



AUKCJA – JAŁOWY EKSPERYMENT

OPINIA CENTRUM IM. ADAMA SMITHA

POD KIERUNKIEM PROF. DR HAB. ALEKSANDRA SURDEJA

Rozwój technologii telekomunikacyjnych przekształcił nasze czasy w erę cyfrową. Informacje i wiedza udostępniane przez Internet stały się podstawowym zasobem gospodarczym, kluczowym czynnikiem konkurencyjności oraz podstawą gospodarki opartej na wiedzy. Dostęp do Internetu i telefonii mobilnej stał się niemalże prawem człowieka, a jego brak równa się wykluczeniu cyfrowemu oznaczającemu rodzaj poważnego upośledzenia w funkcjonowaniu człowieka.

Na całym świecie, w tym w Polsce, upowszechnianie Internetu i telefonii mobilnej następuje dzięki rynkowi, dzięki inwestycjom prywatnych przedsiębiorstw. Ten spektakularny rozwój sprawił, że w 2012 roku posiadanie przynajmniej jednego aparatu telefonicznego deklarowało 88 proc. Polaków, około 2/3 mieszkańców naszego kraju posiada dostęp do Internetu, 75 proc. posiadających dostęp do Internetu korzystało zeń dzięki łączom stałym, a 26 proc. dzięki dostępowi mobilnemu. Co więcej, w okresie 2009–2012 średnie miesięczne wydatki na telefon

TELEFON

E-MAIL

komórkowy w zakresie usług post-paid (telefon abonamentowy) spadły o 15 procent. W obszarze telefonii mobilnej Polacy otrzymują coraz lepsze usługi za relatywnie niższe ceny. Ten spadek cen był silnie związany z pojawieniem się na polskim rynku usług telekomunikacyjnych nowych operatorów i sprzyjającą temu polityką regulatora rynku. Cud równoczesnej poprawy dostępności i jakości (różnorodności) oraz spadku cen usług zawdzięczamy więc konkurencji rynkowej.

Chociaż konkurencja jest naturalnym procesem w gospodarce rynkowej, to w obszarze Internetu niezwykle ważne jest publiczne zarządzania prawem do nazw domen, a w obszarze telefonii mobilnej rozdział spektrum elektromagnetycznego pomiędzy różne zastosowania, a w ramach zastosowań dotyczących telefonii mobilnej (transmisja danych i głosu) rozdział pomiędzy różnych operatorów. W przypadku telefonii mobilnej odpowiedzialność ta spoczywa na Urzędzie Komunikacji Elektronicznej, który rozdziela dobro rzadkie, jakim są częstotliwości, pomiędzy operatorów.

Współcześnie rozdział kontrolowanych przez władze publiczne rzadkich zasobów gospodarczych takich jak częstotliwości następuje nie przez decyzje administracyjno-polityczne („uznaniowość władzy”), lecz z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych. Oznacza to, że zasoby przydzielane są tym, którzy za nie zapłacą w konkursie ofert i będą z nich korzystać świadcząc odpłatne usługi w warunkach konkurencji rynkowej i pod nadzorem publicznej agencji regulacyjnej. Taki sposób rozdziału dóbr rzadkich zwiększa prawdopodobieństwo przekazania dóbr w ręce potencjalnie efektywnych operatorów, którzy świadczyć będą usługi telekomunikacyjne w warunkach presji konkurencyjnej. Sprzedaż kontrolowanych przez państwo rzadkich zasobów jest także źródłem dochodów budżetowych.

W polskim prawie telekomunikacyjnym wskazane zostały dwa rynkowe sposoby rozdziału częstotliwości: przetarg i aukcja. Dotychczas w Polsce rozdział częstotliwości następował z wykorzystaniem przetargu. Dla przygotowywanego rozdziału częstotliwości radiowych w paśmie 800 MHz i w paśmie 2,6 GHz zaproponowana została po raz pierwszy w Polsce forma aukcji.

W ślad za oryginalną propozycją Ronalda Coase'a (artykuł "The Federal Communications Commission" w *Journal of Law and Economics*) wielu ekonomistów proponowało wprowadzenie mechanizmu aukcyjnego, jako mechanizmu odkrywania ceny i rozdziału tych dóbr, których wykorzystanie wymaga decyzji władz publicznych i przebiega pod ich nadzorem.

Aukcje w formie klasycznej, czy też proponowanej dla rozdziału częstotliwości 800 MHz i 2,6 GHz aukcji równoczesnej, rosnącej i wielorundowej (*SMRA – Simultaneous Multiple Round Ascending*) posiadają teoretyczne zalety, w tym przede wszystkim bodźce do obiektywizacji wyceny wartości przyszłych zastosowań rzadkiego dobra. Jednakże wysublimowane teoretyczne rozumowanie w praktyce nie przekłada się na efektywne zastosowanie aukcji, gdyż, jak o tym przypomina wiodący badacz empirycznego przebiegu aukcji Paul Klemperer (artykuł: „What Really Matters in Auction Design” w *Journal of Economic Perspectives* z 2002 roku) aukcje podatne są na zmony cenowe oraz drapieżne zachowania ze strony zasiedziałych operatorów mające zniechęcić konkurentów. Klemperer zauważa także, że wynik aukcji często bywa wynikiem agresywnej orientacji na zysk, a nie na dobrobyt społeczny i korzyści konsumenta. Poziom dobrobytu społecznego zależy bowiem od konkurencji rynkowej i struktury rynku, a sama aukcja może prowadzić do wzrostu monopolizacji rynku, jak stało się to w aukcyjnej sprzedaży licencji telekomunikacyjnych w Turcji w 2000 roku. Oczywistym jest więc wniosek, że

warunki aukcji powinny być zaprojektowane tak, aby zwiększać lub co najmniej chronić konkurencję rynkową.

Źle zaprojektowana aukcja oferuje złudną prostotę jednoznacznego rozstrzygnięcia (decyzji na podstawie jednego kryterium: „wygrywa oferujący najwięcej”) niekiedy kosztem ekonomicznej nieefektywności i społecznej suboptymalności.

Wskazaliśmy już, że działający na rzecz dobrobytu społeczny organ regulacyjny powinien przede wszystkim tworzyć warunki dla wzrostu konkurencji (nawet jeśli w Polsce w nazwie urzędu ochrona konkurencji jest markową specjalnością UOKiK, to w obszarze rynku telekomunikacyjnego w praktyce niezwykle ważny jest sposób działania UKE). Niekiedy cel ten wydaje się przestłonięty przez miraż maksymalizacji przychodów budżetowych ze sprzedaży „publicznego dobra” jakim są częstotliwości elektromagnetyczne. Należy jednak pamiętać o tym, że jeśli wysokie przychody z aukcji będą wynikiem spadku konkurencyjności na rynku usług, to oznacza to przyzwolenie na transfer korzyści od użytkowników usług telekomunikacyjnych do monopolizujących rynek firm, gdyż im mniej firm na rynku, tym wyższe są ich łączne zyski i tym niższy jest dobrobyt konsumenta.

Warto jednak przypomnieć, że sama formuła aukcji nie gwarantuje wysokich przychodów ze sprzedaży częstotliwości. Gdy na początku XXI wieku sprzedawane były licencje na wykorzystanie określonych zakresów częstotliwości dla rozwoju telefonii mobilnej trzeciej generacji, to uzyskane przychody silnie się różniły pomiędzy krajami i wynosiły od 600 euro w przeliczeniu na potencjalnego użytkownika w Niemczech i Wielkiej Brytanii do 100, 170, 240 i 20 euro w Austrii, Holandii, Włoszech i Szwajcarii. Jak pokazuje doświadczenie Polski relatywnie wysokie przychody ze sprzedaży częstotliwości można uzyskać sprzedając je w trybie przetargu, a sama forma aukcji, której projekt (warunki szczegółowe) nie są

podporządkowane nadrzędnemu celowi budowania konkurencyjnego rynku usług telekomunikacyjnych oznaczać może nadzieję na uzyskanie niekoniecznie wyższych wpływów budżetowych kosztem drenażu kieszeni przyszłego użytkownika usług telekomunikacyjnych. Aukcja nie powinna więc uwalniać władz publicznych od odpowiedzialności za dynamikę konkurencyjną polskiego rynku usług telekomunikacyjnych.

Ponowne rozpoczęcie konsultacji nad sposobem rozdziału częstotliwości w paśmie 800 MHz i 2,6 GHz jest w doskonałą okazją, aby władze publiczne uświadomiły sobie znaczenie tej decyzji dla konkurencji rynkowej i dobrobytu konsumenta. Zaproponowana przez Urząd Komunikacji Elektronicznej forma aukcji nie zabezpiecza polskiego konsumenta przed groźbą erozji konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych (w przetargach w tym celu wykorzystywana bywa formuła tzw. *Spectrum caps* ograniczająca łączny maksymalny zasób pasma, jaki można posiadać po zakończeniu przetargu czy odpowiednio zaprojektowanej aukcji), a co więcej obciążona jest kilkoma poważnymi ryzykami proceduralnymi. Umożliwia bowiem zakłócanie przebiegu aukcji przez wycofanie oferty w czasie przebiegu lub nawet po zakończeniu aukcji (składane w aukcji oferty nie są wiążącymi zobowiązaniami finansowymi), co może doprowadzić do nieskuteczności całej procedury aukcyjnej. Co więcej, nowość formy aukcji sprawia, że nie istnieje w Polsce orzecznictwo w tym zakresie co, z kolei, generuje dodatkowe ryzyka prawne.

Rozdysponowanie pasma 800 MHz oraz 2,6 GHz jest ważnym krokiem w uwalnianiu zasobów dla budowania nowoczesnego rynku usług telekomunikacyjnych w Polsce (jest również zgodne z zaleceniami Komisji Europejskiej – zalecane jest, aby Polska wydała decyzje rezerwacyjne w 2014 roku). Jednakże zaproponowana forma rozdziału częstotliwości w postaci tak zaprojektowanej aukcji wydaje się

ryzykownym eksperymentem bez gwarancji skutecznego zakończenia i z groźbą negatywnych konsekwencji dla konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych.

Ujawniające się ułomności proceduralne zaproponowanej formuły aukcji oraz wskazana konieczność zmniejszenia ryzyka niekorzystnego dla konkurencji rezultatu aukcji powinny skłonić władze publiczne do ponownego przemyślenia wyboru formy rynkowego rozdziału częstotliwości. Jeśli rozstrzygnięcie to miałyby nastąpić w marę szybko, to rozsądny wydaje się powrót do sprawdzonej już formuły przetargu, która umożliwia zarówno uzyskanie godziwej wyceny (poprzez zastosowanie kryterium ceny minimalnej, której zaproponowanie jest warunkiem koniecznym rozdziału częstotliwości), jak i uwzględnienie dodatkowych kryteriów ważnych dla kształtowania warunków dla konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych (wpływu rozdziału częstotliwości na konkurencję rynkową, zaangażowania inwestycyjnego, wiarygodności finansowej etc.).

Polskie władze regulacyjne nie powinny uchylać się od bezpośredniej odpowiedzialności za kształtowanie warunków konkurencyjności na polskim rynku usług telekomunikacyjnych. Aukcja w przedstawionej do debaty formie nie zabezpiecza rozwoju konkurencji, nie gwarantuje skutecznego przebiegu procedury i wcale nie musi przynieść większego przychodu. Nie warto się więc upierać przy takim eksperymencie.

Warszawa, 5 maja 2014 roku