

Roman Czaplewski

Przekształcenia rynków usług pocztowych i telekomunikacyjnych oraz przesłanki tych przekształceń

Ekonomiczne Problemy Usług nr 60, 56-67

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 CZAPLEWSKI¹

PRZEKSZTAŁCENIA RYNKÓW USŁUG POCZTOWYCH I TELEKOMUNIKACYJNYCH ORAZ PRZESŁANKI TYCH PRZEKSZTAŁCEN

WSTĘP

Rynki usług pocztowych i telekomunikacyjnych są interesującymi przykładami struktur, które najpierw przekształcane były z rynków konkurencyjnych w monopol, a następnie poddane procesom liberalizacji, prowadzącym do stopniowego odchodzenia od rozwiązań monopolistycznych i przechodzenia do ich pełnego otwarcia. U podstaw dążenia poszczególnych państw do wprowadzenia i utrzymywania monopolu pocztowego i telekomunikacyjnego leżało uznanie tych rynków jako istotnych źródeł dochodów budżetowych oraz przypisanie informacji i przesyłowi informacji istotnej rangi społeczno-politycznej.

Postępowanie takie uzasadniano nie tylko społeczną, polityczną i gospodarczą rangą informacji, ale także pewnymi szczególnymi cechami rynków usług pocztowych i telekomunikacyjnych, które niekiedy podnoszono do rangi rzeczywistych barier dostępu do rynków przesyłu informacji. Wśród tych cech wymieniano następujące:

- a) konieczność angażowania znacznego kapitału²,
- b) występowanie korzyści dużej skali produkcji oraz korzyści zakresu,
- c) zasadność funkcjonowania dużych jednostek gospodarczych, obejmujących zasięgiem swojego działania znaczne terytoria³.

¹ prof. zw. dr hab. Roman Czaplewski, Katedra Polityki Gospodarczej, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński

² Każda jednostka, która chce podjąć działalność rynkową, musi wcześniej ponieść określone nakłady inwestycyjne, Wiązą się one zwłaszcza z zakupem bądź wynajęciem pomieszczeń i środków pracy, opłaceniem zatrudnionego personelu i kampanii promocyjnej firmy, W pewnych branżach, zwłaszcza opartych na infrastrukturze, do których m.in, zalicza się pocztę i telekomunikację, niezbędne wcześniejsze nakłady jednostek są wysokie, W związku z tym jedynie nieliczne jednostki mogą sobie pozwolić na podjęcie działalności produkcyjnej w tych branżach,

³ Uznanie zasadności funkcjonowania dużych jednostek gospodarczych, obejmujących znaczne obszary działania, bezpośrednio wynika z założenia występowania na rynku usług łączności korzyści dużej skali produkcji, Wyodrębnienie tej cechy i nadanie jej samodzielnego znaczenia ma na celu przede wszystkim zniechęcanie potencjalnych konkurentów, zainteresowanych funkcjonowaniem w danym segmencie rynku.

Wymienione szczególne cechy rynku usług pocztowych i usług telekomunikacyjnych w powiązaniu z polityczno-gospodarczym znaczeniem przesyłu informacji odegrały znaczącą rolę w przypisaniu poczcie i telekomunikacji charakteru tak zwanego monopolu naturalnego⁴.

Należy jednak pamiętać, że konieczność angażowania znacznego kapitału, występowanie korzyści skali i zakresu produkcji, jak też zasadność funkcjonowania dużych jednostek gospodarczych obsługujących przestrzennie duże obszary nie musi oznaczać konieczności narzucania danemu rynkowi struktury monopolistycznej. Ewentualne uzyskanie przez firmę monopolistycznej pozycji na rynku powinno wynikać z przesłanek ekonomicznych, a nie administracyjnego zamykania rynku dla konkurencji bez przeprowadzenia pogłębionych analiz ekonomicznych i społecznych skutków takiego posunięcia.

PRZESŁANKI I SPOSOBY WPROWADZANIA KONKURENCJI W OBSZARZE RYNKU USŁUG POCZTOWYCH I RYNKU USŁUG TELEKOMUNIKACYJNYCH

Praktyka życia społecznego i gospodarczego dowodzi istotnych zalet konkurencji jako zasady immanentnej, zapewniającej swobodę gospodarowania i pozytywne efekty ekonomiczne. Wynika to z faktu, że podstawowe funkcje spełniane przez konkurencję, tj.:

- a) zapewnienie swobody działalności i swobody wyboru,
- b) sprzyjanie postępowi technicznemu,
- c) dostosowywanie struktury podażowej wdrażanych czynników produkcyjnych do zmian w popycie, jak też
- d) przeciwdziałanie, względnie przynajmniej ograniczanie możliwości uzyskiwania przychodów nieuzasadnionych,

są spójne z ogólnie akceptowanymi nadrzędnymi celami ogólnospołecznymi i podstawowymi celami polityczno-gospodarczymi.

Powiązanie ogólnospołecznych celów nadrzędnych, podstawowych celów polityki gospodarczej oraz funkcji spełnianych przez konkurencję prezentuje tabela I.

Tabela 1
Powiązania między celami nadrzędnymi,
celami polityki gospodarczej oraz funkcjami konkurencji

⁴ Według współczesnej ekonomii o monopolu naturalnym można mówić wówczas, gdy najniższe koszty produkcji dóbr rzeczowych lub usług danej branży można osiągnąć tylko wtedy, jeśli produkcja tych dóbr jest skupiona w jednej jednostce organizacyjnej (zob. Taetigkeitsbericht 1987. WIK, Deutsche Bundespost, s.19; B. Wieland, *Die Entflechtung des amerikanischen Fernmeldemonopols*. Schriftenreihe des WIK der Deutschen Bundespost, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo 1985, s. 90).

Cele nadrzędne	Wolność	Dobrobyt		Sprawiedliwość
cele polityki gospodarczej	swoboda gospodarcza	wzrost i rozwój gospodarczy	optymalna alokacja	sprawiedliwy podział
funkcje konkurencji	zapewnienie swobody działalności i wyboru	sprzyjanie postępowi technicznemu	dostosowywanie struktury oferty oraz zaangażowanych czynników do zmian w popycie	zapobieganie i ograniczanie powstawania przychodów nieuzasadnionych
	funkcja swobody postępowania	funkcja badawczo-rozwojowa	funkcja alokacyjna i dostosowawcza	funkcja podziału

Źródło: W. Briglauer, *Generisches Referenzmodell für die Analyse relevanter Kommunikationsmärkte*, Wettbewerbsökonomische Grundfragen, WIK, nr 243. Bad Honnef 2003, s. 5.

Przedstawione informacje wskazują, że w procesie organizowania rynków regułą powinno być oparcie ich na zasadach konkurencji, natomiast stosowanie rozwiązań monopolistycznych powinno dotyczyć tylko sytuacji uzasadnionych względami szczególnymi⁵.

W gospodarkach rynkowych ściśle i bezpośrednio regulowanie konkretnego rynku musi mieć uzasadnienie poprzez wykazanie, że:

- a) dany rynek nie będzie funkcjonował efektywnie bez administracyjnych ingerencji,

⁵ Rynki funkcjonujące na zasadzie monopolu za przyzwoleniem państwa można najogólniej podzielić na:

- rynki charakteryzujące się fundamentalną zawodnością konkurencji, w tym:
 - a) pozwalające na wykorzystywanie korzyści skali i zakresu działania,
 - b) cechujące się zmiennością równowagi mogącą prowadzić do sytuacji kryzysowych (np. wysokie bezrobocie na rynkach pracy),
 - c) świadczące tzw. dobra publiczne,
- rynki z dostrzeganą, ale dającą się korygować zawodnością konkurencji:
 - a) uznane za strukturę monopolistyczną całe rynki wielosegmentowe, w sytuacji, gdy tylko pewne segmenty wykazują cechy monopolu naturalnego,
 - b) polityczne zadecydowanie w oparciu o określone interesy publiczne o uznaniu określonego rynku za strukturę monopolistyczną.

- b) społeczno-gospodarcze korzyści osiągnęte dzięki administracyjnej ingerencji są wyższe od ponoszonych kosztów wiążących się z daną ingerencją.

Według normatywnej teorii regulacji istnieją określone sytuacje uzasadniające w gospodarkach zorganizowanych rynkowo zastosowanie administracyjnych ingerencji, które w ujęciu syntetycznym przedstawia tabela 2.

Tabela 2
Powody uzasadniające stosowanie ingerencji administracyjnej
według normatywnej teorii regulacji

Podstawa regulacji	Opis sytuacji
efekty zewnętrzne	efektami zewnętrznymi są pozytywne lub negatywne oddziaływania na funkcje produkcyjne przedsiębiorstw, jak też na funkcje użyteczności gospodarstw domowych. Efekty zewnętrzne nie są uwzględniane w cenach rynkowych, w związku z czym występują rozbieżności między ogólnospołeczną a faktyczną optymalną wielkością podaży, względnie popytu.
monopol naturalny	sytuacja monopolu naturalnego ma miejsce wówczas, gdy jeden oferent nie mając konkurencji, ma możliwość pełnego wykorzystania korzyści skali i korzyści zakresu, dzięki czemu uzyskuje taki przebieg funkcji kosztów, że niezbędną podaż może dostarczyć taniej niż w przypadku działania na danym rynku więcej oferentów. Sytuacja taka uzasadnia dwa kierunki państwowej regulacji: a) nadzorowanie możliwości wykorzystywania przez monopolistę swej pozycji rynkowej, b) ewentualnie chronienie monopolisty przed nieuzasadnionym wchodzeniem na dany rynek konkurentów (tzw. newcomers).
dobra publiczne	pojęcie dóbr publicznych odnosi się do takich, które są zagwarantowane każdemu konsumentowi (brak wykluczenia), a użytkowanie danego dobra przez jednego konsumenta nie odbywa się ze szkodą dla innych (brak rywalizacji). W przypadku takich dóbr rola państwa sprowadza się do zapewnienia ich w ilości optymalnej z punktu widzenia społeczno-gospodarczego, co nie oznacza, że państwo musi być ich producentem.
koszty niezwracalne	koszty utopione można definiować jako różnicę między kosztami, których poniesienie było niezbędne do wejścia na

Podstawa regulacji	Opis sytuacji
(utopione)	dany rynek, a kosztami odzyskanymi, w przypadku zadecydowania o zaniechaniu działalności na danym rynku. Występowanie kosztów utopionych oznacza więc istnienie barier wejścia na rynek, jak też barier wyjścia z danego rynku. Na rynkach cechujących się takimi barierami odpowiednie regulacje mogą je złagodzić (np. zapewnienie powszechnego dostępu do zasobów istotnych).
konkurencja rujnująca	konkurencja rujnująca realizowana poprzez wojny cenowe prowadzi do tego, że na rynku pozostanie firma najsilniejsza finansowo, która wcale nie musi być najbardziej efektywną. Prowadzona bywa głównie na rynkach, z których wyjście, w przypadku nadpodaży, utrudniają wysokie koszty utopione. W łagodzeniu takiej sytuacji pomocne może być obligatoryjne regulowanie cen czy np. regulowanie działalności inwestycyjnej.
zaopatrzenie na zasadzie powszechnej dostępności przestrzennej	z punktu widzenia społeczno-gospodarczego istnieje consensus co do tego, że każdy obywatel powinien mieć zapewniony dostęp do usług uznanych za społecznie ważne, przy jednoczesnym zapewnieniu określonego poziomu jakości tych usług oraz określonego, społecznie akceptowanego poziomu ich cen. Dostarczanie niektórych z takich usług może być ekonomicznie mało atrakcyjne, z którego to powodu sam rynek, bez odpowiedniej regulacji, mógłby nie zapewnić należytego dostępu do nich.
taryfy przestrzennie jednolite	z punktu widzenia realizacji celów polityki społecznej niektóre usługi powinny być dostarczane po ujednoczonych cenach. W przypadku uznania konieczności realizacji takich celów i możliwości powstania deficytu związanego z ich realizacją, niezbędne jest uregulowanie zasad pokrywania takich strat.
subwencje krzyżowe (wewnętrzne)	stosowanie cen niezorientowanych na koszty prowadzonej działalności może skutkować nieefektywnym alokowaniem zasobów. W sytuacji gdy ceny takie będą prowadziły do powstania strat, należy przemyśleć sposób ich pokrywania, w tym ewentualnie także trudny do uznania za poprawny gospodarczo transfer z zysków uzyskiwanych w obszarze monopolu.
asymetria	asymetryczny dostęp do informacji może być groźny dla rynku, jeśli podmioty mające słabszy dostęp do informacji (a tym

Podstawa regulacji	Opis sytuacji
informacji	samym mniej poprawny obraz) na temat stanu, jakości i aktywności gospodarczej zadecydują na tej podstawie o wyjściu z rynku. Zadaniem władzy państwowej jest więc poprawianie dostępu do informacji o rynku, zapewniającej zwiększenie przejrzystości procesów rynkowych.
sektory ważne strategicznie	biorąc pod uwagę szczególne znaczenie społeczno-gospodarcze niektórych sektorów, pełniących rolę swoistego kręgosłupa gospodarki, należy stwierdzić, że mogą być one choćby częściowo wyłączone spod wpływu tzw. sił rynkowych (np. energetyka, transport, telekomunikacja).

Źródło: C. Graack, *Regulierungstheorie: Entwicklungen und Anwendungen in Bezug auf osteuropäische Transformationsökonomie*, Potsdam 1995. Za: P. J. J. Welfens, C. Graack, *Telekommunikationswirtschaft*, Berlin 1996, s. 127.

Pojawia się pytanie, czy wymienione w tabeli nr 2 powody uzasadniające ingerencje administracyjne można odnieść do rynku usług pocztowych i usług telekomunikacyjnych. Pytanie jest o tyle zasadne, iż kwestie te do lat 70. XX w. nie były przedmiotem szczegółowych badań. Można przyjąć, że najprostszym sposobem potwierdzenia lub odrzucenia poglądu o wykazywaniu przez rynek usług pocztowych i usług telekomunikacyjnych cech monopolu naturalnego i wiążących się z nim właściwości byłoby pełne otwarcie tych rynków dla konkurencji. Wydaje się bowiem oczywiste, że w przypadku potwierdzenia istnienia monopolu naturalnego w działalności pocztowej i telekomunikacyjnej ewentualna konkurencja w sposób niejako naturalny, wymuszony względami ekonomicznymi, a nie barierami prawnymi, zaniechałaby produkcji na tych rynkach⁶.

Niemożność przeforsowania takiej linii działania wskutek silnego oporu, zwłaszcza ze strony tradycyjnych monopolistów pocztowych i telekomunikacyjnych, mających silne wsparcie wśród części przedstawicieli centralnych organów gospodarczych, spowodowało, że w latach 70. XX w. dokładniej zainteresowano się empirycznym udokumentowaniem panującej teorii przypisującej działalności pocztowej i telekomunikacyjnej cechy monopolu naturalnego. Pierwsze dotyczące tej kwestii badania, polegające na

⁶ B. Breuel, *Haben sich Kartellrechtliche Ausnahmereiche ueberlebt? [w:] Wettbewerbspolitik und Wettbewerbsrecht*, Carl Heymanns Verlag, Koeln-Berlin-Bonn-Muenchen 1987, s. 232; R. H. Weber, *Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmereichen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1986, s. 204; D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”. Gdańsk 1991, s. 664.

ekonometrycznym szacowaniu przebiegu funkcji kosztów produkcji, podjęto przede wszystkim w USA.

Przeprowadzone badania wykazywały, że korzyści skali działania oraz korzyści działalności sprzężonej (świadczenia przy wykorzystaniu tych samych zasobów różnych usług), dotyczą co najwyżej wybranych faz procesu świadczenia usług pocztowych i usług telekomunikacyjnych, a realizowanie pozostałych faz może być otwarte dla konkurencji⁷.

Uzyskane wyniki badań stworzyły, obok negatywnej oceny jakości usług świadczonych przez monopolistów, dodatkowy mocny argument za usuwaniem rozwiązań legislacyjnych zapewniających tradycyjnym operatorom pocztowym i telekomunikacyjnym uprawnienia monopolistyczne. Działania te zaczęto wprowadzać stopniowo, uzasadniając to potrzebą zapewnienia dotychczasowym monopolistom niezbędnego czasu na przygotowanie się do pełnej konkurencji. W następstwie stopniowego redukcjonowania barier legislacyjnych merytorycznie istotną barierą dostępu do rynku usług pocztowych i rynku usług telekomunikacyjnych przede wszystkim pozostała konieczność liczenia się przez zainteresowanych wejściem i funkcjonowaniem na tych rynkach z koniecznością poniesienia tzw. kosztów niezwracalnych⁸. Istnienie kosztów niezwracalnych w praktyce wiąże się z koniecznością dysponowania wyspecjalizowanymi zasobami warunkującymi efektywne funkcjonowanie na danym rynku, których użyteczność w przypadku wyjścia z danego rynku będzie znikoma i z tego względu oznaczałaby duże prawdopodobieństwo poniesienia strat przez ich właściciela w przypadku podjęcia przez niego decyzji o zmianie obszaru działalności. Takie wyspecjalizowane i istotne dla funkcjonowania zasoby określane są mianem wyposażenia niezbędnego (*essential facilities*). Pojęcie to wywodzi się z amerykańskiego prawa antymonopolowego, a o jego występowaniu przesądzają następujące cechy⁹:

1. wyposażenie to pełni rolę zasadniczą i niezastępowalną dla prowadzenia danej działalności;
2. stworzenie przez firmy zainteresowane konkurowaniem na danym rynku własnego wyposażenia niezbędnego, ze względu na związane z tym bardzo wysokie koszty, stanowi znaczącą barierę wejścia na dany rynek;

⁷ W. Speckbacher, *Die Zukunft der Postdienste in Europa*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York 1991, s. 38 oraz K. Mueller, *Die Postdienste aus der Sicht Institutionenökonomik*, Peter Lang, Frankfurt am Main 1997, s. 109, 112-113.

⁸ Im wyższe są potencjalne straty wyjścia z rynku powodowane istnieniem i poniesieniem kosztów niezwracalnych, tym mniejsze prawdopodobieństwa zainteresowania wejściem na dany rynek nowych producentów. Wyższe koszty niezwracalne wejścia na dany rynek oznaczają bowiem wyższe ryzyko dla wchodzących,

⁹ W. Elsenbast, *Universaldienst unter Wettbewerb*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, s. 50-51.

3. odmówienie konkurentowi zainteresowanemu wejściem na dany rynek możliwości dostępu do istniejącego wyposażenia niezbędnego w zdecydowany sposób hamowałoby możliwości jego efektywnego działania;
4. nie istnieją żadne merytoryczne powody (np. techniczne, wynikające ze względów bezpieczeństwa czy też związane z ograniczoną zdolnością obsługową istniejącego niezbędnego wyposażenia) uzasadniające odmowę konkurencji dostępu do danego zasobu.

Jest oczywiste, że odmawianie przez właściciela dostępu do tego typu istotnego zasobu prowadzi do stworzenia sytuacji tzw. wąskiego gardła (*bottleneck*), którą właściciel może wykorzystywać do stosowania praktyk monopolistycznych.

Jeśli odnieść przedstawione informacje do rynku usług pocztowych i rynku usług telekomunikacyjnych, pojawiają się następujące pytania:

1. Czy na rynkach tych występuje wyposażenie niezbędne mogące stanowić dla konkurencji istotną barierę wejścia na te rynki i funkcjonowania na nich?
2. Czy w przypadku uznania istnienia na tych rynkach wyposażenia niezbędnego dostęp do tego wyposażenia dla konkurencji jest przez właściciela ograniczany?

Ustosunkowanie się do pierwszego z postawionych pytań wymaga zwrócenia uwagi na fakt, że teoria występowania tzw. wąskiego gardła odnoszona jest przede wszystkim do sektorów sieciowych, do których zalicza się np. telekomunikację, energetykę, infrastrukturę kolejową i porty lotnicze, ale także pocztę. Jest jednak oczywiste, że sieci poszczególnych branż posiadają własną, odmienną charakterystykę. Wyraźne różnice można dostrzec w samej łączności, porównując sieć telekomunikacyjną i pocztową.

Najogólniej można uznać, że sieć telekomunikacyjna może być większą barierą dostępu do rynku aniżeli sieć pocztowa. Wynika to z faktu, że funkcjonowanie sieci pocztowej w istotnej mierze opiera się na sieci dróg kołowych o charakterze publicznie dostępnym. Oznacza to, że przynajmniej w tym bardzo istotnym zakresie działalności pocztowej (fazie transportu) operatorzy pocztowi nie mogą blokować funkcjonowania konkurencji czy potencjalnej konkurencji.

Próbując odpowiedzieć na drugie z postawionych pytań, należy stwierdzić, iż praktyka gospodarcza dowodzi, że tzw. zasiedziali operatorzy pocztowi i zasiedziali operatorzy telekomunikacyjni, dysponujący określonymi uprawnieniami monopolistycznymi starali się (i starają) wykorzystać posiadane zasoby do:

- a) utrudnienia konkurencji wchodzenia na rynek;
- b) utrudniania konkurencji działalności na tych rynkach, na których już funkcjonuje.

W działaniach takich zasiadali operatorzy pocztowi i operatorzy telekomunikacyjni posługują się całym wachlarzem instrumentów, w tym zwłaszcza:

- a) kierowanymi do sądów odwołaniami na decyzje przyznające nowym firmom koncesje (bądź zezwolenia) na świadczenie usług pocztowych i telekomunikacyjnych;
- b) odmawianiem konkurencji dostępu do własnej sieci;
- c) długotrwałym negocjowaniem warunków technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych w procesie uzgadniania zasad udostępniania konkurencji sieci operatora zasiadającego;
- d) żądaniem przez zasiadających operatorów wysokich, ekonomicznie nieuzasadnionych opłat za udostępnianie sieci konkurencji¹⁰.

U podstaw takich zachowań operatorów zasiadających leżą sprzeczne interesy tych operatorów i pojawiających się na rynku konkurentów. Operatorzy zasiadali nie mają praktycznie żadnych bodźców do otwierania swej sieci dla konkurencji. Wręcz przeciwnie, dostrzegają korzyści odwleknięcia terminu otwarcia własnej sieci, co prowadzi do¹¹:

- a) podwyższenia kosztów funkcjonowania konkurencji na rynku pocztowym i telekomunikacyjnym i pogorszenia jej pozycji w stosunku do operatora zasiadającego;
- b) zapewnienia większej ilości czasu operatorom zasiadającym na przygotowanie się do prowadzenia działalności w warunkach efektywnej konkurencji.

Natomiast konkurenci wchodzący na rynek pocztowych usług listowych oraz na rynek usług telekomunikacyjnych mają silne bodźce do szybkiego uzyskania dostępu do sieci operatora zasiadającego, gdyż pozwala im to na:

- a) szybkie zaoferowanie klientom obsługi na zasadzie powszechnej przestrzennej dostępności;
- b) obniżenie kosztów własnych działalności, co jest istotne zwłaszcza w pierwszym okresie funkcjonowania, w którym występuje z reguły duża kumulacja wydatków na tworzenie własnego potencjału produkcyjnego.

Występowanie takich sytuacji skłoniło państwa zainteresowane szybkim rozwijaniem konkurencji w obszarze rynku pocztowego i rynku telekomunikacyjnego do wsparcia działań ogólnych, polegających na stopniowym ograniczaniu uprawnień monopolistycznych operatorów zasiadających

¹⁰ Zachowania takie zaobserwowano zwłaszcza na niemieckim rynku pocztowym, na którym obecnie konkurencja jest szczególnie intensywna,

¹¹ B. Wieland, *Die Entflechtung des amerikanischen...*, op. cit., s. 102 oraz E. G. Berger, *Netzzusammenschaltungen von Telekommunikationsunternehmen im nationalen, europäischen und internationalen Regelungszusammenhang*, Shaker Verlag, Aachen 2000, s. 11.

szczegółowymi rozwiązaniami regulacyjnymi ukierunkowanymi na otwarcie sieci operatorów zasiedziałych dla operatorów alternatywnych. Regulacje te koncentrują się zwłaszcza na dwóch aspektach:

- a) zapewnieniu niedyskryminacyjnego dostępu operatorów alternatywnych do sieci operatorów zasiedziałych;
- b) zobowiązaniu operatorów zasiedziałych do ustalania cen za dostęp do swych sieci przy uwzględnieniu rzeczywistych i uzasadnionych kosztów własnych.

Praktyka pokazuje, że dopiero te rozwiązania regulacyjne przyczyniły się do rzeczywistego rozwoju konkurencji w obszarze rynku pocztowego i telekomunikacyjnego. Państwa, które takie regulacje wprowadziły jako pierwsze, np. Szwecja, Finlandia, Niemcy, Wielka Brytania, mogą poszczycić się faktyczną konkurencją, zarówno w obszarze rynku pocztowego, jak i telekomunikacyjnego.

PODSUMOWANIE

Decyzje polityczne wprowadzające i utrzymujące monopol w obszarze rynku usług pocztowych i usług telekomunikacyjnych wiązały się z korzyściami tego rozwiązania dla obu zaangażowanych stron, tj. dla operatorów pocztowych i telekomunikacyjnych posiadających uprawnienia monopolistyczne oraz dla polityków, gdyż¹²:

1. operatorzy pocztowi i telekomunikacyjni uzyskali i utrzymywali w ten sposób silną i stosunkowo niezagrożoną pozycję w zmonopolizowanym obszarze rynku;
2. politycy zapewnili sobie w ten sposób łatwość sterowania poczynaniami operatorów pocztowych i telekomunikacyjnych;
3. impulsy wymuszające odchodzenie od tej wygodnej dla zasiedziałych operatorów oraz polityków sytuacji pojawiły się ze strony:
 - klientów, zainteresowanych wyższą jakością świadczonych usług pocztowych i telekomunikacyjnych i poszerzaniem ich oferty w celu lepszego dostosowania tych usług do popytu zgłaszanego przez społeczeństwo i gospodarkę,
 - firm prywatnych, zainteresowanych podejmowaniem działalności w tych segmentach rynku, na które wskutek obowiązywania rozstrzygnięć politycznych nie mieli wstępu,
 - obserwowanego postępu technicznego, którego rozwój z jednej strony poszerzał możliwość i podnosił ekonomiczną opłacalność podejmowania działalności na rynku pocztowym i telekomunikacyjnym, a z drugiej strony

¹² F. Schoser, *Wirtschaft und Deutsche Bundespost POSTDIENST. Erfahrungen - Erwartungen - Wuensche*, PostForum, Dokumentation, Band 1: Postdienst, Kongress- und Workshopbeitraege, Koeln 14 Mai bis 16 Mai 1990, s. 23.

prowadził do rozwoju działalności substytuującej usługi pocztowe i telekomunikacyjne.

Oddziaływania te, wsparte wynikami badań podważającymi zasadność traktowania rynków pocztowych i telekomunikacyjnych jako monopolu naturalnych, nie mogły pozostać bez echa i musiały prowadzić do redukcji obowiązujących politycznych rozstrzygnięć ustanawiających monopol w obszarze rynku pocztowego i telekomunikacyjnego. Charakterystyczne jest przy tym, że redukcja obowiązujących politycznych rozstrzygnięć dotyczących monopolu w obszarze tych rynków realizowana jest stopniowo, co oznacza, że zakres monopolu jest etapowo ograniczany. Propagatorzy stosowania tej metody wskazują, że stwarza ona najlepsze możliwości dotarcia do tych obszarów działalności pocztowej i telekomunikacyjnej, które spełniają lub najpełniej odzwierciedlają warunki monopolu naturalnego. W rzeczywistości zastosowana metoda kroczącej liberalizacji nie oznacza stworzenia najwłaściwszej drogi dochodzenia do wyznaczenia obszarów działalności pocztowej i telekomunikacyjnej najmniej podatnych na wprowadzanie konkurencji. Istotny wpływ na ten stan rzeczy ma szybko zachodzący postęp techniczny, który prowadzi do obniżania kosztów jednostkowych produkcji pocztowej i telekomunikacyjnej oraz oferowania coraz to nowych i względnie tanich substytutów, i w konsekwencji zmienia uwarunkowania produkcji pocztowej i telekomunikacyjnej.

Trzeba jednak przyznać, że poszukiwanie najwłaściwszego obszaru i zakresu ingerencji regulacyjnych w obszar działalności rynku usług pocztowych i usług telekomunikacyjnych nie jest łatwe. Odnośnie do tych kwestii nauka nie dysponuje zadowalającą wiedzą. Każdy rząd stoi więc przed koniecznością dokonywania własnych wyborów. Dobrym punktem wyjścia dla ich dokonywania jest uznanie, że sprawne branże pocztowe i telekomunikacyjne powinny opierać się na trzech filarach:

1. mechanizmie rynkowym – który jednak, w przypadku jego wyłącznego stosowania w branży pocztowej i telekomunikacyjnej, mógłby doprowadzić do silnego ograniczenia świadczenia pocztowych i telekomunikacyjnych usług powszechnych, co mogłoby wywołać niezadowolenie społeczne;
2. systemie regulacyjnym – tworzonym przez obowiązujące przepisy, procedury i instytucje nadzorujące ich przestrzeganie, jak też nieformalne normy moralne i kulturowe, który jednak nadmiernie rozbudowany i nadmiernie ingerujący w branżę pocztową i telekomunikacyjną mógłby być hamulcem jej rozwoju;
3. ogólnospołecznym systemie nadzorowania branżowego regulatora rynku pocztowego i telekomunikacyjnego, ograniczającym ewentualne skłonności do nadmiernego rozbudowywania potencjału tego regulatora i stosowania przez niego rozwiązań silnie ingerujących w rozwiązania rynkowe. Taki system nadzorowania mógłby polegać na przeprowadzaniu cyklicznych ocen działania regulatora branżowego i wraz z dostrzeganiem rozwojem konkurencji

w badanym obszarze na wprowadzaniu ograniczeń w zakresie działania regulatora.

Prowadzący politykę gospodarczą, którzy uwzględniają te reguły, mają duże szanse znajdowania optymalnych w istniejących uwarunkowaniach proporcji między poziomem wzrostu i rozwoju branż pocztowych i telekomunikacyjnych oraz poziomem świadczonych powszechnych usług pocztowych i telekomunikacyjnych, zapewniających obywatelom stabilność życiową i poczucie bezpieczeństwa.

SUMMARY

THE POSTAL AND TELECOMMUNICATION MARKETS TRANSFORMING AND PREMISES OF THESE TRANSFORMATIONS

The postal and telecommunication markets are an interesting example of areas that were organized on a monopoly base where subsequently competition was introduced.

The article explains the reasons of introducing monopoly as well as the reasons that decided on changing the above mentioned markets into competitive areas. The article shows also basic regulations that expedited the development of competition on the postal and telecommunication markets.

Translated by Roman Czaplewski