 *infra*. Jednako tako, njihov je interes ponajprije usmjeren na relativno sigurno dugoročno plasiranje sredstava s određenim povratom, stoga su njihovi plasmani u prvom redu u crna područja, u kojima postoji najveći komercijalni interes. Za razliku od toga, investicijske banke poput Europske investicijske banke (EIB) te Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD) imaju upravo za cilj ulaganja u projekte od općeg društvenog interesa s povoljnijim uvjetima financiranja (duži rok otplate i manje kamate) s ciljem smanjivanja gospodarskih i društvenih razlika unutar EU-a. Jedno od takvih ciljanih područja ulaganja EIB-a i EBRD-a upravo je i razvoj širokopojasnog pristupa internetu, stoga su dosad znatna sredstva već i uložena u takve i slične projekte. Ipak, uvjeti

⁷⁶ Melody, *ibid.*; Laguna de Paz, *op. cit.* 48, str. 1965.

plasiranja investicijskih banaka često zahtijevaju sufinanciranje iz drugih izvora (privatnih ili javnih) i nisku rizičnost ulaganja, ne tražeći pritom investicijske modele koji optimalno razvijaju tržišno natjecanje na određenom segmentu tržišta.⁷⁷ Sredstva investicijskih banaka, pored fondova EU-a, i u Hrvatskoj predstavljaju vrlo zanimljiv i važan izvor budućih investicija u razvoj širokopojasnog pristupa internetu.

3.3. Industrijski fondovi

Financiranje univerzalnih usluga putem fondova široko je prisutan model u komparativnoj praksi još iz vremena kada širokopojasni pristup internetu nije bio uključen u njih, a koji u velikoj mjeri uključuje javno investiranje u sivim i bijelim zonama. Industrijski fondovi nazivaju se i fondovima univerzalnih usluga (engl. *Universal Services Obligation Funds*, dalje: fondovi USO), putem kojih država organizira financiranje razvoja širokopojasnog interneta u ruralnim i općenito neprofitnim dijelovima. U doktrini se spominju dva modela financiranja: industrijski fondovi kao posebna tijela financirana javnim sredstvima i financiranje putem posebnih poreza koje uplaćuju telekomunikacijski operateri, ali moguća je i kombinacija ta dva izvora, kao i uključivanje drugih izvora financiranja fondova USO, poput dijela prihoda od općeg oporezivanja ili prihoda od aukcija spektra.⁷⁸ Posebna stopa poreza telekomunikacijskih operatera tereti u ovom sustavu operatore s određenom razinom ostvarene dobiti ili je takav namet izražen u određenoj fiksnoj svoti, koje su pak oslobođeni operateri čiji tržišni udio ili godišnji prihod ne dostiže određene propisane iznose.⁷⁹ Industrijski fondovi bili su razvijeni krajem 90-ih godina 20. stoljeća, dakle na samom početku razvoja širokopojasnog interneta. Financiranje putem posebnih poreza za telekomunikacijsku industriju izaziva kontroverze u teoriji s obzirom na to da se takav porezni teret u konačnici prebacuje na krajnje korisnike u (obično) crnim zonama.⁸⁰ Na taj način financijski teret razvoja širokopojasnog pristupa internetu (i s time povezane društvene odgovornosti) ne snose u konačnici telekomunikacijski operateri, nego krajnji korisnici kroz povećane cijene usluga i veće račune. S druge strane postoji bojazan da bi takva porezna opterećenja mogla dovesti do remećenja tržišne utakmice te smanjenog interesa globalnih operatera za ulazak na određeno tržište na kojem je očekivana dobit ispod očekivanja zbog visokih poreznih opterećenja. To je potrebno imati u vidu posebno u RH s obzirom na uobičajene prigovore investitora na visoke troškove rada, kao i stopu PDV-a i poreza na dobit te malo tržište. Fondovi USO tako se osnivaju kao stalni izvori financiranja razvoja mreže širokopojasnog pristupa internetu prema određenim unaprijed utvrđenim kriterijima.

⁷⁷ Detaljnije v. Studija LATOR, *op. cit.* 60, str. 87.

⁷⁸ Davies, *op. cit.* 1, str. 3.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Neki stariji izvori zagovaraju pak oporezivanje kao bolji model od industrijskog fonda s obzirom na to da potonji iziskuje velike troškove stalnog „hladnog pogona“ te druge složene uvjete za financiranje takva sustava. V. Telecommunications Universal Service Obligation (USO) Review, Communications Alliance Ltd., Sydney, Australia, str. 27. http://www.commsalliance.com.au/_data/assets/pdf_file/0016/1960/CommsAlliance-Submission_USO_Final.pdf (28. 7. 2016.).

3.3.1.1. Primjer 1: Australija

Financiranje razvoja širokopojasnog interneta u Australiji kombinacija je direktnog financiranja javnih usluga od strane australske vlade u iznosu od \$100 milijuna godišnje te poreza na telekomunikacijsku industriju. Porez prikuplja posebno tijelo *Australian Communications and Media Authority (ACMA)*, a dužan ga je plaćati svaki operater s minimalnim prihodom od \$25 milijuna ili više. Godine 2014.-15. putem tog poreza prikupljeno je oko \$215 milijuna, pri čemu je povijesni operater sudjelovao s oko \$142 milijuna.⁸¹ Na taj način ukupna sredstva za razvoj širokopojasnog interneta u Australiji iznose oko \$300 milijuna godišnje. U tom je modelu vidljivo kako su 2/3 financijskog tereta razvoja širokopojasnog interneta prebačene poreznim opterećenjem na telekomunikacijske operatere, što se može pravdati razvijenošću tržišta, dostignutom razinom razvoja mreže i karakteristikama tržišta.

3.3.1.2. Primjer 2: SAD

Financiranje razvoja fiksnog i mobilnog širokopojasnog pristupa internetu u SAD-u financijski podupire *Universal Service Fund (USF)*, koji se financira obveznim uplatama operatera telekomunikacijskih usluga temeljem prihoda ostvarenih u međunarodnom prometu, kao i prometu između saveznih država. USF financira različite programe razvoja širokopojasnog interneta u bijelim zonama, za škole i knjižnice, medicinske ustanove u ruralnim područjima i korisnike s niskim prihodima. Ipak, koncept USF-a nailazi na brojne kritike s obzirom na različite aspekte kretanja troškova razvoja mreže kada su financirani putem USF-a, njegove učinkovitosti, kao i premalih subvencija za krajnje korisnike da bi taj koncept u konačnici bio učinkovit. Kritike dakle nisu usmjerene na sam način financiranja razvoja širokopojasnog interneta putem fonda, nego su više usmjerene na njegovo loše vođenje i provedbu koncepta u praksi.⁸²

3.3.1.3. Primjer 3: Hrvatska

Temeljem čl. 16. st. 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama (ZEK)⁸³ predviđeno je osnivanje Fonda za financiranje mrežnih djelatnosti pri HAKOM-u. Prema toj odredbi HAKOM *može* (kurziv: autorica) odlučiti o prijenosu viška prikupljenih sredstava na tržištu u jednoj kalendarskoj godini u Fond za razvoj mrežnih djelatnosti, koji se osniva kao poseban račun kod banke pri HAKOM-u. Sredstvima Fonda *može* (kurziv: autorica) se poticati razvoj elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, naročito širokopojasnih mreža koje omogućuju pristup velikim brzinama⁸⁴. Pravila za korištenje sredstava tog Fonda u navedene svrhe detaljnije su razrađena Pravilnikom o načinu i postupku dodjele

⁸¹ Telecommunications Universal Service Obligation, Productivity Commission Issues Paper, Australian Government Productivity Commission, June 2016, str. 18.

⁸² Davies, *op. cit.* 1, str. 7.

⁸³ NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13 i 71/14.

⁸⁴ Čl. 16. st. 6. ZEK-a.

sredstava iz Fonda za razvoj mrežnih djelatnosti, no osnovno je da se dodjeljuju temeljem javnog natječaja najpovoljnijem ponuditelju.⁸⁵ Ono što možemo zaključiti iz tih odredaba jest sljedeće: navedeni Fond predstavlja komplementaran izvor prihoda regulatornog tijela u RH, a ne samostalnu pravnu osobu, kao što su u pravilu nacionalni fondovi USO kao primarni izvori financiranja razvoja širokopojasnog pristupa internetu kao univerzalne usluge. Drugo, dotična sredstva koriste se prema diskrecijskoj ocjeni HAKOM-a na neredovitoj osnovi, a ne kao siguran i predvidiv izvor financiranja, koji bi kao takav mogao biti planiran u nacionalnoj politici financiranja razvoja širokopojasnog pristupa internetu. Treće, Fond je relativno svježeg datuma (osnovan 2014.), stoga ne postoji dugogodišnja praksa i iskustvo njegova korištenja temeljem kojega bi se mogle planirati daljnje investicije u ovom području. Četvrto, ne radi se sredstvima prikupljenim porezima od telekomunikacijskih operatera, nego različitim spektrom prihoda HAKOM-a kako su predviđena različitim propisima. Zbog svega navedenog smatramo da se taj Fond ne može smatrati financijskim modelom industrijskog fonda o kojem je bilo riječi u ovom poglavlju te da RH nema razvijenu praksu financiranja univerzalnih usluga putem industrijskih fondova.

3.4. Javno-privatna partnerstva

Javno-privatna partnerstva jedan su od alternativnih modela financiranja izgradnje mreže širokopojasnog pristupa, no uz bitne posebnosti. Nakon dokidanja monopola telekomunikacijskih operatera početkom 80-ih godina prošlog stoljeća, javni interes, kako smo već prije isticali pod 1 i 2 *supra*, ostao je i dalje snažno prisutan u ovom sektoru kroz koncept univerzalnih usluga. Pomanjkanje ekonomske isplativosti ulaganja privatnih operatera u širenje mreže u sivim i bijelim zonama s jedne te snažan javni interes za širenje mreže na cijelom teritoriju određene države izmijenili su tradicionalne uloge partnera u ovom modelu financiranja. Naime javno-privatna partnerstva uobičajeno znače investiranje privatnog kapitala za realizaciju određenih projekata od javnog interesa za koje ne postoji mogućnost javnog financiranja ili je potrebno izbjeći dodatna javna zaduživanja kroz kreditne linije. Privatni partner tako preuzima financijski teret od države ili drugog tijela javne vlasti za inicijalno financiranje potrebne infrastrukture (npr. autoceste, termoelektrane itd.), a zauzvrat dobiva pravo njezina financijskog iskorištavanja u prvom definiranom vremenskom razdoblju potrebnom za povrat sredstava i ostvarivanje određene dobiti, nakon čega sva prava na izgrađenoj infrastrukturi prelaze na javnopravnog partnera. Javno-privatna partnerstva realiziraju se obično kroz model *Built-operate-transfer* (BOT) ili *Built-Own-Operate-Transfer* (BOOT), gdje privatni partner obično putem koncesije dobiva pravo izgraditi i iskorištavati tijekom određenog vremenskog razdoblja predmetnu infrastrukturu javnopravnog partnera. Za razliku od toga, kod financiranja razvoja širokopojasnog interneta ne postoji inicijalni financijski interes privatnog partnera za izgradnju predmetne infrastrukture. Javnopravni partner stoga, zbog snažnih strateških razloga (v. *supra* pod 1), investira

⁸⁵ NN 123/14.

vlastita sredstva u izgradnju infrastrukture u različitim omjerima i prema različitim poslovnim modelima. Načelno, učinkovito partnerstvo raspoređuje rizike i troškove vezane uz potrebna kapitalna ulaganja, izazove u izvedbi projekta te probleme u preuzimanju upravljanja mrežom između javnog i privatnog partnera.⁸⁶ U praksi se spominju tri osnovna tipa javno-privatnih partnerstava vezanih uz razvoj širokopojasnog interneta:

- a) **Pretežito privatno vođeno partnerstvo:** komercijalni operater (privatni ili neprofitni pravni subjekt) gradi, nositelj je stvarnih prava i upravlja mrežom (engl. *build-own-operate*). Javnopravni partneri (engl. *Community Anchor Institutions – CAIs*) daju podršku ovom poslovnom modelu u obliku planiranja, monetarne i regulatorne podrške te kreiranjem potražnje i osiguravanjem određenog broja korisnika unaprijed, kroz različite programe.
- b) **Pretežito javno vođeno partnerstvo:** javno tijelo (država, tijelo lokalne uprave ili samouprave itd.) vlasnik je mreže, dok privatni partner gradi, upravlja i održava mrežu u zamjenu za financijsku ili drugu podršku, uz ostale modele podrške prisutne i u modelu pod a) *supra*. Javnopravni partner može taj model provesti putem postojećeg subjekta, poput operatera elektrodistribucije, ili može osnovati novi subjekt.
- c) **Suvlasnički model:** komercijalni operater(i) (trgovačko društvo ili NGO) i javnopravni partner zajednički investiraju u izgradnju mreže i dijele kapacitet. Oba partnera zajednički ulažu financijska sredstva, opremu i materijal i drugo.⁸⁷

Kako bi ulaganja u ovakvim modelima javno-privatnih partnerstava što brže postala profitabilna u nerentabilnim bijelim i/ili sivim zonama, nužne su određene ekonomske mjere na strani ili/i ponude (engl. *push strategy*) ili/i potražnje (engl. *pull strategy*).⁸⁸ I jedne i druge mjere ekonomske politike izazivaju kritike: mjere na strani ponude, tj. samih operatera (npr. putem isključivih prava) izazivaju bojazan zbog dugoročnog remećenja tržišne utakmice. Vezano uz mjere za poticanje potražnje, neki autori ističu da inicijalna javna ulaganja u izgradnju mreže širokopojasnog interneta mogu očuvati tržišno natjecanje samo ukoliko su ograničena na izgradnju same infrastrukture i veleprodajnu mrežu, dok maloprodaja mora biti strogo odvojena i podložna ravnopravnom tržišnom natjecanju ukoliko se želi zadržati stupanj liberalizacije tržišta. Dobra koordinacija potencijala privatnih partnera, nevladinih udruga i drugih subjekata civilnog društva i javnog sektora mogu dovesti do odličnih poslovnih rezultata kroz optimiziranje komparativnih prednosti koje ti partneri unose u takvu vrstu poslovnog modela. Naime država i tijela javne uprave i samouprave mogu dati pravnu podršku kroz prava puta, prioritarno rješavanje imovinskopravnih pitanja boljim organiziranjem javnih tijela koja

⁸⁶ BroadbandUSA: An introduction to effective public-private partnerships for broadband investments, National Telecommunications and Information Administration (NTIA), siječanj 2015. Dostupno na: https://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ntia_ppp_010515.pdf (27. 7. 2016.), str. 2.

⁸⁷ *Ibid.*, str. 3.

⁸⁸ Falch – Henten, *Achieving...*, *op. cit.* 32, str. 172.

sudjeluju u ovom postupku, ubrzavanje dodjele potrebnih dozvola i dodatno financiranje, ali i potaknuti inicijalnu potražnju putem istraživačkih mreža, sveučilišta, bolnica, NGO-a i ostalih vladinih institucija, što je izniman potencijal u planiranju profitabilnosti takvih projekata. Privatni pak partneri (pružatelji usluga, proizvođači opreme, graditelji i tehnološke firme) unose znanje, kapital i tehnološke inovacije, podršku korisnicima i nove aplikacije širokopojasnog pristupa internetu kao podršku radu lokalne vlasti.⁸⁹ Bez obzira na sve, ovaj model ipak rađa određenu zabrinutost u vezi s pitanjem poštivanja pravila tržišnog natjecanja s obzirom na to da se različitim pravima povrata sredstava investitorima javljaju određeni rizici poštivanja pravila tržišne utakmice. Stoga bi pozivi za javno-privatna partnerstva trebali biti javno objavljeni, a uvjeti prilagođeni svim operaterima, kako bi se na početku ovog investicijskog modela osigurali ravnopravni i transparentni uvjeti. Ovaj model financiranja razvoja širokopojasnog interneta ima ponekad karakteristike obrnutog javno-privatnog partnerstva, kod kojeg javna vlast investira sredstva u izgradnju infrastrukture kako bi se stvorili uvjeti za pružanje univerzalnih usluga od strane privatnih partnera. Ipak, valja dodati da, osim privatnih partnera, u ovakvim modelima mogu sudjelovati i organizacije civilnog društva i nevladine udruge, čime se stvaraju tzv. višedionička partnerstva (engl. *multi-stakeholder partnership* – MSP).⁹⁰ Model obrnutog javno-privatnog partnerstva valjalo bi, kao komplementarni model financiranja, uz državne potpore i fondove uključiti u razmatranje i u RH.

3.4.1.1. Primjer 1: Pretežito privatno vođeno partnerstvo

SAD: SHO-ME Technologies, MoBroadband

Projekt je razvijen u razdoblju 1997.-2009. u južnom i središnjem dijelu države Missouri, SAD, gdje je dotad širokopojasni pristup bio omogućen tehnologijom xDSL, uz nedovoljne brzine pristupa za korištenje aplikacija e-učenja, e-zdravstva i javne sigurnosti. God. 1997. javno trgovačko društvo Sho-Me Power Electric Cooperative, zaduženo za elektrodistribuciju, osnovalo je podružnicu Sho-Me Technologies, kojom se optimizirao razvoj vlastite interne svjetlovodne mreže kako bi se omogućila kvalitetnija usluga, visoke brzine pristupa internim i vanjskim korisnicima, osobito u ruralnim zajednicama. U ovom je projektu Sho-Me Technologies investirao 954 milje postojeće svjetlovodne instalacije, procijenjene na 8,8 milijuna USD i 2,6 milijuna USD u gotovini. Taj poslovni model oslanja se na znanje i resurse postojeće elektrodistribucijske kompanije, koja je putem telekomunikacijske podružnice proširila i unaprijedila širokopojasnu mrežu putem svojih elektrokooperanata. Poboljšano je obrazovanje umrežavanjem škola, poboljšan je rad vladinih službi, čime su kompenzirani proračunski rezovi te je poboljšana javna sigurnost umrežavanjem regionalnih policijskih baza podataka. Uz to ponuđene su niske cijene

⁸⁹ BroadbandUSA, *op. cit.* 86, str. 4.

⁹⁰ Falch – Henten: Investment dimension..., *op. cit.* 33, str. 42.

pristupa „zadnje milje“, čime je tim operaterima omogućeno da dođu do potrošača po prihvatljivim cijenama.⁹¹

3.4.1.2. Primjer 2: Pretežito javno vođeno partnerstvo

SAD: MassBroadband 123

Ovaj projekt vodila je državna agencija za gospodarski razvoj Massachusetts Technology Park Corporation (MTPC), zadužena posebno za razvoj tehnološkog sektora u državi Massachusetts. Razvijena je svjetlovodna mreža kojom su povezana 123 grada i više od 1100 državnih institucija u cijelom zapadnom dijelu te države, pri čemu je NTIA investirala 45,4 milijuna USD, a MTPC 44,2 milijuna USD. U ovom poslovnom modelu država (javni partner) ima vlasništvo nad širokopojasnom infrastrukturnom mrežom, ali privatni operateri imaju pravo slobodnog pristupa (*open access*) veleprodajnim uslugama i agregacijskoj infrastrukturi (*backhaul capacity*). Putem javnog natječaja MTPC je ugovorio s privatnim partnerom (tvrtka Axia) da upravlja infrastrukturnom mrežom i dodjelom tržišnih veleprodajnih usluga, uz dijeljenje dobiti između partnera, pri čemu je ugovorom Axia motivirana sklapati što veći broj takvih poslova. Na taj je način država kroz MTPC uložila sredstva da proširi širokopojasnu mrežu u ruralnom području, ali je zadržala svoju ulogu strateške agencije usmjerene na ekonomski razvoj kroz prebacivanje operativnog upravljanja veleprodajom na privatnog partnera, ali ujedno zadržavajući i dio dobiti, kontrole i upravljanja ovim projektom.⁹²

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Očekivano, Strategija RH za razvoj širokopojasnog pristupa internetu do 2020. slijedi strateške odrednice iz Digitalne agende 2020 zadajući Hrvatskoj ambiciozan cilj da do tog roka postigne pokrivenost širokopojasnim internetom od najmanje 30 Mbit/s za 100 % stanovništva RH i brzinom od najmanje 100 Mbit/s za najmanje 50 % kućanstava, uz simetrične pristupne brzine. Za Hrvatsku, koja se bori sa stabilizacijom javnih financija i golemim javnim dugom i deficitom, to znači ulaganje od 12 milijardi kuna u iduće tri godine. Iz prethodne rasprave jasno je da će se taj novac većim dijelom morati osigurati iz fondova EU-a i putem zajmova investicijskih banaka, kao i dozvoljenim (tzv. dobrim) državnim potporama, prema pravilima koja su već godinama kreirana na razini EU-a upravo s ciljem masovnog razvoja širokopojasnog interneta. Ovisno o konačno izabranom i ostvarenom modelu financiranja, dio tih ulaganja mogao bi nepovoljno utjecati na strukturu javnog duga Hrvatske, o čemu treba itekako voditi računa prilikom odabira ciljanog modela. Stiješnjeni između iznimno kratkih rokova za ostvarenje ambicioznih ciljeva Strategije EU-a i odgovornosti Hrvatske kao države članice za njihovo ostvarenje s jedne strane i potrebe zaštite domaćih javnih financija s druge strane, neće biti lako iznaći

⁹¹ BroadbandUSA, *op. cit.* 86, str. 6.

⁹² *Ibid.*, str. 7.

rješenje koje će biti zadovoljavajuće za sve. Iako načelno od nedvojnog strateškog interesa za cjelokupan razvoj društva, gospodarstva i kvalitete života građana (i to na razini Hrvatske i EU-a u cjelini), plan razvoja širokopojasnog interneta u zadanim rokovima s ovim ciljevima čini se provedbeno nerealno i u konačnici nerazmjerno preskup za uvjete osiromašenog i nekonkurentnog hrvatskog gospodarstva i društva. Naime pokazali smo da čak dvije trećine hrvatskog stanovništva živi u tzv. sivim i bijelim zonama, u kojima ne postoji komercijalni interes za razvoj širokopojasnog interneta i u kojima će se nakon izgradnje mreže usluge vjerojatno pružati putem modela PSO. Iz komparativne analize vidljivo je da takav model ulaganja i financiranja pružanja navedenih usluga u tzv. bijelim i (djelomično) sivim područjima dovodi do slabljenja telekomunikacijskog tržišta. Sama Strategija RH donesena je tek sredinom 2016., dakle pola godine nakon početka razdoblja u kojemu se planira provedba njezinih iznimno ambicioznih ciljeva. Nadalje, razvoj infrastrukture širokopojasnog pristupa internetu u navedenim rokovima i s navedenom demografskom strukturom treba implementirati u zemlji s iznimno zahtjevnom geografskom strukturom (napose brojni otoci), rascjepkanom strukturom lokalne uprave i samouprave, koja se sastoji od 556 jedinica lokalne samouprave (gradova i općina) te 21 jedinice područne (regionalne) samouprave (županije), koji će biti nositelji provedbe pojedinačnih projekata financiranja širokopojasnog interneta prema Okvirnom programu. Jasno je da dotične jedinice nemaju stručno osposobljene kadrove i infrastrukturu za prijavu i provedbu programa takve složenosti, stoga su logične mjere određene centralizacije koje su predviđene Okvirnim programom kao podrška jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Ipak, ostaje dvojba hoće li i tako predviđena centralna tijela moći kadrovski, organizacijski i logistički podnijeti tako velik teret koordinacije prijave i provedbe projekata razvoja širokopojasnog interneta u zadanim rokovima za navedene jedinice lokalne i regionalne samouprave. Vidljiv je pritisak dužnosti donošenja određenih strateških i provedbenih akata na nacionalnoj razini od strane EU-a. Međutim, problem nastaje u potrebi provedbe navedenih akata u uvjetima koji nisu adekvatno pripremljeni i organizirani za implementaciju ciljeva tih akata na lokalnoj razini u Hrvatskoj. To je posebno jasno vidljivo iz primjera donošenja dvaju strateški bitnih zakona za provedbu Strategije RH, odnosno Zakona o mjerama za smanjenje troškova postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, koji su doneseni tek u posljednjim danima 2016. Dotični su propisi pretpostavka uvođenja Jedinственe informacijske točke (JIT), čije je pak uvođenje predviđeno Strategijom RH pri Državnoj geodetskoj upravi, i to do roka propisanog Direktivom 2014/61, tj. 1. siječnja 2017., što je nerealno. Zbog kasnog donošenja Strategije RH te kašnjenja u donošenju Zakona o troškovima i Zakona o izmjeri, smatramo boljim pristupom kvalitetan dovršetak zakonodavnog postupka i paralelno otklanjanje uočenih problema u radu nadležnih komunalnih operatera vezanih uz vođenje registara komunalne infrastrukture te nastavljanje rada na uvođenju modula Geografskog informacijskog sustava elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme (dalje: GIS EKI) kao nadogradnju jedinstvene baze podataka o vodovima. Smatramo da će sređivanje registara komunalne infrastrukture kao kvalitetna priprema i ostvarenje

preduvjeta za uvođenje JIT-a, čak i uz prekoračenje rokova zadanih Direktivom 2014/61, dugoročno ostvariti veće prednosti i uštede od nepripremljenog zadovoljavanja forme, bez stvarne podloge u stanju na terenu na cijelom teritoriju RH. Naime razvoj i usklađivanje vođenja katastarskih evidencija komunalne infrastrukture na cijelom teritoriju RH pretpostavka je troškovno učinkovitog ulaganja u razvoj širokopojasnog interneta u suradnji s drugim operaterima komunalne infrastrukture u dijelu građevinskih radova, koji – kako smo pokazali – predstavljaju najskuplji dio investicije i kao takvi bi mogli dramatično povećati konačni trošak razvoja širokopojasnog interneta u RH ukoliko se ovom procesu ne posveti najveća pažnja. Općenito, implementacija Digitalne agende 2020. za Hrvatsku je od iznimno velikog društvenog i gospodarskog značenja jer će informatizacija zacijelo pridonijeti ukupnom rastu i razvoju društva na svim razinama. Ambiciozni ciljevi iz Agende, koji su zadani jednako za stare članice, od kojih su neke pioniri i šampioni informatizacije uz visok BDP, kao i za nove i mnogo siromašnije države članice, nisu sami po sebi loši jer potiču potonje na brže društvene promjene i reforme brojnih javnih sustava, koje su ionako nužno potrebne. Analizom stanja donošenja svih potrebnih dokumenata za provedbu Digitalne Agende 2020 u Hrvatskoj međutim dolazimo do zaključka da postavljeni rokovi nisu realni ukoliko se žele kvalitetno i uz što manje troškove – koje (djelomično) valja financirati iz javnih sredstava – stvoriti pretpostavke za razvoj širokopojasnog interneta, a nakon toga i implementirati projekti razvoja infrastrukture širokopojasnog interneta u sivim i bijelim područjima. Najveći izazov pri tome, kako smo već istakli, bit će sređivanje imovinsko-pravnih odnosa i katastra komunalne infrastrukture. Iako se radi o golemom poslu, naročito u ruralnim i izoliranim područjima, ističemo da mu valja pristupiti s najvećom dozom pripreme i organizacije. Ne samo da je to projekt od prvorazrednog javnog interesa nego će kvalitetna priprema – makar i ponešto duža od prvotno planiranih i potrebnih rokova – u konačnici značiti kvalitetnije odrađen posao uz manje troškove, što je svakako od veće važnosti za hrvatsko društvo od poštivanja zadanih rokova u Digitalnoj agendi 2020. S obzirom na velik digitalni jaz u Hrvatskoj smatramo da je svrsishodnije kvalitetno provesti ambiciozan projekt sređivanja katastra komunalne infrastrukture te potom pristupiti planiranim investicijama u širokopojasni pristup internetu. Prva će pretpostavka naime značiti goleme uštede za provedbu druge i time biti od većeg gospodarskog i socijalnog interesa za društvo u cjelini od samog ulaganja u širenje širokopojasnog pristupa internetu u zadanim – za Hrvatsku nerealnim – rokovima.

Dosadašnjim je znanstvenim analizama baziranim na empirijskim pokazateljima dokazano da masovno ulaganje javnog novca u razvoj digitalnog tržišta temeljem strateških vladinih programa nije polučilo željene rezultate. Naprotiv, služilo je jačanju povijesnog operatera kroz pružanje univerzalne usluge putem modela PSO, čime su automatski poništeni dostignuti rezultati liberalizacije tržišta. Uloga nacionalnog regulatora u tim uvjetima slabi i cijeli daljnji razvoj tržišta stagnira ili se fiksira u poziciji oligopola. Na kraju, takva politika nije bila dovoljno efikasna u pružanju kvalitetne univerzalne usluge fiksne telefonije, kao ni u unaprjeđenju kvalitete i inovacija na telekom

tržištu. Treba se zapitati zbog čega se na razini EU-a ponovno inzistira na istom modelu javnih investicija u razvoj infrastrukture nauštrb razvoja tržišta.

U ovoj složenoj situaciji valja sagledati širu sliku i u konačnici odlučiti o potrebnom smjeru razvoja i njegovim opasnostima. Širenje infrastrukture širokopojasnog interneta s predviđenim brzinama i rokovima znači dostupnost cijelog spektra novih usluga za cijelo stanovništvo i na cijelom teritoriju, što će zacijelo značiti ubrzavanje stope gospodarskog rasta i unaprjeđenje kvalitete života, naročito u udaljenim ruralnim područjima. Takav cjelokupan razvoj društava svih država članica u EU-u nužan je za dostizanje glavnog cilja – jačanja konkurentnosti EU-a u odnosu na gospodarske takmace. S druge strane implementacija takvih ciljeva u predviđenim rokovima, prema svemu sudeći, odvijat će se uz nedovoljno pripremljeno stanje registara komunalne infrastrukture, što će znatno poskupjeti cijelo ulaganje te dodatno ojačati povijesnog operatera i usporavanje liberalizacije tržišta. Vrlo je važno da država u ovoj situaciji prepozna važnost snažnog i neovisnog regulatora tržišta, koji će spriječiti da implementacija ambiciozne strategije s jedne i nesređena pravila o pristupu postojećoj komunalnoj infrastrukturi s druge strane u konačnici dovedu do (ponovne) monopolizacije tržišta. U protivnom možemo očekivati da će slijedom svega trpjeti potrošači, koji će dobiti pristup određenoj infrastrukturi, no moguće uz veće troškove i manju kvalitetu nego da se isti razvoj dogodio u dužem vremenskom razdoblju kroz razne druge investicijske modele, poput industrijskih fondova, javno-privatnih partnerstava itd. Očito je da je EU zaključio da nema više vremena za polagan i uravnotežen razvoj digitalnog društva prema modelu jedinstvenog tržišta. Polagan, organski i uravnotežen razvoj – u segmentu digitalnog tržišta – ostaje utopija, koja je, čini se, morala biti žrtvovana pod pritiskom ubrzane globalizacije i imperativa što bržeg gospodarskog rasta u odnosu na rastuća azijska tržišta. U tom smislu moramo promatrati i razvoj širokopojasnog interneta u Hrvatskoj u idućim godinama, gdje kao država članica EU-a – i to jedna od onih na začelju po gospodarskim pokazateljima – nismo u poziciji da stavljamo primjedbe na ambiciozne razvojne projekte. Pozitivni učinci uvođenja širokopojasnog interneta kroz cijeli hrvatski teritorij nedvojbeni su. Ipak, čini se da bi taj cilj mogao biti ostvaren uz znatno manje troškove i s mnogo povoljnijim učincima za potrošače da se organizirano, sustavno i žurno u proteklom razdoblju pristupilo sređivanju katastra komunalne infrastrukture, uvođenju JIT-a i drugim pretpostavkama za jeftinije uvođenje širokopojasnog interneta na državnoj i lokalnoj razini. Ovako, primjedbe na cijenu uvođenja širokopojasnog interneta u bijela i siva područja nećemo smjeti uputiti na adresu EU-a, nego na svoju vlastitu.

FUNDING OF THE UNIVERSAL BROADBAND INTERNET ACCESS SERVICE: NEW CHALLENGES FOR CROATIA

The general digitalisation of society and the development of e-content is a clear goal of the EU 2020 Strategy and the Digital Strategy of the Republic of Croatia adopted (only) in mid-2016 for the period of 2016-2020. These strategies form the background for the development of, and investments in, the broadband internet access infrastructure, which should result in 2020 in fast internet coverage of a minimum of 30 Mbit/s or more for 100% of the population and high-speed internet of over 100 Mbit/s for half of the population. Such general digitalisation in only a few years should speed up the EU economy and make it more competitive in comparison with its competitors in the Far East, but the differences in the initial status of development between different Member States and the prevailing rural character of some of them, in addition to the dispersed population, lack of territorial homogeneity and a disordered cadastre of infrastructure (such as in Croatia), represent a huge challenge in achieving these goals within the set timeline. Clearly, state subsidies combined with EU funds are the first choice for very large investments in the development of broadband internet in the next three years. A condition for its financially efficient development is an integrated model of infrastructure development, where the development of broadband internet is planned in cooperation with other local operators, by using the existing infrastructure capacities, especially in rural areas, which is not the case in the RC. The condition for beginning work on the deployment of municipal infrastructure in the RC was created by the (delayed) adoption of the Act on Measures to Reduce the Cost of Deploying High-speed Electronic Communications Networks and the Act on Amendments to the Act on the State Survey and Real Property Cadastre in the final days of 2016. The time needed for the high-quality implementation of these acts and to put into order the infrastructure cadastre, and only then accessing investment in broadband internet, significantly exceeds the deadlines laid down by the EU 2020 Strategy and the Digital Strategy of the RC. It can therefore be expected that the final costs of development of broadband internet in the RC will be higher than the optimum costs due to delays in the adoption of the necessary legal basis and its implementation. Comparative experiences also support the opinion that the development of such infrastructure by using state subsidies has a negative impact on further market liberalisation and on the development of the EU single digital market. However, it is clear that the global economic interest of the EU and the related digitalisation and mass development of broadband internet as a universal service justifies the slowdown of liberalisation trends and opting out of creating a functional single market in this service area.

Keywords: *broadband internet access, universal service, state subsidies, infrastructure*

Prof. Nikoleta Radionov, DSc, Department of Maritime and Transport Law at the Faculty of Law of the University of Zagreb