

Maciej CZAPLEWSKI\*

## Oddziaływanie regulacyjne Unii Europejskiej na rynek usług telekomunikacyjnych

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest dokonanie oceny wyników dotychczasowej unijnej polityki regulacyjnej, prowadzonej w obszarze rynku usług telekomunikacyjnych (RUT), ukierunkowanej na stworzenie rynku konkurencyjnego. Nawiązując do przyjętego celu, skoncentrowano rozważania na udzieleniu odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 1) czy podjęty przez UE model otwierania RUT na konkurencję okazał się skuteczny? 2) czy można już mówić o zakończeniu zaplanowanego zadania stworzenia w UE konkurencyjnego RUT?

Przy pisaniu artykułu wykorzystano metodę krytycznej analizy literatury, zastosowaną do przedstawienia stanu wiedzy na temat istoty regulacji oraz powodów regulowania RUT, metodę przyczynowo-skutkową służącą do wykazania związków między konkretnymi rozwiązaniami regulacyjnymi i generowanymi przez nie efektami ekonomicznymi i społecznymi oraz metodę syntezy, pozwalającą na dokonanie kompleksowej oceny unijnej polityki regulacyjnej odnoszącej się do RUT, jak i wskazanie głównych, współczesnych dylematów tej polityki.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, iż prowadzone w UE liberalizowanie RUT doprowadziło do usunięcia monopolu telekomunikacyjnego i starych struktur regulacyjnych, oraz stworzenia i umocnienia konkurencji w obszarze świadczenia usług telekomunikacyjnych dla klientów końcowych. Mniej korzystnie przedstawiają się efekty budowania konkurencji w obszarze hurtowego dostępu do sieci (dla nowych operatorów telekomunikacyjnych).

Uzyskane wyniki pozwalają na wyprowadzenie następujących wniosków: a) zastosowany przez UE model otwierania RUT na konkurencję okazał się – jak dotychczas – częściowo skuteczny, b) w istniejącej sytuacji nie można mówić o zakończeniu zaplanowanego zadania stworzenia w UE konkurencyjnego RUT, c) ważnym zadaniem prowadzonej przez UE polityki regulacyjnej w obszarze RUT powinno być wzmocnienie konkurencji w obszarze hurtowego dostępu do sieci telekomunikacyjnej.

---

\* Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług; e-mail: maciej.czaplewski@wzieu.pl

**Słowa kluczowe:** regulacja, liberalizacja i deregulacja, rynek usług telekomunikacyjnych, polityka UE w obszarze RUT

**Kody klasyfikacji JEL:** L43, L51, L96

---

Artykuł nadesłany 11 czerwca 2015r., zaakceptowany 23 września 2015r.

---

## Wprowadzenie

Jednym z ważnych zamierzeń Unii Europejskiej jest plan stworzenia jednolitego konkurencyjnego rynku usług telekomunikacyjnych, oparty na wykorzystaniu regulowania tego rynku. Uwzględniając, że w gospodarkach rynkowych stosowanie rozwiązań regulacyjnych powinno być głęboko uzasadnione, a plan regulacyjnego przekształcania rynków usług telekomunikacyjnych w Unii Europejskiej został zapoczątkowany w 1987 r.<sup>1</sup>, wydaje się uzasadnione podjęcie próby rozpoznania i przedstawienia:

- zastosowanego w Unii Europejskiej podejścia regulacyjnego, zmierzającego do stworzenia konkurencyjnego rynku usług telekomunikacyjnych,
- oceny uzyskanych dotychczas wyników w tym zakresie,
- wyłaniających się głównych dylematów obecnie prowadzonej przez Unię Europejską polityki regulacyjnej rynku usług telekomunikacyjnych.

Podstawą rozważań są przyjęte w Unii Europejskiej (UE) rozwiązania regulacyjne, które kształtowały otwieranie rynku usług telekomunikacyjnych na konkurencję, wywierały wpływ na strukturę operatorów telekomunikacyjnych i zasady ich funkcjonowania oraz kształtowały strukturę podmiotów regulacyjnych rynku usług telekomunikacyjnych i sposoby ich postępowania.

Charakterystyka tych zmian tworzy dobre podstawy nie tylko dla przybliżenia zastosowanego przez UE systemu regulacji rynku usług telekomunikacyjnych, ale także do udzielenia odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- czy podjęty przez UE model otwierania rynku usług telekomunikacyjnych na konkurencję okazał się skuteczny?
- czy można już mówić o zakończeniu zaplanowanego zadania stworzenia w UE konkurencyjnego rynku usług telekomunikacyjnych?

Podjmując próbę zrealizowania założonych celów i udzielenia odpowiedzi na postawione pytania badawcze, w artykule:

- przedstawiono istotę regulacji,
- wskazano powody stosowania regulacji rynków usług telekomunikacyjnych,
- scharakteryzowano politykę regulacyjną UE, stosowaną w odniesieniu do rynku usług telekomunikacyjnych, starając się wyeksponować:

---

<sup>1</sup> Przyjmuje się, że przekształcanie rynków usług telekomunikacyjnych w Unii Europejskiej zostało zainicjowane wydaniem tzw. zielonej księgi pt. *Ku dynamicznej gospodarce europejskiej – Zielona Księga w sprawie rozwoju wspólnego rynku usług i urządzeń telekomunikacyjnych* [Towards a Dynamic European Economy – Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment, 1987].

- jej główne cele i podstawowe narzędzia wykorzystywane dla ich osiągnięcia,
- dostrzeżone fazy w dotychczas prowadzonych działaniach regulacyjnych dotyczących unijnych rynków usług telekomunikacyjnych.

Przedstawione w artykule rozważania są przykładem rozważań mezoekonomicznych. Na podstawie ich wyników, w ostatniej części artykułu, autor podjął się wskazania głównych dylematów obecnie prowadzonej polityki regulacyjnej UE w odniesieniu do rynku usług telekomunikacyjnych oraz zaproponowania możliwych sposobów ich rozwiązywania.

### Istota regulacji

W ujęciu ogólnym regulacja rozumiana jest jako „bezpośrednia kontrola polegająca zazwyczaj na nakładaniu na podmioty gospodarcze określonych nakazów lub zakazów” [Acocella, 2002, s. 268]. Bywa przedmiotem rozważań prowadzonych przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, którzy akcentują różne punkty widzenia<sup>2</sup>. W naukach ekonomicznych regulacja jest rozumiana jako sposób interwencji państwa, zwłaszcza w sektory o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, której celem jest usunięcie lub przynajmniej ograniczenie dostrzeżonych zawodności w funkcjonowaniu rynku. Możliwość interwencji państwa na rynku w celu usunięcia powstałej zawodności uzasadnia się tzw. paternalizmem, którego istotą jest zastąpienie wyborów dokonywanych przez jednostki decyzjami organu państwa, który dzięki dysponowaniu lepszą informacją wymusza lepsze decyzje konsumpcyjne i produkcyjne [Samuelson, Marks, 1998, s. 619; Acocella, 2002, s. 147].

Wśród przedstawicieli nauk ekonomicznych zgodność panuje co do tego, że w gospodarkach rynkowych ściśle i bezpośrednio regulowanie konkretnego rynku bądź podmiotu musi mieć uzasadnienie, poprzez wykazanie, że dany rynek bądź podmiot nie będzie funkcjonował efektywnie bez administracyjnej ingerencji. Rozbieżności pojawiają się przy określaniu podstaw dla podjęcia regulacji. Rozbieżności te, najogólniej rzecz ujmując, są następstwem faktu, że na całkowicie zliberalizowanych rynkach istnieje ryzyko [Wojtyna, 2011, s. 20], lecz dla rynków tych, mimo posiadanych przez nie wad i słabości, często nie ma sensownej alternatywy [Orłowski, 2008, s. 204].

Niektórzy autorzy stoją na stanowisku, że wystarczającą podstawą do podjęcia regulacji jest dostrzeżenie zawodności funkcjonowania rynku<sup>3</sup>, zwłaszcza rynku mającego istotne znaczenie dla gospodarki [Zadrazil, 2006, s. 52; Weber,

<sup>2</sup> W naukach prawnych regulację z reguły przedstawia się jako ogół przepisów mających na celu świadome ograniczenie aktywności podmiotów prawnych. Przedstawiciele politologii, analizując regulację, silnie eksponują punkt widzenia interesów grup, które korzystają z wprowadzenia i utrzymywania konkretnych rozwiązań regulacyjnych [Weber, 1986, s. 31].

<sup>3</sup> Zawodność taka występuje w sytuacjach, gdy rynek nie zapewnia sprawiedliwego podziału posiadanych zasobów, co zagraża funkcjonowaniu określonych obszarów działalności społecznej i gospodarczej [OECD]. Jak podają W.F. Samuelson i S. Marks zawodność ta zwykle spowodowana

1986, s. 31]. Według innych zawodność rynku nie jest wystarczającą podstawą do regulacyjnej interwencji państwa. Niezbędne jest ponadto spełnianie przez państwo warunku służebności wobec społeczeństwa oraz zdolności do wypełniania swej służebnej misji [Lipowski, 2002, s. 165].

Warunki te nie będą spełniane, jeśli państwo jako regulator będzie realizowało interesy decydentów politycznych, urzędników państwowych, czy też oddolnych grup nacisku. Na możliwość pojawienia się tego typu zagrożeń wskazują wypracowane teorie prezentujące różne możliwe paradygmaty prowadzenia działalności regulacyjnej, wśród których podstawowymi są:

- teoria interesu publicznego (public-interest-theory), zakładająca funkcjonowanie regulatora jako altruistycznej agencji państwowej stojącej na straży interesu publicznego [Mitnick, 1980, s. 91],
- teoria interesu grupowego (interest-group-theory), wiążąca kierunek prowadzonej regulacji z wynikiem walki o władzę prowadzonej przez różne grupy interesu bądź między grupami interesu i państwem [Mitnick, 1980, s. 99],
- teoria interesu prywatnego (private-interest-theory), ukazująca prowadzenie regulacji zgodnej z interesami określonych prywatnych podmiotów gospodarczych [Baldwin, Cave, 1999, s. 19 i nast.], co może być efektem tzw. „przechwycenia” podmiotu regulującego przez podmiot regulowany<sup>4</sup>,
- teoria instytucjonalna (institutional-theory), przyjmująca, że najsilniejszy wpływ na stosowane reguły i zasady regulacyjne ma istniejąca struktura instytucjonalna, a nie interes publiczny czy interesy prywatne [March, Olsen, 1984],
- teoria ekonomiki biurokracji rządowej, akcentująca, że biurokracja ta działa w ramach ograniczeń tworzonych głównie przez siły polityczne a nie rynkowe, co może nie sprzyjać osiągnięciu wyższej sprawności działania [Kamerschen i in., 1991, s. 840–841].

Jest naturalne, że regulacyjna działalność państwa powinna być związana z realizowaniem interesu publicznego [Kamerschen i in., 1991, s. 642; Lipowski, 2002, s. 175; Baldwin, Cave, 1999, s. 76–84]. Trzeba jednak być świadomym tego, że ogólna teoria interesu publicznego pomija następujące aspekty rzeczywistości:

- „to, że system gospodarczy nie składa się z jednakowych jednostek,
- to, że politycy nie są anonimowi” [Acocella, 2002, s. 240].

Z tych powodów zaczęto umniejszać rolę ogólnej teorii regulacji opartej na interesie publicznym i kierować silniejszą uwagę na stosowanie ekonomicznych rozwiązań regulacyjnych odnoszących się do konkretnych sektorów gospodarki<sup>5</sup>. Trend ten dał asumpt do powoływania organów regulacyjnych

---

jest jedną z trzech przyczyn: występowaniem siły monopolistycznej, efektami zewnętrznymi, brakiem pełnej informacji [Samuelson, Marks, 1998, s. 599].

<sup>4</sup> Problem tego typu „przechwycenia” i jego następstw przedstawia Capture-theory, prezentowana m.in. przez: G.J. Stiglera i G. Beckera [Stigler, 1975; Becker, 1983].

<sup>5</sup> Jak podają D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie i C. Nardinelli „Prawdopodobnie największym impulsem rozwoju ekonomicznej teorii regulacji była nieadekwatność teorii interesu publicznego

specjalizujących się w analizowaniu sytuacji rynkowej strategicznych sektorów gospodarki oraz rozwiązywaniu problemów pojawiających się w tych sektorach.

Uznano, że rozwiązania regulacyjne zorientowane na specyfikę sektora niosą za sobą pozytywne następstwa, przede wszystkim związane z:

- ograniczeniem mankamentów przypisywanych regulacji opartej na ogólnej teorii interesu publicznego,
- jednoznacznym wskazaniem obszarów, w odniesieniu do których organy państwowe traktują się jako dostawcy wyspecjalizowanych usług regulacyjnych,
- szansą odejścia od powszechnego pojmowania regulacji jako rozwiązań narzuconych przez państwo i doprowadzenia do traktowania ich przez firmy podlegające regulacji jako usług przez nich poszukiwanych.

Jednym z rynków, dla którego zastosowano wydzielone rozwiązania regulacyjne uwzględniające jego specyfikę był rynek usług telekomunikacyjnych.

### **Powody regulacji rynków usług telekomunikacyjnych**

Poddanie regulacji rynków usług telekomunikacyjnych (RUT) ściśle wiązało się z wypełnianiem przez nie istotnej roli, sprowadzającej się do zapewnienia i doskonalenia dalekiej komunikacji, której znaczenie dla funkcjonowania życia gospodarczego i społecznego oraz usprawniania działań gospodarczych i społecznych stale rośnie. Podstawowym argumentem przemawiającym za poddaniem RUT regulacji było opieranie się tych rynków na funkcjonowaniu przestrzennie rozbudowanych, wewnętrznie złożonych i kompleksowych sieci, które cechuje:

- wzrost znaczenia wraz ze wzrostem liczby użytkowników sieci,
- spadek kosztów tworzenia sieci przypadających na jednego użytkownika wraz ze wzrostem liczby użytkowników sieci,
- nierównomierność wykorzystywania posiadanego potencjału sieciowego, prowadząca do pojawiania się rezerw potencjałowych i kosztów ich utrzymania, które łagodzi wzrost liczby użytkowników sieci<sup>6</sup>.

Wymienione cechy sieci telekomunikacyjnych stały się podstawą ukształtowania poglądu, że najwłaściwsze będzie przekazanie świadczenia usług telekomunikacyjnych na konkretnym obszarze jednemu operatorowi, a zastosowanie innego rozwiązania byłoby marnotrawstwem zasobów [Jens, Romanh, 2009, s. 36; Kamerschen i in., 1991, s. 645]. Przyjęcie takiego rozwiązania

---

w generowaniu odpowiedzi na dwa istotne pytania: Dlaczego regulowano działalność takich trwale konkurencyjnych gałęzi jak lotnictwo, taksówki czy transport samochodowy, jeśli celem była ochrona przed wyznaczeniem cen na zasadzie monopolu naturalnego? Dlaczego firmy niepodlegające regulacji nieustannie pragną wejść do regulowanych gałęzi, jeśli ceny i zyski są tam spychane przez agencje regulacyjne na poziom charakterystyczny dla bezwzględnej, wyczerpującej konkurencji?" [Kamerschen i in., 1991, s. 651].

<sup>6</sup> Tę cechę sieci telekomunikacyjnych silnie eksponował T.P. Hughes [Hughes, 1987, s. 51–82].

oznaczało nadanie RUT charakteru rynku monopolistycznego. Z czasem rozwiązanie to zaczęło skutkować odczuwalnym dla klientów stosowaniem przez operatorów telekomunikacyjnych praktyk monopolistycznych, przejawiających się zwłaszcza ich ograniczonym zainteresowaniem:

- efektywnym świadczeniem usług telekomunikacyjnych,
- doskonaleniem asortymentu usług telekomunikacyjnych i wprowadzaniem usług innowacyjnych.

W dążeniu do usunięcia lub przynajmniej ograniczenia tych mankamentów podstawowa rola przypadła dwóm kierunkom postępowania:

- pierwszemu, biorącemu pod uwagę prywatyzację istniejących monopolistycznych operatorów telekomunikacyjnych,
- drugiemu, wskazującemu na potrzebę odejścia od traktowania rynków telekomunikacyjnych jako monolitu i zakładania, że rynek ten w całości ma cechy monopolu naturalnego.

Pierwszy kierunek opierał się na założeniu, że w przeciwieństwie do monopolu państwowych podlegającym stosunkowo miękkim restrykcjom, monopole prywatne są silniej dyscyplinowane przez rynki kapitałowe. Biorąc pod uwagę ten stan rzeczy przyjęto, że prywatyzacja monopolu państwowych pozwoli ograniczyć nieefektywność świadczenia usług telekomunikacyjnych.

Drugi z przedstawionych kierunków zmian w podejściu do RUT, akcentował potrzebę zdezagregowanego rozpatrywania tego rynku w celu wskazania obszarów, które spełniają warunki monopolu naturalnego i obszarów, które warunków tych nie spełniają. Zaczęto podkreślać, że sam brak konkurencji nie wystarcza do przesądzenia o monopolu. Warunków monopolu nie spełniają obszary, które mimo braku konkurencji odpowiadają cechom tzw. rynków kontestowalnych (kwestionowalnych). Na takich rynkach regulację należy traktować jako zbędną<sup>7</sup>.

Zasadność stosowania regulacji dotyczy tylko tych obszarów RUT, które cechuje utrwalony monopol niepoddający się konkurencji<sup>8</sup>. Zwolennicy teorii rynków kontestowalnych sytuację utrwalonego monopolu odnoszą do obszarów,

<sup>7</sup> Teoretyczne podstawy dla zastosowania takiego podejścia tworzy koncepcja rynków kontestowalnych (kwestionowalnych) W.J. Baumola, J.C. Panzara i R.D. Williga [Baumol i in., 1982]. „Według teorii rynków kwestionowalnych mechanizm regulacji zachowań podmiotów należących do określonej branży może być taki sam, jak w przypadku rynku doskonałego, nawet jeśli nie są spełnione wszystkie założenia konkurencji doskonałej. Teoria rynków kwestionowalnych rozszerza pojęcie rynku konkurencyjnego również na takie przypadki, kiedy nie jest spełniony warunek zatamizowania rynku. Firmy działające na danym rynku branżowym mogą zostać zmuszone do zachowań konkurencyjnych, jeśli groźba wejścia na ten rynek przez nowych konkurentów jest dostatecznie silna” [Gorynia, 2007, s. 75]. Oznacza to, iż „Model rynku kontestowalnego podkreśla bardziej ważność potencjalnej konkurencji na rynku niż konkurencji rzeczywistej. Rynek uważa się za kontestowalny, jeśli wejście na ten rynek i wycofanie się z niego jest względnie łatwe” [Kamerschen i in., 1991, s. 580].

<sup>8</sup> Wskazuje się, że warunki te spełnia obszar tzw. sieci dostępowej telefonii stacjonarnej (sieci łączącej budynki klientów końcowych z najbliższą centralą telekomunikacyjną).

które charakteryzuje równoczesne występowanie korzyści skali i zakresu oraz tzw. kosztów utopionych.

Nie jest to jednak podejście powszechnie akceptowane. Niektórzy autorzy wskazują, że znaczenie konkurencji potencjalnej i jej wystarczalność dla tworzenia warunków odpowiadających warunkom rynku konkurencyjnego ma miejsce jedynie przy spełnieniu trzech restrykcyjnych warunków ramowych [Wieddekind, 2007, s. 29]:

- wolny dostęp do rynku,
- nie występowanie kosztów utopionych,
- dysponowanie przez uczestników rynku doskonałą informacją.

Trudno uznać, by RUT warunki te spełniały.

Mimo zastrzeżeń podnoszonych przez niektórych autorów w odniesieniu do teorii rynków kontestowalnych, stworzyła ona istotny przełom w podejściu do RUT, dowodząc potrzeby rozpatrywania go nie jako monolitu, ale systemu obejmującego różne segmenty i oferującego różne produkty. W odniesieniu do RUT stało się to podstawą do uznania:

- lokalnej sieci telefonicznej za segment posiadający cechy monopolu,
- usług telefonicznych dalekiego zasięgu za segment potencjalnie konkurencyjny [Shepherd, 1985, s. 330 za: Kamerschen i in., 1991, s. 646].

Umocniło to przekonanie o zasadności liberalizacji i deregulacji RUT. Proces liberalizacji w odniesieniu do RUT został zapoczątkowany w USA w końcu lat 70. XX w. [Tenbuecken, 2004, s. 180], a następnie podjęty przez inne państwa, obejmując na początku XXI w. wszystkie kraje OECD [Haucap, Heimeshoff, 2009, s. 34]. Proces ten sprowadzał się do otwierania RUT dla prywatnej konkurencji, łamania monopolu operatorów zasiedziały (byłych monopolistów) i podejmowania procesów pełnej bądź częściowej prywatyzacji tych operatorów. Począwszy od wczesnych lat 80. XX w., równoległe z procesem liberalizacji RUT, pojawił się globalny trend deregulacji i reregulacji. Sprawny przebieg liberalizacji wymagał dokonania daleko idących zmian regulacyjnych warunków funkcjonowania wcześniejszych monopolistycznych operatorów zasiedziały, których pierwszym krokiem była deregulacja, sprowadzająca się do nadania im formy prawnej charakterystycznej dla podmiotów prywatnych i ograniczenia oddziaływania władzy państwowej na te podmioty. Niewątpliwie deregulacja miała prowadzić także do zwiększenia troski o klientów oraz bardziej efektywnego wykorzystywania zasobów [Wasilewska-Trenkner, 1995, s. 20]. Przekształcenia te pociągnęły za sobą potrzebę dalszego doskonalenia regulacji, wiążącego się z wprowadzaniem nowych ram formalnoprawnych, jak i, przynajmniej w początkowym okresie, rozbudowywaniem obowiązujących przepisów, w efekcie czego część autorów pisze o tzw. reregulacji [Tenbuecken, 2004, s. 180; Haucap, Heimeshoff, 2009, s. 34].

Ważnym elementem składowym prowadzonej reregulacji RUT było upowszechnienie powoływania wyspecjalizowanych narodowych organów regulacyjnych (NOR), koncentrujących uwagę na rynku telekomunikacyjnym.

Ten kierunek przekształceń także oznaczał przyjęcie rozwiązania pierwotnie wprowadzonego przez USA, gdzie organ taki powołany został w 1933 r.<sup>9</sup>

Przedstawione informacje wskazują, że wprowadzanie liberalizacji, deregulacji i reregulacji RUT opierało się na określonych wzorcach, później upowszechnianych, w następstwie czego przekształcenia RUT i sposoby ich regulacji w wielu krajach wykazują stosunkowo dużą zbieżność. Dotyczy ona istotnych rozstrzygnięć regulacyjnych RUT, których przykłady przedstawia tabela 1.

**Tabela 1. Przykładowe, powszechnie stosowane rozwiązania regulacyjne RUT**

Kryterium	Rozwiązanie wcześniejsze	Rozwiązanie obecne
Status prawny operatora zasiedziałego	przedsiębiorstwo państwowe	przedsiębiorstwo prywatne bądź w formie prawnej charakterystycznej dla sektora prywatnego
Stopień samodzielności	bezpośrednia zależność od administracji państwowej	organizacja samodzielna
Poziom koncentracji strony podaźowej RUT	monopol	rynek otwarty*
Sposób regulacji RUT	sterowanie przez administrację państwową	sterowanie i nadzór przez specjalistyczny NOR

\* W Polsce podjęcie działalności operatorskiej na RUT wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Schneider [2001, s. 89], Haucap i Heimeshoff [2009, s. 180–183], Tenbuecken [2004, s. 180–183].

Należy przyjąć, że wspólne oddziaływanie czynników ekonomicznych i politycznych zadecydowało o stosunkowo szybkim przeprowadzeniu liberalizacji oraz deregulacji i reregulacji RUT, a także o podjęciu tych procesów przez wiele państw, w tym państw UE.

## Polityka regulacyjna Unii Europejskiej w obszarze RUT

W Europie rynki telekomunikacyjne tradycyjnie opierały się na funkcjonowaniu monopolistycznego operatora państwowego. Oznaczało to zachowywanie w gestii państwa zadań związanych ze świadczeniem usług telekomunikacyjnych, jak i funkcji regulacyjnych.

W takim układzie państwo spełniało zarówno tzw. funkcje imperium, jak i dominium [Osiatyński, 2005, s. 26]. Na podstawie ogólnego trendu liberalizowania gospodarek w Europie, w latach 80. XX w. rozpoczęto m.in. proces liberalizowania rynków telekomunikacyjnych, wiążący się z rezygnowaniem

<sup>9</sup> W Europie pierwszy NOR specjalizujący się w kwestiach RUT powołany został w Wielkiej Brytanii w 1984 r. [Schneider, 2001, s. 101].



przez państwo z bezpośredniego świadczenia usług telekomunikacyjnych i skupieniem się na zadaniach regulacyjnych [Scott, 2004].

Charakterystyczną cechą nowej polityki regulacyjnej prowadzonej przez UE w odniesieniu do RUT było:

- podjęcie działań zmierzających do harmonizowania tych rynków w poszczególnych państwach unijnych, w tym harmonizowania kierunków rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej,
- położenie nacisku na procesy liberalizacji oraz deregulacji i reregulacji RUT.

Punktem wyjścia podjętej liberalizacji oraz deregulacji i reregulacji RUT było wydanie w 1987 r. tzw. Zielonej Księgi prezentującej propozycje regulacyjne Komisji Europejskiej. Przedstawione propozycje stworzyły podstawy do przygotowania dyrektywy wskazujących kierunek nowelizowania obowiązujących w poszczególnych państwach UE rozwiązań formalnoprawnych dotyczących telekomunikacji. Akcentowały one potrzebę wprowadzenia i utrzymania konkurencji na RUT<sup>10</sup>, przy jednoczesnym zagwarantowaniu interesów użytkowników usług telekomunikacyjnych<sup>11</sup>.

Państwa wchodzące w skład UE były zobowiązane uwzględnić podjętą linię liberalizowania RUT. Poziom zainteresowania poszczególnych państw unijnych wprowadzaniem konkurencji na RUT był jednak zróżnicowany, co znajdowało wyraz w różnych terminach rozpoczynania procesów liberalizacyjnych<sup>12</sup>. Forsowanie przez UE wprowadzania konkurencji na RUT argumentowano wieloma czynnikami, w tym zwłaszcza:

- nieefektywnym funkcjonowaniem monopolu telekomunikacyjnych, co przypisywano brakowi konkurencji i nacisku wywieranego przez konkurencję,
- potrzebie odejścia od traktowania wewnętrznie złożonego RUT jako monolitu, którego wszystkie segmenty posiadają właściwości uzasadniające stosowanie rozwiązań monopolistycznych [Zielińska-Głębocka, 2012, s. 94].

Możliwości przynajmniej częściowego usunięcia negatywnych skutków związanych z oddziaływaniem pierwszego z ww. czynników dostrzegano w samym procesie prywatyzacji monopolistycznych operatorów telekomunikacyjnych. Oparto się na założeniu, że sprywatyzowane monopole:

- są silniej ukierunkowane na zysk,
- są silnie dyscyplinowane przez rynki kapitałowe,

co w konsekwencji tworzy silne bodźce do poprawiania efektywności funkcjonowania, nawet w sytuacji posiadania pozycji monopolistycznej.

Ograniczenie negatywnego oddziaływania drugiego z wymienionych czynników wymaga odejścia od traktowania RUT jako wewnętrznego monolitu

<sup>10</sup> Działania te odnosiły się do rynków telefonii stacjonarnej, gdyż rynki telefonii mobilnej od początku były tworzone jako rynki konkurencyjne.

<sup>11</sup> Pierwsza dyrektywa wydana przez UE dotyczyła wolnego dostępu do rynku sprzętu końcowego (88/301/EWG z 16.05.1988) a kolejna, tzw. dyrektywa usługowa, wydana w 1990 r. wskazywała, że świadczenie usług telekomunikacyjnych przestaje być zadaniem państwa i może być świadczone nie tylko przez firmy państwowe (90/388/EWG z 28.06.1990).

<sup>12</sup> Na przykład Hiszpania i Portugalia podjęły ten proces później niż Wielka Brytania i Niemcy.

i wertykalnej dezagregacji jego struktury. Oznaczało to poszukiwanie obszarów RUT wykazujących wewnętrzną zdolność do zapewnienia wzajemnego dostosowania się poziomów podaży, popytu i cen oraz obszarów takiej zdolności nie wykazujących. W odniesieniu do obszarów RUT, które takiej zdolności nie wykazywały pojawiła się potrzeba rozpoznania:

- działań niezbędnych dla stworzenia zdolności wzajemnego dostosowywania podaży, popytu i cen,
- możliwego sposobu reakcji na te działania podmiotów strony potażowej i popytowej RUT,
- możliwego wpływu tych działań na gospodarkę.

Poszukując najwłaściwszego rozwiązania tych kwestii, rozważano dwie podstawowe możliwości:

- poddanie RUT nadzorowi sektorowo wyspecjalizowanemu organowi regulacyjnemu,
- poddanie RUT ogólnie obowiązującym przepisom prawa antymonopolowego i organowi nadzorującemu przestrzeganie tego prawa (w Polsce UOKiK).

W następstwie prowadzonego porównania obu rozwiązań, biorącego pod uwagę:

- podstawowe cechy rynków nadzorowanych przez organy regulacyjne i organy antymonopolowe,
- sposoby postępowania tych organów,
- podstawowe instrumenty wykorzystywane przez te organy,
- możliwe do realizowania cele polityczne (tabela 2),

zdecydowano się na powołanie narodowych organów regulacyjnych (NOR) nadzorujących RUT<sup>13</sup>.

Uwzględniając forsowane przez UE wprowadzanie i umacnianie konkurencji na RUT, NOR skoncentrowały się na tym zadaniu. Jego realizacja wiązała się z położeniem nacisku na dwie kwestie:

- ograniczanie operatorom telekomunikacyjnym możliwości wykorzystywania swej siły rynkowej do stosowania praktyk monopolistycznych,
- tworzenie zachęt do inwestowania w sieci telekomunikacyjne, zwłaszcza nowoczesne cyfrowe sieci szerokopasmowe.

Dążenie NOR do ograniczenia operatorom telekomunikacyjnym możliwości nadużywania swej pozycji rynkowej wymagało przede wszystkim zwrócenia uwagi na postępowanie byłych monopolistów (tzw. operatorów zasiedziałych). Na początku procesu otwierania RUT operatorzy ci, jako jedyni, dysponowali ogólnokrajową siecią, z której pojawiający się konkurenci (tzw. operatorzy alternatywni) musieli korzystać w przypadku połączeń realizowanych między klientami operatorów alternatywnych i klientami operatorów zasiedziałych, a często także połączeń między klientami różnych operatorów alternatywnych,

<sup>13</sup> Na podjęcie takiej decyzji wpływ mogły też mieć niezadowolające doświadczenia Nowej Zelandii związane z liberalizowaniem RUT, opartym na szerokim wykorzystaniu prawa antymonopolowego, co spowodowało odstępianie Nowej Zelandii od tego rozwiązania [Pieper, 2000, s. 193].

jeśli operatorzy ci nie dysponowali własnymi sieciami, bądź dysponowali sieciami ze sobą niepowiązаныmi.

**Tabela 2. Zestawienie i porównanie podstawowych cech charakteryzujących nadzór oparty na prawie i organie antymonopolowym oraz na regulacjach i organie regulacyjnym rynku telekomunikacyjnego**

Rozważane cechy	Rozważane rozwiązania	
	prawo antymonopolowe/organ antymonopolowy	regulacje RUT/regulator RUT
Podstawowe cechy nadzorowanych rynków	konkurencja jest regułą, potrzeba rynkowej interwencji wyjątkiem	potrzeba interwencji rynkowej jest regułą, rynek konkurencyjny wyjątkiem
Sposób postępowania organów regulacyjnych	– punktowe nadzorowanie funkcjonowania rynku – dokumentowanie postępowań niezgodnych z prawem antymonopolowym spoczywa na organie antymonopolowym	– ciągle nadzorowanie funkcjonowania rynku – dokumentowanie postępowania zgodnego z przepisami branżowymi spoczywa na operatorze telekomunikacyjnym
Podstawowe instrumenty	– nakazy, zakazy (np. aliansów) – kary finansowe	– nakazy (np. udostępniania sieci) – określanie poziomu cen (np. usług powszechnych)
Możliwe do realizowania cele polityczne	– wolna konkurencja – standard obsługi konsumenta	– inwestycje infrastrukturalne – świadczenie usług powszechnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Haucap i Heimeshoff [2009, s. 58].

Znacząca, a w odniesieniu do wielu obszarów wyłączna i w tych sytuacjach niemożliwa do zastąpienia rola sieci operatora zasiedziałego, stwarzała temu operatorowi możliwość wykorzystania jej jako tzw. urządzenia niezbędnego (Essential facilities)<sup>14</sup>. Odmówienie operatorowi alternatywnemu dostępu do takiej sieci przez jej właściciela prowadzi do stworzenia sytuacji tzw. wąskiego gardła, które właściciel może wykorzystać do stosowania praktyk monopolistycznych.

Praktyka gospodarcza dowiodła, że operatorzy zasiedziali próbowali wykorzystać tę sytuację do stosowania praktyk monopolistycznych. Zachowania takie są naturalną konsekwencją faktu, iż operatorzy zasiedziali to podmioty wertykalnie zintegrowane:

<sup>14</sup> Pojęcie to wywodzi się z amerykańskiego prawa antymonopolowego, a o istnieniu zasobu niezbędnego można mówić, gdy zasób taki posiada następujące cechy:

- odgrywa zasadniczą i niemożliwą do zastąpienia rolę dla prowadzonej działalności,
- trudno stworzyć własne wyposażenie niezbędne, zwłaszcza ze względu na bardzo wysokie koszty, wskutek czego wyposażenie to stanowi barierę wejścia na dany rynek,
- odmówienie przez właściciela konkurentowi dostępu do wyposażenia niezbędnego w zdecydowany sposób ogranicza możliwość działania konkurenta na danym rynku,
- brak merytorycznych powodów (np. ograniczona zdolność obsługowa istniejącego wyposażenia) uzasadniających odmawianie konkurencji dostępu do takiego zasobu przez jego właściciela [Elsenbast, 1999, s. 50–51].

- posiadające i utrzymujące sieci telekomunikacyjne,
- oferujące usługi telekomunikacyjne świadczone przy wykorzystaniu własnych sieci.

Wchodzący na RUT operatorzy alternatywni, chcąc możliwie szybko rozpocząć świadczenie usług telekomunikacyjnych, a nie dysponując bądź dysponując bardzo ograniczoną siecią własną, zmuszeni byli starać się uzyskać dostęp do sieci operatora zasiedziałego. Dochodziło więc do jawnego konfliktu interesów przejawiającego się tym, że:

- udostępnienie sieci operatorom alternatywnym przynosiło operatorowi zasiedziałemu określone dochody, ale prowadziło do pojawienia się konkurenta oferującego usługi będące substytutami usług oferowanych przez operatorów zasiedziałych, co w sposób nieunikniony prowadziło do spadku udziałów rynkowych operatorów zasiedziałych,
- nieudostępnienie sieci operatorom alternatywnym oznaczało wprowadzenie utratę dochodów z tytułu dzierżawienia sieci, ale sprzyjało osłabieniu rynkowej roli konkurenta w obszarze świadczenia usług telekomunikacyjnych bądź nawet prowadziło do jego rezygnacji z działalności na RUT.

Operatorzy zasiedzali dysponując możliwościami rozgrywania tej sytuacji często odmawiali operatorom alternatywnym dostępu do swej sieci, bądź wyrażali zgodę na jej udostępnianie na warunkach ekonomicznych trudnych do zaakceptowania przez operatorów alternatywnych. Pojawianie się takich sytuacji w praktyce gospodarczej zmusiło NOR w wielu krajach do:

- zobowiązania operatorów zasiedziałych do udostępniania swej sieci operatorom alternatywnym zainteresowanym korzystaniem z niej,
- określenia szczegółowych warunków udostępniania tej sieci, w tym:
  - początkowo maksymalnych terminów negocjowania udostępniania sieci,
  - później także wyznaczania maksymalnych opłat za dostęp do sieci operatorów zasiedziałych.

Potrzeba wprowadzenia takich regulacji uzmysłowiła fakt, że dla zapewnienia konkurencji w obszarze świadczenia usług telekomunikacyjnych, konieczne i niezbędne jest stworzenie konkurencji w obszarze sieci telekomunikacyjnych, a do momentu osiągnięcia tego stanu, zapewnienie nowym operatorom wchodzącym na RUT otwartego dostępu do sieci operatora zasiedziałego. Uwzględniając ten stan rzeczy, pierwsze 10 lat liberalizowania RUT w UE sprowadzało się w dużej mierze do zapewniania otwartego dostępu do sieci operatorów zasiedziałych.

Dokonujący się w międzyczasie dynamiczny rozwój Internetu i będący tego następstwem rozwój sieci i usług komunikacji elektronicznej skierował uwagę UE oraz NOR na ten sektor RUT. Wyrażone to zostało wydaniem w grudniu 2002 r. pakietu dyrektyw dotyczących sieci i usług komunikacji elektronicznej<sup>15</sup>. Rozstrzygnięcia zawarte w tych dyrektywach silnie eksponują znaczenie

<sup>15</sup> Do pakietu tego należą:

- dyrektywa nr 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych dotyczących sieci usług łączności elektronicznej (Dyrektywa Ramowa),

światłowodowych sieci dostępowych następnej generacji (Next Generation Access Networks – NGA). Temat tych sieci eksponują także:

- rozstrzygnięcia z 2009 r. nowelizujące pakiet regulacyjny z 2002 r.,
- zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 20 września 2010 r. w sprawie regulowanego dostępu do sieci nowej generacji (2010/572/UE).

U podstaw unijnej polityki dotyczącej telekomunikacyjnych sieci dostępowych leży zasada neutralności technicznej, co oznacza, że sieci wykorzystujące nowe technologie i zastosowania aplikacyjne podlegają takim samym regulacjom jak sieci od dawna użytkowane, wykorzystujące dawne technologie i z reguły już zamortyzowane. Oznacza to, podtrzymanie w stosunku do światłowodowych sieci dostępowych obowiązku ich udostępniania przez operatorów zasiedziałyh operatorom alternatywnym zainteresowanym korzystaniem z nich.

Rozwiązanie takie jest krytykowane przez część operatorów zasiedziałyh (np. z Francji, Niemiec i Polski), których zdaniem zniechęca ono do szybkiego rozbudowywania własnych sieci, zwłaszcza nowoczesnych NGA, bo korzyściami z ich posiadania muszą dzielić się ze swymi konkurentami, którzy nie ponoszą żadnego ryzyka związanego z budową tych sieci<sup>16</sup>.

Ze względu na dostrzegane ograniczone tempo rozwoju NGA i negatywne skutki tego stanu rzeczy zaczęto poszukiwać rozwiązań regulacyjnych, służących uzyskaniu poprawy w tym względzie. W praktyce regulacyjnej UE pojawiły się następujące podstawowe rozwiązania:

- w Wielkiej Brytanii zdecydowano się na podział funkcjonalny byłego monopolisty, doprowadzając do wydzielenia:
  - operatora sieciowego, zajmującego się eksploatacją i rozwojem sieci oraz udostępnianiem jej operatorom zainteresowanym jej dzierżawieniem,
  - operatora usługowego, świadczącego detaliczne usługi telekomunikacyjne klientom końcowym, które oferuje na bazie sieci dzierżawionej od operatora sieciowego,
- w Polsce zastosowano rozwiązanie polegające na zawarciu porozumienia między operatorem zasiedziałym i Prezesem NOR, w którego wyniku

- 
- dyrektywa nr 2002/20/WE w sprawie uprawnień dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej (Dyrektywa o Autoryzacji),
  - dyrektywa nr 2002/22/WE w sprawie usług powszechnych i praw użytkowników odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej (Dyrektywa o Usłudze Powszechnej),
  - dyrektywa nr 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz ich przyłączenia (Dyrektywa o Dostępie).

Wydanie ww. pakietu dyrektyw poprzedził przegląd istniejącego ładu regulacyjnego, którego efektem było opublikowanie wielu dokumentów, w tym dokumentu pod tytułem: W kierunku Nowego Ładu Regulacyjnego dla usług komunikacji elektronicznej, COM (1999) 539.

<sup>16</sup> Stanowisko takie prezentuje także część badaczy RUT. Na przykład F. Kamiński stwierdza, iż stosowanie zasady neutralności technicznej „rodzi efekt hamowania (opóźniania) przy wprowadzaniu nowych technik i aplikacji, co widać na przykładzie odkładania i ograniczania inwestycji światłowodowych przez operatorów zasiedziałyh w UE przy jednoczesnym preferowaniu rozwiązań mniej kapitałochłonnych o ograniczonej przydatności perspektywicznej” [Kamiński, 2011, s. 349–350].

operator zasiedziały zobowiązał się do zrealizowania konkretnych inwestycji sieciowych<sup>17</sup>,

- w Niemczech NOR zaczął skłaniać się do przyjęcia stanowiska operatora zasiedziałego, domagającego się przynajmniej przejściowego odstąpienia od obowiązku udostępniania NGA operatorom alternatywnym (tzw. wakacje regulacyjne)<sup>18</sup>.

Różnorodność podejmowanych działań i planowanych zamierzeń dotyczących zdynamizowania rozwoju NGA, w tym nie zawsze akceptowanych przez Komisję Europejską, skłoniła władze unijne do poszukiwania rozwiązań sprzyjających harmonizowaniu poczyniła w tym względzie.

Przyjęty 24 listopada 2009 r. przez Parlament Europejski pakiet reform regulacyjnych uwzględnił możliwość [Telekomunikation, 2009, s. 71]:

- stosowania tzw. koregulacji, zakładającej współpracę NOR i Komisji Europejskiej przy współdziałaniu innych krajowych organów regulacyjnych oraz gremium europejskich regulatorów ds. komunikacji elektronicznej (Body of European Regulators for Electronic Communications – BEREC),
- podejmowania decyzji służących harmonizowaniu sposobów wdrażania dyrektyw unijnych,
- stosowania tzw. funkcjonalnej separacji operatorów zasiedziałych jako instrumentu regulacyjnego,
- powołania europejskiego organu regulacyjnego ds. RUT<sup>19</sup>.

Przyjęty pakiet reform stworzył organom unijnym podstawy do bezpośredniego zaangażowania się w tworzenie ogólnounijnych uregulowań rynku usług telekomunikacyjnych<sup>20</sup>.

Prowadzona przez UE od 1987 r. polityka regulacyjna w odniesieniu do RUT, ukierunkowana na liberalizację tych rynków, doprowadziła do istotnych przekształceń w:

- zasadach funkcjonowania RUT,
- organizacyjnych strukturach RUT.

Podstawową zmianą w zasadach funkcjonowania RUT było ich otwarcie dla konkurencji, pojawienie się na tych rynkach nowych operatorów, dające pozytywne efekty przede wszystkim w postaci poprawy jakości świadczonych usług telekomunikacyjnych, przyspieszonego wprowadzania na rynek innowacyjnych usług oraz doskonalenia stosowanych systemów obsługi klienta<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Porozumienie między TP SA a Prezesem UKE [2009].

<sup>18</sup> Komisja Europejska wypowiedziała się negatywnie na temat stosowania tzw. wakacji regulacyjnych [2009, s. 23].

<sup>19</sup> Zarządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej PE-CONS 3675/09 z 22 października 2009 r. [2009].

<sup>20</sup> Parlament Europejski i Rada Europejska uprawnienia te już wykorzystały, wydając rozporządzenie w sprawie usług roamingowych w publicznych sieciach komunikacji mobilnej w UE (Sygnatura COM (2011) 402 z dnia 6 lipca 2011 r.).

<sup>21</sup> Oddziaływanie poczyniła regulacyjnych przynoszących te efekty zostało dodatkowo wsparte oddziaływaniem postępu technicznego, w tym zwłaszcza wprowadzeniem i rozwojem telefonii komórkowej.

Równolegle następowały zmiany organizacyjne, które przede wszystkim przejawiały się przekształcaniem państwowych monopolistycznych operatorów telekomunikacyjnych w monopole prywatne, a następnie w tzw. operatorów zasiedziałych, zmuszonych do konkutowania z wchodzącymi w otwarty rynek operatorami alternatywnymi. Istotną zmianą o charakterze organizacyjnym było też powołanie NOR kształtujących i nadzorujących proces przekształceń RUT, silnie ukierunkowanych na wprowadzanie i utrwalanie konkurencji na tym rynku.

Można mówić o sukcesie liberalizowania RUT w UE, sprowadzającym się do:

- usunięcia monopolu telekomunikacyjnego i starych struktur regulacyjnych,
- wprowadzenia nowych organów regulacyjnych,
- otwarcia rynku dla nowych operatorów i doprowadzenia do zmiany zachowań rynkowych byłych operatorów monopolistycznych,
- stworzenia i umocnienia na RUT konkurencji w obszarze świadczenia usług telekomunikacyjnych na rzecz klientów końcowych.

Mniej korzystnie przedstawiają się efekty tworzenia warunków konkurencji w obszarze dostępu do sieci, zwłaszcza sieci dostępowej NGA. W obszarze tym posiadane przez operatorów alternatywnych możliwości wyboru dostawcy usług sieciowych często są bardzo ograniczone.

Oznacza to, iż zaplanowane zadanie stworzenia konkurencyjnego RUT w UE nie zostało jeszcze w pełni zrealizowane, a uzyskanie postępu w tym względzie wymaga rozstrzygnięcia kilku dylematów.

### **Podstawowe dylematy unijnej polityki regulacyjnej dotyczącej RUT**

Prowadzona przez UE polityka regulacyjna w odniesieniu do RUT pozwoliła osiągnąć wiele pozytywnych efektów. Pewne jej założenia jednak nie zostały dotychczas osiągnięte. Dowodem tego jest sytuacja w obszarze hurtowego rynku dostępu do sieci (dostęp dla operatorów zainteresowanych dzierżawieniem sieci).

Można mówić o stworzeniu rzeczywistej konkurencji w obszarze dostępu do sieci w segmencie telefonii mobilnej, który od początku budowany był jako rynek konkurencyjny. Natomiast w segmencie telefonii stacjonarnej konkurencja taka występuje jedynie na niektórych, wybranych obszarach. Jako podstawowy powód tej sytuacji wskazuje się:

- ograniczoną skłonność operatorów telekomunikacyjnych, w tym silnych ekonomicznie operatorów zasiedziałych, do inwestowania w nowoczesne NGA,
- ograniczoną umiejętność NOR do nakłaniania operatorów telekomunikacyjnych do zintensyfikowania inwestycji w NGA i jej dzierżawienia.

Operatorzy zasiedziali dysponujący największymi możliwościami finansowymi, swoje ograniczone zainteresowanie inwestycjami w NGA tłumaczą:

- trudnościami szacowania przyszłego popytu na korzystanie z usług wymagających zastosowania tych sieci,

- niepewnością co do przyszłych regulacji poziomu opłat i innych warunków udostępniania tych sieci operatorom konkurencyjnym.

W ten sposób tworzy się pewien impas między NOR zainteresowanymi wzrostem inwestycji w NGA a operatorami zasiedziały, niekiedy świadomie ograniczającymi te inwestycje w celu wymuszenia na NOR korzystnych rozwiązań regulacyjnych. W tym swoistym wzajemnym „szachowaniu się” NOR i operatorów zasiedziałych, pozycja operatorów wydaje się być mocniejsza<sup>22</sup>. Wiąże się to przede wszystkim z faktem, że operatorzy zasiedziali z reguły dysponują głębszą wiedzą na temat kosztów działalności telekomunikacyjnej, technicznych możliwości jej prowadzenia oraz sytuacji rynkowej operatora telekomunikacyjnego. Operatorzy telekomunikacyjni nie są przy tym zainteresowani przekazywaniem szczegółowych danych na swój temat NOR, którzy mogliby je wykorzystać do wprowadzenia rozwiązań mniej korzystnych dla operatorów telekomunikacyjnych. Dążność operatorów telekomunikacyjnych do utrzymania swej przewagi informacyjnej może też wynikać z chęci jej wykorzystania do uzyskiwania rozwiązań regulacyjnych przynoszących im konkretne korzyści<sup>23</sup>.

Uwzględniając, że w przypadku UE mamy do czynienia z blokiem państw i różnym zachowaniem operatorów telekomunikacyjnych z poszczególnych państw, asymetria informacji na temat RUT między operatorami telekomunikacyjnymi i NOR może mieć różny wymiar i będzie się przekładała na podejmowanie różnych rozstrzygnięć w poszczególnych państwach.

Odmienne reakcje poszczególnych NOR na konkretne sytuacje w obszarze RUT mogą też być efektem przejawiania się tzw. problemu mocodawca – pełnomocnik (principal-agent problem), ukazującego możliwość nadmiernego usamodzielnienia się pełnomocnika w przypadku przekazania mu kompetencji przez mocodawcę [Samuelson, Marks, 1998, s. 402; Moe, 1985]. Problem ten można odnieść do zależności między NOR (pełnomocnik) a rządem bądź zwierzchnim ministerstwem (mocodawca).

Biorąc pod uwagę funkcjonowanie w ramach UE:

- wielu NOR, mogących dysponować różnym zasobem informacji na temat RUT,
- wielu krajów, których rządy mogą różnie interpretować dyrektywy unijne, czy też mieć różną ocenę tych dyrektyw,

praktycznie nieuniknione staje się [Hartenberger, 2007, s. 6]:

- wdrażanie przez NOR poszczególnych państw nie zawsze tożsamy instrumentów regulacyjnych dotyczących poszczególnych kwestii (tzw. agency drift),

<sup>22</sup> Wskazują na to doświadczenia z RUT USA, który od dawna jest nadzorowany przez NOR. Jest oczywiste, że także NOR Unii Europejskiej zdają sobie z tego sprawę i poszukują sposobów wzmocnienia swej pozycji wobec operatorów telekomunikacyjnych. Można przyjąć, że jednym z instrumentów służących osiągnięciu tego celu było stworzenie organu europejskich regulatorów rynku komunikacji elektronicznej – Body of European Regulators for Electronic Communications – BEREC [Zarządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej PE-CONS 3675/09 z 22 października 2009r. [2009].

<sup>23</sup> Zaistnienie takiej sytuacji określa się mianem „regulatory capture” [Stigler, 1971, s. 1–21].



- stosowanie przez rządy niektórych państw nakłaniania swych NOR do określonych zachowań (tzw. principal drift).

W następstwie oddziaływania tych czynników w poszczególnych państwach UE ma miejsce:

- zróżnicowane rozkładanie się asymetrii informacji między NOR i operatorami telekomunikacyjnymi,
- zróżnicowana skala występowania problemu mocodawcy i pełnomocnika między NOR a zwierzchnimi ministerstwami, jak też między NOR poszczególnych państw i sektorowymi Komisjami Europejskimi (np. Komisja ds. Rynku Komunikacji Elektronicznej; Komisja ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów).

Może to prowadzić do różnego interpretowania dyrektyw unijnych przez organy krajowe różnych państw i skutkować powstawaniem tzw. luk regulacyjnych [Dehousse, 1997, s. 251], które utrudniają budowanie jednolitego RUT UE. Przykładem pojawienia się takiej sytuacji było przyjęcie przez różne kraje różnych podejść służących skłonieniu operatorów zasiedziałych do zintensyfikowania inwestycji w NGA, w celu poprawienia usługobiorcom dostępności do tych sieci oraz przyspieszenia rozwoju i upowszechnienia innowacyjnych usług telekomunikacyjnych.

Niektórzy operatorzy zasiedzieli widząc rozbieżności w podchodzeniu NOR do kwestii pobudzania inwestycji w NGA i dostrzegając niepewność regulatorów, jakie rozwiązania tej kwestii są najbardziej skuteczne i efektywne, coraz odważniej próbują narzucać regulatorom swój punkt widzenia. Dowodem takiego zachowania jest postępowanie niemieckiego operatora zasiedziałego – Deutsche Telekom. Operator ten wykorzystując swoją przewagę informacyjną na temat RUT podkreśla, że zintensyfikuje inwestycje w NGA w przypadku uwolnienia go od regulacji tego typu sieci.

W literaturze fachowej wskazuje się na zagrożenia wiążące się z przyjęciem takiego rozwiązania. D. Elixmann, K-H. Neumann i U. Stumpf wskazują, że tego typu postępowanie władz zachęca operatorów zasiedziałych do dalszych działań, które będą miały negatywny wpływ na poziom konkurencyjności niemieckiego RUT [Elixmann i in., 2013, s. 17–18].

Podobnie negatywne skutki może przynieść nowy, coraz szerzej stosowany przez NOR instrument akceptowania:

- kooperacji operatorów telekomunikacyjnych podejmowanych w celu rozbudowy NGA,
- wzajemnego udostępniania sobie przez operatorów telekomunikacyjnych posiadanej infrastruktury sieciowej.

Regulatorzy akceptujący takie działania wychodzą z założenia, że sprzyjają one rozłożeniu ryzyka inwestowania w kosztowne NGA<sup>24</sup> i dzięki temu powinny pobudzać operatorów do inwestowania w te sieci. Nie brak jednak

---

<sup>24</sup> Inwestycje w rozbudowę infrastruktury Internetu szerokopasmowego charakteryzują się wysokimi nakładami oraz nieodwracalnością, będącą konsekwencją wyboru określonej technologii [Rudny, 2012, s. 491].

głosów, że rozwiązania te mogą prowadzić do ograniczenia konkurencji między operatorami telekomunikacyjnymi i tworzyć dodatkową barierę dla udostępniania sieci innym operatorom.

Mimo iż zagrożenia ograniczenia konkurencji w następstwie sieciowej kooperacji operatorów telekomunikacyjnych nie można wykluczyć, coraz więcej NOR akceptuje takie postępowanie. Może to wynikać m.in. z:

- silnych nacisków operatorów zasiedziałych na regulatorów, by akceptowali rozwiązania, które operatorzy ci uznają za korzystne<sup>25</sup>,
- słabnącej woli NOR do dalszego wzmacniania konkurencji na RUT<sup>26</sup>.

Przyjmując oddziaływanie tych czynników na postępowanie NOR, nieuniknione jest nasilenie się rozbieżności w sposobach regulowania istotnych kwestii dotyczących RUT państw UE. Stan taki nie ułatwia kształtowania wspólnego, europejskiego RUT oraz tworzenia „wiarygodności” i „niezawodności” regulacyjnych działań Unii Europejskiej<sup>27</sup>. Nie może więc dziwić poszukiwanie dróg poprawy spójności polityki regulacyjnej prowadzonej przez UE. W odniesieniu do RUT, preferowaną przez UE drogą przyspieszenia budowy jednolitego rynku jest:

- tworzenie prawodawstwa wzmacniającego integrację unijną,
- stopniowe przenoszenie części kompetencji regulacyjnych z poziomu poszczególnych państw unijnych na poziom centrali UE.

Forsowane rozwiązanie może jednak skutkować pojawieniem się pewnych perturbacji. Po pierwsze, może to prowadzić do konkurowania NOR z Komisją Unii Europejskiej o zakres posiadanych kompetencji i ról wypełnianych przez każdy z tych organów. Po drugie, sytuacja taka może skutkować zintensyfikowaniem działalności regulacyjnej w celu udokumentowania przez każdy z tych organów swej niezbędności<sup>28</sup>. Prowadziłoby to do nasilonego konkurowania między tymi organami i mogłoby grozić doprowadzeniem do przeregulowania RUT. Po trzecie, przeniesienie wielu kompetencji NOR na poziom Komisji Europejskiej bądź ewentualnego stworzonego unijnego organu regulacyjnego,

<sup>25</sup> Możliwość wykorzystywania przez operatorów telekomunikacyjnych swej przewagi informacyjnej na temat RUT do przeforsowywania korzystnych dla siebie rozwiązań regulacyjnych podkreśla M. Thatcher [Thatcher, 2000].

<sup>26</sup> Według M. Bernsteina, wraz z wydłużaniem czasu funkcjonowania NOR, ich wola przeciwdziałania poczynaniom ograniczającym konkurencję słabnie [Hartenberger, 2007, s. 23–24]. Nawiązując do teorii M. Bernsteina, U. Hartenberger stwierdza: „Dotychczas obserwowaliśmy w krajach członkowskich UE dynamiczne postępowanie Regulatorów charakterystyczne dla ich młodzieńczej fazy życia. W międzyczasie pojawiają się pierwsze oznaki, że faza ta dobiega końca” [Hartenberger, 2007, s. 23].

<sup>27</sup> Według G. Majone wiarygodność i niezawodność są podstawowymi atrybutami oceny prowadzonej polityki regulacyjnej [Majone, 1997].

<sup>28</sup> Przykładem zintensyfikowania działań regulacyjnych podjętych przez organ unijny było zajęcie się kwestią obniżek opłat za ponadgraniczne rozmowy w telefonii komórkowej oraz opłat za roaming międzynarodowy i doprowadzenie do ich obniżki w obszarze Unii Europejskiej. Ustalone limity cen roamingu na poziomie detalicznym i hurtowym szczegółowo precyzuje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług roamingowych w sieciach komunikacji mobilnej w UE – sygnatura COM (2011) 402 z 6 lipca 2011 r.

zwłaszcza w przypadku zastosowania takiego rozwiązania w odniesieniu do wielu rynków (np. telekomunikacji, transportu, energetyki), mogłoby prowadzić do powstania specyficznego transnarodowego „państwa sektorowego”<sup>29</sup>.

Szukając rozwiązania, które zaspokajałyby dążenie UE do uzyskania większego wpływu na kształtowanie unijnego RUT i jednocześnie sprzyjało uniknięciu wzrostu konkurencji o uprawnienia między organami unijnymi i NOR, należy rozważyć stosowanie tzw. koregulacji<sup>30</sup>.

System koregulacji oparty na współpracy NOR, Komisji Europejskiej oraz organu europejskich regulatorów rynku komunikacji elektronicznej może być pomocny w przeciwdziałaniu:

- pojawianiu się zbędnych uregulowań RUT,
- wprowadzaniu uregulowań niezgodnych z prawem wspólnotowym,
- powstawaniu tzw. luk regulacyjnych, związanych z wprowadzaniem w różnych krajach UE wyraźnie odmiennych uregulowań tej samej kwestii.

Możliwość osiągnięcia poprawy w tym względzie, dzięki stosowaniu koregulacji, można upatrywać przede wszystkim w fakcie, że jej stosowanie sprzyja:

- wzmacnianiu niezależności NOR od nacisków ze strony ich krajowego otoczenia, w tym np. rządu,
- powstawaniu innowacyjnych pomysłów dotyczących rozwiązań regulacyjnych i akceptowanych przez Unię instrumentów regulacyjnych.

Wprowadzenie koregulacji może jednak przynosić również skutki negatywne. Mogą one wiązać się przede wszystkim z:

- wydłużeniem okresu podejmowania decyzji regulacyjnych,
- nadmiernym ograniczeniem kompetencji NOR przez Komisję Europejską.

Dla ograniczenia tego typu możliwych zagrożeń pomocne może być wyznaczenie konkretnych celów koregulacji i podstawowych sposobów ich osiągnięcia. Jako cele koregulacji zasadne byłoby przyjąć:

- utrzymanie osiągniętego poziomu konkurencji w obszarze RUT oraz podejmowanie działań służących jego wzmacnianiu,
- uznanie poprawiania dostępu do NGA za podstawowy warunek wzmacniania osiągniętego poziomu konkurencji na RUT,
- wskazanie potrzeby stosowania rozwiązań wspierających rozwój NGA, skierowanych nie tylko do operatorów telekomunikacyjnych, ale także innych podmiotów zainteresowanych tymi inwestycjami, np. operatorów z sektora energetyki, operatorów telewizji kablowej, podmiotów komunalnych i samorządowych,
- przeciwdziałanie inicjatywom, które mogą grozić remonopolizacją w obszarze sieci dostępowej, zwłaszcza dostępowej sieci typu NGA.

<sup>29</sup> Na taką możliwą konsekwencję umacniania roli organów Unii Europejskiej kosztem NOR wskazuje U. Hartenberger [Hartenberger, 2007, s. 23].

<sup>30</sup> Szczegółowe informacje na temat procedury koregulacyjnej, wraz z jej ujęciem w formie graficznej, można znaleźć w: European Commission. Agreement on EU Telecoms Reform paves way for stronger consumer rights, an open Internet, a single European telecom market and high-speed Internet connections for all citizens, MEMO/09/491 z 5 listopada 2009.

Odnosząc się do podstawowych sposobów osiągnięcia przyjętych celów, za regułę należy uznać preferowanie łagodnych instrumentów regulacyjnych<sup>31</sup>.

W sprawnym osiągnięciu przyjętych celów pomocne byłyby też sprecyzowanie roli przypisanej Komisji Europejskiej w prowadzonej działalności koregulacyjnej. Podstawowym założeniem powinno być wypełnianie przez Komisję Europejską roli organu nadzorującego, by decyzje podejmowane przez NOR:

- wspierały konkurencję jako mechanizm rynkowy a nie wybranych operatorów telekomunikacyjnych,
- nie prowadziły do rozbudowy rozwiązań regulacyjnych stosowanych w odniesieniu do RUT, względnie nawet, by prowadziły do ograniczenia ilości i spadku intensywności tych regulacji.

### Podsumowanie

Prowadzona przez UE polityka regulacyjna w odniesieniu do RUT pozwoliła usunąć monopol telekomunikacyjny i stare struktury regulacyjne. W obszarze dostępu do sieci rzeczywistą konkurencję uzyskano jednak jedynie w telefonii mobilnej, a w telefonii stacjonarnej tylko częściowo. W tej sytuacji preferowaną drogą jest przyspieszenie budowy jednolitego RUT przez:

- tworzenie prawodawstwa wzmacniającego integrację unijną,
- przeniesienie części kompetencji regulacyjnych na poziom centrali UE.

Realizowany kierunek zmian sprzyja zarazem wzmacnianiu konwergencji RUT i rynku mediów elektronicznych oraz powstawaniu jednolitego rynku cyfrowego UE.

### Bibliografia

- Acocella N. [2002], *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Baldwin R., Cave M. [1999], *Understanding Regulation – Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press Inc., Oxford.
- Baumol W.J., Panzar J.C., Willig R.D. [1982], *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, San Diego, Chicago, San Francisco, Atlanta, London, Sydney, Toronto.
- Becker G. [1983], *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, "Quarterly Journal of Economics", vol. 98, no. 2, s. 371–400.
- Czy należy regulować rynek telekomunikacyjny w dobie globalnego kryzysu gospodarczego?* [2009], Audytyl, marzec, s. 23, [https://www.uke.gov.pl/files/?id\\_plik=4897](https://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=4897) (7.04.2014).
- Dehousse R. [1997], *Regulating by Networks In the European Community: The Role of European Agencies*, "Journal of European Public Policy", vol. 4, no. 2.

<sup>31</sup> Przykładem takiego instrumentu są porozumienia zawierane między operatorami telekomunikacyjnymi i regulatorami, co w Polsce przyniosło pozytywne efekty.

- Elixmann D., Neumann K.H., Stumpf U. [2013], *Zukunft des Wettbewerbs in der Telekommunikation*, WIK-Consult, Policy Paper, Bad Honnef, 22 April.
- Elsenbast W. [1999], *Universaldienst unter Wettbewerb*, Baden-Baden.
- Gorynia M. [2007], *Studia nad transformacją i internacjonalizacją gospodarki polskiej*, Difin, Warszawa.
- Hartenberger U. [2007], *Auf dem Weg zum transnationalen Regulierungsregime? Eine Analyse am Beispiel der Regulierung des Telekommunikationsmarktes*, TranState Working Papers no. 52, Bremen.
- Haucap J., Heimeshoff U. [2009], *Zehn Jahre Liberalisierung in der Telekommunikation: Was wurde erreicht, wie geht es weiter? w: Wirtschaftliche Macht – politische Ohnmacht?* red. U. Jens, H. Romanh, Metropolis-Verlag, Marburg.
- Hughes T.P. [1987], *The Evolution of Large Technological Systems*, w: *The Social Constructions of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology*, W.E. Bijker, MA: MIT Press, Cambridge, s. 51–82.
- Jens U., Romanh H. [2009], *Wirtschaftliche Macht – politische Ohnmacht?* Metropolis-Verlag, Marburg.
- Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C. [1991], *Ekonomia*, FG NSZZ „Solidarność”, Gdańsk.
- Kamiński F. [2011], *Uwagi o regulacji sektora komunikacji szerokopasmowej*, w: *Drogi dochodzenia do społeczeństwa informacyjnego*, Zeszyty Naukowe nr 650, Uniwersytet Szczeciński, Tom I, Szczecin.
- Lipowski A. [2002], *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, „Ekonomista”, nr 2.
- Majone G. [1997], *Independent Agencies and the Delegation Problem*, w: *Political Institutions and Public Policy*, red. B. Steunenberg, F. van Vught, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, s. 139–156.
- March J.G., Olsen J.P. [1984], *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, “The American Political Science Review”, vol. 78, s. 734–749.
- Mitnick B.M. [1980], *The Political Economy of Regulation – Creating, Designing and Removing Regulatory Forms*, Columbia University Press, Guilford, Surrey, New York.
- Moe T. [1985], *Control and Feedback In Economic Regulation: The Case of the NLRB*, “The American Political Science Review”, vol. 79, no. 4, s. 1094–1116.
- OECD, *Control and Management of Government Regulation*, <http://www.oecd.org/puma/redirect/pubs/con95/nature.htm> (12.11.2013).
- Orłowski W.M. [2008], *Świat, który oszalał, czyli poradnik na ciekawe czasy*, Biblioteka Gazety Wyborczej, Agora, Warszawa.
- Osiatyński J. [2005], *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała.
- Pieper B. [2000], *Neuseeland*, w: *Liberalisierung der Telekommunikationsordnungen. Ein Rechtsvergleich*, red. Ch. Koenig, J. Kuehling, Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg.
- Porozumienie między TP SA a Prezesem UKE. Komunikat z 22.10.2009r. [2009], [http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead02&news\\_cat\\_id=19&news\\_id=4750&layout=1&page=text](http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead02&news_cat_id=19&news_id=4750&layout=1&page=text) (12.05.2015).

- Rudny W. [2012], *Opcje rzeczowe w modelowaniu procesów biznesowych w sektorze IT – korzyści i ograniczenia*, w: *Gospodarka elektroniczna. Wyzwania rozwojowe*, Tom I, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 702, Szczecin.
- Samuelson W.F., Marks S.G. [1998], *Ekonomia menedżerska*, PWE, Warszawa
- Schneider V. [2001], *Die Transformation der Telekommunikation*, Campus Verlag, Frankfurt, New York.
- Scott C. [2004], *Regulation In the Age of Governance: Thethe Rise of the Post-regulatory State*, w: *The Politics of Regulation*, red. J. Jordana, D. Levi-Faur, Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance, Edward Elger, Cheltenham, s. 145–176.
- Shepherd W.S. [1985], *Public Policies Toward Business (Homewood, III: R.D. Irwin, 1985)* Tablica 12–1, s. 330, Copyright 1985, R.D. Irwin, Prezentowane za: D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, FG NSZZ „Solidarność”, Gdańsk.
- Stigler G.J. [1975], *The Theory of Economic Regulation*, w: *The Citizen and the State*, University of Chicago Press.
- Stigler G.J. [1971], *The Theory of Economic Regulation*, “Bell Journal of Economics and Management Science”, vol. 2, s. 1–21.
- Telekommunikation [2009], *Klaren Wettbewerbskurs halten*, Monopolkommission, Sondergutachten 56.
- Tenbuecken M. [2004], *Divergente Konvergenz – Die verbreitung Nationaler Regulierungsbehörden im Telekommunikationssektor*, w: *Der Staat auf dem Rückzug*, red. V. Schneider, M. Tenbuecken, Campus Verlag, Frankfurt, New York.
- Thatcher M. [2000], *The National Politics of European Regulation: Institutional Reform In Telecommunications*, w: *Current Politics and Economics of Europe*, vol. 9, no. 4, s. 387–405.
- Towards a Dynamic European Economy – Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment* [1987], Communication by the Commission, COM (87) 290, Brussels, 30.06.1987.
- Wasilewska-Trenkner H. [1995], *Spoleczno-ekonomiczne tło przemian systemowych*, w: *Bariery społeczno-ekonomiczne procesu transformacji*, Fundacja Promocji Rozwoju im. Edwarda Lipińskiego, Warszawa.
- Weber R.H. [1986], *Wirtschaftsregulierung in wettbewerbpolitischen Ausnahmebereichen*, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Wieddekind D. [2007], *Die Regulierung des Zugangs zu Telekommunikationsnetzen*, Dissertation, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Hamburg, Hamburg.
- Wojtyna A. [2011], *Gospodarki wschodzące w obliczu kryzysu finansowego – duża odporność czy podatność?*, w: *Kryzys finansowy i jego skutki dla krajów na średnim poziomie rozwoju*, red. A. Wojtyna, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Zadrazil M. [2006], *Handlungsformen der Regulierung In der Europaeischen Union am Beispiel des Telekommunikationsrechtsrahmens*, Universite de Lausanne, Faculte de Droit, Lausanne.
- Zarządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej PE-CONS 3675/09 z 22 października 2009 r. [2009], <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%203675%202009%20INIT> (7.04.2014).
- Zielińska-Głębocka A. [2012], *Współczesna gospodarka światowa. Przemiany, innowacje, kryzysy, rozwiązania regionalne*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.

---

## THE EU TELECOMMUNICATIONS MARKET AS AN AREA OF REGULATORY IMPACT

### Summary

The article assesses the impact of EU regulations and policies on the emergence of a competitive telecommunications market in the European Union. The author seeks to answer two research questions: (i) Has the model of opening the EU's telecommunications services market to competition proved to be effective in practice? (ii) Has the EU delivered on its plan to create a competitive telecommunications market in Europe?

The author uses research methods including a critical review of studies on the subject. He also examines the nature of the regulatory measures in question and explains why the EU telecommunications services market needs adjustment.

Czaplewski conducts a cause-and-effect analysis to show the link between specific regulations and their socioeconomic implications. The author also carries out a synthesis based on a comprehensive evaluation of EU regulatory policies affecting the telecommunications services market and highlights key policy dilemmas.

The research establishes that the liberalization of the EU's telecommunications services market has put an end to a telecommunications monopoly and old regulatory structures. Deregulation has created and strengthened competition in telecommunications services for end customers. However, efforts to foster competition in wholesale access to the network for new telecommunications operators have produced less spectacular results, Czaplewski says.

The author concludes that the model adopted by the EU for opening its telecommunications services market to competition has only been partially successful. Another conclusion is that efforts to create competition on the telecommunications services market are still far from complete. Czaplewski also argues that greater competition in wholesale access to the telecommunications network should be an important objective of EU regulatory policy on the telecommunications services market.

**Keywords:** regulation, liberalization, deregulation, telecommunications market, EU policy

**JEL classification codes:** L43, L51, L96

---