

# Magdalena Olender-Skorek

---

## Separacja funkcjonalna a bariery rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 35, cz. 2, 191-200

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*MAGDALENA OLENDER-SKOREK*

Uniwersytet Warszawski,  
Instytut Łączności

### SEPARACJA FUNKCJONALNA A BARIERY ROZWOJU KONKURENCJI NA RYNKU TELEKOMUNIKACYJNYM

Nie ulega wątpliwości, że rynek telekomunikacyjny podlega nieustannym zmianom. Zmieniają się techniki świadczenia usług, rozszerza się wachlarz oraz jakość ofert skierowanych do klientów. Wymusza to pewne zmiany w prowadzonej polityce regulacyjnej, czego realizacją jest chociażby ostatni przegląd Ram Regulacyjnych<sup>1</sup>, które Komisja Europejska wprowadziła jeszcze w 2002 r. Chociaż u podstaw demonopolizacji i liberalizacji sektora telekomunikacyjnego leży założenie o docelowej deregulacji tego sektora<sup>2</sup>, to dotychczasowe interwencje regulatorów okazały się niewystarczająco skuteczne, aby doprowadzić do osiągnięcia zakładanego celu.

Na wszystkich niemal rynkach komunikacji elektronicznej w Europie, w dalszym ciągu istnieje szereg barier skutecznie hamujących rozwój i utrudniających wejście oraz sprawne funkcjonowanie alternatywnych przedsiębiorców. Chociaż wydawałoby się, że jest to problem rzadko spotykany w gospo-

---

<sup>1</sup> Pod pojęciem Ram Regulacyjnych rozumieć należy pakiet pięciu Dyrektyw, które w 2002 r. zostały zatwierdzone przez Komisję Europejską.

<sup>2</sup> S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003.

darce kapitalistycznej i ukształtowany jedynie na gruncie teorii ekonomicznych, to praktyka wskazuje, że jest zupełnie inaczej.

Czy w takim razie są bariery wejścia na rynek? W ujęciu ekonomicznym, jedną z pierwszych najbardziej znanych koncepcji barier wejścia na rynek jest koncepcja Bain'a z 1956 r. W definicji Bain'a *barierą wejścia na rynek jest przewaga sprzedawców zasiedziałych nad potencjalnymi firmami nowowchodzącymi, co ma odzwierciedlenie w stopniu, do którego sprzedawcy zasiedziali mogą podnieść swoje ceny ponad poziom cen konkurencyjnych, nie zachęcając tym samym innych firm do wejścia na dany rynek*. Zgodnie z tą definicją bariery wejścia są więc przede wszystkim tym, co (przy braku zagrożenia wejścia na rynek innych podmiotów) pozwala firmie zasiedziałej osiągać zyski nadzwyczajne. Spośród nich popularnych w ekonomii ujęć, na uwagę zasługują teorie: M. Porter'a (1980), W. Baumol'a (1982) oraz D. Fudenbergera i J. Tirole'a (1983). Pierwszy z wyżej wspomnianych twórców, systematyzuje czynniki przyczyniające się do lepszej sytuacji firmy zasiedziałej od wchodzącej. Przedstawia możliwości wykorzystania tej przewagi przez incumbent<sup>3</sup>, podkreślając jednocześnie negatywny wpływ takiego zachowania na całą gospodarkę. W. Baumol ujmuje problem odwrotnie – pokazuje on uprzywilejowaną pozycję przedsiębiorcy nowo wchodzącego w stosunku do podmiotu już działającego na rynku. Dowodzi, że koszt przeciętny nowej firmy jest niższy niż koszt przeciętny rozbudowy zdolności produkcyjnych firmy istniejącej. Wg Baumola, wynika to z korzyści skali. Z kolei D. Fudenberg i J. Tirole, analizują bariery wejścia na rynek przez pryzmat strategicznych działań przedsiębiorstwa zasiedziałego. Firma taka, zdaniem autorów, w podejmowaniu działań inwestycyjnych, rozważa ich konsekwencje w stosunku do zachowań potencjalnych konkurentów. Posługując się teorią gier, twórcy modelu otrzymali cztery przypadki rozwiązań, będące jednocześnie czterema rodzajami barier wejścia na rynek.<sup>4</sup> Wielość podejść do koncepcji barier wejścia na rynek wymusiła usystematyzowanie

---

<sup>3</sup> „Incumbent” – z ang. *incumbent*, oznacza byłego monopolistę, który pomimo liberalizacji nadal utrzymuje znaczącą pozycję na rynku; w niniejszej pracy pojęcie stosowane zamiennie z „operatorem zasiedziałym” i „operatorem o znaczącej pozycji rynkowej” (zgodnie z terminologią literatury dotyczącej rynku telekomunikacyjnego).

<sup>4</sup> A. Noga, *Dominacja a efektywna konkurencja*, Fundacja Naukowa Taylora, Warszawa, 1993, oraz w: K. Kruszyński, M. Olender-Skorek, *Barriere wejścia na rynek telekomunikacyjny w Polsce* (Zeszyty Naukowe. Ekonomiczne problemy Łączności. Przeobrażenia na rynku łączności i kierunki jego rozwoju) Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007, nr 10.

dotychczasowych prac. Dwoma najbardziej popularnymi podejściami w tym zakresie jest podział barier na trwałe i nietrwałe lub na naturalne i sztuczne.

W analizie konkurencyjności na rynku zdecydowanie częściej stosuje się ten pierwszy podział. Punktem wyjścia staje się wówczas identyfikacja trwałych barier (czyli takich, z którymi sam rynek sobie nie radzi). W przypadku rynku telekomunikacyjnego, na istnienie barier wejścia na rynek duży wpływ mają zaszczości historyczne sięgające czasów powstawania tego rynku<sup>5</sup>. Przez wiele lat na telekomunikację patrzono wyłącznie jako na monopol naturalny, czyli taki, w którym cały popyt najefektywniej zaspokajany jest przez jedno przedsiębiorstwo i podaż danego produktu świadomie ograniczana jest do tego jedyne przedsiębiorstwa. Rządy państw, zamiast zatem walczyć z monopolistą, wspierały jego rozwój, prawnie zakazując pojawienia się konkurentów na rynku. Takie działania zachęcały operatorów narodowych do przejmowania coraz to nowych segmentów rynku telekomunikacyjnego, czego konsekwencją była szeroko posunięta integracja pionowa. W rękach pojedynczych wielkich przedsiębiorstw znalazła się cała infrastruktura telekomunikacyjna.

Integracja pionowa operatorów zasiedziały zachowała się do dziś i często prowadzi do zachowań antykonkurencyjnych, polegających przede wszystkim na utrudnianiu bądź opóźnianiu dostępu operatorów alternatywnych do infrastruktury. Zazwyczaj opłaty pobierane od przedsiębiorców alternatywnych przez operatora zasiedziałego są wyższe od opłat pobieranych od jednostki detalicznej należącej do operatora zasiedziałego. Różnice w traktowaniu przedsiębiorców alternatywnych i jednostki detalicznej operatora o znaczącej pozycji rynkowej przejawiają się także w jakości oferowanych usług, czy w czasie realizacji usługi hurtowej oraz w jej obsłudze (np. w czasie naprawiania usterek). Działania takie ułatwiają byłemu monopolistcie zatrzymanie klientów i hamują tempo pojawiania się na rynku nowych podmiotów.

Dużą barierą jest także asymetria informacji – operator zasiedziały zdążył już zbadać popyt rynkowy i ma szeroką wiedzę na temat bazy klientów, których obsługuje. Informacji takich nie posiada natomiast operator nowowchodzący na rynek. Ponadto, wyłącznie właściciel infrastruktury zna możliwości techniczne swojej sieci, parametry techniczne usług i możliwości ich świadczenia, może

---

<sup>5</sup> K. Kruszyński, M. Olender-Skorek, *Barьеры wejścia na rynek telekomunikacyjny w Polsce* (Zeszyty Naukowe. Ekonomiczne problemy Łączności. Przeobrażenia na rynku łączności i kierunki jego rozwoju) Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007, nr 10.

więc wprowadzać w błąd alternatywnych dostawców usług odrzucając ich wnioski o przyłączenie danego klienta do sieci.

Badania ankietowe przeprowadzone wśród operatorów alternatywnych w krajach, które dotychczas rozważały wprowadzenie separacji operatora zasiedziałego, wskazały, że bariery te są faktycznym problemem prowadzenia działalności telekomunikacyjnej (Tabela 1.). Co więcej, dyskryminującego zachowania operatora zasiedziałego, nie udało się wyeliminować za pomocą dotychczas stosowanych narzędzi regulacyjnych *ex ante*, takich jak dostęp do sieci za pomocą usług hurtowych (WLR, BSA, LLU). W przypadkach zachowań obstrukcyjnych powszechnie stosuje się bowiem przepisy prawa konkurencji, które mają charakter *ex post*. Najpierw musi zatem dojść do nadużycia znaczącej pozycji rynkowej przez operatora zasiedziałego, następnie zaistnienie takiego nadużycia trzeba udowodnić i dopiero wówczas można zastosować wobec danego podmiotu środki regulacyjne (przeważnie kary). W odróżnieniu od regulacji *ex post*, separacja jest narzędziem wyprzedzającym, której cele są analogiczne do celów przepisów ochrony konkurencji, przy czym zastosowanie separacji ma być z założenia mniej kłopotliwe i nie wymaga każdorazowego badania poszczególnych podejrzeń o zachowaniach dyskryminujących.

Istnienie takich trwałych barier, których nie udało się wyeliminować stosując dotychczasową regulację, stało się podstawą do opracowania koncepcji nowego narzędzia regulacyjnego, jakim ma być separacja. Komisja Europejska zdecydowała się dać regulatorom krajowym możliwość podziału operatora o znaczącej pozycji rynkowej (operatora zasiedziałego), do czego furtką stać ma się nowy zapis w Dyrektywie o dostępie<sup>6</sup>.

Obecnie, w ubogiej jeszcze literaturze przedmiotu, wyróżnia się trzy rodzaje separacji (rysunek 1.): separację funkcjonalną (z ang. *functional separation*), strukturalną (z ang. *structural separation*) oraz własnościową (z ang. *ownership separation*)<sup>7</sup>, jednak ze względu na fakt, że Prezes UKE rozważa wprowadzenie w Polsce tylko separacji funkcjonalnej, w niniejszym referacie skupiono się wyłącznie na tym rodzaju separacji.

---

<sup>6</sup> Hogan Hartson LLP, *Analysys, Preparing the next steps of electronic communications regulatory framework, Final report for the European Commission, 2006.*

<sup>7</sup> *Ibidem*, oraz w: UKE, *Informacja Prezesa UKE w sprawie możliwości zastosowania funkcjonalnej separacji jako środka regulacyjnego w telekomunikacji*, Warszawa, wrzesień 2007, i w: *Functional separation: pros and cons*, La Lettre de l'Autorite, marzec/kwiecień 2007, i w: *European Regulatory Group, ERG Opinion on functional separation, ERG(07)44.*

Tabela 1

Główne problemy w rozwoju konkurencji wskazane przez operatorów alternatywnych wg badań ankietowych

<b>Problemy zidentyfikowane w analizowanych krajach</b>	<b>UK</b>	<b>NZ</b>	<b>IT</b>	<b>SE</b>	<b>PL<sup>8</sup></b>
Zastosowane regulacje <i>ex ante</i> nie wyeliminowały wszystkich problemów i nie doprowadziły do rozwoju efektywnej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym	X	X	X	X	X
Brak alternatywy dla infrastruktury dostępowej operatora dominującego	X	X	X	X	X
Brak przejrzystości odnośnie powiązań handlowych w grupie kapitałowej operatora zasiedziałego	X	X	X		X
Preferencyjne traktowanie jednostki detalicznej operatora zasiedziałego (w porównaniu z operatorami alternatywnymi) – krótszy czas realizacji usług i terminów napraw, lepsza jakość usług	X	X		X	X
Ustalanie wyższych opłat dla operatorów alternatywnych za korzystanie z zasobów sieci niż wynikające z wewnętrznych rozliczeń pomiędzy jednostkami detalicznymi i hurtowymi			X		X <sup>9</sup>
Niska jakość usług hurtowych	X	X			
Zmuszanie odbiorców usług hurtowych do podpisywania niekorzystnych umów		X		X	
Utrudnienia i opóźnienia w świadczeniu usług hurtowych	X		X	X	X
Wprowadzanie produktów detalicznych bez odpowiedników hurtowych	X	X	X		
Wykorzystywanie informacji klienckich będących w posiadaniu departamentów sprzedaży do odzyskania byłych klientów (działania typu „win-back”)			X		X
Utrudnianie abonentom zmiany dostawcy usług			X		X
Problemy związane z kolokacją (odmowy dostępu, długie czasy oczekiwania, tworzenie planów rozwoju bez uwzględniania wniosków operatorów alternatywnych)	X		X	X	X
Nieudostępnianie alternatywnym operatorom informacji dotyczących np. parametrów technicznych usług, ich dostępności		X		X	X
Bezpośredni wpływ jednostki detalicznej na harmonogramy rozwoju oraz parametry techniczne usług hurtowych	X	X			

UK – Wielka Brytania, NZ – Nowa Zelandia, IT – Włochy, SE – Szwecja, PL – Polska

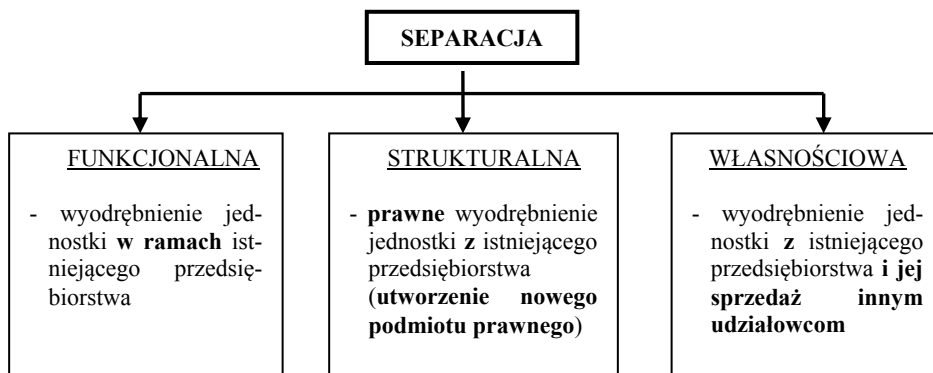
Źródło: KPMG Advisory, Kancelaria Grynhoff, Woźny, Maliński, Instytut Łączności – P.I.B., *Analiza funkcjonalnej separacji Telekomunikacji Polskiej S.A.*, UKE, listopad 2008

<sup>8</sup> Dane dla Polski: opracowanie własne na podstawie doniesień prasowych.

<sup>9</sup> Podejrzenia o zaistnieniu takiej sytuacji stały się podstawą do rozpoczęcia dochodzenia w tej sprawie przez przedstawicieli KE (cena detaliczna oferty Orange Freedom świadczonej poprzez BSA jest niższa od opłaty hurtowej za BSA).

Na czym zatem polega separacja funkcjonalna? Prezes UKE, w dokumencie przygotowanym jesienią 2007 r. stwierdza, że separacja funkcjonalna jest narzędziem regulacyjnym polegającym na *utworzeniu odrębnej jednostki w ramach struktury organizacyjnej przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, która będzie odpowiedzialna za obsługę klientów hurtowych*<sup>10</sup>. Separacja funkcjonalna jest więc niczym innym, jak podziałem operatora o znaczącej pozycji rynkowej.

Komisja Europejska długo zastanawiała się nad umożliwieniem separacji jako narzędzia, które wykorzystywać mogą poszczególni regulatorzy krajowi. Z jednej strony, nadmierne regulowanie często prowadzi do zniekształcenia rynku i jest sprzeczne ze wspomnianym wcześniej podejściem pro deregulacyjnym. Z drugiej zaś strony, sukces rynku brytyjskiego sugerować może, że separacja funkcjonalna mogłaby potencjalnie stać się środkiem zaradczym wspierającym rozwój efektywnej konkurencji.



Rys. 1. Rodzaje separacji i podstawowe różnice między nimi

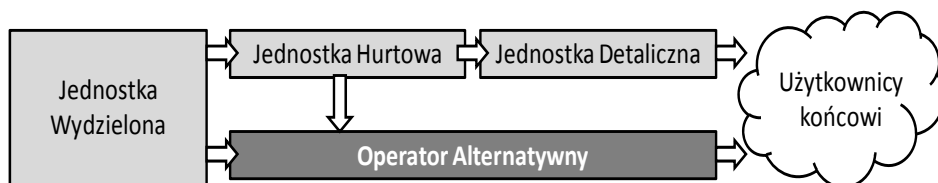
Źródło: Opracowanie własne.

Ostatecznie, Komisja Europejska przygotowała propozycję dwóch nowych artykułów<sup>11</sup> Dyrektywy o dostępie, które dają możliwość zastosowania separacji w formie obowiązku regulacyjnego nakładanego na operatora o znaczącej

<sup>10</sup> UKE, *Informacja Prezesa UKE w sprawie możliwości zastosowania funkcjonalnej separacji jako środka regulacyjnego w telekomunikacji*, Warszawa, wrzesień 2007.

<sup>11</sup> Artykuł 13a („Rozdział funkcjonalny”) i Artykuł 13b („Dobrowolny podział zintegrowanego wertykalnie przedsiębiorstwa”).

pozycji rynkowej lub w formie dobrowolnej inicjatywy operatora. Wprowadzenie niektórych elementów separacji (np. równego dostępu do systemów informatycznych) jest także możliwe w świetle już istniejących przepisów unijnych, które bardzo ogólnie mówią o nałożeniu *innych obowiązków regulacyjnych* w przypadku *zaistnienia wyjątkowych okoliczności* i po uzyskaniu zgody przez Komisję Europejską.



Rys. 2. Schemat podziału operatora zasiedziałego na podstawie doświadczeń Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii

Źródło: KPMG Advisory, Kancelaria Grynhoff, Woźny, Maliński, Instytut Łączności – P.I.B, *Analiza funkcjonalnej separacji Telekomunikacji Polskiej S.A.*, UKE, listopad 2008.

Chociaż możliwości podziału operatora zasiedziałego jest wiele, nie wszystkie z nich spełniają pokładane w separacji oczekiwania. Analizując modele podziału zaimplementowane w krajach, które zdecydowały się na separację<sup>12</sup>, sprowadzić je można do jednego ogólnego modelu. Zaprezentowano go na rysunku 2. Podział ten opiera się na wydzieleniu jednostki, która miałaby w posiadaniu infrastrukturę telekomunikacyjną, jednostki świadczącej usługi hurtowe oraz jednostki świadczącej usługi detaliczne. Dotychczasowe analizy<sup>13</sup>, zgodnie wskazują, że żeby separacja zapewniała zachowanie równego, niedyskryminującego dostępu do sieci telekomunikacyjnej wszystkim operatorom działającym na rynku, musi być ona podziałem wielopłaszczyznowym. Płaszczyznami tymi są:

<sup>12</sup> Dotychczas separację wprowadzono w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii, natomiast w niektórych krajach implementacja separacji została wstrzymana (przykładami takich krajów są: Włochy, Szwecja, Irlandia).

<sup>13</sup> Functional separation: pros and cons, La Lettre de l’Autorite, marzec/kwiecień 2007, oraz w: UKE, “Podział” funkcjonalny lub strukturalny operatora o znaczącej pozycji rynkowej, Warszawa 2007, oraz w: M. Cave, Six Degrees of separation, Communications&Strategies, no 64, 2006, oraz w: S. Schoor, What do we mean by 6 degrees of sharing?, ITU 2008, oraz w: Larouche, Functional separation – a backgrounder, 15 February 2007, oraz w: European Regulatory Group, ERG Opinion on functional separation, ERG(07)44.



1. przejrzyste rozdzielanie funkcji poszczególnych jednostek,
2. rozdzielanie pracowników pomiędzy poszczególne jednostki,
3. zapobieżenie swobodnemu obiegowi informacji pomiędzy jednostkami,
4. prowadzenie odrębnych finansów w każdej z jednostek,
5. osobne strategie dla poszczególnych jednostek,
6. zapewnienie monitoringu zachodzących zmian i zachowań jednostek.

Separacja funkcjonalna jest najnowszym narzędziem regulacyjnym, które poprzez usunięcie barier, ma przyspieszyć rozwój efektywnej konkurencji na rynku. Kluczową barierą, jaką separacja pozwoli usunąć jest trwała bariera behawioralna, polegająca na dyskryminacji poszczególnych podmiotów alternatywnych przez operatora zasiedziałego. Dotychczas przeprowadzone analizy rynkowe wskazują, że w chwili obecnej to właśnie ta bariera najskuteczniej hamuje podejmowanie działalności telekomunikacyjnej przez nowe przedsiębiorstwa. Idąc dalej tym tokiem myślowym, można zatem powiedzieć, że separacja pozytywnie wpłynie na rozwój konkurencji na rynku telekomunikacyjnym.

Niestety, takie uproszczenie pomija pewne zasadnicze kwestie – np. nie uwzględnia różnic pomiędzy rozważaniami czysto teoretycznymi, a rzeczywistością. Praktycznie wszystkie implementowane dotychczas regulacje znosiły bariery funkcjonowania rynku, co, jak pokazuje perspektywa czasowa, nie do końca się powiodło. Nie można zapominać także, że wprowadzenie separacji wiąże się z ogromnym ryzykiem niepowodzenia i oporem ze strony operatora zasiedziałego, co znacznie wydłuży proces implementacji tego narzędzia. Utrudnieniem jest również wieloaspektowość i wielopłaszczyznowość separacji. Pociągnie to za sobą określone koszty, wymagać będzie dublowania pewnych stanowisk obsługowych w firmie i utrudni przepływ informacji, czego skutkiem może być opóźnienie w budowie sieci nowych generacji (NGN), a w krótkim okresie także pogorszenie jakości świadczonych usług.

Samo wprowadzenie separacji niewiele zmieni, jeśli zabraknie właściwej kontroli po podziale operatora zasiedziałego. Dobrym monitoringiem jest systematyczne mierzenie wskaźników efektywności (KPI – Key Performance Indicators) operatora zasiedziałego w stosunku do podmiotów pozostających z nim w jednej grupie kapitałowej i w stosunku do podmiotów całkowicie zewnętrz-

nych (stanowiących jego konkurencję). W Polsce padła propozycja<sup>14</sup>, że być może nawet sam system takiej kontroli pozwoliłby wyeliminować dyskryminujące praktyki byłego monopolisty. Inną alternatywą jest kwietniowa propozycja TP S.A. wprowadzenia tzw. Karty Równoważności, która miałaby przynieść analogiczne efekty do separacji funkcjonalnej, tylko szybciej i przy zdecydowanie niższym koszcie<sup>15</sup>. Odpowiedź na pytanie, czy polski regulator zdecyduje się na któreś z alternatywnych rozwiązań, czy może szybko zmieni polskie prawo i wprowadzi separację, zapewne znana będzie już wkrótce.

## Literatura

1. Cave M., *Six Degrees of separation*, Communications&Strategies, no 64, 2006.
2. European Regulatory Group, *ERG Opinion on functional separation*, ERG(07)44.
3. *Functional separation: pros and cons*, La Lettre de l'Autorite, marzec/kwiecień 2007.
4. Hartson Hogan LLP, *Analysys, Preparing the next steps of electronic communications regulatory framework, Final report for the European Commission*, 2006.
5. KPMG Advisory, Kancelaria Grynhoff, Woźny, Maliński, Instytut Łączności – P.I.B., *Analiza funkcjonalnej separacji Telekomunikacji Polskiej S.A.*, UKE, listopad 2008.
6. Kruszyński K., Olender-Skorek M., *Bariery wejścia na rynek telekomunikacyjny w Polsce (Zeszyty Naukowe. Ekonomiczne problemy Łączności. Przeobrażenia na rynku łączności i kierunki jego rozwoju)* Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007, nr 10.
7. Larouche P., *Functional separation – a background*, 15 February 2007.
8. Noga A., *Dominacja a efektywna konkurencja*, Fundacja Naukowa Taylora, Warszawa, 1993.
9. Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003.
10. Schoor S., *What do we mean by 6 degrees of sharing?*, ITU 2008.
11. TP S.A., *Karta równoważności*, Warszawa, marzec 2009.

---

<sup>14</sup> Pomysł taki zgłosiła TP S.A. po konsultacjach z KPMG Advisory w listopadzie 2008 r. Prezesowi UKE.

<sup>15</sup> TP S.A., *Karta równoważności*, Warszawa, marzec 2009.

12. UKE, *Informacja Prezesa UKE w sprawie możliwości zastosowania funkcjonalnej separacji jako środka regulacyjnego w telekomunikacji*, Warszawa, wrzesień 2007.
13. UKE, *“Podział” funkcjonalny lub strukturalny operatora o znaczącej pozycji rynkowej*, Warszawa 2007.

## **FUNCTIONAL SEPARATION AND BARRIERS TO COMPETITION DEVELOPMENT OF TELECOM MARKET**

### **Summary**

The paper presents some main problems of implementing functional separation in telecom market. It shows the aim of introducing separation and its implementation level all over the world. Then the barriers to competition are identified and the paper points out all barriers that can easily disappear after functional separation.

*Translated by Magdalena Olender-Skorek*