

Roman Czaplewski

Podstawowe trendy polityki regulacyjnej stosowanej w obszarze rynku usług telekomunikacyjnych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 67, 321-328

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

ROMAN CZAPLEWSKI

Uniwersytet Szczeciński

**PODSTAWOWE TRENDY POLITYKI REGULACYJNEJ STOSOWANEJ
W OBSZARZE RYNKU USŁUG TELEKOMUNIKACYJNYCH**

Wprowadzenie

Pojęcie regulacji jest przedmiotem rozważań wielu dyscyplin naukowych. W ujęciu prawnym regulację najczęściej przedstawia się jako ogół przepisów służących do świadomego ograniczania aktywności podmiotów prawnych. W naukach politycznych jest ona badana z punktu widzenia interesów grup, które korzystają z wprowadzania i utrzymywania regulacji. Z punktu widzenia ekonomii regulacja jest analizowana jako sposób interwencji państwa, zwłaszcza w obszarze o szczególnym znaczeniu dla gospodarki¹.

Wprowadzenie państwowej regulacji konkretnego rynku powinno być uzasadnione głównie jego zawodnością. U jej podstaw, najogólniej rzecz biorąc, mogą tkwić następujące przesłanki:

- ekonomiczne, na przykład poziom cen dóbr oferowanych na danym rynku, sposób gospodarowania posiadanymi zasobami,
- socjalne, na przykład stopień zaspokojenia potrzeb uznanych za społecznie niezbędne.

1. Rozwinięcie

Rynek usług telekomunikacyjnych (RUT) był tradycyjnie poddawany szczególnym regulacjom. Koncentrowały się one na dwóch kwestiach:

¹ R.H. Weber: *Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1986, s. 31.

- kształtowanie struktury RUT poprzez regulowanie dostępu do niego,
- kształtowanie zadań podmiotów tego rynku za pomocą regulowania zasad ich postępowania.

Pierwsze działania regulacyjne stosowane wobec RUT opierały się na tzw. teorii interesu publicznego (*Public Interest Theory*), zakładającej, że niedoskonałości rynku można usunąć, stosując ukierunkowane działania regulacyjne². Teoria interesu publicznego określana też mianem teorii normatywnej zakłada „istnienie podmiotu (polityka) działającego w interesie nieokreślonych, jednakowych jednostek i włączającego „wolę społeczeństwa” do społecznej funkcji dobrobytu”³. We współczesnej literaturze wskazuje się jednak, że teoria ta pomija następujące aspekty rzeczywistości:

- „to, że system gospodarczy nie składa się z jednakowych jednostek,
- to, że politycy nie są anonimowi”⁴.

Niedoskonałości teorii interesu publicznego, dostrzegane coraz silniej w związku z rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych, zdynamizowały prace zmierzające do doskonalenia procesu regulacji RUT. Ważnym ich efektem było doprowadzenie do otwarcia tego rynku dla konkurencji oraz wypracowanie instrumentów służących do regulowania cen usług telekomunikacyjnych, określanych mianem:

- regulacji *Rate of Return*,
- regulacji *Price Cap*.

Regulacja *Rate of Return*, stosowana głównie w USA, zakładała kształtowanie cen usług oferowanych przez operatorów telekomunikacyjnych na poziomie zapewniającym zwrot ponoszonych kosztów i pozwalającym uzyskiwać zysk odpowiadający poziomowi zysków osiągniętych na porównywalnych rynkach⁵. Słabością tego instrumentu regulacyjnego był brak bodźcowego oddziaływania na racjonalizowanie przez operatorów telekomunikacyjnych bieżących kosztów ich działalności. Podnoszono także inny mankament tego instrumentu – wysokie koszty jego stosowania.

Regulacja *Price Cap* została zastosowana w procesie prywatyzacji British Telecom i do dziś (z pewnymi modyfikacjami) stosowana jest w wielu krajach, zwłaszcza

² M. Zadzazil: *Handlungsformen der Regulierung In der Europäischen Union am Beispiel des Telekommunikationsrechtsrahmens*, Université de Lausanne, Faculté de droit, Lausanne 2006, s. 53.

³ A. Downs: *An Economic Theory of Goud Decision-Making in Democracy*, Harper & Row, New York 1957, za: N. Acocella: *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, PWN, Warszawa 2002, s. 240.

⁴ N. Acocella, *Zasady polityki...*, *op. cit.*, s. 240.

⁵ W przypadku niestosowania się operatorów telekomunikacyjnych do tych reguł, do akcji wkraczał regulator, który podejmując badania porównawcze brał pod uwagę ceny z porównywalnych rynków, charakteryzujących się jednak wyższym poziomem konkurencji – G.Knieps: *Wettbewerbsökonomie*, Berlin, Heidelberg, New York 2001, s. 143.

Unii Europejskiej. Bazuje ona na wyznaczaniu maksymalnego pułapu wzrostu cen usług telekomunikacyjnych przy uwzględnieniu ogólnego indeksu wzrostu cen konsumpcyjnych i pomniejszeniu go o tzw. parametr X, którego wysokość jest przedmiotem negocjacji między regulatorem i operatorem telekomunikacyjnym.

Celem wprowadzenia tego instrumentu regulacyjnego było chronienie konsumentów przed nieuzasadnionymi podwyżkami cen usług telekomunikacyjnych oraz skłonienie dominujących na rynku operatorów telekomunikacyjnych do poprawiania efektywności funkcjonowania. Mankamentem tego instrumentu jest z reguły nieposiadanie przez regulatora wystarczającej wiedzy na temat możliwości redukcji kosztów działalności regulowanego operatora, co mogło prowadzić do podejmowania decyzji zbyt restrykcyjnych, a w następstwie tego do pogorszenia stosunków między regulatorem i regulowanymi operatorami.

Praktyka regulowania RUT w wielu krajach dawała i nadal daje przykłady sporów regulatora z regulowanymi operatorami, zwłaszcza dotyczących decyzji cenowych. Wiąże się to przede wszystkim z istnieniem klasycznej sytuacji odpowiadającej asymetrii informacji. Z jednej strony istnieją operatorzy dobrze zorientowani w swej sytuacji, w tym dzięki posiadaniu szczegółowego rachunku ekonomicznego dobrze znający swą sytuację ekonomiczną, a z drugiej strony regulatorzy posiadający mniejszą wiedzę na temat regulowanego operatora. Na stan ten nakłada się niechęć regulowanego operatora do ujawniania szczegółów dotyczących swojej sytuacji ekonomicznej, w tym zwłaszcza kosztów własnych. Powody niechęci operatorów do udzielania szczegółowych danych regulatorowi, ogólnie rzecz ujmując, są następujące:

- utrudnienie sobie negocjacji, a nawet wręcz pozbawienie się przez operatora możliwości negocjowania wielu kwestii z regulatorem, który dysponowałby takimi samymi zasobami informacji jak operator,
- zagrożenie ewentualnym „przenikaniem” szczegółowych danych do konkurentów, co zdecydowanie ułatwiłoby im podejmowanie decyzji osłabiających pozycję rynkową danego operatora,
- umożliwienie konkurencji wyciągnięcia ze szczegółowych danych nie tylko informacji o bieżącej sytuacji operatora, ale także o jego planach na najbliższą przyszłość, stanowiących dane szczególnie cenne i szczególnie chronione.

Mimo dostrzeganych różnic interesów regulatora i operatorów regulowanych oraz pojawiających się na tym tle sporów ogólny efekt prowadzonej i doskonalonej regulacji RUT należy ocenić pozytywnie. Istotnym dowodem tego jest zmieniona struktura współczesnych RUT, dzięki której:

- istnieje konkurencja w obszarze tego rynku, jak też poszczególnych jego segmentach,
- stworzono klientom możliwość wyboru operatora w poszczególnych segmentach RUT,

- pobudzono operatorów telekomunikacyjnych do doskonalenia oferty usługowej i systemów obsługowych, które to działania w nowych uwarunkowaniach są niezbędne dla przyciągnięcia klienta.

Ogólnie pozytywne zmiany w obszarze RUT są efektem nie tyle działań regulacyjnych, ile ciągłego poszukiwania coraz doskonalszych rozwiązań regulacyjnych. Mimo tego proces ten nie przebiega bezkonfliktowo, gdyż wiąże się z:

- pozbawianiem tzw. operatorów zasiedziałych (byłych monopolistów) ich wcześniejszej pozycji monopolistycznej,
- regulacyjnym wymuszaniem na operatorach zasiedziałych udostępniania swej infrastruktury sieciowej konkurentom, dla których dostęp do tej infrastruktury to niekiedy wręcz warunek ich bytu rynkowego.

Działania takie napotykają reakcje obronne operatorów zasiedziałych, którzy podejmują próby ich blokowania lub przynajmniej spowalniania. Regulatorzy dążący początkowo do wprowadzenia konkurencji na RUT, a następnie do jej utrwalenia i wzmocnienia, mają jednak w swym działaniu potężnego sojusznika. Jest nim szybki postęp w technologiach informacyjno-komunikacyjnych. Jednym z jego efektów jest powstanie i szybki rozwój telefonii mobilnej, która stała się oczywistą konkurencją telefonii stacjonarnej i w ten sposób dodatkowo osłabiła pozycję operatorów zasiedziałych⁶.

Obserwowany w obszarze RUT nowy trend związany z szybkim rozwojem telefonii mobilnej i Internetu wywołuje silny wzrost popytu na infrastrukturę sieciową, w tym na nowoczesne, szerokopasmowe stacjonarne sieci telekomunikacyjne. Oznacza to powstanie nowego popytu na usługi operatorów sieciowych, w tym operatorów zasiedziałych. Należyte wykorzystanie tej szansy wymaga dostosowania się do jakościowych oczekiwań telefonii mobilnej i Internetu, co wiąże się z koniecznością poniesienia znacznych nakładów na:

- modernizację posiadanej sieci,
- budowę nowych nowoczesnych linii telekomunikacyjnych.

Zaistniała sytuacja stała się nowym polem konfliktu między infrastrukturalnymi operatorami telekomunikacyjnymi, w tym zwłaszcza operatorami zasiedziałymi i regulatorem RUT. Spór ten wiąże się z dążeniem operatorów zasiedziałych do uzyskania od regulatora akceptacji na swobodne dysponowanie takimi sieciami przez określony, z góry wyznaczony czas. Operatorzy zasiedziali z reguły wskazu-

⁶ Należy jednak uwzględnić, że rozwój telefonii mobilnej tworzy także szanse dla operatorów zasiedziałych. Wiąże się one z wykorzystywaniem przez operatorów telefonii mobilnej również sieci stacjonarnych, których głównymi dysponentami, względnie jednymi z głównych dysponentów są operatorzy zasiedziali. Rynkowe znaczenie tych operatorów wzmacnia ponadto szybki rozwój Internetu, również w znacznej mierze oparty na wykorzystaniu sieci operatorów zasiedziałych.

ją, że powinien to być okres co najmniej pięcioletni⁷, uzasadniając to wysokimi kosztami budowy nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych oraz znacznym ryzykiem związanym z podjęciem takich inwestycji. Regulatorzy branżowi, jak też organizacje reprezentujące nowych oferentów usług telekomunikacyjnych stoją na stanowisku, że ewentualne preferencje tego typu, biorąc pod uwagę szybki postęp w technologiach komunikacyjnych, powinny sięgać dwóch–trzech lat⁸.

Kłopoty z porozumieniem się w tym obszarze spowodowały, że w wielu krajach operatorzy zasiedziali ograniczyli podejmowanie inwestycji w nowoczesne sieci, jednocześnie nagłaśniając hamujące oddziaływanie regulatorów branżowych na innowacyjność RUT. Sytuacja taka, ogólnie niekorzystna, rozbudziła zainteresowanie budową nowoczesnych sieci innych operatorów, zwłaszcza telewizji kablowych i sieci energetycznych, prowadząc do wzrostu konkurencji w tym segmencie RUT.

Obserwowany proces będący przejawem działania samoczynnego mechanizmu rynkowego zadziałał dopingująco na:

- podejmowanie inwestycji w nowoczesne sieci przez operatorów zasiedziały,;
- znalezienie rozwiązań regulacyjnych ułatwiających skojarzenie interesów operatorów zasiedziały ze stanowiskiem regulatorów⁹.

Korzystanie z porozumień jako narzędzia kojarzącego interesy operatorów i regulatora można potraktować jako osiągnięcie kolejnego etapu w procesie doskonalenia regulacji RUT. Po zastosowaniu administracyjnego przełamania monopolu na RUT nastąpiło przejście do wykorzystywania instrumentów regulujących kwestie ekonomiczne, w tym zwłaszcza ceny usług telekomunikacyjnych.

Osiągnięcie nowego etapu w procesie regulacji RUT jest efektem uwzględnienia zarówno dotychczasowych doświadczeń regulacyjnych, jak też zmieniających się uwarunkowań rynkowych związanych z osiągniętym poziomem konkurencji, będącym efektem działań regulacyjnych oraz postępu w technologiach komunikacyjnych.

Podsumowanie

Skuteczna regulacja RUT musi uwzględniać stan tego rynku oraz zmiany zachodzące w jego ramach i w jego otoczeniu. Osiągnięcie podstawowego celu tej regulacji, jakim było stworzenie konkurencji w obszarze RUT, w pierwszym etapie

⁷ Niektórzy operatorzy w stosunku do nowo budowanych nowoczesnych sieci oczekują tzw. wakacji regulacyjnych sięgających nawet 10 lat. Telekommunikation 2009, *Klaren Wettbewerbskurs halten*, Monopolkommission, Sondergutachten 56, s. 102.

⁸ Stanowisko takie reprezentują m.in.: regulator niemieckiego RUT oraz związek niemieckich oferentów usług telekomunikacyjnych VATM. F. Ufer: *Bundesnetzagentur, Referat 114*, s. 10, www.vatm.de/uploads/media/07-07-2009.pdf

⁹ Przykładem takiego instrumentu regulacyjnego jest porozumienie zawarte między UKE i TP (na ocenę rzeczywistych efektów tego porozumienia trzeba jeszcze poczekać, ale już można podkreślić racjonalność przyjętej ścieżki postępowania).

wymagało oparcia się na narzędziach administracyjnych. Osiągnięcie kolejnego istotnego celu dotyczącego umocnienia konkurencji wiązało się przede wszystkim z wypracowaniem, wdrożeniem i doskonaleniem regulowania kwestii ekonomicznych. Poszerzenie dotychczas stosowanych instrumentów o narzędzia opierające się na współpracy i porozumieniach regulatora z operatorami telekomunikacyjnymi można uznać za wejście w kolejny etap doskonalenia działalności regulacyjnej dotyczącej RUT.

Na tempo dotarcia do tego etapu znaczący wpływ miał postęp w technologiach komunikacyjnych. Dotychczas obserwowany ważny efekt tego postępu, prowadzący do powstania telefonii mobilnej i jej dynamicznego rozwoju, bardzo wsparł regulacyjne dążenia do umocnienia konkurencji w obszarze RUT.

Oddziaływanie postępu w technologiach komunikacyjnych na RUT i regulację tego rynku nie jest jednak jednokierunkowe. Obok wpływu na wzrost konkurencji, który wspiera osiąganie założonych celów regulacyjnych, także postęp w technologiach komunikacyjnych bardzo silnie oddziałuje na proces konwergencji RUT. Ten kierunek oddziaływania postępu w technologiach komunikacyjnych:

- komplikuje strukturę wewnętrzną RUT,
- utrudnia analizę jego funkcjonowania,
- wymaga nowych umiejętności przy konstruowaniu instrumentów regulacyjnych mających wpływać na pożądane zachowanie firm.

Postępujący i ułatwiany przez nowoczesne technologie komunikacyjne proces konwergencji prowadzi do poszerzenia obszaru działalności poszczególnych operatorów i powstawania rynku informacyjno-komunikacyjnego. Charakterystycznym przykładem rynkowych następstw postępującej konwergencji jest pojawienie się w ofertach wielu operatorów tzw. potrójnej usługi (*triple play*) obejmującej usługi telekomunikacyjne, internetowe i telewizyjne, jak też tzw. poczwórnej usługi (*quadruple play*) obejmującej usługi telefonii stacjonarnej, telefonii mobilnej, usługi internetowe oraz telewizyjne.

Kontynuowanie takiego kierunku przekształceń, opartego na zbliżaniu technologii z obszarów telekomunikacji, informatyki, Internetu i telewizji, a także coraz silniejszym przeplataniu się tych rynków, tworzy:

- sprzyjające warunki dla nowych aliansów i przejęć prowadzących do koncentracji rynkowej i mogących sprzyjać procesom demonopolizacji w tworzącym się rynku informacji i komunikacji;
- nowe pola potencjalnej regulacji, nie tylko wymagające od regulatorów zdobywania nowej wiedzy i stosowania złożonych instrumentów, ale często przekraczające dotychczasowy zakres kompetencji poszczególnych branżowych regulatorów.

W literaturze ekonomicznej prezentuje się różne poglądy na temat potrzeby regulacyjnego wspierania konkurencji na rynkach komunikacji elektronicznej. Przeciwnicy stosowania takich regulacji wskazują, że operatorzy funkcjonujący na

rynkach komunikacji elektronicznej są poddawani ciągłemu naciskowi innowacyjnemu, w wyniku czego bariery dostępu do tego rynku są stosunkowo niskie¹⁰.

Wydaje się jednak, że silna pozycja części operatorów pozwala im narzucać swoje reguły gry także na rynkach elektronicznych i budować bariery dostępu, zwłaszcza bariery sieciowe. Przyjmując ten punkt widzenia, należy zaakceptować potrzebę zachowania regulacji na podlegającym coraz silniejszej konwergencji rynku komunikacji elektronicznej. Jednak tworzące się nowe uwarunkowania, charakterystyczne dla rynku komunikacji elektronicznej, wymuszają na regulatorach tego rynku obserwowanie szerokiego pola obejmującego telekomunikację, informatykę, Internet i telewizję, poszukiwanie skutecznych instrumentów regulacyjnych tego obszaru oraz przedstawianie propozycji zmian przepisów regulujących jego funkcjonowanie. Konieczne jest zwłaszcza skupienie uwagi na:

- konwergencji sieci komunikacyjnych i oddziaływaniu tego procesu na wzmocnienie pozycji rynkowej operatorów infrastrukturalnych rynku komunikacji elektronicznej,
- usługach oferowanych w tych sieciach i zasadach uzyskiwania dostępu do nich,
- prawie autorskim, zwłaszcza w aspekcie jego wpływu na efektywność korzystania z różnych utworów w różnych sieciach¹¹.

Skomplikowanie tych kwestii oraz potrzeba ich jak najbardziej przejrzystego uregulowania wskazują przede wszystkim na konieczność jasnego sprecyzowania obowiązków i uprawnień różnych regulatorów mających wpływ na rynek komunikacji elektronicznej (w Polsce dotyczy to zwłaszcza UKE, KRRiTV, MSWiA) i stworzenia podstaw ich zgodnej współpracy.

Uwzględniając fakt, że zmiany zachodzące w technologiach komunikacyjnych prowadzące do rozwoju rynku komunikacji elektronicznej wymagają nowych rozstrzygnięć prawnych i posługiwania się coraz bardziej skomplikowanymi procedurami regulacyjnymi, można rozważyć skoncentrowanie poczynań regulacyjnych na:

- działaniach *ex post* – podejmowanych w przypadku dostrzeżenia zaistnienia niekorzystnych sytuacji rynkowych,
- przedstawianiu projektów zmian w przepisach prawnych dotyczących rynku komunikacji elektronicznej, tworzonych w oparciu o nabywane doświadczenia i obserwacje funkcjonowania tego rynku.

Podejście takie powinno służyć wspieraniu zapewnienia efektywnej konkurencji w obszarze rynku komunikacji elektronicznej przy możliwie ograniczonej intensywności regulacyjnych ingerencji w ten rynek.

¹⁰ Szerzej na ten temat pisze A.K. Sohns: *Monopolisierungstendenzen bei Netzwerksgütern*. Peter Lang, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2007, s. 230–231.

¹¹ Prawo hamuje rozwój nowoczesnych technologii – rozmowa z A. Piecuchem, pracownikiem CMS Carmeron McKenna, „Dziennik Gazeta Prawna”, 10.02.2011.

Literatura

1. Acocella N.: *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, PWN, Warszawa 2002.
2. „Dziennik Gazeta Prawna”, 10.02.2011.
3. Knieps G.: *Wettbewerbsoekonomie*, Berlin, Heidelberg, New York 2001.
4. Sohns A.K.: *Monopolisierungstendenzen bei Netzwerkguetern*, Peter Lang, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2007.
5. Telekommunikation 2009, *Klaren Wettbewerbskurs halten*, Monopolkommission. Sondergutachten 56.
6. Ufer F.: *Bundesnetzagentur. Referat 114*, www.vatm.de/uploads/media/07-07-2009.pdf
7. Weber R.H.: *Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1986.
8. Zadrazil M.: *Handlungsformen der Regulierung In der Europäischen Union am Beispiel des Telekommunikationsrechtsrahmens*, Université de Lausanne, Faculté de droit, Lausanne 2006.

HAUPTTRENDE DER REGULIERUNGSPOLITIK VON TELEKOMMUNIKATIONSMÄRKTEN

Zusammenfassung

Telekommunikationsmarkt ist ein traditioneller Regulierungsmarkt. Eine wichtige Vervollkommungsetappe der Telekommunikationsregulierung war die administrative Öffnung zuvor monopolisiertes Marktes und Einführung der Regulierungsinstrumente von Telekommunikationspreisen (Rate of Return, Price Cap). Das hat die Wachstumskräfte des Telekommunikationsmarktes maßgeblich gestärkt. Die nächste Vervollkommungsetappe der Telekommunikationsregulierung ist die Anwendung der Marktvereinbarungen zwischen den Telekommunikationsbetreibern und der Regulierungsbehörde.

Aus ökonomischer Perspektive ist der Trend positiv zu bewerten.

Übersetzt von Roman Czaplewski