

Renata Śliwa\*

## Zjawisko koncentracji rynkowej w sektorze telekomunikacyjnym w Polsce wobec potrzeby rozbudowy infrastruktury szerokopasmowej – zarys problemu

*Istnieje wiele spraw, które trzeba uznać za wspólne nam wszystkim, gdyż nie mogą one być osłabione lub uszkodzone w użytkowaniu, ani też nikt nie może być poszkodowany ich użyciem (...)*

Adam Smith, 1762

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Zjawisko koncentracji w procesie gospodarowania
- III. Regulacja asymetryczna i deregulacja wobec rozwoju infrastruktury szerokopasmowej
- IV. Konkurencja infrastrukturalna w Polsce
- V. Zakończenie

### Streszczenie

W artykule podjęto próbę uzasadnienia dla koncentracji sektora telekomunikacyjnego wobec potrzeby stymulacji sektorowej konkurencji infrastrukturalnej. W pierwszej części ukazano teoretyczne podstawy koncentracji w procesie gospodarowania i rolę regulacji w takich warunkach. W drugiej – wskazano na regulację asymetryczną i deregulację jako sposoby zarządzania zasobami sektora telekomunikacyjnego. W trzeciej części przedstawiono wybrane zagadnienia z zakresu rozwoju konkurencji infrastrukturalnej w sektorze telekomunikacyjnym w Polsce.

**Słowa kluczowe:** regulacja; koncentracja rynkowa; konkurencja infrastrukturalna.

## I. Wprowadzenie

Mimo znaczącej dawki kontrowersyjności i sprzeczności z elementarnymi przesłankami teorii ekonomii, początek transformacji sektora telekomunikacyjnego w wielu gospodarkach rynkowych, w tym w gospodarce Polski, rozpoczął się od stworzenia czasowego monopolu. Argumentacja przemawiająca za tego typu decyzjami politycznymi bazowała głównie na konieczności stworzenia korzystnych warunków zakupu prywatyzowanego przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego przez inwestorów (zagranicznych). Tworzenie instytucji regulacyjnych i antymonopolowych odłożono

\* Adiunkt w Małopolskiej Wyższej Szkole Ekonomicznej w Tarnowie; e-mail: renatasliwa@gmail.com.

na kolejny etap reform sektorowych. Prawne usankcjonowanie istnienia silnej koncentracji rynkowej w warunkach zasiedziałego monopolu telekomunikacyjnego, przy braku silnych i konsekwentnych regulacji, skutkowało cenami wyższymi niż te w konkurencji czy zawyżonymi zyskami przedsiębiorstw monopolistycznych. Mimo znaczących przychodów państwa z prywatyzowanych przedsiębiorstw, wysokie ceny monopolowe i brak subsydiowania biedniejszych odbiorców usług obniżyły popyt społeczeństwa i inwestycje prywatnych przedsiębiorstw. Gospodarka natomiast obciążona została niedorozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej<sup>1</sup>.

Przyjmowana w poszczególnych krajach sekwencja reform sektora telekomunikacyjnego, szczególnie w odniesieniu do prywatyzacji i wprowadzania konkurencji, w zasadniczy sposób determinuje dalszy rozwój telekomunikacji w tych gospodarkach<sup>2</sup>.

Nawet niedoskonała konkurencja jest wskazywana jako struktura umożliwiająca wzmocnienie tempa rozbudowy infrastruktury sieciowej. Pojawianie się w sektorze nowych przedsiębiorstw stwarza dla przedsiębiorstwa dominującego skuteczniejsze bodźce do rozwijania sieci niż wówczas, gdy działało ono jako monopol. Konkurencja uważana jest zatem za właściwe narzędzie rozwijania usług i infrastruktury w sektorze<sup>3</sup>.

Urzędy regulacyjne, stając wobec problemów efektywności i zapewnienia powszechnej dostępności usług, podejmowały próby wprowadzania konkurencji na pewne obszary sektora. Przykładami tego typu działań były regulacyjne nakazy wprowadzenia dodatkowego przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego, rozdział działalności w ramach telefonii lokalnej od innych rynków konkurencyjnych (telefonii międzymiastowej)<sup>4</sup> i inne.

W przypadku, gdy operator zasiedziały kontroluje dostęp do infrastruktury, ustanowienie efektywnych regulacji międzyoperatorskich jest warunkiem wstępnym konkurencji. Występuje jednak konflikt między celami regulacyjnymi dotyczącymi zapewnienia efektów rynkowych, takich jakie dostarczyłaby konkurencja, dostępem do sieci w każdym czasie i tworzeniem odpowiednich bodźców do redukcji kosztów i ekspansji sieci. Mechanizm regulacyjny ustalający cenę, np. na poziomie kosztów przeciętnych, pobudza efektywność alokacyjną, eliminując jednakże bodźce do redukcji kosztów w długim okresie poprzez zwiększone inwestycje. Ustalanie cen natomiast, na jakiś okres, powyżej kosztów przeciętnych, pozwala firmom korzystać z wygenerowanych zysków, tworząc w ten sposób bodźce do redukcji kosztów w długim okresie, ale kosztem efektywności alokacyjnej<sup>5</sup>.

Regulatorzy stanęli przed wyzwaniem takiego uformowania prawa, które nie dopuszczałoby do zawłaszczania lub przejmowania zysków przedsiębiorstwa prywatnego (wskutek nakładania nadmiernych kar regulacyjnych) oraz umożliwiałoby podejmowanie swobodnych decyzji o efektywnym inwestowaniu i zatrudnianiu. W tym celu prawny reżim regulacyjny musiałby być nastawiony na zapewnienie efektywności, tj. takiej kontroli cen, aby ich poziom był bliski poziomowi cen

<sup>1</sup> R.G. Noll, *Uwagi o prywatyzacji przemysłów infrastrukturalnych*, [w:] A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 68; M. Raczyński, *Reformy sektora telekomunikacyjnego w Polsce*. Pobrano z: [http://mikroekonomia.net/system/publication\\_files/856/original/28.pdf?1315220032](http://mikroekonomia.net/system/publication_files/856/original/28.pdf?1315220032).

<sup>2</sup> C. Fink et al., *An assessment of telecommunications reform in developing countries*, „Policy Research Working Paper”, The World Bank, WPS 2909, 2002, s. 9–10.

<sup>3</sup> R.G. Noll, *Uwagi o prywatyzacji...*, s. 69.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 71–76.

<sup>5</sup> J.J. Laffont, P. Rey, J. Tirole, *Network Competition: I. Overview and non-discriminating pricing*, „The Rand Journal of Economics” 1998, Vol. 29, No. 1, s. 1–37.

w warunkach konkurencji. Ważnym wymogiem w stosunku do regulacji, w celu stworzenia klimatu sprzyjającego inwestycjom, jest stabilność i przewidywalność polityki regulacyjnej<sup>6</sup>.

Mechanizmy regulacji *ex post* mają dostarczać skuteczniejszych bodźców do innowacji, co najmniej dla przedsiębiorstwa zasiedziałego. Opóźnienia wywołwane przez regulację wyprzedzającą (*ex ante*) wstrzymują działania innowacyjne przedsiębiorstwa zasiedziałego poprzez ułatwianie naśladownictwa (imitacji) przez firmy konkurujące. Dla nowo wchodzących firm bodźce do innowacji mogą być silniejsze w warunkach asymetrycznej innowacji. Może zatem zachodzić społeczna wymiana między innowacjami generowanymi przez operatora zasiedziałego i innowacjami kreowanymi przez firmy nowo wchodzące na rynki<sup>7</sup>.

Artykuł zmierza do uzasadnienia koncentracji sektora telekomunikacyjnego w związku z potrzebą stymulacji sektorowej konkurencji infrastrukturalnej. U podstaw przedstawionej argumentacji leży hipoteza sprowadzająca się do twierdzenia, że potrzeba stymulacji konkurencji infrastrukturalnej wymaga pewnej formy koncentracji w sektorze telekomunikacyjnym.

## II. Zjawisko koncentracji w procesie gospodarowania

Monopol jest źródłem statycznej nieefektywności (przy danych kosztach/technologii). Mechanizm kształtowania się cen w warunkach monopolu (ceny powyżej poziomu kosztów marginalnych) skutkuje stratami dobrobytu. Stąd, w warunkach rynkowych zdominowanych przez podmiot lub podmioty o pozycji monopolistycznej można doszukiwać się istnienia odwrotnej relacji między zakresem siły rynkowej podmiotu a wielkością dobrobytu (statycznego). Siła rynkowa jako zdolność firm do podwyższania cen powyżej kosztów marginalnych powoduje straty dobrobytu zarówno analizowane przez pryzmat występowania nieefektywności alokacyjnej, jak i może prowadzić do nieefektywności produkcyjnej i dynamicznej. Znacząca koncentracja siły rynkowej (w największym stopniu w monopolu), chroniona przed konkurencją, nie tylko prowadzi do kształtowania zbyt wysokich cen, lecz także zbyt wysokich kosztów funkcjonowania czy zbyt ograniczonej działalności innowacyjnej. Nie jest jednak pewne czy odwrotna relacja między natężeniem siły rynkowej i utratą dobrobytu społecznego zachodzi wyraźnie w przypadku nieefektywności produkcyjnej i dynamicznej. Możliwość korzystania z pewnej siły rynkowej i generowania przez to większych zysków mogą być bowiem ważnym bodźcem do inwestowania i innowacyjności. Pozbawienie przedsiębiorstw szans zaakomodowania rezultatów podjętych inwestycji pozbawia je motywacji do dalszego podejmowania tego typu działań, a konsumentów pozostawia bez szans na korzyści wypływające z niższych kosztów, wyższej jakości dóbr, nowych typów dóbr itd.

Wskazuje się zatem często na występowanie zależności pomiędzy podejściem *ex ante* i *ex post*. Podejście *ex post* rozpatrywane dla danych warunków co do jakości, technologii, oferowanego asortymentu dóbr, prowadzi do eliminacji siły rynkowej w celu obniżenia cen i zwiększenia efektywności alokacyjnej. Podejście *ex ante* do problemu ujawniającej się na rynku siły gospodarczej koncentruje się na neutralizacji bodźców przedsiębiorstw do poprawy jakości oferowanych dóbr i stosowanej technologii<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> R.G. Noll, *Uwagi o prywatyzacji...*, s. 70–71.

<sup>7</sup> M. Bourreau, P. Dogan, *Regulation and innovation in the telecommunications industry*, „Telecommunications Policy” 2001, Vol. 25, No. 3, s. 167–184.

<sup>8</sup> M. Motta, *Competition Policy. Theory and Practice*, Cambridge University Press, New York 2009, s. 39.

M. Motta argumentuje na rzecz umożliwienia przedsiębiorstwom zachowania pewnej siły rynkowej właściwej dla rozwijania inwestycji i działalności badawczo-rozwojowej, tak długo jak firma działa w ramach przyjętych zasad prowadzenia tego typu biznesu. Zatem, promowana przez M. Motta polityka konkurencji nie tyle ma się koncentrować na zwalczaniu monopolu jako takich, ile na eliminowaniu takich monopolu, które niszczą konkurencyjny proces gospodarowania<sup>9</sup>.

Branże sieciowe mają ukryty potencjał do koncentrowania siły rynkowej (działań promonopolistycznych) co najmniej na skutek takich cech sektora, jak: istnienie biernej klienteli (klienci są przyzwyczajeni do dotychczasowej firmy i mimo niekorzystnej oferty nie zmieniają operatora), umożliwianie łączenia zakupów różnych usług w jednej firmie i w ten sposób przenoszenia się monopolu na rynki powiązane, dokonywanie zakupów usług przez detaliczne przedsiębiorstwa konkurencyjne na rynku hurtowym jedynie od przedsiębiorstwa zasiedziałego i w ten sposób umożliwianie wywierania presji antykonkurencyjnej przez przedsiębiorstwo zasiedziałe<sup>10</sup>.

Telekomunikacja – sektor sieciowy, będący przykładem granicznym wytwarzania dóbr publicznych i prywatnych, funkcjonowała już w okresie działalności przedsiębiorstw państwowych, w warunkach zarządzania przez rynek, a także współobecności państwa i rynku. Przedsiębiorstwa telekomunikacyjne oraz konsumenci usług telekomunikacyjnych doświadczyli konsekwencji wynikających z różnych form alokacji zasobów w tym sektorze. Znane są w literaturze przedmiotu uzasadnienia obecności państwa wynikające z analizy dóbr publicznych oraz analizy przypadków ułomności rynku. Nie dają one jednak dostatecznej podstawy do twierdzenia o zasadności wzajemnego zastępowania się państwa i rynku w przypadku generowania i dostarczania granicznych dóbr publicznych i prywatnych. W. Baumol eksponuje kryteria pozwalające przeprowadzić ocenę rynku lub państwa w procesie wytwarzania i zaopatrywania w dobra, stanowiące przypadki graniczne dóbr publicznych i prywatnych, tj. usługi telekomunikacyjne.

Pierwszym kryterium jest efektywność. Jednak analiza tego kryterium dostarcza zarówno dowodów na rzecz braku motywacji do działań proefektywnościowych w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym, jak i na rzecz jej braku w wielkich zbiurokratyzowanych korporacjach działających na warunkach przedsiębiorstwa prywatnego (brak wzrostu płac za wyniki, brak łączności między ocenami efektów pracy kadry zarządzającej a wynikami firmy, możliwość wdrożenia „miękkiego ograniczenia budżetowego” firmy).

Kolejnym kryterium jest występowanie w działalności przedsiębiorstw prywatnych pokusy nadużycia, rozumianej jako angażowanie na rzecz korzystnych dla siebie działań zasobów informacyjnych niedostępnych dla innych, przy jednoczesnym przerzucaniu na innych ewentualnych strat<sup>11</sup>. Negatywne konsekwencje płynące z występowania w sektorze przedsiębiorstw prywatnych pokusy nadużycia niejednokrotnie znacznie przewyższają koszty społeczne generowane przez nieefektywność występującą w sektorze regulowanym czy w inny sposób stymulowanym decyzjami organów publicznych. Wysokie prawdopodobieństwo ujawnienia się pokusy nadużycia na pewnych obszarach działalności gospodarczej wskazuje na rozwiązanie drugie-po-najlepszym jako sposób na neutralizowanie takich niekorzystnych zjawisk i cech procesów gospodarowania, jak: silna immanentna skłonność do maksymalizacji zysków kosztem interesu społecznego czy

<sup>9</sup> Ibidem, s. 40.

<sup>10</sup> R.G. Noll, *Uwagi o prywatyzacji...*, s. 71.

<sup>11</sup> D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2003.

nieefektywność działania wynikająca z generowania renty monopolistycznej. Istnienie pokusy nadużycia w działalności, w której przedsiębiorstwo posiada dominującą pozycję rynkową, związane jest bezpośrednio z brakiem bodźców. Dlatego włączenie się sektora publicznego w tego typu działalność gospodarczą (poprzez regulacje) może obniżyć pokusę nadużycia, ale często kosztem efektywności działania. Rozwiązaniem optymalnym jest przeważnie wypracowanie jakiejś formy kompromisu między pokusą nadużycia a efektywnością. Podejście państwa do problemu (naturalnie) monopolistycznych obszarów gospodarki nie sprowadza się jedynie do rozwiązania dylematu własność prywatna czy własność państwowa. Polityka państwa wobec przedsiębiorstw oznaczonych dużym potencjałem zmian w kierunku monopolistycznym obejmuje, obok ustanawiania własności państwowej, zezwalanie na monopol z bezpośrednią regulacją<sup>12</sup>.

Na obszarach gospodarki, na których skłonność przedsiębiorstw do koncentracji jest wysoka, ale jednocześnie z pewnych względów może być pożądana, państwo prowadzi zróżnicowane działania regulacyjne. Ta forma obecności państwa, silnie wpływając na otoczenie przedsiębiorstwa, determinuje istotnie jego zyski i perspektywy rozwoju.

### III. Regulacja asymetryczna i deregulacja wobec rozwoju infrastruktury szerokopasmowej

Regulacje oddziałują na zachowania firm dotyczące inwestowania poprzez zmianę alokacji ryzyka między udziałowcami firm i klientami oraz poprzez regulację cen w kolejnych okresach regulacyjnych w odniesieniu głównie do kosztów, które firma może odzyskać w ramach danego schematu regulacyjnego. Proces inwestowania bardziej obciążony ryzykiem w danej branży (m.in. z powodów szoków technologicznych, długiego okresu konstrukcji projektu inwestycyjnego, znaczących zmian popytu) czyni regulację, a szczególnie regulację bodźcową, w większym stopniu podatną na demotywacyjne pobudki.

Reakcje firmy w sprawach decyzji inwestycyjnych zależą tak od struktury rynkowej danej branży, jak i od charakteru zachodzących w niej zmian. Przykładowo, potrzeba prowadzenia ciągłych inwestycji w sektorach podlegających silnemu rozwojowi w dużej mierze powstrzymuje oportunistyczny regulacyjny<sup>13</sup>.

Znacząca dekoncentracja siły gospodarczej nagromadzonej na rynkach usług telekomunikacyjnych w Polsce została dokonana za pomocą regulacji asymetrycznej. W warunkach określonych jako wyjściowe (integracja pionowa, inne niż efektywnościowe kryteria działania, szerokie możliwości blokowania wejść nowych operatorów), charakteryzujących warunki sektora telekomunikacyjnego w Polsce, samoistne wykształcenie się efektywnej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych było w dużym stopniu niemożliwe. Zarysowała się potrzeba wprowadzenia regulacji asymetrycznej, w ramach której operator zasiedziały był obciążany obowiązkami wynikającymi z ustaw lub decyzji regulacyjnych. Nowo wchodzące na rynek przedsiębiorstwa funkcjonowały natomiast na mniej restrykcyjnych zasadach regulacyjnych lub były wręcz chronione. Najczęściej stosowane formy asymetrycznej regulacji w sektorach telekomunikacyjnych polegały na: utrzymaniu cen podstawowych połączeń lokalnych na poziomach sztucznie zaniżonych, geograficznym

<sup>12</sup> W. Baumol, *W kierunku teorii przedsiębiorstwa publicznego*, [w:] A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 54, 62.

<sup>13</sup> G. Guthrie, *Regulating infrastructure: the impact on risk and investment*, „Journal of Economic Literature” 2006, Vol. 44, No. 4, s. 925–972.

uśrednianiu cen nieuwzględniającym odpowiednich różnic w kosztach produkcji, obciążaniu operatora zasiedziałego obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa związanego z zapasami pojemności na łączach (*carrier-of-last-resort*; obsługujący odbiorców swoich oraz konkurencyjnych operatorów, którzy potrzebują większych pojemności), zobowiązaniu operatora zasiedziałego do odpowiednio wczesnego ujawniania konkurencyjnym operatorom informacji związanych z planami nowych ofert usługowych. Utrzymywanie takiej asymetrii w dłuższej perspektywie może prowadzić do poważnych strat społecznych, często słabo mierzalnych empirycznie. Poświęcanie efektywności na rzecz sprawiedliwości, co stanowi cel asymetrycznej regulacji, nie zawsze jest konieczne. Niebezpieczeństwa, z jakimi związane jest stosowanie asymetrii regulacyjnej, wynikają przeważnie z generowania niepożądanych bodźców dla operatorów zarówno zasiedziałych, jak i nowo wchodzących (mierności czy opieszałości działania)<sup>14</sup>. Tabela 1 obrazuje zestawienie wpływu konkurencji i asymetrii regulacyjnej na cel producenta i konsumenta<sup>15</sup>.

**Tabela 1.** Zestawienie potencjalnych skutków wprowadzenia konkurencji oraz stosowania regulacji asymetrycznej w kontekście osiągnięcia celu producenta i konsumenta

Warunki ekonomiczne	Wpływ na cel producenta	Wpływ na cel konsumenta
Konkurencja	operator zasiedziały, nawet dbający o jak najniższe koszty, może nie sprostać konkurencji, jeśli zostaje obciążony kosztami związanymi z subsydiowaniem podstawowych usług (w ramach usługi powszechnej) oraz obsługą odbiorców wysokokosztowych	ograniczenie braków informacyjnych  przyczynia się do ujawniania źródeł efektywnego działania firmy zasiedziałej, która, mając do wyboru różne opcje regulacyjne, będzie bardziej koncentrowała się na konkurencyjnej walce rynkowej z innymi operatorami niż na rywalizacji z regulatorem i przeciwnikami w postępowaniach publicznych
	regulacyjny wymóg utrzymywania cen geograficznie uśrednionych w warunkach konkurencji skłania operatora zasiedziałego <sup>1)</sup> do przewidywania utraty tych odbiorców jego usług, dla których regulowane ceny są na poziomie znacznie przewyższającym koszty świadczonych im usług	eliminuje bodźce operatora zasiedziałego dotyczące ponoszenia społecznie niepożądanych wydatków (przekonania regulatora o szkodliwości społecznej otwierania wejścia na rynek) oraz bodźce operatorów nowo wchodzących dotyczące wydatków na lobb-ing za otwarciem rynku
	raz wprowadzona konkurencja może być nieodwracalna w ramach wybranych rynków, a elastyczność regulatora w formułowaniu polityki sektorowej może zostać ograniczona	umożliwia implementację przez regulatora ważnych rozwiązań, ale trudnych do wdrożenia w warunkach braku konkurencji  pojawiają się trudności z dostarczaniem usług powszechnych <sup>2)</sup> i wyrównywaniem cen do poziomu przeciętnego dla całego obszaru kraju

<sup>14</sup> D.E.M. Sappington, D.L. Weisman, *Designing incentive regulation for the telecommunications industry*, AEI Studies in Telecommunications Deregulation, The MIT Press & the AEI Press, Cambridge, Massachusetts, Washington DC, 1996, s. 205–231.

<sup>15</sup> R. Śliwa, *Rozbieżność celu producenta i konsumenta na przykładzie rynku telekomunikacyjnego w Polsce*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne” 2011, 3-4/, s. 33–39.

Warunki ekonomiczne	Wpływ na cel producenta	Wpływ na cel konsumenta
Konkurencja cd.	<p>obniżenie faktycznych kosztów operacyjnych nawet mimo wzrostu potencjalnie minimalnych kosztów produkcji<sup>3)</sup></p> <p>zasadność wysokich zysków operatora zasiedziałego uwiarygodnia się</p>	regulacyjny obowiązek utrzymywania cen geograficznie uśrednionych w warunkach konkurencji, prowadzi do obniżania jakości świadczonych usług dla odbiorców, których obsługa jest wysokokosztowa <sup>4)</sup>
Regulacja asymetryczna	<p>nowo wchodzący operatorzy chronieni we wczesnych fazach rozwoju mają duże szanse stać się silnymi i skutecznymi konkurentami</p> <p>zbyt długotrwała ochrona, ograniczająca możliwości dojrzewania firm do trudnych warunków konkurencji może zniekształcić rynek, a konieczność ochrony utrwalić</p> <p>operator zasiedziały jest ograniczony co do obniżania cen swoich usług<sup>5)</sup></p> <p>następuje ograniczenie informacji, które daje konkurencja na temat sprawności i różnorodnych możliwości działania operatora zasiedziałego</p> <p>dążenie regulatora w kierunku znacznego ograniczania udziałów operatora zasiedziałego może skutkować zniechęceniem operatorów konkurencyjnych do zdobywania zbyt dużych udziałów rynku<sup>6)</sup></p> <p>nakaz ogłaszania przez operatora zasiedziałego planów ofertowych konkurentom<sup>7)</sup></p> <p>operator zasiedziały ograniczany jest polityką zmniejszania jego udziałów rynkowych w ten sposób, że tłumione są jego bodźce do zdobywania czy utrzymywania udziałów rynkowych<sup>8)</sup>; efekt długoterminowy regulacji</p>	strata społeczna wynikająca z podejmowania decyzji o zakupie na bazie relatywnych cen, które nie odzwierciedlają relatywnych kosztów produkcji (zakaz regulacyjny obniżania cen przez operatora zasiedziałego w warunkach jego faktycznego działania przy niższych kosztach marginalnych skutkować może tym, że odbiorcy kupują tańsze usługi od operatorów konkurencyjnych, których koszty marginalne są wyższe)

<sup>1)</sup> Gdy nowo wchodzący operatorzy mogą obsługiwać jakikolwiek segment rynku po zderegulowanych cenach.

<sup>2)</sup> Podstawowa usługa połączenia lokalnego w sieci stacjonarnej.

<sup>3)</sup> Utrzymujące się lub wzrastające udziały rynkowe nowych uczestników rynku mogą świadczyć o większej dbałości nowych operatorów o koszty i wyższy standard świadczonych usług niż u operatora zasiedziałego.

<sup>4)</sup> Operator zasiedziały przewiduje odchodzenie tych odbiorców usług do konkurencji.

<sup>5)</sup> Generuje to niedoskonałości związane z tym, że kupowane usługi nie są świadczone po najniższych możliwych kosztach.

<sup>6)</sup> Powód – wynagrodzenie za zacieklą walkę rynkową, jaką jest konkurencja na równych warunkach z operatorem zasiedziałym, nie jest zachęcające.

<sup>7)</sup> Umożliwianie monitorowania, przeglądania i wszczynania formalnych roszczeń przez konkurencję zniechęcające do innowacyjności.

<sup>8)</sup> Walka operatora zasiedziałego o udziały rynkowe poprzez obniżanie cen, wprowadzanie nowych usług naraża go na dalsze asymetryczne ograniczenia regulacyjne. Zaprzestanie starań o utrzymywanie i/lub zdobywanie udziałów rynkowych oznacza ich utratę na rzecz konkurencji i w ten sposób uwalnianie się od uciążliwości regulacyjnych. Nawet zmniejszona restrykcyjność regulacyjna może zawsze zostać przywrócona (czy zachęcanie do wchodzenia nowych przedsiębiorstw wzmoczone), gdy operator zasiedziały zdobędzie zbyt duże udziały rynkowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D.E.M. Sappington, D.L. Weisman, *Designing incentive regulation for the telecommunications industry*, AEI Studies in Telecommunications Deregulation, MIT Press & the AEI Press, Cambridge, Massachusetts, Washington DC 1996, s. 205–231.

Stosowanie regulacji asymetrycznej wyjaśniane jest najczęściej jako dążenie do osiągnięcia takich celów społecznych, jak powszechna usługa telefoniczna, wzmocnienie konkurencji czy ochrona operatorów konkurencyjnych. Najwięcej wątpliwości budzi trzecia przesłanka, w ramach której pobudzanie konkurencji w warunkach regulacji asymetrycznej często prowadzi do naruszania równowagi między prawem odbiorcy do uzyskania usługi a prawem producenta, aby obsłużyć klienta. W efekcie chroniony jest producent kosztem odbiorcy. Ponadto, regulator może podejmować różne działania zmierzające do tego, aby konkurencyjni operatorzy wykazywali dobre wyniki, w obawie, że niepowodzenie tych operatorów może zostać potraktowane jako niepowodzenie całego przedsięwzięcia związanego z wprowadzaniem konkurencji do sektora. Ta wrażliwość regulatorów na ryzyko bankructwa konkurencyjnego operatora jest doskonale rozumiana i wykorzystywana przez nowo wchodzących operatorów. Potwierdza to dobrze widoczne w Polsce faworyzowanie operatorów alternatywnych. Regulacja asymetryczna wprowadzona tymczasowo nie musi generować niepożądanych skutków, nawet mimo kosztów, jakie za sobą pociąga w krótkim czasie. W długim okresie regulowanie asymetryczne może przyczynić się do wypracowania mocnego potencjału wytwórczego, jeśli stanie się ono platformą dla zdrowej konkurencji między prężnymi operatorami telekomunikacyjnymi. Taka konkurencja odbija się w zasadniczo ponoszonych kosztach krótkookresowych. Brak jest jednak również empirycznych dowodów na to, że konkurencja wywołana asymetryczną regulacją skutkuje niższymi cenami dla odbiorców. Krótkookresowe straty na efektywności wywoływane regulowaniem asymetrycznym nie doprowadziły w długim okresie do poprawy efektywności alokacyjnej. Ponadto, brak widocznych dowodów na szkodliwość asymetrycznej regulacji nie może wskazywać na to, że ich nie ma. Należy bowiem brać pod uwagę fakt, że wiele społecznych strat generowanych przez regulację asymetryczną jest bardzo trudno mierzalnych, szczególnie bez wnikliwej wiedzy na temat istniejącej struktury kosztów w sektorze czy technologicznego potencjału rozwojowego. Regulacja asymetryczna, stymulująca rywalizację rynkową pociąga za sobą konieczność tolerowania kosztów wyższych niż minimalne. Stąd niekiedy sądzi się, że konkurencja w telekomunikacji została wywołana nie tyle z powodu zachodzących w tym sektorze zasadniczych zmian technologicznych, ile wynikała z politycznie i instytucjonalnie narzucanych operatorom zachowań, które umożliwiały osiągnięcie pewnych celów przy braku presji konkurencyjnej<sup>16</sup>.

Zobowiązania dotyczące respektowania prawodawstwa unijnego nakazują odpowiednie zrównoważenie działań dostarczających bodźców do inwestowania w szybki Internet szerokopasmowy oraz zabezpieczeń konkurencji. Przyjmując istnienie konkurencji jako założenie nieusuwalne, warto sięgnąć do amerykańskich doświadczeń regulacyjnych, które wskazują, że mniej restrykcyjna regulacja sprzyja koncentracji na rynkach świadczenia usług telekomunikacyjnych, ale jednocześnie jest silnym bodźcem w kierunku pobudzenia konkurencji między różnorodnymi platformami świadczenia usług (konkurencji infrastrukturalnej)<sup>17</sup>.

Dlatego kierunek deregulacji rynków dostępu do szerokopasmowego Internetu, połączony z zabezpieczeniami konkurencji, wart jest głębszej dyskusji zmierzającej do określania rachunku korzyści i strat związanych z podejmowanymi działaniami.

<sup>16</sup> D.E.M. Sappington, D.L. Weisman, *Designing incentive regulation...*, s. 205–231.

<sup>17</sup> D. Adamski, *Regulatory support for the development of broadband access networks NGA*, [w:] S. Piątek (ed.), *Telecommunications Regulation in Poland*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2013.



## IV. Konkurencja infrastrukturalna w Polsce

Na rynku stacjonarnym usług szerokopasmowych obejmującym technologię xDSL, TVK modem kablowy, LAN-Ethernet, WiFi/WLAN, łącza dzierżawione, dostęp bezprzewodowy FWA, WiMax, CDMA oraz łącza satelitarne, w Polsce w 2013 roku dominowała Telekomunikacja Polska z ponad 30% udziałem w rynku. Ponadto na rynku występowały UPC z 14%, Netia z niewiele ponad 6%, Vectra z 6,5% i Multimedia Polska z 5,9%<sup>18</sup>.

Najwięcej przychodów na rynku usług internetowych w 2013 roku wygenerowały usługi świadczone z wykorzystaniem technologii xDSL (30%), następnie za pomocą modemu 2G/3G (prawie 27%), TVK modemu kablowego (22,4%) oraz poniżej 10% za pomocą LAN-Ethernet, WLAN i innych technologii. Ponad 75% odbiorców usług szerokopasmowych w technologii xDSL w 2013 roku to klienci TP, w dalszej kolejności Netii (14,2%). Pozostałe podmioty nie osiągnęły nawet 6% udziału w tym segmencie rynku. Usługi dostępu do Internetu szerokopasmowego świadczone na bazie technologii 2G/3G w największym stopniu zdominowane są przez czterech graczy, osiągających ponad 20% udziału w tym segmencie rynku (Polkomtel, PTK Centertel, P4 i T-Mobile). Pozostali przedsiębiorcy nie osiągają 10% udziału. W świadczeniu usług internetowych za pomocą modemu kablowego TVK dominowały w 2013 roku: UPC (około 40% użytkowników), Vectra (niespełna 19%) oraz Multimedia Polska (niecałe 16%)<sup>19</sup>.

Wobec naglącej potrzeby pobudzenia konkurencji infrastrukturalnej, w tym realizacji celów Agendy Cyfrowej do 2020 roku, podjęte dotychczas kroki w kierunku pobudzenia rozbudowy alternatywnych platform dostępu szerokopasmowego w dużym stopniu skierowane zostały do samorządów terytorialnych. Samorzady, wyposażone w niektóre tylko zasoby niezbędne do tego typu zadania, miały zapewnić szkieletową sieć szerokopasmową (tzw. autostradę do miasteczek i wsi). W efekcie współpraca między samorządami a operatorami telekomunikacyjnymi, którym samorzady zleciły budowę i obsługę sieci, okazała się nieefektywna. Spowodowała przekonanie, że w kolejnych tak dużych przedsięwzięciach inwestycyjnych w telekomunikacyjną infrastrukturę szerokopasmową powinni uczestniczyć tylko operatorzy<sup>20</sup>. Tabela 2 obrazuje najbardziej widoczne problemy i najistotniejsze oczekiwania związane z rozwojem usług szerokopasmowych w Polsce.

<sup>18</sup> Udział operatora pod względem liczby użytkowników Internetu stacjonarnego.

<sup>19</sup> Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2013 roku, Raport UKE, Warszawa 2014.

<sup>20</sup> M. Jaślan, *Bariera w samorządowe sieci internetowe, Regulacje i prawo*. Pobrano z: [www.rp.pl](http://www.rp.pl) (25.03.2014).

**Tabela 2.** Problemy i oczekiwania rynku usług dostępu szerokopasmowego w Polsce

Problemy:	słabości w zawiązywaniu partnerstwa publiczno-prywatnego	brak świadomości biznesowej samorządów jako strony inwestującej	potrzeba konsolidacji bardzo rozdrobnionego (na tle Europy) rynku w Polsce	brak wypracowanego podejścia do wzmacniania konkurencji między platformami świadczenia usług szerokopasmowych	silnie determinowana wymogami unijnymi realizacja celów strategii szerokopasmowej, przesycona wymiarem administracyjno-biurokratycznym ze szkodą dla konstruktywnego zaangażowania narodowych potencjałów prawno-ekonomiczno-technologicznych
Oczekiwania:	oparcie usług na infrastrukturze kabli światłowodowych (wykorzystanie dofinansowania ze środków unijnych)	wzrost zasięgu i liczby odbiorców Internetu szerokopasmowego	przygotowanie operatorów kablowych do nadchodzących inwestycji na rynku poprzez modernizację sieci do technologii 3.0	ujawnione możliwości poza regulacyjnych rodzajów polityki, tj. bezpośrednia interwencja, wykorzystanie środków unijnych, zaangażowanie samorządów terytorialnych	próby wzmacniania współpracy między podmiotowej na rynku, np. specjalna spółka celowa (SPV), Narodowy Operator Infrastrukturalny (NOI), Otwarte Fundusze Emerytalne jako podmioty współfinansujące budowę sieci szerokopasmowych

Źródło: M. Jaślan, *Bariera w samorządowe sieci internetowe, Regulacje i prawo*. Pobrano z: [www.rp.pl](http://www.rp.pl) (25.03.2014); *Rynek dostawców internetowych w Polsce – nadchodzi szerokopasmowa rewolucja*. Pobrano z: [www.rp.pl](http://www.rp.pl) (25.03.2014); S. Piątek, *Sieci szerokopasmowe w polityce telekomunikacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2011, s. 77.

Samorządy nie wykazały się sprawnością w pozyskiwaniu i stosowaniu wiedzy na temat pełnienia funkcji efektywnego operatora telekomunikacyjnego oraz zapewnienia prawidłowego funkcjonowania budowanych sieci pod względem technicznym i handlowym. Można wręcz stwierdzić porażkę samorządów w budowaniu sprawnych partnerstw publiczno-prywatnych. Operatorzy wygrywający przetargi organizowane przez samorządy to często małe jednostki, budujące sieci dostępowe zlokalizowane w miejscach, gdzie skala działalności nie pozwalała na osiągnięcie rentowności. Dlatego przyszłości rynku usług internetowych upatruje się w konsolidacji zarówno usługowej – obejmującej dostęp do Internetu, usługi telefoniczne i telewizyjne, jak i podmiotowej, gdyż duże podmioty mają większe możliwości osiągania korzyści skali wynikającej z siły rynkowej przy zakupie sprzętu oraz w negocjacjach dotyczących dystrybucji treści telewizyjnych. Prawdopodobne jest narastanie zjawiska przejść drobnych dostawców usług<sup>21</sup>. Potrzeba wypracowania wyższego poziomu współpracy między inwestującymi uczestnikami rynku a regulatorem wydaje się kluczowym obszarem zwiększenia skuteczności działań w kierunku kreowania i wzmacniania konkurencji infrastrukturalnej. Szczególnie w obliczu dokonującej się deregulacji

<sup>21</sup> Rynek dostawców internetowych w Polsce – nadchodzi szerokopasmowa rewolucja. Pobrano z: [www.rp.pl](http://www.rp.pl); <http://akcjonariatobywatelski.pl/pl/centrum-edukacyjne/gospodarka/982,Rynek-dostawcow-Internetu-w-Polsce-nadchodzi-szerokopasmowa-rewolucja.html> (25.03.2014).

działalności Orange Polska oraz rozdrobnienia dostawców usług szerokopasmowych, z jednej strony, jak również konieczności zabezpieczenia konkurencji i jej pozytywnych efektów, z drugiej.

Tabela 3 ukazuje wskaźniki koncentracji dla segmentu usług dostępu do Internetu w Polsce w latach 2009–2013, które potwierdzają sukcesywny spadek koncentracji rynkowej.

**Tabela 3.** Wskaźniki koncentracji HHI dla rynku usług dostępu do Internetu w latach 2009–2013

Lata	2009	2010	2011	2012	2013
Poziom HHI	1054,5	953,36	953,2	870,16	885,71

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w raportach o stanie rynków telekomunikacyjnych za lata 2009 (s. 11), 2010 (s. 9), 2011 (s. 10), 2012 (s. 6), 2013 (s. 7).

Rynek usług dostępu do Internetu jest w Polsce rozdrobniony w porównaniu z innymi krajami UE. Wielkość wskaźników HHI obliczonych dla poszczególnych lat wskazuje na brak koncentracji w analizowanym segmencie rynku usług telekomunikacyjnych. Mali i średni operatorzy (ISP) stanowią poważną siłę na rynku usług internetowych w Polsce<sup>22</sup>.

Obok operatorów kablowych i dużych operatorów Internetu stacjonarnego (Orange, Netia), mali i średni ISP stanowią trzecią największą grupę inwestującą w szerokopasmową infrastrukturę telekomunikacyjną (dotychczas w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 8.4). Oczekuje się od nich co najmniej równie wzmoczonych działań na rzecz optymalnej alokacji 20% środków z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, jak w poprzednim okresie finansowania ze środków unijnych. Ich aktywność jest gospodarczo tym bardziej pożądana, że prowadzą ją na obszarach ekonomicznie słabo opłacalnych, rozbudowując teren technologicznie (dotychczas z wykorzystaniem sieci radiowych, ale także przygotowując sieci nowej generacji) oraz pobudzając gospodarkę lokalną<sup>23</sup>.

## V. Zakończenie

Możliwości wykorzystania potencjału tkwiącego w działalności operatorów internetowych w dużej mierze uzależnione są od regulacyjnego podejścia do koncentracji. Wyrażne dążenie Urzędu Komunikacji Elektronicznej w kierunku odciążenia rynku hurtowego dostępu do Internetu od regulacji wyprzedzającej umocni działania operatorów sprzyjające rozbudowie infrastrukturalnej sektora.

W ten sposób wygenerowane zostaną silne bodźce podmiotów rynkowych do działań o coraz wyższym stopniu efektywności. Wraz z nimi jednak, uruchomiona zostanie pokusa nadużycia ze strony koncentrujących się przedsiębiorstw, przejawiająca się stratami dobrobytu odbiorców usług telekomunikacyjnych przez wzrost cen. Skala ujawnienia się pokusy nadużycia ze strony operatorów może zostać obniżona poprzez zastosowanie narzędzi regulacyjnych właściwych dla danych warunków rynkowych.

<sup>22</sup> Orange i Netia uznając jakość infrastruktury ISP, zaczęły kupować zasoby tych podmiotów; zob. M. Jaślan, *Przyszłość KIKE i iNetGroup: mali ISP powoli dołączają do izb*. Pobrano z: rpkom.pl (7.04.2014).

<sup>23</sup> A. Streżyńska, *Nowa jakość w analizie resortu cyfryzacji*. Pobrano z: rpkom.pl (03.10.2014).