

Roman Czaplewski

Regulacja rynków usług telekomunikacyjnych w Unii Europejskiej jako sposób przechodzenia od monopolu do konkurencji

Ekonomiczne Problemy Usług nr 57, 735-742

2010

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ROMAN CZAPLEWSKI

Uniwersytet Szczeciński

roman.czaplewski@wzieu.pl

**REGULACJA RYNKÓW USŁUG TELEKOMUNIKACYJNYCH
W UNII EUROPEJSKIEJ JAKO SPOSÓB PRZECHODZENIA
OD MONOPOLU DO KONKURENCJI**

Wstęp

Stworzenie i zapewnienie uczestnikom rynku możliwie swobodnych warunków gospodarowania, sprzyjających aktywizowaniu ich zachowań społecznych i gospodarczych, jest ważnym celem polityki gospodarczej, w tym zwłaszcza polityki wspierania konkurencji.

Wiążące się z tym dążenia do otwierania rynków i tworzenia na nich warunków współzawodnictwa argumentowane jest korzyściami konkurencji, w tym zwłaszcza:

- możliwościami wyboru różnych ofert rynkowych,
- lepszym dostosowywaniem ofert producentów do potrzeb konsumentów.

Uwzględniając zalety konkurencji, ogólnie przyjmuje się, że zorganizowanie rynków na zasadzie monopolu powinno dotyczyć jedynie sytuacji uzasadnionych szczególnymi względami¹, a podstawową formą powinno być funkcjonowanie rynków konkurencyjnych.

¹ Rynki działające na zasadzie monopolu z przyzwoleniem państwa najogólniej dzieli się na: 1) rynki charakteryzujące się fundamentalną zawodnością konkurencji, zwłaszcza wiążące się z istnieniem struktur wykorzystujących korzyści skali i zakresu działania czy też struktur świadczących tzw. dobra publiczne, 2) rynki z dostrzeganą, ale dającą się korygować zawodnością konkurencji, które ze względu na ich wielosegmentowość i wykazywanie tylko przez niektóre segmenty cech charakterystycznych dla monopolu, bądź ze względu na polityczne decyzje uzna-

Rynek usług telekomunikacyjnych (RUT), a konkretnie segment telefonii stacjonarnej, jest interesującym przykładem struktury, która w państwach europejskich funkcjonowała na zasadzie monopolu, a następnie została poddana procesom liberalizacji i regulacji prowadzącym do stopniowego odchodzenia od rozwiązań monopolistycznych i przechodzenia do rynku otwartego.

1. Dotychczasowe podejście Unii Europejskiej do regulacji RUT

Europejski RUT cechowało funkcjonowanie w poszczególnych krajach firm państwowych posiadających pozycję monopolistyczną. Pozytywne efekty realizowanego w USA procesu liberalizacji RUT dały asumpt do rozważenia podjęcia podobnych działań w Unii Europejskiej.

Uwzględniając cechy RUT, w tym zwłaszcza jego sieciowy charakter, w Unii Europejskiej (UE) uznano za zasadne powołanie branżowych organów regulacyjnych mających za zadanie stopniowe otwieranie RUT na konkurencję. Wyjściową realizowaną linią otwierania RUT w UE było wprowadzanie konkurencji początkowo w płaszczyźnie sieci międzynarodowej, a następnie otwieranie dla konkurencji pozostałych płaszczyzn sieci, tj. sieci krajowych i lokalnych².

Praktyka gospodarcza szybko wykazała, że samo otwarcie RUT na konkurencję, aczkolwiek było warunkiem koniecznym, to jednak niewystarczającym dla wykształcenia efektywnej konkurencji na tym rynku. Okazało się, że mimo formalnego stworzenia prawnych możliwości powstania konkurencji i rzeczywistego pojawienia się pierwszych konkurentów, pozycja dotychczasowych monopolistów była nadal silna.

Stan ten skłonił UE do pewnego przemodelowania linii regulacyjnej służącej rozwijaniu konkurencji w segmencie telefonii stacjonarnej RUT. Pierwszym etapem tego przemodelowania było przeprowadzenie pogłębionej analizy segmentów telefonii stacjonarnej, ze zwróceniem szczególnej uwagi na: liczbę konkurentów działających w tym segmencie, cechy, w tym potencjał nowych firm dopuszczonych do funkcjonowania na rynku telekomunikacyjnym, stosowane procedury i warunki udzielania koncesji na prowadzenie działalności telekomunikacyjnej.

Opierając się na wynikach tej analizy oraz uzyskanych już doświadczeniach, uznano, że stworzenie rzeczywistej konkurencji na rynku telefonii stacjonarnej wymaga zapewnienia nowym firmom dostępu do sieci operatorów zasiedziałych (dotychczasowych monopolistów), gdyż bywają one wykorzystywane do stosowa-

no za struktury monopolistyczne (C. Christmann, *Liberalisierung von Monopolmärkten*. Peter Lang, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2004, s. 6).

² W Polsce przyjęto rozwiązanie odmienne, polegające na otwieraniu dla konkurencji w pierwszej kolejności najmniej rentownych sieci lokalnych, co było jawną formą dążenia do zachowywania i utrwalania jak najsilniejszej pozycji rynkowej dotychczasowego monopolisty.

nia praktyk monopolistycznych. Uwzględniając ten fakt, kolejnym etapem zmian było wprowadzenie regulacji dotyczących zasad udostępniania sieci operatorów zasiedziałyh nowym operatorom telekomunikacyjnym. Przepisami regulacyjnymi objęto:

- zasady ustanawiania punktów styku sieci (obowiązki każdego z operatorów, opłaty za korzystanie z nich),
- zasady ustalania opłat za połączenia realizowane za pośrednictwem punktów styku,
- maksymalne terminy negocjowania porozumień dotyczących tzw. łączenia sieci,
- zasady postępowania w przypadku niemożności porozumienia się operatorów w kwestii tzw. łączenia sieci.

Aktywne oddziaływania regulacyjne w tym obszarze zaczęły przynosić efekty wyrażające się: wzrostem intensywności konkurencji na rynku telefonii stacjonarnej, spadkiem cen usług telekomunikacyjnych, szybszym spadkiem udziału operatorów zasiedziałyh w ogólnej liczbie obsługiwanych linii.

Realizowana w UE praktyka regulacyjna w obszarze RUT ukierunkowana z jednej strony na ułatwianie dostępności do sieci operatorów zasiedziałyh, a z drugiej na obniżanie opłat za korzystanie z tych sieci³, spowodowała:

- oficjalne stawianie przez operatorów zasiedziałyh pytania: skąd przy coraz niższych marżach znajdować środki na nowe inwestycje sieciowe?
- jawne ograniczanie przez niektórych z tych operatorów inwestycji w nowoczesne sieci telekomunikacyjne.

Nawet przyjmując przesadność utyskiwania operatorów zasiedziałyh na pogarszającą się sytuację rynkową, należy uznać, że regulacja RUT powinna sprzyjać jego rozwojowi i innowacyjności. Dotychczasowe działania regulacyjne dały efekty w postaci wprowadzenia i utrwalenia konkurencji w obszarze zmonopolizowanego wcześniej rynku telefonii stacjonarnej, łatwiejszego uzyskiwania dostępu do sieci operatorów zasiedziałyh, rozwoju procesu odbierania udziałów rynkowych operatorom zasiedziałym, obniżania opłat za usługi hurtowe oraz stawek taryfowych za

³ Przykładowo w Polsce w „Strategii regulacyjnej na lata 2008-2010” UKE m.in. przyjęło, że na koniec 2010 r.:

- cena minuty połączenia krajowego w telefonii stacjonarnej wyniesie 1,75 eurocenta,
- cena za minutę połączenia krajowego między sieciami stacjonarnymi i komórkowymi nie będzie wyższa niż 13 eurocentów,
- z usług tzw. operatorów alternatywnych korzystać będzie 30% abonentów.

Strategia ta kładzie nacisk na hurtowe udostępnianie infrastruktury TP operatorom alternatywnym oraz uproszczenie procedury zmiany dostawcy usług (WSJ Polska z 5-6.04.08 r.).

Działania te służą poprawie konkurencyjności na RUT w Polsce i są konsekwencją faktu, że „Mechanizmy zawarte w poszczególnych decyzjach regulacyjnych z lat 2006-2009 nie zadziałały w sposób dostatecznie dobry”(wypowiedź z wywiadu Anny Streżyńskiej, prezes UKE, dla „Dziennika Gazety Prawnej” z 8-10.01.10 r.)

usługi detaliczne. Ten z punktu widzenia klienta pozytywny kierunek przekształceń wywołuje jednak niezadowolenie operatorów zasiedziałych uznających, że prowadzona polityka regulacyjna:

- zniechęca operatorów alternatywnych (nowych operatorów) do budowania własnych sieci,
- skłania ich do oczekiwania na wybudowanie sieci przez operatora zasiedziałego, do której wskutek obowiązujących regulacji będą mieli zapewniony dostęp po atrakcyjnych dla nich cenach.

Niektórzy operatorzy zasiedziali, nie zgadzając się z ekonomiczną zasadnością obowiązujących rozwiązań regulacyjnych w zakresie dostępu do nowo budowanych nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych, ograniczają wielkość inwestycji w te sieci. Sytuacja taka, biorąc pod uwagę duży potencjał inwestycyjny operatorów zasiedziałych, nie sprzyja zapewnieniu wysokiego tempa rozwoju nowoczesnych sieci szerokopasmowych i rozwoju oferty nowych usług informacyjno-komunikacyjnych.

Operatorzy zasiedziali zarazem uważają, że stworzenie właściwego klimatu dla rozwijania inwestycji w nowoczesne sieci telekomunikacyjne przede wszystkim wymaga zapewnienia ze strony regulatora⁴:

- stabilizacji opłat za dostęp do sieci (zaprzestania dalszego ich obniżania),
- objęcia operatorów nieinwestujących w nowoczesne sieci współodpowiedzialnością za ponoszenie ryzyka ich ewentualnego niskiego wykorzystania,
- całkowitego odejścia od regulowania dostępu do sieci VDSL zapewniającej przepływność 50 Mbit/s,
- stabilniejszego otoczenia prawnego i stabilniejszych warunków dla prowadzonej przez operatorów działalności planistycznej,
- pierwszeństwa indywidualnie zawieranych umów na dostęp do sieci przed regulacyjnym narzucaniem warunków tych umów.

2. Nowe trendy w regulowaniu RUT w UE

Należy przyjąć, że zarówno z punktu widzenia właściwego kierunku rozwoju RUT, jak też rozwoju gospodarki narodowej, rozbudowa nowoczesnych, zapewniających wysokie przepływności sieci telekomunikacyjnych, powinna mieć priorytet. Dla osiągnięcia tego celu warto rozważyć doskonalenie dotychczasowej polityki regulacyjnej, służące ukierunkowaniu jej na zaktywizowanie innowacyjności w obszarze RUT. Istotnym elementem tego doskonalenia powinno być głębsze

⁴ *Positionen. Hintergruende und Standpunkte zur Regulierung im Festnetz*. DT, Oktober 2009, s. 8.

analizowanie źródeł zysków operatorów telekomunikacyjnych. Należałoby przyjąć, kierując się schumpeterowską teorią „twórczej destrukcji”, że z efektywnym rynkiem można mieć do czynienia również w sytuacji, gdy jeden z jego uczestników osiąga wysokie zyski. Jednak warunkiem uznania takiej sytuacji za efektywną jest z jednej strony osiąganie wysokich zysków dzięki przewadze innowacyjnej, a z drugiej, że zyski takie nie będą trwałe i w dającym się przewidzieć czasie zostaną przez siły rynkowe zredukowane⁵.

Zadaniem regulatora byłoby analizowanie, czy uzyskana dzięki innowacji przewaga nie przeistacza się w przewagę permanentną, ograniczającą dynamikę rynku⁶. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji regulator powinien rozważyć podjęcie działań o charakterze:

- ekonomicznym,
- technicznym,
- organizacyjnym.

W obszarze działań ekonomicznych szczególne znaczenie należałoby przypisać ustalaniu opłat za dostęp do nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych. Regulator, decydując się na określenie opłat za dostęp do takich sieci, powinien dołożyć wszelkich starań celem znalezienia tzw. ceny odpowiedniej, której poziom będzie akceptowany przez operatorów zainteresowanych dostępem do niej, a zarazem będzie skłaniał operatorów alternatywnych do inwestowania w rozwój własnych nowoczesnych sieci. Ustalenie opłat za dostęp do nowoczesnych sieci na zbyt wysokim poziomie wpłynie na wzrost cen nowych usług i ograniczenie popytu na nie. Natomiast wyznaczenie tych opłat na zbyt niskim poziomie ograniczy atrakcyjność inwestowania w nowoczesną infrastrukturę i zagrozi jej dalszemu rozwojowi. Poszukując poziomu tzw. odpowiedniej ceny za dostęp do nowoczesnej sieci telekomunikacyjnej, regulator może wspierać się porównaniami ujęć „koszty-koszty” oraz „koszty-ceny”, odnoszącymi się do innych ofert telekomunikacyjnych. Powinien też zapewnić odpowiednią proporcję między opłatami za dostęp do sieci szerokopasmowej a opłatami za dostęp do łącz, które zamierza się redukować. Należy jednak przyjąć, że poszukiwanie tzw. odpowiedniej ceny za dostęp do nowoczesnych, szerokopasmowych sieci telekomunikacyjnych będzie realizowane w procesie uczenia się samego regulatora i dostosowywania przez niego tej ceny do zachowań podmiotów rynkowych.

Potrzeba regulacyjnych oddziaływań o charakterze technicznym może pojawić się w przypadku nadmiernego zróżnicowania technologicznego tworzonych nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych. W takiej sytuacji pożądane może okazać się wspieranie kompatybilności sieci będących w dyspozycji różnych operatorów.

⁵ S. Heng, *Telekom-Regulierung in der EU vor neuer Weichenstellung*. Deutsche Bank Research, 9 Juni 2008.

⁶ W literaturze wskazuje się, że nie powinien to być okres dłuższy niż 3-5 lat.

W przypadku zaistnienia takiej potrzeby można by wykorzystać regulacyjne wyznaczanie standardów dla: punktów styku sieci, parametrów świadczonych usług i jakości serwisu obsługowego.

W obszarze działań organizacyjnych mających wspierać innowacyjność RUT regulator może stosować instrumenty:

1. miękkie, np.:

- odłożenie na określony wskazany czas swych ingerencji w kształtowanie dostępu do nowoczesnych sieci, zakładając, że operatorzy sami znajdą zadowalające rozwiązanie,
- zawarcie porozumienia z operatorem zasiedziałym służącego usunięciu lub przynajmniej ograniczeniu niedoskonałości dostrzeżonych w funkcjonowaniu RUT,

2. restrykcyjne (twarde), obligujące konkretnych operatorów do określonych działań, np. do reorganizacji operatora.

Przykładem wykorzystania miękkiego instrumentu regulacyjnego dla wsparcia działań innowacyjnych w obszarze RUT jest zawarte w listopadzie 2009 r. porozumienie między UKE i TP. Zgodnie z tym porozumieniem:

- UKE uzyskało od operatora przyrzeczenie zrealizowania do 2012 r. ponad 1,2 mln nowych telekomunikacyjnych linii szerokopasmowych⁷,
- TP, w przypadku zrealizowania tych zadań, uniknie ryzyka tzw. separacji funkcjonalnej, czyli podziału na część obsługującą sieć i część świadczącą usługi detaliczne, a ponadto zapewnia sobie inną istotną korzyść wynikającą z zagwarantowania jej przez UKE stałości stawek hurtowych do 2012 r.

Jest to ciekawy i pozytywny przykład stosowania łagodnych instrumentów regulacyjnych służących dynamizowaniu innowacyjności RUT. Podjęte przez TP zobowiązania inwestycyjne powinny bowiem⁸:

- w objętych porozumieniem budowanych i modernizowanych liniach przyspieszyć przesyłanie danych z prędkości 2 Mbit/s do 6 Mbit/s,
- skłonić operatorów do inwestowania nie tylko w sieć dostępową i światłowodową, ale także w systemy informatyczne i usługowe niezbędne dla zaoferowania klientom nowych usług.

Jednak o rzeczywistych pozytywnych efektach zawartego porozumienia będzie można powiedzieć dopiero po zrealizowaniu przez TP zapisanych zobowiązań⁹

⁷ Ujęty w porozumieniu plan inwestycyjny TP określony w tys. linii szerokopasmowych przewiduje wybudowanie w 2009 r. 37 tys. linii, 2010 – 317, 2011 – 499, a w 2012 r. – 347 tys. linii. Zarazem uzgodniono, że do 2012 r. 29% nowych linii szerokopasmowych powstanie na terenach wiejskich, 34% w małych i średnich miastach, a 37% w aglomeracjach (materiały UKE).

⁸ Rzeczpospolita z 26.11.09 r.

⁹ Na potrzebę wstrzemięźliwego podejścia do tej kwestii wskazuje m.in. następująca wypowiedź prezesa UKE A. Streżyńskiej: „O tym, czy porozumienie zaowocowało pozytywnie w części dotyczącej niedyskryminacji operatorów alternatywnych, będziemy wiedzieli po 1 stycznia 2011 roku” „Rzeczpospolita” z 18.01.10 r.

Podsumowanie

Dotychczasowe wyniki regulacji RUT nie w pełni odpowiadają celom określonym przy jej wprowadzaniu. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż w obszarze telefonii stacjonarnej nie wszędzie udało się doprowadzić do funkcjonowania efektywnej konkurencji. Ponadto zauważono, że w niektórych krajach restrykcyjne regulacje wspierające rozwój konkurencji zniechęciły operatorów zasiedziałych do intensywnego inwestowania w rozwój nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych, umożliwiających szybką przepływność dużej ilości danych. Stan taki nie sprzyja wprowadzaniu i rozwijaniu nowych usług informacyjno-komunikacyjnych, oddziałując niekorzystnie na zaspokojenie rosnących potrzeb klientów i rozwój gospodarki narodowej.

Zaistniała sytuacja doprowadziła do pojawienia się głosów, że drogą regulacyjną nie da się równocześnie zapewnić na RUT funkcjonowania efektywnej konkurencji i dynamicznego inwestowania w innowacyjne sieci telekomunikacyjne. Pojawiają się też głosy o potrzebie zrezygnowania z regulacji RUT. Wydaje się jednak, że właściwszym podejściem jest doskonalenie regulacji RUT, które powinno polegać na:

- odchodzeniu od regulacji tych obszarów RUT, gdzie jest to już możliwe,
- poprawianiu rozwiązań regulacyjnych w pozostałych obszarach RUT w celu stworzenia warunków dla równoczesnego doprowadzenia do efektywnej konkurencji i rozwijania innowacyjnych inwestycji.

W odniesieniu do pierwszej kwestii należy rozważyć zaprzestanie regulacji w tych obszarach RUT, w których nie występuje już zjawisko ograniczeń dostępu do sieci operatorów zasiedziałych i na których równocześnie funkcjonuje przynajmniej 2-3 operatorów¹⁰. W odniesieniu do drugiej kwestii podstawową wytyczną powinno być zapewnienie operatorom inwestującym w nowoczesne sieci cyfrowe zadowalającej dywidendy, przynajmniej w pierwszych latach jej udostępniania innym operatorom.

¹⁰ Dr. Frederic Ufer, Bundesnetzagentur Bonn, s. 21 (www.vatm.de/uploads/media/07-07-2009.pdf).

Literatura

1. Christmann C., *Liberalisierung von Monopolmärkten*, Peter Lang. Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2004.
2. Dziennik Gazeta Prawna z 8-10.01.10 r.
3. Heng S., *Telekom-Regulierung in der EU vor neuer Weichenstellung*. Deutsche Bank Research, 9 Juni 2008.
4. *Positionen. Hintergründe und Standpunkte zur Regulierung im Festnetz*. DT, Oktober 2009.
5. Rzeczpospolita z 26.11.09 r.
6. Ufer F., Dr., Bundesnetzagentur Bonn (www.vatm.de/uploads/media/07-07-2009.pdf).
7. WSJ Polska z 5-6.04.08 r.

**TELEKOMMUNIKATIONSREGULIERUNG IN DER EU
ALS MARKTTTRANSFORMATIONSWEISE VON MONOPOL ZUM
WETTBEWERB**

Zusammenfassung

Mit der Einführung der sektorspezifischen Regulierung in der EU nahm die Wettbewerbsintensität in der Telekommunikation zu. Bisherige Regulierung fördert aber vor allem den Wettbewerb und weniger die Innovation in der europäischen Telekommunikationsbranche

Um ein innovationsfreundliches Klima im europäischen Telekommunikation zu fördern ist ein neuer Regulierungsansatz erforderlich. Besonders wichtig ist eine Balance zwischen verbraucherfreundlichen Entgelten und weiteren und Innovationsinfrastrukturinvestitionen.

Übersetzt von Roman Czaplewski