

RENATA ŚLIWA*

Istota niezależności regulacji w gospodarce opartej na konkurencji. Przykład telekomunikacji

Słowa kluczowe: konkurencyjny ład gospodarczy, niezależność regulatora, relacje agencyjne w regulacji, tworzenie bodźców, regulacje w telekomunikacji

Streszczenie: Artykuł traktuje o roli regulacji rynkowych w warunkach, które odstają od warunków pełnej konkurencji. Dążenie do generowania wyników bliskich tym, jakie daje konkurencja doskonała w warunkach szerokiego spektrum różnych form rynkowych, obok zasad konstytutywnych narzuca potrzebę wdrażania zasad regulujących. Dla osiągnięcia wysokich poziomów skuteczności – kształtowania korzystnych relacji w stosunkach regulacyjnych – regulator potrzebuje silnego wsparcia w postaci stabilnego prawa i profesjonalnej kadry ekspertów. A to wymusza konieczność niezależności regulatora.

Skuteczne posługiwanie się konkurencją jako zasadą organizacji społeczeństwa wyklucza pewne, oparte na przywilejach, rodzaje ingerencji w życie gospodarcze, dopuszcza jednak inne, które mogą w znaczący sposób wspomagać jej działanie, a nawet wręcz wymaga pewnego rodzaju posunięć ze strony władzy państwowej.

(F. A. von Hayek)

1. Wstęp

Wykorzystaniu potencjału produktywności tkwiącego w gospodarce opartej na konkurencji ma służyć dążenie do osiągnięcia naczelných celów gospodarczych – wolności, równości i odpowiedzialności realizowalnych jedynie poprzez zapewnienie sprawnego działania mechanizmu konkurencji. Takie ujęcie zarządzania rzadki-

* Mgr Renata Śliwa – asystent w Katedrze Ekonomii i Studiów Europejskich Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie.

mi zasobami gospodarki stanowi element przewodni w skonstruowanym przez ordoliberalów konkurencyjnym łańdźie gospodarczym. W często spotykanych warunkach gospodarczych, gdy rynek przyjmuje inną formę niż pełna konkurencja zasady konstytuujące łańdź gospodarczy wymagają uzupełnienia przez zasady regulujące.

Arbitralność instytucji publicznych eksponowana w ordoliberalnym podejściu do polityki gospodarczej wskazuje na nie jako na gwarant egzekwowania przyjętych zasad gry rynkowej oraz zabezpieczenie przed przejmowaniem przewagi rynkowej przez podmioty.

W takim też kontekście postrzegane będą w niniejszym artykule agencje regulujące, nadzorujące i koordynujące procesy gospodarowania na obszarach, na których nierealizowalna jest pełna konkurencja.

Artykuł jest próbą wskazania na kluczową rolę niezależnych agencji regulacyjnych, jaka zostaje im przypisana w procesie konstruowania łańdźu gospodarczego bazującego na konkurencji. W pierwszym rozdziale zostaną przedstawione naczelne zadania, jakie niezależne agencje regulacyjne mają do odegrania w konstruowaniu konkurencyjnego porządku gospodarczego. W drugim rozdziale zostaną zaprezentowane płaszczyzny relacji występujących w niezależnej regulacji sektorowej oraz sposoby ich usprawniania. Trzeci rozdział zostanie poświęcony niezależności regulacji w obszarze telekomunikacji.

Celem artykułu jest wskazanie na regulacje jako na ważny element procesu konstruowania gospodarki opartej na konkurencji.

2. Ordoliberalizm a niezależność instytucji publicznych

Zapewnienie sprawnego działania mechanizmu cen doskonałej konkurencji, stabilizacja wartości pieniądza, otwartość rynków, zapewnienie i zabezpieczenie własności prywatnej, wolność zawierania umów, odpowiedzialność za podejmowane decyzje gospodarcze, stabilizacja polityki gospodarczej – inaczej zapewnienie funkcjonalności fundamentalnych zasad ordoliberalizmu (zasad konstytuujących) (Eucken 2003, s. 74) uzupełniane jest zasadami regulacyjnymi. Bowiem w budowaniu gospodarki opartej na konkurencji nie jest możliwe pominięcie problemu związanego ze zjawiskiem konkurencji, a przejawiającego się immanentną tendencją do koncentrowania siły rynkowej w celu wyeliminowania konkurentów (Pysz, 2008, s. 37, 74–75). Jakakolwiek forma dominacji na rynku zawsze zagraża sprawności porządku gospodarczego.

Już funkcjonowanie zasad konstytuujących w gospodarce wyklucza w dużej mierze niebezpieczeństwo, wynikające z działania „prywatnych grup dominujących”, a potencjał państwa w odniesieniu do kontroli monopolii, których istnienie jest nie do uniknięcia, wzrasta (Eucken, 2005, s. 333).

Aby kontrola monopoli skutkowała pożądanymi efektami, niezbędne jest odseparowanie jej od możliwych wpływów grup nacisku. W tym celu strategiczne jest nadanie organowi regulującemu działanie monopolu niezależności – podległości jedynie wobec ustawy.

Instytucje regulacyjne działają również w ramach przyjętych w danym kraju celów regulacyjnych, a te z kolei warunkowane są koniecznością rozwoju sektorów (telekomunikacyjnego, elektroenergetycznego, transportowego itp.) dla usprawnienia działania całej gospodarki (Wydro, 2000, s. 36).

Regulacyjne działanie organów publicznych postrzegane jest jako stała i skoncentrowana kontrola społecznie strategicznych obszarów gospodarki. Takie ujęcie roli agencji regulacyjnych wskazuje, że dążenie do osiągnięcia celów regulacyjnych dokonuje się nie jedynie poprzez uchwalanie prawa, ale i angażowanie specjalistycznych zasobów wiedzy i ściśle zaangażowanie w regulowaną działalność. Tego rodzaju podejście do regulacji wymusza tworzenie się specjalistycznych i niezależnych agencji regulacyjnych, którym powierzone zostają takie elementy procesu regulacyjnego, jak: ustalanie zasad działania regulacyjnego, wyrokowanie, badanie obszarów regulacyjnych oraz egzekwowanie prawa i przyjętych reguł postępowania (Majone, Surdej, 2006, s. 5–9, 25–27).

Agencje regulacyjne funkcjonują jako część składowa rządu, które z mocy prawa podejmują końcowe i wiążące działania – przyjmowanie stosownych procedur stanowienia prawa, orzekanie – mające oddziaływać na prawa i obowiązki podmiotów (Majone, Surdej, 2006, s. 16).

Przesłanką do nadawania niezależności agencjom regulacyjnym jest chęć delegowania przez polityków kompetencji regulacyjnych do specjalistycznych instytucji pozostających poza ich kontrolą. Delegowanie uprawnień regulacyjnych następuje w celu zwiększenia wiarygodności prowadzonej polityki sektorowej (Gilardi, 2002, s. 874). Jako kolejne przyczyny przenoszenia regulacyjnych uprawnień do niezależnych instytucji wymienia się potrzebę ciągłego dostosowywania prawa regulacyjnego do zmieniającego się otoczenia naukowo-technicznego, rozwiązanie problemu związanego z brakiem zasobów ministerstw do wykonywania wysoce technicznych zadań regulacyjnych, możliwość odbywania konsultacji publicznych (*hearings*) na temat podejmowanych działań regulacyjnych, większe prawdopodobieństwo przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych ekspertów nieograniczonych regułami służby cywilnej (Majone, Surdej, 2006, s. 17).

W gestii urzędu regulacyjnego leży tworzenie warunków do takiego zachowania przedsiębiorstw, które są przedsiębiorstwami naturalnie monopolistycznymi, jak gdyby działały w warunkach wolnej konkurencji (Eucken, 2005, s. 335).

Wymuszanie na monopolach, których istnienie jest nieuniknione, zachowań, które będą takie, jak zachowanie firm w pełnej konkurencji ma kluczowe znaczenie dla tworzenia konkurencyjnego ładu gospodarczego i gospodarki opartej na konkurencji.

Generowanie wyników ekonomicznych, analogicznych do tych osiąganych w warunkach konkurencji, wymaga wprowadzenia stabilnych zasad działania przedsiębiorstw w poszczególnych, naturalnie zmonopolizowanych sektorach lub segmentach rynkowych oraz bezwzględnego eliminowania sytuacji, gdzie prawo ustanowione przez państwo zostaje wypierane przez zmonopolizowane grupy interesu (z wyjątkiem takiego prawa, które powstaje w odpowiedzi na potrzeby sprawniejszego realizowania się praw rynku) (Eucken, 2005).

Ordoliberalne podejście do formowania gospodarki opartej na konkurencji narzuca bezwzględną konieczność wprowadzania „przymusu” (Eucken 2005, s. 336) zawierania umów między dostawcami i odbiorcami (kontraktacji) dla otrzymania efektu w postaci „automatyzmu rynkowego”, jaki generowany jest w warunkach pełnej konkurencji.

Zabronione jest dla utrzymania sprawności konkurencji w gospodarce różnicowanie cen przez monopolistów na te same usługi czy towary. Istotne jest ustalenie cen dla dóbr wytwarzanych w warunkach naturalnie odstających od pełnej konkurencji. Trudność, jaka się tutaj wyłania wiąże się z wyliczaniem kosztów, czy dokładniej z ekonomiczną niemożnością ustalania ceny na poziomie kosztu krańcowego. Stąd szczególnie istotna jest potrzeba nacisku „ustawodawstwa monopolowego i nadzoru nad monopolami” na intensyfikowanie starań przedsiębiorstw w kierunku przybliżania się przez nich do optimum ekonomicznego, kiedy rynek, na którym działają pozbawiony jest naturalnej presji rynkowej.

Oparcie gospodarki na konkurencji poprzez wprowadzanie w życie zasad konstytutywnych (likwidowanie się monopolii) niweluje skalę problemów, jakie wynikają dla społeczeństwa z monopolizacji rynków. Dodatkowo, podtrzymywanie skutecznej „profilaktyki” nadzoru nad monopolami ułatwia korygowanie zniekształceń, które wywoływane są przez te formy rynku (Eucken 2005, s. 339).

3. Niezależność organu regulacyjnego w kontekście analizy struktury zależności

Niezależne agencje zostały powołane do istnienia głównie we wcześniej znacjonalizowanych sektorach (telekomunikacja, energetyka), jak i w przemysłach, gdzie szczególnie wymagana jest ochrona konsumenta (sektor spożywczy), oraz innych, jak sektor usług finansowych. Instytucje niezależne różnią się od zwykłej biurokracji głównie w takich aspektach funkcjonowania, jak niezależność od wpływów politycznych, specjalizacja w obrębie wyszczególnionych zadań i konkretne kompetencje. Polityczna niezależność instytucji regulacyjnych, przejawiająca się w statucie prezesa i zarządu agencji, relacji z rządem i parlamentem oraz w stopniu finansowej i organizacyjnej autonomii, realizowana jest za pomocą ustaw, określających różne aspekty statusu agencji (Gilardi, 2001).

Chociaż powiązania prawno-organizacyjne jednostki regulacyjnej z ministerstwem stanowią źródło obniżania kosztów prowadzenia regulacji – korzystanie z wyposażenia i doświadczenia pracowników ministerstwa, to obiektywizm działania regulatora może zostać poważnie naruszony w sytuacji, gdy ministerstwo pełni funkcje właścicielskie czy niekiedy częściowo regulacyjne (Wydro, 2000, s. 62–64). Całkowita niezależność regulatora jest jednak niemożliwa, ani też nie jest pożądana (Kahn, 1996). Niezbędne jest wypracowanie kompromisu między niezależnością regulatora i jego poparciem dla celów polityki partii rządzącej (Smith, 1997).

Zinstytucjonalizowany, niezależny system regulacyjny ma rozwiązywać trudności wynikające z niespójności wyłaniających się na linii regulowane firmy – regulator – społeczeństwo. Źródłem problemów, wynikających z relacji występujących między tymi trzema grupami podmiotów rynkowych i narzucających potrzebę regulacyjnego monitoringu, jest fakt istnienia asymetrii informacji oraz potrzeba generowania bodźców skłaniających firmy do efektywnych i społecznie optymalnych działań.

Strukturę zależności wyłaniającą się w naturalnie monopolistycznych, regulowanych sektorach można zobrazować w trzech wymiarach. Pierwszy z wymiarów zależności wyłania się w stosunkach władze państwowe (organ regulacyjny) – regulowane przedsiębiorstwo. Nadrzędnym zadaniem regulatora jest maksymalizowanie dobrobytu społecznego w ramach ograniczeń bodźcowych, które wynikają z przewagi informacyjnej przedsiębiorstwa i jego zachowań. Problem regulacji polega głównie na niwelowaniu luki informacyjnej, jaką posiada regulator na temat kosztów i popytu regulowanego przedsiębiorstwa (badania rynku, kontrola firmy, audyt zewnętrzny). Zarówno długookresowe zobowiązania, jak i krótkookresowe korekty decyzji regulacyjnych prowadzą często do niepożądanych efektów, jakimi mogą być w długim okresie na przykład błędy regulacyjne, wynikające ze zmian technologii. Stąd pobudzanie konkurencji lub tworzenie mechanizmów wiernie ją naśladowujących (tj. tworzenie kontestowalności rynkowej, organizowanie wolnych przetargów o prawo do dostarczania na rynek usługi, regulacja pułapem cenowym, regulacja stopy zwrotu, regulacja wzorcowa) są pożądanymi, alternatywnymi sposobami rozwiązywania problemów, wynikających z asymetrii informacji w tym wymiarze zależności.

Relacja między regulatorem a społeczeństwem (drugi z wymiarów zależności) rodzi się na podłożu roli, jaką ma spełniać regulator jako podmiot odpowiedzialny za gromadzenie informacji. Może on zostawać poddawany zestawom nacisków ze strony grup interesów. W tym świetle istnieje zagrożenie, że regulator może nie mieć wystarczających bodźców do gromadzenia informacji na temat technologii i ekonomiki sektora albo może wykorzystać uzyskaną wiedzę niezgodnie z interesem społeczności, co nasila się wraz ze wzrostem asymetrii informacji. Istotne zatem jest podejmowanie w trakcie regulacji działań zmierzających do obniżania poziomu asymetrii informacji między regulatorem a społeczeństwem poprzez orga-

nizowanie otwartych debat, upublicznianie dokumentów, możliwość niezależnego odwoływania się do procedur, możliwość uzyskania wyjaśnień dotyczących podejmowanych decyzji (Laffont, Tirole, 2002, s. 58–60).

Trzeci aspekt zależności wyłania się w relacji władza państwowa (rząd lub parlament) a regulator. Następuje tutaj przesunięcie przez polityków „ciężaru” osiągnięcia pewnych celów do regulatora. Minimalizując koszty wynikające z błędnych czy niepopularnych decyzji regulacyjnych, podnosząc wiarygodność i spójność prowadzonej polityki regulacyjnej regulator zostaje „wyposażony” w pewną wiązkę kompetencji (Majone, 2005; Gilardi, 2001; Fiorina, 1982).

W każdym w wyżej zobrazowanych wymiarów kluczową rolę wydaje się odgrywać niezależność regulatora, głównie jako pośrednika między władzami państwa a regulowaną firmą czy władzami państwa a społeczeństwem i na odwrót. Finansowa, polityczna czy „sektorowa” autonomia regulatora, uzupełniona sprawnie działającym prawem i wydajnymi zasobami regulacyjnymi (zorientowany zadaniowo kapitał ludzki), pozwala skuteczniej dążyć do realizowania się wolności, równości i odpowiedzialności na wybranych obszarach gospodarki.

4. Niezależność organu regulacyjnego w sektorze telekomunikacyjnym

Potrzeba zagwarantowania powszechności usług, ochrony interesów użytkowników, kształtowania struktury sektora telekomunikacyjnego i jego konkurencyjności, zagwarantowania istnienia warunków niedyskryminacji działalności dla wszystkich operatorów, monitorowania działań operatora dominującego, dbałości o postęp techniczny w sektorze, zapewnienia podstawowych warunków działania rozumianych jako ustalanie planu numeracyjnego, określenie zasad połączeń międzyoperatorskich, zarządzania wykorzystaniem ograniczonych zasobów w postaci widma częstotliwości radiowych czy prawa drogi, konieczność stymulowania inwestycji telekomunikacyjnych, informowania o technicznych, ekonomicznych i prawnych aspektach działań telekomunikacyjnych uzasadniają istnienie instytucji regulacyjnych dla sektora telekomunikacyjnego w otoczeniu szeroko zakrojonych działań deregulacyjnych i liberalizacyjnych w sektorze (Wydro, 2000, s. 36).

Sektor telekomunikacyjny jest obszarem gospodarki, gdzie ujawniają się destrukcyjne dla istnienia konkurencji siły, wynikające z naturalnej tendencji przedsiębiorstw do generowania renty, z powodu specyfiki stosowanej technologii i powszechności świadczonych usług (potrzeba zabezpieczenia odbiorców). Oczywista szkodliwość bądź niemożność stworzenia efektywnej konkurencji wymusza konieczność regulacji w tych warunkach, lecz nie implikuje konieczności rezygnowania z konkurencji tam, gdzie jest ona możliwa (por. Hayek, 2003, s. 51).

Zawodność mechanizmu rynkowego, ujawniająca się na rynkach usług telekomunikacyjnych, wpływa głównie z istnienia efektów zewnętrznych sieci, ujawnia-

nia się usług telekomunikacyjnych jako wykazujących cechy dóbr publicznych, zidentyfikowania telekomunikacji jako monopolu naturalnego, powstawania wysokich barier wejścia na rynek i wyjścia z niego¹. Konieczność utrzymania funkcjonalności infrastruktury (zapewnienie jej odpowiedniej wydajności, podłączenie do niej jak największej liczby użytkowników końcowych), potrzeba powszechnej dostępności do usług, korzyści ze skali (lokalna sieć stacjonarna, koszt podłączenia do danej sieci), wysokie koszty inwestycji infrastrukturalnych oraz istnienie kosztów utraconych (rynków bezsporne, *non-contestable market*) eliminują możliwość wprowadzania konkurencji na pewne obszary telekomunikacji. Ograniczoność lub brak konkurencji tworzy potrzebę obecności regulatora, która przejawia się w monitorowaniu funkcjonowania przedsiębiorstwa, w gromadzeniu informacji niezbędnych do prowadzenia polityki sektorowej i ograniczania nadmiernej renty przedsiębiorstw (Sappington, Stiglitz, 1987, s. 579), jak i zabezpieczeniu interesów odbiorców usług.

Na rynkach telekomunikacyjnych warunkiem wstępnym konkurencji jest efektywna regulacja. Domeną działań regulacyjnych w takich sektorach, jak telekomunikacja jest umożliwienie wolnego dostępu do rynku, obejmujące nie jedynie zezwolenie (koncesja, zezwolenie, zgłoszenie) do rozpoczęcia działalności, ale i swobodne wejście na rynek. Problem ten dotyczy nieograniczonego dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej². Wyłania się tutaj kluczowa rola regulatorów sektora, która sprowadzać by się miała do obowiązku rozważania kwestii udostępniania elementów sieci, umożliwiania i ułatwiania korzystania z sieci lub jej części. Na rynkach podstawowych usług telekomunikacyjnych, w warunkach braku konkurencji, gdzie monopolista publiczny został sprywatyzowany, stymulowanie, zbliżonych do warunków konkurencyjnych, efektów działalności operatora poprzez na przykład ustalanie cen dla konsumentów, ma spełniać rolę niedoskonałego substytutu konkurencji. W przypadku, gdy operator zasiedziały kontroluje dostęp do infrastruktury, na przykład sieciowej, ustanowienie efektywnych regulacji interkonekcyjnych jest warunkiem wstępnym konkurencji. Występuje jednak konflikt między celami regulacyjnymi zapewniania efektów rynkowych takich, jakie dostarczyłaby konkurencja, dostępem do sieci w każdym czasie i tworzeniem odpowiednich bodźców do redukcji kosztów i ekspansji sieci (mechanizm regulacyjny ustalający cenę na poziomie, na przykład kosztów przeciętnych w każdym punkcie czasu pobudza efektywność alokacyjną, eliminując bodźce do redukcji kosztów, a ustalanie cen na jakiś okres pozwala firmom korzystać z wygenerowanych zysków, tworząc w ten sposób bodźce do redukcji kosztów, ale kosztem efektywności alokacyjnej) (Laffont, Rey, Tirole, 1998).

¹ I. Crocq, *Régulation et réglementation dans les télécommunications*, Paris 2004, s. 53, za: Kawka, 2006, s. 77.

² Ekonomiczna przesłanka dotycząca marnotrawstwa związanego z powielaniem sieci czyniła sektor telekomunikacyjny naturalnie monopolistycznym obszarem gospodarki.

W warunkach gospodarek wschodzących, gdzie nowo sprywatyzowane przedsiębiorstwa telekomunikacyjne posiadają najczęściej wysoki stosunek wielkości zaangażowanego czynnika pracy do czynnika kapitału dla bardziej efektywnego funkcjonowania tych przedsiębiorstw – poprawy usług i pełnego zaspokojenia popytu – wymagane są znaczne nakłady kapitałowe (Noll, 1999, s. 35). Synteza wyników badań telekomunikacyjnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej z pięciu krajów (Argentyny, Chile, Jamajki, Filipin, Wielkiej Brytanii) wskazuje, że trwałe i długofalowe inwestycje wymagają mechanizmów hamowania arbitralności administracyjnej rządu (Spiller i in., 1993, s. 216).

Niezbędna jest implementacja zestawu takich mechanizmów, jak: systemowe ograniczenia dyskrecjonalności regulatora, formalne lub nieformalne procedury ograniczania możliwości zmian systemu regulacyjnego, środki wymuszania tych ograniczeń. Mechanizmy, które wiarygodnie ograniczają arbitralność działań administracyjnych rządu i przyciągają inwestorów.

Procedury regulacyjne muszą odznaczać się przewidywalnością, odpowiedzialnością i transparentnością. Organy regulacyjne powinny dysponować kompetentną, apolityczną i profesjonalną kadrami, działającą w ramach ustawy, pobudzającej konkurencję i promującej politykę i praktyki bliskie rynkowym mechanizmom. Powinny być one również poddane systemowym (*substantive*) i proceduralnym wymogom zapewniającym integralność, niezależność, odpowiedzialność, transparentność, spójność, zabezpieczenie potencjału personalnego i finansowego (Kessides, 2004, s. 18, 110–111).

Strategicznym obszarem regulacji jest problem zobowiązania do nie obniżania stopy zwrotu z inwestycji poniżej poziomu, jaki osiągnęłyby w warunkach wolnej konkurencji, szczególnie w warunkach niestabilności gospodarczo-politycznej krajów rozwijających się. Problematyka związana ze zmniejszaniem niepewności inwestorów obejmuje kwestie ustalania zasad wyceniania usług, w ramach których dobrze zarządzana firma osiągałaby godziwą stopę zwrotu oraz kwestie wysyłania wiarygodnych sygnałów dla inwestorów o trwałości sprawnie działającego systemu regulacyjnego (Noll, 1999, s. 31).

Wyważone zabezpieczenie udziału konsumentów w procesie regulacyjnym (wypożyczenie im niezbędne informacje technologiczne i ekonomiczne, udostępnienie im platformy do wyrażenia swoich opinii i stanowiska w sprawie) istotnie eliminuje zagrożenie przejęcia regulatora przez prywatne grupy interesu i ułatwia wybór oraz prowadzenie właściwej polityki regulacyjnej (Kessides, 2004, s. 76).

Potrzeba efektywności regulacji wobec technologiczno-ekonomicznych uwarunkowań funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego wymusza niezależność, obok odpowiedzialności i transparentności, decyzji regulacyjnych.

W warunkach gospodarek podlegających procesowi transformacji nadawanie regulatorom sektorowym cechy niezależności jest przesadą (Kessides, 2004, s. 94). Wymóg sprawozdawczości do ministra właściwego do spraw danego sektora, czy obsadzanie stanowisk agencji regulacyjnej przez przedstawicieli rządu dla optymi-

stów jest cechą wczesnego etapu w procesie formowania efektywnej regulacji, dla pesymistów zaś przejawem jawnej ochrony grup interesów. Osiągnięcie przejrzystości, odpowiedzialności i niezależności jako cech charakteryzujących decyzje regulacyjne dla pierwszej grupy, jest w pełni realizowalne w ramach ograniczeń czasowych, dla drugiej zaś celem nierealistycznym.

W Polsce regulacja działalności telekomunikacyjnej wymuszona została względami technologicznymi, kiedy w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wprowadzone zostały na rynek usługi telefonii komórkowej, jak również ekonomicznymi, kiedy w roku 1998 telekomunikacyjny operator narodowy został prywatyzowany. Te przyczyny technologiczne i ekonomiczne oraz potrzeba harmonizacji polskiego prawa z prawem UE w obszarze telekomunikacji przyczyniły się do powstawania kolejnych agencji regulacyjnych dla polskiego sektora telekomunikacyjnego (Urząd Regulacji Telekomunikacji – lata 2000–2002, Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty – lata 2002–2006, Urząd Komunikacji Elektronicznej – od roku 2006) (*Historia...*, 2008).

Do roku 2005 działania agencji regulacyjnej sektora telekomunikacyjnego odznaczały się dużą powściągliwością interwencji (np. w okresie styczeń – grudzień 2003 roku URTiP prowadził 16 postępowań administracyjnych, z których 11 umorzono z powodu podjęcia negocjacji TP S.A. z operatorem (*Sprawozdanie*, 2003)). Dodatkowo, zaznaczyć tutaj należy, że taka postawa regulatora kształtowana była w otoczeniu, w którym TP S.A. posiadała 90,3% rynku połączeń lokalnych (według ilości linii dostępowych), 86,10% połączeń międzystrefowych (według ilości minut połączeń głosowych) i 90% udziału w rynku połączeń międzynarodowych (według liczby minut połączeń głosowych). W samym 2005 roku, od którego nastąpiło przejście z trybu kontroli planowych na kontrole doraźne podejmowane z urzędu przez Prezesa URTiP, przeprowadzono 43 kontrole (w tym 27 w TP S.A.). Wiele konfliktów na linii TP S.A. – operatorzy alternatywni mogło zostać rozwikłanych jeszcze w trakcie trwania kontroli. W roku 2008 UKE przeprowadziła „59 postępowań kontrolnych przestrzegania przepisów, decyzji oraz postanowień z zakresu telekomunikacji, z których większość dotyczyła współpracy międzyoperatorskiej, wykonywania przez TP decyzji Prezesa UKE wprowadzających oferty ramowe oraz realizacji przez dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych uprawnień abonentów” (*Sprawozdanie*, 2008). W tym też roku zanotowano następujące udziały TP S.A. na wybranych segmentach rynku telekomunikacyjnego, pod względem uzyskiwanych przychodów: 79% w segmencie połączeń lokalnych i strefowych, 72,1% połączeń międzystrefowych, 63,8% połączeń międzynarodowych (*Raport*, 2009). Wskaźniki te informują o szybszym (w porównaniu z latami wcześniejszymi) tempie dokonywania się demonopolizacji rynku telekomunikacyjnego.

UKE, jako organ rządowy, nadal podlega wymogowi raportowania swojej działalności do ministra właściwego do spraw łączności, który sprawuje nadzór nad regulatorem, co może ograniczać niezależność jego decyzji.

5. Wnioski

Efektywna regulacja w warunkach gospodarczych, w których zasady konstytuujące nie gwarantują zaistnienia konkurencji jest kluczowa dla pełnego wykorzystania potencjału gospodarczego regulowanych sektorów. Obok odpowiedzialności i transparentności, niezależność jest strategicznym wyznacznikiem efektywnej regulacji. Ważnym elementem niezależności regulacyjnej jest obiektywizm decyzyjny wobec operatorów i odbiorców oraz spójność z polityką rządu – wypracowywanie skutecznych narzędzi współpracy na liniach regulator – regulowane przedsiębiorstwa, regulator – społeczeństwo, regulator – rząd.

Promowanie jak największej wolności gospodarczej (swobodny dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej), równości (brak jakiegokolwiek dyskryminacji ze strony regulatora, jak i ze strony przedsiębiorstw) i odpowiedzialności (troska o osiąganie celów w postaci obniżenia cen, ale i tworzenie otoczenia proinwestycyjnego) w prowadzonej polityce regulacji sektorowej zapewnia warunki do spożytkowania i poszerzania możliwości wytwórczych sektora.

Polski urząd regulacji sektora telekomunikacyjnego wykazuje od 2005 roku dużą determinację w eksponowaniu szkodliwości monopolistycznej siły i nakładaniu kar na TP S.A., w tym w dążeniu do przeprowadzenia separacji funkcjonalnej³ operatora zasiedziałego.

Jednak, w Polsce istnienie dużej luki technologicznej wymusza szybki rozwój niezbędnej infrastruktury telekomunikacyjnej (szkieletowej, aplikacyjnej, jak i dostępowej), wprowadzanie nowych technologii telekomunikacyjnych, co z kolei narzuca konieczność ponoszenia znacznych wydatków inwestycyjnych przez operatorów. W okresie 2003–2007 odpowiednio od ponad 80% do 60% inwestycji w telekomunikacji realizowalne było jedynie w ramach działalności operatora dominującego (*Analiza...*, 2008).

Czy, choć nasycone pewną dozą niezależności i zdecydowania działania regulacyjne UKE, zmierzające w kierunku podnoszenia konkurencyjności poszczególnych rynków telekomunikacyjnych – obniżania cen, zwiększania oferty i jakości usług, nie przyczynią się do osłabienia bodźców inwestycyjnych TP S.A.?

Bibliografia

- Analiza funkcjonalna TP S.A.* 2008. Raport KPMG Advisory, Kancelarii Grynhoff, Woźny, Maliński oraz Instytutu Łączności.
- E u c k e n W. 2003. *Polityka porządku konkurencji – zasady konstytuujące*. W: *Spoleczna gospodarka rynkowa. Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce*. Red. E. Mączyńska, P. Pysz. Warszawa: Wyd. PTE. ISBN 83-7331-149-1.

³ Rozdzielenie działalności związanej ze świadczeniem usług telekomunikacyjnych od oferowania dostępu do infrastruktury.

- Eucken W. 2005. *Podstawy polityki gospodarczej*. Poznań: Wyd. Poznańskie. ISBN 83-7177-216-5.
- Fiorina M. P. 1982. *Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?* "Public Choice" no 39.
- Gilardi F. 2001. *Principal-agent Models go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation*. ECPR General Conference. Canterbury, UK.
- Gilardi F. 2002. *Policy Credibility and Delegation of Regulatory Competencies to Independent Agencies: a Comparative Empirical Consideration*. "Journal of European Public Policy" no. 9.
- Hayek von F. A. 2003. *Droga do zniewolenia*. Kraków: Arcana. ISBN 83-86225-1-4.
- Historia urzędu regulacyjnego w Polsce*. 2008. [on-line; dostęp 2008-10-24]. Warszawa: Urząd Komunikacji Elektronicznej. Dostępny w Internecie: http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=158&news_id=1317&layout=1&page=text.
- Kahn A. 1996. *Argentina – the Reform of Regulation: an overview*. Washington: World Bank.
- Kawka I. 2006. *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w UE: problematyka prawna*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze. ISBN 83-7444-253-1.
- Kessides I.N. 2004. *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*. Washington: World Bank; Oxford University Press. ISBN 0821-350706.
- Laffont J.J., Rey P., Tirole J. 1998. *Network Competition: I. Overview and Non-Discriminating Pricing*. "The Rand Journal of Economics" no 29(1).
- Laffont J.J., Tirole J. 2002. *Competition in Telecommunications*. London – Cambridge: MIT Press. ISBN 0262-1-222-35.
- Levy B., Spiller P. et al. 1993. *Regulations, Institutions, and Commitment in Telecommunications: a Comparative Analysis of Five Country Studies*, "The World Bank Research Observer".
- Majone G. 2005. *Strategy and Structure. The Political Economy of Agency Independence and Accountability*. In: *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*: Proceedings of an Expert Meeting in London. OECD
- Majone G., Surdej A. 2006. *Regulatory Agencies in Economic Governance. The Polish Case in a Comparative Perspective*. "KICES Working Papers" no 5.
- No11 R.G. 1999. *Telecommunications Reform in Developing Countries*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies Working Paper 99–10.
- Pysz P. 2008. *Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 978-01-15483-7.
- Raport [2009] o stanie rynku telekomunikacyjnego za 2008 rok*. [dokument pdf; dostęp: 2009-06-14]. Warszawa: Urząd Komunikacji Elektronicznej. Dostępny w Internecie: http://www.uke.gov.pl/_gALLERY/17/62/17626/Raport_o_stanie_rynku_telekomunikacyjnego_za_2008_rok_v3.pdf.
- Sappington D.E.M., Stiglitz J. 1987. *Privatization, Information and Incentives*. "Journal of Policy Analysis and Management" no 6 (4).
- Smith W. 1997. *Utility Regulators – the Independence Debate*. Public Policy for the Private Sector, Note 127. Washington: World Bank.
- Sprawozdanie [2003] z działalności Prezesa URTiP w 2003 roku*. [on-line; dostęp: 2009-06-14]. Warszawa: Urząd Komunikacji Elektronicznej. Dostępny w Internecie: http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=157&news_id=1027&layout=9&page=text
- Sprawozdanie [2008] z działalności Prezesa UKE w 2008 roku*. [dokument pdf; dostęp: 2009-06-14]. Warszawa: Urząd Komunikacji Elektronicznej. Dostępny w Internecie: http://www.uke.gov.pl/_gALLERY/16/60/16607/Sprawozdanie_UKE_2008.pdf
- Wydro K.B. 2000. *Telekomunikacyjne agencje regulacyjne*. „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne” nr 3–4.

The Essence of Independence of Market Regulation Based on Competition. The Example of Telecommunication

S u m m a r y: The paper describes the role of market regulation when competition is far from being realizable. In the conditions of different forms of market (monopolistic competition, oligopoly, monopoly), for economic goals to be like the ones in pure competition the implementation of regulation principles, next to constitutive ones, is indispensable. High levels of efficiency in the relation within the regulation process need stable laws and professional staff. All that is achievable when regulator is independent.

K e y w o r d s: competitive economic order, independence of a regulator, agency relations in regulation, making stimuli, regulations in telecommunication
