

Piotr Szkudlarek

Uniwersytet Szczeciński

PAŃSTWO W PROCESIE ROZWOJU RYNKU USŁUG TELEKOMUNIKACYJNYCH W POLSCE

Wprowadzenie

Jedną z istotnych cech współczesnej gospodarki jest szeroki zakres wykorzystania technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych (ICT – *Information and Telecommunication Technology*). Jest sprawą oczywistą, że tylko gospodarki tych krajów, które na szeroką skalę absorbują nowoczesne rozwiązania zwiększające efektywność pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania informacji, mogą skutecznie konkurować w globalnym świecie. W dobie społeczeństwa informacyjnego konieczne jest zagwarantowanie dostępu do nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej oraz kształtowanie wysokich umiejętności ich wykorzystania. Pozostaje sprawą sporną, a zarazem kluczową, jaka powinna być w tym zakresie rola państwa. Celem opracowania jest dokonanie próby syntetycznej oceny prowadzonej polityki regulacyjnej na rynku usług telekomunikacyjnych w Polsce. Na tym tle dokonano próby wskazania ogólnych relacji między rynkiem a państwem w dalszym etapie jego rozwoju. Osiągnięciu przedstawionego celu podporządkowano strukturę opracowania. I tak: po uwagach wstępnych, w części pierwszej przedstawiono wybrane kwestie dotyczące konkurencji oraz regulacyjnego oddziaływania państwa na gospodarkę. Część drugą poświęcono omówieniu kluczowych zagadnień dotyczących funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego w Polsce w aspekcie prowadzonej polityki regulacyjnej. W części trzeciej dokonano próby określenia możliwego zakresu oddziaływania państwa na tym rynku w kontekście dalszego jego rozwoju. Skupiono się tutaj głównie na budowie sieci dostępu nowej generacji (NGA – *Next Generation Access*). W opracowaniu przyjęto założenie, że winno się odchodzić od mechanizmów regulacyjnych nakierowanych głównie na wzrost konkurencji usługowej i spadek cen na rzecz mechanizmów mających na celu promowanie innowacyjności i inwestycji. Należy również rozszerzać obszary rynku funkcjonujące na zasadach konkurencji. Zasadniczy okres badawczy obejmuje lata 2006-2011. Jest on wystarczająco długi, aby można było okre-

ślić pewne tendencje kształtowania się analizowanych zagadnień. W opracowaniu wykorzystano studia literaturowe, metody opisowe i statystyczne analizy danych empirycznych.

1. Konkurencja i regulacja – wybrane zagadnienia

W gospodarce rynkowej kluczowe znaczenie ma umożliwienie podmiotom możliwości konkurowania i ciągłego dostosowywania się do potrzeb konsumentów, a im z kolei – zagwarantowanie swobody dokonywania wyboru. Idea wolności gospodarczej była kluczowa dla fizjokratów, przedstawicieli ekonomii klasycznej, czy dla takich współczesnych neoliberalistów jak Friedrich August Von Hayek lub Milton Friedman. Ten pierwszy wychodził z założenia, że całe życie społeczne, w tym również gospodarcze, powinno opierać się na spontanicznie tworzoną porządku – na rynku. Preferencje podmiotów rynku kształtują poziom cen, które nie powinny być zniekształcane przez interwencje rządu. Krytykował redystrybucyjną funkcję państwa ograniczającą mechanizm rynkowy i sprzyjającą działaniu grup interesu¹. Z kolei M. Friedman był przekonany, że wolność gospodarcza jest bardziej produktywna ekonomicznie niż jakakolwiek forma kontroli. Dostrzegał wady rynku, ale jednocześnie nie wierzył w to, że państwo może być rzecznikiem interesów całego społeczeństwa².

Klasyczna teoria konkurencji wniosła ogromny wkład do analizy gospodarki rynkowej, podkreślając jej kluczową rolę w gwarantowaniu efektywności gospodarczej. Nacisk został położony na efektywność alokacyjną zapewniającą – najlepszy z możliwych – sposób wykorzystania dostępnych zasobów oraz maksymalizację dobrobytu społeczeństwa³. Jeden z nurtów badań ekonomicznych nad problemami konkurencji wiąże się z analizą ograniczeń rynku jako mechanizmu regulacji, a więc z oceną tych sfer gospodarki rynkowej, w których można zakwestionować efektywność „niewidzialnej ręki” A. Smitha. Przedmiotem szczególnego zainteresowania ekonomii jest kwestia dóbr publicznych oraz niedostatków rynkowych (*market failure*), które mogą uzasadniać interwencję

¹ Słownik historii myśli ekonomicznej, red. E. Kundera, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 72.

² U. Zagóra-Jonszta, Hayek i Friedman o ekonomicznej roli państwa, w: Polityka ekonomiczna państwa we współczesnych systemach gospodarczych, red. D. Kopycińska, Print Group Daniel Krzanowski, Szczecin 2008, s. 12.

³ A. Zielińska-Głębocka, Podstawowe założenia teorii konkurencji, w: Konkurencja, red. Z. Brodecki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 26-27.

publiczną w system rynkowy⁴. Może się ona odbywać przez regulację. A. Kahn stwierdza, że jest to działanie podejmowane przez regulatorów, poprzez bezpośrednie nakazy rządowe, mające na celu określenie głównych aspektów struktury i działalności ekonomicznej przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Skupia się ona na kontroli wejścia na rynek, kształtowaniu poziomu cen, kontroli jakości oraz zapewnieniu dostępności oferowanych dóbr pod pewnymi warunkami brzegowymi⁵. Z kolei G. Stigler uważa, że regulacja jest „prawem państwa do wywierania przymusu”. Może ona przybierać różne formy, aby zrealizować określony cel⁶. Pierwotnie skupiała się ona na regulowaniu monopolu. Nowe koncepcje regulacji zakładają, że powinna ona służyć kreacji konkurencyjności⁷. Wynika to z teorii interesu publicznego, bazującej na występowaniu błędu rynku, przy założeniu zerowych kosztów transakcyjnych. Założenia te praktycznie w sposób nieograniczony pozwalają na interwencję państwa w procesy gospodarowania⁸. Można jednak znaleźć wiele argumentów, które świadczą m.in. o występowaniu kosztów transakcyjnych regulacji, realizowaniu przez regulację interesów poszczególnych grup nacisku, sprzecznych z interesem ogółu, czy wreszcie występowaniu asymetrii informacji między poszczególnymi uczestnikami rynku, co ogranicza jej efektywność⁹.

2. Regulacja rynku usług telekomunikacyjnych w Polsce w latach 2006-2011

Regulacja na rynku usług telekomunikacyjnych stanowi uszczegółowienie ogólnych zasad prowadzonej działalności w procesie odchodzenia od monopolistycznej struktury rynku, uznając zawodność samoistnego wprowadzenia mechanizmu rynkowego. W latach 2006-2011 kontynuowano rozpoczęty w latach 90. proces zmian na tym rynku. Należy jednak stwierdzić, że przed tym okresem

⁴ Ibid., s. 26.

⁵ A.E. Kahn, *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*, t. 1, The MIT Press, Cambridge, London 1991, s. 2-3.

⁶ D.F. Spulber, *Regulation and Market*, The MIT Press, Cambridge 1989, s. 24.

⁷ Patrz: M. Armstrong, D.E.M. Sappington, *Recent Developments in the Theory of Regulation*, w: M. Armstrong, R. Porter, *Handbook of Industrial Organization* 2007, Vol. 3, North Holland/Elsevier, s. 1557-1700.

⁸ R.A. Posner, *Theories of Economic Regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management Science”, Autumn 1974, Vol. 5, No. 2, s. 336.

⁹ Zob. szerzej: P. Szkudlarek, *Regulacja jako instrument oddziaływania państwa na gospodarkę*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 133, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 927-937.

na skutek działań regulatora wiele segmentów rynku nadal pozostawało domeną operatorów o znaczącej pozycji rynkowej¹⁰. Występowały opóźnienia w działaniach zmierzających do liberalizacji poszczególnych segmentów rynku, na przykład połączeń z sieci stacjonarnych do sieci ruchomych (F2M – *Fixed to Mobile*) czy abonamentu. Opóźnienia dotyczyły także zatwierdzenia oferty ramowej Telekomunikacji Polskiej S.A. (TP) dotyczącej połączenia sieci, dzierżawy łączy telekomunikacyjnych oraz faktycznej implementacji zobowiązań ciążących na Polsce w związku z przystąpieniem do UE.

W okresie 2006-2011 na rynku telefonii stacjonarnej na uwagę zasługują regulacje dotyczące dostępu do infrastruktury byłego monopolisty dla innych operatorów – dostęp do lokalnej sieci abonenckiej (LLU – *Local Loop Unbundling*). Umożliwiły one wejście rynku telekomunikacyjnego na kolejny szczebel drabiny inwestycyjnej. Usługi hurtowe: dostęp do sieci umożliwiający obsługę połączeń telefonicznych wraz z pobieraniem abonamentu (WLR – *Wholesale Line Rental*) i szerokopasmowego strumienia danych (BSA – *Bitstream Access*) wprowadziły mechanizmy konkurencji cenowej, natomiast usługa LLU, bazująca na infrastrukturze, uruchomiła mechanizmy konkurencji opartej również na innowacyjności. Uznaje się LLU za kluczową usługę hurtową, poprzedzającą przejście na własną infrastrukturę przez alternatywnych operatorów¹¹. W segmencie telefonii stacjonarnej na uwagę zasługuje również podpisanie w październiku 2009 roku porozumienia dotyczącego wdrożenia tzw. Karty Równoważności, zamrożenie w okresie 3 lat poziomu cen hurtowych oraz podpisanie dwustronnych umów z operatorami. Na jego mocy TP zobowiązała się m.in. do wybudowania lub zmodernizowania stacjonarnej infrastruktury sieciowej oraz wyodrębnienia w ramach własnej struktury części zajmującej się świadczeniami usług hurtowych na warunkach niedyskryminacji¹². Wymiernym rezultatem działań regulacyjnych w badanym okresie był spadek udziału TP w rynku telefonii stacjonarnej, zarówno w usługach głosowych, jak i dostępu do Internetu, spadek cen i wzrost przepustowości danych. W dostępie do Internetu, dzięki BSA i LLU, a także aktywności TVK, operatorów telefonii komórkowej i mniejszych dostawców tej usługi, uzyskiwano coraz większy stopień dekoncentracji usługowej mierzony na przykład indeksem HHI (indeks Herfindahla-Hirschmana).

¹⁰ Raport z działań podjętych przez Prezesa UKE w celu realizacji celów i zadań przedstawionych w Strategii Regulacyjnej 2006-2007, UKE, Warszawa, październik 2007.

¹¹ Analiza rozwoju rynku uwalniania pętli abonenckiej, UKE, Warszawa, październik 2010, s. 6.

¹² Zob. szerzej: Podsumowanie kadencji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Rynek telekomunikacyjny 2006-2011, Warszawa, kwiecień 2011.

W obrębie telefonii ruchomej na uwagę zasługują regulacje dotyczące stawek MTR (*Mobile Termination Rate*). Pod koniec 2008 roku wprowadzono obniżkę z poziomu 0,3387 PLN/min w 2007 roku do 0,2162 od 1 stycznia 2009 roku oraz do poziomu 0,1677 PLN/min od lipca 2009 roku. Poza tym, dzięki uwalnianiu kolejnych pasm częstotliwości, nastąpił dalszy wzrost konkurencyjności rynku. W tym okresie działalność rozpoczęło 21 nowych operatorów telefonii ruchomej, w tym czterech infrastrukturalnych. Penetracja telefonii komórkowej (stosunek aktywnych kart SIM do liczby mieszkańców) w Polsce wyniosła na koniec I półrocza 2010 roku około 118,9%. W stosunku do 2005 roku nastąpił wzrost o 55%. Poza tym nowy operator P4 Spółka z o.o w ciągu pierwszych trzech lat działalności osiągnął 10% udziału w rynku, burząc wieloletni układ rynkowy. Głównym efektem regulacji MTR i postępującej dekoncentracji była obniżka cen detalicznych.

Należy stwierdzić, że po 2006 roku nastąpiło przyspieszenie pozytywnych zmian ilościowych i jakościowych na rynku telekomunikacyjnym, szczególnie w telefonii komórkowej i usłudze dostępu do Internetu. Regres występujący na rynku telefonii stacjonarnej w usługach głosowych nie wynikał z prowadzonej polityki regulacyjnej, lecz z preferencji klientów. Rosnącej konkurencji na rynku towarzyszył spadek cen i rozwój nowych produktów, narastało zjawisko konwergencji w zakresie sieci i usług. Nie zapomniano przy tym o zapewnieniu bezpieczeństwa i ochrony praw konsumentów.

3. Zmiany w polityce regulacyjnej

Dotychczasowe działania regulacyjne dały efekt w postaci wprowadzenia konkurencyjnych zmian na rynku usług telekomunikacyjnych w Polsce. Oczywiście nie można również zapominać o występujących błędach regulacyjnych, które zdecydowały o wolniejszym tempie rozwoju konkurencji.

Pochodzące z początku procesu demonopolizacji założenie o maksymalnym wykorzystaniu infrastruktury byłego monopolisty i rozwinięciu na jej bazie konkurencji usługowej wydaje się jednak odbiegające od wyzwań czasu. Wynika to m.in. z możliwości dostarczenia usług telekomunikacyjnych nie tylko poprzez sieci telefonii stacjonarnej. Kryterium stopnia konkurencyjności rynku powinno zostać rozszerzone o kwestie jego kluczowego oddziaływania na efektywność gospodarki opartej na wiedzy. Konieczne jest określenie wymiernych wskaźników określających efektywność działań regulacyjnych. Do tej pory przejawiała się ona na przykład w zwiększeniu liczby usług telekomunikacyjnych (wskaźniki penetracji, czasu połączeń), obniżce cen, określonej wartości wskaźnika koncentracji

rynkowej, swobodzie wejścia na rynek. Konieczne staje się precyzyjne określenie postulowanych wartości tych mierników oraz zdecydowane przeniesienie punktu ciężkości na aspekty innowacyjne i inwestycyjne. Na szczególną uwagę zasługuje kwestia budowy NGA. Należy zapewnić warunki zachęcające do inwestowania w nowoczesne sieci nowej generacji. Można poddać pod dyskusję kwestie ograniczania dostępu do nowej infrastruktury operatorom, którzy nie ponoszą kosztów tej budowy. Możliwe jest przyjęcie koncepcji prymatu praw rynku w rozwoju sieci NGA odmiennie od regulacji infrastruktury miedzianej. Wówczas to ani kwestie budowy samej sieci, ani warunki współpracy przedsiębiorstw nie powinny być przedmiotem regulacji. Argumentem za takim modelem może być to, że NGA jest budowana z wykorzystaniem kapitału prywatnego poza monopolem, który charakteryzował warunki rozwijania sieci miedzianych. Automatyzm nakładania środków regulacji *ex ante* może poważnie utrudniać realizację długoterminowych inwestycji. W innym podejściu można wykorzystać klauzule zawieszające stosowanie regulacji czy zróżnicowanie regionalne regulacji. Możliwe jest przyjęcie koncepcji odstąpienia od regulowania zasad dostępu sieci o pewnej przepustowości lub zastosowanie takiej regulacji po określonym czasie od momentu rozpoczęcia eksploatacji danej sieci. Wydaje się uzasadnione wpływanie regulatora na rynek w przypadku współfinansowania tej infrastruktury ze środków publicznych na zasadzie współpracy publiczno-prywatnej z wykorzystaniem funduszy UE. Pojawia się tutaj także możliwość ponoszenia kosztów budowy sieci przez dostawców konkretnych treści.

Należy w sposób ciągły monitorować stan rynku i odchodzić od regulacji w obszarach, w których osiągnięty poziom konkurencyjności pozwala na dalszy jego rozwój przy wykorzystaniu instrumentów polityki konkurencji. Jego interwencja nie powinna być nadużywana, to znaczy winna kreować konkurencję, a nie ją zastępować. Wydaje się jednak, że koncepcja poddania go wyłącznie mechanizmowi rynkowemu, tak promowanemu m.in. przez Hayeka czy Friedmana, nie będzie miała zastosowania. Wynika to ze struktury tego rynku, siły poszczególnych podmiotów czy aspektów technicznych. Należy także zauważyć, że narastająca konwergencja technologiczna, usługowa, rynkowa i regulacyjna powoduje, że konieczne będzie działanie zintegrowanego regulatora obejmującego zakresem swoich kompetencji rynek telekomunikacyjny, teleinformatyczny i rynek mediów.

Podsumowanie

W teorii ekonomii nadal utrzymują się kontrowersje dotyczące zakresu interwencji państwa w gospodarke. Poglądy na ten temat są w dużej mierze funk-

cją oceny skali zawodności rynku oraz skuteczności państwa w jej ograniczaniu. Uznanie, że państwo ma swoje ograniczenia oznacza, że powinno interweniować tylko tam, gdzie zawodność rynku jest największa oraz tam, gdzie wiadomo, że interwencja może przynieść poprawę sytuacji¹³.

Określenie pełnych przyczynowo-skutkowych relacji działań regulacyjnych nie jest możliwe. Można jednak przyjąć, że przyniosły one określone, pozytywne efekty, głównie związane z demonopolizacją podmiotową i usługową, spadkiem cen, poprawą jakości i dostępności usług, w tym do Internetu, tak ważnych w budowie społeczeństwa opartego na wiedzy. Jednak należy wspomnieć, że nawet jeśli działania regulacyjne w zamiarze były skierowane na rozwój rynku w kontekście interesu publicznego, to przyczyniały się one również do realizacji celów określonych grup interesu, prowadziły do redystrybucji dochodów i ponoszenia kosztów transakcyjnych.

Nie ulega wątpliwości, że istnieją obszary, w których działalność regulatora publicznego będzie w przyszłości nadal odgrywała ważną rolę, na przykład standaryzacja, normy bezpieczeństwa czy jakość usług. Zdaniem autora rosnąca konkurencja na rynku, związana m.in. z konwergencją, będzie argumentem za tym, żeby rola państwa w obrębie ustalania cen czy współpracy między podmiotami działającymi na rynku była coraz mniejsza. Mogą wystąpić obszary, na przykład przy budowie sieci NGA, gdzie można postulować współdziałanie obu (publicznego i prywatnego) regulatorów. Polityka regulacyjna winna zostać nakierowana na zaktywizowanie innowacyjności. Regulator może stać się skutecznym podmiotem zachęcającym przedsiębiorców do inwestowania na obszarach, gdzie do tej pory było to nieopłacalne, likwidując na przykład białe plamy na mapach dostępu do Internetu. Podstawową wytyczną powinno być zapewnienie operatorom inwestującym w nowoczesne sieci cyfrowe zadowalającej dywidendy, przynajmniej na początku okresu jej eksploatacji. Można zastosować na przykład zróżnicowanie regionalne, szczególnie w segmencie detalicznych usług szerokopasmowego dostępu do Internetu. Należy poddać pod dyskusję kwestię ponoszenia kosztów budowy sieci nie tylko przez operatorów, ale również przez dostawców treści. Ważne jest, aby organ regulacyjny działał w sposób przewidywalny, aby oczekiwania co do przyszłości były dla podmiotów jasne i klarowne. Postępujący trendy konwergencji stają się mocną przesłanką do powołania zintegrowanego regulatora obejmującego swoimi kompetencjami rynek telekomunikacyjny, teleinformatyczny i rynek mediów.

¹³ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 13.

Oczywiście nie będzie zgodności między uczestnikami rynku co do tego, czy dotychczasowy model regulacji *ex ante* jest najbardziej optymalny. Na pewno taka polityka będzie miała pełne poparcie ze strony operatorów alternatywnych, głównych beneficjentów polityki regulacyjnej ze strony podażowej rynku. Ta grupa optuje za objęciem jak największej części rynku łącznie z nowymi usługami i inwestycjami, z zachowaniem roli operatorów zasiedziałych jako hurtowych dostawców usług niezbędnych w działalności biznesowej operatorów alternatywnych i dostawców usług¹⁴. Odmienne podejście reprezentują operatorzy, którzy silnie angażują się w budowę nowej infrastruktury telekomunikacyjnej. Są oni zwolennikami współpracy między uczestnikami rynku na zasadzie swobody podejmowania decyzji. Wydaje się, że obecny stan rozwoju rynku, diametralnie różny od tego z lat 90. XX wieku, daje silne argumenty, aby mechanizmy rynkowe były coraz silniejsze. Zadaniem regulatora jest zatem optymalne sformułowanie strategii regulacyjnej i taki dobór narzędzi, który ma prowadzić do możliwie efektywnego działania rynku, wspierającego jego rozwój. Spadek cen nie powinien być skutkiem decyzji regulacyjnych, a wynikiem rosnącej innowacyjności i konkurencyjności usługowej i sieciowej rynku.

THE STATE IN PROCESS OF DEVELOPMENT IN TELECOMMUNICATION SERVICES MARKET IN POLAND

Summary

The subject of research presented in the article is the telecommunication services market in Poland. The principle aim is to assess the regulatory policy in the telecommunication services market in Poland in 2002-2011. In the theoretical part selected issues of competition and regulation were introduced. The research part includes a general analysis of regulatory policy on telecommunication services market in Poland. It was also presented the general issues concerning the development of the relationship between the market and the State at a later stage of its development.

¹⁴ F. Kamiński, Krytyczne spojrzenie na politykę regulacyjną na rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej, *Ekonomiczne Problemy Usług*, Szczecin 2009, s. 85.