

# Piotr Szkudlarek

---

## Państwo jako podmiot kształtujący rynek komunikacji elektronicznej w Polsce

---

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 22, 117-133

---

2011

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.

**Piotr Szkudlarek**

## **PAŃSTWO JAKO PODMIOT KSZTAŁTUJĄCY RYNEK KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ W POLSCE**

### **Wprowadzenie**

Jednym z ważniejszych problemów, z którymi boryka się ekonomia, jest określenie właściwych proporcji między państwem a rynkiem prowadzących do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Problematyka ta jest także poruszana w kontekście rozwoju rynku usług komunikacji elektronicznej.

Zasadniczym celem artykułu jest ocena prowadzonej polityki gospodarczej państwa na rynku usług komunikacji elektronicznej w Polsce. Szczególną uwagę skupiono na aspektach regulacyjnych. Wybór tego tematu wynika z faktu, iż prowadzona na tym rynku polityka regulacyjna wywiera znaczący wpływ na jego rozwój. W związku z tym konieczne jest dokonanie oceny efektywności działań państwa, a przede wszystkim oceny skutków wykorzystania określonych instrumentów regulacyjnych. Należy bowiem zaznaczyć, że rozwój tego rynku ma obecnie kluczowe znaczenie dla całej gospodarki. Z tego względu konieczne jest zagwarantowanie warunków, w których mechanizm rynkowy i mechanizm regulacji działałyby efektywnie.

## 1. Państwo a gospodarka

Państwo to ogół instytucji, które na wielu płaszczyznach mają wpływ na funkcjonowanie obywateli i podmiotów, także na płaszczyźnie gospodarczej. Kwestia roli państwa w gospodarce, zakres i kształt jego kompetencji są ważnym obszarem sporów prowadzonych przez ekonomistów. Ścierają się tutaj dwie główne koncepcje. Pierwsza, w której rolę państwa sprowadza się do utrzymywania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, a kwestie gospodarcze pozostawia mechanizmowi rynkowemu. W drugiej koncepcji wskazuje się na konieczność ingerencji państwa w gospodarkę jako gwaranta jej efektywności. Takie podejście często podszyte jest silnymi aspektami ideologicznymi, które są oparte na przekonaniu o całkowitej nadrzędności państwa wobec obywateli na każdej płaszczyźnie działania. Spory o rolę państwa w gospodarce toczono już w czasach starożytnych. Platon, uznawany za „ojca komunizmu”, postulował pogląd o efektywności działań państwa nie tylko na płaszczyźnie społecznej, ale i gospodarczej. Z kolei Arystoteles, uznawany za „wczesnego klasyka”, głosił postulat o konieczności oddania sfery gospodarczej prawom wolnego rynku. W średniowieczu w sferze gospodarczej państwo skupiało się przede wszystkim na rynku krajowym, który chroniono przed zagraniczną konkurencją. W wiekach XVI i XVII, w nurcie merkantylizmu, głęboka interwencja państwa w gospodarkę ujawniała się przede wszystkim w handlu zagranicznym. Wskazywano wówczas, że gromadzenie kruszcu przyczynia się do osiągnięcia społecznego dobrobytu. W wieku XVIII inną koncepcję głosili fizjokraci. Ich głównym postulatem skierowanym do państwa było: „Nie ingeruj, nie przeszkadzaj!” Według fizjokratów działalność gospodarcza powinna być oparta na filarach wolności osobistej, wolności gospodarczej i prywatnej własności. Te przekonania o ekonomicznej roli państwa w gospodarce zostały przeniesione na grunt ekonomii klasycznej. Według zwolenników tej szkoły życie gospodarcze powinno się toczyć według zasad rynkowych, „podszytych” egoizmem jednostek, nienaruszalnych przez działalność państwa. W wyniku ogromnych dysproporcji między kapitalistami i robotnikami, które nasilały się w XIX wieku, powstał nurt socjalistyczny. Główne jego tezy, odnoszące się do roli państwa w gospodarce, sprowadzały się do konieczności odejścia od mechanizmu rynkowego na rzecz mechanizmu państwowego planowania. Tylko taki sposób gospodarowania, kontrolowany przez państwo, uznany został za społecznie sprawiedliwy.

W okresie największego kryzysu gospodarczego XX wieku doszło do przewartościowania poglądów dotyczących skuteczności mechanizmu rynkowego w optymalizacji wykorzystania zasobów w gospodarce. Za sprawą keynesistów ugruntował się pogląd o skutecznym działaniu państwa w okresie dekoniunktury gospodarczej. Przekonywano wówczas, że przez wykorzystanie instrumentów stymulujących popyt globalny, na przykład robót publicznych czy zwiększonej podaży taniego pieniądza, państwo może skutecznie wyprowadzić gospodarkę z kryzysu.

Głoszone przez keynesistów postulaty znalazły wielu zwolenników i przeciwników. Ci ostatni wskazywali na sztuczne kształtowanie cen i płac, niekontrolowany wzrost sektora państwowego i narastający dług publiczny. Choć przez wiele lat koncepcja keynesistów miała poparcie w wielu krajach świata, to narastające w latach siedemdziesiątych XX wieku problemy makroekonomiczne zmusiły do szukania nowych modeli funkcjonowania gospodarki. Odnosiło się to także do roli państwa w gospodarce. Zdecydowany prym wiodła wówczas szkoła monetarna, której przedstawiciele dowodzili, że to właśnie państwo jest największym źródłem zakłóceń w gospodarce.

Debata dotycząca udziału państwa w kształtowaniu rzeczywistości gospodarczej obecna jest także dziś. Możemy stwierdzić, że prym wiedzie paradygmat gospodarki rynkowej, w której zwraca się uwagę na konieczność sprawnego działania państwa na gruncie ładu gospodarczego i konieczność prowadzenia wiarygodnej polityki gospodarczej. Należy stwierdzić, że nie jest to zawsze koncepcja tożsama z leseferystycznym postulatem „państwa minimalnego”, państwa jako „nocnego stróża”. W okresie dekoniunktury akcentuje się bowiem postulaty teorii keynesowskiej. Zatem problem dotyczący państwa w gospodarce nie zawiera się obecnie w kwestiach „czy w ogóle”, tylko „jaki ma być zakres działań państwa w gospodarce jako całości czy w jej poszczególnych częściach”. Chodzi tutaj zatem o rozległość państwa – jego kompetencje w gospodarce – czy są one szkodliwe, czy akceptowane przez podmioty gospodarujące<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005, s. 319.

## 2. Regulacja w teorii ekonomii

Ingerowanie państwa w procesy gospodarcze jest argumentowane wieloma względami. Do tych najważniejszych można zaliczyć niedoskonałość działania mechanizmu rynkowego i konieczność naprawienia błędu rynku, konieczność produkcji dóbr publicznych, których dostarczaniem sektor prywatny nie jest zainteresowany, występowaniem negatywnych efektów zewnętrznych procesu gospodarowania oraz powstawaniem różnic w podziale dochodu<sup>2</sup>. To oddziaływanie państwa na gospodarkę może się odbywać przy wykorzystaniu wielu instrumentów. W gospodarkach opartych na mechanizmie regulacji rynkowej bardzo często wykorzystuje się narzędzia regulacji administracyjnej<sup>3</sup>. Regulacja to specyficzne ramy instytucjonalne zaprojektowane w celu zapewnienia kontroli i nadzoru rządu nad firmami w poszczególnych przemysłach, w szczególności w tych społecznie użytecznych<sup>4</sup>. Inaczej możemy także powiedzieć, że regulacja oznacza ogólne zasady, reguły porządku społeczno-ekonomicznego, takie jak sposób alokowania zasobów, typ własności zasobów czy też dystrybuowanie produktu krajowego brutto<sup>5</sup>. Dotyczy ona nie tylko regulacji horyzontalnej – ogólnych reguł gospodarowania, ale także regulacji sektorowej, koncentrującej się na wybranych obszarach gospodarki i podmiotach w nich działających (stanowi uzupełnienie regulacji horyzontalnej). Wówczas to wyznaczona instytucja rządowa kontroluje większość z niżej wymienionych elementów działalności<sup>6</sup>:

<sup>2</sup> Zobacz szerzej w P. Szkudlarek, *Regulacja jako instrument oddziaływania państwa na gospodarkę*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 927–937.

<sup>3</sup> W literaturze przedmiotu dominuje pogląd o amerykańskim rodowodzie regulacji. Pierwotną formą regulacji był nadzór państwa nad kolejami. Można jednak dotrzeć do literatury, która upatruje genezy regulacji w Anglii, skąd dopiero później została przeniesiona na grunt amerykański. I. McLean, *The politics of regulation*, Working Paper, Barcelona, listopad 2002, za W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008, s. 30. O historii polityki regulacyjnej zobacz także w M. Hantke-Domas, *The public interest theory of regulation: non-existence or misinterpretation*, „European Journal of Law and Economics”, Kluwer Academic Publishers, Manufactured in The Netherlands 2003, s. 164–194.

<sup>4</sup> P. Jasiński, *Regulacja a transformacja systemowa. Zarys problematyki*, INE PAN, Warszawa 1996, s. 35.

<sup>5</sup> W. Jakóbk, *Zmiany systemowe a struktura gospodarki w Polsce*, PWN, Warszawa 2000, s. 18–19.

<sup>6</sup> M. Utton, *The Likely Impact of Deregulation on Industrial Structures and Competition in the Community*, Final report by Economists Advisory Group Ltd, European Commission, Luxemburg 1987, s. 19, za *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 49.

- system wchodzenia do sektora;
- liczbę przedsiębiorstw, które uzyskują uprawnienia do działania w danym sektorze;
- poziom i strukturę cen, łącznie z restrykcjami w zakresie stopnia dyskryminacji cenowej między różnymi grupami nabywców;
- poziom rentowności przedsiębiorstw w sektorze;
- formę wzrostu rozmiarów firmy, między innymi przez zakaz fuzji w ramach regulowanego sektora.

Jak już wskazano, interwencja państwa w gospodarkę może być argumentowana między innymi wystąpieniem błędów rynku. Mają one zarówno charakter mikroekonomiczny, na przykład koszty transakcyjne, asymetria informacji, jak i makroekonomiczny (wahania koniunkturalne, bezrobocie, inflacja). Państwo może wówczas postawić sobie za cel poprawę efektywności rynku podejmując działania regulacyjne (innym celem regulacji może być także redystrybucja dochodu). Na gruncie tej przesłanki, przy założeniu zerowych kosztów transakcyjnych, bazuje jedna z głównych teorii regulacji, a mianowicie teoria interesu publicznego. Pojawiające się w niej założenie o występowaniu błędu rynku otwiera drogę do interwencji państwa w procesy gospodarowania. Za każdym razem działania regulacyjne mogą być bowiem usprawiedliwione rynkową niedoskonałością<sup>7</sup>. Wówczas to regulacja jest użyciem przez państwo jego władzy, by zmusić uczestników rynku do określonego działania, i ma minimalizować stratę społeczną wynikającą z niedoskonałości rynku. Nie zauważa się przy tym, że działania państwa mogą spowodować pogorszenie efektywności gospodarowania.

Teoria interesu publicznego znalazła wielu krytyków<sup>8</sup>. Wśród nich byli ekonomiści skupieni wokół szkół z Chicago i Virginii, którzy ukształtowali teorię grup interesu<sup>9</sup>. Jej twórcy wskazują<sup>10</sup>, że choć teoretycznie regulacja szuka ochrony i ko-

---

<sup>7</sup> R.A. Posner, *Theories of economic regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management Science” 1974, vol. 5, no. 2, s. 336.

<sup>8</sup> W artykule M. Hantke-Domas, *op.cit.* autor dowodzi, że dotychczasowe publikacje dotyczące teorii interesu publicznego nie dają jednoznacznych i precyzyjnych dowodów na to, by można ją było traktować w kontekście interesu publicznego.

<sup>9</sup> J. Rączka, *Dlaczego państwo reguluje rynki – pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, „Ekonomista” 2002, nr 3, s. 416.

<sup>10</sup> Zob. szerzej G. Stigler, *The theory of economic regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, vol. 2, no. 1, s. 3–21, a także R. Posner, *op.cit.*, s. 335–358.

rzyści dla całości społeczeństwa kiedy rynek zawodzi (teoria interesu publicznego), to w rzeczywistości jest to niemożliwe do osiągnięcia. Ingerencja państwa w gospodarkę przez regulację jest „na rękę” wielu firmom, których interesu skutecznie broni państwo. Tak więc po możliwym „przechwyceniu” regulatora, stwarza się możliwość realizacji własnych interesów, niekoniecznie zbieżnych z interesem publicznym. Ze względu na fakt, że konsumenci są najbardziej rozproszeni, to w teorii tej uznaje się ich za najmniej skuteczną grupę. Nie do końca jednak jest to prawdziwe twierdzenie. Można bowiem odnaleźć w praktyce przykłady na to – a teoria ta tego nie wyjaśnia – że mimo wszystko regulacje są korzystne dla konsumentów<sup>11</sup>. Wkład szkoły z Virginii w teorię grup interesu dotyczy w szczególności kwestii ponoszenia przez społeczeństwo kosztów transakcyjnych regulacji. Są one związane z prowadzeniem negocjacji między regulatorem a innymi uczestnikami rynku, wprowadzaniem i egzekwowaniem decyzji regulacyjnych.

W teorii regulacji, nazwanej teorią szefa i podwładnego, wskazuje się na kwestię dotyczącą asymetrii informacji. Dowodzi się w niej, że podmioty podlegające administracyjnej regulacji mają monopol informacyjny, którym niechętnie dzielą się z organem regulacyjnym. Podmioty wykorzystują to, aby decyzje regulatora były dla nich jak najbardziej korzystne. Odnosi się to na przykład do kwestii określenia ponoszonych przez operatorów kosztów, które mają stanowić podstawę decyzji regulacyjnych dotyczących kształtowania cen<sup>12</sup>. Z tego względu problem asymetrii informacji, który występuje w trakcie prowadzenia polityki regulacyjnej, może wpływać na jej niską efektywność. W kolejnej części pracy zostanie poddana analizie polityka administracyjnej regulacji w świetle przedstawionych teorii regulacji.

### **3. Polityka regulacyjna na rynku usług komunikacji elektronicznej w Polsce w kontekście teorii regulacji**

Do początków lat dziewięćdziesiątych XX wieku celem polityki państwa na rynku telekomunikacyjnym w Polsce była ochrona państwowego operatora telekomunikacyjnego przed konkurencją. Dzięki między innymi rewolucyjnym zmianom

---

<sup>11</sup> Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Kruk, *Podstawy teorii regulacji*, „Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji” 2003, nr 3, s. 2.

<sup>12</sup> *Ibidem*. Zob. także m.in. J.J. Laffont, *Regulation and development*, Cambridge University, UK 2005.

technicznym i technologicznym zaszczytne zmiany na tym rynku (w literaturze przedmiotu uznaje się, że to właśnie one stały się przyczyną „śmierci naturalnego monopolu”<sup>13</sup>). Za główne cele regulacji, które miały swój wyraz w kolejno uchwalanych ustawach, rozporządzeniach i decyzjach administracyjnych, postawiono sobie między innymi kreowanie konkurencji w kontekście dobra konsumenta i dbania o interesy publiczne (zatem podejście to można rozpatrywać w kontekście teorii interesu publicznego).

Nie ulega przy tym wątpliwości, że nie wszyscy uczestnicy rynku, tak zwane grupy interesu, osiągają przy tym takie same korzyści. Rozpatrzmy to na przykładzie operatorów telekomunikacyjnych. Pierwsze decyzje dotyczące procesów demonopolizacji rynku telekomunikacyjnego dotyczyły telefonii stacjonarnej. Grupa alternatywnych operatorów zdołała przekonać państwo<sup>14</sup> (rząd, urząd regulacyjny, prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej) do znoszenia barier wejścia na rynek i zerwania z zasadą monopolizacji. Nowi operatorzy uzyskali możliwość budowy i łączenia infrastruktury na poziomie lokalnym, co miało się przyczynić do poprawy wskaźnika telefonizacji. Istniało jednak zagrożenie, że były monopolista wykorzysta swoją silną pozycję na rynku, aby dyskryminować konkurencję. Z tych powodów państwo nałożyło na niego pewne asymetryczne obowiązki regulacyjne, które miały ułatwić działanie alternatywnym operatorom (obecnie stosuje się zasadę określenia pozycji znaczącej na tak zwanych rynkach właściwych). Wśród tych obowiązków należy zwrócić szczególną uwagę na zasady ustalania cen i konieczność przedstawiania cenników, nieutrudnianie wejścia na rynek nowym podmiotom, prowadzenia rachunkowości regulacyjnej. Prowadzona asymetryczna polityka regulacyjna nie zawsze jednak była korzystna dla nowych operatorów. Warto tutaj wspomnieć o zbyt późno rozpoczętym i złym harmonogramie uwalniania poszczególnych usług telefonii głosowej. Poza tym w wielu przypadkach, mimo wydawania decyzji sprzyjających alternatywnym operatorom, prowadzone spory z byłym monopolistą hamowały realizację inwestycji. Nie służyło to interesom publicznym.

<sup>13</sup> J.M. Naftel, *The natural death of natural monopolies: competition in EC telecommunications after the Telecommunications Terminals Judgment*, „European Competition Law Revue” 1993, s. 105–113.

<sup>14</sup> Należy zauważyć, że niezależny urząd regulacyjny został powołany dopiero na mocy ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. Prawo telekomunikacyjne, DzU nr 73, poz. 852 z późn. zm. W skład Urzędu Regulacji Telekomunikacji weszli pracownicy Państwowej Inspekcji Telekomunikacyjnej i Pocztovej (PITiP), a od 1 stycznia 2001 r. wszyscy pracownicy drugiego organu podległego Ministrowi Łączności – Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej (PAR).



Inną strategię regulacyjną przyjęto na rynku telefonii ruchomej. Przez wiele lat państwo chroniło pozycję oligopolistyczną trzech operatorów. Można stanowczo tutaj stwierdzić, że regulator został skutecznie przejęty przez byłych oligopolistów i realizował ich interesy. Przełomowe znaczenie dla faktycznej liberalizacji rynku telefonii ruchomej miało uzyskanie w 2005 roku zezwolenia na budowę telefonii komórkowej UMTS oraz świadczenie na bazie tej sieci usług przez operatora Netia Mobile Sp. z o.o. (obecnie P4 Sp. z o.o.). Zatem dopiero po ponad dziesięciu latach trwania struktury oligopolistycznej powoli zaczęły się tworzyć podwaliny konkurencyjnego rynku telefonii ruchomej. Obecnie polityka regulacyjna promuje nowych operatorów. Doszło tym samym do zmiany strategii regulacyjnej, która jest również zgodna z teorią grup interesów. Warto tutaj wspomnieć o występującej czasowej asymetrii regulacyjnej na niekorzyść byłych oligopolistów, dotyczącej stawek za kończenie połączeń w sieciach nowych operatorów<sup>15</sup>. Takie rozwiązanie argumentuje się wyższymi kosztami będącymi efektem mniejszej ekonomii skali nowych podmiotów na rynku telefonii komórkowej<sup>16</sup>. Skutkiem takiej asymetrii dla użytkowników jest to, że na przykład P4 płaci trójce byłych oligopolistów za zakończenie połączeń w ich sieci mniej niż w sytuacji odwrotnej. Z tego względu dla użytkowników sieci Era, Plus i Orange połączenia do sieci Play są droższe.

Jak wskazano w części teoretycznej artykułu, choć celem regulacji jest poprawa efektywności rynku, to często prowadzi ona do redystrybucji dochodów. Dochodzi do tego w przypadkach, kiedy regulator promuje część uczestników rynku. Przykładem są decyzje regulacyjne dotyczące stawek międzyoperatorskich telefonii ruchomej. W latach 2007–2009 miała miejsce bardzo silna ingerencja regulatora, polegająca na obniżaniu stawek międzyoperatorskich za połączenia głosowe. Konsekwencją tego było znaczne obniżenie przychodów z tych połączeń uzyskiwanych przez operatorów. Doszło zatem do przeniesienia części dochodów operatorów telekomunikacyjnych na rzecz użytkowników.

Jednym z aspektów prowadzonej polityki regulacyjnej na rynku usług komunikacji elektronicznej jest także występowanie asymetrii informacji. Rozpatrzymy tę

---

<sup>15</sup> P4 Sp. z o.o. – operator, który jako pierwszy korzystał z asymetrycznych stawek i jako pierwszy z grona nowych operatorów działających na rynku telefonii ruchomej w Polsce będzie zobligowany do przejścia na kalkulację kosztów na podstawie wyników modelu *bottom-up* od 1 stycznia 2013 r.

<sup>16</sup> *Konsultacje asymetrii MTR*, UKE 2010, [http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead04&news\\_cat\\_id=19&news\\_id=5260&layout=1&page=text](http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead04&news_cat_id=19&news_id=5260&layout=1&page=text), 26.4.2010.

kwestię na przykładzie relacji byłego monopolisty i operatorów alternatywnych<sup>17</sup>. Jak już wspomniano, na początku procesu liberalizacji były państwowy monopolista miał ogromną przewagę informacyjną nad innymi podmiotami. Dotyczyło to w szczególności struktury abonentów oraz ich zapotrzebowania na usługi telekomunikacyjne. Oczywiście jest także, że nie był on zainteresowany przekazywaniem tych informacji rynkowi i regulatorowi. Zatem podejmowane przez państwo decyzje regulacyjne, które miały kreować konkurencję, były obciążone dużym ryzykiem. Problematykę asymetrii informacji można także analizować w kontekście określania ofert ramowych na poszczególne rodzaje usług. Kluczowe znaczenie odgrywają tutaj faktycznie poniesione koszty świadczenia danej usługi. Oczywiście jest, że operator, na którym ciążyą obowiązki regulacyjne, jest zainteresowany podawaniem wszelkich kosztów prowadzenia działalności, niekoniecznie związanych z daną usługą. W ten sposób ma możliwość uzyskania korzyści przy współpracy międzyoperatorskiej. Niwelowaniu przypadków takiego wykorzystywania asymetrii informacji na rynku telekomunikacyjnym ma służyć między innymi konieczność prowadzenia rachunkowości regulacyjnej i określanie precyzyjnych zasad kalkulacji kosztów przez podmioty do tego zobligowane. Praktyka pokazuje jednak, że w tym obszarze nadal istnieją niejasności prowadzące do sporów między podmiotem regulowanym a regulatorem.

Prowadzona polityka regulacyjna prezesa UKE nie jest także wolna od ponoszonych kosztów regulacji, które są wskazywane w teorii regulacji. Dotyczą one nie tylko funkcjonowania samego organu regulacyjnego, ale także operatorów i użytkowników. W pierwszym przypadku należy wymienić koszty związane z wynagrodzeniami pracownikami, koszty monitoringu rynku czy prowadzonych badań rynkowych, koszty zamawianych ekspertyz prawnych i ekonomicznych, a także prowadzenie postępowań na drodze sądowej<sup>18</sup>. W drugim należy wskazać koszty ponoszone przez operatorów związane z realizacją decyzji regulacyjnych. Opóźnienie czasowe powoduje spowolnienie procesów decyzyjnych. W przypadku użytkowników sieci należy również zwrócić uwagę na niepewność co do decyzji regulacyjnych, a także

<sup>17</sup> Warto wspomnieć, że był to bardzo ważny aspekt porozumienia między regulatorem a byłym monopolistą, kiedy opracowywano zasady funkcjonalnego podziału tego operatora.

<sup>18</sup> Zgodnie z planem budżetowym UKE na 2009 r., wydatki związane z działalnością urzędu miały wynieść ponad 90 mln zł i były niższe o około 7 mln zł niż w 2008 r., [http://www.bip.uke.gov.pl/\\_gAllery/90/81/9081.pdf](http://www.bip.uke.gov.pl/_gAllery/90/81/9081.pdf); [http://www.bip.uke.gov.pl/\\_gAllery/56/03/5603.pdf](http://www.bip.uke.gov.pl/_gAllery/56/03/5603.pdf).

występowania opóźnień czasowych związanych z ich wejściem w życie, na przykład zmian stawek za połączenia.

#### **4. Analiza rynku telekomunikacyjnego w Polsce w kontekście strategii regulacyjnej na lata 2008–2010**

W myśl obowiązującej obecnie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw<sup>19</sup> zasadnicze kwestie regulacyjne rynku dotyczą usprawnienia instytucji i mechanizmów związanych z rynkiem telekomunikacyjnym<sup>20</sup>. Jednym z obowiązków wynikających z prawa telekomunikacyjnego oraz wytycznych UE jest sformułowanie celów strategicznych przez prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Obecnie realizowana jest *Strategia regulacyjna prezesa UKE na lata 2008–2010*<sup>21</sup>. Jej nadrzędnym celem jest wzrost dostępności usług telekomunikacyjnych i zwiększenie stopnia ich wykorzystania. Realizacja strategii ma być prowadzona w obrębie sześciu głównych zadań, a mianowicie:

1. Stymulowania konkurencyjności. Działania regulacyjne mają w szczególności doprowadzić do umożliwienia operatorom alternatywnym efektywnej konkurencji i zwiększenia ich udziału w rynku, stworzenia korzystnych warunków do wejścia na rynek nowych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, optymalnego wykorzystania dostępnych zasobów. W strategii przyjmuje się, że cel ten jest szczególnie ważny ze względu na silną pozycję na rynku telefonii stacjonarnej jednego z operatorów i bardzo silną pozycję trzech operatorów na rynku telefonii ruchomej.
2. Ochrony konsumenta. Są to działania wynikające zarówno z wytycznych UE, jak i z zadań statutowych UKE. Realizacja tego zadania ma polegać na zapewnieniu transparentnej informacji, uczciwych warunków świadczenia usług oraz odpowiedniej ich jakości, świadomości swoich praw wśród konsumentów.

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 85, poz. 716.

<sup>20</sup> *Nowelizacja prawa telekomunikacyjnego*, [http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead24&news\\_cat\\_id=84&news\\_id=4243&layout=9&page=text](http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead24&news_cat_id=84&news_id=4243&layout=9&page=text), 29.9.2010.

<sup>21</sup> *Strategia regulacyjna Prezesa UKE na lata 2008–2010*, Warszawa 2008, [http://www.uke.gov.pl/\\_gAllery/10/26/10266/Strategia\\_Regulacyjna\\_Prezesa\\_UKE\\_2008\\_2010.pdf](http://www.uke.gov.pl/_gAllery/10/26/10266/Strategia_Regulacyjna_Prezesa_UKE_2008_2010.pdf), 29.9.2010.

3. Rozwoju nowych produktów i technologii. Prezes UKE ma promować wprowadzanie nowych produktów i technologii, aby zapewnić klientom dostęp do szerokiej gamy usług oraz zwiększyć tempo rozwoju infrastruktury.
4. Obniżenie cen. Ma to spowodować wzrost stopnia wykorzystania i dostępności usług dla społeczeństwa.
5. Wzrostu fizycznej dostępności usług przez stymulowanie inwestycji w infrastrukturę. Realizacja tego zadania jest bardzo istotna, ponieważ Polska pod względem dostępności usług, jakości i innowacyjności infrastruktury, a także inwestycji w telekomunikację pozostaje w dalszym ciągu w tyle za wiodącymi krajami UE.
6. Promocję Polski jako kraju przyjaznego inwestycjom. Działania prezesa UKE mają się koncentrować na promocji Polski na rozlicznych forach europejskich i światowych, zapewnieniu łatwego i szybkiego dostępu do informacji inwestorom oraz wspieraniu powstawania mechanizmów ułatwiających rozpoczęcie inwestycji w Polsce i podnoszących ich opłacalność.

Dokonując analizy danych zawartych w raportach UKE dotyczących stanu rozwoju rynku usług telekomunikacyjnych, a w szczególności danych dotyczących stopnia demonopolizacji usługowej i podmiotowej, stopnia penetracji rynku, szczególnie telefonii ruchomej, poziomu cen, jakości usług, dostępności usług opartych na szerokopasmowym Internecie, należy pozytywnie ocenić ogólną realizację celów strategii. Daje to pozytywny obraz zmian zachodzących na rynku. Pomimo to należy zwrócić szczególną uwagę na pewne elementy realizowanej strategii regulacyjnej.

Jednym z nich są kwestie kreowania na rynku inwestycji. Kluczowe znaczenie ma tutaj zobowiązanie byłego monopolisty wynikające z zaniechania podziału funkcjonalnego do rozszerzenia planów inwestycyjnych. Ocenia się, że wymiar finansowy tego porozumienia może wynieść około 3 mld zł, co będzie związane głównie z modernizacją i rozbudową łączy szerokopasmowych<sup>22</sup>. Jest to niewątpliwie korzystne dla rozwoju rynku. Poza tym należy wskazać na silne wspieranie przez prezesa UKE wielu przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach programów unijnych, a zwłaszcza programu operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz działania podejmowane

<sup>22</sup> Zob. szerzej *Stopień realizacji strategii regulacyjnej Prezesa UKE na lata 2008–2010 (stan na grudzień 2009)*, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Warszawa 2010, s. 15, [http://www.uke.gov.pl/\\_gALLERY/28/65/28657/Stopien\\_realizacji\\_strategii\\_UKE\\_2008\\_2010.pdf](http://www.uke.gov.pl/_gALLERY/28/65/28657/Stopien_realizacji_strategii_UKE_2008_2010.pdf), 29.9.2010.

w zakresie projektu *Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej. Programu rozwój Polski Wschodniej*. Poza tym wiele działań urzędu koncentruje się wokół zachęcania inwestorów do budowy infrastruktury zarówno przewodowej, jak i bezprzewodowej. Chodzi tu w szczególności o obniżenie opłat za częstotliwości, szczególnie pod kątem promowania inwestycji na terenach wiejskich, działań mających na celu pozyskanie inwestorów na polskim rynku telekomunikacyjnym, działań likwidujących bariery inwestycyjne oraz różnego rodzaju działań doradczych. Warto tutaj stanowczo zaznaczyć, że nie można dopuścić do sytuacji, w której alternatywni operatorzy nie starają się rozwijać własnych usług przy wykorzystaniu własnej infrastruktury. Problem ten dotyczy w szczególności usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu w segmencie telefonii stacjonarnej. Alternatywni operatorzy nie mogą się skupić jedynie na działaniach marketingowych, które mają na celu pozyskanie klientów byłego monopolisty. Warto tutaj zaznaczyć, że budowa nowoczesnej infrastruktury (łączy, sieci, centrali telefonicznych) nie odbywała się w czasach monopolistycznej dominacji operatora na rynku, ale już w okresie prowadzonej liberalizacji rynku. Zatem argument o „wspólnym majątku” odziedziczonym po uprzednim systemie gospodarczym nie brzmi obecnie przekonująco. Co więcej, czasowe określenie asymetrii regulacyjnej w stosunku do nowych operatorów i oligopolistów na rynku ma promować inwestycje realizowane przez nowych operatorów. I to, zdaniem Autora, jest obecnie kluczową kwestią dla rozwoju rynku. Nie może być bowiem tak, że tworzenie konkurencji nie jest wspierane instrumentami kreującymi szerszą współpracę w zakresie innowacji i budowania infrastruktury. Jest to niezmiernie ważne w kontekście tworzenia warunków wspierających funkcjonowanie społeczeństwa, którego siłą napędową ma być informacja i wiedza. Coraz silniej rozwijająca się e-świadomość i e-umiejętności, szeroka dostępność do e-biznesu czy e-administracji, to obecnie jedne z najważniejszych wyzwań XXI wieku. Warto także dodać, że polityka gospodarcza dotycząca rynku komunikacji elektronicznej nie może się ograniczać do kwestii fizycznego „podłączenia” uczestników rynku, to znaczy obywateli, instytucji państwowych, podmiotów gospodarczych, do sieci telekomunikacyjnej. Konieczne jest także wspieranie inicjatyw mających na celu podnoszenie efektywności wykorzystywania narzędzi komunikacji elektronicznej.

Kontrowersje w realizacji strategii regulacyjnej może budzić także określenie zadań dotyczących poziomu cen. Jest rzeczą oczywistą, że jest to sprzeczne z intere-

sem operatorów, a zgodne z interesem użytkowników. Zatem jest to zaprzeczeniem tego, że nie mogą oni skutecznie walczyć o swoje prawa na rynku poddawanym administracyjnej regulacji (teoria grup interesu). Spadek cen nie powinien być celem samym w sobie strategii regulatora. Powinien być rezultatem pozytywnych zmian zachodzących na rynku, dotyczących stopnia konkurencyjności i wykorzystania nowoczesnych technik i technologii komunikacji.

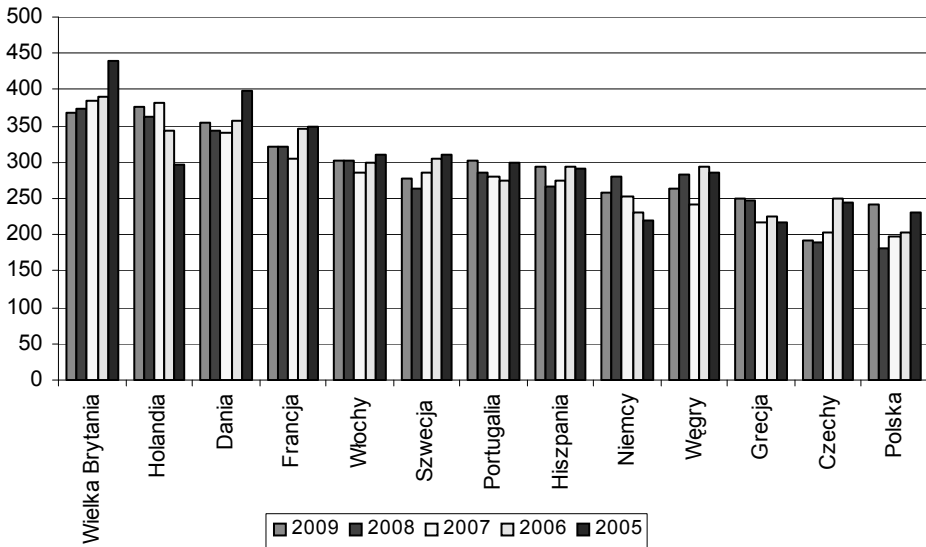
Poza tym należy także zastanowić się nad samą regulacją *ex ante*. Charakteryzuje się ona dużym automatyzmem, niekoniecznie uwzględniającym realia rynku. W związku z tym powinna ulec pewnej modyfikacji – rozwiązania regulacyjne z początku okresu liberalizacji mogą nie być już adekwatne do obecnego poziomu rozwoju rynku. Warto tutaj wskazać na problem planowania i realizacji długoterminowych planów inwestycyjnych.

Prowadzenie wspólnej polityki regulacyjnej we wszystkich krajach UE pozwala na dokonanie analizy porównawczej. Rozstrzygnięcia wspólnotowe zawarte w pakiecie dyrektyw o łączności elektronicznej ustalają cele tej działalności, instrumenty regulacyjne i sposoby ich zastosowania. Najszerzej zakrojone porównania działalności regulacyjnej wynikają z corocznych raportów implementacyjnych Komisji Europejskiej dotyczących wdrażania całości wspólnotowego porządku regulacyjnego w telekomunikacji<sup>23</sup>. Efektywność tych działań jest także omawiana w raportach European Competitive Telecommunications Association (ECTA). Polska została uwzględniona w przeglądach przeprowadzonych w latach 2005–2009. Dotyczyły one w szczególności porządku instytucjonalnego, ogólnych warunków rynkowych i efektywności implementacji (przy czym im wyższa liczba uzyskanych punktów, tym efektywność regulacyjna jest wyższa)<sup>24</sup>. Porównanie efektywności regulacji w latach 2005–2009 w wybranych krajach UE przedstawiono na rysunku 1.

<sup>23</sup> S. Piątek, W. Szpringer, *Efektywność regulacji rynków telekomunikacyjnych*, w: *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, red. S. Piątek, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007, s. 337.

<sup>24</sup> Informacje na temat metodologii badań zawarte są na stronie European Competitive Telecommunications Association (ECTA). Ze względu na ograniczenia redakcyjne można jedynie wspomnieć, że karta wyników oparta jest na odpowiedziach złożonych przez NRA i członków ECTA do szczegółowego kwestionariusza składającego się z 118 pytań.

Rys. 1. Efektywności regulacji w latach 2005–2009 w wybranych krajach UE



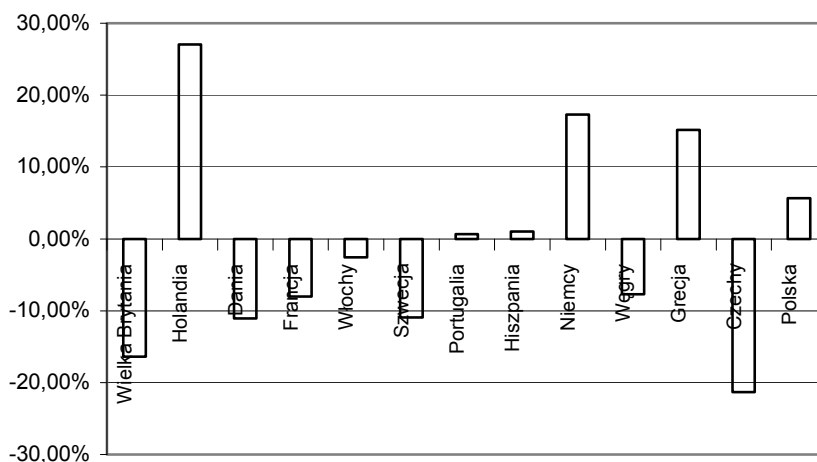
Źródło: opracowanie własne na podstawie Regulatory Scored za lata 2005–2009, Jones Day, SPC Network, <http://www.ectaportal.com/en/REPORTS/Overview/>, 29.09.2010.

Wyniki badań wskazują na wiodącą pozycję regulatora w Wielkiej Brytanii. Dane dotyczące Polski nie są zbyt optymistyczne. W zestawieniu Polska klasyfikuje się na ostatnim miejscu. Dla porównania, Węgry, które jednocześnie z Polską przystąpiły do realizacji programu regulacyjnego według nowych zasad, klasyfikowane są znacznie wyżej. Polska była też krajem o największej liczbie wszczętych postępowań w sprawie nieprawidłowej implementacji w całym okresie stosowania dyrektyw. Poza tym wyróżniała się także w liczbie interwencji Komisji Europejskiej w projekty krajowych regulatorów. Interesujący jest rodzaj zarzutów formułowanych przez Komisję Europejską w związku z projektami decyzji, gdyż pozwala on na zdiagnozowanie przyczyn rozbieżności. Główną przyczyną podejmowania decyzji wetujących czy wystosowywania listów z poważnymi wątpliwościami były próby rozszerzenia regulacji na rynki lub części rynków, które w świetle wspólnotowych zasad nie podlegały regulacji. Poza tym zarzuty Komisji Europejskiej dotyczyły także nieprawidłowości związanych z ustaleniem pozycji znaczącej na rynku właści-

wym, zakresu i konstrukcji obowiązków regulacyjnych, a także kontroli cen<sup>25</sup>. Warto także zaznaczyć, że w 2007 roku dokonano obniżenia w Polsce oceny porządku instytucjonalnego. Argumentowano to między innymi uzależnieniem regulatora od politycznych wytycznych rządu, a przecież niezależność organu regulacyjnego jest jednym z podstawowych filarów prowadzonej polityki regulacyjnej w krajach Unii Europejskiej.

Znaczne polepszenie efektywności działań regulacyjnych w Polsce odnotowano w 2009 roku. Na rysunku 2 przedstawiono dynamikę zmian w liczbie punktów w 2009 roku względem 2005 roku w wybranych krajach Unii Europejskiej.

Rys. 2. Dynamika zmiany efektywności regulacji w 2009 roku w stosunku do 2005 roku w wybranych krajach UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie Regulatory Scored za lata 2005–2009, Jones Day, SPC Network, <http://www.ectportal.com/en/REPORTS/Overview/>, 29.9.2010.

Z danych wynika, że Polska była jednym z niewielu krajów, które polepszyły efektywność polityki regulacyjnej na rynku usług komunikacji elektronicznej. Niewątpliwie jest to jeden z efektów realizacji strategii prezesa UKE. Co ciekawe, na-

<sup>25</sup> S. Piątek, W. Springer, *op.cit.*, s. 350–353.



stąpiło pogorszenie efektywności regulacyjnej Wielkiej Brytanii, która była uznawana za kraj o najlepiej prowadzonej polityce regulacyjnej w całej Unii Europejskiej.

## Zakończenie

Zagadnienie udziału państwa w gospodarce opartej na działaniu mechanizmu rynkowego jest niewątpliwie trudne do jednoznacznej oceny. Dotyczy to także wykorzystywania przez państwo instrumentów administracyjnej regulacji rynków. Nie ma bowiem jednoznacznej oceny tego, czy regulacja, jako instrument oddziaływania państwa na gospodarkę, jest gwarantem osiągania dobrobytu społecznego, czy jedynie środkiem do osiągnięcia celów określonych grup interesu. Nie budzi kontrowersji fakt, że prowadzenie polityki regulacyjnej jest związane z kosztami transakcyjnymi. Są one ponoszone podczas monitorowania rynku, a także w momencie wprowadzania i egzekwowania decyzji regulacyjnych.

Jednym z obowiązków prezesa UKE jest formułowanie i realizacja strategii regulacyjnej. Jest to jedna z ważniejszych form komunikowania się regulatora z innymi uczestnikami rynku. Dokument taki zwiększa przejrzystość działań regulacyjnych, co niewątpliwie wpływa na zmniejszenie stopnia niepewności, które występuje zarówno po stronie podmiotów poddawanych regulacji, jak i innych uczestników rynku. W aspekcie realizowanej na polskim rynku telekomunikacyjnym strategii regulacyjnej należy się zastanowić nad tym, jakie jej elementy należy traktować jako priorytety, a jakie nie są zgodne z interesem publicznym, a jedynie zgodne z interesem pewnych grup. Należy bowiem zauważyć, że rynek ten jest poddawany bardzo głębokiej regulacji, a co za tym idzie – państwo ma duży wkład w jego kształtowanie zarówno po stronie konsumentów, jak i podmiotów działających na rynku. Ważne jest, aby polityka regulacyjna była wiarygodna i przejrzysta dla wszystkich grup. Zdaniem Autora, kluczowym celem prezesa UKE, jako instytucji wpływającej na kształt rynku usług komunikacji elektronicznej, nie powinno być obniżanie cen, a kreowanie konkurencji usługowej i sieciowej, która zwiększy dostępność usług, co samoistnie doprowadzi do spadku cen. Należy także pamiętać o kreowaniu tak zwanych e-umiejętności, które umożliwiają wykorzystanie narzędzi komunikacji elektronicznej. Ważne jest bowiem, abyśmy nie byli w „ogonie” społeczeństw informatycznych. Rozwój rynku usług komunikacji elektronicznej to jeden z kluczowych

warunków wspierających funkcjonowanie społeczeństwa, którego siłą napędową jest informacja i wiedza.

## **THE GOVERNMENT AS A FORMATIVE SUBJECT OF THE ELECTRONIC COMMUNICATIONS MARKET IN POLAND**

### **Summary**

To determine a proportion between government and market has always been one of the most important issues in the economy thus it seems inevitable to analyse this problem in the context of the development of the electronic communications market.

The principal aim of this article is the assessment of the economic policy at the electronic communications market in Poland. An aspects of regulation was under special attention here. The choice of the subject of this article results in the fact, that the policy of regulation influences the development of communications market. Therefore, giving an opinion on the efficiency of the economic policy as well as on the benefits of making use of specific instruments of regulation in Poland seems to be a necessity.

*Translated by Piotr Szkudlarek*