

dr Iwona Cieślak

Akademia Leona Koźmińskiego

dr Ewa M. Kwiatkowska

Akademia Leona Koźmińskiego

Narzędzia rachunkowości w praktyce działania regulatora sektorowego w telekomunikacji

Accounting tools into practices of sector regulator in telecommunications markets

Streszczenie: Telekomunikacja ma bezpośredni wpływ na rozwój i konkurencyjność gospodarki oraz jakość życia obywateli. Jest podstawowym sektorem infrastrukturalnym. Na wielu rynkach telekomunikacyjnych działalność w sposób efektywny ekonomicznie prowadzić może jeden przedsiębiorca. Przedmiotem badań są interwencje regulatora sektorowego – Prezesa UKE. Główna metoda badań polega na analizie rozstrzygnięć regulacyjnych. Wykorzystanie wyprzedzającej regulacji sektorowej wymaga rozpoznania poziomu konkurencyjności rynków. Przeprowadzenie oceny wymaga dokonania analizy ekonomicznej. Ocena ta pokazuje, jakie relacje zachodzą między przedsiębiorcami. Sposób przeprowadzania analiz wynika z opisanego w przepisach prawa mandatu regulacyjnego. Jest on efektem stosowanej praktyki regulacyjnej. Do tej oceny wykorzystywane są kryteria ilościowe i jakościowe. Wybrane z nich wspomagane są instrumentami rachunkowości i finansów. Celem opracowania jest ukazanie praktycznego wykorzystania rachunkowości, w ocenie konkurencyjności rynków telekomunikacyjnych przez organ administracji publicznej.

Słowa kluczowe: telekomunikacja, rachunkowość, wskaźniki finansowe, regulator

Abstract: Telecommunications has a direct impact on the development and competitiveness of the economy and quality of each citizen's life. It is a basic infrastructure sector. Many telecommunications markets can be lead by even one entrepreneur in an economically efficient way. The subject of this research are sectoral regulator interventions – of the President of the Office of Electronic Communications. The main method of this research is to analyze the regulatory decisions. The use of ex - ante sector regulation requires recognition of the competitiveness level of the markets. The assessment requires an economic analysis. This evaluation shows the relations between telecommunications companies. The method of analysis results from the description in the legislation regulatory mandate. It is the result of applied regulatory practice. For this assessment both quantitative and qualitative criteria are used. Some of them are supported by accounting and finance instruments. The aim of this paper is to demonstrate the practical use of the accounting in the assessment of the competitiveness of the telecommunications markets by the sectoral regulator.

Keywords: telecommunications, accounting, financial indicators, regulator

Wprowadzenie

Telekomunikacja jest podstawowym sektorem infrastruktury technicznej. Ma ona bezpośredni wpływ na rozwój i konkurencyjność gospodarki, a także jakość życia obywateli. Jako jeden z sektorów sieciowych, który ewoluuje od form gospodarki państwowej i stanu monopolu naturalnego w kierunku gospodarki prywatnej opartej na mechanizmach rynkowych jest szczególnie uzależniona od efektywnej regulacji¹. Źródłem regulacji należy poszukiwać nie tylko w historii tego sektora (przedsiębiorcy telekomunikacyjni często byli wspieranymi przez państwo monopolistami), ale również w ekonomicznej i technicznej specyfice prowadzenia działalności na rynkach telekomunikacyjnych. Źródłem występujących w sektorze telekomunikacyjnym „potrzeb regulacyjnych” jest przede wszystkim charakterystyka ekonomiczna działalności telekomunikacyjnej, która wykazuje silne uzależnienie od ekonomii skali i zakresu działania, wysoką kapitałochłonność i czasochłonność inwestycji oraz ograniczoną replikowalność kluczowych zasobów telekomunikacyjnych. Łącznie daje to efekt monopolu naturalnego – stanu, w którym działalność na danym obszarze w sposób efektywny ekonomicznie prowadzić może jeden przedsiębiorca². Ekonomia telekomunikacji jest w znacznym stopniu pochodną jej sieciowej charakterystyki technicznej, wymogu uruchomienia wielkich systemów sieciowych i połączenia ich z innymi sieciami lub dostępu do niektórych elementów cudzych sieci (np. linii abonenckich). Nowe technologie telekomunikacyjne umożliwiają przełamywanie ograniczeń charakterystycznych dla monopolu naturalnego. Pojawiają się nowe produkty i usługi. Powstają nowe rynki i rozmywają się ich granice. Postępuje proces konwergencji³. Na przykład wzrost konkurencyjności rynku telefonii stacjonarnej może wynikać z rozwoju rynku telefonii komórkowej. W wyniku zmian technologicznych spadają koszty świadczenia usług. Jednak nowe technologie tworzą kolejne, nowe bariery dostępu do rynku.

Celem artykułu jest pokazanie wykorzystania przez regulatora, przy ocenie konkurencyjności rynków telekomunikacyjnych, narzędzi znanych i powszechnie stosowanych w rachunkowości. Współczesna rachunkowość jest ukierunkowana na zaspokojenie potrzeb informacyjnych głównych interesariuszy jednostki gospodarczej, z których jednym z ważniejszych jest Prezes UKE. Dynamiczne zmiany w otoczeniu biznesowym podmiotów gospodarczych spowodowały istotny wzrost zapotrzebowania na aktualną i bieżącą informację o sytuacji jednostki zarówno w ujęciu retrospektywnym, jak i prospektywnym. Interesariusze potrzebują szybkiego dostępu do spójnej informacji. Przedmiotem badań są interwencje regulatora sektorowego na rynkach telekomunikacyjnych. Główna metoda badań polega na analizie dokumentów publicznych obrazujących sposób przygotowania rozstrzygnięć (decyzji i postanowień)

¹ R. Whish, *Competition Law*, Butterworths, London 2003, s. 934.

² B. Borkowska, *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 25.

³ C. Norgren, *Sprawnie funkcjonujące rynki – wyzwanie dla urzędów antymonopolowych i rządów*, [w:] C. Banasiński (red.), *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, UOKiK, Warszawa 2005, s. 50.

przez Prezesa UKE. Ogółem przeanalizowano rozstrzygnięcia wydane w latach 2006 – 09.2014.

Regulacja w telekomunikacji

W Polsce regulowanie rynków telekomunikacyjnych należy do kompetencji Prezesa UKE. Przeprowadza on cyklicznie postępowania mające na celu ocenę konkurencyjności tych rynków. Jego zadaniem jest ustalenie, czy na danym rynku istnieje skuteczna konkurencja. Ustalenie, że żaden podmiot nie zajmuje pozycji znaczącej równoznaczne jest z uznaniem występowania skutecznej konkurencji. W takim przypadku rynek nie podlega zewnętrznej regulacji. W przypadku braku konkurencji, regulator nakłada obowiązki na te podmioty, które zajmują – indywidualnie bądź kolektywnie – znaczącą pozycję na rynku właściwym⁴. Definicja znaczącej pozycji rynkowej znajdująca się w dyrektywie ramowej mówi, że przedsiębiorca zajmuje tę pozycję, jeśli samodzielnie lub wspólnie z innymi posiada pozycję równoznaczną pozycji dominującej, czyli ma taką siłę ekonomiczną, która umożliwia mu zachowania niezależne od konkurentów, klientów i konsumentów⁵. Definicja ta to klasyczna definicja dominacji. Zajmowanie przez przedsiębiorcę pozycji znaczącej nie wyklucza istnienia pewnej konkurencji. Jednak to podmiot o pozycji znaczącej może narzucać innym warunki działania i nie uwzględniać presji konkurencyjnej⁶.

W analizowanym sektorze wzrasta poziom konkurencyjności rynków. W dalszym ciągu potrzebna jest jednak regulacja dostosowana do potrzeb tego sektora. Interwencja ta ma na celu nie tylko, jak w całej gospodarce, ochronę konkurencji gwarantowaną przez działania antymonopolowe, ale również jej wspieranie dzięki zastosowaniu narzędzi wyprzedzającej regulacji sektorowej. Wykorzystanie specyficznych instrumentów regulacji sektorowej wymaga rozpoznania poziomu konkurencyjności rynków. To, w jaki sposób regulator ocenia rynki, ma wpływ na ostatecznie podejmowane rozstrzygnięcia. Ocena konkurencyjności wymaga dokonania szczegółowej analizy ekonomicznej. Pokazuje ona, jakie relacje zachodzą między przedsiębiorcami. Opisuje siłę rynkową przedsiębiorców i możliwość kształtowania relacji z innymi uczestnikami rynku, w tym: konkurentami, dostawcami i odbiorcami. Sam sposób przeprowadzania analiz, czyli m.in. to, jakie kryteria oceny wykorzystywane są przez Prezesa UKE, wynika z opisanego w przepisach prawa mandatu regulacyjnego.

Zadaniem regulacji sektorowej jest otwarcie rynków sieciowych i stwarzanie warunków sprzyjających ich rozwojowi. Na skutek regulacji przedsiębiorcy alternatywni uzyskują dostęp do infrastruktury operatora zasiedziałego na korzystnych warunkach ekonomicznych i mogą rozbudowywać swoją obecność na rynku bez angażowania dużych środków. Regulacja stwarza możli-

⁴ Art. 22 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm. (dalej: Pt).

⁵ Art. 14 ust. 2 Dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), Dz. Urz. WE L 108/3 z 24 kwietnia 2002 r. z późn. zm.

⁶ S. Piątek, *Sieci szerokopasmowe w polityce telekomunikacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe WZ UW, Warszawa 2011, s. 82.

wość korzystania przez nowych konkurentów z infrastruktury, bez której świadczenie usług nie jest możliwe. Wprowadzanie mechanizmów prokonkurencyjnej regulacji sektorowej, obok środków stosowanych horyzontalnie, umożliwi powstanie, a następnie rozwój skutecznej konkurencji w sektorach infrastrukturalnych, które do tej pory pozostawały w stanie monopolu⁷.

Kryteria oceny konkurencyjności rynków

Prezes UKE ocenia sytuację konkurencyjną na rynku właściwym w celu ustalenia, czy funkcjonuje na nim podmiot o znaczącej pozycji rynkowej. W postępowaniu tym bierze pod uwagę, poza ogólną regułą wynikającą z określenia pozycji dominującej w prawie unijnym, specyficzne kryteria oceny pozycji rynkowej. Bezpośrednio w Pt nie ma katalogu przesłanek oceny pozycji znaczącej. Znajduje się w niej odesłanie do listy kryteriów wymienionych w wytycznych Komisji w sprawie analizy rynku⁸. Punkt 78 wytycznych Komisji wymienia przykładowo kryteria, które obok wysokiego udziału w rynku, mogą służyć do określenia pozycji rynkowej przedsiębiorców. Są to: wielkość przedsiębiorcy, kontrola niełatwej do powielenia infrastruktury, istnienie przewagi technologicznej, brak albo niski poziom równoważącej siły nabywczej, łatwy bądź uprzywilejowany dostęp przedsiębiorcy do rynków kapitałowych, zróżnicowanie produktów/ usług, ekonomia skali, ekonomia zakresu, pionowe zintegrowanie przedsiębiorcy, poziom rozwoju sieci dystrybucji i sprzedaży, brak potencjalnej konkurencji, istnienie barier rozwoju. Oddzielnie w punkcie 80 wytycznych opisane jest kryterium istnienia barier wejścia na rynek.

Zgodnie z definicją zawartą w Pt, kolektywna pozycja znacząca jest zajmowana przez dwóch lub większą liczbę przedsiębiorców, jeśli posiadają oni na rynku pozycję ekonomiczną, która odpowiada dominacji w rozumieniu przepisów prawa unijnego. Między tymi podmiotami nie jest konieczne istnienie powiązań organizacyjnych lub innych związków, gdyż nawet przy ich braku, może zostać stwierdzona kolektywna dominacja⁹. W załączniku II dyrektywy ramowej wymienione są kryteria, które powinny być uwzględnione przy ocenie występowania kolektywnej pozycji znaczącej na rynkach właściwych¹⁰. Zostały one przeniesione do Pt¹¹. Regulator ustalając czy na rynku występują przedsiębiorcy zajmujący kolektywną pozycję znaczącą, ocenia cechy rynku. W szczególności uwzględnia udział w rynku oraz jego przejrzystość¹². Jeśli

⁷ C. Banasiński, M. Krasnodębska-Tomkiel, *Zastosowanie środków prawnych prawa antymonopolowego na szczególnych rynkach regulowanych*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 2009, s. 18.

⁸ Art. 25a ust. 2 Pt odsyła do wytycznych Komisji w sprawie analizy rynku i ustalania znaczącej pozycji rynkowej w ramach porządku regulacyjnego Wspólnoty dla sieci i usług łączności elektronicznej. (Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under Community regulatory framework for electronic communications network and services), dalej: wytyczne Komisji.

⁹ Art. 25a ust. 3 Pt.

¹⁰ W wyniku zmian w dyrektywie ramowej wprowadzonych dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z 25.11.2009 r., zmienił się załącznik II dyrektywy ramowej. Ograniczono liczbę kryteriów stosowanych przy ocenie istnienia wspólnej pozycji znaczącej. Obecnie wymienia ona 6 kryteriów: niską elastyczność podaży, podobne udziały w rynku, wysokie prawne lub ekonomiczne bariery dostępu, integrację pionową, której towarzyszy zbiorowa odmowa dostaw, brak równoważącej siły nabywczej oraz brak potencjalnej konkurencji.

¹¹ Art. 25a ust. 5 Pt.

¹² Art. 25a ust. 4 Pt.

analiza tych przesłanek nie przesądza o braku kolektywnej pozycji znaczącej to dodatkowo do oceny wykorzystuje wymienione w Pt kryteria szczegółowe¹³. Tak, jak w przypadku listy przesłanek dotyczących indywidualnej pozycji znaczącej, również ten katalog jest katalogiem otwartym. Inne przesłanki, niewymienione w przepisach prawa stosuje się, o ile mają wpływ na sytuację na rynku.

Prezes UKE oceniając konkurencyjność rynków telekomunikacyjnych wykorzystuje kryteria pozwalające na określenie sytuacji konkurencyjnej. Kryteria te można podzielić na ilościowe i jakościowe. Do pierwszej grupy zalicza się udział w rynku. Druga grupa jest bardziej rozbudowana. We wszystkich postępowaniach regulacyjnych, podstawowym kryterium oceny konkurencyjności jest wysokość udziałów. Bezwzględna i względna ich wysokość to najczęściej wykorzystywane kryterium, które pozwala ocenić poziom konkurencyjności rynku. Jest to jedyne kryterium całkowicie ilościowe. Ta analiza powinna być poparta oceną przeprowadzoną za pomocą kryteriów jakościowych. Wyłącznie wysoki udział w rynku nie powinien przesądzać o pozycji znaczącej.

Charakterystyka jakościowych kryteriów oceny konkurencyjności rynków telekomunikacyjnych, a także wnioski z praktyki ich stosowania pozwalają na operacjonalizację tych kryteriów. Wyraża się ona w praktykowanych sposobach dokonywania oceny, wykorzystywanych narzędziach, sposobach gromadzenia informacji o rynku i o działających na nim przedsiębiorcach. Regulator stosując niektóre kryteria jakościowe, do których należą m.in. kryteria łatwego lub uprzywilejowanego dostępu do rynków kapitałowych bądź zasobów finansowych, poziomu rozwoju sieci dystrybucji i sprzedaży, ekonomii skali oraz podobnej struktury kosztów przedsiębiorców, odwołują się w praktyce do pewnych mierników mierzalnych. Wskaźniki ilościowe służą do ustalenia czy kryterium jakościowe jest spełnione; czy osiąga założoną intensywność, częstotliwość lub poziom. Te mierniki służą jedynie do zakwalifikowania badanych przedsiębiorców do poszczególnych kategorii rozpatrywanego kryterium jakościowego. Są one podstawą klasyfikacji poszczególnych podmiotów. Oceniając w ten sposób spełnienie danego kryterium – np. kryterium ekonomii skali – ustala się, czy przedsiębiorcy dysponują, czy też nie dysponują korzyściami skali, które przez regulatora określane są również za pomocą mierników ilościowych. W takim przypadku miary ilościowe są wyłącznie podstawą wariantowania cech niemierzalnych.

Wykorzystanie narzędzi rachunkowości w ocenie konkurencyjności rynków telekomunikacyjnych – ujęcie empiryczne

Stosując kryterium łatwego bądź uprzywilejowanego dostępu do rynków kapitałowych lub zasobów finansowych ocenia się wewnętrzne źródła kapitałowe, ustalając poziom zasobów finansowych charakteryzujących sytuację finansową przedsiębiorcy, jego zdolność do pozyskania kapitału obcego, czyli np. zdolność wykorzystywania nowoczesnych instrumentów finansowych. Trzeba także uwzględnić strukturę własnościową podmiotu, a także zdolność do zwiększenia kapitałów własnych. Przynależność do silnej grupy kapitałowej

¹³ Art. 25a ust. 5 Pt.

jest kolejnym czynnikiem ułatwiającym dostęp do rynków kapitałowych i może świadczyć o uprzywilejowanej pozycji na rynku. Pomocny przy ocenie kryterium pozycji finansowej przedsiębiorcy może być także posiadany przez niego rating finansowy¹⁴. Przy badaniu tego kryterium konieczne jest porównanie sytuacji finansowej wszystkich przedsiębiorców na rynku. Większość tych podmiotów może mieć łatwy dostęp do rynków kapitałowych bądź zasobów finansowych. Jeśli żaden z przedsiębiorców nie będzie posiadał pozycji uprzywilejowanej w tym zakresie, to czynnik ten nie będzie wskazywał na występowanie pozycji znaczącej. Występowanie przewagi w postaci uprzywilejowanego dostępu do rynków kapitałowych lub zasobów finansowych może stanowić dla konkurentów istotną barierę wejścia. Występują przypadki, gdy analiza tego kryterium jest bezprzedmiotowa. W przypadku rynków, na których działa tylko jeden operator (rynkі zakańczania połączeń lub wiadomości tekstowych w sieciach poszczególnych operatorów stacjonarnych i mobilnych) ocenia się wyłącznie posiadanie łatwego dostępu do rynków kapitałowych lub zasobów finansowych¹⁵.

Omawiane kryterium służy do jakościowej oceny konkurencyjności rynku. Do pomiaru tej zmiennej możliwe jest wykorzystywanie określonych wskaźników ilościowych. Służą one do ustalenia, czy przesłanka ta jest spełniona. Prezes UKE określał m.in. wysokość aktywów przedsiębiorców (bezwzględną i względem konkurentów)¹⁶, ich przychody ze świadczenia usług¹⁷ oraz stosunek kapitałów własnych do aktywów przedsiębiorcy, ukazujący udział działalności finansowanej ze źródeł własnych przedsiębiorcy. Wskaźnik ten dostarcza danych o zdolności kredytowej przedsiębiorcy, które są wykorzystywane przez zewnętrzne instytucje finansowe¹⁸. Do zastosowanych miar finansowych, które obrazują sytuację finansową przedsiębiorców należą także: EBITDA i wynik finansowy netto¹⁹ określający poziom wyniku finansowego firmy, który jest oparty na jego podstawowych przychodach.

EBITDA (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) jest to zysk przed potrąceniem kosztów finansowych (odsetek), opodatkowania i amortyzacji. W polskich realiach deprecjacja utożsamiana jest z amortyzacją, dlatego obie wielkości (deprecjacja i amortyzacja) brane są pod uwagę jako jedno. W uproszczeniu EBITDA jest wynikiem na działalności operacyjnej powiększonym o amortyzację. Stosuje się ją do uproszczonej analizy rentowności spółki – bez uwzględnienia efektów operacji finansowych i amortyzacji, która jest efektem dawnych inwestycji. Nieuwzględnienie amortyzacji uzasadnia się próbą ustalenia uproszczonych podstawowych przepływów pieniężnych. Amortyzacja jest wyłącznie odpisem aktualizacyjnym, związanym z wydatkami poniesionymi na poczet zakupu aktywów trwałych. Wyłączenie amortyzacji i wpływu finansowania dużych inwestycji daje obraz, jak zmienia

¹⁴ Decyzja Prezesa UKE z 27.08.2007, DRTD-SMP-6043-1/07 (30), s. 56.

¹⁵ Decyzje Prezesa UKE: z 28.02.2011, DART-SMP-6040-14/09 (19), s. 34, z 26.10.2011, DART-SMP-6040-5/11 (22), s. 27-28 i z 14.12.2010, DART-SMP-6040-9/10 (32), s. 46-47.

¹⁶ Decyzja Prezesa UKE z 14.02.2007, DRT-SMP-6043-23/05 (33), s. 46.

¹⁷ Decyzja Prezesa UKE z 27.08.2007, DRTD-SMP-6043-1/07 (30), s. 55.

¹⁸ Postanowienie Prezesa UKE z 27.03.2007, DRTD-SMP-6043-4/06 (28), s. 37-38.

¹⁹ Decyzja Prezesa UKE z 29.05.2007, DRTD-SMP-6043-46/06 (25), s. 50-51.

się podstawowa rentowność firmy. EBITDA można także wykorzystywać do analizy tendencji na przestrzeni lat. Często stosuje się ją w przypadku firm nie generujących zysków na poziomie netto na skutek sporych kosztów finansowych. Rosnące EBITDA może zapowiadać zbliżający się przełom w działalności i „wyjście na plus” na poziomie wyniku netto. Mimo praktycznej przydatności EBITDA, nie zawsze wskaźnik ten jest interpretowany we właściwy sposób. W opracowaniach podkreśla się, że jest to miernik zyskowności, a nie przepływów finansowych. EBITDA nie obrazuje, ile gotówki generuje spółka – nie uwzględnia chociażby spłaty długów. Niebezpieczeństwo niewłaściwej interpretacji tej wielkości jest duże zwłaszcza w przypadku przedsiębiorców przechodzących radykalne zmiany technologiczne lub posiadających krótkoterminowe aktywa.

Wynik finansowy netto jest drugą miarą ukazującą sytuację finansową przedsiębiorcy. Jest on miernikiem rentowności prowadzonej działalności. Jest to miara efektywności zarządzania powierzonym firmie majątkiem. W uproszczeniu, oblicza się go odejmując od wyniku na działalności gospodarczej obciążenia fiskalne, czyli podatki. Stosując omawiane kryterium ustala się poziom miar finansowych dla wszystkich przedsiębiorców na rynku. Im wyższa i bardziej stabilna jest wartość omawianych dwóch miar (wyniku finansowego netto i EBITDA) dla przedsiębiorcy, tym jego sytuacja finansowa względem konkurentów jest lepsza. Tym samym łatwiej jest mu uzyskać kapitał niezbędny do prowadzenia działalności, realizowania nowych inwestycji oraz dalszego rozwoju. Jest on postrzegany przez inwestorów (obecnych i potencjalnych) jako atrakcyjny partner.

Poziom rozwoju sieci dystrybucji lub sprzedaży jest istotnym, jakościowym kryterium oceny siły rynkowej. Dysponowanie lepiej od konkurentów rozwiniętą siecią sprzedaży wzmacnia pozycję przedsiębiorcy na rynku właściwym, a dla konkurentów może stanowić barierę wejścia. Dobrze rozwinięta sieć dystrybucji umożliwia efektywną sprzedaż usług i możliwość bezpośredniego wpływania na decyzje odbiorców. Może ona utrudniać pojawienie się efektywnej konkurencji. Zbudowanie dobrze rozwiniętej sieci dystrybucji jest kosztowne i czasochłonne. Jej utrzymanie wymaga ponoszenia nakładów finansowych. Dlatego też, im lepiej rozwiniętą siecią dystrybucji dysponuje przedsiębiorca, tym większe jest prawdopodobieństwo zajmowania przez niego znaczącej pozycji na rynku²⁰. Oceniając poziom rozwoju sieci dystrybucji lub sprzedaży można określić i porównać liczbę posiadanych punktów obsługi klienta, a także liczbę zatrudnionych pracowników. Porozumienia dotyczące wspólnego wykorzystywania sieci sprzedaży (np. do sprzedaży usług stacjonarnych i mobilnych), jak również wspólnie prowadzonej polityki reklamowej mają wpływ na wynik oceny uzyskiwanej za pomocą tego kryterium. Zawarcie przez operatora porozumienia o wyłączności sprzedaży jego produktów i usług przez sieć dystrybucyjną innego przedsiębiorcy wywiera znaczący wpływ na ocenę poziomu rozwoju sieci sprzedaży. Prezes UKE wykorzystywał do oceny konkurencyjności rynku za pomocą tego kryterium dane o wysokości rocznych wydatków na promocję i reklamę świadczonych przez przedsiębiorców usług²¹.

²⁰ Decyzja Prezesa UKE z 14.02.2007, DRT-SMP-6043-23/05 (33), s. 58.

²¹ Ibidem.

Stosowanie tego kryterium jest szczególnie ważne na rynkach detalicznych. Określa ono możliwości dotarcia do klientów, którymi na rynkach detalicznych są użytkownicy końcowi. Nie jest ono natomiast tak istotne na rynkach hurtowych, na których odbiorcą produktów bądź usług są przedsiębiorcy telekomunikacyjni.

Ekonomia skali należy do kryteriów jakościowych służących ocenie kosztów prowadzenia działalności telekomunikacyjnej. Kryterium to odnosi się do ponoszonych kosztów produktu lub usługi. Korzyści ze skali produkcji występują, gdy przeciętne koszty jednostkowe spadają wraz ze zwiększaniem się rozmiarów produkcji. W telekomunikacji znaczenie ekonomii skali jest wynikiem struktury kosztów. Podstawową częścią kosztów przedsiębiorcy są koszty stałe, czyli koszty niezależne od skali produkcji. Ekonomia skali wynika z niepodzielności procesu produkcji – pewne nakłady trzeba ponieść w takiej samej wysokości bez względu na skalę produkcji. Należą do nich m.in. koszty sieci, zatrudnienia specjalistów, promocji czy wprowadzania innowacji.

Ekonomia skali jest zjawiskiem charakterystycznym dla sektorów sieciowych. Jest to szczególnie ważne kryterium na rynkach telekomunikacyjnych, gdzie koszty stałe prowadzenia działalności są bardzo wysokie (są to w przeważającej części koszty utopione) i nie ma możliwości ich uniknięcia, natomiast koszty zmienne są stosunkowo niskie. Ekonomia skali występuje w działalności, w której przeciętny jednostkowy koszt usługi maleje wraz ze zwiększaniem się ruchu i struktury sieci. Z powodu wzrostu liczby użytkowników, przeciętny koszt usługi na jednego użytkownika spada. Zwiększanie produkcji nie pociąga za sobą proporcjonalnego wzrostu kosztów świadczenia usług. To właśnie wysokie koszty stałe, przede wszystkim koszty budowy infrastruktury telekomunikacyjnej, są w omawianej działalności głównym źródłem ekonomii skali. Nakłady poniesione na budowę infrastruktury są w znacznym stopniu kosztami utopionymi. Niepewność, co do rezultatu wejścia na rynek zasadniczo wzrasta na rynku, na którym występuje ekonomia skali i wysokie koszty utopione. Ekonomia skali związana jest także ze sprzedażą usług, obsługą klientów, a także administracją. Korzyści te są dużo mniejsze, niż te, które wynikają z budowy infrastruktury sieciowej²². Nie pozostają one bez wpływu na wysokość przeciętnych kosztów generowanych przez operatorów. Intensywność korzyści skali jest zależna od zdolności organizacyjnych oraz otoczenia biznesowego, w jakim działa przedsiębiorca oraz jego wielkości. Wystąpienie ekonomii skali jest najbardziej widoczne w działalności małych przedsiębiorców, u których każdy wzrost wielkości produkcji obniża przeciętny koszt produktu. Natomiast u dużych przedsiębiorców spadek przeciętnych kosztów jest niewielki, gdyż ten koszt jest już zbliżony do krańcowego. Duży przedsiębiorca dysponuje przewagą, ponieważ jego jednostkowy koszt przeciętny z reguły będzie niższy²³.

Kryterium korzyści skali należy analizować dla danego przedsiębiorcy, porównując jego sytuację, z sytuacją innych operatorów. Występowanie ekonomii skali nie tworzy barier wejścia na rynek. Może wpływać jednak na sytuację konkurencyjną i pośrednio tworzyć bariery wejścia, gdy na skutek występo-

²² Decyzja Prezesa UKE z 10.07.2006, DRTD-SMP-6043-6/06 (16), s. 38.

²³ Postanowienie Prezesa UKE z 17.10.2008, DART-SMP-6043-1/07 (142), s. 29.

wania ekonomii skali na rynku występuje znaczna asymetryczność średnich kosztów funkcjonowania²⁴. Korzyści skali są postrzegane przez potencjalnych konkurentów jako istotne bariery wejścia, które zniechęcają ich do rozpoczęcia działalności²⁵. Dlatego podmioty wchodzące na rynki telekomunikacyjne, charakteryzujące się ekonomią skali, aby skutecznie konkurować muszą wchodzić z wysokimi nakładami. W przeciwnym wypadku byłyby one w gorszej sytuacji konkurencyjnej, gdyż ponosiłyby wyższe koszty (w tym koszty przeciętne) niż przedsiębiorcy posiadający ugruntowaną pozycję rynkową, którzy korzystają z ekonomii skali. Nowi operatorzy, poza kosztami związanymi z budową infrastruktury telekomunikacyjnej, muszą ponieść nakłady związane z bieżącą działalnością, które również są nie do odzyskania w przypadku wyjścia z rynku. Do kosztów tych należą m.in. wydatki na reklamę i promocję.

Przedsiębiorcy posiadający rozbudowaną, pokrywającą terytorium całego państwa sieć telekomunikacyjną i dużą liczbę abonentów, ponoszą dużo niższe przeciętne koszty prowadzenia działalności niż konkurenci. Dla operatorów alternatywnych, którzy nie posiadają rozległych sieci, koszty świadczenia usług połączeń telefonicznych są zależne od natężenia ruchu. Są one funkcją liczby minut wydzwanianych przez klientów oraz opłat interkonektowych. Dla operatora posiadającego rozległą sieć są one praktycznie niezależne od wielkości ruchu. Operator taki osiąga bardzo duże korzyści wynikające ze skali produkcji – posiada najbardziej rozbudowaną sieć, największą liczbę abonentów i największy wolumen ruchu²⁶.

Kryterium ekonomii skali służy jakościowej ocenie konkurencyjności rynku. Do pomiaru ekonomii skali wykorzystywane są w niektórych przypadkach pewne wskaźniki ilościowe. Służą one do ustalenia, czy na rynku przesłanka ta jest spełniona. Istnieją dwa skrajne wyniki analizy tego kryterium – przedsiębiorca może osiągać korzyści skali lub ich nie osiągać. Osiągane przez przedsiębiorcę korzyści skali mogą być znacząco wyższe, niż korzyści skali osiągnięte przez konkurentów. Do wskaźników finansowych stosowanych przez Prezesa UKE, które mają potwierdzić osiągnięcie korzyści skali należą: ROA (*return on assets*) określający rentowność majątku całkowitego przedsiębiorcy²⁷, ROE (*return on equity*) określający rentowność kapitałów własnych²⁸, ROCE (*return of capital employed*) określający rentowność zaangażowanego kapitału²⁹, wskaźnik określający udział kosztów zmiennych w kosztach całkowitych³⁰. Prezes UKE stosując omawiane kryterium posługiwał się również innymi wskaźnikami obrazującymi efekt ekonomii skali, który może być osiągnięty przez przedsiębiorców. Do oceny tej wykorzystano dane dotyczące liczby abonentów, wartości infrastruktury telekomunikacyjnej posiadanej przez przedsiębiorców, jak również powierzchniowe i ludnościowe wskaźniki pokrycia zasięgiem sieci telekomunikacyjnej. Operator posiadający największą liczbę abonentów

²⁴ Farr S., Oakley V., *EU Communications Law*, Sweet & Maxwell Limited, London 2006, s. 103.

²⁵ Decyzja Prezesa UKE z 29.05.2007, DRTD-SMP-6043-46/06 (25), s. 39.

²⁶ Decyzja Prezesa UKE z 30.08.2007, DRTD-SMP-6043-43/06 (19), s. 55.

²⁷ Decyzja Prezesa UKE z 17.07.2006, DRTD-SMP-6043-2/06 (16), s. 41.

²⁸ Decyzja Prezesa UKE z 29.05.2007, DRTD-SMP-6043-46/06 (25), s. 37-38.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Decyzja Prezesa UKE z 9.11.2006, DRTD-SMP-6043-9/06 (34), s. 61.

oraz sieć o największym zasięgu w największym stopniu będzie wykorzystywał korzyści skali³¹.

Wskaźnik ROA jest miarą określającą efektywność aktywów firmy w generowaniu zysku. Mierzy on jak efektywnie wykorzystywane są wszystkie zasoby, bez względu na sposób finansowania (własne źródła lub środki obce np. kredyt). Określa on zdolność przedsiębiorcy do tworzenia zysku. Wskaźnik ROA można podzielić na rentowność netto (wynik netto/przychody ze sprzedaży) oraz obrotowość aktywów (przychody ze sprzedaży/aktywa), która przedstawia, ile jednostek sprzedaży generuje jednostka posiadanego majątku. Tak więc rentowność majątku wynika bezpośrednio z dwóch czynników: marży i ilości sprzedaży. Jeśli stopa zwrotu z roku na rok wzrasta, to świadczy to o coraz lepszym wykorzystaniu aktywów do osiągania zysków. Czym wyższa jest wartość ROA, tym lepsza jest produktywność i skuteczność wykorzystywania wszystkich powierzonych firmie środków. Majątek generuje wyższe zyski, czyli poprawia się kondycja finansowa. Taka sytuacja, zdaniem regulatora potwierdza uzyskiwanie przez podmiot korzyści skali pozwalających na obniżenie jednostkowych kosztów działalności i wzmocnienie pozycji na rynku³².

Wskaźnik ROE jest miarą umożliwiającą ocenienie zasadności i opłacalności inwestowania kapitałów. Ukazuje on zdolność kapitałów własnych do uzyskiwania zysku netto, czyli efektywność kapitału zainwestowanego w przedsięwzięcie. Określa rentowność podstawowej działalności bez względu na koszty odsetkowe i obciążenia podatkowe. Rosnąca z roku na rok rentowność kapitałów własnych stanowi o wzroście wartości przedsiębiorcy, a tym samym środków zainwestowanych w jego udziały lub akcje³³. Czym wyższa jest wartość ROE, tym bardziej atrakcyjny dla potencjalnych inwestorów jest analizowany podmiot.

Kolejnym wskaźnikiem rentowności jest wskaźnik ROCE określający wydajność i rentowność inwestycji, w jakie zaangażowany jest kapitał przedsiębiorcy. Powszechnie uważa się go za ogólną miarę wyników podmiotu gospodarczego. Łączy on rentowność prowadzonej działalności z wysokością zainwestowanego kapitału. Wzrost wskaźnika ROCE jest możliwy, gdy przedsiębiorca zwiększa wielkość sprzedaży, zmniejsza zainwestowany kapitał lub ponoszone koszty, jak również gdy zmianie ulega struktura sprzedaży, której celem jest wzrost udziałów produktów bądź usług o większej rentowności. Porównanie wartości tego wskaźnika dla wszystkich podmiotów na rynku pozwala na wskazanie przedsiębiorcy lepiej od innych wykorzystującego zainwestowany kapitał, czyli uzyskującego wyższe zyski³⁴. Oblicza się go jako iloraz wypracowanego zysku operacyjnego (EBIT – *Earnings Before Interest and Taxes*) do wielkości zaangażowanego kapitału stałego. Kapitał stały to kapitał, który jest zainwestowany w działalność podmiotu gospodarczego. Oblicza się go jako różnicę aktywów ogółem i zobowiązań krótkoterminowych lub jako sumę kapitałów własnych i zobowiązań długoterminowych.

³¹ Decyzja Prezesa UKE z 5.08.2011, DART-SMP-6040-5/10 (42), s. 41.

³² Decyzja Prezesa UKE z 17.07.2006, DRTD-SMP-6043-2/06 (16), s. 41-42.

³³ Decyzja Prezesa UKE z 29.05.2007, DRTD-SMP-6043-46/06 (25), s. 38.

³⁴ *Ibidem*, s. 39.

Omówione wskaźniki rentowności (ROA, ROE, ROCE) umożliwiają określenie przyszłej płynności finansowej. Dostarczają informacji o zdolności podmiotu gospodarczego jako całości lub jego poszczególnych składników majątkowych (np. kapitałów własnych) do wytwarzania zysku. Wskazują na potencjał wzrostowy majątku właścicieli, a także na atrakcyjność ocenianej działalności gospodarczej. Im wyższe są wartości tych wskaźników, tym sytuacja finansowa przedsiębiorcy jest lepsza, gdyż generowane są nadwyżki finansowe, które mogą być rozmaicie wykorzystywane w przyszłości. Ważne jest by osiągnięte wartości wskaźników były dodatnie. Jednocześnie powinny się one charakteryzować pewną stabilnością, co świadczy o utrwalonej sytuacji przedsiębiorcy. Wszystkie wymienione wyżej wskaźniki nie służą jednak bezpośrednio do oceniania korzyści skali. Nie zawierają one informacji o przeciętnych, stałych i zmiennych kosztach świadczenia usług przez przedsiębiorców, co jest najważniejsze przy analizie tego kryterium, a jedynie określają rentowność przedsiębiorców.

Kolejnym wskaźnikiem, wykorzystywanym przez Prezesa UKE do oceny korzyści skali jest udział kosztów zmiennych w kosztach całkowitych przedsiębiorcy. Niewielki poziom tego udziału, w granicach do 10%, stanowi zdaniem regulatora o możliwości uzyskania korzyści skali³⁵. Przedsiębiorca, u którego udział kosztów zmiennych w kosztach całkowitych jest niewielki, w przypadku przyłączenia nowego abonenta lub rozpoczęcia świadczenia usług nowym podmiotom, może generować wysokie przychody. Koszty zmienne prowadzonej działalności, czyli koszty zależne od wielkości sprzedaży są niewielkie, natomiast koszty stałe w takim przypadku rozkładają się na większą sprzedaż.

Kryterium podobieństwa struktury kosztowej przedsiębiorców jest jakościową przesłanką oceny znaczącej pozycji rynkowej. Jeśli przedsiębiorcy mają podobną strukturę kosztów, to przy oferowanych odbiorcom podobnych cenach, będą generowali zyski na zbliżonym poziomie. Dlatego też, wraz ze wzrostem podobieństwa struktury kosztów na rynku właściwym wzrasta prawdopodobieństwo koordynacji ich zachowań, a tym samym ograniczenia efektywnej konkurencji i występowania kolektywnej pozycji znaczącej. W takiej sytuacji brak jest bodźców do prowadzenia intensywnej walki konkurencyjnej. Jeśli jednak przedsiębiorcy mają różną strukturę kosztów, to sprzyja to kształtowaniu się efektywnej konkurencji. Różnice w strukturze kosztów wpływają na ceny i wielkość sprzedaży, przy których przedsiębiorca maksymalizuje zysk. Różnica w strukturze kosztów nie sprzyja koordynowaniu przez przedsiębiorców swoich zachowań, a w konsekwencji stwarza warunki do rozwoju konkurencji³⁶.

Kryterium struktury kosztów jest kryterium jakościowym. W praktyce europejskiej wskazano, że możliwe jest zastosowanie pewnych wskaźników ilościowych służących ocenie tej struktury. Wskaźniki takie zostały wykorzystane przez Prezesa UKE. Dla operacjonalizacji tego kryterium można zastosować m.in. wskaźniki udziału kosztów zmiennych w kosztach całkowitych oraz udziału wydatków na promocję i reklamę w kosztach całkowitych operatorów działa-

³⁵ Decyzja Prezesa UKE z 9.11.2006, DRTD-SMP-6043-9/06 (34), s. 61-62.

³⁶ Postanowienie Prezesa UKE z 29.07.2011, DART-SMP-6040-14/10 (47), s. 61.

jących na tym samym rynku³⁷. Można również porównać całą strukturę ich kosztów operacyjnych. Do kosztów tych zaliczana jest: amortyzacja, zużycie materiałów i energii, usługi obce (w tym m.in. najem, remonty, łączność, transport, usługi bankowe), podatki i inne opłaty, wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia na rzecz pracowników, pozostałe koszty rodzajowe (w tym m.in. majątkowe ubezpieczenia, służbowe podróże, reprezentacja i reklama, ryczałty) oraz wartość sprzedanych towarów i materiałów. Niektóre składowe kosztów operacyjnych nie będą się różniły między przedsiębiorcami. Nie oznacza to, że prowadzą oni podobnie swoją działalność, bowiem wysokość niektórych kosztów operacyjnych wynika np. z przepisów podatkowych. Jeśli tylko wysokość pewnych grup kosztów (np. usług obcych i pozostałych kosztów rodzajowych) wykazuje różnice między przedsiębiorcami, to świadczy to o różnych modelach prowadzenia działalności. Analizując w praktyce wysokość kosztów operacyjnych wykorzystano także wskaźnik kosztu pozyskania klienta (SAC – *Subscriber Acquisition Cost*), uwzględniający m.in. koszty subsydiowania aparatów telefonicznych, pakietów aktywacyjnych i prowizji sprzedawców³⁸. Prezes UKE oceniając struktury kosztowe przedsiębiorców wykorzystał także wskaźnik ARPU (*Average revenue per user*) dla operatorów oraz dane dotyczące wysokości kosztów ponoszonych na infrastrukturę telekomunikacyjną³⁹. Wskaźnik ARPU określa średni miesięczny dochód na użytkownika⁴⁰. Oblicza się go jako iloraz całkowitego dochodu do liczby użytkowników. Dane dotyczące wysokości kosztów inwestycyjnych ponoszonych na infrastrukturę mogą być pomocne przy ocenie struktury kosztów przedsiębiorców. Wysokość tych wydatków decyduje o poziomie infrastruktury niezbędnej w działalności operacyjnej. Jeśli poziom tych nakładów jest podobny, to prawdopodobne jest, że operatorzy posiadają porównywalną infrastrukturę⁴¹. Przewaga podobieństw w strukturze kosztów przedsiębiorców działających na tym samym rynku obniża prawdopodobieństwo występowania konkurencji na rynku. Stwierdzenie wyraźnych odmienności struktury kosztów wzmacnia argumentację przemawiającą za zdolnością rynku do ewolucji w kierunku sytuacji konkurencyjnej.

Zakończenie

Stosowanie części kryteriów jakościowych w ocenie konkurencyjności, pomimo ich niemierzalnego charakteru, poparte jest w praktyce ustaleniami odwołującymi się do określonych wielkości. Do takich kryteriów należą m.in. kryteria podobnej struktury kosztów przedsiębiorców, łatwego bądź uprzywilejowanego dostępu do rynków kapitałowych lub zasobów finansowych, poziomu równoważącej siły nabywczej oraz poziomu rozwoju sieci dystrybucji i sprzedaży. Wskaźniki ilościowe służą w takich sytuacjach do ustalenia, czy zjawisko oceniane za pomocą kryterium jakościowego osiąga założoną przez regulato-

³⁷ Decyzja Prezesa UKE z 12.10.2010, DART-SMP-6040-8/09 (62), s. 49.

³⁸ Postanowienie Prezesa UKE z 6.08.2008, DART-SMP-6043-12/07 (38), s. 46.

³⁹ Postanowienie Prezesa UKE z 29.07.2011, DART-SMP-6040-14/10 (47), s. 61.

⁴⁰ L. Zhang, Z. Xin, *Mathematical and Empirical Analysis of Mobile Arpu Decline*, „China Communications”, 2006, s. 29.

⁴¹ Postanowienie Prezesa UKE z 29.07.2011, DART-SMP-6040-14/10 (47), s. 61.

ra intensywność lub poziom. Posługiwanie się metodami ilościowymi umożliwia bardziej precyzyjne, niż w przypadku wyłącznego opisu słownego, porównywanie sytuacji ekonomicznej przedsiębiorców. Stosowanie takich narzędzi ułatwia regulatorowi ustalenie wyniku oceny za pomocą kryterium jakościowego. Nie eliminuje to elementów uznaniowych przy formułowaniu wniosków dotyczących spełnienia lub niespełnienia kryterium jakościowego. Upowszechnienie stosowania instrumentów pozwalających na kwantyfikowanie i pomiar zjawisk rozpatrywanych w ramach kryteriów jakościowych, obok jedyne kryterium ilościowego, którym jest udział w rynku, mogłoby wpłynąć na wzrost porównywalności rozstrzygnięć administracyjnych i pewność ustaleń podejmowanych w sprawach regulacyjnych. Przybliżyłoby to praktykę regulacyjną do próby stworzenia algorytmu postępowania przy ocenianiu przez regulatorów konkurencyjności rynków.

Bibliografia

- Banasiński C., Krasnodębska-Tomkiel M., *Zastosowanie środków prawnych prawa antymonopolowego na szczególnych rynkach regulowanych*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 2009.
- Borkowska B., *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Decyzja Prezesa UKE z 10.07.2006 r., DRTD-SMP-6043-6/06 (16).
- Decyzja Prezesa UKE z 17.07.2006 r., DRTD-SMP-6043-2/06 (16).
- Decyzja Prezesa UKE z 9.11.2006 r., DRTD-SMP-6043-9/06 (34).
- Decyzja Prezesa UKE z 14.02.2007 r., DRT-SMP-6043-23/05 (33).
- Decyzja Prezesa UKE z 29.05.2007 r., DRTD-SMP-6043-46/06 (25).
- Decyzja Prezesa UKE z 27.08.2007 r., DRTD-SMP-6043-1/07 (30).
- Decyzja Prezesa UKE z 30.08.2007 r., DRTD-SMP-6043-43/06 (19).
- Decyzja Prezesa UKE z 12.10.2010 r., DART-SMP-6040-8/09 (62).
- Decyzja Prezesa UKE z 14.12.2010 r., DART-SMP-6040-9/10 (32).
- Decyzja Prezesa UKE z 28.02.2011 r., DART-SMP-6040-14/09 (19).
- Decyzja Prezesa UKE z 5.08.2011 r., DART-SMP-6040-5/10 (42).
- Decyzja Prezesa UKE z 26.10.2011 r., DART-SMP-6040-5/11 (22).
- Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa)*, Dz. Urz. WE L 108/3 z 24 kwietnia 2002 r. z późn. zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r.*, Dz. Urz. UE L 337/37 z 18 grudnia 2009 r.
- Farr S., Oakley V., *EU Communications Law*, Sweet & Maxwell Limited, London 2006.
- Norgren C., *Sprawnie funkcjonujące rynki – wyzwanie dla urzędów antymonopolowych i rządów* [w:] C. Banasiński (red.), *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawnno-ekonomiczne)*, UOKiK, Warszawa 2005.
- Piątek S., *Sieci szerokopasmowe w polityce telekomunikacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe WZ UW, Warszawa 2011.

- Postanowienie Prezesa UKE z 27.03.2007 r., DRTD–SMP–6043–4/06 (28).
Postanowienie Prezesa UKE z 6.08.2008 r., DART–SMP–6043–12/07 (38).
Postanowienie Prezesa UKE z 17.10.2008 r., DART–SMP–6043–1/07 (142).
Postanowienie Prezesa UKE z 29.07.2011 r., DART–SMP–6040–14/10 (47).
Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.
- Whish R., *Competition Law*, Butterworths, London 2003.
- Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under Community regulatory framework for electronic communications network and services*, Dz. Urz. WE C 165/6 z 11.07.2002 r.
- Zhang L., Xin Z., *Mathematical and Empirical Analysis of Mobile Arpu Decline*, „China Communications”, 2006.